SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(Documento N. 133)

COMMISSIONE SENATORIALE D'INCHIESTA SULL'ATTIVITÀ E SUL FUNZIONAMENTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(DELIBERAZIONE DEL SENATO DEL 21 LUGLIO 1966)

Presidente: GIRAUDO Giovanni

Commissari: BERMANI Alessandro; BRAMBILLA Giovanni; CHABOD Renato; DERIU Francesco; DI GRAZIA Alfio; DI PRISCO Giuseppe; MACCARRONE Antonino; MONGELLI Francesco; PACE Nicola Tommaso; PERRINO Vitantonio; PETRONE Ignazio; ROTTA Cesare; SELLITTI Aristide; TORELLI Carlo; TREBBI Attilio; VARALDO Franco; ZANE Francesco.

RELAZIONE FINALE

Comunicata alla Presidenza del Senato il 31 maggio 1967

INDICE

Pag.

LA DELIBERAZIONE DEL SENATO, LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE E I CRITERI DIRETTIVI DELL'INCHIESTA 5

CAPITOLO I. — La deliberazione del Senato e lo svolgimento dei lavori della Commissione 7

CAPITOLO II. — Oggetto, criteri direttivi e strumenti dell'inchiesta . . 8

ORIGINI, SVILUPPO E ORDINAMENTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE 13

L'ATTIVITA' ANTITUBERCOLARE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE 19

CAPITOLO I. — L'attività antitubercolare dell'INPS 21

CAPITOLO II. — La vicenda Aliotta 24

CAPITOLO III. — Rapporti dell'INPS con gli Ospedali Riuniti di Roma 34

CAPITOLO IV. — Gestione della streptomicina ed utilizzazione di apparecchiature radiologiche presso l'Ospedale sanatoriale « Forlanini » di Roma 35

CAPITOLO V. — La situazione del Sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli 37

CAPITOLO VI. — Il nucleo AVIS presso l'Ospedale « Principi di Piemonte » 50

CAPITOLO VII. — Conclusioni sulla gestione antitubercolare 51

CAPITOLO VIII. — Prospettive di riforma dell'assistenza antitubercolare 53

GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE 57

CAPITOLO I. — L'organizzazione dell'Istituto nel settore della gestione finanziaria e patrimoniale 59

CAPITOLO II. — L'Amministrazione immobili urbani di Roma (AIUR) 63

CAPITOLO III. — Galleria Margherita 69

CAPITOLO IV. — Cooperative edilizie di Roma 76

CAPITOLO V. — La sede di Napoli 89

CAPITOLO VI. — San Giovanni Suergiu 94

CAPITOLO VII. — Investimenti finanziari nell'AMMI 104

CAPITOLO VIII. — Versamenti delle Banche a fini assistenziali . . . 111

CAPITOLO IX. — Interessi sui conti correnti aperti dall'INPS con gli Istituti bancari 113

CAPITOLO X. — Conclusioni sull'attività patrimoniale 118

PRESTAZIONI E CONTENZIOSO 123

CAPITOLO I. — Prestazioni e contenzioso 125

CAPITOLO II. — Conclusioni sulle prestazioni e sul contenzioso . . . 134

CONCLUSIONI FINALI 137

ELENCO DELLA DOCUMENTAZIONE ACQUISITA AGLI ATTI DELLA COMMISSIONE 153

LA DELIBERAZIONE DEL SENATO, LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE E I CRITERI DIRETTIVI DELL'INCHIESTA

CAPITOLO I

LA DELIBERAZIONE DEL SENATO E LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il 21 luglio 1966 il Senato della Repubblica ha approvato la seguente proposta di istituzione di una Commissione senatoriale di inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale:

Articolo 1. — È istituita una Commissione senatoriale di inchiesta, a norma dell'articolo 115 del Regolamento, sulla situazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e sulle cause che hanno determinato i fatti discussi nelle sedute del Senato del 23 e 24 marzo 1966.

Articolo 2. — La Commissione si avvarrà delle relazioni di inchiesta già acquisite agli atti parlamentari, nonchè di ogni altro mezzo di accertamento, sia diretto che indiretto, che riterrà di utilizzare per l'espletamento dei suoi compiti.

Articolo 3. — La Commissione è nominata dal Presidente del Senato su designazione dei Gruppi parlamentari.

Articolo 4. — La Commissione riferirà al Senato sulle risultanze delle indagini e degli esami di cui all'articolo 1, proporrà le eventuali misure atte ad ovviare alle irregolarità riscontrate e darà le indicazioni che riterrà utili per la riorganizzazione dell'Istituto, e ciò senza pregiudizio dell'iniziativa governativa in materia.

Articolo 5. — La Commissione presenterà la sua relazione al Senato entro il termine di sei mesi dalla sua nomina.

Articolo 6. — Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

Su designazione dei Gruppi parlamentari, il Presidente del Senato ha provveduto, il 20 settembre 1966, alla nomina dei membri della Commissione, che è risultata così composta: Bermani, Brambilla, Chabod, Deriu, Di Grazia, Di Prisco, Giraudo, Maccarrone, Mongelli, Pace, Perrino, Petrone, Rotta, Sellitti, Torelli, Trebbi, Varaldo e Zane.

Nel corso della prima riunione, in data 22 settembre 1966, la Commissione ha eletto a Presidente il senatore Giraudo, a Vice Presidenti i senatori Bermani e Brambilla, a Segretari i senatori Deriu e Di Prisco.

Nella riunione successiva la Commissione, dopo aver discusso e determinato i criteri più opportuni per lo svolgimento ordinato e sollecito del proprio mandato, ha affidato a tre gruppi di lavoro i seguenti rispettivi settori di indagine:

I gruppo (Chabod, Di Grazia, Perrino, Petrone, Rotta, Sellitti) - Investigazioni sui fatti e sulle cause e responsabilità riferite all'attività antitubercolare (Case di cura, Gestioni dirette, Convenzioni, eccetera);

II gruppo (Maccarrone, Mongelli, Pace, Torelli, Trebbi, Varaldo) - Investigazioni sulla situazione patrimoniale e sulle attività economico-finanziarie dell'Istituto;

III gruppo (Bermani, Brambilla, Deriu, Di Prisco, Zane) - Investigazioni sul funzionamento dell'Istituto in ordine alle prestazioni assicurative e al contenzioso.

Al Presidente sono stati riservati i seguenti compiti: coordinamento dell'attività dei vari gruppi; rapporti con le Autorità amministrative e giudiziarie; richiesta di atti e documenti; convocazione di persone per la audizione; richiesta d'intervento della Polizia giudiziaria per l'eventuale sequestro di atti e documenti.

In data 8 marzo 1967 è stata presentata al Senato dal Presidente della Commissione la seguente proposta di proroga del termine di presentazione della relazione:

Articolo unico. — Il termine di sei mesi previsto dall'articolo 5 della proposta di inchiesta parlamentare sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della pre-

videnza sociale, approvata dal Senato della Repubblica il 21 luglio 1966, è prorogato al 31 maggio 1967.

La proposta fu approvata il 15 marzo 1967.

I gruppi di lavoro hanno tenuto complessivamente 41 riunioni, ascoltando 42 deposizioni.

La Commissione in seduta plenaria ha tenuto 46 riunioni, ascoltando 14 deposizioni.

Sono stati altresì disposti ed effettuati i seguenti sopralluoghi: Azienda agraria di San Giovanni Suergiu; Sanatori dell'INPS di Napoli, Catania e Costarainera; Sedi provinciali di Milano e di Bari.

La Commissione ha ultimato i suoi lavori il 30 maggio 1967, assumendo all'unanimità le conclusioni sull'accertamento dei fatti e delle loro cause e manifestando su parte delle indicazioni le diverse opinioni riferite dalla relazione, il cui testo definitivo è stato poi approvato all'unanimità.

CAPITOLO II

OGGETTO, CRITERI DIRETTIVI E STRUMENTI DELLA INCHIESTA

Il dibattito in Senato

In via preliminare è opportuno delineare sinteticamente i fatti e le vicende che, poste in evidenza nelle discussioni svolte durante le sedute del 23-24 marzo 1966, costituiscono le premesse di ordine sostanziale dell'indagine demandata alla Commissione con la deliberazione del 21 luglio 1966.

L'articolo primo di quest'ultima, infatti, nella determinazione dell'oggetto dell'inchiesa, contiene un esplicito riferimento non soltanto all'attuale situazione della gestione e dell'andamento dell'INPS, ma altresì agli specifici episodi denunciati in Senato, portati a conoscenza dell'opinione pubblica da parte degli organi di stampa e di informazione e in qualche caso sottoposti all'Autorità giudiziaria.

D'altronde non solo sotto il profilo formale, secondo il disposto dell'articolo primo, ma altresì dal punto di vista sostanziale tali episodi, costituendo il sintomo più evidente dell'esistenza di anomalie e disfunzioni nella vita dell'Istituto, rappresentano i presupposti di qualsiasi indagine volta ad approfondire l'argomento. La Commissione quindi, dopo aver sommariamente inquadrato i termini della vicenda alla luce degli elementi emersi nella discussione in Assemblea, ha inteso valutarne l'esatta consistenza e porre in rilievo gli eventuali legami con la struttura dell'Istituto stesso, sceverandone quelli che, per natura o dimensioni, abbiano più semplicemente il carattere di illeciti individuali, ascrivibili soltanto a singole persone e non anche a disfunzioni o deficienze insite nell'organizzazione.

Questo primo vaglio è apparso necessario non solo in vista delle finalità che l'inchiesta per sua natura mira a raggiungere, ma anche perchè, come meglio si porrà in evidenza successivamente, i fatti denunciati devono essere valutati obiettivamente, nella loro reale consistenza, rimuovendone tutte le eventuali esagerazioni o inesattezze che, per diverse ragioni, possono eventualmente essere state riportate.

Le vicende dell'INPS hanno costituito l'oggetto di due mozioni (senatore Schiavetti e altri, senatore Maccarrone e altri) e di sei interpellanze (senatore Nencioni e altri, senatore Roda, senatore Rotta e altri, senatore Macaggi e altri, senatore Salari e altri, senatore Mongelli) discusse ampiamente in Senato il 23-24 marzo 1966.

Tra gli elementi e le circostanze denunciate all'attenzione dell'Assemblea va posta in rilievo innanzitutto la critica alle dimensioni dell'Istituto, definite spropositate e macchinose soprattutto con riferimento alla sua gestione amministrativa e al bilancio (cfr. interventi Roda, Brambilla, Rotta, Salari).

I noti fatti connessi al settore e all'indirizzo della assistenza antitubercolare e gli abusi in alcuni preventori sono stati presi in considerazione come sintomi di una più generale disfunzione dell'Istituto, nei vari servizi centrali e periferici, nonchè della scarsa vigilanza da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (cfr. interventi Roda, Maccarrone, Spezzano, Rotta,

Macaggi). Analogo rilievo si è inteso attribuire ad alcuni episodi verificatisi nel Sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli (cfr. interventi Roda, Maccarrone, Spezzano, Macaggi). Più in generale si sono esposte varie critiche all'attuale configurazione del sistema assistenziale nel settore antitubercolare (cfr. intervento Brambilla).

Altra specifica anomalia è stata identificata nella struttura accentrata dell'Istituto e nell'insufficienza del sistema e del funzionamento dei controlli, del che si sarebbero valsi il defunto Presidente, onorevole Angelo Corsi ed altri organi che, a dire di alcuni degli intervenuti nella discussione, avrebbero politicizzato l'INPS utilizzandolo a vantaggio di determinate posizioni politiche (cfr. interventi Nencioni, Roda, Spezzano, Maccarrone, Pasquato).

Diversi rilievi e accuse sono stati mossi circa i criteri seguiti nella gestione del patrimonio dell'Istituto: le aziende agrarie (cfr. intervento Maccarrone), il sistema dei depositi bancari (cfr. interventi Maccarrone e Nencioni), le vicende connesse alla costruzione della nuova sede di Napoli (cfr. intervento Maccarrone) e all'istituzione di numerose cooperative edilizie tra i dipendenti dell'Istituto ed estranei variamente agevolate (cfr. intervento Roda).

L'esigenza di predisporre un'inchiesta parlamentare per chiarire la fondatezza dei fatti, studiarne correlativamente le cause e le prospettive di una riorganizzazione e riforma dell'Istituto, è stata concordemente sottolineata da tutti gli intervenuti.

Va rilevato infine che tra le proposte di più urgente attuazione sono state indicate, nel dibattito in Aula, alcune di cui la Commissione ha tenuto particolarmente conto nell'elaborazione delle proprie indagini. Va così ricordata la necessaria, pronta istituzione, già prevista dalla legge, dei Comitati provinciali (Maccarrone, Brambilla, Fiore); la modifica del sistema di vigilanza e controllo attualmente inadeguato (Salari); la modifica del sistema di decisione dei ricorsi presentati all'Istituto (Fiore); infine l'adozione di nuovi criteri di determinazione dei contributi previdenziali nonchè di investimento più produttivo del patrimonio (Pasquato).

I compiti della Commissione

Il richiamo degli episodi denunciati alla attenzione del Senato acquista dunque una particolare rilevanza ai fini di delimitare ed inquadrare l'oggetto dell'indagine affidata alla Commissione a sensi dell'articolo primo della delibera approvata il 21 luglio 1966. È evidente tuttavia, per il combinato disposto di quell'articolo con gli articoli 2 e 4 della deliberazione, che l'indagine non doveva naturalmente restringersi alla valutazione e all'analisi di tali fatti, sia pure in termini approfonditi, ma estendersi a tutte le anomalie e disfunzioni che, riferibili alla vita dell'Istituto, fossero emerse dall'esame del materiale di cognizione e probatorio indicato nell'articolo 2.

L'interpretazione della formula letterale dell'articolo primo, volutamente ampia nel definire l'oggetto dell'inchiesta, ha trovato conferma, a giudizio della Commissione, nel richiamo ai lavori preparatori della deliberazione; questa infatti, adottando una formula onnicomprensiva, si è discostata nel testo definitivo dalle proposte avanzate sull'argomento (Parri ed altri, Bergamasco, Nencioni), le quali si riferivano ad episodi e questioni più dettagliate e circoscritte.

Alla stregua degli articoli 1 e 4 della deliberazione, la Commissione ha pertanto ritenuto di poter delineare l'accertamento ad essa demandato, sotto un triplice profilo: analisi della situazione dell'INPS, con particolare riferimento alle cause determinanti i fatti richiamati al paragrafo precedente; studio ed elaborazione delle misure necessarie ad ovviare alle irregolarità riscontrate; formulazione dei criteri di massima e delle indicazioni idonee a consentire, sotto un profilo più generale, una riorganizzazione dell'Istituto.

In relazione al primo punto, coerentemente al disposto dell'articolo primo, la Commissione ha ritenuto opportuno soffermarsi innanzitutto, in termini generali e sintetici, sulla situazione attuale dell'Istituto con riferimento alla sua struttura, organizzazione, gestione e attività. Siffato inquadramento, che doveva tener conto dell'evoluzione del-

l'Ente dalle origini alle attuali dimensioni, è apparso necessario sotto un duplice profilo: consentire una valutazione delle irregolarità e degli illeciti riscontrati, soprattutto per quanto concerne le reali dimensioni di questi, e coordinare le eventuali indicazioni di riforma dell'Istituto con le più generali esigenze del settore assistenziale e previdenziale, tenendo conto delle prospettive di ordine politico-sociale oggi elaborate in questo campo.

Nell'analisi degli episodi la Commissione ha tenuto particolarmente presenti i criteri d'indagine che scaturiscono esplicitamente dalla considerazione della sua peculiare natura di organo strumentale del potere di controllo spettante al Senato. Pertanto l'attività di indagine si è proposta in primo luogo di accertare la veridicità e la consistenza dei fatti denunciati, al fine di porre poi in luce se, e in quale misura, essi possano ritenersi degli illeciti particolari, ascrivibili a singole e individuate persone, ovvero se debbano invece considerarsi espressione di un più generale malcostume, agevolato, suggerito o quanto meno consentito dalle carenze o inadeguatezze della struttura dell'Istituto.

Esulava invece dall'oggetto di questa indagine l'accertamento di specifiche e concrete responsabilità di ordine civile, penale e amministrativo, come meglio si esporrà successivamente. I fatti di cui all'articolo primo andavano considerati nel loro aspetto di sintomi o meno di una disfunzione che è il reale oggetto dell'inchiesta, ed entro tali limiti andavano esaminati. Questa considerazione ha ispirato la Commissione nell'analisi, nella valutazione, nell'approfondimento dei diversi illeciti denunciati, ad eccezione di quelli che rivestivano un ben preciso carattere di responsabilità personale di singoli individui e, se pur gravi e meritevoli di biasimo o conseguenze in altra sede, non servivano ad illuminare e chiarire alcuno degli aspetti della crisi esistente nell'Istituto.

L'indagine verteva essenzialmente su tre argomenti, in cui possono raggrupparsi gli illeciti e le disfunzioni indicate: fatti e problemi relativi all'assistenza antitubercolare; al patrimonio dell'Istituto e alla sua gestione; alla struttura di quest'ultimo con particolare riferimento alle prestazioni assicurative e al contenzioso. La Commissione, avvalendosi dei suoi poteri di autoorganizzazione e di coordinamento dei lavori, ha pertanto costituito tre distinti Gruppi di studio per l'analisi separata dei tre settori, riservando ad un momento successivo, in sede plenaria, la discussione, l'elaborazione ed il vaglio degli elementi così raccolti.

Le due successive fasi dell'indagine, volte allo studio delle misure per ovviare alle irregolarità accertate e all'indicazione dei criteri per una futura riforma dell'Istituto, sono state ispirate a princìpi di carattere generale. La Commissione non poteva, logicamente, addentrarsi in analisi minute di carattere tecnico ed organizzativo, che devono essere demandate in un secondo momento ai competenti organi amministrativi.

Gli strumenti di indagine

Gli strumenti di indagine posti a disposizione della Commissione per lo svolgimento del proprio lavoro sono indicati dall'articolo 2 della deliberazione: alcuni di essi, rappresentati dalle relazioni di inchiesta, già acquisiti agli atti parlamentari, sono espressamente richiamati dalla norma. La Commissione ha pertanto preso in esame le relazioni del Collegio sindacale, presentate al Senato dal Ministro del lavoro rispettivamente il 24 marzo 1966, il 18 giugno ed il 21 luglio 1966, nonchè una serie di atti presentati dal senatore Nencioni il 24 marzo 1966.

Gli altri mezzi di accertamento, sia diretto che indiretto, sono stati individuati e utilizzati nell'esercizio di un potere discrezionale che la Commissione ha ritenuto implicito nella formula dell'articolo 2 e conseguente alla natura dei suoi compiti inquirenti.

Sotto il profilo formale essi possono suddividersi in due categorie: 1) raccolta delle deposizioni testimoniali dei dipendenti dell'Istituto, di persone comunque preposte o interessate alla sua gestione e degli autori delle relazioni allegate agli atti, per ottenere chiarimenti e conferme sul contenuto di queste ultime, nell'immediatezza di un contrad-

dittorio che consentisse agli inquirenti di formarsi un pieno e sicuro convincimento; 2) richiesta di documenti e di informazioni alla Pubblica Amministrazione, e all'INPS in particolare, nell'esercizio di un potere disciplinato dalle norme processuali applicabili in questa sede, secondo il preciso disposto dell'articolo 82 della Costituzione.

Sotto il profilo sostanziale la scelta dei mezzi di accertamento ritenuti attendibili e rilevanti è stata guidata ovviamente dall'oggetto dell'indagine e dalle finalità che la Commissione si è proposta.

La natura dell'indagine, e di alcuni episodi in particolare, rende palese la connessione necessaria tra l'attività della Commissione e quella esercitata in altra sede, nei settori di loro competenza, dall'Autorità giudiziaria e dall'Autorità amministrativa. Per quanto concerne la prima di esse, è noto che alcuni dei fatti denunciati al Senato ed esaminati da questa Commissione sono oggetto di procedimento penale in fase istruttoria o di giudizio. La diversa origine, natura, struttura, finalità ed oggetto delle indagini, rispettivamente demandate alla Commissione e all'Autorità giudiziaria, nonchè la diversità dei poteri di ordine sostanziale da esse esercitati hanno consentito di ritenere con certezza escluso non solo qualsivoglia vincolo di pregiudizialità e subordinazione reciproca in termini giuridici, ma altresì il benchè minimo timore di interferenze dell'una sull'altra, anche in via di fatto.

È pacifica ed evidente la sostanziale differenza che intercorre fra l'esercizio del potere-dovere spettante all'Autorità giudiziaria (per l'accertamento di una *notitia criminis*, per la valutazione della sua rilevanza e consistenza e per l'applicazione di sanzioni penali ove si sia verificato un reato) e l'esercizio del controllo politico spettante al Parlamento, cui si ricollega quello di inchiesta demandato alla Commissione, per accertare più semplicemente l'esistenza e la fondatezza di taluni fatti, prescindendo dalle conseguenze che essi possono avere per la legge penale.

La Commissione non si è ritenuta pertanto vincolata in alcun modo dai risultati eventualmente già raggiunti in sede giudiziaria in ordine a tali fatti. Ciò non di meno essa, nell'esercizio discrezionale dei suoi poteri inquirenti, ha reputato opportuno avvalersi anche degli elementi di prova emergenti da taluni atti dell'Autorità giudiziaria e di richiedere a quest'ultima notizie e informazioni sui procedimenti penali tuttora in corso, compatibilmente con l'esigenza di tutela del segreto istruttorio. Siffatto materiale probatorio doveva essere preso, a giudizio della Commissione, in particolare considerazione ai fini d'inchiesta e di accertamento, proprio in vista delle sue peculiari garanzie di attendibilità e serietà, data la sede e la natura degli atti in cui è raccolto.

Diverso problema, che non occorre in questa sede approfondire, è quello del legame di ordine formale posto dall'articolo 82 della Costituzione tra i poteri e i limiti della Autorità giudiziaria e quelli della Commissione, che ai primi vengono assimilati. È evidente infatti che un siffatto collegamento si riferisce solamente al *modus procedendi* ed alla necessità di salvaguardare, anche nell'inchiesta parlamentare, i diritti garantiti al cittadino del rispetto delle norme processuali. A questo rispetto si è perciò ispirata la Commissione, particolarmente nella raccolta del materiale probatorio, rappresentato dalle deposizioni testimoniali; non si è peraltro verificata nel corso dell'inchiesta alcuna ipotesi che rendesse necessaria la adozione di provvedimenti a carattere comunque coercitivo.

Per quanto si riferisce ai rapporti tra lo svolgimento dei compiti demandati a questa Commissione e le competenze dell'Autorità amministrativa nei confronti dell'INPS, non è scaturito da essi alcun problema di interferenza e confusione.

In merito ai rapporti con l'INPS va ricordata tuttavia la lettera che il Direttore generale, dottor Carlo Alberto Masini, ha diramato in data 20 ottobre 1966 ai Vice Direttori Generali, ai Capi Servizio, ai Capi Uffici autonomi.

La lettera informava dell'incarico dato dal Direttore generale al Capo della sua segreteria particolare di « curare i rapporti di carattere generale fra l'Amministrazione e gli

uffici del Senato e dei Ministeri vigilanti comunque interessati ai lavori della Commissione » e disponeva « per evidenti necessità di coordinamento » che i singoli funzionari presentassero « una sommaria relazione scritta sui contatti personali avuti » con la stessa Commissione e trasmettessero al Direttore generale in triplice esemplare i documenti ad essi richiesti, documenti che il Direttore generale si riservava « di esaminare preliminarmente per cognizione personale ». La lettera così concludeva: « Tutto questo con riserva di impartire eventuali altre disposizioni quando i contatti dei componenti della Commissione saranno entrati in una fase diversa da quella puramente informativa ora in atto ».

Appena venuta a conoscenza di tale lettera la Commissione ne discusse a lungo e, ravvisandovi la possibilità di un turbamento delle indagini in corso, convocò e sentì il dottor Masini, che riconobbe essere il testo della lettera non conforme alle proprie intenzioni, rivolte unicamente a facilitare e coordinare all'interno dell'Istituto i rapporti con l'organo inquirente. La Commissione richiese al Presidente dell'INPS, dottor Gaetano Fanelli, la remissione delle relazioni già presentate al Direttore generale, nonchè sollecite e precise disposizioni per l'immediata revoca delle istruzioni emanate.

Va dato atto al Presidente e al Direttore generale di aver corrisposto con prontezza all'invito e di aver assecondato poi, in ogni circostanza, l'esercizio dei poteri inquirenti della Commissione. Questa peraltro, nel mentre riconosce che la menzionata lettera non ha avuto conseguenze sostanziali, afferma recisamente l'inconciliabilità di una tale iniziativa e di qualsiasi altra analoga, comunque motivata, con l'esercizio delle funzioni di inchiesta parlamentare.

È superfluo rilevare come non rientrava nelle attribuzioni di questa Commissione, alla luce della natura dei suoi poteri di inchiesta e dell'oggetto di indagine, l'adozione di sanzioni disciplinari nei confronti di eventuali responsabili di illeciti amministrativi, ovvero, più in generale, l'individuazione di specifiche ipotesi di responsabilità amministrativa, riservata ad altra sede e competenza.

La Commissione ha rivolto invece particolare attenzione al complesso di notizie e di studi riferentisi alla previdenza sociale e alle prospettive di riforma dell'Istituto, notizie raccolte particolarmente negli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia (volumi I, X, XI), nonchè nella Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia (volumi XI e XII) e negli studi avviati in materia dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e da speciali Commissioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Va infine sottolineato, come ultima considerazione di metodo in ordine ai lavori svolti dalla Commissione, che questi ultimi non hanno in alcun modo turbato ed arrecato intralcio allo svolgimento dei delicati compiti istituzionali propri dell'INPS. Le modalità delle indagini, limitate nei rapporti con l'Istituto alla richiesta di documenti ed informazioni da parte dell'Ufficio di Presidenza della Commissione e alla audizione di deposizioni testimoniali, non hanno infatti provocato interferenze dannose o pregiudizievoli, consentendo all'Istituto medesimo una piena libertà nella propria attività abituale.

ORIGINI, SVILUPPO E ORDINAMENTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORIGINI, SVILUPPO E ORDINAMENTO DELL'INPS

L'Istituto nazionale della previdenza sociale trae le sue origini dalla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai istituita con la legge 17 luglio 1898, n. 350. Con questa denominazione rimase fino a quando il decreto-legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, la trasformò in Cassa nazionale per le assicurazioni sociali. Fu il regio decreto-legge 27 marzo 1933, n. 371, ad elevare la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali in Istituto nazionale della previdenza sociale.

Sono tre tappe che traggono la loro importanza, più che dalla trasformazione delle sigle, dalla trasformazione della natura e dell'estensione delle varie forme assicurative, in origine a carattere essenzialmente facoltativo e trasformatesi via via in forme obbligatorie, destinate inizialmente a settori strettamente circoscritti e gradualmente allargatesi fino a coprire non solo tutti i lavoratori dipendenti ma oggi anche quelli autonomi, e non solo i soggetti attivi, ma anche i loro familiari e superstiti.

La Commissione d'inchiesta nell'apprestarsi a valutare la situazione dell'INPS ha attentamente considerato il continuo ed accentuato incremento delle attività dell'Istituto, derivante sia dall'attribuzione per legge ad esso di forme assicurative riguardanti nuovi rischi, sia dall'aumento del numero dei soggetti compresi nel campo di applicazione delle assicurazioni allo stesso affidate.

Prendendo in considerazione gli anni successivi alla seconda guerra mondiale, è dato di constatare che il numero degli assicurati soggetti alle varie gestioni dell'Istituto è aumentato di circa il 100 per cento. Al riguardo è da tener presente che, alla fine dell'anno 1966, su una popolazione attiva di circa 20 milioni di unità, i lavoratori soggetti alle assicurazioni gestite dall'Istituto risultano distribuiti come segue:

— assicurazione generale obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti	12 milioni	circa
— gestioni speciali concernenti i lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani, commercianti)	7 milioni	»
— fondi sostitutivi, integrativi e facoltativi	0,7 milioni	»
— assicurazione obbligatoria per la disoccupazione	9,5 milioni	»
— assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi	14 milioni	»
— tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri	0,5 milioni	»
— assegni familiari	7,5 milioni	»
— cassa integrazione guadagni	3,5 milioni	»

È da tener presente che gli assicurati soggetti a più forme assicurative sono compresi, nel prospetto sopraindicato, in ciascuna delle gestioni cui si riferisce il singolo obbligo assicurativo.

Nel periodo compreso fra il 1945 ed il 1965, le entrate complessive dell'Istituto, a moneta costante (cioè in valuta 1965), erano passate da lire 83 miliardi circa, a lire 3.361 miliardi, con un incremento di 40 volte, mentre le uscite sono passate da lire 98 miliardi circa ad oltre lire 3.100 miliardi, con un incremento di oltre 31 volte.

Per quanto riguarda le pensioni — che costituiscono la prestazione fondamentale dell'INPS — risulta che nel corso del 1945 ne furono liquidate circa 105.000, mentre nel 1965 ne sono state liquidate oltre 643.000, con un aumento superiore a 6 volte. Inoltre, il numero delle pensioni in corso di godimento alla fine dell'anno è passato da poco più di 1 milione, nel 1945, a 6.665.000 nel 1965, con un aumento, anche qui, superiore a 6 volte. D'altro canto, è opportuno soggiungere che il numero delle pensioni in corso di pagamento è oggi sensibilmente su-

periore, sia per il naturale incremento annuo delle pensioni delle diverse gestioni e fondi, sia per la concessione delle pensioni stesse ai piccoli commercianti.

Nel considerare il rilevante sviluppo dell'INPS e le dimensioni assunte dalla sua attività, la Commissione non ha trascurato di considerare anche la proporzionalità o meno tra gli indici di questi incrementi e le dimensioni dell'Amministrazione nel farvi fronte. Il personale dell'Istituto (escluso quello delle istituzioni sanitarie) è aumentato nel frattempo non più del 50 per cento, passando dalle 12.587 unità del 1945, alle 18.534 unità del 1965. Il che dimostra come un'organizzazione di base possa adeguarsi, entro certi limiti, a crescenti esigenze esecutive, anche perchè vi sono incrementi degli indici di sviluppo (quelli finanziari ad esempio) ai quali non corrisponde sempre un diretto aumento degli adempimenti burocratici.

È da considerare peraltro che onerosi compiti sono stati imposti all'Istituto particolarmente dai numerosi provvedimenti di legge rivolti ad adeguare a più riprese i trattamenti pensionistici. Basti ricordare la legge 20 febbraio 1958, n. 55, che ha comportato la riliquidazione di tutte le pensioni in essere alla data del 1° gennaio 1958; le leggi 12 agosto 1962, nn. 1338 e 1339, che hanno dato luogo all'ulteriore riliquidazione delle circa 4.600.000 pensioni in corso di godimento; la legge 9 gennaio 1963, n. 9, che ha comportato la riliquidazione di circa un milione di pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni; il decreto-legge 3 dicembre 1964, n. 1355, che ha disposto la concessione di un assegno straordinario a tutti i pensionati dell'assicurazione generale obbligatoria; la legge 21 luglio 1965, n. 903, che ha stabilito la rivalutazione delle pensioni di oltre 6 milioni di assicurati. A questi adempimenti accresciuti in misura così rilevante ed in modo tutt'altro che organico, l'Istituto, nel suo complesso, ha potuto far fronte grazie all'impegno posto dal personale, così come hanno riconosciuto del resto i senatori intervenuti nel dibattito del 23 e del 24 marzo dello scorso anno.

La struttura organizzativa dell'Ente, tuttora regolata dal decreto-legge 4 ottobre 1935, n 1827, convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, è rimasta invece quale era nell'anteguerra. Essa si fonda al centro su un ufficio di Presidenza e su una Direzione generale, e conta alla periferia uffici provinciali in ogni città capoluogo di provincia (92 sedi, più una sede circondariale, quella di Pordenone); 15 uffici locali e 97 centri di informazione. Gli Ispettorati compartimentali sono 11 (Piemonte, Lombardia, Tre Venezie, Emilia, Toscana, Umbria, Marche e Abruzzi, Lazio e Terni, Campania, Calabria e Molise, Puglie e Lucania, Sicilia e Sardegna), con compiti di coordinamento non esattamente definiti e precisati.

A questa struttura tecnico-amministrativa si affianca quella sanitaria per un complesso di ben 66 istituzioni in gestione diretta e numerose case di cura in convenzione. Il personale delle case di cura in gestione diretta contava, nell'agosto 1966, 15.729 unità, così distribuite: 2.639 a rapporto di impiego; 11.716 a rapporto di lavoro; 1.374 religiosi.

Il Presidente dell'INPS è nominato con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro del lavoro di concerto con quello del tesoro.

Il Consiglio d'amministrazione è nominato con le stesse modalità del Presidente e costituisce il massimo organo deliberante dell'Istituto; il Comitato esecutivo, i cui membri sono eletti dal Consiglio di amministrazione, ha compiti ugualmente deliberativi, ma in un raggio più ristretto di quello proprio del Consiglio d'amministrazione.

Esistono inoltre 26 Comitati speciali preposti alla gestione dei cosiddetti fondi speciali e delle gestioni autonome, istituiti da apposite leggi. Detti Comitati sono composti dal Presidente dell'Istituto, da rappresentanti dei Ministeri e degli Enti interessati, da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, dal Direttore generale. Il Collegio sindacale completa questo quadro complesso ed al tempo stesso accentrato ed accentratore.

Due Vice Presidenti, eletti dal Consiglio d'amministrazione, uno in rappresentanza

dei datori di lavoro ed uno in rappresentanza dei lavoratori, hanno il compito di coadiuvare il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni.

Il Direttore generale sta al vertice della piramide burocratica, da cui domina e condiziona, positivamente o negativamente, la vita dell'INPS. Al suo fianco, con poteri limitati e derivati, stanno i tre Vice Direttori generali. Dal Direttore generale, che dispone di una propria segreteria, dipendono direttamente i Capi dei vari servizi o direttori centrali (i quali hanno una configurazione orizzontale all'interno dell'INPS) in numero complessivo di 17 (5 per i servizi assicurativi, 5 per i servizi di amministrazione, 4 per i tecnico-professionali, 3 per il coordinamento ed il controllo), più una Segreteria degli organi collegiali, un Centro meccanografico, un Ufficio autonomo contratti, un Ufficio stampa. Quasi ogni Servizio è articolato in uffici, che sono 67, e questi in sezioni, che sono 110.

L'organico del personale, le modalità di assunzione, lo stato giuridico, il trattamento economico, previdenziale ed assistenziale vengono disposti e disciplinati con regolamento interno, approvato dal Consiglio di amministrazione, ai sensi del punto 9° dell'articolo 14 del regio decreto legge 4 novembre 1935, n. 1827.

La Commissione ha ritenuto di non dover addentrarsi sui problemi del personale in generale, e sul trattamento economico in particolare, dato che essi già formano oggetto di esame in altra sede, dopo la nota determinazione al riguardo della Corte dei conti. Né si è creduto di dover prendere in esame taluni casi specifici, emersi anche all'attenzione della pubblica opinione, come ad esempio il caso Panzali, sia perchè di questi si è occupata o si sta occupando tuttora la Magistratura, sia perchè essi non rapresentano materia di competenza della Commissione.

Nel concludere questa breve premessa illustrativa sulle origini, l'organizzazione e le funzioni dell'Istituto, la Commissione intende sottolineare all'attenzione del Senato l'evidente sproporzione fra compiti e struttura dell'INPS, nonchè le conseguenze di carattere operativo, all'interno ed all'esterno dell'Istituto.

Sono conseguenze che devono ascriversi in primo luogo alla legislazione sviluppatasi vorticosamente ed in modo settoriale, e quindi non organico, determinando sovrapposizioni ed accavallamenti di leggi e di gestioni; in secondo luogo, all'instaurazione di metodi empirici di amministrazione che, nell'inadeguatezza di norme e di controlli, hanno consentito il verificarsi di alcune disfunzioni, anomalie ed irregolarità, delle quali si è occupata l'opinione pubblica, il Parlamento ed, in qualche caso, anche l'Autorità giudiziaria.

L'ATTIVITA' ANTITUBERCOLARE DELL'INPS

CAPITOLO I

L'ATTIVITA' ANTITUBERCOLARE DELL'INPS

L'INPS gestisce l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi in forza del decreto-legge 27 ottobre 1927, n. 2055 (convertito nella legge 20 maggio 1928, n. 1132), il quale riservò ai Consorzi provinciali antitubercolari la preminente attività profilattica e marginalmente curativa ed all'INPS l'assistenza curativa della popolazione assicurata.

La legge nel determinare i limiti del rischio assicurativo dà diritto, agli assicurati e loro familiari, al ricovero in luogo di cura « quando siano riconosciuti affetti da tubercolosi in fase attiva ». Una lunga elaborazione giurisprudenziale ha ormai stabilito che la cura della tbc rientra nella competenza dell'Istituto qualunque sia il grado di attività della malattia.

La tbc, come è noto, è una malattia che può colpire tutti gli organi ed apparati dell'organismo umano. L'organo più frequentemente colpito è il polmone ed è anche generalmente il primo nel quale la malattia si insedia. La tbc polmonare, pertanto, è la forma preminente e, non solo per frequenza, ma anche per pericolosità sociale, considerato che essa costituisce la fonte principale di contagio, avvenendo questo nella maggior parte dei casi attraverso l'escreato bronchiale.

Per questi motivi le affezioni tubercolari che possono colpire l'organismo si sogliono classificare in due grandi gruppi: la tubercolosi polmonare e quella extrapolmonare (linfoghiandolare, ossea, dell'apparato urogenitale, eccetera). Dal lato sociale in relazione alla loro contagiosità o meno, la tbc polmonare si distingue in forme aperte (e cioè bacillifere) e forme chiuse (non bacillifere). Dal lato clinico le varie affezioni tubercolari sono classificate, in relazione al decorso, in forme evolutive e forme stabilizzate. Nei bambini ha un particolare significato clinico e sociale il primo contagio (complesso primario polmonare), soprattutto in ordine agli opportuni interventi atti ad evitare che l'infezione si trasformi in malattia.

Tutte le forme di tbc, a seconda dell'organo colpito, del loro stato evolutivo, del periodo di contagio, eccetera, richiedono, oltre a terapie diverse, anche differenti luoghi di cura idonei per ambiente climatico. Da ciò deriva la necessità di una efficiente rete assistenziale di case di cura, comprendente preventori e sanatori di pianura, di collina, di montagna, di mare, ovviamente dislocati in modo da non allontanare eccessivamente gli assistiti (specie se donne e bambini) dalla propria residenza.

I preventori utilizzati dall'INPS appartengono alla categoria di quelli « vigilati » che, contrariamente ai preventori « semplici » (destinati soltanto ai bambini deboli o distrofici o deperiti a causa di malattie generali non tubercolari), servono per intervenire con appropriata terapia sui bambini già colpiti dalla prima infezione, nel momento in cui questa si è manifestata, oppure quando, già superata, il bambino ha bisogno di apposite cure per prevenire l'insorgenza futura di una malattia tubercolare. Si tratta di luoghi di cura ove si provvede alla terapia delle infezioni primarie tubercolari dell'apparato respiratorio ed alla prevenzione del successivo evolversi dell'infezione; compiti questi che rigorosamente si inquadrano nelle attribuzioni affidate dalla legge all'INPS.

Siffatta varietà di esigenze terapeutiche e sociali non poteva essere coperta, per tutto il territorio nazionale e nell'altissima proporzione inizialmente richiesta (un letto per ogni morto per tbc, e cioè, nel 1929, 60.000 circa), con le sole possibilità dell'INPS. Pertanto, sia la legge istitutiva, sia l'articolo 67 del decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, hanno previsto espressamente che, in caso di mancanza di disponibilità di posti nei luoghi di cura dell'Istituto, si potesse procedere al ricovero presso istituzioni ospedaliere debitamente autorizzate, con le quali l'Istituto avesse stipulato speciali convenzioni. Alle case di cura di terzi l'INPS dovette quindi far ricorso, ed in larga misura fin dall'inizio della sua gestione, ma tale utilizzazione andò man mano diminuen-

do in relazione al progressivo estendersi della rete sanatoriale di sua proprietà, fino a stabilizzarsi, negli anni dal 1941 al 1962, intorno a percentuali di poco superiori al 50 per cento degli assistiti.

Nelle case di cura a gestione diretta fu data la precedenza alla lotta contro le forme polmonari, sicchè la maggior parte dei ricoveri in case di cura di terzi erano e sono da riferirsi alle forme primarie dell'infanzia ed a quelle extrapolmonari.

Negli ultimi tempi, in conseguenza della efficace lotta degli anni precedenti e dell'affermarsi delle nuove terapie, i ricoveri per tbc polmonare hanno subito un forte decremento, particolarmente sensibile nel settore femminile, mentre per le infezioni primarie dei bambini e per le forme extrapolmonari non si è assistito ad un fenomeno di uguale portata. Tale situazione ha provocato in vari sanatori il noto fenomeno dei posti-letto vuoti, ed ha dato origine alla singolare situazione — a prima vista assolutamente contraddittoria — di avere posti inutilizzati nei sanatori dell'INPS (con evidente aumento del costo retta *pro capite*) e di mantenere una consistente aliquota di assistiti presso case di cura convenzionate.

Ad un più attento esame il fenomeno trova giustificazione nelle considerazioni già esposte in quanto:

1) la rete sanatoriale dell'INPS è costituita essenzialmente da case di cura per le forme polmonari, quelle cioè in cui si è manifestata e si manifesta, e con andamento accentuato, una sensibile contrazione delle necessità;

2) l'attuazione integrale — anche solo per le forme polmonari — del principio « tutti gli assistiti dell'INPS nei sanatori dell'INPS » non è possibile, sia per il rispetto di talune esigenze climatico-terapeutiche, sia per il rispetto di non meno apprezzabili esigenze di ordine sociale, riferibili particolarmente alla vicinanza dei luoghi di cura alla residenza dei malati.

Vari tentativi di trasferimenti d'autorità, compiuti negli ultimi anni nel quadro di una piena utilizzazione dei posti-letto, hanno suscitato infatti vivaci reazioni da parte dei ricoverati, delle loro associazioni rappresentative e di autorità locali, quando non sono stati elusi dagli stessi malati attraverso dimissioni, seguite a breve scadenza da ricoveri d'urgenza nelle case di cura di loro gradimento;

3) l'impossibilità, allo stato attuale della legislazione, di eliminare i ricoveri normali e d'urgenza presso gli ospedali pubblici;

4) l'opportunità per alcune particolari categorie di assistiti (indisciplinati abituali, etilisti, eccetera) del ricovero in piccole case di cura convenzionate, ove la loro presenza è di più facile controllo. In questi ultimi anni l'Istituto ha cercato di far fronte a questa situazione con vari accorgimenti, in particolare riesaminando e riducendo le convenzioni e utilizzando, per le forme di tbc extrapolmonari e primarie dell'infanzia, talune case di cura o reparti già destinati alle forme polmonari.

Secondo alcuni dati comunicati dalla Direzione dell'INPS, il problema dei posti-letto, se pur non ancora risolto per la necessaria gradualità e progressività di questa azione, può considerarsi oggi avviato a soluzione. Infatti i ricoveri nelle case di cura a gestione diretta, tra il 1959 ed il 1966, avrebbero avuto un indice di diminuzione del 19,68 per cento, contro il 51,67 per cento di quelli in case di cura private.

In questa situazione tuttora difficile e complessa e che ben maggiori dimensioni di squilibrio, come si è visto, presentava in passato, vanno collocate le vicende relative alla gestione delle case di cura.

La tabella allegata riporta le entrate contributive dal 1961 al 1966 e le relative uscite per prestazioni sia economiche che sanitarie, con distinzione del costo totale dei ricoveri sia in gestione diretta che in convenzione. In essa si rileva inoltre il costo medio giornaliero per assistito in case di cura in proprietà, in convenzione e per ricovero post-sanatoriale sempre dal 1961 al 1966.

TABELLA *E*

ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA CONTRO LA TUBERCOLOSI

(*in migliaia di lire*)

ESERCIZIO	Entrate contributive	Uscite per prestazioni		Costo totale dei ricoveri							Costo medio giornaliero per assistito in casa di cura		
				Gestione diretta				In convenzione					
		Economiche	Sanitarie	Preventori	Sanatori	Centri di recupero	Totale	Sanatori	Centri di recupero	Totale	di proprietà	in convenzione	per ricovero post sanatoriale
a	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*	*g*	*h*	*i*	*l*	*m*	*n*	*o*	*p*
1961	65.907.659	14.607.985	51.780.715	1.565.523	28.988.959	377.973	30.932.455	19.689.970	10.827	19.700.797	4.024	2.269	4.516
1962	76.322.258	13.962.903	54.650.958	1.693.542	31.702.413	402.641	33.798.596	19.617.821	6.257	19.624.078	4.651	2.419	4.682
1963	90.750.635	16.467.950	68.411.716	2.365.199	43.026.893	498.584	45.881.676	21.142.675	1.857	21.144.532	6.524	2.781	5.760
1964	120.118.209	23.597.445	73.897.056	2.237.229	45.248.837	648.860	48.134.926	24.016.162	1.523	24.017.685	7.093	3.363	7.520
1965	99.304.277	22.969.179	71.928.490	2.041.766	45.114.699	662.527	47.818.992	22.445.573	731	22.446.304	7.386	3.474	6.729
1966	110.276.297	21.169.555	72.612.322	2.697.105	44.747.551	793.720	48.238.376	22.550.252	566	22.550.818	7.465	4.066	6.780

Nota. — La somma dei costi totali dei ricoveri in gestione diretta (colonna *h*) ed in convenzione (colonna *m*) non corrisponde con le uscite per prestazioni sanitarie (colonna *d*). La differenza è dovuta alla spesa per altre prestazioni sanitarie che non sono state esposte nel presente prospetto: cura ambulatoria; indennità di viaggio agli assistiti per il ricovero in case di cura; colonie marine e montane per i figli dei tubercolotici.

CAPITOLO II

LA VICENDA ALIOTTA

Gli illeciti del dottor Aliotta

I fatti del processo « Aliotta » risultano dalla precisa sintesi dei relativi capi di imputazione.

Nicola Aliotta è imputato « di truffa continuata ed aggravata per avere, in concorso con Sammarco Salvatore ed altri:

A) ottenuto dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nell'interesse della società SICEP (Società Istituti Climatici e Preventoriali), la stipula della convenzione 27-7-1957 per il ricovero e la cura dei tubercolotici di ambo i sessi dai 4 ai 12 anni portatori di forme primarie, nel preventorio per l'infanzia « Villa Santa Maria » di Galliano del Capo (Lecce) e successivamente, in data 27-7-1959, l'estensione della convenzione medesima alle sezioni di Alessano (in data 27-7-1959) e di Via Arnesano in Lecce (in data 5-8-1961) per il ricovero e la cura anche dei minori di ambo i sessi dai 2 ai 14 anni, inducendo in errore l'Istituto predetto:

a) sulla reale composizione della società SICEP facendola apparire come costituita tra il Sammarco, Cuomo Carlo e De Martino Silvia (madre dell'Aliotta) mentre in realtà l'intero capitale sociale apparteneva all'Aliotta, cui le quote sociali furono, anche nominalmente, attribuite il 28-3-1957, contestualmente al rogito notarile per le quote intestate al Sammarco ed al Cuomo, e il 30-12-1957, per quella intestata alla De Martino;

b) sulla persona dell'amministratore della società SICEP in quanto, pur figurando tale qualifica attribuita al Sammarco, in realtà le attribuzioni relative furono esercitate dall'Aliotta che il Sammarco, in data 15-4-1957, nominò procuratore speciale con poteri illimitati;

c) sui modi di gestione del preventorio, avendo dichiarato di provvedervi con mezzi e personale propri, mentre ancor prima della stipula della convenzione, e cioè in data 4-4-1957, aveva stipulato un contratto, sottoscritto dall'Aliotta, con la provincia romana dell'Ordine dei Padri Trinitari alla quale si trasferiva l'onere di provvedere ai servizi alberghieri, infermieristici e di assistenza morale e religiosa dietro corrispettivo di lire 660 al giorno per ogni bambino ricoverato a fronte della retta di lire 1.360 pro-capite corrisposta dall'INPS.

B) Ottenuto dall'INPS il progressivo aumento della retta di degenza... procurando in tal modo alla SICEP l'ingiusto profitto della convenzione ed all'INPS il danno di avere stipulato la convenzione stessa a condizioni di sfavore... ».

Il primo addebito, in sostanza, è quello di avere stipulato una convenzione di appalto di questi servizi e di averli subappaltati, ancor prima della stipula della convenzione, con un profitto rappresentato dalla differenza tra le due rette (salve, naturalmente, le spese sociali).

Questo è il congegno precisato nel capo di imputazione; seguono altri capi consimili relativi alle società SIAS e SIC e, infine, vi è la seconda imputazione mossa ad Aliotta in quanto funzionario dell'Istituto: quella di aver preso un interesse privato in atti di ufficio. Aliotta, infatti, quale medico di ruolo dell'INPS è stato imputato di avere, in concorso con il padre ora defunto e, all'epoca, consigliere di amministrazione, provocato l'intervento di questi presso gli uffici competenti « con autorevoli e reiterate raccomandazioni » a favore delle società SOGECA, SOGIP, SIC, SICEP, SAMA e SIAS.

La tecnica seguita dal dottor Nicola Aliotta, come risulta dal rapporto Cruciani, si articolava in sei fasi:

« *a*) individuazione di zone non coperte da una adeguata presenza dell'INPS;

b) ricerca di edifici — in preferenza ambienti religiosi — da destinare a case di cura convenzionate con l'INPS;

c) costituzione di società di comodo con lo scopo di gestire case di cura;

d) accordi con ordini religiosi in base ai quali questi ultimi si impegnavano a mette-

re a disposizione delle case di cura edifici ed attrezzature, a provvedere all'alloggio, al vitto ed ai servizi per i minori ricoverati a fronte di un corrispettivo pari al 50 per cento circa delle presumibili rette giornaliere che sarebbero state successivamente convenute con l'INPS;

e) domande al Medico provinciale per la autorizzazione all'esercizio delle case di cura e all'INPS per la stipulazione di convenzioni per il ricovero dei minori;

f) massimo sfruttamento delle convenzioni INPS nella triplice direzione del ricovero dei bambini in numero notevolmente superiore sia alla ricettività legale che a quella fisica (nel verbale di una ispezione si legge di " utilizzazione dello spazio spinta fino all'eccesso "), delle ritardate dimissioni dei ricoverati e dell'utilizzazione — come già detto — di non più del 50 per cento dell'importo delle rette per le spese del mantenimento e dell'assistenza dei bambini ricoverati ».

L'ammontare complessivo degli illeciti venne calcolato dal Collegio sindacale in lire un miliardo e trecento milioni.

L'atteggiamento dell'Istituto

Sembra impossibile che illeciti di così vaste proporzioni, e in un settore di tanto sensibile impegno, abbiano potuto sfuggire per tanto tempo all'attenzione degli organi centrali dell'Istituto, nonostante i servizi ispettivi di cui esso dispone al centro e nei vari compartimenti.

Il subappalto praticato da Aliotta apparve una « favola » all'attuale Direttore generale dottor Masini, allorché lo sentì illustrare per la prima volta da Padre Orante Valletta, e altrettanto stupore suscitò nei funzionari inviati sul posto a rendersi ragione.

Il dottor Aliotta aveva saputo mimetizzare assai bene ogni cosa nel clima di una tolleranza instaurata da tempo e confermata specificamente dai dirigenti dell'Istituto in due riunioni tenute presso il Presidente Corsi il 22 novembre 1957 e il 17 gennaio 1958 nelle quali, nonostante il disposto dell'articolo 12 del Regolamento del personale dell'Istituto, si convenne che potessero essere accolte le richieste di convenzione avanzate da case di cura, nelle quali i medici dell'Istituto avessero soltanto delle quote in partecipazione. A spiegazione di queste disposizioni il dottor Masini ha osservato alla Commissione che, essendo in passato il servizio antitubercolare quasi esclusivamente in mano all'Istituto, era naturale che le case di cura private, alle quali l'INPS affidava e affida tuttora i propri ammalati, ricorressero ai medici dell'INPS, date le garanzie di maggiore specializzazione che essi davano e danno in questo particolare settore. Ciò era motivo anche di maggior fiducia dell'Istituto verso le case di cura stesse. « Però gli uffici si preoccuparono a un certo punto, quando si accorsero che questi medici non erano soltanto consulenti, curanti, ma comproprietari o addirittura proprietari di case di cura ». (Masini).

L'occasione per le suindicate decisioni, come si rileva dalla sentenza del Tribunale di Roma, fu offerta dalla domanda di convenzione avanzata dall'Istituto climatico « San Giuseppe » di Maiolati Spontini, in provincia di Ancona, in quanto due medici sanatoriali dell'INPS risultavano entrambi proprietari di un'aliquota del capitale sociale. Il problema « fu prospettato al Presidente, il quale ritenne di dare agli uffici la direttiva di stipulare la convenzione quando il medico non era unico proprietario della casa di cura, ma solo parzialmente interessato. Gli uffici si attennero a questa disposizione che — ha detto il dottor Masini — io trovai e che è stata mantenuta in vita fino allo scoppio del cosiddetto scandalo Aliotta ».

Il fatto che l'Aliotta fosse cointeressato nelle case di cura era quindi perfettamente noto ai servizi dell'Istituto e, entro certi limiti, non contrastava con le direttive del Presidente. Gli uffici avrebbero però dovuto accertare almeno se il comportamento del dott. Aliotta, come di ogni altro medico dipendente dell'INPS, si manteneva in tali limiti.

Sarebbe bastato esaminare più attentamente, al momento della stipulazione delle convenzioni, gli atti costitutivi delle società, accertare l'identità dei soci in essi indicati, esaminare periodicamente, attraverso una

più diligente e coordinata attività ispettiva, i libri sociali e non trascurare di raccogliere, nel corso delle ispezioni, quanto i frati e le suore presenti nelle case di cura erano disposti a dire a chi avesse orecchie per ascoltare.

La relazione del Collegio sindacale ha osservato al riguardo che « mancarono tempestivi richiami intesi a imprimere alle indagini un indirizzo più penetrante, quale sarebbe occorso per poter giungere alla scoperta della complessa organizzazione posta in essere dal prof. Aliotta con società di comodo costituite ».

La stessa relazione avanza una giustificazione al riguardo, dicendo che occorre « tener presente il considerevole numero di case di cura convenzionate dell'Istituto e la varietà delle forme con cui sono gestite, per comprendere come, in mancanza di un preciso dato di orientamento come quello venuto ad acquisirsi nel caso in esame attraverso la denuncia formulata dai Padri Trinitari per Galliano del Capo, non potesse non essere molto arduo riuscire a mettere a nudo, con i soli elementi offerti dai sopralluoghi ispettivi, ciò che l'organizzazione Aliotta aveva saputo dissimulare attraverso gli schermi e gli espedienti con i quali era riuscita a mimetizzare e a celare la propria linea di azione ».

Questi argomenti non sono parsi alla Commissione sufficienti a giustificare la condotta dell'Istituto, in quanto è sembrato abbastanza sorprendente che una semplice ispettrice sanitaria, la dottoressa Sorrentini, sapesse « da sempre », cioè dagli anni 1958-59, ciò che il vice Direttore generale era venuto a conoscere soltanto il 26 febbraio del 1963. Nulla sapevano né il Direttore provinciale di Lecce, nè l'Ispettore compartimentale di Bari, ai quali era tuttavia giunta, tramite il Consorzio provinciale antitubercolare di Lecce, una denuncia in data 15 febbraio 1960 del sig. Giovanni Sangiovanni, il quale diceva tra l'altro: « Sono il proprietario dell'Istituto climatico Villa Santa Maria, sezione femminile di Alessano, *gestito* dai Padri Trinitari di Galliano e diretto dal dottor Sammarco ».

Quella denuncia fu archiviata dalla sede di Lecce dopo che l'Ispettorato compartimentale ebbe ad asserire che la situazione di quella casa di cura risultava del tutto normale. « Quella carta — ha dichiarato il dottor Masini alla Commissione — è venuta fuori in seguito alle indagini ispettive che noi facemmo dopo il 1963: allora quella frase, che parlava di *gestire* e denunciava una situazione che ormai era diventata esplosiva, saltò agli occhi ».

Tutte le deposizioni fatte alla Commissione, come le relazioni (Medugno, Giua, Cruciani, Cuzzaniti) da essa esaminate, nel mettere in evidenza le gravi e anche colpevoli carenze di controllo e di vigilanza da parte degli organi centrali nonché degli ispettori centrali e periferici, escludono però che vi possano essere stati atteggiamenti veri e propri di complicità con l'Aliotta. La riserva più marcata in proposito l'ha fatta il dottor Masini quando ha detto « che nessuno sapesse nulla non sono in grado di giurarlo, se dovessi giurarlo ». Ma ha poi soggiunto: « Complicità penso di no, però compiacenza sì. E questo spiega anche certe diversità di atteggiamento di alcuni ispettori, che altrimenti non sarebbero spiegabili ».

Del resto, la stessa sentenza del Tribunale, riconoscendo l'esistenza del reato di truffa da parte dell'Aliotta, ha chiaramente ammesso che l'Istituto ignorava l'esistenza del subappalto. Con questo non ha escluso l'esistenza di un atteggiamento negligente e superficiale da parte dell'Istituto, ma ha soltanto osservato che la colpa del truffato « non può rendere lecito il comportamento del truffatore », aggiungendo più specificamente che se ciò è vero in ogni caso, lo è tanto più « quando la persona offesa è un Ente, mentre i controlli prescritti — ed eventualmente omessi — incombevano su un funzionario dell'Ente: la leggerezza, la negligenza, la compiacenza di questo, non possono ovviamente far sorgere una sorta di consenso dell'avente diritto — che oltretutto avrebbe dovuto essere espresso dall'organo titolare del potere di disposizione —, consenso che solo potrebbe escludere l'antigiuridicità del comportamento del soggetto attivo del reato ».

Va osservato che se il compito del magistrato era dunque, nel caso, quello di accer-

tare la truffa dell'Aliotta, nonostante la colpa dell'Istituto, compito della Commissione era invece quello di accertare la colpa dell'Istituto nonostante, anzi proprio in ragione, della truffa dell'Aliotta. Diciamo colpa dell'Istituto per riferirci a un tempo alle responsabilità dei singoli dirigenti e funzionari e alla deficienza delle strutture direttive e organizzative di esso. Senza il difetto di queste, assai più difficile sarebbe stato per lo Aliotta trovare le compiacenze che egli ha largamente trovato al centro e alla periferia. Senza le compiacenze di dirigenti e funzionari, e soprattutto senza la situazione (rappresentata dall'accentramento di poteri nelle mani del Presidente Corsi e dall'influenza del Consigliere Aliotta) che si era creata da tempo al vertice dell'Istituto, anche una organizzazione e una legislazione non adeguata avrebbero potuto sicuramente rendere vano il tentativo dell'Aliotta ove, per esempio, si fosse all'origine rispettato l'articolo 12 del Regolamento del personale. La relazione del dottor Giua pone dettagliatamente in evidenza la posizione di uffici e l'atteggiamento di persone cui la Commissione intende riferirsi.

In primo luogo va qui sottolineata la grande superficialità con cui le convenzioni erano predisposte dagli uffici e deliberate dagli organi direttivi. Dal rapporto Cruciani si rileva che « in occasione dell'istruttoria delle pratiche per la stipulazione delle convenzioni:

a) è stato metodicamente omesso l'accertamento, in sede di costituzione delle parti negli atti di convenzione, della natura giuridica, degli scopi e della rappresentanza legale delle varie società, nonché la preventiva acquisizione dei documenti ufficiali delle stesse società;

b) è stato metodicamente trascurato l'accertamento della esistenza del requisito di abilitazione all'esercizio delle case di cura, rilasciato dall'autorità sanitaria;

c) si è dato luogo ad una serie di addomesticate ispezioni per l'accertamento dei requisiti tecnico-strutturali, sanitari ed organizzativi delle case di cura ».

Con il punto *c*) si passa dal piano della negligenza a quello della compiacenza organizzata, di cui si dirà fra poco.

Dalla relazione Giua si apprende che:

« 1) anteriormente all'anno 1959, nello stipulare convenzioni con Case di cura private, l'Istituto ometteva di chiedere se l'istituzione fosse in possesso della prescritta autorizzazione prefettizia prevista dall'art. 193 del decreto-legge 27 luglio 1934, n. 1265. (Omissione, per un Ente pubblico, come l'INPS, di notevole rilievo). In teoria gli assistiti dall'INPS potevano essere affidati a Case di cura non autorizzate ed anche a Case di cura la cui domanda di autorizzazione fosse stata respinta;

« 2) dall'esame degli atti pertinenti, ispezioni comprese, non si riesce a stabilire con esattezza il numero dei posti letto in esercizio in ciascuna Casa di cura in convenzione, nè i criteri che presiedevano all'assegnazione dei minori ricoverati in rapporto alla capacità ricettizia delle Case di cura. Capacità ricettizia che, per un rigoroso controllo dei ricoveri a tutti i fini, avrebbe dovuto, nel corso del tempo, essere sempre preventivamente conosciuta ed approvata dal Servizio gestione case di cura, magari con una regolamentazione *ad hoc* della materia, e non lasciata quasi sempre alla mercé delle Case di cura in convenzione ».

Questa superficialità di condotta dell'Istituto è confermata anche dal fatto che mai prima dello scandalo Aliotta, e quindi della nomina della Commissione Cuzzaniti, non solo le singole convenzioni, ma neppure il problema della loro disciplina in generale, venne portato all'esame del Consiglio di amministrazione. Le convenzioni non venivano neppure sottoposte al parere del Comitato speciale per la tbc, organo dell'Istituto, istituito per legge ai fini di sovrintendere appunto al settore tbc. « Se tale Comitato — secondo il vice Presidente Cruciani — avesse funzionato o fosse stato posto in grado di funzionare, le cose sarebbero andate diversamente ». Infatti questo Comitato, a dire del Cruciani, « oggi ha eseguito numerosi interventi e viene posto nella condizione di valu-

tare se convenga o no rimuovere la convenzione con una determinata casa di cura, con una determinata clinica; se le condizioni ambientali e le attrezzature con le quali queste case di cura devono operare sono quelle volute dalla legge; se sono in possesso del decreto di abilitazione da parte del medico provinciale; se le dotazioni di cui dispone la clinica sono adeguate ai compiti... Praticamente quel complesso di rilievi fatti in riferimento ai casi della catena Aliotta, oggi vengono esaminati dal Comitato speciale per la tbc e il relativo parere va al Comitato esecutivo ».

Nonostante l'esplicita previsione legislativa soltanto nel 1963, a dire dell'avvocato Medugno, l'on. Corsi *espresse il desiderio* che un organo collegiale potesse esaminare i rapporti con le case di cura. « La cosa, per la verità, destò particolarmente il mio interesse, perché fino ad allora avevo avuto l'impressione che si trattasse di un campo chiuso, nei confronti del quale non si dovesse fare alcuna verifica ». (Medugno).

Un « campo chiuso » di chi e per la volontà di chi? Del Presidente, dei vari Direttori generali che si sono susseguiti nel tempo, dei capiservizio?

Secondo l'ex Direttore generale Cattabriga « tutto il settore tubercolosi era governato direttamente dal Presidente. Il Presidente chiamava direttamente i funzionari, il vice direttore del settore, e dava loro le istruzioni necessarie ed essi, a loro volta, riferivano a lui quello che avveniva nel settore della tbc. I medici si rivolgevano tutti al Presidente ».

In verità, il Presidente on. Corsi, fin dalla riunione tenutasi il 15 dicembre 1951 con la partecipazione del Direttore generale e dei rappresentanti dei servizi di cura, legale e sanitario, nel far presenti le frequenti segnalazioni di inconvenienti che si verificavano nel funzionamento delle case di cura di terzi, aveva sottolineato però la necessità di assicurare più efficienti controlli (relazione Cuzzaniti). La stessa esigenza e nella medesima circostanza, era stata rilevata dal dottor Leggeri, capo del servizio gestione case di cura, sostenendo l'opportunità di intensificare tali controlli ispettivi ad evitare che il trattamento desse luogo a rilievi e che fossero ritardate le dimissioni dei ricoverati guariti o stabilizzati. Così, ancora, nella riunione del 17 gennaio 1958 il Presidente Corsi, nel confermare la compatibilità della presenza dei medici dell'INPS, quali consulenti e quali compartecipi nelle società che gestivano case di cura convenzionate con l'Istituto, raccomandava che fosse « esercitato un assiduo controllo ispettivo ».

Ma un tale atteggiamento era poi frustrato all'origine dal Presidente stesso che, rinunciando a una sua prima e specifica possibilità di alta vigilanza sulle convenzioni, al momento della loro firma, delegava questo suo compito a membri del Consiglio di amministrazione. Uno di questi, richiesto poi perché avesse firmato le deprecate convenzioni, ebbe a rispondere di non averle neanche lette (Medugno).

L'esistenza di disfunzioni ed anomalie anche al di fuori delle case appartenenti alla catena Aliotta, viene dimostrata dal fatto che, a seguito della ricognizione della Commissione Cuzzaniti, nominata dal Consiglio di amministrazione il 29 maggio 1963, cioè subito dopo la denuncia dei Padri Trinitari, ben ottanta convenzioni delle 174 allora in vigore furono poi disdette dall'Istituto. Esse riguardavano 28 case di cura per forme polmonari, 33 case di cura per forme extra-polmonari, 13 preventori e 6 case di cura per forme miste.

La Commissione Cuzzaniti trasse le sue conclusioni nel luglio del 1965, rifacendosi in parte alle indicazioni di una precedente relazione del dottor Poggi, presentata al Comitato esecutivo il 27 luglio 1964, e portata poi all'esame del Consiglio di amministrazione. Le indagini affidate alla Commissione Cuzzaniti, e prima ancora al Poggi, devono evidentemente collegarsi alle preoccupazioni sorte in seguito alla denuncia dei Padri Trinitari. Senza questa denuncia, c'è da pensare che la situazione di anormalità avrebbe potuto continuare pacificamente, come per il passato, ancora a lungo.

La Commissione d'inchiesta sottolinea, a questo riguardo, quanto meno la singolarità dei pareri espressi dall'Ufficio legale dell'Istituto, circa un anno dopo la denuncia dei Pa-

dri Trinitari, in ordine ad una richiesta sulla legittimità o meno della posizione del dott. Aliotta nei confronti dell'Istituto. Con lettera del 9 gennaio 1964 infatti l'avv. Pizzicannella, capo dell'Ufficio legale, escludeva la sussistenza di responsabilità disciplinari da parte del dottor Aliotta. Con successiva lettera del 17 febbraio, richiamandosi alla prima, rilevava che « a maggior ragione deve escludersi che nei fatti stessi possano riscontrarsi elementi che possano far ritenere sussistere responsabilità penali imputabili allo stesso impiegato. Si conferma pertanto che a parere dello scrivente alcuna responsabilità penale può riscontrarsi nei fatti anzidetti a carico del dottor Aliotta ».

Contro questo parere stanno oggi le sentenze del Tribunale e della Corte d'appello di Roma, che hanno riconosciuto la responsabilità dell'Aliotta per truffa continuata e per interesse privato in atti di ufficio.

E' vero, come si legge nella sentenza del Tribunale, che « il quesito a cui rispondeva l'ufficio legale riguardava la possibilità o meno per il dipendente dell'Istituto di assumere la qualifica di socio di una qualsiasi società, a prescindere dall'esistenza di un rapporto contrattuale di detta società con l'Istituto », e che la risposta « non poteva non essere quella data, nel senso che incompatibilità vi era solo per l'assunzione di cariche sociali che, richiedendo una maggiore e più intensa attività, potevano distogliere il dipendente dallo scrupoloso adempimento dei suoi doveri nei confronti dell'Ente »; tuttavia appare inammissibile che, quando furono emessi tali pareri, l'ufficio legale non fosse ancora informato o non si fosse reso conto del subappalto praticato dalle società dell'Aliotta e quindi del fatto che la posizione di questi doveva valutarsi su un piano ben diverso da quello delle semplici incompatibilità, cui si riferivano tali pareri. La lettera del 9 gennaio 1964 si limitava a questa timida conclusione: « Va poi rilevato che dall'insieme degli accertamenti esperiti, è venuto a evidenziarsi, per l'Aliotta, tutto un complesso comportamento il quale, per essersi esplicato, sia pure attraverso posizioni talvolta non incompatibili, in un campo di attività rispetto al quale sussistono specifici interessi dell'Istituto, sembra non risultare conforme a quella linea dignitosa e sotto ogni aspetto moralmente ineccepibile cui deve essere improntata la condotta di vita del pubblico dipendente ».

Circostanze che hanno favorito gli illeciti del dottor Aliotta

Tolleranza, inerzia e superficialità compiacenti delineano l'ambiente di assoluta passività che il dottor Nicola Aliotta ha saputo abilmente sfruttare mercé l'ausilio determinante dell'influente presenza del padre, Vincenzo Aliotta, nel Consiglio di amministrazione dell'Istituto. Naturalmente hanno concorso anche circostanze oggettive ambientali. Riguardo alla Puglia, dove operava la SICEP, con i preventori di Gagliano del Capo, di Alessano e di Arnesano, valgono queste dichiarazioni del dottor Masini: « In Puglia non c'era niente, e la Puglia è zona dove per le condizioni piuttosto modeste della popolazione, la prevenzione contro la tubercolosi è un fatto necessario ... I bambini (ricoverati nei preventori di Aliotta) stavano benone, tanto è vero che crescevano di peso, tanto è vero che dopo la chiusura delle case di Aliotta vi fu una mezza rivoluzione da parte dei familiari che protestavano per questo provvedimento ».

Dal canto suo, la sentenza del Tribunale asserisce che deve essere riconosciuto che i ragazzi — specie per quanto atteneva al vitto — « ebbero un trattamento certamente superiore a quello che avrebbero trovato presso le loro famiglie di origine, di assai modesta condizione economica, e che il vitto amministrato non era certo tale da provocare denutrizioni e quindi danni alla salute dei ragazzi. Non c'è pertanto da meravigliarsi se i genitori dei ragazzi erano soddisfatti del trattamento praticato ai loro figli ».

Tuttavia, come osserva la sentenza, il reato di truffa non si configurava nei confronti dei minori assistiti, ma nei confronti dell'INPS, che corrispondeva una retta « la quale non era fissata a caso dagli organi dello Istituto, ma era determinata sulla base di una preventiva valutazione economica del

costo delle varie prestazioni richieste e, ovviamente, del tipo e della classe di tali prestazioni ». Per i genitori dei ragazzi ricoverati però non si poneva tanto il problema di ottenere un certo tipo e classe di prestazioni quanto, più semplicemente, il ricovero dei loro ragazzi in queste case di cura vicine, facilmente raggiungibili, dove un trattamento normale e sufficiente era già di per sè accettabile. « Mi rendo conto — ha detto ancora il dottor Masini — che era difficile per il medico del Consorzio antitubercolare resistere alle richieste dei genitori ». Il fenomeno dello aumento dei ricoveri poteva spiegarsi quindi anche come causa fisiologica « perchè fino a quando non ci sono case di cura *in loco*, i genitori non richiedono le prestazioni, perché non vogliono mandare i loro bambini a Napoli o a Perugia; ma appena sorgono delle case di cura *in loco*, allora la richiesta del ricovero avviene » (Masini).

Ma la *longa manus* del dottor Nicola Aliotta era ovviamente il consigliere dello INPS Vincenzo Aliotta, il quale, secondo un'espressione testuale del dott. Masini, « era mezzo padrone dell'Istituto ». Affermazioni pressochè analoghe sono state ripetute dall'avvocato Medugno, dal dottor Cattabriga, dal dottor Caracciolo e da altri dirigenti.

Nel periodo in cui fu consigliere di amministrazione — agosto 1948-luglio 1962 — il commendator Vincenzo Aliotta fece parte, come risulta dagli atti trasmessi dall'Istituto all'Autorità giudiziaria, di ben 29 commissioni. A giustificazione di tanta fiducia da parte del Presidente on. Corsi, il dottor Masini ha detto: « Era uomo intelligentissimo, con una capacità di afferrare i problemi che sbalordiva chi lo conosceva come uomo di limitata cultura. Si può dire che non ci fosse commissione in cui non dimostrasse questa sua capacità... I nostri consiglieri, che hanno tanto da fare per le cose loro, arrivano alle riunioni aprendo solo in quel momento la busta con la documentazione che mandiamo a ciascuno di essi. L'Aliotta invece, che non aveva molto da fare nella sua vita privata e si studiava quindi a fondo i problemi, arrivava preparato e dava — devo ammetterlo — una collaborazione all'Istituto veramente notevole. Tutte le volte che c'era una commissione importante, il Presidente ce lo metteva, o come presidente o come consigliere membro. Basti dire che era nelle commissioni che controllavano le promozioni e in quelle che studiavano i problemi del personale, per rendersi conto che effettivamente egli aveva un reale potere all'interno dell'Istituto ».

La Commissione d'inchiesta, a questo proposito, ritiene di poter condividere la considerazione formulata dal Tribunale in ordine a questa posizione di prestigio e di influenza di Vincenzo Aliotta presso il presidente Corsi, nonché presso gli uffici e il personale: « Non ci si può meravigliare se degli uomini non necessariamente eroi, furono portati a rendere dei favori — che, sia pure erroneamente, non apparivano chiaramente in contrasto con i propri doveri d'ufficio — per accontentare chi aveva una così cospicua somma di poteri e quindi la possibilità di appagare o di stroncare legittime aspirazioni di carriera ».

Il consigliere Vincenzo Aliotta seppe sfruttare al massimo l'atmosfera di passività e di semplicismo (avvocato Medugno) che aleggiava nella dirigenza dell'INPS, sistemando tra il personale della Previdenza Sociale, nella maggior parte dei casi senza concorso, oltre il figlio Nicola, altri due figli, la nuora, il genero e la sorella di questi, e facendo collocare alcuni di questi congiunti in posizioni particolarmente delicate ai fini dell'attività svolta dal figlio Nicola. Era quindi naturale che il consigliere Aliotta fosse in grado di appoggiare in modo determinante le richieste di quest'ultimo e le pratiche relative alle sue società, avendo la possibilità di controllare gli uffici e il potere di influire sulle decisioni, sia nella fase della preparazione e dell'approvazione delle convenzioni, sia in occasione delle ispezioni, sia in quella successiva di esame delle ripetute richieste di aumento delle rette.

La relazione Giua e la sentenza del Tribunale riportano una dettagliata elencazione di appunti, richiami, sollecitazioni a margine delle pratiche che interessavano le società della catena Aliotta, in cui prevalgono gli aggettivi « urgente », « importante », i verbi « urge », « sollecitare », ed altre analoghe

espressioni, fino a questa nota significativa del dottor Petrucciani al dottor Minotti: « Pratica urgente in quanto pare che della casa di cura faccia parte o si interessi il figlio di Aliotta. Vedere quale retta paghiamo a case di cura che ricoverano forme analoghe a quella di Anzio. Ciò per vedere se è possibile avere qualche elemento che giustifichi l'aumento [di retta] richiesto dalla anzidetta casa di cura ».

La sentenza del Tribunale osserva in proposito: « L'eloquenza di un simile appunto non richiede particolari commenti, dimostrando in maniera chiarissima l'ansia dei funzionari addetti alla trattazione della pratica di fare cosa gradita al potente consigliere di amministrazione per assicurarsene la benevolenza ».

Corresponsabilità e deficienze organizzative dell'Istituto

Alla luce di tutte queste circostanze la Commissione ritiene di non poter condividere le semplicistiche conclusioni della relazione del Collegio sindacale, là dove dice che, « date le particolari forme di malattie cui si riferivano le convenzioni, le località in cui avevano sede le case di cura interessate, le caratteristiche di queste ultime ed il genere degli assistiti, nessun fondato rilievo potrebbe muoversi, in linea di principio, circa l'opportunità degli accordi stipulati con le istituzioni sanitarie esaminate (catena Aliotta) ».

Il primo rilievo da muovere, proprio in linea di principio, riguarda la violazione, autorizzata e confermata da parte del Presidente Corsi e dei suoi collaboratori, dell'art. 12 del Regolamento del personale in ordine al problema delle compatibilità. È chiaro che se le esigenze della situazione importavano un diverso comportamento da quello previsto dalla citata norma del Regolamento, occorreva adeguare la norma e non sostituire ad essa una prassi che la violava.

Il secondo rilievo riguarda il mancato funzionamento del Comitato speciale dell'assicurazione per la tubercolosi, previsto dagli articoli 22 e 23 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

Il terzo rilievo riguarda la costante omissione da parte dell'Istituto, prima del 1959, di richiedere, all'atto della stipula delle convenzioni con le case di cura private, la prescritta autorizzazione prefettizia prevista dall'articolo 193 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Il quarto rilievo, sempre in linea di principio, riguarda la costante, sistematica omissione, da parte dell'Istituto, del controllo dei libri dei soci delle società convenzionate, che, consentendo a Nicola Aliotta di sostituirsi, talora anche immediatamente, ai soci elencati nell'atto costitutivo, faceva venir meno persino quella parvenza di legalità che il rispetto almeno della prassi instaurata avrebbe dovuto esigere.

Così è parso alla Commissione di non poter condividere le altre conclusioni del Collegio sindacale quando, dopo aver detto che « in situazioni consimili la possibilità di avvalersi di una casa di cura attrezzata non poteva non essere ben accetta, a meno che non ne fosse risultata l'inidoneità organizzativa e funzionale », afferma trattarsi di un aspetto, questo, « che dalla Direzione generale dell'INPS non poteva essere valutato se non sulla base delle risultanze delle ispezioni che, a norma del Regolamento, costituiscono il mezzo con cui viene esercitato il controllo sul funzionamento delle case di cura in gestione diretta e di quelle convenzionate ».

La Commissione non ha posto in dubbio il fatto che spetti agli ispettori centrali e periferici accertare « l'idoneità organizzativa e funzionale » delle case di cura convenzionabili, ma si è chiesta, a ragion veduta, data la vasta documentazione esaminata e le deposizioni raccolte, se la Direzione generale e gli organi centrali si fossero a suo tempo preoccupati di accertare e di garantire intanto « la idoneità organizzativa e funzionale » dell'attività ispettiva.

La relazione del dott. Giua basta da sola a dimostrare il contrario poichè, oltre ad indicare, caso per caso, la superficialità e la negligenza di alcuni ispettori, documenta lo evidente consapevole concorso dei capi servizio, sia in ordine alla leggerezza con cui le convenzioni venivano predisposte ed approvate, sia per la noncuranza nell'applicazione

successiva delle medesime. Concordando infatti col giudizio espresso dal Presidente del Collegio sindacale circa lo scarso impegno con cui ispettori compartimentali e medici addetti agli ispettorati hanno condotto le ispezioni, il dottor Giua ha anche aggiunto: « Si deve al tempo stesso rilevare che ogni qualvolta gli ispettori segnalarono delle deficenze, anche di una certa gravità, nessun provvedimento adeguato è stato adottato da chi di competenza (servizio sanitario e gestione case di cura, ispettorati compartimentali) per cui può anche ammettersi che la carenza di decisioni abbia potuto indurre gli ispettori medici a considerare il loro lavoro di *carattere puramente formale,* dato che le loro osservazioni non avevano quasi mai seguito adeguato ».

Si vedano in proposito le esemplificazioni con cui il dott. Giua nella relazione citata dimostra la verità di questo suo pesante rilievo. Evidentemente, al di là delle compiacenze servili alle sollecitazioni del potente consigliere Aliotta, influivano, su un tale comportamento degli uffici e delle persone, notevoli difetti di funzionalità strutturale quale, in particolare, la scarsa vigilanza del Direttore generale, la carenza del coordinamento informativo sia fra l'attività ispettiva sanitaria e quella amministrativa, sia fra gli organi centrali e gli uffici periferici.

Gli ispettori centrali erano troppo pochi di numero e si muovevano, come ha detto il dott. Cattabriga, essenzialmente « su indicazione degli ispettori compartimentali ». Il controllo sulle case di cura a gestione diretta o di terzi era ed è fa'to prevalentemente dagli ispettori compartimentali. Le loro relazioni trasmesse al centro vengono lette, a dire del dott. Masini, da un funzionario che, in assenza di qualcosa di particolare da segnalare al capo servizio, e quindi, attraverso questo, al Direttore generale, le archivia. Dipende quindi in sostanza dall'attenzione, dalla sensibilità e dall'onestà di questo funzionario subordinato, il giudizio sull'attendibilità o meno delle relazioni che giungono dalla periferia e la facoltà di promuovere o meno una iniziativa specifica degli organi centrali.

Le relazioni degli ispettori centrali sono lette, ancora secondo il dott. Masini, « nel limite delle possibilità » dal capo servizio. Gli uffici dell'Ispettorato, che sono due (uno per le sedi e uno per il settore delle case di cura), le leggono e le riassumono in una relazione che va al Direttore generale. « Il Direttore generale non può leggere tutte le relazioni ispettive perchè con la struttura attuale dell'Istituto e con una legislazione che risale al 1935, fatta sulle dimensioni che l'Istituto aveva a quell'epoca, dovrebbe disporre di 200 ore al giorno per fare tutto quello che è prescritto dalle norme... il Direttore generale legge una relazione su dieci, il capo dell'ispettorato ne legge nove su dieci », affidandosi per il resto alle conclusioni degli uffici.

Lo stesso dott. Masini ha aggiunto: « Solo adesso, cioè dopo che ha avuto inizio la mia direzione generale, il Servizio ispettorato centrale ha presso di sé ispettori tecnici. In altri tempi aveva soltanto ispettori amministrativi in quanto da parte dei servizi tecnici c'è sempre stata una vivace resistenza a consentire che i loro funzionari venissero distaccati presso il Servizio ispettorato centrale ». L'opportunità di tale distacco, richiesto dallo stesso Dott. Masini fin dal dicembre del 1955, quand'egli era appunto a capo di quel servizio, era suggerita dal fatto che, venendo a dipendere questi ispettori tecnici, per le note di qualifica, dall'Ispettorato centrale anziché dai rispettivi singoli servizi, si sarebbero trovati nella possibilità di avanzare più liberamente le loro critiche all'organizzazione sanitaria, legale o tecnica dell'Istituto. Comunque la richiesta non fu accolta e pertanto « le relazioni tecniche, e in particolare quelle sanitarie, erano fatte da funzionari non alle dipendenze del capo servizio ispettorato, ma alle dipendenze del capo servizio sanitario ».

Sempre in relazione all'attività ispettiva c'è da aggiungere che l'elemento sorpresa veniva frustrato da segnalazioni preventive le quali, prima che per voluta inframmettenza dolosa, si rendevano facili o comunque possibili per il modo stesso con cui l'attività ispettiva veniva disposta e, mese per mese, programmata. « Quando ci si muoveva — ha detto il dott. Loizzi — non si diceva nulla a nessuno, però tutti coloro che andavano in giro per le funzioni ispettive erano tenuti a

presentare quindicinalmente o mensilmente una nota di quello che dovevano fare. Questa nota veniva presentata in tre copie e veniva firmata dall'ispettore: una copia veniva conservata da chi doveva fare l'ispezione, perché se ne serviva successivamente per la parte amministrativa relativa alle missioni; un'altra copia veniva conservata dall'ispettore-capo, in modo che fosse a conoscenza dei movimenti del personale ispettivo; una terza copia infine veniva data alla segreteria dell'ispettorato, la quale conservava quella nota sia per le questioni amministrative, sia perché era tenuta alla fine di ogni mese a comunicare quello che gli ispettori avrebbero dovuto fare nel mese successivo ». Quindi giravano tre copie e, mese per mese, si venivano a conoscere facilmente, anche da chi non avrebbe dovuto saperlo, le ispezioni che si sarebbero fatte. Ciò non è stato contestato né dal Dr. Loizzi né da altri, mentre la dottoressa Sorrentini ha anche dichiarato che vi erano telefonate di preavviso, con la conseguenza, come ricorda la relazione del Collegio sindacale, di vedere giungere in un certo preventorio, due notti precedenti ad una ispezione straordinaria, carichi di vestiario, nonché quantitativi inusitati di generi alimentari e, quel che più conta, la raccomandazione ai superiori dei religiosi a non farsi vedere. Particolarmente rivelatrice questa preoccupazione dell'Aliotta nel nascondere i religiosi, quando la loro presenza nelle case di cura, anche in gestione diretta dell'INPS, era cosa del tutto normale. « In tutte le case di cura — ha detto il Dr. Masini — ci sono frati e suore, non solo per l'assistenza sanitaria ma anche per i servizi: noi stessi in alcune nostre case di cura abbiamo le suore per i servizi. Quindi non passò per la mente che lì ci fosse un sistema di subappalto ».

Il subappalto ed i danni conseguenti

L'illegittimità piena del subappalto era dunque ben nota all'Aliotta ed ai suoi collaboratori e per questo, come rileva la sentenza del Tribunale, non fu posto in essere da parte loro solo un atteggiamento omissivo, « ma si effettuarono dichiarazioni mendaci e si operò attivamente per nascondere la reale situazione ». Basti ricordare: « l'uso di prestanomi nelle società per nascondere quella che era la reale composizione delle stesse; le false dichiarazioni inserite nei verbali assembleari in merito a presunti contratti di affitto degli immobili adibiti a preventori; l'assicurazione del personale religioso; la fornitura di false dichiarazioni agli ispettori dell'INPS; l'allontanamento dei superiori degli ordini religiosi durante le ispezioni; la predisposizione di fatture alterate in cui figuravano, come spese della società, spese invece sostenute dai soli ordini religiosi; le false dichiarazioni nelle domande di aumento e le false attestazioni di spesa per ottenere gli aumenti di retta ». Al magistrato il Presidente Corsi ebbe a dire: « Nella riunione [Comitato esecutivo del 6-2-1964] fu deplorato il fatto che non era stato vietato il subappalto. Purtroppo il subappalto non era vietato esplicitamente; fino al 1963 non vi erano motivi di reiezione delle domande di convenzione ». Al riguardo la sentenza del Tribunale ha potuto osservare non essere necessario un espresso divieto in materia di subappalto, poiché il divieto discende automaticamente dalle norme di legge in materia di appalto. L'articolo 1656 del codice civile dispone infatti che l'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera e del servizio se non è stato autorizzato dal committente. Proprio ciò è invece in questo caso avvenuto, non avendo mai l'INPS autorizzato, né inteso autorizzare il subappalto, come sapeva bene l'Aliotta, donde tutti i raggiri e le astuzie messe in opera per nascondere un tale fatto.

Per meglio valutare la reale portata e le dimensioni di questo fenomeno la Commissione ritiene opportuno un richiamo all'entità dei danni economici che, secondo i primi accertamenti, l'Istituto avrebbe subito in questa vicenda.

Il decreto di rinvio a giudizio avanti al Tribunale di Roma degli imputati Aliotta, Sammarco ed altri, sulla scorta delle indagini della Polizia Tributaria e dei conteggi contenuti nel rapporto penale col quale è stata investita l'Autorità giudiziaria, determinava per il reato di truffa relativo alla SICEP,

SIC e SIAS un lucro complessivo degli imputati di lire 1.149.403.430 con un conseguente danno dell'INPS di eguale misura.

Le risultanze dibattimentali consentirono di precisare: che l'INPS ha corrisposto, per l'intero periodo contestato, lire 1.136.715.417 alla società SICEP, lire 650.788.096 alla società SIC, e lire 26.655.862 alla società SIAS; che la società SICEP ha corrisposto per lo stesso periodo all'ordine dei Padri Trinitari che gestivano i Preventori della Puglia lire 439.627.300, la società SIC all'ordine delle Suore di Don Orione poco più di lire 300 milioni, la società SIAS all'ordine dei Frati Passionisti lire 12.459.350.

Tenuto conto del fatto che gli Ordini religiosi assumevano a proprio carico tutte le spese occorrenti per la gestione dei Preventori (spese alberghiere, assistenza infermieristica, morale e religiosa) e che a carico delle Società restava la sola assistenza sanitaria (prestazioni mediche, specialistiche, medicinali) la cui incidenza era determinabile sia attraverso i rendiconti delle Società che dal raffronto con le stesse spese sostenute per i preventori dell'INPS, risultò facile giungere alla indicazione del danno in misura assai prossima alla realtà, sommando le differenze tra gli importi corrisposti per rette di degenza dall'INPS e quelli per diarie corrisposte dalle Società agli Ordini Religiosi, e defalcando dal totale, così ottenuto, l'importo delle prestazioni sanitarie nella misura, pacifica tra le parti, del 7-12 per cento della diaria pro-capite corrisposta dall'INPS, oltre ad un ulteriore 10 per cento della stessa, quale lecito utile di gestione delle Società convenzionate.

Il Tribunale, pur condividendo nella sua sentenza l'impostazione dei criteri di calcolo del danno e degli importi complessivi, ha ritenuto di rinviare la liquidazione in separata sede per un esame più dettagliato e preciso.

La Corte d'Appello di Roma, dal canto suo, con sentenza del 30-1-1967, ha confermato la responsabilità dell'Aliotta per i reati a lui ascritti, aumentando anzi la pena inflittagli per la truffa. La Commissione non ha potuto prendere visione della motivazione di tale sentenza che, alla fine di maggio, non risultava ancora depositata

CAPITOLO III

RAPPORTI DELL'INPS CON GLI OSPEDALI RIUNITI DI ROMA

In tema di subappalto ben diversa da quella del caso Aliotta appare la situazione dei rapporti fra l'INPS e gli Ospedali Riuniti di Roma, denunziata come analogo episodio dal senatore Roda nel suo intervento del 23 marzo 1966. L'INPS non soltanto è sempre stato a conoscenza del fatto che gli OO.RR. di Roma praticavano — e praticano — il subappalto, ma ha condotto al riguardo trattative costanti e laboriose per regolare opportunamente la materia, sia per quanto attiene alle case di cura private alle quali gli ammalati ricoverati d'urgenza presso gli OO.RR. di Roma venivano e vengono da questi trasferiti, sia per l'ammontare della retta da corrispondere.

Gli ospedali, anche se non dispongono di sufficienti attrezzature per la cura dei malati affetti da tbc, sono tenuti per legge, in quanto ospedali pubblici, a provvedere ai ricoveri d'urgenza e sono, di fatto, costretti, una volta accertata la natura tubercolare del ricoverato, a dirottarli verso altre case di cura, alle quali versano una retta normalmente molto inferiore di quella versata ad essi dall'INPS. Quest'ultima, chiamata « compensata » o retta unica, viene calcolata mediamente in relazione al costo delle diarie per le degenze negli OO.RR. ed a quello delle diarie convenute dagli OO.RR. con le case di cura con essi convenzionate. La situazione è tutt'altro che pacifica e lo dimostra il fatto che l'INPS ha presentato ricorso all'Autorità Giudiziaria, dopo che la « Commissione consultiva per l'esame dei maggiori problemi attinenti alla gestione sanatoriale » (la già ricordata Commissione presieduta dall'on. Cuzzaniti), contro il parere del servizio legale dell'Istituto, ha manifestato, il 28 maggio 1966, unanime avviso di resistere alle pretese degli OO.RR. per le seguenti ragioni:

1) secondo l'articolo 78 e seguenti della legge 7 luglio 1890, n. 6972, l'obbligo del soccorso nei casi di urgenza può dirsi soddi-

sfatto esclusivamente quando la degenza avvenga interamente nello stesso ospedale pubblico e non, in parte, presso una casa di cura privata. « Oltretutto, attraverso i sistemi dei ricoveri d'urgenza previsti dalla legge, viene ad instaurarsi fra ente tenuto all'assistenza e ospedale, un rapporto fiduciario che, naturalmente, viene meno allorchè si verifica lo smistamento in altra casa di cura, nel quale ultimo caso potrebbe addirittura configurarsi una responsabilità dell'Istituto in caso di incidenti ai ricoverati stessi »;

2) le decisioni del Consiglio di Stato del febbraio 1950 e del marzo 1952, in ordine alla legittimità della retta « compensata » non sono applicabili all'Istituto, perchè riguardano vertenze insorte con i domicili di soccorso e non con enti assicurativi ed assistenziali.

In conclusione la Commissione Cuzzaniti, nell'esprimere l'avviso di rimettere all'esame approfondito del giudice ordinario la complessa questione, proponeva, intanto, che l'Istituto si dichiarasse disposto a pagare le sole giornate di degenza consumate dai propri assistiti nei nosocomi dipendenti dagli OO.RR. (naturalmente, secondo gli importi della retta « piena » e non di quella « compensata ») e, in via subordinata, a pagare le rette per tutto il periodo di ricovero, ma « a condizione che la contabilizzazione delle giornate di degenza consumate presso le case di cura convenzionate venga effettuata sulla base delle rette a queste effettivamente corrisposte dagli OO.RR. ».

Il Comitato esecutivo dell'Istituto, nella riunione del 21 marzo 1966, non solo ha fatto proprie tali conclusioni, ma ha deciso di fare opposizione all'atto ingiuntivo per il pagamento agli OO.RR. di lire 256.684.555 per rette di degenze pregresse, richiedendo, nel contempo, al Giudice istruttore e al Presidente del Tribunale la sospensione della esecuzione dell'ingiunzione stessa. Respinta però questa richiesta in data 2 dicembre 1966, l'Istituto ha provveduto a pagare tale somma, più interessi, « con salvezza dell'opposizione pendente dinanzi al Tribunale di Roma e di ogni azione e ragione dell'INPS », aggiungendovi anche il pagamento di altri 100 milioni di lire, in acconto del debito complessivo dell'Istituto verso gli OO.RR. di Roma.

Per una esatta valutazione della entità del problema che, come abbiamo detto, attende il giudizio del Tribunale, basti dire che dallo spoglio delle fatture emesse dagli OO.RR. negli anni 1965-66 è risultato che 1.057 ricoverati (per periodi di tempo diversi tra il 1958 e il 1966) hanno trascorso complessivamente 67.511 giornate di degenza, di cui 41.304 presso gli OO.RR., per una percentuale del 61,18 per cento e 26.207 presso cliniche private, per una percentuale del 38,82 per cento. La retta « compensata » corrisposta dall'INPS, che nel 1958 era di lire 3.100, è salita gradualmente fino a lire 5.500 nel 1965, lire 6.000 nel 1966, lire 6.500 nel 1967.

La Commissione di inchiesta, nel rilevare il fatto, osserva che mancano, in proposito, norme per una opportuna regolamentazione della materia, e che non vi sono in atto al riguardo specifiche proposte di legge. Pertanto, preso atto dell'incertezza nella disciplina normativa della materia e delle iniziative intraprese dall'INPS avanti all'Autorità giudiziaria per la tutela delle proprie posizioni, la Commissione non ritiene, in relazione a questa specifica vicenda, di poter muovere critiche od addebiti all'Istituto.

CAPITOLO IV

GESTIONE DELLA STREPTOMICINA ED UTILIZZAZIONE DI APPARECCHIATURE RADIOLOGICHE PRESSO L'OSPEDALE SANATORIALE FORLANINI DI ROMA

Nel contesto dell'attività antitubercolare meritano infine un accenno, per completezza di esposizione, alcune vicende verificatesi nel passato presso l'Ospedale Forlanini.

Tali vicende si riferiscono all'andamento e alle modalità della gestione della streptomicina fornita dall'Istituto al Sanatorio per la cura dei degenti, ed alla disciplina del reparto di radiologia, particolarmente in

relazione all'abusiva utilizzazione di strumenti e materiale, di proprietà dell'Istituto, da parte del prof. Luigi Pigorini, primario del reparto. I fatti si verificarono negli anni 1946, 1947 e 1948, onde non soltanto è impossibile una loro valutazione in sede penale, come si evince dalla motivazione del decreto di archiviazione emesso dal giudice istruttore del Tribunale di Roma in data 31 gennaio 1967, ma non consentono neppure una adeguata ricostruzione, in assenza di chiare e precise risultanze documentali e testimoniali, per il tempo trascorso.

La Commissione infatti ha potuto soltanto prendere visione della documentazione allegata agli atti del procedimento istruttorio conclusosi con il decreto di archiviazione. Il dott. Palma, allora Direttore generale, ha dichiarato di non poter riferire più precisi chiarimenti in ordine ai risultati delle ispezioni disposte dall'Istituto sulla gestione della streptomicina, pur esprimendo alcune riserve sull'attendibilità delle indagini esperite dal dott. Maiocco al riguardo.

I fatti addebitati al professor Pigorini nel 1947, che costituirono oggetto di due successive inchieste da parte dell'Istituto, si risolvono in sostanza nell'utilizzazione delle apparecchiature del reparto di radiologia per eseguire prestazioni a favore di privati, nell'esercizio della libera professione da parte del sanitario, contro esplicito divieto della Direzione generale e in base ad un'arbitraria autorizzazione del professor Omodei Zorini, allora Direttore sanitario del Forlanini.

A ciò si accompagnava l'irregolare o mancata contabilizzazione delle radiografie eseguite, cui avrebbe dovuto farsi luogo per determinare l'ammontare delle somme da corrispondere all'Amministrazione a titolo di rimborso. Le inchieste misero in luce altresì un disordine nella compilazione dei registri del materiale a disposizione (reagenti, lastre fotografiche), che poteva quanto meno dare adito a sospetti di abusi, quali quelli denunziati mediante esposti anonimi contro il professor Pigorini.

La vicenda si concluse con un intervento della Direzione generale presso il professor Omodei Zorini ed il professor Pigorini, per ottenere da parte di entrambi un maggior rispetto delle disposizioni vigenti, ed il versamento, da parte di quest'ultimo, della somma di lire 1.240.000, poi ridotta a complessive lire 847.000, a titolo di rimborso.

In sostanza l'episodio, avuto riguardo anche al tempo in cui si verificò, non appare particolarmente significativo ai fini di un giudizio generale, bensì deve considerarsi un'irregolarità di ordine prevalentemente personale. Occorre peraltro dare atto dell'intervento degli organi centrali dell'Istituto, anche se sulla tempestività ed efficacia di tale intervento la Commissione non è in grado di formulare un giudizio preciso, positivo o negativo, soprattutto in quanto l'episodio è ricostruibile soltanto alla stregua di una documentazione non sempre chiara e precisa.

Maggiori perplessità emergono dall'analisi delle vicende relative alla gestione della streptomicina durante gli anni 1946, 1947 e 1948, secondo le pur esigue risultanze documentali in atti.

Occorre premettere che in quel periodo, stante la scarsità del farmaco, in parte acquistato dall'Istituto ed in parte donato da vari Enti, si rendeva facile un illecito mercato ad opera dei privati che ne disponevano. A seguito di alcune segnalazioni anonime e di stampa, il dottor Domenico Maiocco, allora Capo dell'Ispettorato compartimentale del Lazio, Sardegna e Terni, svolse nel 1952 di propria iniziativa un'indagine sull'argomento, ponendo in rilievo anomalie a suo dire assai gravi.

In sostanza, il Maiocco si propose di accertare se il farmaco pervenuto al Forlanini, a seguito di assegnazioni e donazioni, fosse stato effettivamente somministrato agli ammalati. Tuttavia, per l'irregolarità della documentazione da lui raccolta in sede di indagine, non potè pervenire a conclusioni tranquillanti.

L'Ispettore sottolineava fra l'altro la mancanza quasi completa di documenti nel periodo tra l'aprile 1947 e l'agosto 1948; l'irregolarità dell'iniziativa del professor Omodei Zorini per l'assegnazione della gestione del farmaco di proprietà dell'Istituto, dal settembre 1948 al luglio 1950, all'Ufficio sta-

tistica, anzichè alla farmacia interna del Sanatorio, cui rimase soltanto la gestione del farmaco donato all'Ospedale; il fatto che, fra l'altro, nelle cartelle cliniche dei malati venivano indicati senza alcuna distinzione i quantitativi di farmaco somministrati, fossero essi di proprietà del malato od assegnati dall'Istituto, onde neppure tali cartelle consentivano un adeguato controllo. In conclusione il Maiocco, precisando che solo nel luglio 1950 la distribuzione della streptomicina si era normalizzata, attribuiva al professor Omodei Zorini la responsabilità, sotto il profilo contabile, del farmaco a suo dire mancante, pari a gr. 23.682, per un importo complessivo di lire 16.481.147,80.

Il Maiocco confermava tutte queste circostanze in una deposizione resa al Pubblico Ministero il 16 luglio 1964, nel corso delle indagini giudiziarie concluse poi con l'emissione del decreto di archiviazione. Fra l'altro l'Ispettore aggiungeva di essere stato, insieme ai suoi diretti collaboratori, trasferito pretestuosamente ad altro ufficio quando l'Istituto aveva disposto un'altra inchiesta sull'argomento, affidandola al professor Vittorio Cavalieri, poi deceduto.

L'indagine del professor Cavalieri, espletata nel 1953, si concluse invece accertando la piena regolarità della gestione del farmaco, dei relativi adempimenti contabili, e del passaggio di competenze dalla farmacia interna del Forlanini all'Ufficio movimento malati (il c.d. Ufficio statistica), avvenuto, a suo dire, per ragioni di necessità ed in conformità ad una circolare del 1948.

La Commissione non dispone oggi di elementi idonei per rendersi ragione del contrasto tra i risultati delle due ispezioni. Al riguardo occorre da un lato prendere atto delle dichiarazioni del dottor Palma, che ha espresso dei dubbi sull'attendibilità degli accertamenti compiuti dal Maiocco. Dall'altro si devono tuttavia porre in rilievo alcune osservazioni formulate nei confronti della relazione Cavalieri dal rapporto della Polizia tributaria, secondo cui tale relazione « è in alcune sue parti esplicitamente favorevole alla Amministrazione del Forlanini, anche quando le risultanze documentali sono nettamente contrarie ».

Il rapporto della Polizia tributaria precisa che la relazione Cavalieri non prese in esame il periodo aprile-novembre 1947, nel quale il farmaco era più difficilmente reperibile. Sempre secondo la Polizia Tributaria, la relazione asseriva inesattamente che sin dal 1947 la farmacia interna aveva istituito una regolare contabilità, mentre in realtà non erano state effettuate registrazioni sino all'aprile 1948. Infine dal rapporo si evince che il professor Cavalieri non avrebbe tenuto in adeguato conto alcuni documenti contabili esaminati dal Maiocco.

Più in generale, la Polizia tributaria afferma che mentre il Maiocco si preoccupò di accertare l'effettivo e reale impiego del farmaco nei confronti dei singoli malati, il professor Cavalieri si limitò ad un'indagine contabile compiuta a livello di reparto, senza prendere in esame il concreto uso di esso.

Nè sarebbe possibile oggi sapere se i documenti portati a prova della regolarità della gestione da parte della relazione Cavalieri, siano stati trascurati dal Maiocco oppure predisposti in epoca successiva alla prima indagine.

Alla luce di queste considerazioni la Commissione non è quindi in grado di escludere tassativamente la possibilità di rilievi e sospetti di parzialità degli organi di controllo e centrali dell'Istituto, allora competenti, di fronte all'episodio che non consente oggi un più rigoroso ed approfondito accertamento.

CAPITOLO V

LA SITUAZIONE DEL SANATORIO « PRINCIPI DI PIEMONTE » DI NAPOLI

Gli accertamenti ispettivi dell'INPS

L'Istituto sanatoriale « Principi di Piemonte » in Napoli entrò in funzione nel settembre 1939. A seguito degli eventi bellici e della parziale occupazione da parte delle Forze armate americane, nel 1947, fu nuovamente adibito per intero ad ospedale sanatoriale, aumentandone la ricettività, già pre-

vista in 1.500 posti letto, a 2.200, poi ridotti, nel 1959, a 1.800.

Sotto la guida del professor Vincenzo Monaldi, che ne aveva assunto la direzione nel 1945, l'Istituto si sviluppò e si affermò in campo scientifico come Centro di studi per tisiologia e malattie dell'apparato respiratorio, con annessa Scuola di specializzazione e Clinica universitaria.

Nel 1959 la direzione dell'Ospedale, a seguito di convenzione tra l'INPS, il Ministero del lavoro e quello della pubblica istruzione, venne affidata al vice Direttore, prof. Gino Babolini, lasciandosi al Direttore della Clinica universitaria la funzione di sovrintendente scientifico, per assicurare la coordinazione clinico-scientifica.

Secondo le risultanze degli accertamenti ispettivi effettuati presso il Sanatorio, condensate e sintetizzate nell'allegato n. 3 alla relazione presentata al Senato dal Ministro del lavoro il 18 giugno 1966, la Direzione generale dell'INPS decideva, verso la fine del 1962, di promuovere una serie di indagini sulla gestione del Sanatorio, poichè il ragioniere Coli, Ispettore centrale dell'Istituto, aveva rilevato diverse irregolarità nel settore dei ricoveri e delle assunzioni di personale salariato nel corso di una ispezione presso la sede provinciale di Napoli. Data la complessità e la durata degli accertamenti che ne seguirono, è opportuno delinearne sinteticamente lo svolgimento e l'*iter* cronologico, poichè già da ciò può scaturire una prima impressione delle dimensioni di questa vicenda e del comportamento tenuto dagli organi centrali e periferici dell'Istituto. A seguito della relazione presentata dal rag. Coli il 7 marzo 1963, il dott. Sebastiano Alfonsi, Direttore superiore dell'Istituto, veniva incaricato di ulteriori e più approfondite indagini sui diversi settori di gestione.

Dopo una prima relazione del 17 febbraio 1963, relativa alla denuncia di un impiegato della Segreteria amministrativa del sanatorio in tema di approvvigionamenti (signor Cesare La Cecilia), questo settore veniva esaminato in maniera più completa dall'Alfonsi con un rapporto del 27 giugno 1963, ponendo in rilievo una serie di anomalie collegate in sostanza all'eccessivo numero di permessi accordati ai degenti e al sovraffollamento di alcuni reparti dell'Ospedale.

L'indagine dell'Alfonsi veniva perciò indirizzata a questo settore ed a quello della regolarità dei ricoveri. Un rapporto del 12 agosto 1963 poneva in evidenza diversi casi (in particolare Zangrillo, Colarieti ed altri quattro degenti) in cui, per la breve durata del ricovero o per le assenze degli assistiti, sembrava doversi mettere in dubbio la sussistenza dei presupposti per la sua concessione.

In termini più generali l'Alfonsi concludeva, in un rapporto del 12 dicembre 1963, rilevando il carattere diffuso di tali irregolarità, che venivano suddivise in due categorie: ricoveri di « comodo » (di breve durata, coincidenti con il termine di permanenza minima in Sanatorio per ottenere il sussidio post-sanatoriale) e « figurativi » (caratterizzati da lunghi periodi di assenza in cui gli ammalati, solo in apparenza presenti nel Sanatorio, percepivano indennità giornaliera e diverse prestazioni assistenziali). Sugli elementi raccolti dall'Alfonsi in questa indagine veniva iniziato un altro accertamento a carattere sanitario. Nel frattempo l'Alfonsi, con rapporto del 17 marzo 1964, esaminava la situazione del Servizio emoteca esistente presso il Sanatorio, costituito dall'AVIS tramite il dott. Gaetano Fusco che, contemporaneamente, risultava dipendente dell'INPS e dell'AVIS.

Con appunti informativi del 14 aprile 1964 l'Alfonsi si soffermava particolarmente sul problema dell'assunzione di personale saltuario (c.d. « volantini »), che aveva raggiunto proporzioni eccezionali; la questione veniva esaminata in modo più approfondito con un rapporto dell'Alfonsi del 14 aprile 1964, in cui si sottolineavano l'anormalità delle assunzioni e i rischi che esse presentavano sotto il profilo amministrativo.

Nel frattempo altre indagini riservate, eseguite dal dott. Maccario (colonnello in congedo dell'Arma dei Carabinieri e funzionario in servizio presso la Segreteria particolare del Presidente dell'INPS), condensate in un rapporto del 29 aprile 1964, si appuntavano particolarmente sulle assenze e sui permes-

si di cui fruivano i ricoverati, con specifico riferimento all'assistita Bruno Giovanna.

L'Alfonsi presentava un altro rapporto del 20 maggio 1964 su di una cooperativa di consumo costituita tra il personale del Sanatorio, e non controllata dal Ministero, nonchè un rapporto del 4 settembre 1964 in tema della gestione del Cral e della Commissione interna del personale, sottolineando diverse irregolarità specifiche.

Ai fini dei procedimenti disciplinari da iniziarsi a seguito delle irregolarità accertate, l'Alfonsi presentava due rapporti, rispettivamente del 30 luglio e del 4 settembre 1964, in cui venivano individuate diverse responsabilità di ordine personale a carico di alcuni sanitari e dipendenti amministrativi dell'Ospedale.

Un cenno particolare era dedicato, con il rapporto del 28 novembre 1964, al Centro diagnostico sorto presso il Sanatorio e strettamente legato a quest'ultimo nel funzionamento e nell'adozione di criteri per disporre i ricoveri degli assistibili. Tra le anormalità l'Alfonsi rilevava in particolare: l'aumento dei ricoveri di urgenza nei casi segnalati dal Centro diagnostico, la durata delle cure ambulatoriali e l'eccesso nell'ammissione a queste ultime, il procedimento di distribuzione dei medicinali agli assistiti, che poteva prestarsi ad abusi.

Con rapporto del 15 novembre 1965, l'Alfonsi si occupava della situazione del personale dell'Ospedale, ponendo in rilievo l'eccesso di spese sostenute in questo settore, la mancanza di un organo coordinatore dell'impiego del personale, l'assenza di inquadramento gerarchico dei salariati, la carenza di disciplina particolarmente in relazione alle assenze per malattie, l'eccedenza di prestazioni di lavoro straordinario dei salariati. A questo proposito si sottolineava in termini generali l'eccessivo senso di tolleranza degli organi di dirigenza nei confronti degli abusi e delle irregolarità che frequentemente si verificavano.

L'attività ispettiva dell'Alfonsi si concludeva con una relazione del 14 aprile 1966 che puntualizzava le disfunzioni di ordine amministrativo, con particolare riferimento ai rapporti tra Ospedale e Clinica tisiologica dell'Università, all'approvvigionamento di generi alimentari, alla « rilevantissima esposizione creditoria » (quasi un miliardo di lire), cagionata dal mancato pagamento di rette, e ad altre svariate questioni.

L'indagine sanitaria si articolava invece in un primo rapporto del 17 gennaio 1964 degli ispettori Dessy e Giudici che, dopo avere evidenziato i criteri di carattere sociale seguiti dall'Ospedale nell'assistenza e particolarmente nella valutazione del rischio assicurativo, sottolineavano l'esistenza, anche sotto il profilo sanitario, di talune anomalie in tema di ricoveri, di accettazione e di dimissione dei degenti in osservazione e di funzionamento del Centro diagnostico.

Faceva seguito una relazione del 5 luglio 1965 ed un appunto di precisazione del 22 luglio successivo, degli stessi ispettori, che confermavano le risultanze dell'indagine amministrativa circa le irregolarità di taluni ricoveri e dimissioni (in particolare il ricovero dell'assistita Bruno Giovanna) e dei piantonamenti ritenuti eccessivi. In un appunto di precisazione del 12 ottobre 1965 i dottori Dessy e Giudici rilevavano tra l'altro l'incompletezza delle cartelle cliniche dei degenti, che aveva reso più difficili gli accertamenti, ed il carattere di generale rilassatezza dell'andamento dell'ospedale, legato ad un tempo all'importanza riconosciuta a talune finalità scientifiche ed alla valutazione di particolari esigenze sociali-ambientali.

I problemi specifici connessi all'attività professionale svolta dai medici dell'ospedale ed al consumo di medicinali e di materiale sanitario venivano trattati rispettivamente da un rapporto dell'Ispettore sanitario, dottor Merlino, del 16 marzo 1966, e da un rapporto del Medico superiore, professor Benedetto Nardone, e del Direttore principale, dottor Ottaviano Bramini.

A conclusione delle indagini si instaurava procedimento disciplinare nei confronti dei professori Babolini, De Luca, De Bonis, Nitti, Parrella, Filla, Pacini, Parmegiani, Gramazio, Rubino e dei dottori Giordani, Izzo, Centinelli, Vaccario, Vivenzio, Fusco, nonchè del signor Maltese, dipendente amministrativo dell'Istituto.

Al termine degli accertamenti ispettivi, da parte dell'Istituto si dava atto dell'avvenuta normalizzazione nel funzionamento del sanatorio, con particolare riferimento alla disciplina dei permessi di uscita da accordare ai ricoverati, del servizio di piantonamento, anche per quanto concerneva la regolarizzazione della posizione dei c.d. « volantini », dell'organizzazione del personale, del settore ricoveri e del centro diagnostico.

Delle irregolarità dianzi richiamate si occupava altresì la relazione del Presidente del Collegio sindacale dell'INPS, in data 10 giugno 1966 (Allegato 1 alla relazione del Ministro del lavoro). Dopo aver sintetizzato le irregolarità risultanti dagli accertamenti ispettivi nel settore dei ricoveri, in quello dei permessi di uscita e del controllo delle assenze dei degenti, in quello della prestazione di cure e dell'accertamento diagnostico, ed infine in quello dell'assunzione di personale salariato per le esigenze di piantonamento, il Presidente del Collegio sindacale si occupava particolarmente dei danni che sarebbero, secondo un computo sommario, derivati per l'INPS da questa situazione. Tali danni ammonterebbero a lire 626.356.123, di cui lire 369.932.500 per ricoveri c.d. di comodo, lire 60.640.020 per ricoveri c.d. figurativi e lire 194.783.603 per costo servizio di piantonamento.

Va precisato tuttavia, e di ciò occorre tenere particolare conto nella valutazione della vicenda sotto un profilo globale, che il discorso, come esplicitamente sottolineato dalla relazione Medugno, non può essere condotto in termini esclusivamente economici. Si devono altresì considerare le esigenze di ordine sociale, i risultati scientifici, ed i particolari criteri seguiti dal sanatorio nell'impostare e svolgere la propria attività assistenziale in modo più ampio e rispondente alle nuove prospettive della lotta antitubercolare.

Anche la relazione Medugno richiama i provvedimenti adottati dall'INPS per far fronte alla situazione, sia sotto il profilo della denunzia di taluni fatti all'Autorità Giudiziaria, che dell'instaurazione di procedimenti disciplinari a carico dei responsabili, ed infine della normalizzazione del funzionamento dell'ospedale, eliminando le diverse disfunzioni riscontrate.

Il contrasto Corsi-Monaldi

La Commissione, nell'esame e nella valutazione delle irregolarità denunziate nelle sedute del 23 e 24 marzo 1966, ha ovviamente preso le mosse dai risultati degli accertamenti richiamati al paragrafo precedente, soffermandosi innanzitutto, per una migliore comprensione dei fatti, su alcune considerazioni, emerse nel dibattito parlamentare e nei lavori successivi, che esulano dal campo prettamente amministrativo, in cui è stata delimitata l'indagine dell'INPS.

La vicenda del Sanatorio « Principi di Piemonte » va inquadrata infatti nel contesto più ampio del problema di una riforma ed evoluzione del sistema di assistenza antitubercolare. Peraltro le deposizioni del dottor Masini e del dottor Caracciolo alla Commissione hanno chiaramente sottolineato l'esistenza di un contrasto tra il Presidente Corsi ed il senatore Monaldi. Quest'ultimo infatti era favorevole ad una diversa soluzione del problema dell'assistenza antitubercolare, ed aveva seguito, nella clinica tisiologica di Napoli, orientamenti scientifici diversi da quelli applicati dal professor Omodei Zorini nella direzione dell'altro grande complesso sanatoriale INPS, il Forlanini di Roma. La divergenza tra i due si riverberò anche nell'interno dell'Istituto, dando origine (Masini e Caracciolo) o acuendo un contrasto esistente tra l'onorevole Corsi e l'allora Direttore generale Cattabriga (deposizione di quest'ultimo), il quale si mostrava favorevole alle concezioni del senatore Monaldi.

Questo stato di cose ha sensibilizzato l'attenzione del Presidente Corsi sull'andamento dell'ospedale, che era affidato al professor Babolini, legato agli orientamenti e alle direttive scientifiche del senatore Monaldi e formato alla sua scuola di tisiologia.

Un sintomo manifesto della vicenda viene offerto dal c.d. « Libro rosso », pubblicato dall'onorevole Corsi, con chiari riferimenti ad interferenze di ordine politico e

che comunque esulavano dall'ambito dell'Istituto, a proposito della decisione, da lui adottata nel settembre del 1963, di trasferire il prof. Babolini da Napoli ad altra sede. Le deposizioni del dottor Cattabriga e del dottor Caracciolo alla Commissione pongono chiaramente in luce che in questo caso la decisione del trasferimento, poi non attuata per l'intervento dello stesso Cattabriga, e successivamente sospesa per un ricorso del Babolini al Consiglio di Stato, venne presa autoritariamente dal Corsi.

Non viene qui in considerazione l'opportunità o meno del trasferimento, che poteva anche dimostrarsi giustificato alla luce delle irregolarità denunziate poi all'Autorità giudiziaria, e tuttora in corso di accertamento. Sembra invece strana — e si deve sottolinearlo — tutta questa sollecitudine nel prendere il provvedimento, sulla base, a dire del Cattabriga, di un appunto anonimo del 1958 che denunziava delle irregolarità, quando, da parte dell'Istituto, si era lasciato trascorrere un lungo periodo di tempo, circa 6 anni, senza compiere alcuna ispezione al Sanatorio di Napoli. D'altra parte, secondo quanto esattamente ha rilevato il dottor Caracciolo, il trasferimento venne deciso dall'on. Corsi quando non si avevano ancora risultanze chiare e precise sulle irregolarità lamentate a Napoli, poichè l'Alfonsi era appena agli inizi del suo accertamento.

Prescindendo quindi dalle considerazioni che potrebbero farsi sull'accentramento di poteri e sulle iniziative autoritarie dell'onorevole Corsi, che meglio vanno esaminate studiando la struttura dell'Istituto, sembra opportuno sottolineare che la vicenda di Napoli deve essere attentamente vagliata, per porre in evidenza le interferenze e le possibili distorsioni che un siffatto contrasto può, in ipotesi, aver provocato nell'accertamento dei fatti.

Secondo il dott. Masini, l'ispettore Alfonsi incaricato dal Presidente Corsi di una ispezione « che fosse la più efficace possibile » avrebbe commesso « l'errore (questo è l'unico torto che gli si può attribuire) di non farsi assistere nella sua azione da un medico ». Questo fatto e il continuo pungolamento che Corsi usava verso di lui « avrebbero provocato un difetto nella ispezione », partita da una concezione rigida, pignola, di applicazione delle norme, senza tener conto di due importanti fattori: « che a Napoli non esiste il dogma della norma, e che anche la norma più precisa è sempre suscettibile di essere interpretata elasticamente ». Sulla piena attendibilità delle ispezioni eseguite dall'Alfonsi sono stati avanzati dei dubbi da parte dell'Ispettore compartimentale dell'INPS a Napoli, dottor Maturi. Il Caracciolo, pur riconoscendo i meriti dell'Alfonsi, ritiene che egli si sarebbe spinto un po' oltre la sua competenza. Più in generale, come meglio si potrà arguire dalla analisi dei singoli argomenti e come già è apparso dalla richiamata deposizione Masini, si è affermato che l'Alfonsi avrebbe, in sostanza, eseguito degli accertamenti e dei rilievi sotto il solo profilo amministrativo, senza valutare adeguatamente l'aspetto medico e soprattutto il contesto sociale-ambientale della vicenda.

Indirizzo scientifico e fattori ambientali

Dalle indagini istruttorie di questa Commissione si trae l'impressione che le irregolarità denunziate dall'Alfonsi si siano volute ridimensionare e che esse (Masini e Caracciolo) non avessero carattere così grave e diffuso come in un primo momento, alla luce del contenuto e delle ingenti dimensioni degli accertamenti ispettivi, si era creduto. Vale a questo riguardo l'esito dei procedimenti disciplinari nei confronti dei sanitari dipendenti dal sanatorio di Napoli, che si sono conclusi per la maggior parte con dei provvedimenti assai blandi, perchè (Caracciolo) non si erano trovati, nel comportamento dei medici, estremi di particolare gravità.

Lo stesso Alfonsi d'altra parte ha chiaramente posto in luce, nel suo interrogatorio, il carattere indiziario di taluni accertamenti ed il fatto che i suoi sospetti dovevano in molti casi essere corroborati da una approfondita indagine sanitaria. Quest'ultima, a suo dire, non sempre venne svolta in modo esauriente, e ben può darsi credito alla sua

asserzione quando si pensi, per dirla con le parole del Masini alla Commissione, che i medici dell'INPS, non essendo specialisti ed avendo piuttosto la caratteristica di « medici-funzionari », frequentemente potevano trovarsi a disagio di fronte a colleghi scientificamente qualificati, di cui dovevano giudicare il comportamento.

D'altronde, lo stesso Istituto, come si è visto al paragrafo primo, ha posto l'accento sull'eliminazione degli inconvenienti e delle anomalie riscontrate; logicamente non può dunque ritenersi che esse fossero tutte e soltanto frutto dell'indagine ispettiva ed in realtà si riducessero a poche e trascurabili irregolarità.

Se pur ridimensionati alla luce degli accertamenti sanitari, nonchè di quelli espletati da questa Commissione, e decantati in una visione più serena ed obiettiva di quella che potevasi avere durante il periodo in cui più forte fu il contrasto cui si è fatto dianzi cenno, gli accertamenti dell'Alfonsi conservano, sia nel contenuto che nelle modalità di svolgimento, un valore rilevante per la valutazione dei fatti di Napoli.

In termini generali, prima di analizzare le disfunzioni verificatesi nei singoli settori, va riferita una considerazione che emerge costantemente dalle relazioni dell'Istituto e dalle deposizioni di tutti gli interessati alla vicenda (cfr. la relazione ministeriale in atti): « l'Ospedale sanatoriale " Principi di Piemonte " si è trovato e si trova ad agire in un ambiente del tutto particolare, condizionato da negativi fattori di ordine economico e sociale, che rendono obiettivamente difficile l'attuazione di rigidi e costanti criteri di amministrazione ».

Di questa mentalità ed impostazione costituisce sintomatica conferma la critica che il Direttore generale Masini muove all'Alfonsi per non aver saputo nelle ispezioni comprendere il contesto ambientale di Napoli. Poichè il richiamo a questo coefficiente appare essenziale e ricorrente in pressochè tutte le irregolarità denunziate, prima di esaminarne la specifica rilevanza, a proposito di ciascuna di esse, è opportuna una premessa metodologica e prima ancora logica.

Innanzitutto è ovvio e giustificato che l'Alfonsi, in una serie di accertamenti a carattere ispettivo, e che dovevano proprio porre in luce le eventuali irregolarità amministrative, non potesse minimizzare queste ultime o disconoscerne l'esistenza semplicemente perchè esse potevano trovare causa od occasione in un *humus* particolare. Spettava semmai all'Istituto, in sede di valutazione dei dati ispettivi, tenere adeguato conto dell'ambiente nello studio delle riforme per il settore di sua competenza e nello stimolo ad una eventuale riforma legislativa.

In secondo luogo il richiamo alle esigenze e difficoltà di ordine sociale e di ambiente non vale certo ad autorizzare, in linea di principio, un sistema di trasgressioni di norme e criteri di buona amministrazione, le quali, se pure eseguite in buona fede, possono facilmente condurre ad abusi e consentire la realizzazione di interessi privati ed estranei all'Amministrazione.

Se è comprensibile che chi era a più diretto e costante contatto con l'ambiente potesse in qualche modo esserne suggestionato, tale giustificazione non può valere per chi, senza un contatto diretto con la situazione, giudicava e doveva giudicare quest'ultima prima di tutto alla luce delle norme e dei principi di corretta amministrazione. E' ovvio poi che questi impongano innanzi tutto il rispetto della legalità. Come si è già osservato per il caso Aliotta, la norma inadeguata deve essere modificata in sede competente e non può essere arbitrariamente sostituita da una prassi, a rischio di alterare i presupposti fondamentali del delicato equilibrio cui deve ispirarsi l'Amministrazione pubblica.

Occorre invece, per una esatta valutazione delle vicende del Sanatorio, tenere conto del precario e difficile rapporto tra esigenze medico-scientifiche ed esigenze burocratiche, che, soprattutto a Napoli, per la coesistenza e la connessione tra la clinica di tisiologia e l'Ospedale, poteva assumere caratteristiche e dimensioni particolari. Il problema del controllo burocratico e amministrativo su una attività tecnica,

specializzata e per sua natura insofferente di vincoli e pastoie che ne ritardino o complichino l'espletamento, è comune a tutte le pubbliche amministrazioni ed è troppo noto perchè occorra dilungarvisi.

Nel caso dell'Ospedale va ricordato che esso agiva sotto la sovraintendenza scientifica del Direttore della clinica universitaria. I legami tra il settore scientifico e quello previdenziale, nascenti dalla convenzione attualmente in vigore tra l'INPS e l'Università di Napoli, ed efficace fino al 1970, erano e sono particolarmente intensi, come si rileva dal parere espresso dal prof. Gaeta, Capo del Servizio sanitario dell'INPS, in una relazione del 16 febbraio 1966. Quest'ultimo sottolinea infatti l'« infiltrazione » dei reparti clinici nei più vari settori assistenziali e la dipendenza diretta od indiretta di questi dalla sovraintendenza scientifica.

A questo riguardo si deve premettere come, alla luce degli accertamenti svolti dal dottor Mario Giua dell'INPS nel giugno 1966 sui rapporti tra i due organismi, le posizioni di essi sono ben distinte ai fini della reciproca funzionalità e vengono rispettati i termini stabiliti dalla convenzione. Anche il dottor Giua pone in evidenza che questa è una delle più ampie che vi siano a favore delle necessità didattico-scientifiche della clinica, e che esiste un vasto ascendente morale dell'ambiente clinico su quello ospedaliero.

Ciò induce ad una prima considerazione fondamentale ed incontestabile: il livello e l'importanza raggiunti sul piano della qualificazione scientifica ed universitaria, si riverberano indubbiamente sull'attività e sul livello dell'ospedale sanatoriale. Al riguardo la Commissione ritiene di dover sottolineare il giudizio lusinghiero della relazione dell'avv. Medugno (allegata alla relazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale) dianzi richiamato. Non è fuori luogo, per documentare questa qualificazione scientifica, richiamare l'organizzazione presso l'Istituto di Napoli di due Congressi nazionali di tisiologia (nel 1951 e nel 1964), di numerosi simposi, giornate di studio e riunioni scientifiche per la trattazione di problemi di prevenzione, terapia ed assistenza delle malattie tubercolari e respiratorie, nonchè le pubblicazioni scientifiche e la qualificazione universitaria raggiunta dagli allievi della Scuola.

Ovviamente, la realizzazione di siffatti risultati si traduce in nuove e più efficaci forme di terapia e prevenzione antitubercolare. Basti citare l'adozione di farmaci che consentono di vincere prontamente gli stati acuti delle affezioni tubercolari, permettendo al malato una vita pressochè normale nei periodi di quiescenza e cronicità del morbo, e consentendo quindi, in generale, di evitare il ricorso a prolungate terapie di ricovero in ospedale, che possono essere sostituite da adeguate cure ambulatoriali e da temporanei e brevi ricoveri.

Come meglio si vedrà parlando del problema dei ricoveri, ciò impone l'adeguamento delle forme di assistenza e di previdenza alle nuove concezioni clinico-scientifiche. È sufficiente qui richiamare in termini generali, poichè l'argomento va affrontato in sede di riforma del settore antitubercolare, la nozione e valutazione di rischio assicurativo, ovvero l'esigenza di sussidi economici e medici per consentire al cronico un più agevole reinserimento nella società.

Questa considerazione di ordine generale è tuttavia opportuna in questa sede per sottolineare la difficoltà di inquadrare le vicende di Napoli in una prospettiva rigidamente amministrativa, soprattutto ove si tenga presente che all'evoluzione tecnico-scientifica non si è accompagnata una concorrente evoluzione delle leggi e disposizioni, creando così tra i due settori squilibri e scompensi. Se, come si è detto, essi potevano esercitare, insieme al contesto ambientale, una suggestione più o meno intensa sugli operatori *in loco*, inducendoli a soluzioni di fatto non sempre corrette amministrativamente, anche se giustificabili o ritenute tali alla luce delle esigenze scientifiche, diversamente avrebbero dovuto agire i responsabili di questo settore dell'Istituto, preoccupandosi di valutare e seguire i sintomi delle disfunzioni, quanto meno per predisporre o suggerire l'adozione di adeguate misure.

Le denunce alla Autorità giudiziaria

Va rilevato infine che alcune delle irregolarità constatate presso il Sanatorio di Napoli sono attualmente al vaglio dell'Autorità giudiziaria, a seguito di denunzia del Presidente Corsi del 26 giugno 1964. Allo stato vi è infatti in corso un procedimento penale, in fase di istruzione formale, a carico del prof. Babolini per i reati di interesse privato in atti di ufficio e di truffa ai danni dell'INPS in relazione ai ricoveri « figurativi » e di « comodo » (Bruno, Bonantinga, Smiraglia ed altri), nonchè in relazione all'assunzione di personale (i piantoni); del prof. Giordano per il reato di interesse privato in atti di ufficio in relazione a quest'ultimo fatto; del dr. Fusco per il reato di interesse privato in atti di ufficio per le vicende dell'emoteca annessa all'Ospedale; di un cuoco, non identificato, in servizio presso il Sanatorio, per il reato di falso ideologico in atto pubblico in relazione alle disfunzioni verificatesi nella preparazione del vitto a seguito di incontrollate assenze di degenti.

Trattandosi di procedimenti in fase istruttoria, non possono ovviamente desumersi da essi elementi precisi e sicuri per l'accertamento dei fatti, come invece si è potuto fare in relazione alla vicenda Aliotta, già definita in primo grado e in grado di appello. Va tuttavia rilevato il valore particolare delle deposizioni rese in sede istruttoria e innanzi al Magistrato, pure tenendo presente che esse sono state rese senza il vincolo del giuramento. Le risultanze del procedimento penale appaiono comunque solo in parte rilevanti ai fini dell'indagine di questa Commissione, in vista del diverso oggetto. Prescindendo dall'eventuale esistenza di responsabilità di ordine personale, esse possono valere soprattutto ai fini di confermare gli elementi, per altra via raccolti da questa Commissione, in ordine alla sussistenza in termini generali dei fenomeni di irregolarità cui si richiamano le contestazioni dell'Autorità giudiziaria.

Ai fini dell'indagine, tenendo conto sia di queste ultime che dei risultati degli accertamenti ispettivi e delle valutazioni del Presidente del Collegio sindacale circa i danni sofferti dall'Istituto, l'argomento può essere sintetizzato in tre punti, condensando in essi le irregolarità più rilevanti che involgono un giudizio di ordine generale sulla funzionalità delle strutture dell'Istituto in sede centrale e locale: ricoveri, disciplina delle degenze con riferimento ai permessi, assunzione del personale per piantonamenti.

Altre irregolarità sono state denunziate: trattasi peraltro di episodi più circoscritti che, come tali, non appaiono essenziali e pertinenti ad una indagine di ordine generale, quale quella che qui si intende svolgere.

Assunzioni di personale giornaliero per i « piantonamenti »

Alla stregua degli elementi raccolti dalla Commissione risulta che il fenomeno delle assunzioni di personale salariato giornaliero, per esigenze saltuarie di piantonamento degli ammalati da assistere con continuità, subì un incremento progressivo dal 1959 al 1963, passando da 1.363 giornate di presenza nel 1959 a 11.690 nel 1963. A decorrere dal 1964 ebbe una flessione nella misura del 60 per cento, e alle esigenze di piantonamento si potè far fronte con il ricorso a personale compreso nell'organico dell'Ospedale. L'esistenza di questa situazione nel periodo tra il 1959 e il 1964 è riconosciuta dal dottor Masini, il quale ha ammesso che effettivamente il fenomeno aveva assunto proporzioni notevoli. Al suo carattere anormale fa riferimento anche l'avv. Medugno.

A delinearne particolarmente l'entità vale soprattutto la deposizione resa in questa sede dal dott. Alfonsi. L'Ispettore ha sottolineato di non avere visto adottare in altre Case di cura il sistema di assunzione in vigore a Napoli; ha constatato come queste assunzioni, destinate in origine a consentire mediante personale esterno la sostituzione del personale in organico temporaneamente assente, si erano dilatate in modo tale che le squadre di rimpiazzo così costituite superavano il numero degli assenti, e che talora si

era proceduto all'assunzione di personale in questo modo, quando altri già assunti erano inoperosi.

L'Alfonsi ha chiarito lealmente di non aver potuto, a suo tempo, indagare se il personale adibito a tali mansioni era realmente necessario per i singoli servizi di piantonamento; nella specie occorreva infatti un giudizio di ordine tipicamente medico sulla gravità delle malattie e degli stati dei degenti al cui piantonamento si provvedeva. L'Ispettore quindi doveva e poteva formulare solamente un giudizio di ordine amministrativo sull'anormalità della prassi seguita. E infatti l'Alfonsi, quando si è addentrato in un giudizio di ordine medico sull'opportunità o meno dei piantonamenti, si è espresso in termini che non appaiono pienamente accettabili, suggerendo che la sorveglianza potesse essere necessaria solamente per i degenti ciechi, e non anche per quelli pericolosi, i quali avrebbero potuto essere isolati adeguatamente. È ovvio, sotto il profilo logico, come un siffatto sistema non presenterebbe garanzie di ordine medico nel caso di degenze post-operatorie travagliate e difficili, o nel caso di ammalati agitati (schizofrenici, eccetera).

Va comunque rilevato che neppure gli Ispettori sanitari, per l'incompletezza della documentazione medica, hanno potuto accertare se effettivamente in tutti i casi di piantonamento si era provveduto in relazione ad effettive esigenze di assistenza del degente.

Appare invece più interessante la deposizione dell'Alfonsi, là dove si occupa delle modalità di assunzione di questi c.d. « piantoni »: esse venivano attuate mediante chiamata dei volontari attraverso cartoline, talora « intestate » al prof. Babolini e ad alcuni consegnate da lui personalmente. La scelta del personale da assumere si faceva in base ad elenchi compilati con i nominativi degli aspiranti. Da questi, il Direttore sanitario traeva i nominativi del personale da assumere per le esigenze giornaliere, ed essi, quando terminavano le esigenze di servizio, venivano licenziati, restando peraltro iscritti negli elenchi, con possibilità di ulteriori chiamate. Queste modalità di assunzione, pur rientrando nell'esercizio di un potere discrezionale spettante al Direttore sanitario, secondo i rilievi dell'Alfonsi, potevano peraltro prestarsi ad abusi nella scelta del personale da assumere.

Di ciò si ha conferma nell'imputazione mossa al Babolini ed al Giordano: l'avere preso interesse privato in atti di ufficio, disponendo l'assunzione di numerose persone allo scopo di procurare vantaggio a terzi o a se stessi per motivi elettorali. Le deposizioni istruttorie rese al riguardo da Jolanda Guerriero, Antonio Narducci, Maria Rosaria D'Amico, Eugenio Oddino, parlano di larvate e indirette pressioni di ordine elettorale a favore del Babolini, prima e dopo l'assunzione del personale saltuario. Più rilevante è la deposizione istruttoria del signor Antonio Di Liardo, già addetto all'Ufficio del personale ed affari generali del Sanatorio. Il teste ha sottolineato la presenza di raccomandazioni e pressioni per le assunzioni e l'incremento di queste ultime in periodo elettorale.

Per un'esatta valutazione del fenomeno del piantonamento, la Commissione ritiene di dover introdurre una distinzione fondamentale tra il giudizio sulla necessità di esso e sulla sua dilatazione negli anni di indagine, e quello in ordine ad abusi che possano essersi verificati nella concreta attuazione di questo servizio.

Quest'ultimo giudizio, involgendo responsabilità di ordine personale e delimitato, interessa più l'Autorità giudiziaria che non l'indagine politico-amministratva svolta in questa sede. Al riguardo sembra necessario, per le competenze e le finalità della Commissione, occuparsi non tanto degli illeciti in concreto eventualmente compiuti da chi si avvaleva di questa prassi, ma delle modalità e caratteristiche di essa, per vedere se e in quanto potevano occasionare o agevolare l'esecuzione degli illeciti.

Il primo giudizio deve invece essere indubbiamente affrontato dalla Commissione con riferimento ai presupposti del fenomeno, alle esigenze cui si tendeva con esso ad ovviare, e al modo in cui vi si provvide concretamente, sotto il profilo della legittimità amministrativa e della liceità di sif-

fatto comportamento. La necessità dei servizi di piantonamento (deposizione professor Sanguigno, indagine di Dessy e Giudici, sopralluogo della Commissione a Napoli) appare incontestabile anche al profano: il degente in condizioni di particolare gravità deve essere assistito e sorvegliato in modo continuativo ed occorre perciò adibirvi del personale apposito. Il fenomeno del piantonamento come tale esiste anche in altri sanatori, ma vi si provvede con personale interno, così come attualmente nel sanatorio di Napoli (Sanguigno). La prassi di ricorrere a personale esterno venne introdotta ed affermata con l'assenso della Direzione generale. Quest'ultima veniva regolarmente informata dell'andamento delle assunzioni tramite il Servizio gestione case di cura (Sanguigno e Masini), cui i dati del piantonamento venivano sistematicamente riferiti per l'opportuno controllo, che invece non vi fu.

L'incremento del fenomeno costituisce, a giudizio della Commissione, il sintomo più evidente delle disfunzioni di questo sistema. Infatti, lo stesso Direttore sanitario attuale del Sanatorio, professor Sanguigno, ha ammesso che nel 1965, a seguito delle restrizioni imposte dalla Direzione generale, il servizio è stato ridotto e ora può essere svolto con personale interno. La riduzione assai elevata (nella misura del 60 per cento) è imputabile cioè non solo ad un'obiettiva diminuzione, che qui non si intende contestare, delle esigenze di piantonamento (minore numero di malati, eliminazione di alcuni degenti pericolosi, soppressione di reparti, maggior personale a disposizione per questo servizio), ma anche al fatto che, secondo le parole del professor Sanguigno, « non si largheggia più ».

La Commissione ritiene dunque che il fenomeno sia stato dilatato in modo abnorme, se, a seguito delle ispezioni e di un più approfondito intervento della Direzione centrale, esso si è potuto poi ridimensionare e contenere in limiti accettabili. D'altronde, pur prescindendo dall'accertamento delle eventuali responsabilità di interesse privato in atti d'ufficio dianzi delineate, già la stessa possibilità che inconvenienti di tal genere potessero verificarsi dimostra che il sistema, così come era congegnato e applicato, costituiva una grave anomalia sotto il profilo amministrativo.

A conferma basta citare, in termini generali, l'inconveniente rilevato dal professor Sanguigno quando subentrò nella Direzione del sanatorio: la necessità di dover assorbire almeno in parte il personale eccedente che era entrato per questa via nella struttura dell'Ospedale e che, come facilmente può comprendersi, non si sarebbe potuto tanto agevolmente eliminare. In altre parole anche qui si verificava il fenomeno, ben noto nell'amministrazione pubblica, di inserimento provvisorio di persone in un posto di lavoro dichiarato saltuario e a termine, che tuttavia, in un modo o nell'altro, diviene poi definitivo. Con tale sistema, d'altro canto, si frustrava ogni possibilità di rispettare l'organico e le dimensioni numeriche del personale assegnato al sanatorio.

L'inconveniente sembra ora eliminato, onde non si pone la necessità di specifiche riforme a questo fine. Tuttavia è opportuno delineare brevemente le responsabilità di ordine generale, che vi si ricollegano.

In sede locale, a prescindere dagli abusi di carattere personale, gli accertamenti ispettivi dell'INPS hanno posto in rilievo l'esistenza di un lassismo e di una disorganizzazione del personale che certamente ha favorito il fenomeno. Va d'altra parte rilevato, secondo l'osservazione del professor Sanguigno, che ovviamente *in loco* si era più propensi a fare fronte con larghezza alle esigenze assistenziali sia perchè mossi dallo spettacolo della sofferenza, sia per l'inerzia degli organi di controllo.

Meno giustificabile è invece parsa alla Commissione l'inerzia della Direzione centrale, che il dott. Masini ha confermato, facendo particolare riferimento all'incompetenza e alla mancanza di coordinamento dell'attività di controllo, svolta in modo superficiale e limitata alla constatazione di dati numerici, senza approfondirne la portata.

Vi è poi da domandarsi come si poteva comunque, da parte della Direzione generale, anche in linea di principio, autorizzare il ricorso ad un sistema che, alla stregua

delle dimensioni raggiunte, induceva già dall'apparenza a dubitare non solo della sua liceità, ma altresì della sua conformità ai criteri di corretta amministrazione.

I ricoveri di « comodo » e « figurativi »

Le irregolarità connesse al ricovero di malati in sanatorio appaiono di più difficile accertamento in quanto involgono non soltanto un giudizio di ordine squisitamente tecnico e amministrativo, ma altresì una valutazione dei criteri scientifici e sociali seguiti presso l'Istituto nella determinazione del rischio assicurativo e negli orientamenti terapeutici.

Un primo punto fermo è valso ad indirizzare la Commissione: l'esistenza di un procedimento penale in corso, in relazione a taluni ricoveri, che sembra, come già per la questione delle assunzioni, un sintomo evidente di disfunzioni, e ciò pure prescindendo dall'esame di singole e determinate responsabilità che possono eventualmente riconoscersi in sede penale.

Gli accertamenti ispettivi dell'Alfonsi a questo riguardo si concludono in termini drastici e precisi. Per i ricoveri «di comodo» si sottolinea tra l'altro il fatto che su 1.816 dimissioni disposte nel 1962, il 20 per cento circa, e cioè 361, erano intervenute dopo un periodo di due o tre mesi, e 118 dei dimessi erano stati ricoverati solo in osservazione (si noti come, secondo l'Alfonsi, il ricovero in osservazione doveva esaurirsi entro 15 giorni, al solo scopo di accertare se sussistevano gli estremi di rischio assicurativo). Va rilevato anche che un ricovero di durata bimestrale era necessario per il conseguimento del sussidio post-sanatoriale. L'Alfonsi sottolinea infine il numero notevole ed eccessivo dei ricoveri di urgenza (il 25 per cento di quelli promossi dal centro diagnostico), non previsti dalle norme in vigore e da adottarsi quindi solo in casi veramente eccezionali.

Per i ricoveri « figurativi » l'Ispettore pone in luce il sovraffollamento dei reparti di accettazione e di osservazione, conseguente, a suo dire, ad anomalie del sistema di assegnazione dei malati al sanatorio, e alla inadeguata ripartizione dei posti-letto tra reparti maschili e femminili. A questo riguardo va notato che il prof. Sanguigno ha dato atto alla Commissione della soppressione, durante la sua direzione, di due reparti femminili.

L'Alfonsi ha precisato nella propria deposizione alla Commissione di avere eseguito una indagine campione per giungere a queste risultanze, e di avere potuto poi concluderla soltanto con dei sospetti, che avrebbero dovuto essere corroborati da approfondite indagini mediche sui casi da lui indicati. In altre parole l'Ispettore riconosce i limiti ed il carattere ovviamente solo amministrativo del suo accertamento. Una sua espressione nell'interrogatorio merita particolare rilievo a questo fine, per potere meglio comprendere alcune delle critiche che a questo riguardo gli sono state mosse, soprattutto dal dott. Masini. L'Alfonsi ha precisato alla Commissione che i ripetuti ricoveri di durata minima da lui notati rendevano vano lo scopo profilattico dell'assistenza. Questa osservazione sembra rivestire un carattere forse troppo semplicistico e strettamente amministrativo, perchè non tiene conto sia delle difficoltà dell'accertamento del rischio assicurativo della tubercolosi, che delle particolari caratteristiche di cronicità e frequente riacutizzazione temporanea della malattia, nonchè del tipo di sussidi terapeutici da adottarsi di fronte ad essa alla luce delle nuove conoscenze mediche.

I risultati dell'ispezione Alfonsi sono stati precisamente contestati dal Direttore generale, secondo cui gli accertamenti medici in sostanza avrebbero consentito di giustificare pienamente i ricoveri, tra cui in particolare quelli definiti « di comodo », i quali si riferivano a persone che, seppure stavano apparentemente bene, presentavano lesioni polmonari dovute al cronico permanere della tubercolosi. Anche la sommarietà e lacunosità delle cartelle cliniche, constatata dall'Alfonsi, sarebbe, a dire del Masini, giustificata pienamente dal fatto che l'Ispettore si sarebbe limitato ad osservare quelle riferite a ricoveri successivi di degenti, senza tener conto della documentazione inerente

al primo ricovero e delle radiografie ad essa allegate, il cui esame era possibile solamente a specialisti del ramo e non ad un profano. In proposito va tuttavia rilevato che anche i sanitari, nella loro ispezione, hanno confermato l'esistenza di lacunosità e disordine nella tenuta delle cartelle cliniche.

La Commissione di disciplina dell'INPS, nella quale i rappresentanti del personale erano per l'occasione tutti medici, ha adottato, nei confronti dei sanitari responsabili dei fatti sopracitati, soltanto lievi provvedimenti, ravvisando nel loro operato semplicemente negligenza e disordine.

A giustificazione dell'atteggiamento della Commissione di disciplina, il Presidente Fanelli nella sua deposizione ha detto fra l'altro: « Si trattava di giudicare se potesse essere ritenuto rilevante dal punto di vista disciplinare il fatto che un medico, il quale seguisse un certo indirizzo scientifico, avesse largheggiato nel ricoverare alcune persone, sempre tenendo presente che esse avevano dei processi tubercolari molto evidenti. Dopo aver esaminato in Commissione i documenti relativi abbiamo ritenuto che una rilevanza sul piano disciplinare fatti di questo genere non l'avessero... Aggiungo che questi singoli casi contestati sono stati chiariti in base alle cartelle cliniche ed ai documenti radiologici che furono allegati ».

Il dottor Fanelli ha così proseguito: « Rimaneva la mancata cura della disciplina nei confronti degli ammalati. Per questo abbiamo ritenuto che vi fosse una responsabilità specialmente dei capi reparto, i quali hanno anche il compito, a parte la loro attività professionale, di sovrintendere alla disciplina, di occuparsi della vita degli ammalati nel senso di curare il movimento di entrata e di uscita degli stessi. E questa parte l'abbiamo colpita ».

È a questo stato di rilassatezza che si riferiscono essenzialmente anche gli accertamenti medici dei dottori Dessy e Giudici i quali, indipendentemente dai casi specifici di irregolarità, hanno constatato in sostanza la presenza nel Sanatorio di un disordine imputabile, tra l'altro, ad una vera o pretesa socialità, che facilmente poteva trascendere ad abusi.

In questi termini e ai fini dell'indagine della Commissione, il problema sembra potersi puntualizzare con le parole del professor Sanguigno, secondo cui in precedenza si largheggiava nell'ammettere in Sanatorio degli ex-tubercolotici. La difficoltà di valutare il rischio assicurativo, la facilità di riacutizzazione della malattia e le sue fasi di recrudescenza, nonchè le possibilità di bloccarne in breve tempo il decorso in fase acuta mediante le nuove terapie, valgono in sostanza, secondo il prof. Sanguigno, a spiegare determinati fatti che in apparenza possono considerarsi irregolari.

D'altronde le difficoltà economiche incontrate dagli assistiti fuori del Sanatorio e la carenza di una efficace assistenza nei loro confronti, da cui poteva scaturire un peggioramento delle loro condizioni generali e particolari di salute, possono spiegare, se non giustificare sotto il profilo umano e sociale, determinate ipotesi di ricovero collegate al conseguimento di sussidi post-sanatoriali. All'uopo va ricordata la deposizione del dottor Maccario, che riferì di non avere constatato la presenza di persone sane in sanatorio, e di avere notato la miseria caratteristica dei venti casi in cui, a suo giudizio, poteva ravvisarsi un ricovero c.d. « di comodo ».

In sostanza quindi la Commissione ha potuto trarre dalla valutazione dei fatti di Napoli sotto questo profilo un elemento sicuro: l'inadeguatezza del sistema di assistenza alle reali esigenze di chi è afflitto dalla tubercolosi, e la necessità di provvedere a nuove forme di aiuto che, senza costringere necessariamente ad un nuovo ricovero, possano consentire al tubercolotico di condurre una vita normale durante le fasi di cronicità blanda della malattia, tenendo conto delle sue menomate capacità fisiche e quindi delle maggiori esigenze economiche. A questo riguardo, accanto alle considerazioni esposte dall'Alfonsi e dal Maccario in tema di esigenze economiche degli assistiti, si richiamano anche le lamentele sull'assistenza extra ospedaliera espresse dai degenti del sanatorio ai membri della Commissione di inchiesta.

Un altro elemento va sottolineato ai fini della indagine: il clima di inerzia e di lassismo che è stato concordemente rilevato, e sul quale potevano facilmente innestarsi singoli abusi. Di ciò va tenuto conto, soprattutto nel giudizio sulla funzionalità dell'Istituto, per valutare le cause che, per la carenza di ispezioni e di controlli, hanno consentito l'affermazione di questo clima ed impedito di constatare le irregolarità e quindi di adottare gli opportuni provvedimenti per modificare il sistema che ad esse dava luogo.

Viene subito in considerazione il lungo periodo di tempo in cui a Napoli non vennero effettuate ispezioni, ed il conseguente carattere eccezionale dell'ispezione Alfonsi, sia come durata che come contenuto ed oggetto. Ciò spiega da un lato certe inesattezze o lacune dell'ispezione, connesse alle sue dimensioni; d'altro lato costituisce un addebito per l'Istituto che non sentì la necessità di promuovere prima e più frequentemente degli accertamenti ispettivi a carattere normale.

Come si è rilevato nel primo paragrafo, resta poi il sospetto che l'indagine sia stata promossa o sollecitata non solo e non tanto per la constatazione di reali disfunzioni, ma in vista del contrasto esistente tra gli organi direttivi del Sanatorio e il Presidente Corsi.

Nè certamente sono apparse del tutto convincenti le giustificazioni avanzate dal Masini e dal Cattabriga in ordine all'andamento delle ispezioni a Napoli. Il primo ha sottolineato la disfunzione dell'INPS nel settore dei controlli, particolarmente in relazione al personale, nonchè la difficoltà dei sanitari in servizio presso la sede centrale di eseguire specifici controlli specialistici. Il secondo invece ha posto in rilievo la complessità delle ispezioni da eseguirsi, ed il carico di lavoro che gravava sull'Ispettorato compartimentale di Napoli, aggiungendo che comunque non vi erano state segnalazioni di quest'ultimo per cui sorgesse motivo di compiere ispezioni o indagini.

I fatti hanno invece dimostrato, sia in relazione ai piantonamenti che ai ricoveri (e, come si vedrà, altresì ai permessi di uscita ai degenti), la necessità e l'opportunità di più frequenti ispezioni e controlli; onde c'è da dubitare, alla luce di queste stesse argomentazioni, dell'idoneità dell'Istituto a fronteggiare, in modo amministrativamente idoneo ed efficiente, le esigenze di questo settore.

I permessi di uscita ai degenti

Questo ultimo argomento trova maggiore concordia di giudizi, sia negli accertamenti ispettivi come nelle successive dichiarazioni rese alla Commissione.

La situazione va inquadrata innanzitutto alla luce delle esigenze dei degenti, talora in buone condizioni fisiche (se si eccettuano le specifiche affezioni di ordine tubercolare), di uscire e conservare normali relazioni sociali, familiari, affettive e di lavoro, soprattutto per provvedere al sostentamento delle famiglie (cfr. le dichiarazioni, validissime sotto il profilo umano, dei degenti ai membri della Commissione di inchiesta che eseguirono il sopralluogo a Napoli).

L'esigenza di ridimensionare il problema dei ricoveri come riferimento alla permanenza dei malati in sanatorio venne concordemente rilevata dall'Alfonsi e dal Sanguigno. L'attuale disciplina appare ora normalizzata mediante un aumento dei permessi rilasciati ai degenti, che in precedenza, per l'esistenza di norme restrittive inadeguate, ricorrevano ad abusi e sotterfugi, rendendo più difficile, se non impossibile, l'eliminazione di sprechi e disservizi nel settore amministrativo, con riguardo alla preparazione del cibo, e creando un clima di disordine. Anche in questo deve denunciarsi in primo luogo l'eccessiva tolleranza della direzione locale (Maccario e Sanguigno), che giungeva ad esempio a consentire ad un ricoverato, tale Colarieti, l'esercizio continuativo e stabile di attività lavorativa fuori del sanatorio.

Va rilevato poi come alla inadeguatezza delle norme in materia, risalenti al 1946 e poi progressivamente richiamate da una serie di circolari della Direzione generale, non seguì da parte di quest'ultima un effettivo controllo della situazione, e un adeguamento della regolamentazione, che avrebbe evi-

tato l'affermarsi di abusi e l'instaurazione di una prassi scorretta e suscettibile di provocare danni e disordine.

Infine, e ciò appare ben più importante, il fenomeno delle assenze e delle fughe non è limitato al Sanatorio di Napoli, ma si estende anche ad altre Case di cura (deposizione Dessy sul Sanatorio di Sondalo).

Sembra alla Commissione che da ciò si debbano trarre le dovute e logiche conseguenze di ordine generale sulla inefficienza e sull'inidoneità di una assistenza subordinata alla spedalizzazione, nei confronti di persone cui meglio si confanno altre forme di assistenza (cure ambulatoriali e sussidi).

CAPITOLO VI

IL NUCLEO AVIS PRESSO L'OSPEDALE « PRINCIPI DI PIEMONTE »

La Commissione si è anche soffermata sulla vicenda dell'emoteca, annessa al Sanatorio « Principi di Piemonte », per la sua connessione con il procedimento penale in corso sugli altri fatti esaminati.

Il 12 settembre 1959 la Direzione dell'Ospedale proponeva alla Direzione centrale di istituire un gruppo di donatori di sangue, secondo il suggerimento del dott. Gaetano Fusco, assistente fuori ruolo presso il « Principi di Piemonte » e dirigente sanitario del gruppo AVIS di Acerra (Napoli). Con lettera del 29 febbraio 1960 la Direzione generale autorizzava la costituzione del gruppo per le esigenze trasfusionali dell'Ospedale, con le condizioni:

— che esso avesse sede nell'emoteca dell'Ospedale, utilizzando parzialmente personale (un'infermiera ed un inserviente) di quest'ultimo, senza ricorrere a nuove assunzioni;

— che venisse erogato al gruppo un contributo di lire 16 per c.c. di sangue;

— che non vi fosse alcun rapporto tra la Casa di cura e i donatori (i quali non potevano essere reclutati tra i dipendenti dell'INPS).

Sul funzionamento del gruppo non venne formulato alcun rilievo (anche a seguito di un'ispezione sanitaria eseguita nel 1962 dal dott. Ruggeri dell'INPS) fino al luglio 1963, quando il dott. Latte, Ispettore sanitario per la Campania ed il Molise, rilevò alcune irregolarità ed incompatibilità nella posizione del Fusco. Nell'inchiesta amministrativa affidata all'Alfonsi ed ultimata con il rapporto del 17 marzo 1964, emergevano varie irregolarità: la posizione anormale del Fusco, contemporaneamente sanitario dell'INPS e fornitore di sangue all'Ospedale; l'antieconomicità della gestione, che portava ad un maggior costo delle forniture, su cui gravavano gli oneri del Centro trasfusionale; nonchè l'irregolarità della relativa contabilizzazione.

Nel 1965, a seguito di proposta del professor Sanguigno (lettera n. 2752 del 3 luglio 1965), il nucleo AVIS veniva smobilitato e si ricorreva, con ottimi risultati sotto il profilo economico e senza alcun intralcio alle esigenze mediche, al sistema di reperimento in uso presso gli altri ospedali, costituendo una piccola emoteca per le esigenze urgenti.

Nel frattempo (4 gennaio 1966), la Procura della Repubblica di Napoli iniziava un procedimento penale nei confronti del Fusco per il reato di interesse privato in atti di ufficio, in relazione al servizio emoteca; poco dopo (26 gennaio 1966) quest'ultimo, mentre si trovava in aspettativa per malattia, veniva sospeso dalle sue funzioni presso l'INPS, in via cautelare.

La vicenda, come dianzi brevemente inquadrata, involge responsabilità di ordine prevalentemente personale a carico del Fusco; ai fini di questa indagine essa non riveste invece una particolare rilevanza, dovendosi piuttosto considerare un altro sintomo del disordine e della rilassatezza caratteristici della situazione di Napoli. Va, ad esempio, sottolineato il fatto che l'autorizzazione a costituire il Gruppo sotto la direzione del Fusco venne concessa senza porsi il problema dell'eventuale incompatibilità, almeno sotto il profilo morale, tra le mansioni da questi esercitate rispettivamente presso l'INPS e presso

l'AVIS. D'altronde non venne esercitato da parte dell'Istituto il necessario controllo sul successivo andamento della gestione del Centro, cui in particolare venne assegnata un'altra dipendente dell'Ospedale (una caposala), nonostante le disposizioni limitative formulate al riguardo dalla Direzione centrale.

Infine non risulta che, fino al momento dell'inchiesta su tutto l'andamento dell'Ospedale sanatoriale, la Direzione centrale avesse avuto sentore delle irregolarità, che poi diedero causa al procedimento penale in corso, o si fosse posta il problema della convenienza di un siffatto procedimento, sotto il profilo economico.

In conclusione, emergono anche per questo limitato episodio le carenze di controllo che, come in altri episodi, rappresentavano uno dei presupposti per la realizzazione di abusi di ordine personale.

CAPITOLO VII

CONCLUSIONI SULLA GESTIONE ANTITUBERCOLARE

A conclusione dei rilievi e delle valutazioni contenute nei capitoli precedenti, la Commissione ritiene di dover anzitutto soffermarsi sulle anomalie a carattere prevalentemente amministrativo che, come si vedrà successivamente, attengono non soltanto a questo settore, ma anche ad altri della vita dell'Istituto. Esse non investono cioè solamente un'attività previdenziale specializzata, a carattere sanitario come quella antitubercolare, ma altresì e prima ancora l'attività di ordine amministrativo. Di conseguenza, la loro eliminazione attraverso opportune misure o riforme va studiata non mediante il richiamo a criteri e direttive o coefficienti tipici del settore antitubercolare, ma, in un primo momento, mediante l'analisi delle attuali strutture organizzative e burocratiche dell'Istituto, in relazione alla loro regolamentazione normativa ed al concreto andamento di essa.

Una conclusione fondamentale si deve trarre a questo proposito: le disfunzioni debbono attribuirsi prima che alla mancanza di strumenti idonei, sul piano legislativo ed amministrativo, alla inosservanza delle leggi che tali strumenti, se pur imperfetti, intanto prevedevano ed offrivano all'Istituto. In altre parole, una più scrupolosa osservanza delle specifiche norme vigenti in materia e delle generiche norme del nostro ordinamento giuridico, che bene avrebbero potuto e dovuto essere applicate laddove non esistevano specifiche norme, avrebbe certamente consentito di evitare il verificarsi di alcune delle irregolarità riscontrate e di adeguare meglio l'attività dell'Istituto alle effettive esigenze di questo settore, nel rispetto della legalità, senza dover giungere per lo meno ad una situazione anomala come quella oggi denunciata.

La Commissione pone così in evidenza innanzitutto la sostanziale violazione dell'articolo 8 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, con la lunga permanenza dell'onorevole Corsi nella carica di Presidente dell'INPS. L'inosservanza di questa norma trascende ovviamente l'Istituto e chiama in causa responsabilità di ordine politico che non sono imputabili soltanto agli organi di Governo cui spettava la sua applicazione.

Le conseguenze di questo fatto nel settore dell'attività antitubercolare sono ampiamente comprovate, per la vicenda di Napoli, dall'episodio del trasferimento del professor Babolini, a suo tempo riferito, e dal contrasto tra l'onorevole Corsi e il dottor Cattabriga, contrasto che, quanto meno, ha influito negativamente sulla serietà e sull'efficienza dell'attività dell'Istituto, degenerando in un pericoloso clima di personalismi e rivalità a danno di una corretta e serena amministrazione. Le considerazioni esposte a proposito degli accertamenti dell'Alfonsi per il sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli e del Maiocco e del Cavalieri per il Forlanini di Roma, costituiscono un'ulteriore conferma di ciò e della rilevanza negativa di una simile situazione.

A maggior ragione questo deve dirsi per le vicende connesse ai gravissimi illeciti compiuti dal dottor Aliotta con personale ingente profitto. Basti pensare al fatto che questi poteva contare sul potente aiuto del

padre, il consigliere Vincenzo Aliotta, il quale « mezzo padrone dell'Istituto » (Masini), godeva di una piena ed illimitata fiducia da parte dell'onorevole Corsi (Masini, Caracciolo, Cattabriga, Medugno). Sarebbe superfluo ripetere qui quanto a suo tempo si è esposto sul modo con cui il consigliere Aliotta corrispose a tale fiducia, agevolando in modo causalmente determinante l'attività e gli illegittimi lucri del figlio.

Un altro rilievo di ordine fondamentale, in tema di osservanza di leggi, deve essere formulato di fronte all'esplicito disposto degli articoli 14, n. 7 e 17, n. 3 del regio decreto-legge citato che, limitando in parte gli amplissimi poteri presidenziali previsti dagli articoli 9 e 17, n. 12, demandano, rispettivamente al Consiglio di amministrazione ed al Comitato esecutivo dell'Istituto, compiti di esame delle risultanze di indagini ed accertamenti tecnici sulle diverse gestioni assicurative, tra cui logicamente anche quella antitubercolare, e conseguenti funzioni deliberative. Queste disposizioni dovettero invece restare costantemente « lettera morta » se, come si è detto, il settore antitubercolare era un « campo chiuso » del Presidente. È significativa al riguardo la circostanza che il problema particolarmente delicato della possibilità o meno di stipulare convenzioni con case di cura in cui erano interessati medici dell'Istituto, in contrasto con l'articolo 12 del Regolamento per il personale, pur avendo un carattere di generalità e di fondamentale importanza nelle direttive della assistenza antitubercolare, veniva esaminato e discusso, non nella sede competente del Consiglio di amministrazione o del Comitato esecutivo, ma in due riunioni speciali e non meglio specificate dei dirigenti dell'Istituto presso l'onorevole Corsi (22 novembre 1957 e 17 gennaio 1958). I compiti di esame spettanti al Consiglio di amministrazione ed al Comitato esecutivo avrebbero potuto, come è facilmente intuibile, rivestire un valore ed un significato rilevanti nella valutazione delle risultanze ispettive, non solo e non tanto per accertare singole irregolarità, quanto per seguire sotto un profilo globale l'andamento, la funzionalità e l'efficienza della gestione antitubercolare, nonchè la conoscenza dei suoi problemi specifici. Questa valutazione non sembra invece essere mai stata realizzata, e le conseguenze di una siffatta estraneità degli organi responsabili dell'Istituto di fronte al settore antitubercolare devono indubbiamente considerarsi, come a suo tempo si è visto, dei coefficienti non trascurabili nella realizzazione degli abusi e delle irregolarità verificatesi. Il rilievo vale, a più forte ragione, anche nei confronti di quel Collegio sindacale che avrebbe dovuto esercitare il suo controllo su tutte le deliberazioni, comprese quelle presidenziali.

La Commissione ritiene infine che, per quanto concerne l'osservanza di leggi da parte dell'Istituto, meriti un cenno ed una censura particolare la troppo tardiva applicazione degli articoli 22 e 23 del citato decreto del 1935, relativi al funzionamento ed alle competenze del Comitato speciale dell'assicurazione per la tubercolosi. Quest'organo, particolarmente in vista delle competenze attribuitegli dall'articolo 23, nn. 1 e 3 (formulazione di proposte sulle questioni generali di natura sanitaria e su quelle che insorgessero nell'applicazione dell'assicurazione per la tubercolosi), avrebbe potuto e dovuto svolgere compiti essenziali nel settore, ad esempio in relazione ai problemi constatati nel corso delle ispezioni (cfr. il fenomeno della distribuzione dei posti-letto tra case di cura a gestione diretta e convenzionate; disciplina delle convenzioni; direttive e criteri dell'assistenza antitubercolare; rapporti col mondo scientifico ed universitario).

La necessità di un esame e di una valutazione globale di questo tipo risulta evidente alla luce della ragioni che indussero l'Istituto, nel 1963, all'istituzione di una Commissione di vigilanza sulla gestione sanatoriale (la cosiddetta Commissione Cuzzaniti). In un allegato alla deliberazione istitutiva della Commissione, indirizzato al Comitato esecutivo, si sottolinea infatti l'opportunità di un esame collegiale, di un maggiore e più assiduo intervento in quella sede degli organi amministrativi e di una analisi globale dei problemi specifici e ge-

nerali della gestione antitubercolare. D'altra parte, i risultati cui pervenne questa Commissione, ad esempio in tema di revisione delle convenzioni stipulate con le case di cura private, dimostrano ampiamente *a posteriori* la necessità e l'opportunità della sua istituzione, non soltanto in relazione a specifiche irregolarità, ma in termini generali e riferibili a tutto il settore delle convenzioni con terzi.

Vi è quindi, in conclusione, da domandarsi per quale ragione il Comitato speciale per la tubercolosi non abbia funzionato per un così lungo periodo di tempo, perchè non sia stato avvertito da alcuno degli organi dell'Istituto e tanto meno dai Ministeri vigilanti la necessità di avvalersi di un organo così indispensabile per la disciplina di un importante e delicato settore assicurativo, e perchè sino al 1964 il Presidente Corsi non abbia sentito l'opportunità di investire di questi problemi tale organo collegiale, istituendo invece, dopo i primi sintomi palesi della criminosa attività dell'Aliotta, un'apposita Commissione consultiva speciale, quando sin dal 1935 le leggi istitutive dell'Ente prevedevano uno specifico organo per queste esigenze.

Accanto all'inosservanza di leggi, la Commissione intende poi sottolineare, sempre nell'ambito di una valutazione di ordine amministrativo ed in termini generali, i rilievi di negligenza e superficialità che nel corso dell'esposizione sono emersi dall'esame dei vari episodi specifici. Non è qui necessario soffermarsi particolarmente su ciascuno di essi: la stipulazione di convenzioni con le case di cura, senza, in certi casi, neppure la lettura del testo da parte del consigliere delegato a firmarle; l'omissione o la leggerezza dei dovuti controlli sulle società dell'Aliotta e il lungo tempo in cui si protrassero gli illeciti; la disciplina del personale e dei ricoveri nel sanatorio di Napoli e l'assenza da parte della sede centrale di tempestivi accertamenti; la sconcertante contradditorietà delle due ispezioni al Forlanini sulla vicenda della « streptomicina » e l'immediato trasferimento del Maiocco; tutto ciò dimostra ampiamente la fondatezza di siffatte critiche. Un cenno solo merita il problema delle ispezioni. La macchinosità della loro organizzazione, come si è visto, faceva sì che in pratica venisse frustrato ogni efficace controllo ispettivo, in quanto l'*iter* delle ispezioni poteva essere preventivamente conosciuto da chiunque vi avesse interesse, come in effetti avvenne nel caso Aliotta.

Quindi non soltanto la malafede e l'abuso dei singoli, ma — ciò che in certo senso ed in termini di funzionalità dell'Istituto appare più grave — anche, e prima ancora, le deficienze di organizzazione e di controllo permettevano ed agevolavano il verificarsi delle irregolarità. Sembra d'altronde ben strano che nessuno si ponesse il problema dell'efficacia o meno di accertamenti ispettivi, per i quali l'elemento sorpresa veniva aprioristicamente compromesso dalla necessità, per gli ispettori, di comunicare in anticipo ai diversi uffici l'oggetto delle loro visite ed indagini.

Non è superfluo richiamare infine, a proposito della inefficienza del servizio ispettivo, la troppo breve durata delle ispezioni, la mancanza di coordinamento tra accertamenti sanitari ed amministrativi, l'omissione di controlli e di interpretazioni adeguate dei loro risultati da parte degli organi centrali.

A questi atteggiamenti di negligenza e di superficialità vanno infine collegati quelli di compiacenza e favoritismo, ampiamente lumeggiati dalla sentenza del Tribunale di Roma nei confronti dell'Aliotta. Alla Commissione appare lecito ritenere che il verificarsi di disfunzioni ed abusi più o meno generalizzati sia la diretta, per non dire inevitabile, conseguenza del clima creatosi nell'Istituto.

CAPITOLO VIII

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'ASSISTENZA ANTITUBERCOLARE

La Commissione, dopo aver posto in luce le cause delle disfunzioni che, a suo giudizio, rivestono un carattere più inerente alla struttura dell'Istituto, deve dare atto della particolare fluidità e complessità di questo

tipo di attività previdenziale, fattori questi che hanno indubbiamente assecondato il verificarsi delle irregolarità denunciate.

A questo proposito occorre premettere il dovuto riconoscimento dello sforzo compiuto dall'INPS nel creare la vasta rete sanatoriale che è oggi in funzione. Secondo quanto è stato rilevato nella relazione preliminare sulla riforma della Previdenza sociale da parte del CNEL nel 1963 (cfr. pag. 79 del documento) l'unica tutela, sotto l'aspetto delle prestazioni sanitarie e di quelle economiche, nei confronti della tubercolosi in fase attiva è offerta dall'Istituto e si estende press'a poco al 52 per cento della popolazione italiana. Le condizioni attuali di evoluzione del morbo, nelle sue dimensioni sociali e sanitarie, come si rileva ancora dalla predetta relazione e dalle dichiarazioni del professor Coppini alla Commissione, non consentono peraltro di ritenere adeguate, oggi, le dimensioni e le strutture vigenti dell'assistenza antitubercolare (basti sottolineare la mancanza di fondi finanziari da parte dei Consorzi provinciali antitubercolari, con precipuo riferimento a quelli del Mezzogiorno) e, in particolare, la separazione di essa da altre gestioni sanitarie affidate a diversi enti mutualistici.

La situazione esaminata presso il Sanatorio di Napoli induce la Commissione a condividere ed a far proprio questo giudizio. D'altronde a conferma di esso, ben può richiamarsi l'eccedenza di strutture ospedaliere a gestione diretta, facenti capo all'Istituto, per la cura della tubercolosi, denunciata dal professor Coppini e da una lettera del 26 luglio 1966 dell'onorevole Cuzzaniti al Presidente Fanelli, nella quale si fa chiaro riferimento alla crescente disponibilità di posti-letto nelle case di cura dell'INPS.

Se il problema deve essere in questa sede solamente prospettato, non può tuttavia non rilevarsi la sua delicatezza e complessità in termini sociali e sanitari, poichè, a dire della relazione del CNEL, ampi settori della popolazione italiana non sono tuttora protetti contro la tbc. o lo sono scarsamente; in termini amministrativi poichè, come si rileva dalla lettera dell'onorevole Cuzzaniti e dalla sua deposizione alla Commissione, il rapporto tra i posti-letto vuoti e le unità di personale impegnate nei sanatori dell'INPS determina un costo che incide nella misura del 73 per cento sulla diaria media, dato lo squilibrio esistente tra personale e degenti.

La Commissione, a questo riguardo, ha già avuto modo di porre in evidenza talune incongruenze dell'attuale sistema previdenziale, soprattutto in tema di ricovero e di spedalizzazione dei malati di tubercolosi, cui sarebbero forse più proficue, dal punto di vista anche sociale, altre forme di cura e di assistenza. Nel contesto di una riforma di questo settore si presentano perciò molteplici problemi, che non sono riferibili soltanto all'INPS, ma debbono inquadrarsi nel più ampio quadro di una revisione e di un coordinamento del programma assistenziale e previdenziale del Paese, tenendo conto, per quanto riguarda il patrimonio sanatoriale realizzato dall'INPS, della opportunità di una più razionale sua utilizzazione, anche in conseguenza delle nuove terapie nel campo specifico della tubercolosi, con la possibilità eventuale di destinare semmai spazio crescente all'assistenza per altre forme di malattie professionali.

Vi è infatti da domandarsi se attualmente possa ritenersi ancora valida la distinzione tra prestazioni anti-tubercolari ed altre prestazioni sanitarie con riferimento agli enti erogatori, e se, in particolare, da tale distinzione possa tuttora discendere l'affidamento delle prime ad un ente a carattere essenzialmente finanziario come l'INPS e non invece ad un ente tipicamente mutualistico.

Questo interrogativo non è certamente nuovo ed originale. Già nel 1947, con l'istituzione della Commissione D'Aragona per l'esame delle riforme da adottarsi nel campo della previdenza, assistenza ed assicurazioni sociali, si sottolineava fra l'altro l'opportunità di unificare in tre istituti, uno dei quali fosse competente per tutte le prestazioni di ordine sanitario, gli organismi previdenziali ed assistenziali a carattere nazionale. Il CNEL, nella già citata relazione, auspica espressamente l'unificazione degli enti chiamati ad erogare prestazioni sanitarie, tra cui quelle antitubercolari, e si sofferma in par-

ticolare sulle incongruenze dell'attuale sistema di separazione, ingiustificato per l'impossibilità e l'inopportunità di operare distinzioni nette in questo campo. Anche la Commissione Roerhssen, istituita presso il Ministero del lavoro nel 1965, suggerisce, tra l'altro, l'unificazione degli enti che svolgono attività oggettivamente omogenee e, nel contesto di una serie di riforme graduali e progressive, sottolinea a questo proposito la opportunità di demandare l'assistenza antitubercolare ad un ente più strettamente sanitario come l'INAM. Va del resto ricordato, a questo proposito, che un disegno di legge, presentato dal Ministro del lavoro onorevole Sullo nel 1961, prevedeva appunto il trasferimento all'INAM dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi. Il disegno di legge fu approvato dal Senato il 23 maggio dell'anno successivo, ma, arenatosi alla Camera, decadde con il sopraggiungere della fine della legislatura.

La Commissione, senza addentrarsi in un esame dettagliato dei problemi nascenti da queste nuove prospettive, rileva l'esigenza di superare distinzioni ormai sicuramente artificiose nell'ambito di attività a grandi linee omogenee, come quella previdenziale ed assistenziale in campo sanitario, e ciò per consentire un risparmio di mezzi e strutture, evitando sprechi quali risultano nel sistema vigente, caratterizzato da fratture, compartimenti stagni e soluzioni di continuità fra gli enti chiamati ad operare in questo campo.

L'attuale situazione, come si è potuto vedere nel corso dell'esposizione e secondo quanto è esplicitamente detto nelle relazioni del CNEL e della Commissione Roerhssen, deve infatti in parte imputarsi allo sviluppo storico del sistema previdenziale ed assicurativo.

La Commissione, nel porre in evidenza l'importanza del problema, sente tuttavia la necessità di sottolineare fermamente l'opportunità che qualsiasi riforma in tal senso venga elaborata ed adottata non in modo frazionistico e settoriale, bensì nell'ambito di una valutazione generale e coordinata, che tenga conto degli obiettivi indicati dal Piano quinquennale, nonchè degli sviluppi dell'ordinamento ospedaliero che è oggi all'esame del Parlamento.

In questa prospettiva e se si tiene conto del particolare tipo di evoluzione della malattia tubercolare, del suo carattere sociale, delle connessioni esistenti tra questa ed altre malattie, della necessità di estendere le misure protettive ed assistenziali a tutta la popolazione, occorrerà superare la divisione esistente tra assicurati e non assicurati e di conseguenza unificare i due settori che hanno la responsabilità dell'assistenza, estendere la protezione sanitaria contro la tubercolosi a tutti i cittadini e garantire l'unità dell'indirizzo preventivo, terapeutico e di recupero. La Commissione ritiene che l'inserimento da un lato della rete sanatoriale INPS nella rete ospedaliera generale, dall'altro l'attribuzione ai Consorzi antitubercolari dei compiti di prevenzione e profilassi, di assistenza sociale e sanitaria a tutti i soggetti colpiti e alle famiglie, sotto la direzione del Ministero della sanità, ed infine l'unitarietà delle prestazioni estese a tutti e uguali per tutti, possano rappresentare un giusto adeguamento dei presidi e dei mezzi per combattere in modo più efficace la tubercolosi nel nostro Paese.

GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

CAPITOLO I

L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO NEL SETTORE DELLA GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

Nell'ambito della gestione patrimoniale, e particolarmente in quella degli investimenti e delle disponibilità finanziarie destinate alle varie assicurazioni obbligatorie facenti capo all'Istituto, sono state denunciate al Senato diverse situazioni di irregolarità durante le sedute del 23-24 marzo 1966 (in particolare negli interventi dei senatori Roda, Maccarrone, Pasquato, Nencioni, Salari).

Prima di scendere all'esame specifico di esse e alle conseguenze di ordine generale che se ne possono trarre, la Commissione ritiene opportuno anche in questo caso, secondo il metodo già adottato nella valutazione del settore antitubercolare, delineare sinteticamente i presupposti normativi, la struttura e le dimensioni di questo ramo dell'attività dell'Istituto,per consentire una migliore comprensione di quanto si verrà esponendo successivamente.

In via preliminare la Commissione rileva che nella valutazione del settore patrimoniale, pur dovendosi attribuire una particolare importanza al problema degli investimenti dell'Istituto, poichè ad essi si riferiscono prevalentemente le critiche formulate in Senato e le denunce degli organi d'informazione pubblica, non deve peraltro essere sottovalutato il problema degli altri aspetti dell'amministrazione e della gestione finanziaria.

Nella relazione della Corte dei conti sulla gestione dell'Istituto, negli anni 1961-1962-1963-1964, si pone infatti in rilievo non soltanto il carattere rischioso e anomalo di taluni investimenti, che la relazione dell'avvocato Medugno del 24 giugno 1966 definisce come macroscopici esempi di eccesso di potere, ma anche, fra l'altro, il livello eccessivo di alcune spese (ad esempio in tema di affitti, di manutenzione e di sistemazione di locali) e l'illegittimità di diverse contribuzioni ad altri enti. Ma in proposito va, del pari, sottolineato il ripetuto richiamo del Ministero del lavoro nei confronti dell'Istituto (cfr. le note del 1° dicembre 1965 e del 31 dicembre 1966) per la disciplina delle spese facoltative e la necessità di eliminare tutte quelle che, se pur convalidate dalla prassi, non possano ritenersi connesse ai compiti istituzionali dell'INPS.

In sostanza, l'unico testo normativo destinato alla disciplina di questo settore è rappresentato dal regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, che regola tuttora completamente la struttura amministrativa dell'Istituto. Va ricordato subito che il regolamento per l'esecuzione di esso, al quale vengono fatti molteplici richiami dalle varie norme, non è stato mai emanato.

Alla stregua delle leggi istitutive, gli organi direttivi competenti ad agire nell'ambito dell'attività amministrativa sono: il Presidente, il Consiglio d'amministrazione, il Comitato esecutivo. In particolare, al Presidente spetta la rappresentanza legale dell'Istituto, la presidenza degli organi collegiali d'amministrazione, la firma degli atti d'impegno (articolo 9 e successive modifiche). Il Consiglio d'amministrazione (articolo 14) è chiamato a deliberare sui criteri direttivi in materia d'impiego dei fondi, sull'acquisto e sulla destinazione dei beni patrimoniali, sui bilanci delle gestioni, sulle risultanze di indagine su queste ultime. Il Comitato esecutivo infine (articolo 17) collabora alla realizzazione delle direttive generali fissate dal Consiglio d'amministrazione, dettandone le modalità, e in particolare delibera l'impegno dei fondi, esamina i bilanci consuntivi e le relazioni del Direttore generale sulle gestioni, nonchè le risultanze delle indagini e degli accertamenti su di esse, per riferirne al Consiglio.

Nell'organizzazione centrale dell'Istituto, per l'attuazione dei compiti istitutivi nell'ambito amministrativo, per quanto interessa l'argomento in esame, devono richiamarsi alcuni servizi: Patrimoniale (per la gestione del patrimonio mobiliare ed immobiliare), Provveditorato (svolgimento delle procedure per stipulazione dei contratti relativi alla fornitura dei prodotti e mezzi necessari al

funzionamento dell'Istituto), Ragioneria (adempimenti e controllo di cassa e contabile), Ufficio autonomo contratti (stipulazione contratti, controllo della compatibilità tra spese sostenute e stanziamenti disposti), Servizio tecnico e, per alcuni aspetti, Servizio legale.

Questi servizi, predisposti dall'Istituto nell'esercizio del proprio potere di auto-organizzazione, fanno capo al Direttore generale, cui l'articolo 30 del decreto attribuisce la posizione di Capo dei servizi centrali e periferici e una serie di competenze ed attribuzioni non meglio specificate per quanto si riferisce al settore amministrativo in esame. Operano inoltre all'interno dell'Istituto due commissioni consultive, una per le costruzioni e l'altra per le attività patrimoniali, per le spese e per gli appalti.

Le disposizioni legislative relative allo svolgimento dell'attività amministrativa appaiono troppo generiche e limitate. Al Capo III del decreto si prevedono infatti soltanto una serie di gestioni autonome relative alle diverse assicurazioni obbligatorie (articolo 32); l'obbligo dell'Istituto di predisporre un bilancio consuntivo annuale per ciascuna di esse (articolo 33) da approvarsi da parte del Consiglio d'amministrazione; e un elenco di possibili impieghi dei capitali disponibili per le diverse gestioni (articolo 35), per altro molto lati, delimitando l'ammontare di taluni investimenti (in beni immobili e in partecipazioni azionarie) a non più di un decimo dell'importo complessivo dei fondi dell'Istituto. A quest'ultimo riguardo va richiamata altresì la legge 24 aprile 1950, n. 260, che ha autorizzato l'Istituto a impegnare i capitali disponibili con la concessione di mutui ad altri istituti di previdenza e assistenza sociale.

In concreto l'INPS dispone, a chiusura di ogni esercizio sociale, per fini di maggiore chiarezza e sinteticità, un rendiconto generale che rappresenta il bilancio consolidato di quelli cui, come si è visto, l'Istituto è tenuto per legge nei confronti delle singole gestioni. Il rendiconto, sia generale che delle singole gestioni, si compone:

di uno stato patrimoniale nel quale viene rilevato il complesso delle attività e delle passività al 31 dicembre di ogni anno;

di un conto economico nel quale viene evidenziato il movimento delle entrate e delle uscite finanziarie dell'esercizio.

Dal punto di vista amministrativo l'Istituto è costituito da 26 gestioni autonome, nelle quali l'unica ingerenza dell'Amministrazione centrale si manifesta nella imposizione dell'aliquota di spese generali non ripartibili. Tali gestioni possono suddividersi secondo il metodo del calcolo dell'onere, e quindi delle aliquote contributive, in due grandi categorie: quelle a ripartizione, in numero di 11, e quelle a capitalizzazione, a copertura dei capitali e miste, in numero di 14.

Il sistema a ripartizione si estrinseca sostanzialmente nel determinare in ogni esercizio l'importo del finanziamento (per esempio, per i lavoratori dipendenti, il gettito contributivo globale e quindi le rispettive aliquote da applicare sulla retribuzione) per coprire l'ammontare degli oneri (prestazioni) e del costo del servizio. Si dovrebbe cioè avere in ogni esercizio il pareggio fra le entrate e le uscite.

Il sistema a capitalizzazione sviluppa il calcolo per la determinazione di un'aliquota contributiva costante (per un periodo di tempo molto lungo e praticamente illimitato), destinata a dare un gettito contributivo tale che possa coprire gli oneri insorgenti per lo stesso periodo di tempo. Poichè gli oneri in genere sono crescenti nel tempo, questo sistema comporta l'accumularsi di riserve destinate ad essere assorbite gradualmente nel futuro e quindi, in un primo momento, all'investimento.

La gestione patrimoniale amministra in genere il complesso degli investimenti mobiliari e immobiliari dell'Istituto riguardanti i fondi e le riserve di ogni singola gestione. L'esposizione delle voci di bilancio, a differenza di quanto avviene, ad esempio, per il bilancio dello Stato, non presenta alcuna suddivisione organica ai fini di stabilire dei vincoli per le singole poste di spesa. A prima vista l'esame delle varie partite contabili appare, anche per la loro molteplicità, di non facile lettura. Per consentire una visione immediata si ritiene opportuno ricordare le vo-

ci più rappresentative (raggruppate in modo omogeneo) dello stato patrimoniale e del conto economico generale per l'esercizio 1965 (ultimo approvato):

STATO PATRIMONIALE GENERALE (cif. arr.te) AL 31-12-1965

ATTIVO (1)	lire miliardi	%	PASSIVO (1)	lire miliardi	%
Investimenti mobiliari e immobiliari	463,5	26,4	Debiti vari	250,7	14,3
Disponibilità finanziarie	361,7	20,6	Fondo ammortamenti immobili	16,9	0,9
Crediti verso lo Stato e diversi (2)	929 –	53 –	Totale delle passività	267,6	15,2
			Fondi patrimoniali, riserve legali, riserve varie (per pensioni da liquidare, per oneri maturati ecc.), avanzi ecc.	1.486,6	84,7
	1.754,2	100 –		1.754,2	100 –

(1) Sono state eseguite compensazioni tra poste similari dell'attivo e del passivo.
(2) Questa voce deve essere così suddivisa:

— Crediti verso lo Stato	L. miliardi	744,9
— Crediti per spese di amministrazione da ripartire	»	31,8
— Crediti diversi	»	152,3
		929 –

CONTO ECONOMICO GENERALE DELL'ESERCIZIO 1°-1/31-12-1965 (cif. arr.te)

ENTRATE (1)	lire miliardi	%	USCITE (1)	lire miliardi	%
Contributi riscossi e accertati	2.245,2	67,6	Prestazioni	2.885,5	86,9
Contributi e rimborsi a carico dello Stato	943,7	28,4	Spese di amministrazione	103,9	3,2
Reddito dei capitali	45,5	1,4	Varie (3)	69,8	2,1
Varie (2)	85,2	2,6	Incremento dei fondi di riserva e avanzi dell'esercizio	260,4	7,8
	3.319,6	100 –		3.319,6	100 –

(1) Sono state eseguite compensazioni tra poste similari delle Entrate e delle Uscite.
(2) Entrate varie e recupero spese, spese di amministrazione da ripartire, ecc.
(3) Ammortamento immobili, contribuzioni varie, spese gestioni immobili.

Dalla lettura degli schemi precedenti risulta che gli investimenti (a breve, medio e lungo termine) rappresentano il 47 per cento dell'attivo globale dell'Istituto, mentre la incidenza della loro redditività, nei confronti delle entrate, è limitata al 1,4 per cento, poichè queste ultime vengono alimentate in prevalenza dai contributi e dagli oneri dello Stato.

Per quanto attiene invece alle uscite, si osserva che esse sono rappresentate essenzialmente dalle prestazioni (86,9 per cento), mentre le spese di amministrazione incidono per il 3,2 per cento sul costo complessivo. Tra queste ultime, infine, la spesa per il personale ammonta al 62,7 per cento di quella per l'amministrazione, ed all'1,9 per cento sul totale dell'uscita.

Per consentire un esame sintetico dei criteri e delle dimensioni degli investimenti attuali dell'Istituto, prima di scendere all'analisi di quelli che sono stati oggetto di critiche, è opportuno richiamare brevemente le forme di impiego attuate, in applicazione dell'articolo 35 del decreto istitutivo, dalla gestione patrimoniale:

GESTIONE PATRIMONIALE — SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31-12-1965 (cif. arr.te)

ATTIVO (1)	lire miliardi	%	PASSIVO	lire miliardi	%
Titoli	250,7	23,6	Debiti in conto corrente	27,5	2,6
Annualità di Stato	6,6	0,6	Debiti in conto corrente verso le gestioni I.N.P.S.	800,4	75,2
Mutui	104,6	9,9	Debiti diversi	187,3	17,6
Partecipazioni	8,8	0,8	Fondo ammortamento immobili	13,2	1,2
Immobili	75,2	7,1			
Mobili, scorte varie	0,3	—		1.028,4	96,6
Conti correnti e giacenze di cassa	361,7	34 –			
Crediti conti correnti verso le gestioni I.N.P.S.	163 –	15,3	Fondi patrimoniali e di riserva	35,7	3,4
Crediti verso lo Stato	0,5	—			
Crediti diversi	92,7	8,7			
	1.064,1	100 –		1.064,1	100 –

(1) L'entitá degli investimenti 31 - 12 - 1966 (dati ufficiosi forniti dall'INPS) presenta per singole poste, i seguenti valori in lire miliardi: titoli 247,4; annualitá di Stato 7,4; mutui 116,9; partecipazioni 10,4; immobili 81,1; mobili e scorte varie 0,3; conti correnti e giacenze di cassa 178,2.

GESTIONE PATRIMONIALE — CONTO ECONOMICO ESERCIZIO 1°-1/31-12-1965 (cif. arr.te)

ENTRATE	lire miliardi	%	USCITE	lire miliardi	%
Reddito dei capitali	47,8	22,2	Interessi passivi	41,7	19,3
Contributi vari — ritenute e concorso	18,6	8,7	Spese gestione immobili ...	1,3	0,6
Contributi riscossi per conto altri Enti	37,9	17,6	Oneri per previdenza personale dell'Istituto	25,5	11,8
Spese di amministrazione recuperate	71,6	33,2	Spese di amministrazione	103,9	48,3
Spese di amministrazione da ripartire	31,7	14,7	Contributi accreditati ad altri Enti	37,9	17,6
Prelevamento dal fondo di previdenza impiegati dell'Istituto	7,4	3,4	Ammortamento immobili ...	0,8	0,4
Entrate varie	0,4	0,2	Uscite varie	0,8	0,4
			Incremento netto del fondo oscillazioni titoli ecc.	3,5	1,6
	215,4	100 –		215,4	100 –

La Commissione ha ritenuto di dover prendere in considerazione specificamente le forme di investimento connesse ai mutui edilizi, all'amministrazione immobiliare, alle aziende agrarie, ad alcune partecipazioni azionarie ed in quota, ai depositi bancari, con riferimento alle denunce formulate in Senato ed alle ulteriori irregolarità accertate nel corso delle indagini.

Per quanto attiene al problema dei controlli interni ed esterni sull'attività patrimoniale dell'Istituto, di cui si parlerà più diffusamente nella parte conclusiva della relazione, è sufficiente richiamare in questa sede i compiti di revisione e di ispezione contabile affidati dalla legge (articoli 18 e 19) al Collegio sindacale, ai quali si aggiungono il controllo esterno di legittimità demandato alla Corte dei conti con la legge 21 marzo 1958, n 259, quello ispettivo riconosciuto al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale di finanza) dalla legge 26 luglio 1939, n. 1037, in tema di gestione finanziaria e contabile, ed i poteri di vigilanza del Ministero del lavoro (articolo 5 del decreto istitutivo).

CAPITOLO II

L'AMMINISTRAZIONE IMMOBILI URBANI DI ROMA (A.I.U.R.)

La Commissione ha posto la sua attenzione sul funzionamento dell'Ufficio « Amministrazione degli immobili urbani di Roma » (A.I.U.R.) dipendente dal Servizio patrimoniale dell'INPS, in quanto venivano formulati verso tale Ufficio rilievi di diverso genere.

L'Ufficio A.I.U.R. è uno dei cinque uffici facenti parte del Servizio patrimoniale dell'INPS, ha sede in Roma e amministra, con gestione autonoma, i beni immobiliari di proprietà dell'Istituto ubicati nella città di Roma.

Per le specifiche competenze si serve di tre Sezioni dipendenti:

Sezione amministrativa: segreteria, trattazione pratiche relative alle locazioni e am-

ministrazione del personale addetto ai servizi di custodia (personale: n. 27 unità, di cui 6 del ruolo dirigenti);

Sezione tecnica: trattazione pratiche per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e trattazione dei contratti di utenza, forniture e servizi; espletamento gare d'appalto, collaudi, ecc. (personale: 22 unità, di cui due dirigenti);

Sezione contabile: controllo liquidazione delle spese, tenuta della contabilità relativa alle locazioni, compilazione dei rendiconti relativi alla gestione (personale: 11 unità, di cui un dirigente).

Il personale attualmente in forza nell'Ufficio è quindi di 60 unità, oltre il Direttore superiore-Capo ufficio.

Tralasciando per il momento gli immobili destinati agli Uffici dell'Istituto, si prendono in esame gli immobili a reddito, che si distinguono in due categorie:

1) stabili a basso reddito riservati al personale meno abbiente dell'Istituto, il cui canone di locazione lordo (in forza di deliberazione 19-20 aprile 1950 del Comitato esecutivo) è fissato nella misura del 5,60 per cento del costo sostenuto per la costruzione dell'immobile, oltre al 10 per cento del canone per spese di rivalsa.

Gli immobili destinati a questa particolare classe di inquilini sono di costruzione alquanto recente (dal 1950 al 1959) e comprendono otto fabbricati ubicati nelle zone mediocentrali per complessive 575 unità locative;

2) stabili a reddito normale, riservati a locazioni miste, cioè a dipendenti dell'Istituto e a terzi. Il canone di affitto per queste locazioni è pari a quello retraibile in base al libero mercato, ma per i dipendenti dell'Istituto viene accordata una riduzione del 15 per cento, estensibile, a partire dal gennaio 1962, sia agli impiegati in servizio che in pensione e loro superstiti, in abitazioni sia di vecchia che di nuova costruzione. È da notarsi che per questa seconda categoria di locazione il canone è comprensivo di tutte le spese accessorie.

Le unità locative di questa categoria sono ubicate nei diversi stabili dell'INPS e, come già detto, si trovano frammiste con locazioni a terzi estranei all'Istituto. Le unità di questa categoria locate a dipendenti risultano in numero di 855, così suddivise:

— libere	n. 731
— in regime di blocco (1947) . .	» 98
— a prezzo di libero mercato . .	» 26
Totale . . .	n. 855

Le locazioni ad estranei all'Istituto non godono di alcun beneficio e il canone di affitto è quello retraibile in base all'andamento del libero mercato, anche nei confronti delle amministrazioni statali (delibera del Comitato esecutivo del 19-20 ottobre 1949).

Le unità di questa categoria locate ad estranei risultano in numero di 1.242, così suddivise:

— a regime di blocco (1947) . .	n. 405
— a prezzo di libero mercato . .	» 837
Totale . . .	n. 1.242

Per gli immobili destinati agli uffici dell'Istituto è fissato un canone di fitto figurativo, determinato dall'applicazione del saggio lordo di interesse dell'8 per cento sul capitale attualizzato e complessivamente impiegato per la costruzione dell'immobile (cioè sul costo totale al netto di eventuali contributi statali).

A completamento dei dati statistici si specifica:

a) che tutte le unità locative delle diverse categorie sopra indicate sono incluse in 84 stabili;

b) che il numero totale delle unità locative, ivi compresi gli stabili a uso ufficio, ammonta a 2.676;

c) che la superficie complessiva delle unità locative a dipendenti ed estranei dell'Istituto ammonta a metri quadrati 284.040;

d) che la superficie complessiva delle unità locative utilizzata ad uso uffici dell'Istituto ammonta a metri quadrati 114.120;

e) che la situazione locativa al 30 novembre 1966 era la seguente:

1) locazioni bloccate (in base al D.L.C.P.S. 27 febbraio 1947, n. 39) n. 503, con una superficie utile di mq. 42.720;

2) locazioni a dipendenti (al 5,60 per cento) n. 575, con una superficie utile di mq. 43.948;

3) locazioni a reddito normale (comprensive di alloggi a dipendenti con riduzione del 15 per cento) n. 1.624, con una superficie utile di mq. 311.491.

Osservazioni

1) La Commissione dalle indagini svolte ha rilevato come tutta la gestione immobiliare dei beni siti in Roma sia basata essenzialmente sul potere discrezionale di alcuni dirigenti e funzionari e sulla improvvisazione di direttive, per lo più orali, disposte di volta in volta.

La mancanza di regolamentazioni e procedure tassativamente stabilite, e specialmente la mancata responsabilizzazione del dirigente l'ufficio rende praticamente impossibile l'individuazione e l'attribuzione di specifiche responsabilità. Inesistente risulta il controllo di merito, ampi i poteri della Direzione generale, vischiosa la procedura e irrazionalmente divisa tra più uffici la documentazione, cosicchè in tale situazione sono possibili interventi, favoritismi e pressioni di ogni genere intesi a ottenere trattamenti discriminati.

Il dott. on. Geremia — capo servizio patrimoniale dal 1964 — nella sua deposizione così si è espresso: « Un punto sul quale devo dire che non sono d'accordo con la mia amministrazione, è laddove le norme stabiliscono che, per gli immobili in Roma, i contratti e la destinazione degli immobili da affittare, i provvedimenti relativi devono essere adottati dal Direttore generale. Non so che cosa possa essere capitato un tempo. Io ho fatto qualche indagine e il favoritismo c'è stato, indubbiamente, e se andassimo a guardare tutti i casi, tutti i fascicoli, chissà cosa salterebbe fuori ... ».

Si è notato, ad esempio, che nel periodo 1947-1962 l'Ufficio A.I.U.R. non ha mai completato il piano generale dei fitti atto a stabilire, anche in via approssimativa, il valore di mercato dei canoni di locazione delle unità che venivano man mano rese libere, bensì ha compilato il solo piano dei fitti degli stabili al momento della loro messa a reddito, mentre i successivi rinnovi dei contratti e le sostituzioni degli inquilini venivano a cadere nella sfera dei poteri discrezionali dei funzionari.

2) La Commissione poi ha rilevato come soltanto in questi ultimi due anni si è iniziata una rivalutazione dei canoni di locazione, ma trattasi di mero tentativo in quanto la grande massa delle locazioni è rimasta, nel suo importo, inalterata. In particolare devesi far notare che se il fitto calcolato sulla base dei 5,60 per cento del costo di costruzione risultava assai agevolato all'inizio, l'agevolazione è andata via via aumentando di consistenza in quanto, essendo il fitto legato al costo di costruzione iniziale, non veniva a risentire del notevole aumento del costo di costruzione e del contemporaneo slittamento del potere di acquisto della moneta.

Inoltre, la qualifica di « meno abbiente », riconosciuta inizialmente, avrebbe dovuto essere verificata in prosieguo di tempo, mentre ciò non fu fatto, con la conseguenza che il mancato riesame della posizione di bisogno ha costituito praticamente per l'assegnatario una rendita vitalizia o, se si vuole, una integrazione di stipendio duratura.

3) Per quanto attiene alle locazioni concesse con la riduzione del 15 per cento la Commissione rileva che il criterio di favorire i dipendenti è stato norma costante nelle determinazioni dell'Istituto e che il prezzo base fu determinato in misura molto inferiore a quella retraibile da libero mercato, per cui si sono verificate posizioni di evidente privilegio. Senza dire poi che il favore diventava sempre più rilevante per il mancato adeguamento del canone nel tempo, in funzione delle variazioni dei prezzi di mercato. Anche qui siamo di fronte a casi di « rendite vitalizie » che l'on. Geremia, per quanto riguarda i palazzi di Piazza Cavour

e Via Crescenzio, conferma, definendoli « i casi più eclatanti di una situazione non normale ».

4) Una indagine a campione effettuata dalla Commissione dimostra che furono e sono in atto situazioni di favore che non trovano alcuna giustificazione di carattere economico, mentre in taluni casi è lecito supporre interventi da parte di organi amministrativi la cui identificazione è assolutamente impossibile.

5) La Commissione ha rilevato in particolare alcune situazioni anomale (limitando con tale aggettivo un più severo giudizio) in cui versano alcuni dipendenti dell'Istituto i quali, oltre ad essere beneficiari di locazioni agevolate nel modo dianzi accennato, risultano anche assegnatari di alloggi con patto di riscatto INA-Casa ed in particolare di appartamenti siti ad Ostia-Lido. Una situazione di tale genere è grave quando si riferisce a dipendenti riconosciuti « meno abbienti » ed ancor più grave quando si riferisce a dipendenti che già godono un canone di locazione inferiore del 15 per cento a quello retraibile dal libero mercato.

6) Nel corso dell'indagine è stato poi rilevato che numerosi dipendenti dell'Istituto, affittuari degli alloggi agevolati, sono anche soci di coooperative di edilizia popolare, sovvenzionate dallo Stato e fruenti di mutuo da parte dell'INPS.

7) L'onorevole Geremia, riferendosi alla situazione di disagio dell'A.I.U.R. e al personale scarsamente efficiente ad esso adibito, ha osservato: « Il capo servizio non ha responsabilità di questo perchè chi destina è il servizio personale e per quanto riguarda l'organizzazione dell'ufficio dispone l'Ufficio organizzazione ».

Lo stesso Direttore dell'A.I.U.R. dottor Brugo (il quale dirige l'ufficio da soli due anni; prima di lui era direttore l'avv. Ricciotti) non garantisce l'obiettività del personale amministrativo, tanto che dichiara di proporsi di fare una rotazione del personale nella sezione amministrativa e riconosce che la maggior parte degli affitti non sono aggiornati, aggiungendo, ad esempio, che « in uno stabile acquistato nel 1949 si fissarono dei canoni e da allora i fitti sono rimasti invariati e non abbiamo avuto nemmeno adesso l'ordine di adeguarli ».

Circa il mancato adeguamento degli affitti il dott. Brugo dichiara che ciò è responsabilità dell'Ufficio ma: « dobbiamo agire sempre in base a norme... trasmesse dalla Direzione generale o circolari ».

Sono state fatte contestazioni su alcuni casi particolari. Il dott. Brugo ha riferito sugli aggiornamenti avvenuti in questi due anni, ma ha dovuto riconoscere che, nonostante i ritocchi, i redditi attuali dovrebbero essere ben superiori.

È stato contestato che i trattamenti di favore vengono mantenuti anche a dipendenti in pensione ed il dott. Brugo ha affermato: « Effettivamente è stata mantenuta ai dipendenti pensionati la facilitazione del 15 per cento sul canone di affitto, per disposizione del Direttore generale precedente ».

Il dott. Brugo ha definito l'A.I.U.R.: « la zona dolente » ed ha poi espresso il convincimento che l'on. Corsi — e con lui tutta l'amministrazione — intendessero l'Istituto come « un calmieratore delle locazioni, almeno sulla piazza di Roma ». Ha poi aggiunto: « del resto questa politica non è difforme da quella precedentemente adottata. Si è continuata la stessa politica del regime fascista. Il vero mutamento è avvenuto quando l'on. Corsi è andato via. Questa è la realtà. E anche adesso io trovo una grande difficoltà a portare gli affitti ad un livello normale sia per una reazione all'interno sia per una reazione all'esterno ».

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'Ufficio il dott. Brugo dice: « ritengo che la organizzazione potrebbe essere molto più snella se non si fosse costretti a presentare delle relazioni precise e circostanziate alla Direzione generale su tutte le domande ritenute dall'Ufficio accettabili. Quindi non c'è elasticità, vale a dire: il funzionario ha facoltà di proporre, ma non certo di deliberare e molte volte per gli affitti più grossi occorre sentire tanto la Commissione consultiva tecnica quanto la Commissione così detta del patrimonio e degli appalti...; per le piccole affittanze (L. 50.000 - 100.000 mensili) di norma decide il Direttore generale ».

In definitiva il dott. Brugo conclude: « io rispondo delle proposte che faccio, poi il Direttore generale porta avanti queste proposte... » e aggiunge: « mancando un piano dei fitti il Direttore generale vuol rendersi conto di tutte le affittanze, anche di quella di un garage ».

8) A dimostrare la mancanza di snellezza dell'A.I.U.R. basta por mente all'organico del personale dell'ufficio. Trattasi di un complesso abnorme cui la Commissione oppone, a mero titolo di paragone, l'organico di un uguale ufficio dipendente da una grande Azienda di credito che gestisce un complesso immobiliare sparso su tutto il territorio della regione lombarda e costituito da circa 300 immobili, con circa 2.800 unità immobiliari.

Il responsabile della gestione è un dirigente di tale istituto, coadiuvato da un vicecapo servizio, ambedue muniti della più ampia procura per l'amministrazione dei suddetti stabili, rilasciata dal Presidente. Da essi dipendono tre funzionari che, coadiuvati da nove impiegati, sono responsabili verso il capo del servizio, ciascuno per il proprio settore, dell'amministrazione degli immobili suddetti. Un funzionario, coadiuvato da tre impiegati, è invece responsabile della contabilità degli immobili stessi. Il totale dell'organico è di 17 unità.

Il canone di affitto per i fabbricati di nuova costruzione viene determinato a seguito di inchieste di mercato e comunque sulla base dei canoni d'affitto correnti. Detti canoni sono maggiorati degli oneri accessori (riscaldamento - ascensore - portierato - illuminazione parti comuni - acqua potabile - sgombero immondizie) che sovente vengono determinati in misura forfettaria. Gli affitti bloccati ante-1947 sono stati maggiorati in base alle percentuali consentite dalle leggi in materia. Quelli stipulati dopo il 1947 sono stati aggiornati di norma ogni biennio (fino al 1963) sicchè la misura di quelli in atto può considerarsi analoga a quella dei canoni correnti per le affittanze libere. I contratti di affitto liberi vengono di norma stipulati per una durata non superiore ai due anni e sono tacitamente prorogabili di anno in anno salvo disdetta di una delle parti.

Allo scopo di evitare un qualsiasi ipotetico favoritismo l'amministrazione di quella Azienda di credito fin dal 21 ottobre 1955 stabilì il divieto di concedere in affitto a dipendenti alloggi di proprietà dell'istituto stesso, demandando al Direttore generale la facoltà di derogarvi in casi eccezionali.

Il servizio amministrazioni immobili si avvale per la manutenzione, riparazioni, ecc. dell'opera del servizio tecnico dell'Azienda.

Nel caso dell'INPS una simile impostazione amministrativa è da ritenersi, nella presente situazione di fatto, pressochè impossibile, ma la Commissione ritiene che essa debba formare un preciso obiettivo da raggiungere in sede di ristrutturazione dell'A.I.U.R.

Questa riforma però non può essere realizzata da coloro che appaiono responsabili di negligenza operativa, di inadeguata preparazione professionale e da coloro che hanno mostrato di indulgere, purtroppo, ad interferenze di ogni genere.

9) La Commissione, allo scopo di verificare la congruità dei canoni, ha poi effettuato un controllo a campione dei diversi tipi di affittanze:

a) dall'esame di 28 unità locative affittate a dipendenti « meno abbienti » è risultata l'inadeguatezza del canone che, grosso modo, può considerarsi attualmente al di sotto del 50 per cento di quello retraibile dal libero mercato.

Indicasi, come esempio, un appartamento di tipo medio, con superficie di metri quadrati 148,6, al primo piano, in zona mediocentrale, composto di 6 stanze, cucina, bagno padronale e di servizio, il cui canone lordo mensile era di L. 22.340 fino al 1963 ed è di L. 27.000 attualmente. Un altro esempio: appartamento di tipo medio, con superficie di metri quadrati 95,70, piano attico, composto di 4 stanze, cucina, bagno padronale e di servizio, ingresso e cantina: canone mensile L. 10.500 fino al 1° agosto 1963, aumentato da tale data a L. 40.000 perchè l'inquilino è risultato assegnatario di un appartamento INA-Casa ad Ostia-Lido;

b) dall'esame di 39 unità locative concesse a dipendenti fruenti della riduzione del

15 per cento (e tenuto presente che nel canone sono compresi tutti gli oneri derivanti dalle forniture di utenze) sono risultati canoni di marcato favore, anche in relazione alla ubicazione degli stabili siti nelle zone centrali della città.

Indicasi ad esempio: appartamento tipo lusso, al quinto piano; superficie di metri quadrati 160; composto di 4 camere, cucina, camera di servizio, bagno padronale e di servizio, doppio ascensore: canone mensile L. 40.0000 fino al 1° agosto 1962 e L. 52.000 attualmente. Altro esempio: appartamento di tipo signorile; quarto piano, superficie di metri quadrati 190; composto di 1 salone, 6 camere, 1 cucina, bagno padronale e di servizio, ripostiglio, cantina: canone di lire 52.000 mensili al 1° ottobre 1961 e di lire 60.000 attualmente;

c) dall'esame di 26 unità locative affittate ad estranei sono risultati canoni inferiori ai prezzi di mercato.

Esempio: appartamento di tipo signorile sito in zona centrale, con superficie di metri quadrati 220, composto di 7 camere, una camera di servizio, una cucina, bagno padronale e di servizio, cantina: canone di lire 66.000 mensili.

10) La Commissione, sulla base del valore degli immobili secondo la stima fatta dall'INPS nel 1965, ha cercato, in via di approssimazione, di stabilire la redditività attuale di questo tipo di investimenti.

A questo proposito è significativa la sottoesposta tabella, che riporta le rendite nette dei vari tipi di fabbricati sulla base della loro valutazione alla data del 31 dicembre 1965, così come indicata dalla Direzione INPS; valori che peraltro ad una prima analisi risultano inferiori a quelli di mercato.

L'eloquenza della tabella esonera la Commissione da qualsiasi commento.

CLASSI DI LOCAZIONI	Costo di ricostruzione ridotto degli immobili (dati INPS) L.	Ricavo lordo annuo L.	Rendita lorda percentuale $\frac{(B \times 100)}{A}$	Spesa (1)	Ricavo netto annuo (al lordo ammortamenti) L.	Rendita netta percentuale al lordo di ammortamenti $\frac{(C \times 100)}{A}$
	A	B			C	
Locazioni a dipendenti al 5,60 per cento ...	3.271.000.000	112.585.000	3,4	59.550.000	53.035.000	1,6
Locazioni a dipendenti al 15 per cento di sconto e ad estranei all'Istituto	34.137.000.000	1.298.073.000	3,8	325.320.000	972.756.000	2,8
Locazione ad uso ufficio I.N.P.S.	10.393.000.000	831.439.000	8 –	154.630.000	676.809.000	6,5
	47.801.138.000	2.242.100.000	—	539.500.000	1.702.600.000	—

(1) Le spese di gestione sono state indicate dall'I.N.P.S. in lire 539.500.000 ca. La suddivisione delle stesse per singole classi è stata fatta rapportando la spesa a metri quadrati di superficie utile (totale spese di gestione metri quadrati di superficie utile totale = lire al metro quadrato 1.355).

Dovendosi al termine calcolare la perdita per inadeguatezza dei canoni (pur tenendo conto del mancato ricavo dovuto al regime vincolistico cui sono soggette numerose affittanze), studi attuariali sarebbero giunti a ipotizzare una perdita netta di circa 560 milioni annui.

La Commissione non ritiene di poter aderire a tale valutazione, in quanto opina che il ricavo lordo realizzabile dal libero mercato sia minore di quello come sopra ipotizzato, data la vetustà di molti immobili, privi di servizi moderni, ed il loro cattivo stato di manutenzione. Ritiene peraltro che un adeguato allineamento dei canoni di affitto avrebbe potuto procurare all'Istituto un maggiore ricavo di almeno 350 milioni annui. Se si considera che questo mancato ricavo è stato sostenuto, anche se in diversa misura, per numerosi esercizi precedenti, l'importo globale delle perdite può aggirarsi sui 2-3 miliardi.

CAPITOLO III

GALLERIA MARGHERITA

La Commissione ha preso in esame la situazione del complesso edilizio denominato « Galleria Margherita » sito in Roma e avente due fronti stradali, il primo su Via Depretis e l'altro su Via Napoli. L'area complessiva su cui insistevano i due corpi di fabbricato è di metri quadrati duemila.

L'edificio fu acquistato nel 1926 e già nel 1938 l'INPS iniziava trattative col Comune di Roma per ottenere lo sgombero del fabbricato di Via Depretis, onde procedere alla sua demolizione e ricostruzione, tanto più che erano state rilevate gravi lesioni nelle strutture dell'immobile. Immediatamente venne iniziato un parziale sgombero dei locali, poi sospeso per l'inizio dello stato di guerra, ma nel 1943 questi locali liberati vennero rioccupati da famiglie di sfrattati o sfollati; ciò, però, in forma totalmente abusiva, in quanto nessun accordo in proposito era intervenuto con l'INPS.

Il problema della demolizione dei fabbricati, reso urgente per la loro vetustà, ma anche per l'opportunità di valorizzare degnamente l'area, si riaffacciò quando, in data 26 maggio 1950, gli uffici presentarono al Direttore generale, dottor Palma, una relazione illustrativa sulla situazione dell'immobile, rappresentando l'urgenza di affrontare e risolvere il problema « tenuto conto della centralità e dell'ingente valore raggiunto dall'area e dell'inopportunità di procedere a lavori di sistemazione dei vecchi e fatiscenti corpi di fabbricati esistenti ». Da quel giorno inizia il tormentato *iter* di questa iniziativa che praticamente cominciò in data 31 ottobre 1952, allorché la Commissione consultiva delle costruzioni approvò un progetto di massima di demolizione e ricostruzione; seguito poi, in data 8 gennaio 1953, dal parere della Commissione consultiva per l'attività patrimoniale, che approvò il progetto di massima da presentare alla Commissione edilizia comunale.

Il progetto venne poi presentato al Comune nel settembre del 1955 e, pur permanendo in tutti gli organi direzionali dell'INPS l'inalterata volontà di giungere alla realizzazione dell'opera, devesi subito rilevare che a tutt'oggi (maggio 1967) la ricostruzione è ancora in corso.

Il problema centrale che ha preoccupato l'INPS dal 1950 fino al novembre 1960 è stato soltanto quello di procurarsi la disponibilità dei fabbricati o, più precisamente, l'allontanamento degli inquilini che li occupavano. A questo proposito si deve, a titolo di cronaca, fare presente:

1) la prima fase dello sgombero dell'immobile fu affidata all'ufficio AIUR del servizio patrimoniale, che lavorò a tale scopo per circa sei anni, senza pervenire al risultato auspicato; l'unico risultato, invece, fu quello di trasferire gli occupanti abusivi (in numero di 17, 15 dei quali dipendenti dell'INPS) in altro fabbricato di proprietà dell'Istituto, concedendo loro un contratto a fitto bloccato sulla base del canone che avrebbero dovuto corrispondere per l'appartamento fino allora abusivamente occupato, con la maggiorazione del 20 per cento, aggiun-

gendo, inoltre, il trasporto gratuito del mobilio;

2) nel periodo anzidetto, tuttavia, la Commissione consultiva per le costruzioni e il Comitato esecutivo continuavano a mantenere desto il problema con interminabili discussioni, raccolta di pareri, identificazione di possibili iniziative, senza però mai giungere alla determinazione di una precisa linea di condotta da tenere per l'allontanamento della restante parte di inquilini che, a quanto risulta, fruivano di locazione sottoposta a regime di blocco. Nella seduta del 16 febbraio 1956 il Comitato esecutivo, preso atto della dichiarazione del Presidente che da sondaggi effettuati « si è tratta la impressione che la corresponsione di un indennizzo potrebbe indurre gli inquilini a lasciare liberi i locali, delibera di dare incarico ad una Commissione composta dal vice presidente on. Cappugi, dal consigliere Aliotta e dal sindaco Caielli, di trattare e definire in forma impegnativa gli accordi con gli occupanti dello stabile, autorizzando la corresponsione di indennizzi nella misura che sarà ritenuta idonea al fine di ottenere la liberazione dei locali occupati ». Devesi specificare che alle sedute di questa Commissione fu prevista anche la partecipazione dei tre maggiori funzionari del servizio patrimoniale;

3) questa Commissione iniziò i suoi lavori il 13 marzo 1956 proponendosi, su parere dei funzionari del servizio patrimoniale, di definire senz'altro le richieste modeste e subordinare a ratifica degli organi amministrativi le altre.

La Commissione infatti, nel giro di due mesi, definì la posizione di quattro inquilini (due appartamenti e due negozi) con un indennizzo complessivo di lire 27.700.000 (precisamente: appartamento Maccarelli L. 5 milioni; appartamento Trionfetti L. 700 mila e concessione di altro alloggio in altro stabile; trattoria Lizzini L. 10 milioni; negozio articoli abbigliamento Cialdea L. 12 milioni) mentre per tutti gli altri il Presidente della Commissione presentò una relazione informativa in data 4 luglio 1956 al Presidente dell'INPS. Il Presidente sottopose al Comitato esecutivo la predetta relazione nella seduta del 15 novembre 1956 e il Comitato esecutivo, avuta conoscenza delle pretese degli ultimi cinque inquilini, espresse il parere di continuare le trattative al meglio.

La Commissione liquidò altri indennizzi e rese liberi due negozi nel febbraio 1957 e il 17 marzo 1957 raggiunse con il Cinema Orfeo (SAFIC) un accordo sulle seguenti basi: « pagamento da parte dell'Istituto della somma di lire 19 milioni, *una tantum*, a titolo di indennizzo; pagamento di ulteriore indennizzo mensile di lire 700.000 da corrispondersi qualora il nuovo cinema da realizzare nel costruendo stabile non sia riconsegnato alla Società entro 30 mesi dalla data della cessazione delle programmazioni nell'attuale locale »;

4) subito dopo questo accordo il Direttore generale dell'INPS, dottor Memmo, consacrò in una scrittura privata del 12 aprile 1957 i suddetti accordi intervenuti con la SAFIC aggiungendo:

a) i termini contrattuali della locazione con la SAFIC del futuro cinema che sarà ricavato nel nuovo erigendo fabbricato, determinandone la durata, il canone, gli oneri dei lavori di allestimento del cinema a carico dell'INPS ed ogni particolare inerente;

b) l'impegno da parte della SAFIC di cessare le programmazioni alla data del 30 aprile 1957 e la riconsegna dell'immobile vuoto da persone e cose al 31 maggio 1957, dal che derivava logicamente l'obbligo dell'INPS di consegnare il nuovo cinema entro trenta mesi, cioè entro il 31 ottobre 1959 e quindi pagare da tale data l'indennizzo di L. 700.000 mensili;

5) dopo gli indennizzi soprariferiti al n. 3 la Commissione presentò un'altra relazione al Comitato esecutivo, che venne discussa nella seduta del 20 novembre 1958, da cui risultò che restavano ancora da allontanare due inquilini: Manenti (appartamento per abitazione) e Carpentieri (bar tabaccheria). Di fronte ad esose pretese la Commissione non ritenne di « assumere decisioni definitive ».

Per questi due casi alla Commissione speciale subentrò il Comitato esecutivo che, con delibera 5 agosto 1959, autorizzò la cor-

responsione dei seguenti indennizzi: a Carpentieri per il rilascio del negozio lire 50.000.000 e a Manenti lire 6.500.000;

6) nel 1960 la Commissione predetta, constatando che i termini per la consegna del cinema alla SAFIC erano scaduti e già si stava corrispondendo l'indennizzo mensile di lire 700 mila, ritenne opportuno prendere contatti con la SAFIC per tentare una revisione dei vecchi accordi ed infatti sottoposte al Comitato esecutivo, nella seduta del 7 luglio 1960, una nuova proposta e cioè: indennizzo *una tantum* di lire 26.000.000 per affrancare l'INPS per la durata di quattro anni dal pagamento del canone di lire 700.000 mensili e, a decorrere dal quinto anno, qualora il cinema non fosse ancora consegnato, indennizzo annuo di lire 5 milioni 500 mila. Il Comitato esecutivo, ritenuto che l'indennizzo di lire 26.000.000 corrispondeva al valore attuale di 4 annualità al saggio dell'11 per cento circa e che a decorrere dal quinto anno la SAFIC era disposta a ridurre l'indennizzo annuo da lire 8.400.000 a lire 5.500.000, decise di accogliere le nuove proposte della società. Il Presidente nel corso della discussione dichiarò che la proposta di consolidare l'indennizzo alla SAFIC trovava ragione nella previsione di realizzare il nuovo stabile entro quattro anni.

In conseguenza di quanto sopra venne redatta in data 6 agosto 1960 a firma del Presidente Corsi nuova convenzione con la SAFIC che riconfermò, nelle parti non modificate, la scrittura privata 12 aprile 1957 (sebbene a quell'epoca l'INPS non fosse in possesso ancora della licenza edilizia);

7) quando ormai tutti gli inquilini avevano lasciato il fabbricato, il vice Presidente Salvi nella seduta del 17 dicembre 1959 comunicò che gli uffici tecnici dell'INPS proponevano, per una sistemazione urbanistica migliore, di comprendere nel programma di demolizione e ricostruzione anche il fabbricato sulla Via Napoli, occupato con fitto bloccato dall'albergo « Bella Napoli », e suggerì di aderire a tale tesi.

Nella stessa seduta il Direttore generale comunicò che il Comune aveva fatto conoscere di essere disposto ad approvare il progetto purchè si provvedesse ad un parcheggio sotterraneo. Di fronte a questo fatto nuovo e non potendosi creare un parcheggio in quanto nei sotterranei dovevano ricavarsi i locali per il cinema, non rimaneva che trattare con il gestore dell'albergo per il suo rilascio.

Seguendo tale indirizzo e al termine di lunghe trattative il Comitato esecutivo, nella seduta del 9 novembre 1960, approvò uno schema di atto con cui la SASGAR. (Albergo Bella Napoli) rinunciò alla locazione, con la data 1° ottobre 1960, dietro corresponsione di un indennizzo di L. 100.000.000 nonchè l'affitto al titolare dell'albergo di un appartamento dell'Istituto, per la durata di cinque anni, e per il canone di libero mercato ridotto di una congrua percentuale da determinarsi fra le parti.

L'albergo Bella Napoli era un esercizio molto antico, classificato di II categoria, con piccolo ristorante e con 31 camere e 3 bagni comuni. Era in corso l'istruzione della pratica presso l'EPT di Roma per il declassamento dell'esercizio alla III categoria;

8) esaurita l'ultima transazione con la SASGAR nel novembre 1960 e avuta così la piena disponibilità dell'immobile, l'INPS indisse una licitazione privata per l'aggiudicazione dell'appalto, la cui gara venne esperita il 31 marzo 1961 con la partecipazione di 12 ditte; risultò migliore offerente l'Impresa Ingegner Decio Costanzi S.p.A. con il ribasso del 22,13 per cento. I lavori, dell'importo presunto di nette L. 622.960.000, vennero consegnati nelle more della stipulazione del contratto, avvenuto poi il 15 luglio 1961. Essendo la durata di tali lavori contrattualmente prevista in 750 giorni naturali consecutivi, il termine di ultimazione scadeva il 3 giugno 1963.

Insorserò però ben presto difficoltà esecutive, che i servizi tecnici dell'Istituto definirono « tali da superare ogni pessimistica previsione » in relazione alle pessime condizioni statiche delle strutture murarie dei fabbricati finitimi, cosicchè non soltanto i lavori proseguirono a ritmo lento, ma

già nell'ottobre 1963 l'impresa, con l'iscrizione di rituali riserve nel registro di contabilità, chiedeva maggiori compensi per L. 115.113.544.

Mentre l'INPS esaminava le complesse questioni di carattere tecnico connesse all'esame delle riserve suddette, l'impresa riduceva il personale fino a raggiungere, nell'aprile 1964, il limite di 15 unità e nel maggio 1964 sospendeva di fatto i lavori. Ad aggravare la situazione sopravvenne il decreto del Tribunale di Roma del 6 luglio 1964 con cui l'impresa Costanzi fu sottoposta ad amministrazione controllata con la nomina a Commissario giudiziale dell'avv. Antonio Carbone. L'Istituto, a questo punto, si trovò: con i lavori sospesi, con la possibilità di gravi dissesti statici riferibili ai lavori eseguiti e alla loro mancata ultimazione, con la necessità di provvedere ai lavori urgenti e indifferibili e, infine, con la certezza che l'impresa non poteva più proseguire i lavori coi propri mezzi finanziari. In tale situazione, con l'accordo del Commissario giudiziale preposto all'amministrazione controllata dell'impresa, la Commissione per l'attività patrimoniale dell'INPS, nella seduta del 7 luglio 1964, autorizzò l'esecuzione di lavori fino all'importo di 65 milioni, con il diretto pagamento da parte dell'Istituto delle merci e delle forniture. Questi lavori furono eseguiti e ultimati nell'aprile 1965. Si trattava, a questo punto, di poter riavere la disponibilità del cantiere onde affidare ad altra ditta l'incarico (ossia risolvere ogni rapporto contrattuale con l'impresa Costanzi) e, nel contempo, liquidare i crediti vantati dall'impresa stessa.

L'avv. Carbone, Commissario giudiziale, accennò alla possibilità di una transazione sulla base di una liquidazione di tutti i crediti dell'impresa, dietro corresponsione di 150 milioni. Su questo tema gli organi tecnici e direzionali dell'INPS discussero per mesi e mesi, sperando anche che alla scadenza dell'amministrazione controllata (scadenza di legge al 5 luglio 1965) sopravvenisse il fallimento dell'impresa che avrebbe prodotto, *ope legis*, la risoluzione del contratto, mentre invece, cessata l'amministrazione controllata, l'impresa fu ammessa alla procedura di concordato preventivo. Fu valutata la convenienza di iniziare un'azione legale per inadempienza agli obblighi contrattuali, ma fu ritenuta di dubbio esito e, quindi, non iniziata anche su parere del servizio legale.

Comunque, dopo una serie di innumerevoli riunioni e di relazioni da parte delle Commissioni competenti e degli organi direzionali, il Comitato esecutivo, nella seduta del 10 febbraio 1966, autorizzava la transazione con l'impresa mediante corresponsione della somma di L. 150 milioni, previa riconsegna all'Istituto dell'immobile libero dalle attrezzature di cantiere.

Effettuata la transazione, il Comitato esecutivo nella seduta del 15 luglio 1966 prende atto:

a) che gli impegni di spesa già effettuati e in parte erogati per opere murarie dell'impresa Costanzi, per impianti già deliberati e per le spese di transazione con l'impresa Costanzi, ammontano a L. 798 milioni;

b) che le spese presunte da impegnare per la continuazione ed ultimazione del complesso immobiliare ammontano a L. 775 milioni;

c) che le spese complementari per imposte e incarichi professionali, per direzione lavori e collaudi ammontano a L. 112 milioni,

cosicchè la somma occorrente risulta in totale di L. 1.685.000.000.

Essendo già stata stanziata con deliberazione 1° dicembre 1960 la somma di L. 1 miliardo 150 milioni e con deliberazione 10 febbraio 1966 essendo stata approvata la transazione Costanzi per L. 150 milioni, il Comitato esecutivo, al fine di provvedere ad un nuovo appalto, delibera uno stanziamento suppletivo di 385 milioni.

In prosieguo di tempo, e precisamente il 24 giugno 1966, l'INPS procede al nuovo appalto per L. 657 milioni, di cui si rende aggiudicataria, con un ribasso del 31 per cento, la impresa Soc. Pedone e C., la quale sta procedendo al completamento delle opere, previsto entro il termine di 780 giorni dalla consegna avvenuta il 5 settembre 1966. Pertanto, l'ultimazione del complesso dei fab-

bricati dovrebbe avvenire alla data del 24 ottobre 1968;

9) per completezza di esposizione si ritiene opportuno fornire i dati aggiornati del piano economico finanziario dell'operazione, quali risultano da un calcolo effettuato dal servizio patrimoniale:

Dati di costo:

costo della costruzione	L. 1.685.000.000
valore dell'area (mq. 2000 circa a L. 500.000/mq)	L. 1.000.000.000
interessi 7% per 5 anni per aggiornamento del valore dell'area	L. 350.000.000
interessi del 5% per 2 anni sul valore dell'area (un miliardo più 350 milioni)	L. 135.000.000
interessi 5% per un anno sulle spese di costruzione già erogate (650 milioni circa) per 3 mesi	L. 97.500.000
interessi 5% per un anno sulle somme ancora da erogare per la costruzione (775 milioni più 112 milioni più 150 milioni = L. 1.037 milioni)	L. 51.850.000
TOTALE . . .	L. 3.319.350.000

Osservazioni

La Commissione rileva che in tutto l'andamento dell'iniziativa in oggetto si verificarono, da parte di tutti i servizi tecnici interessati e degli organi direzionali, comportamenti assai gravi, tanto da giungere a configurare precise responsabilità che, logicamente, hanno prodotto gravissimi danni all'Istituto.

1) Anzitutto è da rilevarsi una continua azione di sovrapposizione di competenze, l'assenza di un organo effettivamente e completamente responsabile dello svolgersi dell'iniziativa, la leggerezza con cui i vari organi seguivano l'andamento dell'opera nelle sue varie fasi, così da degenerare in un vero e proprio stato d'inerzia per lunghi lassi di tempo, produttivi, per naturale conseguenza, di gravi danni per la mancata messa a reddito del costruendo fabbricato. Questa responsabilità è generale, dovuta a cause interne per l'inesistente responsabilizzazione degli organi competenti in materia. Non possono tuttavia escludersi responsabilità personali per quanto attiene alle perdite di tempo che intervenivano tra una decisione e l'altra, tra una seduta e un'altra, tra un intervento di commissione e un intervento tecnico o direzionale.

2) Nel merito, un primo pesante rilievo deve essere rivolto all'AIUR per il suo comportamento verso i 17 occupanti abusivi degli alloggi di Via Depretis, i quali, dal 1944 al 1953, fruirono di appartamenti a titolo gratuito, senza che l'AIUR mai provvedesse o intervenisse per il loro sloggio. Ma ciò che è più grave è il fatto che nel 1953 a questi 17 occupanti abusivi (di cui 15 dipendenti dell'Istituto) fu assegnato un appartamento di proprietà dell'INPS non a canone libero, come sarebbe stato logico, ma a canone bloccato e riferito al valore locativo dell'appartamento fino allora abusivamente detenuto, provvedendo persino al trasporto gratuito del mobilio.

Dovendosi concretare in cifre l'importo del danno subìto dall'Istituto e fatta astrazione del periodo di decennale occupazione abusiva, la Commissione ritiene che la sola mancata applicazione del canone di libero mercato dal 1953 ad oggi per gli inquilini surriferiti possa essere calcolata sulla base di una differenza media di L. 20.000 mensili per ogni appartamento, pari ad una mensilità globale (20.000×17) di L. 340.000, cioè ad una annualità globale di L. 4.080.000 e pertanto con un totale, dal 1953 ad oggi, non minore di L. 53.040.000.

3) Altro grave addebito deve formularsi contro il servizio patrimoniale dell'Istituto e gli organi direzionali per il modo con cui si comportarono e per i sistemi che posero in atto onde raggiungere la piena disponibilità dell'immobile. A questo proposito è da rilevarsi che la Direzione dell'INPS tollerò per ben sei anni l'azione svolta dall'AIUR senza alcun pratico risultato se non

quello, dannoso, soprariferito. Dopo sei anni e a seguito di discussioni che dai verbali risultano tanto inutili quanto inconcludenti, il Comitato esecutivo giunse nella determinazione di liquidare degli indennizzi ai 10 inquilini che, fruendo di fitto bloccato, non intendevano rilasciare spontaneamente l'immobile. Anche questa fase dura circa sei anni, durante i quali, come unica iniziativa concreta, il Comitato esecutivo nomina una Commissione per le trattative con gli inquilini.

Tale Commissione concluse qualche transazione di minore entità, portando le richieste di maggiore rilievo alla cognizione del Comitato esecutivo; dopo di che si giunse in data 12 aprile 1957, alla stipulazione della convenzione con la SAFIC (cinema « Orfeo »), e quindi alla transazione con gli inquilini Carpentieri e Manenti con decisione del Comitato esecutivo del 5 agosto 1959 e, infine, sempre il Comitato esecutivo approvò un secondo accordo con la SAFIC, in data 7 luglio 1960, e con l'ultimo inquilino, SASGAR (Albergo « Bella Napoli ») con decisione del 9 novembre 1960.

A proposito delle transazioni Carpentieri e Manenti, devesi rilevare che in entrambi i casi (come riferisce il dott. Attanasio, nella sua relazione del 9 luglio 1966) l'operazione fu conclusa a seguito di personale intervento del Presidente Corsi, quando ormai l'azione legale di sfratto, già intrapresa nei confronti degli stessi, era giunta a un punto tale da assicurare a brevissima scadenza il riacquisto della piena disponibilità dell'unità locativa senza alcuna spesa per l'Istituto.

Orbene, il sistema usato nelle liquidazioni di questi indennizzi ha un vizio di fondo che dimostra, se ancora ve ne fosse bisogno, la mancanza di responsabilità degli organi preposti. Infatti, pur aderendo al concetto della necessità di corrispondere gli indennizzi, ragioni di convenienza dovevano indurre a trattative e liquidazioni contemporanee con tutti gli inquilini e attraverso un'azione di saggio equilibrio fra le domande ed offerte, così da poter giungere alla corresponsione degli indennizzi al momento del rilascio di tutte le unità locative del fabbricato, perchè soltanto in questo caso sarebbe stato giustificato un sacrificio finanziario anche superiore a quello dovuto secondo equità. Si verificò, invece, il fatto che i primi indennizzi vennero conclusi e corrisposti nel maggio 1956 (inquilini eredi Maccarelli), mentre l'ultimo venne concluso il 9 novembre 1960 (inquilino SASGAR).

Un tale sistema illogico e antieconomico ha prodotto un evidente danno per l'Istituto, il quale ha dovuto soggiacere, in definitiva, alle pretese esose degli ultimi occupanti e ha perduto gli interessi sui capitali che, a mano a mano, venivano ad essere sborsati.

4) Altro rilievo deve formularsi a carico del Direttore generale nella stipulazione della convenzione 12 aprile 1957 con la SAFIC.

Il Comitato esecutivo nella seduta del 20 novembre 1958 aveva preso atto dell'accordo secondo il quale sarebbe stato corrisposto un indennizzo di L. 700.000 mensili trascorso il termine di trenta mesi dalla cessazione delle programmazioni nell'attuale locale, senza fissare il termine di queste programmazioni.

L'interesse dell'INPS era di protrarre il più a lungo possibile quest'ultimo termine, mentre il Direttore generale non solo non trattò perchè la SAFIC protraesse a lunga data le sue programmazioni, ma si fece lecito nella convenzione 12 aprile 1957 di chiedere l'impegno alla SAFIC di cessare le programmazioni alla precisa data del 30 aprile 1957.

Trattasi di comportamento non soltanto arbitrario, ma che rasenta l'assurdo in quanto il Direttore generale, quando imponeva quell'obbligo alla SAFIC, ben sapeva che la fissazione della data del 30 aprile 1957:

a) comportava il decorrere dei trenta mesi per l'esecuzione dell'opera della quale non era ancora stata ottenuta neppure la licenza di costruzione;

b) comportava non soltanto l'immediato esborso di 19 milioni ma il progressivo avvicinarsi della data del termine dei lavori (quanto mai lontana ed incerta) dopo la quale scattava l'indennizzo delle 700.000 lire mensili;

c) comportava in sostanza conseguenze economiche che sulla base di un comune buon senso occorreva procrastinare al mas-

simo e non affrettare come fece arbitrariamente il Direttore generale dell'epoca.

5) Ma il rilievo che denota l'assurda e quasi paradossale condotta dei responsabili dell'INPS, in pendenza dell'espletamento di tutte le pratiche di allontanamento degli inquilini, lo si ricava dal fatto che tutta questa attività fu svolta senza che l'Istituto fosse in possesso della licenza edilizia del Comune di Roma, poi rilasciata soltanto in data 3 settembre 1960 e solo dopo la firma dell'atto d'obbligo con il quale l'Istituto si impegnava alla realizzazione del parcheggio sotterraneo e della Galleria come da richiesta 30 aprile 1957 del Comune stesso.

A dir vero un progetto di massima era stato presentato nel luglio 1953 al Comune, che — si dice — avrebbe dato verbalmente il benestare, ma in questo progetto non era stata prevista la demolizione dell'albergo su Via Napoli. Criteri di maggior redditività consigliarono nel successivo progetto (1955) di prevedere la Galleria di passaggio tra Via Agostino Depretis e Via Napoli, come da accordi preliminari con il Comune, accordi che vennero sanzionati con l'atto d'obbligo. Varianti furono poi presentate il 12 luglio 1961 e 10 giugno 1963.

6) Nella relazione del dottor Attanasio viene poi fatto notare che il servizio tecnico, nella compilazione e nella tenuta dell'elenco delle imprese esecutrici di lavori da ammettere all'appalto, non si è strettamente attenuto alle norme di cui all'articolo 11 del regolamento per le opere e forniture, e in particolare non ha usato ogni possibile prudenza nei confronti dell'impresa Costanzi, iscritta nel 1950 in detto elenco senza alcuna istruttoria, in quanto ritenuta di importanza nazionale, nè, dopo di allora, ebbe a disporre il benchè minimo accertamento almeno in sede di revisione quinquennale dell'elenco stesso. « E' lecito pensare » afferma il dottor Attanasio « che informazioni aggiornate sul gruppo Costanzi avrebbero, probabilmente, rilevato fin dal 1961 incrinature tali da indurre l'esclusione del gruppo medesimo dalla gara di appalto ».

7) La Commissione rileva, però, che grave responsabilità deve essere addebitata al servizio tecnico allorchè, nel capitolato di appalto con la impresa Costanzi, previde che i lavori avrebbero dovuto essere terminati entro il 3 giugno 1963, mentre alla data del 20 giugno 1963, giorno in cui l'impresa chiuse il cantiere, non era stata neanche finita l'ingabbiatura in cemento armato. Pur ammettendo una certa latitudine nella valutazione dei termini, la Commissione rileva che il lasso di tempo previsto nel capitolato fa escludere che il servizio tecnico abbia operato con scienza e coscienza, ma con deplorevole leggerezza. Un simile comportamento ha avuto l'immediata gravissima conseguenza sull'oneroso patto intervenuto con la SAFIC (Cinema « Orfeo »), in virtù del quale l'Istituto ha corrisposto fino al 30 giugno 1967 una indennità pari a lire 67.100.000.

8) Per quanto attiene ai danni derivanti all'Istituto dal 1.1.1961 in poi, la Commissione, prendendo come base la relazione del servizio patrimoniale, ritiene che essi siano anzitutto rappresentati dagli interessi sulle somme erogate per la costruzione e dall'indennizzo annuo che l'Istituto corrisponde alla società SAFIC, in relazione alla convenzione a suo tempo effettuata.

Poichè le somme finora erogate per la costruzione sono, secondo i dati sopraesposti, — escluso l'indennizzo per la transazione Costanzi — di lire 648 milioni alle quali è da aggiungere il valore del terreno calcolato in lire 1 miliardo, l'importo totale dei capitali esposti dall'Istituto è di lire 1 miliardo e 648 milioni e, in cifra tonda, lire 1.650.000.000.

Applicando a tale importo il tasso del 5,80 per cento, che è quello risultante dalle iniziali previsioni di reddito dell'operazione, la perdita dell'Istituto, per ogni anno di ritardo, è dell'ordine di lire 95 milioni, che si elevano a lire 100 milioni in cifra tonda, ove si tenga conto dell'indennizzo di L. 5.500.000 annue da corrispondere alla società SAFIC. Pertanto, poichè secondo il contratto di appalto l'impresa Costanzi avrebbe dovuto ultimare i lavori entro il 3 giugno 1963 (tecnicamente tale termine avrebbe dovuto essere valutato alla fine del 1964), il danno subìto dall'Istituto per questo ritardo ammonterebbe, fino ad oggi, a lire 400 milioni

(quattro anni circa di ritardo, a lire 100 milioni annui).

Altro e ben diverso danno è quello subito dall'Istituto fra gli anni 1950 e 1960, per il mancato reddito del fabbricato, dall'epoca in cui iniziarono i primi trasferimenti di inquilini, al giorno in cui l'impresa Costanzi entrò in possesso dell'immobile. Tenuto presente che i canoni locativi del vecchio complesso ammontavano nel 1949 a lire 2.041.720 lorde per locazioni tutte soggette a regime vincolistico, considerato questo lungo periodo che una tempestiva e razionale azione degli organi direzionali avrebbe potuto ridurre di almeno due anni, ritenuto da calcoli attuariali che il mancato ricavo medio annuo possa aggirarsi sui 70 milioni (poichè il reddito del cespite, stimato da funzionari dell'INPS, al 1966, è stato indicato in lire 100 milioni annui) ne deriva un importo di danno, capitalizzato per otto anni, valutabile nell'ordine di circa 700 milioni, al quale importo devono poi aggiungersi 150 milioni pagati all'impresa Costanzi per la riconsegna del cantiere e lire 311.800.000 pagate per indennizzi agli inquilini. In sintesi il danno presunto e in via approssimativa subìto a tutt'oggi dall'Istituto è il seguente:

— periodo d'occupazione abusiva dal 1943 al 1953	non contegg.	
— mancato adeguamento fitti dal 1953 ad oggi	L. mil.	50
— mancato reddito per indisponibilità del bene 1952-1960, ivi calcolati gli indennizzi di L. mil. 311	»	700
— liquidazione impresa Costanzi	»	150
— mancato reddito dal 1965 al 1968, data presunta per ultimazione lavori	»	400
	L. mil.	1.300

Da ultimo la Commissione rende noto che il Comitato esecutivo, nella seduta del 18 novembre 1966, vista la relazione sull'argomento ed i relativi allegati; tenute presenti le risultanze dell'indagine tecnico-amministrativa svolta al fine di accertare eventuali responsabilità sull'andamento dei lavori per la demolizione e la ricostruzione del complesso edilizio Galleria Margherita, nonchè nello svolgimento delle pratiche connesse con l'operazione di cui trattasi; considerato che le negligenze riscontrate e gli eventuali ulteriori addebiti devono farsi risalire a persone non più in servizio presso l'Istituto, ha deliberato di rapportare i fatti alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di competenza nei confronti degli eventuali responsabili dei danni derivanti all'INPS per i ritardi nella esecuzione dell'opera in oggetto e nella trattazione delle pratiche connesse.

CAPITOLO IV

COOPERATIVE EDILIZIE DI ROMA

Negl'interventi seguiti in Senato, appena qualche cenno da parte degli on. Senatori e da parte dell'on. Ministro è stato fatto al tema delle cooperative edilizie; nessuna disamina specifica di fondo.

Sono stati, per l'indagine relativa, assunti in esame l'avv. Luigi Medugno, Presidente del Collegio sindacale; il dott. Carlo Alberto Masini, Direttore generale; il dott. Emilio Caracciolo di Sarno, vice Direttore generale; il dottor Giusto Geremia, Capo del Servizio patrimoniale dal 1° settembre 1964; il Direttore centrale dott. Tonino Cherchi, il quale condusse, tra il settembre 1965 e il maggio 1966, una inchiesta disposta in seguito ad accertamenti del Collegio sindacale (la sua relazione venne trasmessa dal Direttore generale dell'INPS al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma il 17 maggio 1966, con due volumi allegati), prendendo in esame la situazione delle cooperative di tutta Italia finanziate a tasso ridotto (n. 88) e di quelle finanziate a tasso ordinario della sola Provincia di Roma (n. 235); sono stati acquisiti un elaborato prospettico redatto a cura della Commissione, in relazione a 47 cooperative esistenti in Roma ed

a 16 in altre città; ed un ampio documentale.

A tutto questo materiale di indagini e di documentazione si fa richiamo.

L'articolazione dei servizi e la prassi invalsa

L'art. 35 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, che ebbe a disporre il perfezionamento ed il coordinamento legislativo della Previdenza sociale, consente l'impiego dei capitali disponibili per tutte le gestioni affidate all'Istituto, tra l'altro, in mutui fruttiferi ipotecari per l'edilizia popolare ed in mutui fruttiferi ipotecari ad istituzioni igienico-sanitarie aventi scopo di prevenzione, di cura o di assistenza, ed in beni immobili rustici ed urbani, a condizione che la somma riservata a tali destinazioni non abbia a superare il decimo dell'ammontare complessivo dei fondi dell'Istituto.

Alla fine di ciascun anno, si determina l'importo delle somme da investire e quindi il 10 per cento riservato a codesti specifici impieghi, tassativamente elencati.

Va subito detto che la Corte dei Conti, nella relazione al Parlamento sugli esercizi 1961, 1962, 1963 e 1964, ha scritto: « L'investimento delle disponibilità finanziarie, destinate all'assicurazione obbligatoria, in attività molteplici, dai confini non sempre ben delimitati, non può definirsi illegittima, perchè consentito dalla legge con formula onnicomprensiva (art. 35 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827); ma può considerarsi, comunque, allo stato attuale (la relazione è stata comunicata alla Presidenza del Senato il 5 agosto 1966), uno dei principali fattori che negativamente influenzano l'andamento della gestione economico-patrimoniale dell'Istituto, oltre che la causa principale di abusi commessi ai margini dell'attività previdenziale vera e propria ».

Nell'esercizio del potere in questo impiego di disponibilità si inquadrano le alienazioni di suoli ed i mutui in favore di cooperative edilizie.

Il Servizio cooperative è demandato all'Organo centrale di amministrazione (Servizio patrimoniale), che sovraintende alla gestione del patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'Istituto; compila i piani finanziari per l'impiego dei fondi disponibili e per l'acquisto e la costruzione di stabili da reddito; coordina e controlla l'attività degli uffici periferici per quanto riguarda l'amministrazione degli immobili urbani e provvede direttamente all'amministrazione di quelli siti in Roma. È articolato in 5 Uffici e 7 Sezioni. Il 1° Ufficio invigila sugli investimenti mobiliari e sulle cooperative.

In ordine alle alienazioni di suoli ed acquisti interviene prioritariamente il Servizio tecnico, con la Commissione consultiva per le costruzioni di immobili. Essa è composta dal Capo del Servizio tecnico, il quale ha soltanto qualità di relatore, da un Consigliere di Stato, che la presiede e, di regola, da ingegneri del Genio Civile. Questa Commissione esprime il parere in ordine all'operazione prospettata, valuta il suolo in tutte le sue caratteristiche, determina il prezzo. L'operazione viene quindi sottoposta all'esame della Commissione per l'attività patrimoniale per conoscere se l'operazione stessa può passare alla decisione degli organi collegiali ed a quali condizioni. Questa Commissione patrimoniale esprime il suo parere; conferma le valutazioni già operate o esprime avvisi difformi. Il Servizio patrimoniale redige gli schemi di deliberazione che vanno al Comitato esecutivo; le relative deliberazioni dovranno poi essere ratificate dal Consiglio di amministrazione.

Per suoli alienati a cooperative situate fuori Roma, si è fatto a meno, almeno tra il 1949 ed il 1952, della valutazione della predetta Commissione consultiva per le costruzioni, assumendosi ad elementi di decisioni le valutazioni ed i prezzi di stima degli Ispettorati territorialmente competenti (Medugno).

In ordine alla concessione di mutui a cooperative, l'Istituto, per impiegare i fondi disponibili, per incrementare l'attività edilizia, per contenere la disoccupazione nel settore, per assicurare a quanti più possibile una casa — e specie ai propri dipendenti —, per venire incontro alle sollecitazioni del Ministero dei lavori pubblici, ha concesso mutui a 384 cooperative di Roma (300 di esse hanno for-

malizzato gli atti; 84 devono ancora stipularli) ed a 688 cooperative fuori Roma (220 di esse devono ancora stipulare l'atto di mutuo). Quindi hanno beneficiato dei mutui 1.072 cooperative per un importo di circa 80 miliardi; di esse 304 non hanno stipulato gli atti.

I mutui vengono concessi al saggio del 5,80 per cento (inizialmente al 5 per cento, poi adeguato al 5,80 per cento in analogia a quanto praticato dalla Cassa Depositi e Prestiti) se a cooperative composte di soli funzionari dell'Istituto, abbonandosi il diritto di commissione dell'1 per cento *una tantum* per il mutuo suppletivo; al saggio del 7 per cento se a cooperative miste (composte di dipendenti dell'Istituto e di estranei).

Il mutuo si concede alle cooperative ed, al momento della contrazione del mutuo, la misura di interessi si determina alla ragione del tasso come sopra discriminato. Allorquando segue l'assegnazione definitiva, con l'assunzione della proprietà da parte del socio, il tasso d'interesse è determinato nei confronti di ciascun socio; quindi, se un funzionario dell'Istituto è componente di una cooperativa mista per la quale si è praticato il saggio d'interesse del 7 per cento, gli si rimborsa la differenza tra il 7 per cento ed il 5,80 per cento.

Il Comitato esecutivo, con deliberazione del 26 luglio 1956, ha stabilito che in sede di stipulazione degli atti di mutuo individuale con questi Soci dipendenti, facenti parte di cooperativa a composizione mista, il tasso d'interesse da applicarsi alle quote di mutuo individuale venga ridotto al 5,80 per cento, con decorrenza dall'inizio dell'ammortamento del mutuo.

Peraltro, mentre, come si è detto, alle cooperative costituite solo tra dipendenti viene concessa l'ulteriore agevolazione con l'abbuono del diritto di commissione sovraricordato, alla ragione dell'1 per cento *una tantum*, sull'importo del mutuo, non è prevista, per i singoli dipendenti, Soci di cooperative miste, la restituzione (sia pure pro quota), dell'anzidetto diritto di commissione che la cooperativa (mista) ha corrisposto all'atto della stipulazione del mutuo.

Le domande vengono sommesse dalle cooperative autonomamente costituite all'Istituto; esse, nella procedura ora seguita, vengono passate alla Commissione patrimoniale, tenendosi conto della data di ciascuna domanda, della composizione delle cooperative, cercando di distribuire, per quanto è possibile, la concessione dei mutui tra le cooperative di tutta Italia, relativamente alle varie zone, al reddito *pro capite*, all'intensità della popolazione, ad altri elementi, con particolare riguardo all'Italia meridionale.

La Commissione patrimoniale esamina le proposte del servizio, fa spesso anche delle osservazioni sul numero dei soci (Geremia). Per il passato non erano adottati questi criteri, onde il funzionamento del servizio non era sufficientemente articolato. Attualmente 500 domande sono in attesa di essere esaminate, ma la mancanza di disponibilità le condanna al congelamento.

Il ministro Bosco, nella seduta del 24 marzo, ha assicurato che l'Istituto ha proceduto al riesame circa le agevolazioni consentite al personale per l'acquisto di aree e per i finanziamenti relativi e che dal giugno 1965 non risulta effettuata alcuna cessione di aree edificabili.

Va aggiunto che la garanzia dell'Istituto per i finanziamenti in mutui è costituita da iscrizione di ipoteca di primo grado sulle aree e costruzioni ivi erigende nonchè mediante la cessione pro-solvendo del contributo erariale in conto quota ammortamento. A quanto ha assicurato l'on. Geremia, tali iscrizioni sono state in ordine ad ogni mutuo regolarmente accese e tutte nella prelazione di primo grado.

Questo tessuto di norme, nella coordinazione delle varie prescrizioni, appare offrire ogni garanzia di retta amministrazione, a condizione che *tutti* gli organi di consulenza, di decisione, di controllo, adempiano alle loro funzioni, nel rispetto di tale normativa, con senso di responsabilità nel superiore interesse dell'Ente.

Alienazioni di suoli edificatori

Per le cooperative di Roma, è risultato che, nei pressi del Ponte Risorgimento, vi era una estensione di circa 39 mila metri quadrati, di proprietà dell'avv. Pontecorvo,

sottostante di circa 5 metri al livello stradale.

La S.A. Cooperativa per case economiche tra il personale dell'allora Cassa Nazionale Assicurazioni Sociali — dante causa dell'attuale Istituto Nazionale della Previdenza Sociale — costituita con atto not. A. Tosatti del 15 giugno 1914, stipulò un compromesso di acquisto di tale complesso, al fine di utilizzarlo per costruzioni edilizie. Intorno al 1921, la Cassa Nazionale si sostituì a questa Cooperativa nel compromesso e quindi procedè all'acquisto di un'area estesa circa 30 mila metri quadrati al prezzo medio rotante sulle L. 19 a metro quadrato. A tale acquisto si indusse in quanto si ripromise di utilizzare la superficie nella possibile costruzione di case economiche per i propri dipendenti e difatti si cominciò con il costruire quattro edifici: due della stessa Cassa per darli in locazione ai propri impiegati, due da parte della Cooperativa, già titolare del compromesso, alla quale il suolo fu rivenduto a prezzo di costo.

Nel 1941 la Marina Militare occupò per necessità belliche urgenti due lotti di terreno di proprietà dell'Istituto nella zona del Viale Carso.

Per detti due lotti, poichè quello limitato da Via Ortigara e dal Lungotevere, esteso mq. 9.022 circa, non fu in alcun modo utilizzato, l'Istituto, nell'aprile del 1943, ne chiese la restituzione e, avendola il Ministero rifiutata, fece, con atto 31 maggio 1943, ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, chiedendo la declaratoria di illegittimità del provvedimento di occupazione e quindi la retrocessione. Nelle more del giudizio, il Ministero della Marina, in via bonaria, accedè alla sollecitata restituzione di tale lotto. E quindi seguì la riconsegna il 18 dicembre 1945, transigendosi poi, in seguito alla instaurazione di un giudizio, l'indennità di occupazione e l'ammontare dei danni causati da scarichi abusivi. Per l'altro lotto su via Costabella e Lungotevere, esteso circa 11.000 mq., l'occupazione venne mantenuta. Nonostante il ricorso straordinario e malgrado ogni intervento presso le Autorità della Marina Militare, non si riusciva ad ottenere la riconsegna.

Così stavano le cose, nel reciproco irrigidimento, quando, intorno alla metà del 1949, alcune cooperative edilizie, costituite tra i dipendenti del Ministero della Marina, si fecero a chiedere la cessione, per la costruzione di alloggi con i benefici della Legge Tupini, di una parte di quell'area trattenuta dalla Marina: ossia 3-4 mila degli 11 mila metri quadrati. In merito a tale richiesta, seguirono discussioni vivaci in seno al Comitato esecutivo nelle adunanze del 13 luglio e del 29-30 settembre 1949.

L'Istituto alfine decise di aderire alla istanza. Pose a condizione che intanto fossero derequisiti gli 11 mila metri quadrati trattenuti e quindi restituiti alla libera disponibilità dell'Istituto proprietario; correlativamente deliberò l'alienazione della superficie richiesta nel massimo di 4 mila metri quadrati a Cooperative di dipendenti del Ministero della Marina Militare, da indicarsi e presentarsi dal Ministero stesso, al « prezzo di mercato secondo la valutazione che sulla base di regolare lottizzazione dovranno compiere gli organi competenti dell'Istituto ». Il Presidente del Collegio sindacale Medugno, nella seduta del 13 luglio, espresse l'avviso che convenisse accedere a tale soluzione, mentre altri consiglieri (Aliotta, Barcellona) si opposero.

Giunti a questo punto, non si può non rilevare che gli organi responsabili dell'INPS non si sono in tale occasione comportati con la dovuta energia, nella tutela delle ragioni dell'Ente contro le pretese del tutto arbitrarie ed infondate del Ministero della Marina che, venuti meno i motivi della occupazione determinata dallo stato di guerra e solo dalle esigenze belliche connesse, non poteva legittimamente contestare il diritto dell'INPS a riavere il suo terreno.

Quale privato, in consimili condizioni, non avrebbe preteso e perseguito con tutti i mezzi dalla legge consentiti la restituzione del proprio terreno? Il vice Presidente Barcellona dichiarò energicamente al Consiglio: « I Consiglieri amministrano proprietà che non sono le loro ».

Così non ha agito l'INPS e pertanto non ha tutelato il proprio patrimonio, ma ha acceduto ad una definizione nella quale la pre-

stazione dell'Istituto non ha avuto controprestazione, non potendosi tale qualificare la recessione del Ministero della Marina da uno stato di illegittimità e di prepotenza.

Si dovrebbe pensare ad un proposito, di lungo calcolo, insito in questa infausta definizione, di trarre poi profitto personale con il prezzo base delle aree da alienare, come subito si vedrà. Infatti a quelle Cooperative del Ministero della Marina militare di cui sopra, la vendita dei 4 mila metri quadrati richiesti seguì al prezzo unitario di L. 25.000 al metro quadrato. A questo prezzo così inadeguato, fissato nei confronti di tali cooperative, si ancorò il prezzo praticato in confronto delle cooperative formate da dipendenti dell'INPS: prezzo che venne determinato sulla base delle L. 25.000 diminuite del 10 per cento, onde alla ragione di L. 22.500 al metro quadrato.

La prima cessione dei suoli venne fatta a vantaggio di cooperative di dipendenti del Ministero del tesoro e del Ministero del lavoro (Medugno).

Tra il 1949 e 1955 furono alienati suoli a 18 Cooperative: 1) La Rinascita Edile (tra funzionari statali); 2) Stromboli (tra funzionari statali); 3) La Caravella (tra estranei); 4) Apta Aedes in Urbe (tra dipendenti INPS); 5) Gaia Domus (tra dipendenti INPS); 6) Romana Domus (tra dipendenti Marina); 7) Alba Rosea (tra dipendenti Marina); 8) Medaglia d'Oro Gasparri (tra dipendenti Marina); 9) Casa Serena (tra dipendenti INPS); 10) Nettuno (tra dipendenti Marina); 11) San Marco (tra dipendenti INPS); 12) Villanova Fiorita (tra dipendenti INPS); 13) Cavallo Vincente (tra dipendenti statali); 14) Astra Marina (tra dipendenti Marina); 15) Fulgida Stella (tra dipendenti statali); 16) Operosa Tiberina (tra dipendenti INPS); 17) Ad Aedificandum Praevidentes (tra dipendenti INPS); 18) Montebello II (mista).

In ordine alla vendita dei suoli a queste 18 cooperative, si è dovuto rilevare che, per 7 di esse (dal n. 11 al n. 17), il Consiglio di amministrazione ebbe a decidere senza il preventivo parere della Commissione patrimoniale e deliberò dei prezzi in riduzione dal 10 per cento sino al 40 per cento rispetto a quelli già determinati dalla Commissione consultiva per le costruzioni. Tali deliberazioni del Consiglio di amministrazione sono del 21 giugno 1954 e del 23 dicembre 1954, rispettivamente per 5 e per 2 cooperative.

Esse appaiono anomale, anche perchè, in un periodo di prezzi ascendenti, specie per terreni edificatori in Roma, si abbattevano in misura sì rilevante i costi avvisati dall'Organo tecnico. Il Presidente del Collegio sindacale, avv. Medugno, interpellato in merito, ha fatto presente che non fu richiesta la pronunzia della Commissione patrimoniale in quanto « si stabilì di fare un determinato prezzo ».

Ma una siffatta determinazione è stata di assoluto detrimento per il patrimonio dell'Istituto e si sarebbe voluto anche un intervento del Collegio sindacale atto a deprecare un tale indirizzo. Però il Presidente Medugno ha rappresentato che, per lo meno, due componenti del Collegio sindacale, sigg. Bellini e Castagnoli, rappresentanti del Ministero del tesoro, facevano parte di tali cooperative, come ne facevano parte funzionari qualificati dell'Istituto ed in particolare degli Organi direttivi.

Le cooperative denunziarono il valore dei suoli secondo i prezzi di acquisto, quindi in L. 309.619.660. L'Ufficio Tecnico Erariale ne accertò invece il valore in L. 926.225.000. Non si può dire il valore concordato o definito, pendendo alcuni ricorsi. Ma, nel raffronto tra il valore di alienazione, quale denunziato, ed il valore accertato dall'U.T.E., si determina la perdita complessiva sopportata dall'I.N.P.S. in L. 616.605.340.

Non può non rilevarsi infine l'inerzia puranche degli Organi governativi di vigilanza nel vedere il patrimonio immobiliare dell'Istituto (frutto di tutti i lavoratori nel corso di decenni) disperso a vil prezzo non solo in favore di pochi privilegiati dipendenti, ma anche e soprattutto in favore di estranei all'Istituto stesso.

La Cooperativa CALM

L'I.N.P.S., con atto notarile Paoletti del 24 giugno 1938 acquistò dai signori Raffaele Chieffo e Rodolfo Nebbiosi un'area di circa

20.000 mq. nell'ex Lungotevere del Perugino, ora Lungotevere Thaon de Revel, con l'intento di destinarla alla costruzione del Palazzo per la Direzione centrale ed alcuni uffici, nonchè a costruzioni da reddito, di sicuro realizzo vantaggioso dato il pregio della zona tra il Tevere e via Flaminia. Insorse però una contestazione con il Comune di Roma, sicchè nel 1956 l'INPS decise di costruire la propria sede all'EUR, rendendo conseguentemente disponibile l'area acquistata.

Con atto 25 marzo 1957 si costituì una Cooperativa edilizia, composta inizialmente dal vice direttore generale dott. Aldo Cattabriga, sovraintendente, tra l'altro, al servizio legale e patrimoniale e con delega di vicariato, dalla figlia di lui Maria Cristina, dal capo servizio personale dott. Emilio Caracciolo di Sarno, dalla figlia di lui Fabrizia, dal capo del Servizio tecnico ing. Michele Raffo, dalla figlia di lui Silvana, dal vice direttore generale dott. Mario Leggeri, dal figlio di lui Aldo — questi due ultimi recederono: il primo in data 10 febbraio 1960; il secondo il 6 agosto 1959 (sicchè della sigla emblematica della cooperativa rimanevano solo le prime due lettere: CA=Cattabriga) —, nonchè da Bernardini Francesca Romana e da Rossini Vincenzo. Dei 10 componenti 6 erano estranei all'Istituto.

Il capitale sociale era costituito da un numero illimitato di azioni e quote sociali del valore di lire 1000 ciascuno nel minimo di una quota ed il massimo come per legge. I costituenti sottoscrissero 1 azione per ciascuno, onde il capitale della cooperativa era di L. 10.000 (art. 6 dell'atto costitutivo menzionato).

Il 25 maggio 1958, la cooperativa, con lettera a firma del dott. Cattabriga, comunicava che il Ministero dei lavori pubblici le aveva accordato un contributo statale trentacinquennale del 4 per cento sulla spesa di lire 70 milioni da destinare alla costruzione di case di abitazione ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408. Rimetteva copia dell'atto costitutivo; copia del provvedimento ministeriale; rappresentava che la cooperativa era costituita tra funzionari della Direzione generale dell'INPS e privati; sommetteva che era priva di mezzi propri. E pertanto chiedeva il finanziamento a copertura del programma edilizio autorizzato dal Ministero dei LL.PP. Il Servizio patrimoniale il 13 giugno proponeva alla Commissione di studio per l'attività patrimoniale la concessione del mutuo nella misura richiesta. La Commissione di studio, nella seduta del 24 giugno, sotto la presidenza dell'on. Corsi e con la partecipazione dell'ing. Raffo (componente della cooperativa), approvò la concessione del mutuo di L. 70 milioni. Il Comitato esecutivo, nella seduta del 26 giugno, tenuto conto del parere favorevole della Commissione di studio, deliberò di concedere il mutuo alla ragione del 7 per cento annuo netto, ammortamento in 35 anni; garanzia, eccetera.

Il 6 settembre 1958 la CALM, con lettera a firma del Presidente dott. Cattabriga, rappresentando (contro verità) di essere costituita da « funzionari dell'INPS », richiamandosi al contributo statale già ottenuto ed al finanziamento del pari già concesso dall'Istituto, avanzava domanda per ottenere in cessione, per l'attuazione del suo programma edilizio, un appezzamento di mq. 360 circa dell'area sovra descritta, nell'angolo tra il Lungotevere Thaon de Revel e la nuova strada di piano regolatore a levante, con l'affaccio sulla zona verde lungo la Piazza Cardinal Consalvi (ponte Milvio).

Il Servizio patrimoniale, con lettera del 25 ottobre 1958, a firma Schmid, interpellò in merito a siffatta istanza il Capo del servizio tecnico, rappresentando, contro verità, che la CALM era « costituita da funzionari dell'Istituto »; che il Presidente aveva disposto di sottoporre la richiesta al parere della Commissione per l'attività patrimoniale « nella sua prossima seduta »; richiedendo una planimetria d'insieme dei terreni di proprietà dell'Istituto, con l'indicazione del lotto di cui si tratta, ed una valutazione sommaria del lotto.

Il capo del servizio tecnico (ossia l'ing. Michele Raffo, componente, come si è visto e vale ripetere, con la figliola sig.ra Silvana, della Cooperativa acquirente), con lettera del 12 novembre, rispose esprimendo l'avviso che il valore dell'area si aggirasse sulle lire 65 mila o 70 mila per mq. e trasmettendo « una planimetria della zona in questione in cui il lotto richiesto è indicato sommaria-

mente in mancanza di elementi più precisi di ubicazione e dimensione ».

Il Capo del Servizio patrimoniale, dott. Palatiello, con lettera del 18 stesso novembre, richiese il lodo da parte della Commissione consultiva per le costruzioni. E questa, nell'adunanza del 20 novembre 1958, premesso trattarsi (si ripete l'affermazione falsa) « di Cooperativa composta di funzionari dell'Istituto »; che il lotto in vendita era già inquadrato in una razionale ed organica lottizzazione che prevedeva l'intera utilizzazione dell'isolato; rassegnò parere favorevole alle cessioni del terreno per la superficie di mq. 487 al prezzo di L. 65.000 al metro quadro.

Il Servizio patrimoniale passava quindi la pratica alla Commissione per l'attività patrimoniale. Nella relazione che l'accompagnava, si insisteva nella qualificazione della Cooperativa CALM siccome « costituita da funzionari dell'Istituto », e si avanzavano due sollecitazioni: 1) « in caso di accoglimento della richiesta avanzata dalla cooperativa, nella delimitazione del lotto di terreno verrà considerata, ovviamente, la superficie di area cortiliva di competenza in proporzione alla superficie edificabile del lotto stesso »; 2) « se la operazione può essere sottoposta alla decisione degli Organi collegiali ed a quali condizioni dato che anche in passato l'Istituto ha sempre praticato una riduzione di prezzo sulla vendita di terreni a cooperative di propri dipendenti ».

Il 25 novembre la Commissione per l'attività patrimoniale, con l'intervento dell'ing. Raffo, partiva dalla premessa, ribadita dal capo del Servizio prof. Palatiello, che trattavasi di « Cooperativa di nostri funzionari », e discuteva in merito alla eventuale riduzione da praticarsi sul prezzo avvisato dalla Commissione tecnica, tenendosi presente che trattavasi di cooperativa di propri dipendenti. La Commissione ritenne di non potersi praticare la riduzione già praticata per altre cooperative di propri dipendenti trattandosi di « un'area di limitata superficie che permette un elevatissimo sfruttamento », e indicò come prezzo di cessione quello di lire 60.000 al mq., di fronte alle lire 65.000 o 70.000 opinate dalla Commissione tecnica.

Il Servizio patrimoniale trasmise gli atti al Comitato esecutivo, premettendo sempre trattarsi di cooperativa « costituita da funzionari dell'Istituto ». Il Comitato esecutivo l'11 dicembre 1958 deliberò di sottoporre al Consiglio d'amministrazione lo schema di deliberazione per l'alienazione del lotto descritto della superficie di circa mq. 350-400 al prezzo di lire 60.000 al mq.; di demandare al Direttore generale ogni facoltà, eccetera, nonchè « i termini per il convenzionamento dei cortili e per la definizione dei rapporti di confine ».

Il 9 gennaio 1959 il Consiglio d'amministrazione adottò negli stessi termini la deliberazione di alienazione in favore della CALM « costituita da funzionari dell'Istituto »: mq. 350-400 a L. 60.000 al mq.; poichè la superficie non era precisata, « a richiesta del Cons. dott. Salvati, l'on. Presidente assicura che, appena conclusa la contrattazione, verrà data comunicazione al Comitato esecutivo e al Consiglio d'amministrazione dei precisi termini, anche per quanto riguarda la superficie del terreno, nei quali la compravendita sarà stata stipulata ».

La CALM si fece quindi a chiedere un primo mutuo suppletivo. Vi sono in atti 2 domande sommesse sotto la stessa data (18 gennaio 1959): l'una per mutuo di 26 milioni per maggiori spese di costruzione; l'altra per 23 milioni per il completamento del prezzo di acquisto dell'area. In una di queste lettere la cooperativa è qualificata « costituita in maggioranza da funzionari della Direzione generale dell'INPS »; nell'altra « costituita in grande maggioranza da funzionari della Direzione generale dell'INPS »: rappresentazione inesatta, essendo il numero dei soci funzionari minori di quello dei soci estranei.

Il dott. Emilio Caracciolo di Sarno, firmatario delle due lettere, non è stato in grado di ricordare, pel decorso di tanti anni, i motivi della duplice formulazione della richiesta; devesi ritenere che esse siano state compilate da qualche collaboratore, ripetendosi la dizione delle precedenti istanze, poichè il dott. Caracciolo era Presidente della cooperativa da soli tre giorni, essendo stato nominato il 15 di gennaio a seguito delle dimis-

sioni del dott. Cattabriga, per il quale era in corso la nomina a Direttore generale.

In ogni modo il Servizio patrimoniale propose la concessione del mutuo di L. 20 milioni, rappresentando che il mutuo principale era assistito da contributo statale, e che il mutuo suppletivo era destinato « a coprire le maggiori spese resesi necessarie al completamento degli edifici sociali » (ancora non seguiva neanche la consegna del terreno, di cui si era solo deliberata l'alienazione).

Il Comitato esecutivo nella seduta dell'11 febbraio 1959 deliberava la concessione del mutuo suppletivo dei 20 milioni, al 7 per cento, ammortamento anni 25; garanzia rituale, eccetera e previo « impegno di cedere all'Istituto il contributo statale appena conseguito ». Ottenuto questo secondo mutuo, la CALM, con lettera del 14 febbraio 1959, sommetteva al Servizio patrimoniale di non avere disponibilità di mezzi per poter far fronte al pagamento del prezzo del suolo calcolato in 27 milioni, e pertanto chiedeva che i 7 milioni da aggiungersi ai 20 fossero prelevati dall'importo del precedente mutuo di 70 milioni. Il Servizio patrimoniale, prendendo atto dell'impegno della CALM di contenere il programma costruttivo nell'ambito dei 90 milioni, esprimeva parere favorevole, scrivendo che i 20 milioni del mutuo suppletivo ed i 7 da prelevarsi dal precedente sarebbero stati impiegati per pagare il costo del terreno.

Eppure lo stesso Servizio patrimoniale come sopra si è detto, proponendo la concessione del mutuo suppletivo aveva scritto che il ricavato del mutuo sarebbe stato destinato al completamento degli edifici, eccetera. Dunque rappresentazione di due destinazioni diverse, evidentemente articolate secondo i momenti per superare qualsiasi eventuale remora alla concessione del mutuo.

Il 23 settembre, per rogito not. Parisella di Roma, si stipulava l'atto di compravendita e di mutuo ipotecario dei 90 milioni. Si premette, nella parte del rogito concernente la compravendita, che la CALM aveva chiesto l'acquisto di metri 447 di terreno (il che non è propriamente vero, in quanto era stata chiesta, come sopra si è detto, la alienazione di mq. 360 circa). L'art. 1 consacra che l'Istituto vendeva tale estensione al prezzo unitario di lire 60.000 al metro quadro, quindi per la somma complessiva di lire 26.820.000. Tale somma l'INPS riceveva con i mutui concessi. La cooperativa si impegnava a destinare a cortile mq. 73, destinando quindi a costruzione mq. 374 (447-73): impegno che è stato rispettato.

In merito alla superficie alienata, non può muoversi rilievo, in quanto, alla stregua della deliberazione sovra trascritta del Consiglio d'amministrazione del 9 gennaio 1959, il Presidente avrebbe dovuto precisare agli Organi deliberanti la superficie del terreno venduto alla CALM, dopo la stipulazione del rogito di vendita. In virtù dell'articolo 3, lettera *d*) la CALM si impegnava ad ottenere preventivamente il benestare dell'Istituto venditore al progetto di costruzione del fabbricato sociale « in maniera che lo stesso non contempli parti edificabili al di là di quanto previsto nel piano di lottizzazione generale predetto, risulti in armonia con il piano di lottizzazione generale medesimo e preveda il pieno rispetto delle zone destinate a cortile di uso comune ». Non si rinviene negli atti trasmessi dall'INPS alcuna traccia di tale richiesta di benestare e di relativa concessione.

La CALM denunziò il valore del terreno nel prezzo di acquisto segnato nell'atto di compravendita, ossia in L. 26.820.000 (447 × 60.000); l'Ufficio Tecnico Erariale lo accertò in L. 102 milioni; intervenne poi il concordato in L. 49 milioni.

È stato acquisito l'arrivo di iscrizione nella matricola del Contributo di miglioria per opere di Piano Regolatore, notificato dal Comune di Roma, l'11 maggio 1965 alla Cooperativa CALM. A tale terreno, dopo alcuni anni dalla compravendita, è stato attribuito il valore di lire 84.000 al metro quadro.

Si è potuto accertare che, nel periodo 1959-1960, sono stati venduti da proprietari privati a varie cooperative terreni ubicati in zone prossime a quella che ne interessa, con

analoghe caratteristiche, a prezzi diversi, ma inferiori per molti casi a quello realizzato con la vendita alla CALM. È stato acquisito il seguente specchio a titolo esemplificativo:

Acquirente	*Ubicazione*	*Prezzo L./mq.*	*Data rogito*
Coop. Atlantide	Balduina	20.530	25. 3.55
Ingg. Janni & Battaglia . . .	Viale Tirreno	25.830	18. 5.55
Coop. Libertas 143	Due Pini	17.230	16. 3.56
Coop. Astra Aurea Romana . .	Balduina	17.190	31.10.56
I.E.E.P.	Balduina	25.295	2.11.56
S.A.L.C.E.	Balduina	26.250	7. 1.57
Impresa Castelli	Vigna Clara	22.145	8. 7.57
Coop. Fiammetta	Vigna Clara	22.535	5. 2.58
Coop. SABO	Via Monti di Creta	15.860	18. 3.58
Coop. Casamaria	Farnesina	9.500	10. 5.58
Coop. Porretta Brek	Farnesina	10.000	21.10.58
Coop. Brunilde	Via Tito Livio	25.000	26.11.58
Coop. Bandiera Patria . . .	Via Tito Livio	26.085	13. 2.59
Società Trionfale Edilizia . .	Balduina	30.960	26. 3.59
Sig. A. Nocca	Via Tito Livio	30.000	14. 7.59
Coop. S. Anselmo	Farnesina	10.000	2. 9.59
Coop. Pinus Pinea	Via Tito Livio	31.000	23. 2.60
Sig. A. Nocca	Via Tito Livio	32.500	12. 4.60
Impresa Jannozzi e De Luca .	Via R. De Cesare	29.790	15. 4.60
Impresa Jannozzi e De Luca .	Via R. De Cesare	30.130	15. 4.60
Soc. Immob. G. Belli	Via Asmara	80.000	20. 4.60
Sigg. Cionni e De Sando . . .	Via Tito Livio	39.410	27. 6.60
Ing. Gorelli	Via R. De Cesare	32.105	30. 8.60
Ing. E. Di Veroli	Via Tito Livio	34.500	9.11.60
S.I.L.E.C.	Via Tito Livio	35.000	12.12.60
I. e A. De Propris	Via Tito Livio	35.000	14.12.60
I. e A. De Propris	Via C. Baronio	24.825	20.12.60

Con lettera del 17 settembre 1960, la CALM rappresentava all'INPS che il Ministero dei lavori pubblici le aveva assegnato un contributo integrativo del 4 per cento sulla spesa di lire 15 milioni per l'effettuazione di lavori e pertanto chiedeva un mutuo suppletivo di 15 milioni da garantire con ipoteca di II grado sul terreno e sulla costruzione nonchè con la concessione del contributo predetto.

Il Servizio patrimoniale sottopose l'istanza all'esame della Commissione per l'attività

patrimoniale, la quale nella seduta del 27 settembre 1960 (presenti il Presidente del Collegio sindacale, avv. Medugno, il dottor Leggeri, l'ing. Raffo, ecc.) esprimeva parere favorevole. Seguì la concessione del mutuo deliberata dal Comitato esecutivo nella seduta del 6 ottobre 1960, al 7 per cento.

Nessuno si avvide o volle avvedersi che questo contributo concesso dal Ministero dei lavori pubblici doveva essere ceduto all'Istituto in relazione al precedente mutuo suppletivo di 20 milioni (condizioni poste dal Comitato esecutivo nella ricordata deliberazione dell'11 febbraio 1959): alla pratica con il Ministero dei lavori pubblici per siffatto contributo si richiamava la CALM allorquando, con le lettere del 18 gennaio 1959, domandava il predetto primo mutuo suppletivo e aggiungeva: « Resta inteso, naturalmente, che questa cooperativa devolverà a favore di codesto Istituto il relativo contributo statale non appena questo sarà seguito ».

Quindi il primo mutuo suppletivo non è assistito da contributo statale.

La procura della Repubblica di Roma, sulla relazione della indagine trasmessale dall'INPS, ha promosso azione penale ed ha trasmesso gli atti al Giudice Istruttore per la contestazione con mandati di comparizione:

— al dott. Cattabriga del delitto di truffa aggravata;
— al dott. Palatiello dei delitti di truffa aggravata, omissione di atto di ufficio ed abuso di ufficio;
— all'ing. Raffo dei delitti di truffa aggravata ed interesse privato in atti d'ufficio;
— al dott. Mancini dei delitti di truffa aggravata continuata ed abuso d'ufficio;
— al dott. Sannicandro, al dott. Ciccimarra, al dott. Ottaviani, al dott. Acconcia di delitti di truffa aggravata continuata — tutti in quanto funzionari.

La stessa Procura ha richiesto che siano informati del processo a loro carico per la eventualità che vogliano rendere spontanee dichiarazioni a sensi dell'articolo 250 C.P.P.: Mattia Franco, Cattaruzza Aldo, Ercolani Aldo, Merlo Aldo, De Maria Roberto per i delitti di truffa aggravata continuata e Saraceni Claudia, Arena Romolo, Monti Renato, Campanella Mario, Burei Piero, Pittureri Domenico, Ciavolik Remo e Bezzi Marcella per i delitti di truffa aggravata — tutti in quanto soci delle Cooperative.

Il processo è tuttora in istruzione. L'Istituto non si è costituito parte civile.

La pendenza del procedimento penale, ancora nel segreto dell'istruttoria, non consente di esprimere giudizi o valutazioni di responsabilità specifiche.

Ciò detto, per esposizione obiettiva e documentata, corre l'obbligo di rilevare:

a) la rappresentazione ricorrente della composizione della Cooperativa CALM in modo non conforme al vero — ora siccome formata di soli dipendenti dell'Istituto, ora siccome formata, in maggioranza, di costoro — non ha conseguito pratici vantaggi nella Cooperativa;

b) il tasso di interesse ad essa praticato è stato del 7 per cento, come in confronto di cooperative composte da estranei;

c) la concessione del mutuo alla CALM non è stata di pregiudizio per altre cooperative richiedenti, in quanto tutte le domande per analoga concessione di mutui furono accolte;

d) il mutuo principale di 70 milioni e quello suppletivo di 15 milioni sono stati assistiti da contributo statale;

e) il mutuo suppletivo di 20 milioni non era assistito da contributo statale.

Non trattasi di un caso sporadico. Ma nel solo triennio 1958-1960, ossia nel periodo che ne interessa, sono stati concessi mutui suppletivi non assistiti da contributo statale — è acquisito agli atti lo specchio indicativo — a 60 cooperative composte da estranei;

f) il costo dell'edificio della CALM è stato di 147 milioni, di cui 105 finanziati dall'INPS e 42 a carico dei soci.

Un funzionario cripto imprenditore edile

Molti edifici di Cooperative finanziate dall'INPS (« Casa Serena », « Il Poggiolo II »,

« La piccola lanterna », « Eva II », « Vigor », « Supersonica », « Speranza e Previdenza » (2 lotti); « Simonetta », « Passo del Paradiso », « Montebello II », « Lucente », « Liliana », « La Vespertina Alba Aurea », « Gisanni », « Gigliola », « Eugatea », « Cepia » e « CALM ») sono stati costruiti dall'Impresa ing. Mario Campanella.

A questa Impresa era interessato il dottor Girolamo Sannicandro, in servizio all'Ufficio 1° Mobiliare del Servizio patrimoniale dal 1° gennaio 1949 al 30 novembre 1957. Il dottor Sannicandro, siccome si legge nella relazione Cherchi, ha ammesso di avere esplicato il suo interessamento solo per vigilare sulla sorte dei capitali investiti da suoi parenti nella predetta impresa. Esiste però una scrittura privata (che è nel processo penale in istruzione, onde non se ne conoscono nè la data nè i termini) atta a comprovare l'esistenza di una società tra il predetto dott. Sannicandro, il dott. Crifò Paolo e l'ing. Campanella. Lo stesso dottor Sannicandro compare siccome socio in più cooperative, e in questo settore poteva proficuamente operare in quanto dal settembre 1945 addetto, prima quale funzionario poi come capo sezione, infine come capo ufficio, all'Ufficio mobiliare finanziamenti per l'edilizia popolare. In tale settore egli permase sino al 30 novembre 1957: data nella quale il Presidente ne sollecitò il trasferimento ad altro servizio.

Era egli iscritto quale socio in sei cooperative (Casa per senza tetto, che non ha realizzato alcun programma edilizio, Gaia Domus in Urbe, Casa Serena in Roma, La Piccola Lanterna, Eva II, Gisanni) tutte beneficiarie di contributo statale e di finanziamento dell'INPS. Questo fatto fu rappresentato nella seduta del 6 maggio 1960 della Commissione permanente per il personale. In sede di promozioni per merito comparativo: vennero attribuiti punti 4 al dott. Sannicandro, con note di vivo apprezzamento.

Contro tale attribuzione insorse in quella seduta il rappresentante del personale dottor Manlio Ludovici, il quale eccepì come « a tutti nota la posizione di tale funzionario sul conto del quale, in passato ed anche in epoca recente, molte sono le critiche che si sono appuntate; gli si fa carico di essere attivamente interessato in imprese commerciali, di essere addirittura azionista di alcune imprese edilizie e di essere quindi notevolmente distratto da tali attività, sì che il suo apporto lavorativo sarebbe limitato ».

Il Direttore generale dott. Cattabriga fece presente che nel passato sulle voci circolanti a carico del Sannicandro erano stati svolti accertamenti con risultati negativi.

Il Presidente on. Corsi ricordò le voci, i giudizi, le deplorazioni, le autorevoli segnalazioni pervenute sull'argomento. Espresse quindi la meraviglia che « di tutto ciò nulla risulti in alcuno dei rapporti informativi, in quanto soprattutto il Capo del Servizio patrimoniale dell'epoca non poteva ignorare i fatti. Perchè il Sannicandro era inscritto in tali cooperative? Era una speculazione la sua, nel senso che poi cedeva il suo posto in ciascuna di esse mediante compenso? Era comunque opportuna tale condotta del Sannicandro dato il Servizio cui era addetto? ».

Fu pertanto avvisata l'opportunità di raccogliere maggiori e più precisi elementi, rinviandosi la formulazione del parere. Conseguentemente, il Presidente on. Corsi incaricò (lett. 16 maggio 1960) i Consiglieri di amministrazione dott. Giuseppe Bacci e avv. Ranieri Babboni, il componente del Collegio sindacale dott. Ferdinando Roselli ed il dott. Raffaele Garofalo, direttore generale del personale e affari generali del Ministero del tesoro, di acquisire ogni utile elemento per la « valutazione del dott. Sannicandro, nella sua qualità di funzionario dell'Istituto ».

Questa Commissione rassegnava il suo mandato il 2 agosto 1960, rilevando

« *a*) che il fatto ammesso dallo stesso dott. Sannicandro, di avere partecipato come socio a più cooperative che domandavano all'INPS la concessione di mutui, la quale concessione rientrava nella competenza dell'Ufficio cui egli era preposto, si presenta come tale da potere essere considerato, in sede competente, incompatibile con l'osservanza dei doveri d'ufficio e col decoro dell'Amministrazione;

b) che il fatto dichiarato dallo stesso dott. Sannicandro di compiere atti di vigi-

lanza e di controllo sulla Impresa Campanella a tutela del patrimonio della moglie e della cognata in essa investito, si presenta come tale da potere essere configurato, integrato da ogni altro necessario elemento, come esercizio di fatto di una attività commerciale o industriale non consentita e incompatibile con la qualità di impiegato e comunque in connessione con il fatto *sub a*) non conciliabile con l'osservanza dei doveri d'ufficio e col decoro dell'Amministrazione »,

e proponeva l'instaurazione di procedimento disciplinare, previa un'approfondita indagine dei fatti.

Fu sollecitato il parere di un giurista estraneo al Servizio legale dell'Istituto, quale l'avv. Leopoldo Piccardi, che espresse l'avviso che mancasse la materia per l'instaurazione di un procedimento disciplinare.

Così il 27 ottobre successivo la promozione tornò all'esame della Commissione permanente per il personale. Il Direttore generale dott. Cattabriga espresse l'avviso che difettasse « assolutamente una base di partenza per il procedimento disciplinare ». Il Presidente Corsi condivise l'opinione espressa dal rappresentante del personale che il Direttore generale decidesse se promuovere o meno il procedimento disciplinare, ed intanto si sospendesse l'esame dello scrutinio. Il Direttore generale assicurò il sollecito esame della questione. Il Servizio legale dell'Istituto, all'uopo interpellato, con lettera dell'11 novembre 1960, rilevò che nessun esame era stato compiuto per l'approfondito accertamento dei fatti dei quali si faceva carico al dott. Sannicandro e pertanto che era necessaria l'esecuzione di un'inchiesta onde poter acquisire o meno gli elementi per l'eventuale instaurazione del procedimento disciplinare.

Il 15 novembre 1960 fu conferito incarico al rag. Aldo Galli, Capo del Servizio ispettorato, per una accurata indagine in merito all'eccepito comportamento del dott. Sannicandro. Nell'esecuzione dell'inchiesta, egli si valse della collaborazione dell'allora Ispettore centrale on. Geremia. Con relazione del 12 dicembre 1960, il rag. Galli espose le indagini compiute, e concluse che non erano emersi elementi atti a confermare le voci circolanti a carico dell'inquisito.

Il 6 giugno 1961 la Commissione permanente per il personale riprese in esame la promozione del dott. Sannicandro. In quella seduta, il Presidente on. Corsi cominciò col dichiarare che era stato da tempo constatato « che egli faceva parte di più cooperative; ciò risultò irregolare, e, anche se non scorrettissimo, scorretto »; poi finì per dire che « al passivo »(!) del funzionario non era risultato nulla. Il Direttore generale dottor Cattabriga aggiunse che l'unico addebito contestabile al Sannicandro era di imprudenza ».

Quindi: scorrettezza e imprudenza. Ma nel successivo corso della seduta, l'onorevole Corsi — il quale aveva nella partecipazione a più cooperative ravvisato flagrante scorrettezza — mutò parere ed ebbe a dire trattarsi di « un problema più che di ordine morale, direi di ordine estetico » (!)

E così, con il solo voto contrario del dottor Ludovici, la Commissione espresse parere favorevole al conferimento della promozione al dott. Sannicandro, il quale il 7 giugno 1961 fu promosso al grado III.

Partecipazione in più cooperative
Movimento di immissione e di recessi

L'esame dei dati acquisiti dalla Commissione evidenzia che alcuni funzionari della Direzione generale e del Servizio patrimoniale, al pari del dott. Sannicandro, figurano in più cooperative costituite in tempi diversi.

Il dott. Nicola Ciccimarra, funzionario dell'Ufficio 1° Mobiliare dal 1 gennaio 1949, risulta socio della Cooperativa « Marbella » dal 4 giugno 1951 ad oggi; della Cooperativa « Eva II » dal 14 maggio 1952 al 31 dicembre 1953, della Cooperativa « Gisanni » dal 9 settembre 1954 al 16 marzo 1959, della Cooperativa « Italica Nostra Domus » dal 27 ottobre 1954 al 20 marzo 1957; della Cooperativa « Nuova Valgioconda » dal 12 aprile 1956 al 31 marzo 1957; della Cooperativa « Lecisa » dal 9 agosto 1956 ad oggi.

Il dott. Di Carlo Carlo, funzionario dell'Ufficio 1° Mobiliare dal 1 gennaio 1949, risulta socio di 5 cooperative, e precisamente dell'« Acqua Parina II » dal 4 aprile 1954 ad oggi; della Cooperativa « La Nuovissima » dal 24 febbraio 1955 fino a data imprecisata; della Cooperativa « Ninfea Claudia » dal 22 marzo 1955 al 30 dicembre 1955; della « Eva II » dal 24 luglio 1955 al 16 novembre 1956; della « Nuova Valgioconda » dal 12 aprile 1956 al 27 febbraio 1957.

Con questi funzionari ed altri ruotano parenti. La loro presenza nelle varie cooperative è valsa ad ottenere finanziamenti a tassi non dovuti; a perpetrare abusi vari che le inchieste hanno posto in rilievo.

Sulla stessa linea il dott. Giuseppe Scandurra, funzionario dell'Ufficio 1° dal 10 aprile 1956 al 28 settembre 1959 risulta socio della Cooperativa « Nuova Valgioconda » dalla costituzione, mentre la madre è socia della Cooperativa « Italo Svevo » dal 6 luglio 1956 al 25 febbraio 1957. Queste due Cooperative chiesero ed ottennero un mutuo rappresentando di avere ottenuto un contributo statale di 70 milioni, mentre il mutuo concesso era di 60 milioni.

L'esempio dei superiori faceva larga scuola nella schiera dei dipendenti! Inoltre in seno alle varie cooperative, si rileva un movimento di recessi e di immissioni di soci.

Il Presidente del Collegio sindacale, avv. Medugno, al quesito da lui stesso postosi « fino a che punto questi passaggi sono avvenuti senza un corrispettivo? » ha soggiunto « sono risposte difficilmente suscettibili di un accertamento perchè non è facile discutere in questa materia... la situazione non appare regolare... l'ho prospettato al Consiglio di amministrazione... ».

Attraverso questi recessi e queste immissioni tra di loro collegati, è anche avvenuto che qualche cooperativa già di dipendenti, *ab origine*, acquirente di suolo a prezzo privilegiato appunto perchè di dipendenti, venga oggi, trasformata in cooperativa di estranei, a trovarsi proprietaria di quel suolo. E ogni singolo componente si ritrova il suolo ad un prezzo di assoluto favore a lui non competente.

Saggi di interessi sui mutui

In molti casi si è praticato il minor saggio di interesse alla ragione del 5,80 per cento in favore di cooperative miste, alle quali andava praticato il tasso del 7 per cento. Si sono altresì rappresentate al Consiglio di amministrazione, siccome costituite di soli dipendenti, cooperative miste, talvolta con la compartecipazione solo di qualche funzionario dell'Istituto.

Agli organi decidenti dell'INPS, come peraltro agli organi di vigilanza e di controllo, come al Collegio sindacale od al sindaco intervenuto in ciascuna adunanza, sarebbe bastato guardare gli atti costitutivi delle cooperative richiedenti perchè non avesse a praticarsi un tasso di interessi non dovuto.

Per la Cooperativa « Operosa Tiberina » se ne rappresentò la costituzione siccome di dipendenti dell'Istituto; fu pertanto il mutuo concesso all'interesse del 5,80 per cento. Si accertò poi che i dipendenti dell'Istituto erano solamente due. Ma alla domanda di mutuo non era allegato l'atto costitutivo della cooperativa istante? Ed i funzionari della Direzione non conoscevano i propri colleghi o dipendenti?

Procedimenti disciplinari

Il Direttore generale dell'INPS ha disposto la sospensione a tempo indeterminato del dott. Palatiello al quale, nel procedimento disciplinare contro di lui instaurato, è stato contestato l'addebito di « non avere assunto iniziativa atta ad eliminare le deficienze e disfunzioni del servizio patrimoniale da lui diretto dal 16 settembre 1954 al 28 febbraio 1959, e di avere tollerato l'esistenza nel servizio stesso di un centro di attività facente capo al dott. Sannicandro che palesemente operava in un ambito ben definito di interessi personali e familiari attraverso la partecipazione di identici nominativi in più cooperative finanziate dall'Istituto, in una delle quali — la *Gisanni* — figurano soci, con altri dipendenti del servizio, lo stesso dott. Palatiello ed un suo familiare ». Il

dott. Palatiello è stato anche privato di parte dello stipendio.

E' stato egualmente allontanato dal servizio, per misura precauzionale, il dott. Girolamo Sannicandro al quale, nel procedimento disciplinare a suo carico, è stato contestato l'addebito di « assoluta mancanza di correttezza — data la posizione che egli occupava nell'Ufficio specificatamente adibito alle operazioni di finanziamento a favore di cooperative — dimostrata nel far conseguire ai soci, anche estranei, le agevolazioni previste per le cooperative costituite tra dipendenti dell'Istituto e per il palese interesse volto a mantenere l'iscrizione in più cooperative per motivi ben diversi da quello addotto di rendersi utile ai colleghi con la propria esperienza, motivi ai quali non è estraneo quello di procurare lavoro all'Impresa Campanella, nella quale risulta comunque interessato ».

Il Comitato esecutivo, nella seduta del 10 febbraio 1966, ha confermato tali sospensioni a tempo indeterminato dalle funzioni.

Si procede anche disciplinarmente contro gli altri funzionari dott. Ciccimarra e dottor Di Carlo, collaboratori del dott. Sannicandro, i quali emergono per il cospicuo numero di loro presenze in cooperative diverse, lasciando intendere il mercato sottostante, ed a carico del dott. Scandurra, tutti egualmente sospesi dal servizio. È stata anche mossa contestazione di addebito al dottor Ottaviano, Capo dell'Ufficio Mobiliare, dal 20 ottobre 1947 all'8 dicembre 1957, senza però provvedimenti cautelari di sospensione.

I procedimenti disciplinari sono ora sospesi in attesa dell'esito del giudizio penale che va dilatando il proprio ambito in tutto il settore delle cooperative.

Conclusioni

Quale che sia per essere l'esito del giudizio penale in corso, che investe quasi tutta l'attività esaminata ed indipendentemente dalle emergenze istruttorie acquisite in tale processo e che si ignorano,

mentre è dato rilevare senz'altro che gli Organi deliberanti dell'INPS non sempre hanno portato la loro doverosa attenzione e scrupolosa oculatezza su questo settore, allorquando sono stati investiti di decisioni in merito (difesa del patrimonio sociale; valutazione dei suoli da alienare, seguendo criteri standardizzati; disamina della composizione delle cooperative richiedenti acquisti e mutui; sindacato sulle attività di singoli funzionari — vedi dott. Sannicandro — neanche diffidati o richiamati, ma premiati con promozioni);

gli Organi di vigilanza hanno tralasciato i controlli, non rendendosi conto della composizione effettiva delle cooperative e consentendo concessione di mutui non assistiti da contributo statale;

l'istituzione di uno schedario presso l'Ufficio mobiliare del Servizio patrimoniale — quale successivamente istituito — avrebbe fornito ad ogni momento l'elenco sempre aggiornato dei soci assegnatari degli alloggi da costruire con i mutui concessi dall'Istituto (tale istituzione sarebbe valsa a segnalare situazioni anomale sì da provocare l'intervento del Servizio ispettivo)

si crede doversi suggerire:

ove nel futuro si tornino ad alienare suoli, esigere che si abbia sempre a richiedere preventivamente il giudizio di valore degli Uffici tecnici erariali, non consentendosi alcuna minorazione;

per eventuali mutui a cooperative edilizie, sarà da prescrivere l'ottemperanza rigorosa alla normativa regolamentare; il rispetto di un rigoroso criterio di ripartizione territoriale; l'inclusione negli atti stipulandi della clausola che le cooperative si impegnano a trasmettere all'INPS notizia di qualsiasi variazione dei propri componenti, non appena si verifichino, per la possibilità dei pronti accertamenti sulla natura e sulle causali di recessi o cessioni.

CAPITOLO V

LA SEDE DI NAPOLI

Con atto del 22-12-1956 a rogito notaio Filadoro l'INPS vendeva il suo immobile sito in Napoli Via Roma, 123, ove aveva sede il

suo ufficio provinciale, alla Banca nazionale del lavoro per la somma di lire 1 miliardo e 700 milioni.

L'Ufficio tecnico erariale di Napoli non venne interessato per la valutazione dell'immobile in via preventiva ma susseguentemente l'ufficio del registro di Roma in data 21-3-1957 richiedeva un giudizio di stima all'UTE di Napoli il quale, previa istruttoria, dichiarava di accettare il valore dichiarato in lire 1.700.000.000.

Precedentemente l'INPS aveva deciso di costruire una nuova sede in Napoli e a tal uopo dal 1950 al 1955 aveva proceduto alla scelta di un terreno idoneo fermando la sua attenzione su un'area sita in Via Stella Polare di proprietà dei sigg. Bandini, Paolo, Flaminio, Mario e Pia, che veniva offerta al prezzo di lire 110.000 al mq. e per una superficie di mq. 3.400 circa.

In data 19-1-1956 la questione venne portata davanti alla Commissione consultiva per le costruzioni la quale, dopo aver assunto il parere di due tecnici, ingegneri Prezioso e Faccenda, espresse voto favorevole all'acquisto dell'area, facendo proprio il giudizio dei due tecnici sopraccennati, e così concludeva: « L'area ha un valore notevole e comunque tutti i requisiti per la funzionalità e l'efficacia dei servizi. Naturalmente la ditta dovrebbe impegnarsi a consegnare il terreno libero da fabbricati ed affittuari, assumendo a suo carico ogni spesa necessaria per indennizzi e buone uscite. Tenendo presente tutto questo il prezzo potrà trattarsi al meglio tra le 90.000 e le 110.000 al mq. ». In conclusione era del parere che il prezzo richiesto per l'acquisto dell'area di Via Stella Polare potesse essere trattato al meglio fino al limite di lire 110.000 al mq., con esplicito impegno dei proprietari di garantire la consegna dell'area stessa libera da fabbricati e affittuari, essendo a loro carico ogni onere relativo, in particolare indennizzi e buone uscite. Successivamente il Comitato esecutivo nella sua seduta del 26-1-1956, mentre dava atto del parere espresso dalla Commissione consultiva per le costruzioni, deliberava di rimettere la decisione sull'acquisto dell'area al Consiglio di amministrazione raccomandando « che in caso di decisione favorevole sia tenuta presente la necessità che l'area venga messa a disposizione, libera e sgombra, entro un termine non superiore a sei mesi dalla data del contratto ».

Il Consiglio di amministrazione nella sua seduta del 27-4-1956 dichiarava che: « tenuto conto del parere favorevole espresso dalla Commissione consultiva delle costruzioni...; vista la deliberazione del Comitato esecutivo nella seduta del 26-1-1956, delibera di acquistare l'area offerta dall'ing. Bandini... della superficie di circa mq. 3.300 salva più esatta misurazione, per un prezzo non superiore a lire 110.000 al mq. a condizione che l'area stessa venga consegnata libera e sgombra dagli attuali occupanti entro il termine di sei mesi dalla data del contratto di acquisto e delibera di demandare al Direttore generale ogni facoltà per l'esecuzione della presente deliberazione e, in particolare, di stabilire il prezzo definitivo ».

A questo punto devesi por mente alla diversità del tenore della clausola posta come condizione della vendita e cioè mentre la Commissione consultiva per le costruzioni aveva espresso parere favorevole sotto condizione che l'INPS acquistasse l'area libera da fabbricati, da persone e cose e senza oneri di indennizzi, il Comitato esecutivo si era limitato alla condizione più sintetica di area « libera e sgombra » mentre il Consiglio di amministrazione si limita a chiedere l'area « libera e sgombra dagli attuali occupanti ».

La Commissione di fronte a queste diverse dizioni della clausola condizionatrice ha interrogato l'ing. Francesco Maria Salvi, vice Presidente dell'INPS, al quale era stato demandato, per le sue particolari cognizioni tecniche, l'incarico di esperire ogni opportuno studio sulla convenienza dell'acquisto e di svolgere le opportune trattative con i venditori. L'ing. Salvi a precisa domanda così ha risposto: « la Direzione generale, concluse le trattative, acquistò il terreno ponendo a carico dei venditori la demolizione degli edifici che esistevano sul terreno, per averlo libero ».

In data 24-9-1956 l'INPS personalmente rappresentato dal suo Presidente Angelo Corsi, stipulava la promessa di compra-vendita con i fratelli Bandini, stabilendo all'art. 2 che « il prezzo di acquisto dell'area che a cura dei venditori dovrà essere resa libera da

persone e da cose, viene d'accordo fra le parti fissato a misura in ragione di lire 110.000 al mq. per la superficie che risulterà dal verbale di misurazione da redigersi in contraddittorio fra le parti ». Viene contestualmente versata dall'INPS (art. 3) la somma di lire 100.000.000 ai venditori « a titolo di caparra confirmatoria e in conto prezzo ». A questo proposito devesi rilevare che con lettera 28-7-1965 il Capo del Servizio patrimoniale, dott. Palatiello, con approvazione del Direttore generale, dava disposizioni all'Ufficio contratti di predisporre il compromesso di compra-vendita con versamento di congrua caparra che « potrà essere stabilita nella misura di lire 50.000.000 ».

Sempre nel sopracitato atto di compromesso veniva stabilito (art. 5) che la stipulazione dell'atto di compra-vendita doveva aver luogo entro 60 giorni successivi all'accertamento della libera proprietà dell'area da parte dei venditori e al successivo art. 6 veniva stabilito che siccome « l'area dovrà essere consegnata all'Istituto libera da persone e da cose contestualmente alla stipulazione dell'atto pubblico di compra-vendita, ove i venditori entro il termine previsto dal precedente art. 5 non siano in grado di consegnare l'area libera da persone e da cose, l'atto di compra-vendita verrà egualmente stipulato ma i venditori saranno tenuti a corrispondere per ogni giorno di ritardo nella liberazione degli immobili da persone e da cose una penale di lire 30.000 giornaliere ».

In data 22-2-1957 i rappresentanti delle parti redigono un verbale di misurazione dell'area che raggiunge, con alcune riserve, una superficie di mq. 3.396,12. All'operazione le parti fanno precedere una ricognizione dell'area dando atto che « per la quasi totalità esistono costruzioni ad un solo piano, sia a carattere definitivo che a carattere provvisorio » e che le « poche zone libere dalle costruzioni sopra descritte sono occupate da imponenti depositi di materiali ferrosi ».

In data 14-3-1957 a rogito notaio Pacifico di Napoli le parti addivengono alla compravendita dell'area concordando in via provvisoria una superficie di mq. 3.350 per la complessiva somma di lire 368.500.000. Le parti danno atto che, tenuto conto dell'anticipo versato di 100 milioni, la somma residua di L. 268.500.000 sarà corrisposta dall'INPS ad avvenuta trascrizione ipotecaria dell'atto, impegnandosi a stipulare un atto integrativo per la differenza di prezzo che dovesse risultare a seguito del definitivo verbale di misurazione dell'area. Le parti danno pure atto che, poichè gli immobili venduti non vengono consegnati « contrariamente a quanto stabilito liberi da persone e da cose, in conformità di quanto convenuto nell'atto di compromesso 24 settembre 1956, da oggi decorre la penale di lire 30.000 giornaliere e che il possesso dell'immobile passerà all'Istituto non appena sarà liberato dagli attuali occupanti, ferma in ogni caso la corresponsione della penale di lire 30.000 giornaliere da oggi al giorno della consegna ».

In data 11-5-1957 con atto a rogito del notaio Pacifico di Napoli i venditori riconoscono che la vendita effettuata in favore dello INPS col precedente atto 14-3-1957 « è comprensiva: *a*) della licenza edilizia per la costruzione di un fabbricato da erigersi sulla area suddetta rilasciata dal comune di Napoli il 17-12-1956, *b*) della licenza edilizia per la demolizione dei fabbricati insistenti sulla detta area rilasciata in data 15-3-1957, *c*) del progetto originale approvato dal comune di Napoli in data 17-12-1956 di cui alla licenza indicata alla lettera *a*) essendosi di tanto tenuto conto nella determinazione del prezzo per la detta vendita convenuta ». L'avv. Quartaroli, quale procuratore speciale dell'INPS, « prende atto delle dichiarazioni di cui sopra riconoscendo che il prezzo soddisfatto ai venditori è comprensivo anche delle cessioni suddette essendosene tenuto conto nella sua determinazione ». Infine l'ing. Bandini dichiara di aver consegnato all'INPS tutta la documentazione inerente alla cessione di cui ai punti *a*), *b*), *c*) del citato atto.

In data 30-8-1957 le parti, con scrittura privata, redigono verbale di consegna ed immissione in possesso dell'INPS nell'area acquistata e mentre il procuratore dei Bandini dichiara che l'intero complesso dei fabbricati è libero da persone e da cose ad eccezione di 6 contatori d'acqua e 14 contatori

di luce, l'ing. Mario Tani dà atto che « l'intero complesso edilizio è libero e vuoto da persone e da cose ad eccezione dei predetti contatori », ritira le chiavi e in nome e per conto dell'INPS si immette nel possesso dell'immobile.

E' da notarsi a questo punto che i giorni di ritardo nella consegna da parte dei fratelli Bandini sono 169 e pertanto la penale di lire 30.000 giornaliere, calcolata ad oggi, ammonta a lire 5.070.000.

In data 20-12-1957 a rogito notaio Pacifico di Napoli le parti stipulano un atto integrativo del rogito di compra-vendita del 14-3-1957 nel quale « dichiarano e riconoscono che a seguito di accertamento definitivo eseguito da tecnici di loro fiducia la misura esatta dell'area acquistata dall'INPS è di mq. 3.409 e cm. 28 ». Le parti dichiarano pertanto che compete ai venditori il pagamento dei restanti mq. 59,28, pari alla somma di lire 6.520.800, che viene contestualmente corrisposta ai venditori. Infine l'ingegner Bandini per sè e quale procuratore degli altri venditori dichiara che avendo ricevuto l'intero prezzo per la effettuata vendita « null'altro hanno a pretendere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale per la detta causale o qualsiasi altro titolo ».

Per quanto attiene al prezzo corrisposto dall'INPS ai venditori Bandini devonsi fare alcuni rilievi:

1) il terreno fu offerto con lettera 7 marzo 1955 all'INPS dai proprietari Bandini al prezzo di L. 110.000 al mq. (si tralascia in questa disamina ogni questione inerente alle costruzioni e alle cose che insistevano su detto terreno);

2) la Commissione consultiva per le costruzioni stimò che il prezzo « dovesse trattarsi al meglio tra le 90.000 e le 110.000 lire al mq. a condizione che il terreno fosse libero da costruzioni e da cose »;

3) in definitiva il prezzo pagato fu di lire 110.000 al mq. non libero da costruzioni ma soltanto dagli inquilini e loro mobili;

4) l'Ufficio tecnico erariale di Napoli interpellato dalla Commissione nella persona dell'ing. Stoppoloni, con sua relazione scritta, stabilì che nel 1956 il prezzo dell'area poteva aggirarsi sulle lire 82.200 al mq. Aggiungeva che il valore del suolo con riferimento al 1966 poteva ritenersi in lire 286.200 al mq.;

5) agli effetti del prezzo pagato nel 1956-57 devesi tener presente il maggior costo delle fondazioni, che era stato preventivato in lire 110 milioni, mentre in definitiva venne a risultare in lire 122.700.000.

OSSERVAZIONI

1) In data 2-9-1957 la sede dell'INPS di Napoli comunica alla Direzione generale e al Servizio patrimoniale che l'area presa in consegna in data 30 agosto è stata contemporaneamente consegnata all'impresa Guarino per la demolizione degli immobili insistenti sull'area stessa (a seguito di gara con procedura d'urgenza nella quale risultò vincitrice la Ditta Guarino con l'offerta a corpo di lire 3.000.000, ritenuta vantaggiosa trattandosi di abbattere altre 13.000 mc. di costruzioni vuoto per pieno).

E' indubbio invece che l'abbattimento delle costruzioni doveva essere effettuato a cura e spese dei venditori:

a) perchè in tutti gli atti notarili l'INPS ha sempre dichiarato di acquistare la semplice area ed infatti il rogito d'acquisto 14-3-1957 non soltanto ha per oggetto la sola area ma, come allegati, figurano due tipi planimetrici da cui risultano la consistenza, i confini e la superficie dell'area senza alcuna descrizione dei fabbricati;

b) perchè la deliberazione del Comitato esecutivo in data 26-1-1956 (ratificata dal Consiglio) ed in base alla quale agì il procuratore avv. Quartaroli, parla di area « libera da persone e da cose » sottintendendo quindi anche l'abbattimento delle costruzioni;

c) perchè la Commissione consultiva per le costruzioni diede parere favorevole all'acquisto per un prezzo da 90.000 a 110.000 a condizione però che anche l'abbattimento delle costruzioni fosse a carico dei venditori e di tale parere prese atto il Comitato esecutivo.

A togliere ogni dubbio vi è la deposizione orale del vice Presidente dell'INPS ing. Sal-

vi, il quale a domanda risponde: « la Direzione generale concluse le trattative e acquistò il terreno ponendo a carico dei venditori la demolizione degli edifici che esistevano sul terreno per averlo libero ». In conseguenza di quanto sopra l'INPS ha subito un danno di lire 3.000.000.

2) Nell'atto integrativo 11-5-1957 i venditori Bandini hanno dichiarato che nel prezzo d'acquisto dell'area era compresa la cessione delle licenze di costruzione, di abbattimento e il progetto di costruzione precedentemente richiesti ed ottenuti da essi.

Da una lettera 16-1-1957 del Capo servizio Palatiello al Servizio tecnico dell'INPS si apprende che l'ing. Bandini « ad avvenuta stipula del contratto di compra-vendita del terreno attende di ricevere il pagamento delle somme aggiuntive a suo tempo richieste e che in parte l'Istituto gli ha riconosciuto. Con successiva lettera 11-4-1957 l'ing. Palatiello comunicava al Servizio tecnico che « essendo ormai avvenuta la stipula dell'atto di compra-vendita, nulla osta a che siano rimborsate all'ing. Bandini le somme aggiuntive che l'Istituto gli ha riconosciuto. Tali somme riguardano com'è noto la spesa di lire 1.924.000 per diritti relativi alla licenza di costruzione e la spesa di lire 2.487.500 rappresentante il 50 per cento dell'onere di lire 4.975.000 sostenuta per la progettazione dell'edificio. In definitiva le somme richieste dall'ing. Bandini ammontano a un importo complessivo di lire 4 milioni 411.500. Si prega il Servizio a voler disporre il rimborso delle somme suddette che dovranno essere imputate al costo di costruzione della nuova sede ».

Il Servizio tecnico infatti come risulta da atto 13-9-1957 versò la somma anzidetta oltre all'IGE e quindi un totale di lire 4.486.125. L'INPS, oltre alle violazioni formali e sostanziali poste in essere con il predetto pagamento, ha subìto un danno di lire 4.486.125, in quanto i venditori Bandini avevano espressamente dichiarato nell'atto integrativo 11-5-1957 che tutte le spese inerenti a rilasci di licenze e di progettazione erano comprese nell'atto di compra-vendita dell'area.

3) In conseguenza del ritardo nella consegna dell'area i venditori Bandini avrebbero dovuto pagare la penale di L. 5.070.000, pari a 169 giorni di ritardo a L. 30 mila giornaliere. In data 16 settembre 1957 il Capo servizio patrimoniale Palatiello comunica al Direttore generale che i sigg. Bandini, ritenuti i rilevanti esborsi per la liberazione degli immobili, chiedono una rinuncia totale o parziale della penale dovuta. Il Direttore generale dott. Memmo scrive in calce a detta lettera « si conceda la riduzione al 50% dell'importo della penalità » e quindi con lettera in data 5-10-1957 il dottor Palatiello richiede ai Bandini il versamento della somma ridotta a L. 2.535.000. L'arbitraria disposizione del Direttore generale Memmo ha prodotto all'INPS un ulteriore danno di L. 2.535.000.

4) In prossimità della redazione dell'atto integrativo 20 dicembre 1957 il dott. Palatiello scrive al Direttore della Sede di Napoli che « in occasione del pagamento delle somme dovute ai Bandini a titolo di conguaglio del prezzo del terreno..., provvederà contestualmente al recupero della indennità di L. 2.535.000 per ritardata consegna ». La lettera sebbene firmata non venne spedita.

Si apprende invece da lettera 23-12-1957 del Dirigente Ufficio Contratti al Servizio Patrimoniale e alla Ragioneria che il giorno 20 dicembre si è stipulato l'atto integrativo e corrisposto il prezzo, ma « in conformità alle disposizioni impartite dal sig. Direttore generale nella mattina del giorno 19 dicembre u. s. ai signori venditori, non è stata trattenuta la somma di L. 2.535.000 dovuta dai medesimi a titolo di penale in relazione a quanto comunicato da codesto Servizio con la nota del 9 ottobre. Secondo quanto stabilito dal sig. Direttore Generale, l'ingegnere Bandini, a nome e per conto dei venditori, ha rilasciato all'Istituto una dichiarazione nella quale il medesimo, ancora una volta, riconosce che i propri rappresentati sono tuttora debitori dell'importo della penale di L. 2.535.000 che essi si impegnano a versare all'Istituto entro il 30 marzo 1958 ».

Entro la predetta data i Bandini non corrisposero la somma e l'INPS dovette ricorrere alle vie legali.

La causa terminò nel 1962 con la condanna dei Bandini che corrisposero la somma di L. 2.535.000 oltre alle spese di Tribunale in L. 226.000 e le spese del giudizio d'appello in L. 109.000. Non figura incassato nessun interesse sul predetto capitale, che, calcolato sulla somma effettivamente dovuta di L. 5.070.000, almeno per il periodo non prescrivibile di cinque anni, ammonterebbe a L. 253.350.

Il totale dei danni sarebbe quindi:

— Spese abbattimento stabili	L.	3.000.000
— Spese per acquisto licenze e progetti	»	4.486.125
— Arbitraria riduzione penale	»	2.535.000
— Interessi 5% su penale	»	253.350
Totale	L.	10.274.475

È da rilevarsi inoltre una ulteriore possibilità di danno per l'INPS in conseguenza di una pattuizione intervenuta con i signori Bandini e contenuta nella lettera 23 dicembre 1957 del Direttore Ufficio Contratti con allegato accordo sottoscritto dalle parti, da cui risulta che: « qualora l'Istituto posteriormente alla data del 30 marzo 1958 recuperi dal Comune di Napoli — in conseguenza della convenzione del 5 aprile 1907 — le somme pagate al Comune medesimo per la licenza edilizia e per l'occupazione di suolo pubblico, dette somme... dovranno essere rimborsate ai sigg. Bandini ». La Commissione non è a conoscenza di questa convenzione del 1907, ma deve rilevare sia l'assurdità della richiesta che l'arbitrarietà della concessione.

Per quanto riguarda il prezzo corrisposto, contrariamente a quanto risulta dall'inchiesta Medugno, laddove si scriveva « dalle informazioni fornite dal Servizio tecnico dell'INPS risulta che il terreno non presentava e non presenta alcun carattere acquitrino », si è verificata invece una consistenza acquitrinosa del terreno, ubicato infatti in una località anticamente denominata « Sant'Anna alle Paludi ». Da ciò la maggior spesa di L. 12.700.000 per le fondazioni che hanno inciso per l'11 per cento sul costo complessivo dell'immobile, mentre, come afferma l'Ufficio tecnico erariale, la media varia fra il 5 e il 10 per cento.

La Commissione non può poi non rilevare l'eccessività del prezzo corrisposto per l'acquisto dell'area. In una contrattazione di tale importanza (che praticamente non avvenne in quanto fu accettato il prezzo richiesto inizialmente dai venditori) fu grave mancanza il non aver richiesto l'intervento di un tecnico estraneo all'Istituto.

Da ultimo la Commissione non può non esprimere la sua meraviglia per il sistema usato in questo affare e, più precisamente, per aver venduto la vecchia sede dell'Istituto ancor prima di acquistare l'area su cui costruire la nuova, anche se, a cose fatte, al rischio non abbia corrisposto un danno.

CAPITOLO VI

SAN GIOVANNI SUERGIU

Con deliberazione del 7 dicembre 1950, il Consiglio di amministrazione dell'INPS decideva di addivenire all'acquisto di fondi rustici e, nella riunione del Comitato esecutivo del 23 maggio 1951, il Presidente informò che gli Uffici tecnici avevano identificato una zona della Sardegna nella quale giudicavano conveniente realizzare tale acquisto. A tal fine fu nominata una Commissione nelle persone del dottor Pietro Delogu, del dott. Antonio Trombino, nonchè del dott. Ascanio Boi, con l'incarico di esprimere un parere tecnico sui terreni offerti in vendita nel comprensorio del Basso Sulcis in Sardegna.

Detta relazione, predisposta in data 22 febbraio 1952, con allegati il parere tecnico del dottor Rino Giuliani ed il giudizio di stima di due periti, dott. Giacomo Persico, direttore agrario del Consorzio del Ciscerri e sig. Carlo Meloni, consigliere presso l'Ente Regione Sarda, pur attraverso perplessità ed opinioni talvolta contraddittorie, offriva le basi per lo svolgimento delle trattative necessarie per l'attuazione del programma che l'Istituto aveva divisato di compiere in Sardegna.

A conclusione delle trattative svolte (come riferisce la relazione Medugno), nella riunione del 24 luglio 1952 il Comitato esecutivo propose, e nell'adunanza del 25 luglio successivo il Consiglio di amministrazione deliberò, l'acquisto di Ha. 252.22.20 di terreno offerto dal Consorzio per la bonifica del Basso Sulcis, di circa Ha. 58 offerti dalla Società SaBeMu e di Ha. 280 di terreno offerti dal sig. Flavio Multineddu, ai prezzi rispettivamente di 120, 33 e 28 milioni, per un totale di 181 milioni, a cui seguirono altri acquisti deliberati dal Comitato esecutivo il 23 maggio 1957 e precisamente Ha. 60 circa dal Consorzio del Basso Sulcis e Ha. 17 da certa Malvicino rispettivamente per 47 e 15 milioni.

L'Istituto fu immesso nel possesso dei terreni il 9 ottobre 1952 e immediatamente si pose mano allo studio di un piano di avvaloramento colturale per l'annata agraria in corso.

In ordine a tali decisioni la Commissione si è posta il quesito se rientrava nei poteri dell'INPS l'acquisto e la gestione dei predetti terreni, sui quali già esistevano fabbricati rustici e una modesta attività agricola.

La Commissione a tale quesito risponde che a' sensi dell'articolo 35, n. 9, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, è indubitato che l'Istituto poteva impiegare i suoi capitali anche nell'acquisto di beni immobili urbani e rustici. Tuttavia detta facoltà doveva essere rapportata all'articolo 84 della stessa legge, che condiziona l'acquisto di beni rustici al solo scopo « di incoraggiare e favorire la colonizzazione demografica mediante la formazione della piccola proprietà terriera ». Nessuna norma, poi, prevede la facoltà per l'Istituto di gestire direttamente aziende agrarie di qualsiasi tipo. Da tutto ciò discende che l'acquisto dei terreni in oggetto, pur essendo lecito ai sensi dell'articolo 35, n. 9, diventava illecito in quanto non aveva lo scopo di « favorire la formazione della piccola proprietà terriera ». Ma ancor più illecita era ed è da considerare la conduzione diretta dell'azienda agraria di San Giovanni Suergiu, in quanto nessuna norma esiste che permetta all'INPS di trasformarsi in diretto imprenditore. All'uopo sorregge il parere della Corte dei Conti che nella sua relazione al Parlamento per il periodo 1951-1960 scriveva: « Circa i beni immobili si deve richiamare l'attenzione su due investimenti che non possono rientrare nelle categorie previste per l'Istituto: acquisto e valorizzazione di una zona in Sardegna nel comprensorio del Basso Sulcis e costruzione di cantine sociali... Si tratta di due iniziative sulle quali il Collegio sindacale ha anche fatto esplicite riserve, adottate per scopi che non possono considerarsi tra quelli previsti per gli investimenti dell'Istituto ».

Nella successiva relazione per gli esercizi 1961-62-63-64, presentata dalla Corte dei Conti, questa, dopo aver riferito le perdite di esercizio dell'Azienda agraria di San Giovanni Suergiu, aggiunge: « Al proposito va precisato che, indipendentemente dall'andamento della gestione, la conduzione di aziende agrarie da parte dell'Istituto è illegittima perchè ad un Ente costituito con fini di previdenza sociale è inibito l'esercizio di attività imprenditoriali ».

La Commssione, a proposito dell'acquisto dei terreni suddetti, si è posta la domanda se gli acquisti stessi fossero stati condizionati da favoritismi di persone, di gruppi o di partiti politici o se in essi si fossero manifestati elementi di corruzione e di favoreggiamento. Il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, all'uopo incaricato, e a seguito di riservati accertamenti, ha riferito che « all'epoca delle trattative e delle conclusioni connesse alle varie compravendite dei terreni costituenti l'attuale azienda agricola dell'INPS, non esistevano, come non esistono ora, rapporti di parentela, di interesse, o comunque rapporti politici tra i proprietari dei terreni venduti e i singoli componenti della Commissione dell'Ente preposta agli acquisti. Inoltre non risulta che le suddette compravendite siano state influenzate da fattori estranei agli intendimenti dell'INPS di dar vita a San Giovanni Suergiu ad un'azienda agraria come forma di investimenti di capitale ».

La Commissione ha posto quindi la sua attenzione sul motivo che spinse l'INPS a questa forma di investimento e, per quanto riguarda la scelta dei terreni in Sardegna piuttosto che altrove, si è formata la con-

vinzione che a tale determinazione si è giunti per il fatto che a quell'epoca Presidente dell'Istituto era una personalità residente nell'Isola, mentre per quanto attiene alla forma dell'investimento, si ritiene che abbia prevalso il « fine sociale ». Non è risultato, infatti, che l'Istituto abbia svolto qualsiasi indagine, in alcuna parte d'Italia, onde reperire altri terreni su cui convergere il progettato investimento.

A questo asserito « fine sociale » si sono riferiti in specie il Presidente Corsi ed il dirigente dell'Ufficio agrario, dott. Miele, i quali, fra l'altro, nelle sedute del Consiglio di amministrazione del 20, 21 e 22 dicembre 1950, sostenevano che l'iniziativa rispondeva pienamente alle direttive del Governo per limitare la disoccupazione. Ma la Commissione, pur apprezzando tali finalità, non può non rilevare che l'investimento dovesse avere i requisiti di certezza di reddito, senza di che il fine sociale si tramuterebbe in finalità asociale.

Per addivenire ad un giudizio di merito sulla convenienza dell'acquisto e della gestione dell'azienda di San Giovanni Suergiu, la Commissione, dopo aver preso cognizione di documenti, relazioni, verbali e studi effettuati dall'INPS sull'argomento e dopo aver interrogato i Capi del servizio patrimoniale e i Capi dell'Ufficio agrario dell'INPS susseguitisi nel tempo, nonchè gli studiosi che fornirono le principali relazioni sull'argomento (dott. Albertario e professor Romano) ed infine dopo aver visitata la località con audizione del dirigente della azienda agraria e del Capo dell'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura di Cagliari, formula i seguenti rilievi:

1) Alla costituzione del complesso aziendale di San Giovanni Suergiu si è pervenuti attraverso una serie di acquisti dal 1953 al 1958, per un importo complessivo (al netto di alcuni indennizzi per piccoli espropri dal demanio) di L. 231.781.570, per una superficie complessiva di Ha. 651.44.75, pari a lire 356.585 per ettaro.

A seguito di successive deliberazioni dell'INPS, fu dato corso all'esecuzione di opere di avvaloramento della proprietà, nonchè alla costituzione di capitali di esercizio (bestiame, macchine, scorte morte, ecc.), per un totale di L. 971.774.514 che, aggiunte al prezzo di acquisto dei terreni, raggiungono, alla data del 31 dicembre 1963, un'esposizione finanziaria dell'Istituto di 1 miliardo 223 milioni 556.084. Questi dati provenienti dall'inchiesta Medugno devono essere aggiornati a tutto il 1965 con l'aggiunta di L. 239. milioni 291.266 per migliorie agrarie e acquisto macchine nel 1964 e L. 232.883.292 per gli stessi titoli nel 1965 così che l'INPS al 31-12-1965 figura finanziariamente esposta per non meno di L. 1.675.740.642. Per l'esattezza devesi specificare che i piani di avvaloramento seguivano la graduale immissione in possesso dell'Istituto di diversi lotti che, come sopra detto, si andarono acquistando dal 1953 al 1958. Tutti i piani di finanziamento non si riferivano ad un piano generale programmato per l'avvaloramento di tutti i terreni, ma si trattava di successivi diversi piani di avvaloramento riferentisi ciascuno ai diversi lotti acquistati o a qualche parziale modifica del programma iniziale. Comunque, alla data del 31-12-1963, ogni ettaro, in conseguenza di questi avvaloramenti, veniva a rappresentare un costo di L. 1.851.620, dei quali lire 356.585 per il terreno, 1.178.535 per le opere di avvaloramento, 316.500 per capitale di esercizio, il tutto sulla base calcolata di 650 ettari.

Alla data, invece, del 31-12-1965 ogni ettaro veniva ad avere un costo globale di L. 2.578.062.

2) Il problema di fondo è quello di stabilire l'entità della superficie sfruttabile del comprensorio di San Giovanni Suergiu in confronto alla superficie assolutamente non coltivabile nè utilizzabile in alcun modo.

Facendo astrazione da tutte le relazioni e da tutti gli interventi di amministratori e di tecnici che all'inizio dell'operazione reputavano sommamente redditizio l'investimento, così da prevedere tassi di reddito assolutamente superiori al normale, la Commissione ha posto la sua attenzione sulle indagini svolte da esperti in questi ultimi anni, cioè dopo che l'Istituto aveva effettuato gli interventi finanziari di cui sopra è stato dato cenno.

La relazione più recente, che porta la data del 18 dicembre 1966, redatta dal dott. Lobina Luigi, dal prof. Sergio Rossi e dal professor Enzo Giorgi, ci descrive la destinazione produttiva della superficie (651 ettari) nei seguenti termini:

« La superficie territoriale dell'azienda risulta così ripartita al 1966:

Ripartizione della superficie territoriale in azienda (Dati arrotondati)

QUALITÀ COLTURALI	SUPERFICIE		
	asciutta Ha.	irrigabile Ha.	Totale Ha.
Seminativi nudi dotati di fasce frangivento:			
— condotti con salariati	22	123	145
— condotti a mezzadria	—	134	134
— ex mezzadrili e pressochè abbandonati	—	100	100
Incolti	20	20	40
Boschi	218	—	218
Vigneti	7	—	7
Centro aziendale, stalle, ecc.	—	7	7
	267	384	651

In tema di prospettive di intervento futuro la predetta relazione suddivide i terreni secondo la seguente zonizzazione:

1) territorio a destinazione agricola avvicendata . . . . . Ha. 187
2) territorio a destinazione estensiva . . . . . » 170
3) territorio improduttivo . . . » 24
4) territori sparsi . . . . . » 28
5) territori a destinazione forestale . . . . . » 242

Ha. 651

Una tale ripartizione si discosta tuttavia dalla deposizione del dott. Zuccarelli, Direttore dell'azienda di San Giovanni Suergiu, il quale ha dichiarato: « . . . vi sono dei terreni buoni: circa 25 ettari, che si possono suddividere in buoni e sufficientemente buoni, un quarto dei quali può considerarsi senz'altro degno di colture intensive. Poi abbiamo altri 150-200 ettari, assolutamente inutilizzabili per colture agrarie. Preciso: 50 o 60 ettari sono a quota mare; abbiamo poi 150 o 130 ettari di terreno pietroso, dove nessuna coltura agraria è possibile. Come bosco può andare. Ci sono poi terreni intermedi, che per ragioni prettamente fisiche e chimiche non sono utilizzabili come terreni agrari, in quanto le spese supererebbero il ricavo, tutti quei terreni cioè che o sono alcalini o superalcalini o sono impermeabili e quindi non consentono delle colture redditizie. Comunque, io intendo riferirmi alla mia relazione, presentata tre o quattro anni fa, nella quale era specificato podere per podere quali sono i terreni buoni, quali i meno buoni, ecc. ».

Nella predetta relazione vengono classificati 322.67.76 ettari, intendendosi che tutto il rimanente comprende terreni non sfruttabili. Ed anche per le superfici classificate,

il Direttore dell'azienda, Zuccarelli, divide i terreni in: agrari, per Ha. 155.01.30; forestali, per Ha. 132.82.25; e anomali, per Ha. 34.84.21.

Per avere una esatta cognizione della sfruttabilità del terreno è però indispensabile rifarci alla relazione tecnica del professor Enrico Romano in data 4 dicembre 1965. Il prof. Romano, dopo aver proceduto alle analisi chimico-fisiche e alle determinazioni idrologiche dei terreni, suddivide gli stessi in tre zone. La prima zona composta di terreni non alcalini, poco salini e discretamente permeabili. Questa zona, pur essendo la migliore, viene definita come avente, nella sua maggior parte, un limitato franco di coltivazione. La seconda zona è composta di terreni non alcalini e pochissimo permeabili, tanto che durante l'epoca delle piogge non riescono a smaltire l'eccesso di acqua a causa di questa scarsissima permeabilità. Unica utilizzazione suggerita è il rimboschimento con eucalipti. I terreni della terza zona sono alcalini e assolutamente impermeabili. L'utilizzazione di questa terza zona appare impossibile con una coltura erbacea, sia perchè i terreni si presentano fortemente anomali, e richiedono quindi elevate spese per il loro miglioramento, sia perchè la rete scolante è inefficiente. Anche per questa zona la più economica utilizzazione è il rimboschimento con eucalipto.

Concludendo, il professor Romano dichiara: « È stato effettuato lo studio chimico-agrario di alcuni terreni dell'azienda agraria di S. Giovanni Suergiu. A carico di molti dei terreni prelevati in cinquanta punti sono emerse gravi anomalie, quali l'alcalinità, la salinità e la impermeabilità all'acqua. Per migliorare i terreni anomali occorrerebbe procedere al dessalamento ed alla dealcalinizzazione; il miglioramento interverrebbe nella struttura e quindi nella permeabilità. Ma per far questo occorre che i terreni abbiano una cadente e che dispongano di una rete drenante efficiente. Dato che non tutti i terreni si trovano nelle stesse condizioni di quota, di permeabilità e di drenaggio, occorre abbandonare quelli che sarebbero permeabili, ma soffrono di ristagno di acqua perchè si trovano a quota zero e per essi si dovrebbe fare la bonifica idraulica, destinare a coltura intensiva quelli permeabili provvisti di cadente, rimboschire con eucalipti tutti gli altri che per gravi anomalie, per cadente ridotta o per inefficienza dei dreni richiederebbero elevati investimenti per essere destinati a colture erbacee. Oggi vengono abbandonati terreni di gran lunga migliori e non si ravvisa francamente la convenienza della messa a coltura intensiva di siffatti terreni... ».

La Commissione non è in grado di determinare con sufficiente esattezza la superficie di terreno effettivamente sfruttabile, di fronte alle diverse valutazioni dei tecnici. È fuori di dubbio però che mentre il dr. Zuccarelli dà un giudizio con riferimento alla situazione di questi ultimi anni, la relazione Lobina-Orsi-Giorgi invece, per quanto attiene alla sfruttabilità, si sofferma lungamente nell'esame delle prospettive tecnico-economiche dell'azienda. Tuttavia essa afferma che « il *deficit* annuo attribuito all'azienda nella sua gestione attuale sarebbe di 10 milioni astraendo, naturalmente, dai titoli passivi relativi alle trasformazioni », per poi dichiarare infine che « l'attuale situazione di *deficit* potrà essere superata anche se non si può pensare ad un radicale rovesciamento della situazione » qualora, naturalmente, fossero posti in atto tutti quei provvedimenti che in sede di prospettiva tecnico-economica la relazione suggerisce.

Tuttavia la Commissione nel suo giudizio sulla sfruttabilità dell'azienda non può prescindere dalle rilevazioni scientifiche del prof. Romano, che costituiscono indubbio presupposto perchè le ipotesi di prospettiva possano realizzarsi e pertanto ritiene che ogni ulteriore impiego di rilevante capitale, anche se diretto ad incrementare il settore forestale, il cui reddito sarebbe in ogni caso di lontanissima scadenza, è, allo stato, da sconsigliarsi.

3) La Commissione ha poi esaminato l'andamento della gestione aziendale dal 1953 al 1965.

A questo proposito vengono resi noti i risultati economici delle diverse annate, attraverso le seguenti tabelle così come sono state redatte dai competenti uffici dell'INPS:

STATO PATRIMONIALE E RISULTATI ECONOMICI DEGLI ANNI DAL 1953 AL 1962

ELEMENTI PATRIMONIALI		1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
ATTIVO									
Capitale fondiario	L.	—	—	—	—	—	—	600.631.740	589.711.337
Bestiame	»	10.509.321	27.917.190	42.473.000	53.380.000	63.566.410	77.161.020	80.811.986	78.234.850
Magazzino	»	8.325.324	17.172.898	9.150.126	14.584.451	12.955.108	20.717.468	12.498.537	11.508.201
Macchine e grandi attrezzi	»	6.534.273	13.119.451	28.389.634	37.381.870	47.079.828	54.519.692	60.292.247	61.541.545
Piccoli attrezzi, utensili e scorte varie	»	768.549	936.070	2.882.254	5.191.671	4.353.604	613.886	162.378	125.099
Mobilio	»	375.062	559.335	911.285	1.074.247	5.684.937	5.737.030	5.728.807	6.059.551
Migliorie fondiarie	»	10.456.807	26.585.933	87.050.457	60.523.543	88.221.545	163.907.820	130.937.110	163.005.684
Anticipazioni colturali	»	4.131.016	2.443.936	5.907.725	9.695.362	4.139.383	7.280.979	4.125.119	4.263.829
Crediti	»	10.357.777	22.784.918	44.860.070	63.516.994	52.972.415	37.513.008	37.593.350	18.264.145
Totali attivo	L.	51.458.129	111.519.731	221.624.551	245.348.138	278.973.230	367.450.903	932.781.274	932.714.241
PASSIVO									
I.N.P.S. conto capitale fondiario	L.	—	—	—	—	—	—	600.631.740	589.711.337
I.N.P.S. conto corrente	»	45.110.068	91.404.507	179.058.643	185.907.610	212.070.122	293.857.325	279.124.292	306.169.389
Debiti	»	1.119.048	5.553.152	14.237.926	12.070.793	10.202.725	9.460.681	6.934.020	7.037.150
Fondo svalutazione bestiame	»	—	—	—	—	—	771.610	1.616.239	2.168.739
Fondo ammortamento macchine e grandi attrezzi	»	38.427	1.150.000	4.690.783	9.409.391	10.326.094	11.707.230	17.736.455	23.620.609
Fondo ammortamento mobilio	»	—	—	—	107.425	675.920	1.249.620	1.822.500	2.428.455
Fondo ammortamento mibliorie fondiarie	»	—	—	—	—	—	4.330.418	11.040.378	23.305.471
Fondo svalutazione crediti	»	—	—	947.717	1.111.547	1.500.000	1.875.650	13.875.650	5.000.000
Totali passivo	L.	46.267.543	98.107.659	198.935.069	208.605.766	234.774.861	323.252.534	932.781.274	959.441.150
NETTO									
Patrimonio netto	L.	—	5.190.586	13.412.072	22.689.482	36.741.372	44.198.369	+44.198.369	—
Perdite da ammortizzare	»	—	—	—	—	—	—	—	—
Utili dell'esercizio	»	5.190.586	8.221.486	9.277.410	14.051.890	7.456.997	—	— (1)	— (1)
Perdite dell'esercizio	»	—	—	—	—	—	—	—44.198.369	—26.726.909
Totali a pareggio	L.	51.458.129	111.519.731	221.624.551	245.348.133	278.973.230	367.050.903	932.781.274	932.714.241

(1) Compresa la quota delle spese degli uffici centrali ammontante, rispettivamente, per il 1959 a lire 16.806.627, per il 1960 a lire 19.399.800.

STATO PATRIMONIALE E RISULTATI ECONOMICI DEGLI ANNI DAL 1961 AL 1965

ELEMENTI PATRIMONIALI		1961	1962	1963	1964	1965
ATTIVO						
Capitale fondiario	L.	771.791.015	846.814.396	900.090.370	952.579.059	978.241.137
Bestiame	»	79.222.770	74.215.000	69.006.100	68.538.000	71.021.000
Magazzino	»	18.852.306	22.522.471	18.067.892	14.134.274	13.461.125
Piccoli attrezzi, utensili e scorte varie	»	439.499	253.577	431.903	594.341	827.736
Macchine e grandi attrezzi	»	63.952.963	66.853.509	67.475.049	85.206.905	83.733.553
Mobilio	»	6.049.937	6.551.222	6.546.336	6.937.820	7.488.075
Migliorie agrarie e manutenzione straordinaria (1)	»	52.813.645	68.831.601	97.742.632	154.084.361	149.149.739
Manutenzioni straordinarie (1)	»	—	—	—	—	19.042.695
Anticipazioni colturali	»	6.043.017	7.432.278	9.141.700	12.541.027	9.370.302
Crediti	»	16.772.808	19.854.172	18.098.579	11.198.783	8.000.151
Totale attivo	L.	1.015.937.960	1.113.328.226	1.186.600.561	1.305.814.570	1.340.335.513
PASSIVO						
I.N.P.S. conto capitale fondiario	L.	771.791.015	846.814.396	900.090.370	952.579.059	978.241.137
I.N.P.S. — saldo di conto corrente	»	204.162.945	254.730.922	303.465.714	393.887.207	442.172.435
Debiti	»	19.153.765	11.774.100	18.501.698	28.430.753	31.055.066
Fondo svalutazione bestiame	»	2.057.329	2.913.749	3.809.109	3.634.109	4.043.149
Fondo ammortamento macchine e grandi attrezzi	»	24.508.839	29.168.672	35.916.177	39.929.476	49.055.870
Fondo ammortamento mobilio	»	3.033.450	3.566.435	4.221.070	4.914.850	5.530.025
Fondo ammortamento migliorie fondiarie (2)	»	23.765.686	26.687.597	27.764.339	29.912.216	—
Fondo ammortamento manutenzione straordinaria (2)	»	—	—	—	—	10.651.494
Fondo svalutazione crediti	»	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Totale passivo	»	1.053.473.029	1.180.655.871	1.298.768.477	1.458.287.670	1.525.749.176
Perdite da ammortizzare	»	— 26.726.909	— 37.535.069	— 67.327.645	— 112.167.916	— 152.473.100
Perdite dell'esercizio	»	— 10.808.160	— 29.792.576	— 44.840.271	— 40.305.184	— 32.940.563
Totali a pareggio	L.	1.015.937.960	1.113.328.226	1.186.600.561	1.305.814.570	1.340.335.513

(2) L'esposizione separata delle spese per manutenzione straordinaria (e del relativo « fondo di ammortamento ») è stata effettuata solo del 1965.

N.B. — I risultati economici sono comprensivi delle quote di costo degli uffici centrali ammontanti, rispettivamente: per il 1961 a lire 14.810.450, per il 1962 lire 18.295.000, per il 1963 lire 22.700.000, per il 1964 lire 18.700.000 e per il 1965 lire 21.732.000.

Da queste tabelle si evince:

a) che gli utili risultanti negli anni 1953-1957 sono fittizi in quanto, come riferisce l'inchiesta Medugno, non rispondenti al vero, perchè dovuti ad erronee impostazioni, quali quelle di riportare tra i "redditi vari" i "contributi regionali" (che avrebbero invece dovuto essere portati nell'attivo in diminuzione del costo dei relativi beni strumentali) e di non calcolare nessuna quota di addebito per la parte delle spese di amministrazione riferibile al costo degli Uffici centrali. Dati, questi, che avrebbero largamente modificato i risultati esposti, in quanto sarebbe bastata, ad eliminare la risultanza attiva, la correzione relativa ai "contributi regionali" (che avrebbero dovuto essere eliminati dal computo dei redditi e portati a diminuzione del costo delle migliorie e ad incremento del fondo di ammortamento di queste).

Così ad esempio nel rendiconto del 1956 sarebbe bastata questa più esatta imputazione dei contributi regionali, ammontati in quell'anno a lire 21.757.431, per trasformare in un risultato passivo di oltre 7 milioni e mezzo l'utile di lire 14.051.890 che era stato riportato nel rendiconto di quell'anno. Ed in effetti bastò istituire nel rendiconto del 1958 le poste passive dei fondi per l'ammortamento delle migliorie fondiarie e per la svalutazione del bestiame, perchè il risultato venisse presentato non più in avanzo ma in pareggio, e nel rendiconto dell'anno successivo bastò aggiungere a queste rettifiche le altre concernenti il riporto dei contributi regionali in aumento del fondo ammortamento migliorie, nonchè il carico di una quota delle spese generali di amministrazione comprensiva delle spese degli Uffici centrali perchè il risultato si presentasse non più in avanzo ma con un disavanzo di ben L. 44.198.369;

b) che, pur facendo astrazione dal precedente periodo, i rendiconti di tutti gli anni successivi denunciano una costante perdita di esercizio che dal 1959 al 1965 ammonta a complessive L. 185.413.663, malgrado i continui investimenti.

Per la determinazione del valore venale della azienda agraria, due relazioni di stima, richieste dall'INPS nel 1966 a due tecnici di indiscussa competenza (dott. Attilio Rompietti, tecnico agrario della Direzione generale e prof. Enzo Giorgi, della facoltà agraria di Firenze), giungono alle seguenti conclusioni.

Il dott. Rompietti: « Il probabile valore di mercato al dicembre 1966 dell'azienda di S. Giovanni Suergiu di proprietà dell'INPS, si può così definire:

— Senza scorte o a "cancello aperto" L. 434.300.000 (*Irriguo* L. 241.000.000 + *Asciutto* (boschivo) L. 193.300.000).

— Con scorte o a "cancello chiuso" lire 620.470.000 (L. 241.000.000 + 193.300.000 + + 186.170.000 valore delle scorte) ».

Il prof. Giorgi: « Possiamo dire che, per il complesso dell'azienda, il probabile valore venale si può valutare in una cifra che oscilla da 350 a 400 milioni a cancello chiuso. Nel formulare questo parere si è altresì tenuto presente che è assai difficile individuare quale potrà essere la natura dell'eventuale acquirente ».

Se raffrontiamo gli importi risultanti da queste conclusioni con tutte le spese di investimento effettuate dall'Istituto è facile concludere come questa iniziativa agraria, che nella mente dei proponenti più accesi (on. Corsi e dott. Miele), doveva avere, al di là delle prospettive di lungo periodo, un reddito immediato aggirantesi sul 5%, si è risolta invece in una grande perdita, resa più rilevante per la persistente volontà di continuare in un investimento che col passare degli anni si rilevava sempre più negativo.

L'esposizione finanziaria dell'INPS sia per l'acquisto dei terreni, sia per tutte le spese di avvaloramento della proprietà ammonta, al 31-12-1965, a L. 1.675.740.642. Alla stessa data le perdite totali dei singoli esercizi ammontano a L. 185.413.663.

OSSERVAZIONI

1) Il primo appunto che la Commissione deve formulare si riferisce al fatto che, al momento delle sue prime deliberazioni, il Consiglio di amministrazione ha vio-

lato la disposizione di legge che stabiliva che le somme da destinare ad operazioni di acquisto di beni immobili e a mutui ipotecari non potevano superare la decima parte dell'ammontare complessivo dei fondi dell'Istituto. È fuori di dubbio che al momento dell'inizio della operazione questo limite era già stato superato. Prova ne sia la corrispondenza intervenuta nel 1951 tra l'INPS e gli organi di controllo e vigilanza e in particolare la lettera 10 febbraio 1951 del Presidente Corsi ai Ministri del lavoro e del tesoro, con la quale chiedeva che venisse modificata la legge nel senso di abolire le limitazioni poste agli investimenti immobiliari.

Al Ministro del lavoro, che sollecitava il personale parere del Presidente del Collegio sindacale, questi, con sua lettera 9 giugno 1951, rispondeva: « non risulta intervenuto nella situazione finanziaria dell'Istituto un mutamento tale che valga a caducare le ragioni dell'art. 35 e quindi sono di avviso che non sia da pensare nè ad una rimozione del limite, nè ad una attenuazione dello stesso ».

Lo stesso Presidente aggiunge in detta lettera che « con recente deliberazione il Comitato esecutivo dell'INPS ha financo esteso gli investimenti immobiliari al di là dei fini e degli impieghi previsti dalla legge, assumendo iniziative per la costruzione di cantine sociali e per l'acquisto di terreni da portare a coltura e da gestire poi in regime di mezzadria o di conduzione, che ad avviso del Collegio sindacale non gli sono consentite ».

Precedentemente la Ragioneria generale dello Stato con lettera 8 marzo 1951 comunicava alla Direzione generale del Tesoro, in relazione al voto espresso dal Comitato esecutivo dell'INPS di sopprimere il limite per gli investimenti patrimoniali, che « riconoscendo fondati i criteri informatori della vigente regolamentazione, questo ufficio non ritiene opportuna l'abolizione di ogni vincolo limitativo in ordine agli investimenti del capitale disponibile dell'INPS; tuttavia, in considerazione delle ragioni prospettate dall'Ente, questa Ragioneria generale non sarebbe aliena dal consentire che l'attuale limite di un decimo fosse elevato ad un quinto, attribuendo in tal modo all'Amministrazione dell'Istituto una maggiore disponibilità in materia di mutui ipotecari e di acquisti immobiliari ».

Nonostante il chiaro disposto dell'articolo 35 — che permaneva in vigore — e il fatto che alle date su riferite il limite di impiego stabilito dalla legge fosse stato superato, il Consiglio di amministrazione dette corso ugualmente all'operazione di investimento di San Giovanni Suergiu.

Questo addebito di indubbia gravità deve essere posto come base di tutti gli ulteriori addebiti.

È bensì vero che in data 18 giugno 1955, il Ministero del lavoro comunicò all'INPS una lettera in cui si diceva: « Si trasmette copia dello schema di disegno di legge concernente la modifica dell'art. 35 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, sul quale si è recentemente raggiunto il concerto con il Ministero del tesoro e, sempre d'accordo con il Ministero predetto, si comunica che nulla osta a che, in attesa del perfezionamento della predisposta modifica, gli organi deliberanti di codesto Istituto operino, in materia di investimenti, in conformità al testo medesimo. Al riguardo si fa, peraltro, presente l'opportunità che, ritenendosi il nuovo limite dei tre decimi non suscettibile di ulteriori modifiche, le somme da investire siano opportunamente suddivise tra le varie forme di impiego tenendo conto anche di un'equa ripartizione tra le varie regioni, con particolare riguardo a quelle dell'Italia meridionale ».

È, però, altrettanto vero che lo schema del disegno di legge richiamato dalla predetta lettera non ebbe corso, e comunque non fu riproposto nella successiva legislatura. E fu così che nel 1963 il Collegio dei sindaci ed alcuni amministratori risollevarono la necessità di applicare la disposizione-base dell'articolo 35, ritenendo priva di qualsiasi valore l'autorizzazione ministeriale concessa in via provvisoria con la lettera 18 giugno 1955. L'evidente inapplicabilità (ma devesi aggiunge: l'evidente illegittimità) della ministeriale del 18 giugno 1955 non ha impedito agli amministratori di continuare negli investimenti, che avevano superato anche

i limiti dei tre decimi previsti dallo schema di disegno di legge.

Tanto più grave è questo comportamento in quanto l'investimento era diretto non verso una entità di reddito certo, ma di reddito futuro ed incerto, e che già a quell'epoca dimostrava di essere negativo.

2) La Commissione sente poi il dovere di formulare un severo appunto verso il Comitato esecutivo e il Consiglio di amministrazione dell'INPS per non avere mai tenuto conto delle riserve e delle opposizioni che, su questo oggetto, andava formulando il Collegio dei sindaci, nonchè delle riserve e dei giudizi parzialmente negativi contenuti in tutte le relazioni tecniche che via via si sono succedute dall'inizio ad oggi.

A questo proposito devesi però ricordare che nella seduta del Consiglio d'amministrazione del 7 luglio 1952 il Presidente del Collegio sindacale, Medugno, dichiarò: « ci si avvia verso un'opera che è bellissima ma che si potrebbe considerare anche nuova: penso perciò che sia opportuno che il Presidente, qualora lo ritenga, sottoponga l'iniziativa al Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Trattandosi di un problema così complesso ed essendo grave la preoccupazione di compiere un passo troppo azzardato, tutti potranno essere lieti se l'intervento altissimo del suddetto Ministro asseconderà l'iniziativa medesima. Quando un Istituto della serietà di quello della Previdenza sociale comincia a trattare, si pone per una strada che, in un certo senso, già lo impegna. A sollievo della comune responsabilità potrebbe essere perciò opportuno che della questione si tratti fin da ora con gli organi di vigilanza ». E ancora ripete: « Il Collegio stesso, in definitiva, non intende ostacolare le iniziative che debbono essere prese nell'interesse dell'Istituto, ma raccomanda, peraltro e soprattutto, che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale venga investito della questione e sia tenuto informato delle indagini e dello sviluppo delle trattative ».

L'attuale dirigente dell'Ufficio partimoniale ha poi riferito alla Commissione che nessuna comunicazione venne fatta al Ministro nè da parte degli Uffici, nè da parte del Collegio sindacale, dimostrando così che anche le pallide riserve dei Sindaci non erano recepite dal Presidente e fin dall'inizio dell'operazione erano assunte come espressioni puramente formali che non modificavano in alcun modo una volontà chiaramente predeterminata.

Nessun argomento, anche di maggiore rilievo, giuridico ed economico, ha mai impegnato in modo così rilevante gli organi direzionali come l'investimento di S. Giovanni Suergiu. La lettura dei verbali degli organi collegiali denota, dall'inizio dell'operazione fino a tutto il 1965, un contrasto di opinioni sulle quali ha sempre prevalso la opinione del Presidente e di quelle poche persone che convenivano con lui sulla convenienza, utilità e redditività dell'investimento. Anche gli oppositori, o in senso generico o in senso specifico, rimanevano al termine succubi di una volontà superiore che non intendeva indietreggiare di fronte a qualsiasi difficoltà di ordine tecnico od economico.

La Commissione si astiene dal rifare la storia di questa vicenda che è costituita da continui impieghi di capitale senza una precisa direttiva, ma con la sola speranza di un reddito futuro. Essa non può esimersi tuttavia dal rilevare come nessuna persona, sia del Collegio sindacale che degli Organi collegiali, abbia sentito il dovere morale di scindere le proprie responsabilità, fino a rassegnare le dimissioni.

3) La Commissione non può non rilevare come gli organi collegiali dell'Ente, dopo aver presa l'iniziativa dell'investimento, si siano trovati improvvisamente di fronte ad una iniziativa che superava le loro possibilità di direzione e di controllo. Il tono, il contenuto e la vastità delle discussioni in materia ne sono la migliore prova. Furono costretti, pertanto, ad affidarsi ad una serie di Commissioni di tecnici sia per avere giudizi di stima o giudizi su opere fatte o da eseguirsi, sia per indagini di carattere agrario sia per indagini di carattere chimico. Quasi in tutte le relazioni, si formulano prospettive per il futuro, ipotizzando sempre nuovi e maggiori importi di investimento, offrendo,

quindi, sia pure involontariamente, continui motivi di illusione agli amministratori dell'INPS e quindi fuorviandoli da rette decisioni.

In tutta l'operazione non si tenne presente che scopo dell'Istituto non è quello di fare esperimenti a lungo termine, nè di proporsi fini sociali, sia pure in zone bisognose di assistenza, ma soltanto quello di provvedere ad investimenti di adeguato reddito.

È indubbio che se la perizia del prof. Enrico Romano avesse preceduto tutte le altre consulenze, o l'investimento non sarebbe stato eseguito o, qualora lo fosse stato, tutti dovrebbero rispondere di colpa grave.

A titolo d'informazione diamo l'elenco delle relazioni susseguitesi nel tempo su iniziativa degli organi direzionali dell'INPS sulla questione di San Giovanni Suergiu:

1952 Commissione Delogu-Boi-Trombino
1952 Commissione Giuliani-Persico-Meloni
1953 Sig. Carlo Meloni
1953-1957 Dott. Francesco Passino
1960 Commissione Boi-Delogu-Trombino
1963 Commissione De Marco-Albertario-De Maria
1964 Prof. ing. Mario Brozzu
1965 Prof. Enrico Romano
1967 Commissione Giorgi-Orsi-Lobina

Sempre a titolo d'informazione, si rende noto che per tutti codesti studi si è raggiunto un onere di spesa che oltrepassa le lire 7.790.313, cifra per altro non definitiva in quanto per una commissione fu erogata una semplice anticipazione.

* * *

Rimane da ultimo alla Commissione il compito di suggerire, sulla base dei dati di fatto totalmente negativi come sopra è dimostrato, le soluzioni più opportune perchè sia impedito il susseguirsi di bilanci deficitari o, meglio ancora, perchè sia definitivamente eliminata questa forma di investimento che esula, per motivi di diritto, dai compiti dell'Istituto. La Commissione ritiene che tale suggerimento comporterebbe un esame approfondito, ma non può esimersi dall'esprimere un'opinione che sinteticamente prevede due sole possibilità: o privarsi completamente della gestione del comprensorio di San Giovanni Suergiu affidandola a terzi nei modi e nelle forme che si riterranno più convenienti, o porre in vendita, in forma totale o parziale, il complesso immobiliare in questione.

A questo proposito la Commissione rileva con soddisfazione da un rapporto fornito dal Presidente Fanelli in data 10 maggio 1967 che « sia la Commissione consultiva agraria, sia il Comitato esecutivo (rispettivamente in diverse sedute del gennaio-febbraio '67 e del marzo-aprile '67), hanno voluto riaffermare il preciso intendimento di procedere alla quanto più possibile sollecita cessazione dell'attività agraria e, comunque, della gestione diretta delle aziende ». La Commissione si dà carico che, nelle more delle iniziative che dovranno essere assunte, occorre evitare che l'azienda di S. Giovanni Suergiu deperisca sino a cadere in abbandono e pertanto l'obiettivo immediato deve essere quello di raggiungere il pareggio di gestione, abolendo tutte le spese di amministrazione relative agli uffici centrali, responsabilizzando il direttore in loco dell'azienda ed effettuando periodici controlli tecnici.

La Commissione auspica poi il graduale smobilizzo dell'ufficio agrario mano mano che le varie aziende saranno trasformate secondo il piano esposto nel rapporto del Presidente, mentre formula riserve circa ogni ulteriore stanziamento per spese che non rivestano carattere di assoluta e indispensabile necessità.

CAPITOLO VII

INVESTIMENTI FINANZIARI NELL'A.M.M.I.

Cronologia dei fatti aziendali

1936 — Con regio decreto-legge 6 gennaio 1936, n. 44 (convertito con modificazioni nella legge 10 aprile 1936, n. 1024) viene costituita l'AMMI (Azienda Minerali Metallici Ita-

liani), ente di diritto pubblico avente gestione autonoma con lo scopo di « promuovere la ricerca e la coltivazione dei giacimenti dei minerali metallici nel territorio nazionale, nonchè l'utilizzazione, la distribuzione ed il commercio dei minerali stessi ».

Il fondo di dotazione, stabilito in L. mil. 20, doveva essere fornito interamente dallo Stato, ma la succitata legge ammetteva la partecipazione di Istituti finanziari, di risparmio e di assicurazione, previa domanda al Ministero delle finanze, anche in deroga a disposizione di legge e di statuto, per una quota non superiore al 40% del capitale sociale.

La partecipazione dell'INPS al capitale dell'Ente si concretizza nella cifra di lire mil. 5 (pari al 25% del capitale sociale) con deliberazione del Comitato esecutivo del 30 marzo 1936.

1937 — Aumento del capitale sociale da L. mil. 20 a L. mil. 50 (R.D.L. 17-6-1937, numero 1192). L'INPS interviene con una quota di L. mil. 2,5 (delibera Comitato esecutivo 7 ottobre 1937).

1938 — Aumento del capitale sociale da L. mil. 50 a L. mil. 100 (R.D.L. 21-11-1938, n. 1848). L'INPS eleva la sua partecipazione di altre L. mil. 7,5 (delibera Comitato esecutivo 24-2-1939).

1940 — Aumento del capitale sociale da L. mil. 100 a L. mil. 140 (legge 25-8-1940, n. 1336). L'Istituto interviene con L. mil. 6 (delibera Comitato esecutivo 20-11-1940).

1941 — Aumento del capitale sociale da L. mil. 140 a L. mil. 200 (legge 11-12-1941). L'INPS interviene con L. mil. 9 (delibera Comitato esecutivo 17-9-1941).

Partecipanti al capitale dell'AMMI nel dicembre 1941:

Stato	quota L. mil. 120	60%
INPS	quota L. mil. 30	15%
INA	quota L. mil. 30	15%
Banco di Napoli	quota L. mil. 20	10%
Totale	L. mil. 200	100

1936-41 — In questo primo periodo l'AMMI svolge una funzione di ricerca di minerali metallici (finalità autarchiche); successivamente amplia il proprio campo operativo svolgendo attività industriale e commerciale.

Queste ultime attività vengono svolte attraverso il rilievo o la costituzione di nuove società operanti in Italia e all'estero (Albania). L'AMMI viene così ad assumere il carattere di holding. Le società controllate gestiscono miniere di oro, antimonio, stagno, manganese, nichelio ed estendono l'attività nel settore del piombo e dello zinco, rilevando la Società Imprese Minerarie Trentine (miniere di Monteneve).

1941 — A seguito degli eventi bellici viene affidata all'AMMI la gestione commissariale delle società di proprietà di cittadini stranieri operanti in Italia nel settore del piombo e dello zinco (Società Vieille Montagne, Società di Nobida, S.A. Miniera e cave del Predil, con miniere in Sardegna, nel Bergamasco e in provincia di Udine).

1942 — Viene costituita la SAPEZ — Società per Azioni Piombo e Zinco — con capitale sociale di L. mil. 12 sottoscritto per 2/3 dall'AMMI e per 1/3 dalla Società Vieille Montagne.

1946 — Cessate le ostilità belliche, dopo laboriose trattative, si perviene ad una serie di transazioni con le società belghe titolari delle concessioni. La società Vieille Montagne cede all'AMMI la propria partecipazione nella SAPEZ, mentre quest'ultima si assicura le miniere esistenti nella provincia di Cagliari (Agruxan, Masua, Nobida, Montecani, Acquarosi) e quelle del gruppo di Gerno, in provincia di Bergamo.

1948 — Con D.L. 8 maggio 1948, n. 1364 viene ridisciplinato l'ordinamento dell'AMMI e precisato l'oggetto sociale. Infatti viene stabilito che: la società può ricercare e coltivare i giacimenti di minerali metallici; installare ed esercitare impianti metallici e chimici; commerciare i suddetti prodotti. Può inoltre rilevare e gestire imprese ed assumere partecipazioni, eccetera.

Con tale decreto tra l'altro si dispone che alla gestione dell'Azienda venga preposto un Consiglio di amministrazione, composto da un Presidente e da otto membri (tre in rappresentanza dei Ministeri: Industria, Finanze e Tesoro; due designati dagli Istituti partecipanti e tre prescelti tra esperti in materia economica e industriale designati dal Ministero Industria e Commercio) e che il controllo venga esercitato da un collegio composto da cinque Sindaci (tre in rappresentanza dei Ministeri e due degli Istituti partecipanti al capitale). Inoltre si stabilisce che un delegato della Corte dei Conti intervenga ai lavori del Collegio Sindacale al fine di controllare la gestione finanziaria. L'Azienda viene obbligata a comunicare, all'inizio di ciascun esercizio, il proprio programma di azione e a presentare il bilancio consuntivo accompagnato dalle relazioni di legge, per l'approvazione dei suddetti Ministeri. L'AMMI si dispone praticamente a lasciare tutta l'attività industriale alle società controllate.

1948-50 — Attraverso la controllata SAPEZ, l'AMMI inizia la costruzione dell'impianto di Ponte Nossa per la produzione di zinco elettrolitico. L'importo dell'investimento è preventivato in L. mil. 2.500, il capitale di copertura viene approvvigionato con operazioni di prestito in Italia e all'estero e con l'aumento del capitale sociale della SAPEZ, tutto sottoscritto dall'AMMI.

1950-53 — Entra in funzione l'impianto di Ponte Nossa. Il costo del complesso industriale si aggira intorno alle L. mil. 4.700.

1953 — Il Consiglio di amministrazione dell'AMMI, ravvisata la necessità di aumentare il capitale sociale, a causa della grave tensione finanziaria dell'azienda (gli investimenti per la maggior parte sono coperti con debiti a breve e media scadenza) e del ristagno del mercato del piombo e dello zinco, interpella gli azionisti per conoscere a priori la loro adesione alla nuova sottoscrizione. Al Comitato esecutivo dell'INPS si sottopone una relazione, sui precedenti dell'AMMI, nella quale si evidenzia il dividendo corrisposto dalla azienda nel corso della sua vita: fino al 1940 4 %, nulla dal 1941 al 1946, 1947-48 5%, 1949 7,50%, 1950 7,50%, e nel contempo si fa presente che la Commissione per l'attività patrimoniale ha espresso un parere di massima favorevole. Il Comitato esecutivo ritiene che per poter adottare una decisione occorrono ulteriori elementi informativi e all'uopo dà mandato alla Direzione generale.

Il Consiglio d'amministrazione dell'AMMI, senza attendere il parere dell'INPS, delibera l'aumento del capitale sociale da lire mil. 200 a L. mil. 3.000 con il versamento di L. mil. 2.800 da effettuarsi in proporzione alle rispettive quote.

Successivamente viene informato il Comitato esecutivo dell'Istituto con una relazione che oltre alla delibera del Consiglio di amministrazione dell'AMMI riassume le condizioni economiche e finanziarie dell'azienda.

1954 — L'INA e subito dopo il Banco di Napoli non aderiscono all'aumento del capitale sociale che diventa quindi di L. milioni 2.300. Nel corso delle diverse riunioni del Comitato esecutivo dell'INPS, nonchè nelle sedute del Senato (in occasione dell'esame del disegno di legge concernente l'aumento del capitale sociale dell'AMMI) affiorano considerazioni poco favorevoli all'azienda. Viene rilevata la difficoltà dello Stato di esercitare un controllo efficace, « dato che mentre l'AMMI risultava praticamente proprietaria di tutto il pacchetto azionario della SAPEZ, quest'ultima partecipava ad un'altra società (la RI.MI.SA., società per le ricerche minerarie in Sardegna), controllata dalla Montevecchio, che a sua volta era controllata dalla Montecatini, sì che si era in presenza di anelli di una lunga catena e gli Enti partecipanti, mentre credevano di controllare tutto, finivano invece col non controllare nulla ».

Il Comitato esecutivo dell'Istituto con delibera 8-4-1954 dà mandato ad una Commissione di consiglieri apositamente formata (Vice Presidente on. Cappugi, Carapezza, Rodinò, Siglienti, e il Presidente del Collegio Sindacale) di raccogliere

notizie sulla situazione patrimoniale e finanziaria dell'azienda e sui rapporti della stessa con la SAPEZ. Quasi contemporaneamente a tale decisione giunge la pubblicazione della legge con la quale si aumenta il capitale sociale dell'AMMI.

La predetta Commissione, dopo l'esame dei vari problemi e in vista di una fusione della SAPEZ con l'AMMI da effettuarsi entro un anno, considera che lo stato patrimoniale consolidato delle due società sia soddisfacente e proporzionato il rapporto tra immobilizzazioni e mezzi propri; e ritiene la situazione equilibrata con l'aumento del capitale sociale previsto.

Sulla base della suddetta relazione l'INPS delibera in data 14-7-54 la propria partecipazione (L. mil. 420), condizionandola però all'assorbimento della SAPEZ nell'AMMI. Il capitale sociale diventa pertanto di lire milioni 2.720.

1955-56 — Miglioramento della situazione aziendale.

1957 — Si verifica di nuovo un andamento deficitario e si palesa una notevole pesantezza nella situazione patrimoniale.

1958 — Le perdite raggiungono la cifra di L. mil. 2.250 circa (le quote di ammortamento risultano inferiori a quelle previste dagli Enti fiscali, le valutazioni di magazzino non appaiono prudenziali, ecc.).

1958-59 — La situazione generale della Società peggiora ulteriormente fino ad evidenziare perdite per un importo pari al 95 per cento del capitale proprio. Tale peggioramento viene imputato alle seguenti cause:

— caduta dei prezzi dei principali prodotti (zinco, piombo, ecc.);

— aumento dei costi di produzione;

— impossibilità di licenziare gli operai esuberanti per ragioni di ordine sociale;

— elevato onere per interessi passivi.

1959 — È disposta la soppressione dell'AMMI Ente di diritto pubblico (legge 24 luglio 1959, n. 608) e la contemporanea costituzione di una S.p.A. con la denominazione sociale « AMMI S.p.A. » alla quale viene trasferito il complesso aziendale dell'Ente soppresso.

Il patrimonio netto del soppresso Ente risultante dall'ultimo bilancio si evidenzia in L. mil. 135, accusando così una perdita netta di L. mil. 2.584.

Tale situazione viene esaminata dal Comitato esecutivo dell'INPS il quale all'unanimità manifesta il proprio disappunto per la grave situazione in cui si è venuta a trovare l'AMMI, con la conseguente perdita per l'Istituto della propria partecipazione pari a lire mil. 427.

Il capitale sociale al valore nominale e quello derivante dalla svalutazione risulta infatti ripartito come segue:

SOCI	*Valore nominale*		*Valore reale*	
	L.mil.	*%*	*L.mil.*	*%*
Stato	2.220	81,62	111,0	81,62
INPS	450	16,55	22,5	16,55
INA	30	1,10	1,5	1,10
Banco Napoli	20	0,73	1,0	0,73
Totale . . .	2.720	100,—	136,0	100,—

1959 — L'INPS delibera la sottoscrizione all'atto costitutivo dell'« AMMI S.p.A. » con il conferimento della propria quota risultante dall'ultimo bilancio approvato dall'AMMI (L. mil. 22,5).

1960 — L'Assemblea straordinaria dell'AMMI S.p.A. delibera l'aumento del capitale sociale da L. mil. 136 a L. mil. 5.650. La quota di sottoscrizione di spettanza dell'INPS risulta di L. mil. 911,25.

Dopo un dettagliato esame a consuntivo della situazione generale e delle prospettive di bilancio dell'attività aziendale, il Comitato esecutivo dell'Istituto, nella adunanza del 30 giugno 1960, delibera di partecipare all'aumento del capitale sociale.

A seguito del suddetto aumento, il capitale sociale risulta così distribuito:

	L. mil.	
Stato (Min. Part. Statali)	4.611	81,61%
INPS	934	16,53%
INA	62	1,10%
Finanziaria E. Breda	43	0,76%
Totale	5.650	100,—

1960 — L'AMMI nel suo primo anno di gestione (1960) consegue un utile contabile di L. mil. 53.

1961-62 — Si determina di nuovo una pesante situazione deficitaria. Il bilancio al 31-12-1962 (l'ultimo approvato) evidenzia una perdita netta di L. mil. 1.670, alla formazione della quale non concorre alcun onere per ammortamento. Tale cifra sommata a quella dell'esercizio 1961 (L. mil. 340 ca.) fa ascendere la perdita netta contabile a L. mil. 2.010.

1964 — L'Assemblea straordinaria dei soci dell'AMMI delibera la riduzione del capitale sociale da L. mil. 5.650 a L. mil. 2.260 con una svalutazione pari al 60% e con lo stesso atto aumenta il suddetto capitale da L. mil. 2.260 a L. mil. 8.260. Il rappresentante dell'INPS si astiene dalla votazione. Il Comitato esecutivo dell'Istituto in data 23 dicembre 1964, mentre prende atto della nuova perdita subita per effetto della riduzione del capitale sociale, perdita ammontante a L. mil. 560,25, delibera di non partecipare all'opzione.

1964 — L'Assemblea straordinaria dei soci dell'AMMI delibera un ulteriore aumento del capitale sociale da L. mil. 8.260 a lire mil. 12.260.

Il Comitato esecutivo dell'Istituto nella adunanza del 20 luglio delibera di non partecipare all'opzione.

Concludendo: le perdite globali contabilizzate, subite dall'INPS nell'AMMI dal 1936 al 1964, a seguito delle due svalutazioni ufficiali del capitale, ammontano a L. mil. 987,75 suddivise in ordine di intervento nel capitale sociale come segue:

— sulle partecipazioni dal 1936 al 1959: L. mil. 427,50;

— sulle partecipazioni dal 1959 al 1964: L. mil. 560,25;

— totale perdite: L. mil. 987,75.

Le partecipazioni dell'INPS, in ordine di tempo furono:

Fino al 1953	L. 30	milioni
Nel 1954	L. 420	milioni
Nel 1959	L. 911,25	milioni
Totale	L. 1.361,25	milioni
Perdite contabili	L. 987,75	milioni
	L. 373,50	milioni

Questo residuo rappresenta circa il 3% del capitale attuale di 12 miliardi, ma di fronte alla mancata applicazione di criteri prudenziali nella valutazione di molte voci di bilancio è da ritenersi come perdita reale l'intera partecipazione dell'INPS e cioè lire mil. 1.361,25.

OSSERVAZIONI

Dalla cronologia degli eventi attraversati dall'AMMI, che possono essere racchiusi in quattro successive fasi (1936-1945; 1945-1954; 1954-1960; 1960-1965), emergono i seguenti rilievi:

1) La prima fase, che inizia con la costituzione della società, e la contemporanea partecipazione dell'Istituto al capitale sociale (1936) fino al 1945, presenta aspetti di difficile analisi date le vicissitudini attraversate dalla nazione nel travagliato periodo storico in esame.

Premesso che le finalità istituzionali dell'INPS, nel campo degli investimenti in genere, debbono seguire costantemente il fine della redditività degli stessi; si deve notare

come la partecipazione dell'Istituto al capitale di fondazione dell'AMMI non sia stata deliberata in analogia a tale premessa.

Infatti il primo intervento e le costanti adesioni agli aumenti del capitale sociale, fino al 1941, furono in gran parte ispirati da motivi sociali e politici, sui quali prevalevano esigenze di una politica di autosufficienza di ordine generale, che si perseguiva nel campo economico.

2) Diversa considerazione deve invece farsi per gli eventi succedutisi dal dopo guerra al 1954. Per quanto riguarda i risultati economici conseguiti e la situazione patrimoniale e finanziaria determinatasi fino al 1948 molto deve attribuirsi agli eventi conseguenti all'ultimo conflitto.

Appare alquanto discutibile l'emanazione del decreto-legge 8 maggio 1948, n. 1364, che ridisciplinava l'ordinamento dell'AMMI e, tra l'altro, autorizzava l'AMMI a « rilevare e gestire imprese ed assumere partecipazioni azionarie in società costituite o da costituirsi, aventi in tutto o in parte gli scopi, eccetera ». Con tale provvedimento si veniva, in pratica, a rendere del tutto inefficace il controllo da parte degli Enti preposti, e alquanto illusorio quello degli organi consiliari.

Infatti, come poi accadde, l'AMMI, servendosi di società controllate — tra le quali emergeva per importanza degli investimenti la SAPEZ — decentrò a queste la quasi totalità delle attività industriali vere e proprie, trasformandosi così in società finanziaria. Da ciò ne derivò che gli obblighi ed i controlli previsti dalla suesposta legge (obbligo di comunicare il proprio programma di lavoro all'inizio di ciascun esercizio ai Ministeri addetti al controllo e gli altri dianzi elencati) venivano ad essere del tutto evasi. Le società controllate, che a loro volta avevano intrecciato rapporti di partecipazione azionaria con altre società per scopi non del tutto chiari, eseguivano i loro programmi di investimento e di lavori senza alcun controllo da parte degli Enti autorizzati dalla suesposta legge.

Si vede così come la SAPEZ, per la costruzione dell'impianto di Ponte Nossa, preventivasse nel 1949 L. mil. 2.500 e come invece a consuntivo risultasse una spesa di L. mil. 4.700 circa.

In definitiva la legge 1948 diede la possibilità agli amministratori di evadere ad ogni serio controllo.

Quando nel 1953 si presentò la necessità di ristrutturare patrimonialmente l'AMMI, fu necessario compilare un bilancio consolidato di gruppo in quanto da quello della società madre (AMMI) era impossibile comprendere le reali esigenze del gruppo stesso.

Certamente dal bilancio dell'AMMI e in particolare dalla sola voce « partecipazione » non si poteva comprendere quale mole di interessi, di investimenti e di rapporti fossero già maturati tra le controllate ed i terzi; nè, tanto meno, i metodi di conduzione formulati ed attuati. Forse con le controllate si era voluto snellire l'attività gestionale del complesso, ma ciò aveva minato irrimediabilmente le funzioni di controllo degli Enti partecipanti al capitale.

Quando venne avanzata la necessità dell'aumento del capitale sociale dell'AMMI, la suesposta situazione era però ben chiara all'INPS. Infatti, come si è visto, l'Istituto pose quale condizione alla sottoscrizione della propria quota di capitale la fusione della SAPEZ nell'AMMI; inoltre non poteva essere sconosciuto il pessimo metodo di conduzione degli affari sociali.

A prova di ciò, è da rilevare che l'INA non accettò l'opzione e quindi non sottoscrisse la propria quota di capitale, ed il Banco di Napoli, che in un primo momento aveva aderito alla sottoscrizione, anch'esso si rifiutò di parteciparvi. Altra considerazione da fare, è che l'INPS non poteva presentare a giustificazione del suo operato la preoccupazione di perdere la propria partecipazione, in quanto l'importo sino allora versato risultava di modestissima entità (L. mil. 30) a fronte della nuova partecipazione di lire mil. 420. D'altra parte le diverse discussioni e « il travaglio subito » dal Comitato esecutivo dell'Istituto e dagli organi di controllo dello stesso, non dimostrano certo « cautela e ponderatezza » nell'esame della situazione generale dell'AMMI, come si vuol far rilevare dai documenti ufficiali agli atti del Senato, ma dimostrano invece che gli organi

sociali competenti erano al corrente della anomala situazione aziendale e che « prudenza e ponderatezza » avrebbero dovuto invece sconsigliare l'ulteriore partecipazione al capitale della società, decisa invece dal Comitato esecutivo il 14 luglio 1954.

3) La fase che inizia dal 1954 sino al successivo intervento azionario dell'Istituto nell'AMMI (1960) vede maturare le circostanze che determinarono la perdita completa dell'importo versato per l'aumento del capitale sociale nel 1954. Non sono certo i risultati economici degli esercizi 1955 e 1956 a giustificare la realizzabilità degli ottimistici programmi di lavoro predisposti nel 1953-54 dagli amministratori dell'AMMI per sollecitare l'intervento degli azionisti a quella data. La Commissione è dell'avviso, invece, che i risultati evidenziati in quei due bilanci, concretizzatisi con un utile di modestissime proporzioni, rappresentassero utili essenzialmente contabili. In realtà non vi fu utile ma perdita e le risutanze ufficiali vennero ricavate manipolando pesantemente i dati contabili di bilancio. Infatti, negli esercizi 1957-1958 si evidenzia una perdita di notevolissima entità e tale da non poter essere imputata ai soli esercizi in questione. Quando nel 1959 viene comunicato che le perdite complessive hanno depauperato del 95% il capitale sociale (forse in realtà ci si trovava di fronte ad un *deficit* patrimoniale) vengono portate a giustificazione di questa situazione gli stessi argomenti presentati all'epoca dell'intervento azionario del 1954. Ciò che suscita perplessità è la conoscenza da parte dell'Istituto delle cause del dissesto (aveva i suoi rappresentanti nell'ambito degli organi sociali dell'AMMI) e la mancata denuncia circostanziata agli organi di controllo prima che il dissesto prendesse forma pubblicitaria.

Il risultato, come nel 1954, è quello di un ulteriore e massiccio intervento dell'INPS nell'aumento del capitale sociale della nuova società « AMMI S.p.A. », pari a L. milioni 911,25.

4) Con una successione identica a quella verificatasi a seguito dell'intervento del 1954, si sviluppano anche dopo il 1960 gli ormai consueti risultati: nel primo esercizio si evidenzia un utile, contabile, di appena L. mil. 53 (di dubbia veridicità), nei successivi si palesano perdite tali da compromettere la vita della società stessa. Di nuovo sorge l'esigenza di reintegrare, e di elevare il capitale sociale, si presentano nuovi programmi di lavoro, si sollecitano interventi, eccetera.

Questa volta l'INPS non sottoscrive e pone così termine alla sua avventura AMMI.

In conclusione dagli esami degli interventi finanziari dell'Istituto, la Commissione ha constatato che:

a) a questa complessa e discutibile operazione, l'Istituto deve imputare una perdita contabile di L. mil. 987,75 ed una perdita reale di quasi tutta la sua partecipazione azionaria (1.361 milioni);

b) gli organi d'amministrazione dell'Istituto non hanno tenuto nel debito conto, anche in questo caso, i fini istituzionali dell'INPS; sebbene alcuni consiglieri e sindaci avessero fatto presente, in più occasioni, la pericolosità degli investimenti nell'AMMI e la loro errata destinazione;

c) gli organi di controllo dell'AMMI ed in particolar modo i funzionari dell'INPS preposti, con incarichi speciali (consiglieri e sindaci), negli organi sociali dell'AMMI hanno dimostrato notevoli manchevolezze nell'espletamento delle loro funzioni. Al riguardo non si è a conoscenza di rilievi scritti fatti dai funzionari suddetti, che anticipassero il verificarsi di situazioni anomale. Si legge invece, nei verbali del Comitato esecutivo, che il Collegio sindacale dell'AMMI ha sempre rivolto il suo plauso agli amministratori.

A questo proposito si riporta una dichiarazione del Presidente del Collegio sindacale dell'INPS, Medugno, verbalizzata nella seduta del Comitato esecutivo del 22 ottobre 1959: ...« meraviglia, infine, che il Collegio sindacale dell'Azienda AMMI per ben 4 anni abbia rivolto il suo plauso agli amministratori, i quali avrebbero persino nascosto l'effettiva situazione con l'esposizione in bilancio di crediti fittizi e persino con la non iscrizione di perdite di esercizio ».

CAPITOLO VIII

VERSAMENTI DELLE BANCHE A FINI ASSISTENZIALI

La Commissione ha anche preso in esame il tema dei versamenti delle Banche a « fini assistenziali », che già era stato oggetto d'indagine nella relazione dell'on. Medugno, il quale affermava che al Presidente on. Corsi, tra il 1949 e il 1960, furono elargite da varie Banche somme dell'importo complessivo di 191.400.000 lire, perchè venissero destinate a fini assistenziali, e precisamente:

Banca nazionale del lavoro	L.	150.000.000
Banco di Napoli	»	3.000.000
Banco di Roma	»	4.000.000
Banco di Sicilia	»	4.700.000
Monte dei Paschi di Siena .	»	4.000.000
Credito italiano	»	4.000.000
Banca commerciale italiana	»	4.000.000
Banca popolare di Novara	»	3.000.000
Cassa di risparmio di Roma	»	2.700.000
Cassa di Risparmio delle Province lombarde . . .	»	8.000.000

Da più esatti accertamenti tali somme ammontano a complessive L. 193.400.000, come risulta dal dettaglio dell'Ufficio Ragioneria dell'INPS, da cui appaiono non soltanto la ripartizione di queste somme ai vari « Fondi speciali » a disposizione del Presidente e del Direttore generale, ma anche le somme stanziate dal Comitato esecutivo ad integrazione dei detti « Fondi » e precisamente: a disposizione del Presidente dal 1949 al 1964 L. 414.861.662, mentre le somme stanziate dal Comitato esecutivo a favore dei « Fondi » del Direttore generale ammontano dal 1951 al 1966 a L. 112.450.000.

Si rileva che il contributo per opere assistenziali fu continuativo da parte della Banca nazionale del lavoro dal 1949 al 1961, con una somma annua dapprima di 10 milioni e poi, negli anni 1956-59, di 21 milioni, per ridursi nel 1960-61 a due milioni. Gli altri Istituti, invece, iniziarono la corresponsione dei contributi nel 1956 e terminarono nel 1959. Dopo il 1961, nessun contributo sotto il titolo di « contributi per opere assistenziali » è stato più erogato da alcun Istituto di credito.

Le opere assistenziali dell'INPS erano molteplici e venivano alimentate da questi fondi a disposizione del Presidente e da altri minori a disposizione del Direttore generale. L'improvvisa cessazione di questi contributi da parte degli Istituti bancari, è stato motivo di contestazione all'ex Direttore generale Cattabriga, il quale ha risposto: « Posso dire che ad un dato momento il Presidente chiese al Consiglio d'amministrazione, motivando che non aveva più soldi dalle banche, di fare delle erogazioni per i suoi fondi e il Consiglio cominciò con 10 milioni a trimestre e si spinse, se non ricordo male, fino a 15 milioni. Ricordo che dissi a Medugno che erano eccessivi questi soldi da distribuire senza titolo speciale. Medugno mandò Roselli a fare il controllo dei sussidi che il Presidente erogava attingendo da questi fondi e poi non so più che cosa combinarono. Comunque credo ci sia stata concomitanza tra la cessazione dei contributi delle banche e la richiesta del Presidente di avere direttamente dall'Istituto dei mezzi per alimentare i suoi fondi ».

Ciò che meraviglia la Commissione è la cessazione improvvisa e generale dell'erogazione di questi fondi di beneficenza da parte delle banche ed anche di quegli Enti che hanno, come propria finalità, la beneficenza, ad esempio le Casse di risparmio. Si pongono le domande: perchè a partire dal 1959 cessarono queste erogazioni? Furono dirottate per altra via?

A tali domande il dottor Cattabriga risponde: « Non lo so. Comunque il Consiglio d'amministrazione, composto di 32 persone, è un organo che non si occupava a fondo delle cose... Il Comitato esecutivo si riuniva tutte le settimane ma, tutto sommato, finiva col non approfondire niente e il timone era lasciato con larga libertà nelle mani del Presidente ».

Ad analoghe domande di cui sopra il dottor Benedetti, Capo Ufficio ragioneria dell'INPS, risponde: « Probabilmente ad un certo momento si è riflettuto che quelle ero-

gazioni potessero essere considerate illegittime, per cui fu invece stabilito che fosse lo stesso INPS a sovvenzionare tali Fondi con mezzi propri. Però sul fatto che si rinunciò a chiedere alle banche o che le banche si rifiutarono di continuare a pagare un contributo puramente facoltativo, a carattere caritativo non posso dire niente ». Richiesto del motivo per il quale non sarebbero state sollecitate tali contribuzioni, posto che tale forma di beneficenza era ormai tradizionale, il dott. Benedetti risponde: « Mi pare di aver già detto che non sono in grado di rispondere a questa domanda » e quindi aggiunge: « Per la questione dell'erogazione dei Fondi di beneficenza bisogna ricordare che gli accordi con le varie banche erano in sostanza tenuti sotto l'egida della Banca nazionale del lavoro. Quest'ultima, che è la nostra principale banca, era quella che faceva da tramite tra l'Istituto e le altre banche per stabilire le varie condizioni. Evidentemente è intervenuto un accordo, tra tutte le banche, di cessare le contribuzioni. In altri termini, non è dipeso dalla decisione di ciascuna singola banca ma è stato evidentemente un accordo di carattere generale ». Fu eccepito che purtroppo anche le Casse di risparmio, che hanno la specifica finalità della beneficenza, hanno dovuto adattarsi e il dott. Benedetti stranamente risponde: « D'altra parte, siccome l'Istituto non ha lo scopo di fare della beneficenza, le Casse di risparmio l'avranno fatta sotto altra forma, tramite altre organizzazioni ».

Interrogato su questo argomento il Presidente della Banca del lavoro, dott. Longo, si è limitato a dichiarare: « Non lo saprei dire. Probabilmente le banche avranno fatto pagamenti, sono aumentati i tassi e hanno voluto fare economia, ma non saprei proprio dire quali sono i motivi precisi ». Contestata la circostanza di un accordo per cessare le contribuzioni, la risposta fu: « Questo non sono in grado di dirlo ».

Anche il dott. Lucentini, Direttore centrale della Banca del lavoro, opportunamente interrogato sull'argomento ha dichiarato: « I servizi per noi sono stati un crescendo e via via che crescevano i servizi crescevano gli oneri. Non possiamo aggiungere all'onere dei servizi l'onere della beneficenza: ad un certo momento abbiamo detto basta ».

Lo stesso dott. Lucentini dichiara poi di « non ricordare » perchè tutte le altre banche fecero altrettanto, ammette però che ancor oggi la Banca del lavoro eroga somme a scopo di beneficenza a enti vari « nei limiti delle nostre possibilità » ma aggiunge che dopo il 1961 « quando cessammo di fare queste elargizioni all'INPS non fummo pregati di dare altro ». Infine dichiara: « Da parte nostra dirottamenti non ve ne sono stati. Noi in quel momento abbiamo smesso e non abbiamo dato altro, per le altre banche non lo posso confermare ».

Su questo tema, pertanto, di per sè modesto ma di grande valore morale, la Commissione non si è trovata in condizioni di poter dare una risposta alle domande più sopra riferite. Ormai da oltre dieci anni le banche contribuivano ad alimentare i fondi di beneficenza dell'Istituto, era una tradizione nobile e che per alcuni enti entrava nelle proprie finalità statutarie, e quindi l'improvvisa e totale cessazione avvenuta — come afferma il dott. Benedetti — sulla base di un accordo di cui la Banca nazionale del lavoro si sarebbe resa promotrice, permette di ipotizzare quanto meno il verificarsi di qualche intervento che sfugge alla identificazione da parte della Commissione d'inchiesta.

Tutto ciò aggravato dal fatto che l'Istituto, al cessare delle erogazioni benefiche, non si è curato neppure — come risulta dagli interrogatori — nè di chiederne la continuazione nè di chiedere i motivi della cessazione.

Concludendo, la Commissione esprime un parere negativo sull'esistenza di questi fondi che dovrebbero essere aboliti in linea generale. Può essere invece riconosciuto opportuno un fondo interno per assistenza a dipendenti dell'Istituto, in particolari condizioni di bisogno, purchè esso sia iscritto con atto formale in bilancio e sia amministrato nel modo più congruo alla natura della destinazione del fondo stesso.

CAPITOLO IX

INTERESSI SUI CONTI CORRENTI APERTI DALL'INPS CON GLI ISTITUTI BANCARI

La Commissione ha creduto opportuno approfondire quella parte della relazione d'inchiesta Medugno che tratta il tema delle maggiorazioni di interesse sui fondi depositati dall'INPS in conti correnti aperti con diverse banche.

Il Presidente del Collegio sindacale nella sua relazione così si esprime: « Dalle indagini effettuate è risultato inoltre che tra il 1950 e il 1954 erano state versate all'INPS altresì maggiorazioni di interessi sui fondi depositati nei conti correnti da varie banche per un complesso di lire 779 milioni 696.950.

Più precisamente erano stati effettuati versamenti a tale titolo per i seguenti importi:

dalla Banca nazionale del lavoro	L.	346.235.566
dal Banco di Napoli . . .	»	5.390.356
dal Banco di Roma . . .	»	199.003.793
dal Banco di Sicilia . . .	»	26.487.512
dal Monte dei Paschi di Siena	»	37.439.606
dal Credito Italiano . . .	»	74.141.315
dalla Banca commerciale italiana	»	55.473.520
dalla Cassa di risparmio di Roma	»	7.544.520
dalla Banca nazionale dell'agricoltura	»	1.048.010
dall'Istituto S. Paolo di Torino	»	17.126.738
dal Banco di S. Spirito . .	»	9.806.330
Totale . . .	L.	779.696.950

Somme tutte, che furono contabilizzate come interessi bancari, comprensivamente di 15 milioni che dalla Banca nazionale del lavoro erano stati versati invece per il 1949, a titolo di contributo alle opere assistenziali dell'INPS, ma che da quest'ultimo furono attributi anche essi alla voce interessi bancari ».

Le indagini svolte dalla Commissione hanno appurato che gli interessi furono liberamente contrattati con gli Istituti bancari fino alla data del 1° febbraio 1954.

A questo proposito il Governatore della Banca d'Italia ha comunicato alla Commissione « che dal 1° febbraio 1954 la materia delle condizioni e norme per le operazioni ed i servizi di banca forma oggetto di una disciplina volontaristica adottata dal settore delle aziende di credito attraverso la stipulazione di un " accordo " avvenuto sotto gli auspici dell'Associazione bancaria italiana. Il predetto accordo fissa tra l'altro i limiti massimi dei tassi da corrispondere sulle operazioni passive (depositi e conti correnti). La vigilanza e il controllo sulla osservanza delle " condizioni e norme " fissate dall'accordo è devoluta ad un " Comitato accordo interbancario " — avente sede presso la predetta Associazione — al quale è riconosciuta la facoltà di applicare alle aziende inadempienti sanzioni anche di carattere pecuniario ».

A partire dal 1° febbraio 1954 ogni tasso di interesse superiore a quello previsto dall'accordo « volontaristico » bancario poneva in essere episodi di « scartellamento », ma gli organi finanziari dell'INPS hanno dichiarato che, quanto meno dal 1° gennaio 1955, il tasso degli interessi corrisposto dalle banche sui depositi è sempre stato quello previsto dal cartello bancario, senza ulteriori aggiunte extra-cartello.

A questo riguardo devesi far notare che i saggi di interesse riconosciuti all'INPS a partire dal 1° gennaio 1955, tenuto conto delle facilitazioni concesse agli Enti finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 1 del R.D.L. 20 febbraio 1932, n. 1067, mutarono al 1° gennaio 1959 e al 1° gennaio 1960 e da allora non subirono alcuna variazione. Devesi poi tener presente che i depositi bancari furono sempre suddivisi in due distinte categorie: depositi in conto corrente ordinario e depositi in conto corrente vincolato e che per ogni categoria i vari cartelli

bancari prevedevano distinti saggi d'interesse.

La Commissione ha posto inoltre attenzione sulla situazione dei depositi quale appariva all'inizio del 1964 e come ebbero a svilupparsi i rapporti tra l'INPS e le Banche in detto anno.

Alla data del 24-8-1964, epoca in cui il Direttore generale Cattabriga fu collocato in pensione, il saggio d'interesse corrisposto sui conti correnti liberi era del 3,50 per cento sia da parte della Banca nazionale del lavoro, con la quale l'INPS aveva maggior volume d'affari, sia da parte delle altre Banche; mentre sui conti correnti vincolati era del 4,75 per cento per la Banca nazionale del lavoro, per la Banca commerciale italiana, per il Credito italiano, per il Banco di Roma e per il Monte dei Paschi di Siena. Per gli altri Istituti di credito variava dal 5 al 5,50 per cento.

In data 22 aprile 1964 la Banca nazionale del lavoro aveva proposto all'INPS: « 1) di trasferire parte delle disponibilità esistenti sul c/c ordinario intrattenuto con la B.N.L. su un conto « B », con vincolo a 1 anno. Il vincolo sarebbe soltanto apparente: l'Istituto avrebbe cioè facoltà di disporre del deposito in qualsiasi momento con un preavviso di tre mesi, senza perdita d'interesse. Il conto « B » beneficerebbe del tasso d'interesse del 4,75%. Su questo potrebbe essere trasferita una somma pari a 50 miliardi circa (la consistenza attuale del conto ordinario è di circa 195 miliardi, oltre 70 miliardi circa depositati nei conti periferici); 2) il conto corrente ordinario continuerebbe ad essere regolato al tasso del 3,50%; lo stesso tasso verrebbe però esteso a tutti i c/c periferici, i quali oggi beneficiano di un tasso inferiore (2,50%) quando la giacenza media è inferiore ai 500 milioni. Il dott. Lucentini afferma di essersi fatto portavoce anche degli altri massimi Istituti di credito, i quali intendono concertare un'unica linea di condotta nei confronti del nostro Istituto e per tale scopo hanno dato incarico alla B.N.L. di promuovere i necessari accordi con l'Istituto stesso ».

Il direttore generale Cattabriga in data 4 maggio 1964 apponeva in calce alla lettera d'offerta il seguente appunto: « considerato che non sussiste praticamente un impegno al vincolo da parte nostra, mentre vi è un aumento sensibile nell'interesse di c/c approvo la proposta ». Tre mesi dopo, in data 3 agosto 1964, il vice Direttore generale dott. Masini (trovandosi il dott. Cattabriga in ferie) fu costretto a richiedere lo svincolo di quasi tutti i depositi vincolati che fruttavano il 4,75 per cento ed anche di qualche piccolo deposito che fruttava il 5 e il 5,50 per cento.

In quell'occasione l'INPS promosse una discussione con tutti gli Istituti bancari, perchè gli fosse corrisposto il saggio del 4,75 per cento su tutti i conti correnti, sia ordinari che vincolati, e le Banche accettarono unanimemente tale proposta, fatta eccezione per la Banca nazionale del lavoro, che invece accettò di corrispondere soltanto il 4,50 per cento. Tale saggio fu infatti corrisposto dall'agosto 1964 fino all'aprile 1966 allorchè si ritornò al 4,75%. Quest'ultima modifica avvenne a seguito di una lettera del dott. Caracciolo in cui si esprimeva meraviglia che la Banca nazionale del lavoro usasse un trattamento meno favorevole rispetto alle altre Banche; nonchè a seguito di un intervento diretto dell'attuale Presidente dott. Fanelli e del Direttore generale dott. Masini, in un incontro personale col Presidente della Banca nazionale del lavoro.

La diminuzione di saggio d'interesse da parte della Banca nazionale del lavoro a partire dall'agosto 1964 ha trovato una certa giustificazione nelle dichiarazioni del dottor Benedetti, Capo Ragioneria INPS, il quale riferì che le operazioni fatte per conto dell'Istituto dalla Banca nazionale del lavoro erano molto onerose e che in effetti questa Banca, fin dall'inizio, aveva sempre sostenuto l'Istituto in tutte le sue necessità di tesoreria, sia per quanto riguarda la riscossione dei contributi, sia per quanto riguarda il pagamento delle prestazioni. Inoltre aggiunse che il rapporto con la Banca nazionale del lavoro risale ad epoca molto remota, mentre le altre Banche sono intervenute soltanto successivamente nelle provincie dove la Banca nazionale del lavoro non aveva proprie dipendenze. Questa situa-

zione, pertanto, giustificava la riduzione del tasso di interesse dal 4,75 al 4,50 per cento.

Il dott. Masini a sua volta ha offerto ulteriore giustificazione dicendo che a tale decisione si arrivò in quanto egli chiese ed ottenne « che fosse corrisposto per i depositi liberi lo stesso interesse che veniva corrisposto per i depositi vincolati ».

Il Presidente della Banca nazionale del lavoro, dott. Longo, a sua volta ha dichiarato: « Per quanto riguarda la misura degli interessi sul noto conto vincolato, il tasso del 4,75 per cento annuo venne convenuto quando il conto aveva effettive caratteristiche di stabilità in relazione al vincolo, e venne ridotto al 4,50 per cento quando l'INPS ne richiese lo svincolo con il trasferimento della somma in un conto B che era da considerare completamente libero e quindi con possibilità di prelievo totale o parziale anche a vista ».

Devesi infine ricordare che la misura dei compensi per i servizi espletati sia dalla Banca nazionale del lavoro che dalle altre per conto dell'INPS era, nel 1964, inalterata da circa 10-15 anni. Il Comitato esecutivo però con sua deliberazione in data 4 giugno 1964 provvide, in completo accordo con le banche, ad un aumento della misura dei predetti compensi, stabilendo che gli aumenti avessero decorrenza dal 1° luglio 1964.

OSSERVAZIONI

1) Il primo rilievo che la Commissione ritiene di dover effettuare riguarda il periodo anteriore al 1° febbraio 1954, ossia il periodo in cui era in atto, in tutto il sistema bancario italiano, la corresponsione di un saggio di interesse di libera determinazione. Dai documenti sopra riportati si apprende:

a) che la Banca nazionale del lavoro ha corrisposto il 3% dal 1-7-1949 ed ha poi corrisposto il 3,50% dal 1-1-1953;

b) entro lo stesso periodo di tempo si nota, invece, che: il Banco di Sicilia corrispondeva il 4% dal 1-1-1950; la Cassa di risparmio di Roma il 4% dal 5-5-1952; il Credito italiano il 4,50% dal 1-7-1953; il Banco di Roma il 4,50% (5% anche) dal 1-7-1952; il Monte dei Paschi di Siena il 4,50% dal 1-7-1953; il Banco di Santo Spirito il 4,50% dal 1-7-1953.

Vengono spontanee le domande:

per quale motivo l'INPS accettava dalla Banca nazionale del lavoro una corresponsione di interesse che era la meno favorevole rispetto a tutte le altre banche?

perchè accettava tale corresponsione da una banca che fruiva di un importo di depositi più che decuplo — mediamente — di ogni altra singola banca?

Le giustificazioni apportate non hanno convinto la Commissione perchè, se è vero che i servizi e le prestazioni corrisposti dalla Banca nazionale del lavoro all'INPS potevano ritenersi onerosi e mal retribuiti, è altrettanto vero che la Banca in conseguenza di queste prestazioni veniva a contatto con una massa di persone, le quali, logicamente, erano portate, non foss'altro che per ragioni di comodità, a trasformarsi in clientela normale della Banca stessa.

L'altra osservazione, che si riferisce alla possibilità di una maggiore difficoltà di prelievo di ingenti somme senza rigidi termini di preavviso, non ha trovato alcuna razionale spiegazione, perchè non vi è in atti elemento per escludere che anche altri enti, di analoga potenzialità finanziaria della Banca nazionale del lavoro, non fossero in grado di corrispondere uguali facilitazioni di prelievo e, tanto meno, esiste prova che questa facilitazione potesse giustificare la rinuncia ad un maggiore tasso di interesse che poteva raggiungere l'1%.

D'altronde non può non sottolinearsi che se da un lato deve essere valutato il disagio della banca nel subire improvvisi prelievi di somme ingenti, d'altro lato devesi tener presente che i prelievi vengono immediatamente, anche se gradualmente, reintegrati dai versamenti contributivi che in modo ininterrotto affluiscono alla cassa della banca.

2) Un secondo rilievo riguarda il periodo 1° febbraio 1954-agosto 1964 entro il quale

l'INPS asserisce di aver percepito dalle banche sempre e soltanto il saggio d'interesse previsto dal cartello bancario.

Una simile situazione di fatto non potrebbe che ritenersi altamente commendevole, perchè rispondente agli accordi stipulati, ma la Commissione non può sottrarsi dal ricordare come in detto periodo le operazioni di scartellamento da parte di quasi tutti gli Istituti bancari italiani fossero normali, tanto che numerosi furono gli autorevoli interventi dell'Associazione bancaria per richiamare gli Istituti all'osservanza degli accordi di cartello. D'altronde la nebulosità delle deposizioni del Presidente e del Direttore centrale della Banca del lavoro lascia la Commissione perplessa sulla esclusione di scartellamento da parte della Banca del lavoro e quindi su possibili dirottamenti di fondi extracartello.

Purtroppo la Commissione, oltre a queste constatazioni, non può rispondere con propri elementi agli interrogativi sopra formulati perchè, come dichiara il Capo del Servizio ragioneria dell'INPS dott. Benedetti, questi accordi erano « a carattere riservato, a carattere personale; non c'è una vera e propria documentazione su questo e non si può avere, perchè la Banca non può dare una documentazione relativa al cosiddetto scartellamento ».

A questo proposito non sarà inutile ricordare che l'« accordo interbancario per le condizioni » è stato per la prima volta riconosciuto dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio soltanto in data 28 gennaio 1963. Prima di tale data tutto era lasciato al senso di responsabilità dei singoli Istituti che avevano aderito all'accordo.

Con la deliberazione anzidetta si verificò finalmente una situazione che l'Associazione bancaria italiana così riassume in una sua circolare del 5 marzo 1963:

« Come si può rilevare, con le delibere prese dal Comitato:

l'accordo interbancario per le condizioni, che ogni anno soleva essere portato a conoscenza delle competenti Autorità, è stato per la prima volta ufficialmente riconosciuto. Tale formale sanzione di natura pubblicistica conferisce un nuovo carattere all'osservanza di tale accordo ed esige a tal fine un particolare impegno da parte delle Aziende di credito;

conseguentemente è stata attribuita alla Banca d'Italia la facoltà di intervenire nei confronti delle Aziende di credito, ai sensi dell'art. 32, lettera *d*), della legge bancaria, quando abbiano a determinarsi — particolarmente a causa dell'anomala applicazione dei saggi di interesse passivi — distorsioni nella distribuzione dei fondi liquidi fra i comparti del mercato a breve, a medio e a lungo termine;

L'accordo sulle condizioni per la raccolta a medio termine stipulato tra gli Istituti che sono autorizzati ad effettuare tale raccolta, ha pure formato oggetto di un riconoscimento ufficiale;

è stata per la prima volta stabilita una precisa definizione e delimitazione ufficiale della raccolta a breve e di quella a medio e a lungo termine ».

3) Altro fatto che ha richiamato l'attenzione della Commissione riguarda la situazione di favore riconosciuta dall'INPS alla Banca nazionale del lavoro, dall'agosto 1964 all'aprile 1966, allorchè accettò il saggio di interesse del 4,50 per cento sui conti vincolati (cioè il tasso di cartello) a differenza di tutte le altre banche, che corrispondevano il 4,75%. Una tale situazione di fatto non trova una giustificazione nell'onerosità dei servizi prestati dalla Banca all'INPS perchè, come sopra è detto, proprio a partire dalla data del 1° luglio 1964 il Comitato esecutivo aveva provveduto ad aumentare, con piena adesione degli enti interessati, la misura dei compensi per i servizi espletati per conto INPS.

Il vice Direttore generale dell'INPS, dottor Caracciolo, alla precisa domanda come poteva essere spiegato questo diverso trattamento fra una banca e l'altra, specie verso la Banca nazionale del lavoro, così rispose: « Io non me lo sono spiegato. Anzi, quando mi è stato fatto presente che la Banca nazionale del lavoro dava questo interesse minore in contropartita delle prestazioni che faceva, non ho ritenuto questo mo-

tivo valido, dal momento che noi paghiamo i servizi che la Banca svolge per noi. Non mi sono accontentato, quindi, di questa spiegazione e ho scritto al riguardo quella lettera che ho dato al dott. Masini. Non sono perciò in condizioni di spiegare i motivi di questo trattamento differente ».

A questo proposito il Direttore generale dott. Masini giustificava il minor saggio d'interesse con la tesi sostenuta dal dottor Lucentini della Banca nazionale del lavoro, secondo il quale: « Non è possibile darvi un interesse del 4,75 su una somma di denaro sulla quale la Banca non può far conto, perchè, con 48 ore di preavviso, prendete tutto, e non è che prendete un miliardo, che non turba l'economia di una Banca, ma 50 o 60 miliardi, tutti insieme ». Il dott. Masini concluse: « Quindi, obiettivamente, non si poteva non convenire col dott. Lucentini, tenuto conto dei servizi che ci fa la Banca nazionale del lavoro ». Il dott. Lucentini ha aggiunto: « I motivi del 4,50 per cento corrispondono ad un calcolo economico. Togliendo un conto vincolato si passa a un conto libero ».

A sua volta il Presidente della Banca nazionale del lavoro alla domanda circa i motivi per cui dal 4,75 si era scesi al 4,50, dichiarava: « I servizi non sono stati pagati » e poi, riferendosi all'accordo entrato in vigore il 1° luglio 1964: « Abbiamo pagato i servizi con un premio non adeguato al costo. Si può fare il conto di quanto costano questi servizi, perchè conosciamo il numero delle operazioni fatte per l'INPS. Vi è un calcolo che stabilisce il costo di ogni servizio e di ogni operazione ». Lo stesso Presidente della Banca del lavoro, con sua lettera 11 maggio 1967, ha presentato un prospetto dei costi e ricavi dei servizi svolti per conto dell'INPS nel 1966, contenente un raffronto con i rimborsi effettuati dall'Istituto per detti servizi. Dal prospetto si rileva che la differenza tra costi e rimborsi per il 1966 determinerebbe uno sbilancio annuo a carico della Banca di lire 1.343.000.000.

La Commissione non può non esprimere la sua meraviglia di fronte a tale prospetto che rappresenterebbe nel suo complesso una tale onerosità del servizio che da parte dell'INPS sarebbe insopportabile ed inaccettabile, tanto più quando risulta che il compenso richiesto, ad esempio, dall'Amministrazione delle Poste per il pagamento di ogni rata di pensione è di lire 146,29. Comunque qualsiasi questione che attenga al costo dei servizi dovrebbe pur sempre essere trattata separatamente dalla determinazione dei tassi d'interesse.

Ma più che tutto la Banca deve tener presente e valutare, ad ogni effetto, il fatto che i versamenti vengono sempre effettuati con valuta a data posteriore al deposito (periodo di due o tre o più giorni), acquistando in tal modo la disponibilità di somme di immediato impiego, senza alcun costo, e questo vantaggio diventa di grande importanza ed entità quando si riferisce a depositi di una massa di denaro quale quella versata dall'Istituto. Questo accertamento sfugge purtroppo a qualsiasi controllo o possibile concretizzazione da parte della Commissione.

La Commissione, infine, rileva che questo trattamento di favore riservato alla Banca nazionale del lavoro non venne mai fatto oggetto di particolare esame nè tanto meno di discussione da parte di chicchessia, tanto in sede di Comitato esecutivo che di Consiglio d'amministrazione, perchè dai verbali nulla emerge in proposito.

Il dott. Lucentini, alla domanda sulla esistenza o meno di qualche traccia di calcoli per constatare il reale costo dei servizi, ha risposto: « Questi accordi con la clientela sono sempre di carattere verbale ».

Ad ulteriori insistenze sulla mancanza di qualsiasi documento relativo ai tassi di interesse, ha aggiunto che la materia non consente di predisporre alcuna documentazione scritta. Lo scartellamento — a dire dell'interrogato — è un fenomeno comune e reso necessario dalla concorrenza. Di esso non può evidentemente rendersi nota l'esistenza attraverso atti scritti, stante la presenza di sanzioni e di un vincolo fiduciario al rispetto dell'accordo interbancario sui tassi.

La discrezionalità di movimento, in ordine ai depositi bancari, è così rafforzata dal fatto che il cartello bancario, unitamente al

segreto bancario, generano ineluttabilmente un intrecciarsi di contrattazioni, di impegni e di disimpegni che, allo stato delle cose, non sono suscettibili di alcun efficace controllo, lasciando facilmente adito a qualsiasi supposizione. Nel caso dell'Istituto vi è poi da ricordare che se la competenza dei depositi bancari spetta al Direttore generale, il Presidente è di diritto vice Presidente della Banca nazionale del lavoro, nella quale l'INPS possiede una partecipazione azionaria. Questo fatto può già di per sè dare luogo a possibili conflitti di interesse fra i due enti.

Vi è dunque da domandarsi una volta di più, alla luce di tutte le considerazioni precedenti, se all'Istituto possa essere consentito di agire in veste di operatore economico fino a disporre, particolarmente in tema di depositi bancari, di un movimento finanziario di tali dimensioni da consentire, quanto meno allo stato potenziale, pericoli di manovre incontrollate ed incontrollabili.

CAPITOLO X

CONCLUSIONI SULL'ATTIVITA' PATRIMONIALE

Dall'esame delle otto situazioni rilevate nel settore della gestione patrimoniale e finanziaria dell'INPS ed in particolare del loro sviluppo e delle conseguenze negative verificatesi, la Commissione ha il dovere, in adempimento del mandato ricevuto dal Senato, di indicare le cause e proporre i possibili rimedi. La semplice esposizione dei singoli fatti pone in luce i fattori immediati cui va attribuito il verificarsi degli eventi dannosi che la Commissione ha ritenuto di evidenziare al termine di ciascun argomento.

Fra le cause mediate è da porre la politica degli investimenti, non perseguita, almeno fino al 1963, con una visione globale rivolta ad una valutazione unitaria di tutte le possibili forme di investimento e tale da consentire una scelta razionale preordinata al fine di ritrarre il maggior tasso di redditività possibile, unitamente al frazionamento del rischio degli investimenti stessi.

L'Istituto invece ha dato corso, ad esempio, agli investimenti nel settore delle cooperative edilizie col dichiarato scopo di perseguire un fine sociale e per assolvere ad una funzione calmieratrice delle locazioni. Ha preso iniziative nel settore agrario (principalmente a San Giovanni Suergiu) non per una scelta di carattere tecnico-economico, che avrebbe dovuto essere preceduta da una ricerca di terreni di sicura sfruttabilità e redditività, ma sospinto dall'ambizione pionieristica del suo Presidente e di pochissimi amministratori, senza preventivare nè i rischi, nè l'entità dei capitali occorrenti al raggiungimento di un reddito che soltanto illusioni irresponsabili indicavano in un immediato 5 per cento.

Ha dato corso ad investimenti immobiliari come quello della Galleria Margherita di Roma) attraverso procedure tecnico-amministrative condotte da organi che hanno agito per lo meno con leggerezza, così da provocare situazioni abnormi e per l'Istituto veramente deleterie.

Altrettanto dicasi per la partecipazione all'AMMI, dove anche un modesto grado di avvedutezza e senso di responsabilità da parte di qualsiasi amministratore, sia pubblico che privato, avrebbe dovuto portare alla logica conclusione di interrompere immediatamente il rapporto di partecipazione anzichè protrarlo con continue immissioni di capitale che andavano via via dissolvendosi.

Tutto ciò trova una prima causa nella irrazionale visione del problema degli investimenti, che gli Uffici seguivano passivamente. Le sovrapposizioni di competenze e giudizi da parte di Commissioni, Uffici, Organi direzionali maggiori e minori portavano a far sì che nella determinazione prevalesse sempre la volontà del Presidente.

Ma questo fatto nè scagiona nè tanto meno giustifica i direttori generali, i capi servizi e le commissioni dell'epoca, anche se a nessuno era dato assumersi una precisa responsabilità e anche se in ogni caso le singole istruttorie o pareri trovavano nel Comitato esecutivo e nel Consiglio di amministrazione la possibilità di dissolversi per

poi ricomporsi di fronte alla volontà presidenziale.

Non vi è giustificazione per certi pareri favorevoli ad operazioni negative (San Giovanni Suergiu-AMMI) nè vi può essere per l'inerzia con cui fu condotta tutta la pratica della Galleria Margherita, e tanto meno per la debolezza e l'incapacità dimostrata da chi fino al 1964 ha amministrato (forse sarebbe meglio dire disastrato) l'AIUR e da coloro che ciò permisero o furono causa di privilegi e favoritismi.

Vi può essere invece una spiegazione: la inefficienza dei controlli che si estrinseca anzitutto nell'indifferenza dei capi servizi che vedevano e tolleravano situazioni contro le quali, pur non avendo potere deliberativo, avrebbero dovuto reagire, così da porre gli organi deliberanti di fronte a precise assunzioni di responsabilità; e secondariamente nella mancata incidenza dei pareri del Collegio sindacale sulle decisioni degli organi deliberanti. A discarico di questo Collegio vi è l'articolo 18 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, modificato dal decreto legislativo 13 maggio 1947, n. 436, secondo il quale i sindaci « esercitano le loro funzioni secondo le norme contenute negli articoli 2403 e seguenti del Codice civile in quanto applicabili ».

Nulla di più assurdo e quasi paradossale di questa norma che parifica, agli effetti del controllo interno, l'INPS all'ultima società per azioni. In questa situazione le « riserve », che volta a volta formulava il Collegio dei sindaci contro certe deliberazioni, assumevano il valore di platoniche affermazioni di principio e apparivano inutili nello stesso momento in cui venivano formulate.

La Commissione sente il dovere di riaffermare la necessità urgente e improrogabile:

a) che il Collegio dei sindaci sia costituito da persone che non abbiano alcun incarico diretto e indiretto nell'amministrazione dell'Istituto (e quindi sia eliminata la possibilità di utili economici come quelli derivanti dalla partecipazione dei sindaci nelle Commissioni d'esame dei concorsi ai sensi dell'articolo 15 del Regolamento per il personale) ma, fruendo di degna retribuzione, offrano garanzie di assoluta indipendenza;

b) che il Collegio dei sindaci, garantito da tale trattamento, sia composto da persone di alto livello tecnico, da nominarsi sulla base di nuovi criteri di scelta, e con il compito, fra l'altro, di mantenere stretti rapporti con gli organi vigilanti (sì da evitare che a questi ultimi possa essere formulato un qualsiasi addebito di acquiescenza o ignoranza) e con poteri di controllo più efficaci quali la Commissione indicherà nella parte conclusiva di questa relazione;

c) che nel Consiglio di amministrazione sia definitivamente chiarito il « titolo » della partecipazione dei vari rappresentanti ministeriali: se di amministratori a titolo personale (ed in questo caso essi dovrebbero essere sostituiti da esperti iscritti agli Ordini professionali dei dottori in economia e commercio, dei ragionieri, degli avvocati, ecc.); se invece a titolo di vigilanza e controllo (ed anche in questo caso dovrebbero essere sostituiti, non potendosi ritener lecita la posizione dei controllori controllati); se invece a titolo di amministratori con funzioni di collegamento coi rispettivi Dicasteri, ed in questo caso la loro partecipazione dovrebbe essere limitata ai rappresentanti dei Ministeri che in concreto sono direttamente interessati alla vigilanza e allo sviluppo dello Istituto (Ministero del lavoro e Ministero del tesoro) in numero anche maggiore di quello attuale, a condizione che la loro partecipazione non sia formale ma sia l'unico incarico da svolgere in aggiunta alle loro normali funzioni;

d) che l'Istituto, nell'effettuare gli investimenti previsti dall'articolo 35 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e dall'articolo 1 della legge 24 aprile 1950, n. 260, a ciò provveda soltanto con le disponibilità derivanti dalle riserve tecniche delle gestioni a capitalizzazione e a copertura dei capitali e degli accantonamenti della gestione patrimoniale « in quanto l'investimento durevole delle disponibilità provenienti dalle riserve legali delle gestioni a ripartizione è suscettibile di rendere problematica l'utilizzazione delle riserve stesse ove si debbano fronteggiare oneri non ancora determinati e im-

prevedibili », così come, con saggio e lodevole provvedimento, ha già deliberato il Consiglio di amministrazione nella sua seduta del 1° giugno 1966;

e) che sia esaminata la convenienza di ridurre le forme di investimento a poche operazioni di sicura redditività e in settori previsti dal programma di sviluppo economico, purchè siano in stretta aderenza ai fini e all'interesse dell'Istituto e riguardino settori dove vi sia il maggior impiego di mano d'opera. In tal modo con la redditività si garantisce l'allargamento delle prestazioni e quindi un maggior introito di contributi assicurativi;

f) che tuttavia non siano abbandonati gli investimenti immobiliari, perchè meglio rispondenti al criterio di conservare nel tempo il valore dei fondi impiegati, evitando le conseguenze dello slittamento della moneta, il che si verifica non soltanto all'atto dell'alienazione dei cespiti ma anche durante la vita degli immobili, in quanto il relativo reddito si adegua anch'esso al costo della vita. Da ciò deriva la necessità che l'Istituto proceda allo sfruttamento delle aree edificabili già di sua proprietà ed anzichè acquisire altre aree si orienti, se del caso, verso l'acquisto di fabbricati di nuova costruzione, sia perchè ciò permette la conoscenza del reddito ritraibile prima della conclusione dell'operazione, sia perchè concede la possibilità di ricavare immediatamente il reddito previsto.

La Commissione dall'esame della situazione degli investimenti e di tutte le anomalie che ha dovuto constatare nel settore patrimoniale, esprime poi il parere che, sia pure in prospettiva, il potere legislativo esamini l'opportunità di togliere all'Istituto il grave onere derivante dall'espletamento dei compiti conseguenti a tali investimenti. La Commissione ritiene infatti che l'Istituto non sia in grado, allo stato attuale, di predisporre strutture e forme di investimento adeguate alle sue disponibilità finanziarie, idonee a garantire una costante e sicura redditività e suscettibili di un efficiente controllo.

È quindi da domandarsi se non sia il caso — anche tenendo presente la necessità che l'Istituto non trascuri ma potenzi i suoi compiti istituzionali destinati ad ulteriore incremento in vista della evoluzione del settore previdenziale — di esonerarlo dalla responsabilità diretta di amministrare il proprio patrimonio, affidandolo ad altri organi specificamente competenti.

L'interrogativo acquista maggior forza ove si considerino da un lato le carenze che nella terza parte di questa relazione saranno evidenziate per il settore delle prestazioni e dall'altro le nuove prospettive di politica economica degli investimenti che, anche sul mercato italiano, si stanno affermando e che suggeriscono, di fronte a disponibilità finanziarie di ingenti dimensioni, l'adozione di coordinate forme di investimenti in tutti i settori per garantire, attraverso una interdipendenza e compensazione reciproca, risultati di sicuro reddito.

Il problema per il settore mobiliare in particolare non si riduce poi ad un problema di depositi, ma assume dimensioni ben più vaste e può investire, si ritiene, tutti gli istituti che operano nel settore previdenziale. Comunque, limitandoci all'oggi, la Commissione rileva che purtroppo non è possibile, nell'attuale situazione di fatto e di diritto, usufruire, come in teoria sarebbe doveroso, della Cassa depositi e prestiti a causa delle difficoltà derivanti dalle forme burocratiche cui la Cassa deve attenersi e che purtroppo non coincidono con le esigenze dell'Istituto basate sulla rapidità delle operazioni. Altrettanto dicasi per la Banca d'Italia.

L'argomento che però ha maggiormente impressionato la Commissione è stato quello della determinazione dei rapporti tra l'Istituto e la Banca nazionale del lavoro, cioè con l'azienda di credito che assorbe il maggior volume di affari dell'INPS, nonchè con le altre banche e ciò per il principale motivo che le trattative per la determinazione dei tassi d'interesse su depositi in conto corrente, nonchè dei diritti di commissione e in parte anche per la fissazione della valuta (fatta eccezione della delibera del Comitato esecutivo del 23 luglio 1964) si sono sempre svolte attraverso rapporti personali, sicchè non esiste alcuna possibilità di riscontrare su documenti la reale portata degli accordi intervenuti.

La Commissione a questo proposito non pecca certo di temerarietà nell'esprimere perplessità e dubbi sulla veridicità degli effettivi importi corrisposti dagli Istituti bancari all'INPS. Non è affermazione temeraria perchè questa situazione è generalizzata in tutti i rapporti tra privati e Istituti bancari, essendo comune cognizione che l'accordo volontaristico interbancario non ha mai funzionato, e quindi il rilievo di fondo deve essere rivolto a chi tollera questo sistema e non pone in essere radicali provvedimenti atti a stroncarlo.

Gli interessi ufficialmente corrisposti dalle banche all'INPS secondo gli accordi di cartello sono tutti regolarmente contabilizzati e se il muro del silenzio si oppone in tutta Italia relativamente a tutti i rapporti bancari attinenti a questo tema, ciò trova la sua causa prima nell'artificioso e occulto mondo del mercato del denaro, il cui prezzo ha la principale ma triste caratteristica della variabilità. Ancora recentemente la Banca commerciale italiana, nella sua relazione al bilancio 1966 esplicitamente afferma che « la concorrenza ha continuato a scartellare, anche in quel settore dei conti interbancari che sembrava soggetto a diretta disciplina della Banca d'Italia », giungendo ad affermare che « la concorrenza è sempre più accanita e sregolata » davanti alla quale « il tacere è pio anche perchè non potremmo astenerci dal mettere in luce il lato patologico o più esattamente teratologico ».

La Commissione ritiene che l'INPS (ma in questo caso tutti gli enti pubblici italiani) debba e possa sottrarsi a questa forma di deteriore concorrenza bancaria:

a) con l'intessere rapporti con tutte le Banche di Stato, con gli Istituti di credito di diritto pubblico e con le principali Banche popolari e non già limitarsi praticamente ad una sola banca. Non possono essere giustificate preferenze o esclusivismi, tanto più che quasi tutti gli Istituti sono in grado di svolgere le funzioni che attualmente sono svolte per la massima parte dalla Banca nazionale del lavoro;

b) con lo stabilire rapporti di chiarezza con ogni banca non soltanto in tema di tassi di interesse su depositi di conto corrente, ma anche sui diritti di sportello o di commissione in occasione di acquisti di titoli ed infine in tema di fissazione della valuta per decorrenza di interessi;

c) con interventi radicali tramite, se del caso, il Comitato interministeriale per il Credito e il risparmio e l'Associazione bancaria ma, per il momento almeno, con accordi sulla base di precise convenzioni, cui intervenga, nella sua veste di organo vigilante, il Ministro del lavoro, che potrebbe rendersi garante e politicamente responsabile della sincerità degli accordi e potrebbe — di fronte alla mole dei depositi dell'Istituto — concordare trattamenti speciali, ma chiari e precisi, anche in sede di determinazione del « cartello », della cui elasticità ci si deve avvalere in modo palese e quindi onesto.

La Commissione infine mentre ha rilevato, in tema di partecipazioni in azioni e in quote, che la grande maggioranza di queste sono effettuate in complessi industriali, in società finanziarie e in enti di assoluto riposo, ha dovuto però constatare la gravissima situazione della partecipazione AMMI, già analizzata e commentata, e non può non manifestare anche qualche preoccupazione per la partecipazione nelle Cartiere Miliani ove, dai bilanci ufficiali degli ultimi esercizi, si rileva una costante perdita, talchè la partecipazione dell'Istituto dovrebbe attualmente considerarsi notevolmente ridotta nella sua entità globale, anche se si è notato nel 1966 un certo miglioramento nella conduzione gestionale, dovuto in parte a nuovi criteri direttivi e in parte alle migliorate condizioni del mercato. È tuttavia doveroso richiamare l'Istituto ad una attenta sorveglianza onde l'Azienda provveda ad un organico piano di razionalizzazione aziendale, non dimenticando che il complesso occupa circa 1.200 unità lavorative che, ove si verificassero situazioni di dissesto, non potrebbero trovare alcuna occupazione *in loco*.

Concludendo, la Commissione, rilevati e sottoposti ad analisi i principali fatti ed ele-

menti negativi del settore patrimoniale, ne ha evidenziate le cause, addebitabili sia a carenze del sistema che di persone e, mentre auspica che i poteri competenti si avviino con sollecitudine verso una definitiva scelta del miglior sistema assicurativo, suggerendo all'uopo come base il sistema a ripartizione, anzichè a capitalizzazione, è pervenuta alla formulazione di alcuni suggerimenti che, si confida, potranno essere materia di approfondito esame da parte degli organi competenti dell'Istituto nonchè del potere esecutivo e del potere legislativo per quanto loro spetti.

PRESTAZIONI E CONTENZIOSO

CAPITOLO I

PRESTAZIONI E CONTENZIOSO

Il terzo settore di indagine, quello delle prestazioni e del contenzioso, ha proposto alla Commissione problemi e prospettive di dimensioni diverse da quelle presentatesi nella prima e nella seconda parte di questa relazione. Queste due si riferivano ad una serie di vicende ed episodi ben individuati, se pur sempre inquadrabili in un contesto di ordine generale, onde si poneva logicamente la necessità di sintetizzare le caratteristiche di fondo dell'attività antitubercolare e di quella patrimoniale, per poter meglio analizzare il significato e la portata di tali episodi.

Per questa terza parte non vi sono invece specifici fatti da esaminare, quanto piuttosto una situazione generale e comune a tutti i rapporti tra l'Istituto e i singoli assicurati. Si tratta di inconvenienti e disfunzioni ben noti, che possono così riassumersi: lentezza eccessiva nell'apprestamento e definizione delle prestazioni, adozione di criteri di fiscalità ed elevato grado della morosità e della evasione contributiva. Tutto ciò, a parere della Commissione, è almeno parzialmente cagionato non tanto da una disciplina normativa inadeguata, quanto invece dalla struttura centralizzata dell'Istituto e dalla sua eccessiva burocraticità.

L'assicurato di fronte all'INPS

La posizione del cittadino assicurato che attende dall'Istituto l'accertamento e la soddisfazione del proprio diritto alle prestazioni, appare caratterizzato, allo stato delle cose, da una serie di difficoltà e limitazioni di ordine pratico e giuridico, che lo pongono in una situazione di palese inferiorità. Basti pensare al fatto che, nonostante il preciso disposto del D.L.C.P.S. 29 luglio 1947, n. 804, il quale demanda agli istituti di patronato la assistenza, la tutela e la rappresentanza dei lavoratori, questi ultimi spesse volte si trovano in balia di agenzie private e di procacciatori che, a fine di lucro, esplicano attività di mediazione nei loro confronti. Non spetta alla Commissione di scendere all'esame della validità ed efficienza dei patronati e dell'opportunità di attribuire a questi ultimi competenze esclusive in materia. Essa intende tuttavia sottolineare l'argomento per un attento esame, sotto il profilo tecnico giuridico ed in relazione ai coefficienti di ordine sociale, umano e psicologico, che caratterizzano il difficile contatto fra l'individuo inesperto, frequentemente pressato dal bisogno, e la burocraticità nelle procedure quale, entro certi limiti ed indipendentemente dal riconosciuto impegno della generalità dei funzionari, non può non riscontrarsi anche presso gli uffici dell'INPS.

A questo riguardo va rilevata innanzitutto la molteplicità degli atti che l'Istituto richiede all'assicurato a corredo delle domande di prestazione, documentazione che si traduce ovviamente in spese, disagi e perdita di tempo. Per un primo snellimento delle procedure dovrebbe affidarsi all'Istituto l'onere di raccogliere presso i pubblici uffici tali elementi, lasciando all'interessato soltanto l'onere di presentare la documentazione di parte. La proposta, che è già stata a suo tempo avanzata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia e, con riferimento più generale, dalla Commissione Medici per la riforma burocratica, merita di essere ripresa in esame nel quadro di una più accentuata razionalizzazione dei servizi, facenti capo all'INPS e agli altri grandi enti previdenziali. Una soluzione potrebbe essere anche quella (già adottata per i pubblici concorsi) consistente nella richiesta della documentazione accessoria soltanto al momento e nel caso di esito favorevole di un primo esame della posizione dell'assicurato.

Nè deve poi sottovalutarsi da un lato la complessità delle norme che disciplinano questo settore, ponendo spesso termini tassativi di decadenza per la presentazione delle domande, quali ad esempio, quelli previsti dalla legge 20 febbraio 1958, n. 55, in tema di pensioni di riversibilità, e dall'altro la frequente ignoranza di tale disposizione da parte degli assicurati, i quali vengono

così a trovarsi nella condizione di non poter tempestivamente adempiere alle prescrizioni necessarie per conseguire le prestazioni. Un altro esempio può essere tratto dalla disciplina degli assegni familiari ai lavoratori, alla stregua del testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, secondo cui la corresponsione degli assegni è limitata ai casi nei quali il reddito del coniuge non superi un determinato ammontare. Frequentemente, per la mancata conoscenza di tale disposizione, le variazioni in aumento intervenute nei redditi del coniuge non sono tempestivamente denunciate, ed il beneficiario degli assegni familiari si vede poi addebitare, a distanza di anni, forti somme per indebita percezione degli assegni, maggiorate dell'ammenda e degli interessi. A questo specifico riguardo sarebbe quanto meno auspicabile che il diritto di recupero dell'Istituto venisse delimitato da norme particolari di prescrizione, rivolte a contenerne l'esercizio entro un periodo di tempo ragionevole, comunque inferiore ai dieci anni previsti, sempre che la mancata denuncia non sia da ascriversi a dolo.

Il problema di maggior rilievo per l'assicurato che attende l'accoglimento di una istanza, è indubbiamente quello della tempestività nella decisione sull'istanza stessa. Prescindendo per il momento dall'analisi del comportamento dell'Istituto, va qui sottolineato che la lentezza nello svolgimento delle pratiche assicurative e l'assenza di una norma, volta a stabilire un termine per l'accoglimento di essa, costringe l'assicurato ad una lunga forzata posizione di attesa, con la preoccupazione, nell'incertezza, di una successiva e più lunga attesa a seguito di eventuale ricorso alle istanze superiori per la tutela del proprio diritto. L'articolo 5 del testo unico 3 marzo 1953, n. 387, consente, è ben vero, di mettere in mora l'Istituto dopo un termine di 60 giorni, ma è destinato in pratica a restare lettera morta, sia per ignoranza del soggetto, sia soprattutto per la complessità ed il costo della procedura.

La Commissione ritiene quindi che sarebbe forse utile stabilire un congruo termine, trascorso il quale il silenzio dell'Istituto debba considerarsi un rigetto dell'istanza, sempre che ciò serva a determinare una maggiore celerità di decisione e non soltanto a trasferire il problema dalla sede di decisione alla sede di ricorso. Il principio, rivolto ad interpretare il silenzio dell'Amministrazione come un tacito accoglimento (principio già indicato negli atti della citata Commissione Medici per la riforma burocratica e destinato all'amministrazione in generale) potrebbe rappresentare invece, specie nell'ambito previdenziale, un criterio particolarmente idoneo ad esprimere una nuova concezione dei rapporti tra Istituto ed assicurati. In altre parole, anzichè essere il lavoratore ad andare a cercare l'INPS, dovrebbe essere quest'ultimo a seguirlo lungo il cammino della sua vita e della sua attività, intervenendo tempestivamente ed automaticamente ogni qualvolta vi sia per lui la necessità della protezione sociale.

Una tale augurabile prospettiva di pronto intervento presuppone, oltre ad una più idonea e diffusa sensibilità sociale, anche un ordinamento previdenziale più razionalmente articolato, nonchè la disponibilità di una migliore strumentazione di accertamento.

La Commissione rileva infine l'opportunità che venga presa in più attento esame la disciplina delle spese, particolarmente per consulenza tecnica, da sostenersi nei procedimenti giudiziari promossi contro l'Istituto. L'articolo 125 del Regolamento approvato con regio decreto 28 agosto 1924, numero 1422, poneva queste ultime spese a carico dell'Istituto assicurativo. Attualmente invece l'INPS in molti casi, alla stregua di pronunce giurisprudenziali che hanno ritenuto tacitamente abrogato tale articolo, non anticipa più le spese di consulenza tecnica, ritardando così i giudizi e ponendo spesso gli assicurati in una situazione di notevole difficoltà. La Commissione si rende conto che questo è argomento di non facile regolamentazione, poichè contro le pressanti ragioni di diritto sostanziale da parte di chi non ha i mezzi per affrontare un procedimento giudiziario, si pone la possibilità di abusi, che verrebbero ancor più agevolati ove l'assicurato potesse, arbitrariamente e senza alcun motivo, promuovere

dei giudizi contro l'Istituto, spinto da connaturale litigiosità o dalla pur comprensibile speranza di riuscire a spuntarla attraverso reiterati tentativi. Non si deve tuttavia dimenticare che, nel rapporto assicurativo, la parte più debole è rappresentata dal lavoratore, al quale, anche in linea di principio, va pur riconosciuta una posizione di giustificato favore nella tutela dei suoi diritti.

Evidentemente la risoluzione dei problemi accennati non attiene, a giudizio della Commissione, solo all'INPS, ma presuppone, con il rafforzamento delle strutture e delle iniziative di assistenza sociale a favore dei lavoratori e degli assicurati in generale, espresse dai Patronati, anche una più opportuna regolamentazione nei confronti di questi ultimi al fine di evitare il pericolo che l'assistenza venga strumentalizzata. Nei confronti dell'Istituto si sottolinea in questa sede l'opportunità che il problema dei rapporti con l'assicurato non vada posto unicamente in termini specifici di procedura, ma anche e prima ancora sia da interpretarsi alla luce del principio rivolto a riconoscere, nell'assicurato, il primo e fondamentale obiettivo dell'attività dell'Istituto. La Commissione, senza addentrarsi nella disamina delle forme e degli strumenti concreti per l'attuazione di questo principio, quale ad esempio l'instaurazione di un sistema adeguato di pubbliche relazioni, ne segnala l'importanza, poichè è sotto il profilo umano che si muove e si vivifica ogni rapporto, altrimenti destinato a restare una arida applicazione di norme astratte, incapaci di percepire l'effettiva realtà delle varie situazioni.

L'INPS di fronte all'assicurato

La lentezza delle procedure per l'apprestamento e definizione delle prestazioni è riconosciuta dagli stessi organi dell'Istituto, i quali indicano in una media di quattro mesi il periodo occorrente per l'esame di una pratica di pensione di invalidità o vecchiaia. Per contro gli Istituti di patronato parlano, per alcune province, di un periodo medio di almeno un anno. Secondo l'Istituto il ritardo deve ascriversi: all'insufficienza numerica del personale; all'incompletezza delle pratiche che, per insufficiente ed errata documentazione, per mancanza delle indicazioni atte a rintracciare la posizione assicurativa, esigono spesso per la loro definizione lunghe ricerche e nutrita corrispondenza; alle discordanze anagrafiche tra la domanda, la documentazione esibita e la posizione assicurativa; alla mancanza dell'ultima tessera aggiornata, che impone di effettuare continue ricostituzioni delle posizioni; all'eccessivo numero di ricorsi; e, infine, alla ripetuta proposizione di domande di invalidità. La Commissione non contesta la oggettività, almeno in parte, di queste giustificazioni, anzi è proprio in vista di esse che sostiene la necessità di introdurre riforme in tema di documentazione, come quelle già indicate, di snellimento dei metodi di espletamento delle istruttorie e di organizzazione degli uffici centrali e periferici che a tali compiti sono e saranno chiamati.

Va dato atto all'Istituto di aver predisposto ed iniziato un sistema di meccanizzazione, fra i più importanti d'Europa, per l'accertamento, l'aggiornamento e la conservazione delle posizioni assicurative e di aver avviato in relazione a ciò anche lo studio della ristrutturazione degli uffici e dei metodi di lavoro. Tanto più presto si procederà in questo senso, tanto meglio sarà in vista dell'importanza che il fattore rapidità, insieme a quello della previsione, riveste nella soluzione delle singole pratiche. Basta pensare, ad esempio, al fatto che, sospese le prestazioni per la morte dell'assicurato, decorrono in media, con l'attuale sistema, dai sette ai dieci mesi prima che il superstite avente diritto possa ricevere il certificato di pensione di riversibilità ed iniziare, mediante la presentazione di questo, o almeno della dichiarazione dell'INPS di riconoscimento alla prestazione, le pratiche per l'assistenza sanitaria.

All'iniziativa interna dell'Istituto dovrà, anche in questo caso, affiancarsi logicamente una semplificazione della disciplina normativa vigente, al fine di renderne più agevole l'applicazione, prescindendo, ad esem-

pio, come il dottor Curatolo, vice capo servizio prestazioni, ha osservato alla Commissione, dall'accertamento di elementi soggettivi non strettamente necessari o, comunque, rilevabili semmai *una tantum* e nel caso di sopravvenute modificazioni.

Su una delle giustificazioni soprarichiamate, quella relativa all'eccessivo numero dei ricorsi, la Commissione deve soffermarsi un momento per rilevare che se, per una parte, i ricorsi debbono ascriversi alla pur comprensibile tendenza dell'assicurato a non arrendersi al primo rifiuto, anche in caso di richieste manifestamente infondate, per l'altra, il numero dei ricorsi e il modo soprattutto come vengono esaminati costituiscono l'evidente dimostrazione della necessità di rivedere il sistema.

Anche a questo proposito l'altissima percentuale dei ricorsi respinti, specie in relazione alle pensioni di invalidità ed all'accertamento delle condizioni sanitarie per la loro concessione o revoca, può trovare una giustificazione nell'inflazione di domande e ricorsi che si è verificata in questi anni. D'altra parte il numero delle pensioni di invalidità ha subito, ciò nonostante, negli anni decorsi un rilevante aumento, passando, dal 1952 al 1965, dal numero di 510.452 a quello di 2.111.598 unità.

Le ragioni dell'elevato incremento dei ricorsi debbono in parte ascriversi ad una disciplina normativa che lascia spazio troppo indeterminato e poco obbiettivabile per l'accertamento dello stato effettivo di invalidità. Questa giustificazione dell'Istituto va però esaminata criticamente sulla base di un altro fattore: l'astrattezza di una valutazione rigidamente sanitaria delle condizioni di invalidità richieste per conseguire la pensione, prescindendo nella valutazione della riduzione di capacità di guadagno dalle altre circostanze che pure devono essere tenute presenti, quali la realtà sociale in cui egli vive, le condizioni ambientali del mercato di lavoro e la natura delle normali attitudini. Peraltro se la legge commisura il rischio assicurativo alla perdita dei due terzi o della metà della capacità di guadagno, è questa stessa valutazione che si rende nel caso concreto piuttosto difficile, donde l'eccessiva discrezionalità di giudizio e la disparità nell'accertamento dei requisiti da caso a caso e da zona a zona (cfr. deposizione vice Direttore generale dott. Campopiano).

Ciò induce la Commissione ad una prima osservazione in tema di decisione dei ricorsi. Questi ultimi, per una migliore valutazione dei coefficienti economico-sociali, indispensabili, come si è detto, per l'accertamento concreto della riduzione della capacità di guadagno, vanno affidati ad organi decentrati, siano essi provinciali o regionali, non solo per l'istruttoria, ma altresì ai fini di una decisione più aderente alla realtà di quella che possa adottarsi, come oggi avviene, in sede centrale.

Quando poi si considera il modo in cui avviene l'esame dei ricorsi degli assicurati presso gli organi centrali, l'osservazione, or ora esposta, assume maggiore rilievo. Infatti il potere di decisione nell'accoglimento o meno dei ricorsi è demandato dalla legge al Comitato esecutivo e da questi delegato ad una apposita Sottocommissione centrale, la quale dovrebbe, sempre, teoricamente, avere funzione di carattere solo istruttorio per consentire al Comitato esecutivo le decisioni vere e proprie. Tuttavia, secondo quanto ha riferito il dottor Masini, in pratica la Sottocommissione è essa stessa investita della decisione del numero ingente di ricorsi, circa 8.000 al mese, che vengono decisi mediante una verifica « campione » tra le migliaia di fascicoli già preventivamente catalogati dagli uffici centrali in posizioni positive, negative ed incerte, alla stregua delle determinazioni degli uffici provinciali.

La Sottocommissione, che si riunisce due volte la settimana, deve infatti esaminare una media di almeno mille ricorsi per seduta. Prescindendo dalla durata delle sedute e dall'impegno dei consiglieri, il sistema, già aprioristicamente, si rivela assolutamente inadeguato ad ogni pur minima possibilità di valutazione che non sia una accettazione pedissequa dei giudizi già espressi in sede locale. A questo riguardo lo stesso Presidente Fanelli ha osservato che, dato il numero dei ricorsi, « è evidentemente impossibile fare un esame serio degli stessi » ed indispensabile pervenire al decentramento.

La necessità di ovviare all'inosservanza, fino ad oggi perdurata, del decreto del 1935 in ordine alla costituzione dei Comitati provinciali, non deve tuttavia lasciare supporre che, stante l'evoluzione nelle dimensioni dell'attività dell'Istituto, agli stessi possa essere attribuita una funzione unicamente consultiva. A questo proposito va sottolineata la considerazione del dott. Masini, secondo cui l'attuazione di un decentramento più efficace di quello ora previsto dalla legge consentirebbe di eliminare gli inconvenienti sopra denunciati e di garantire « una valutazione più onesta a vantaggio del lavoratore ».

L'esigenza di una riconsiderazione delle funzioni da attribuirsi ai Comitati provinciali è stata chiaramente evidenziata anche dal dott. Roselli, il quale ha pure aggiunto che « come sono attualmente previsti dalla legge 1935... costituiscono un aborto, dal punto di vista dei compiti meramente figurativi: si tratta, infatti, di compiti consultivi che fanno perdere unicamente tempo al Direttore della Sede, nel corso delle riunioni. Questi Comitati, invece — ha concluso il dott. Roselli — dovrebbero avere compiti più sostanziali ed importanti. Ritengo che in sede di riforma delle strutture dell'Istituto vada riveduta anche la struttura di queste organizzazioni ».

Questo giudizio è pienamente condiviso dalla Commissione, alla luce delle esigenze e prospettive di decentramento, cardine dell'ordinamento costituzionale vigente. Non è superfluo osservare che gli ostacoli di ordine economico e sociale, chiaramente indicati dall'articolo 3 della Carta costituzionale, come limiti di fatto e non teorici alla libertà ed all'uguaglianza dei cittadini, in tanto si possono individuare per poi rimuoverli, secondo il preciso compito dello Stato, in quanto si disponga di strumenti adeguati per coglierne l'effettiva consistenza. Uno di questi strumenti è il decentramento previsto dal successivo articolo 5 della Costituzione. Ciò vale in generale e vale a maggior ragione nel campo previdenziale, che per sua natura ha carattere tipicamente economico-sociale e sul quale quindi qualsiasi astrazione (l'accentramento degenera facilmente in astrazione) compromette il raggiungimento in concreto delle finalità istituzionali. Se dunque vi è un caso in cui l'articolo 3 della Costituzione non può considerarsi una norma meramente programmatica, questo è proprio il caso dell'attività previdenziale che, rappresentando ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione stessa il mezzo per la soddisfazione di un preciso personale diritto, impone di rimuovere effettivamente ogni concreto ostacolo all'attuazione di esso.

Le considerazioni già svolte circa le modalità seguite dall'Istituto nella decisione dei ricorsi in ultima istanza amministrativa, offrono, a giudizio della Commissione, la riprova palese della urgente necessità di applicare, anche sotto questa prospettiva, il principio costituzionale del decentramento.

Al riguardo la Commissione ritiene che debba darsi concreta attuazione all'art. 29 del D.L.C.P.S. 13 maggio 1947, n. 436, provvedendo a che entrino effettivamente in funzione i Comitati provinciali della previdenza sociale. Ritiene inoltre che a questi Comitati potrebbe utilmente affidarsi, ai sensi dell'art. 30, n. 8 regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, la conoscenza in prima istanza dei ricorsi per negate prestazioni dell'assicurazione per la invalidità e per la vecchiaia, per la tubercolosi, per la disoccupazione involontaria, per gli assegni familiari, su cui dovranno pronunciarsi, a norma delle vigenti leggi in attesa di modifiche, gli organi a ciò delegati.

A questo proposito la Commissione ritiene di segnalare quanto riportava la relazione della Commissione di studio per i problemi connessi con la istituzione dei Comitati provinciali dell'INPS discussa in sede di Comitato esecutivo il 1° ottobre 1964. Detta Commissione « è concorde sull'opportunità di unificare, nel decentramento agli organi periferici in parola, la procedura per l'esame e la decisione dei ricorsi relativi a tutte le gestioni affidate all'Istituto, ivi comprese, quindi, la gestione assegni familiari e quella per l'integrazione dei guadagni agli operai dell'industria ».

A sua volta la Commissione ribadisce la necessità di intervenire sull'attuale legisla-

zione per concedere espressamente potere decisionale ai Comitati provinciali, e l'opportunità che siano predisposte norme e strutture adeguate, che prevedano in particolare l'eventuale costituzione di Comitati regionali ed il coordinamento dell'azione decentrata fra Comitati regionali e provinciali.

Le considerazioni critiche esposte in materia di decisioni dei ricorsi trovano conferma, *a posteriori*, nella valutazione dell'andamento del contenzioso dell'Istituto. Già nella citata relazione del Ministero del lavoro si richiamava l'attenzione dell'INPS sul « rilevante numero di giudizi ed atti nonchè sulle eccessive spese legali, rilevando in conseguenza la necessità di evitare agli interessati (specie ai lavoratori) il ricorso alla Magistratura quando la giurisprudenza segue un indirizzo costante; la maggiore spesa per l'erogazione delle prestazioni potrebbe infatti dimostrarsi essere inferiore alle spese in questione e a quelle indirettamente connesse ».

In una lettera del 31 dicembre 1966 del ministro Bosco si faceva esplicito cenno all'eccessivo ammontare delle spese legali che l'Istituto, nella risposta, giustificava attribuendone la causa « alla artificiosa serie di citazioni » proposte dagli assicurati a seguito del rigetto di ricorsi. Se in parte questa argomentazione può essere condivisa, in relazione al fenomeno dei ricorsi palesemente infondati, per un altro verso essa appare viziata alla base, in quanto non può certo, in linea di principio, considerarsi « artificiosa » una citazione la quale si innesti su di una decisione in sede amministrativa, adottata con le modalità sopra rilevate. È evidente infatti che il mancato esercizio, in pratica, di un vero e proprio potere decisorio degli organi di ultima istanza dell'Istituto e la citazione sistematica da parte loro dei risultati e delle valutazioni formulati in prima istanza, provoca sempre necessariamente il trasferimento della questione in sede giudiziaria per la comprensibile e giustificata aspirazione dell'interessato di vedere esaminata la propria pretesa con una maggiore cura ed attenzione.

Deve d'altronde considerarsi che, a differenza di quanto si verifica per la promozione di un ricorso, l'inizio di un'azione legale comporta sempre per l'interessato delle spese, più o meno rilevanti, e ciò già di per sè induce ad escludere che a quest'ultima via esso si induca per mera litigiosità nella piena e sicura convinzione dell'infondatezza della propria richiesta. A sottolineare la gravità della situazione basta infatti il richiamo di alcuni dati sintetici sull'andamento delle controversie giudiziarie negli ultimi anni; in particolare nel 1965 sono pervenuti all'Istituto 132.000 ricorsi per il solo settore delle pensioni di invalidità, di cui ne sono stati accolti solamente 2.087. Per contro, i giudizi relativi a controversie previdenziali, prevalentemente a seguito del rifiuto di queste ultime pensioni, sono stati nello stesso anno complessivamente 68.000 circa, di cui 57.000 davanti ai Tribunali e 11.000 davanti alle Corti di appello. Correlativamente le spese legali sopportate dall'Istituto ammontano a complessivi 2 miliardi e 300 milioni in tale anno, dopo aver subito un costante incremento dell'84,38 per cento dal 1960 al 1964; già per il 1963 esse avevano raggiunto l'importo di 1 miliardo e 700 milioni.

A questo notevole incremento di spese, a giudizio della Commissione, fa riscontro il rapporto tra le decisioni emesse dalla Magistratura a favore e contro l'Istituto. Nel 1963 le sentenze favorevoli dei Tribunali e della Corte di Cassazione rappresentavano rispettivamente il 49 per cento ed il 53 per cento; nel 1964 invece il 45 per cento ed il 71 per cento; nel 1965 infine il 42 per cento ed il 47 per cento. Si nota dunque una tendenza all'aumento dell'accoglimento delle istanze degli assicurati da parte della Magistratura di merito e, tra il 1963 ed il 1965, anche da parte della Suprema Corte. Ciò consente di condividere il cauto giudizio formulato dal Ministero vigilante e di esprimere quanto meno dei dubbi sulla facilità con cui l'Istituto trasferisce in sede giurisdizionale la risoluzione delle controversie assicurative, rendendo ulteriormente difficile ai lavoratori l'esercizio dei propri diritti e giustificando, almeno in parte, le accuse di eccessiva fiscalità ad esso rivolte.

La Commissione deve a questo punto avanzare delle riserve anche sull'operato del

servizio legale dell'Istituto che appare ovviamente il più interessato al contenzioso.

L'andamento delle spese legali e l'esito complessivo delle stesse (tali da far rilevare alla Corte dei conti nella sua relazione sugli esercizi 1961-62-63-64 il continuo aumento delle spese legali e il risultato spesso negativo delle procedure, « per cui non sempre il ricorso alle procedure giudiziarie si risolve in una economia ») consentono di ravvisare nel servizio un non sufficiente senso di prudenza e di misura nel consigliare di resistere anche in casi in cui la soluzione giudiziaria si presume di esito sfavorevole, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali. Questo fatto (da cui tra l'altro deriva in buona parte l'appunto all'Istituto di eccessivo fiscalismo) viene rilevato pur tenendo conto, per quanto riguarda i giudizi di invalidità, dei pareri dei medici dell'Istituto, spesso motivati in modo insufficiente, in tema di riduzione di capacità di guadagno. È appunto in tali casi che gli uffici legali dovrebbero tener presenti le eventuali lacune od omissioni prima di dar corso senz'altro all'azione giudiziaria.

Nè si può infine prescindere dal sottolineare, per la sua particolare gravità, qualche caso, come quello per esempio relativo all'episodio Aliotta, allorchè il servizio legale espresse il menzionato parere, con cui escludeva recisamente le responsabilità penali dell'Aliotta, che sono invece state riconosciute dal Tribunale e dalla Corte d'appello di Roma.

Da ultimo va richiamata l'incresciosa situazione, denunziata alla Commissione, provocata dal comportamento dell'INPS nei casi in cui ha provveduto al recupero, mediante azione esecutiva, delle spese legali per processi nei quali gli assicurati sono rimasti soccombenti. In linea di principio l'INPS indubbiamente si avvale di un proprio incontestato diritto, per il quale tuttavia è garantito anche in altro modo dall'articolo 128 del decreto del 1935, che gli riconosce il diritto di trattenere sulle prestazioni l'ammontare delle somme ad esso dovute in forza di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. Di fronte a ciò il ricorso immediato al procedimento di esecuzione può lasciare perplessi, quanto meno in via di fatto, soprattutto quando si tratti di somme di lieve entità e di soggetti di modeste condizioni economiche. D'altra parte, l'esecuzione coattiva può facilmente essere interpretata, in questi casi, come una misura inutilmente vessatoria e destinata soltanto a scoraggiare preventivamente l'iniziativa di ricorso all'Autorità giudiziaria.

Problemi e dimensioni del rapporto fra assicurato ed INPS

Le posizioni contrapposte dell'assicurato e dell'Istituto possono in sostanza, alla luce di tutte le considerazioni precedenti, caratterizzarsi in un atteggiamento di cauta fiducia, che diviene diffidenza quando l'assicurato muove all'INPS il rimprovero di fiscalità e l'Istituto contesta a quest'ultimo il diritto di avanzare richieste che, se pur giustificabili sotto il profilo del bisogno, sono allo stato degli atti infondate o considerate tali dall'Istituto. A ben vedere nessuna di queste posizioni appare di per sè censurabile. Per l'assicurato infatti la pensione, di livello in generale notoriamente modesto, rappresenta il necessario per vivere. Si comprende quindi che in alcuni casi esso non intenda recedere di fronte ad ostacoli normativi, burocratici, finanziari, della cui portata spesso non si rende conto. Questa mentalità è del resto assecondata largamente dall'opinione pubblica, che è portata a fermarsi sul singolo caso umano per metterlo a raffronto con le ingenti spese in altri campi dell'Istituto, a volte indubbiamente censurabili, ma senza poter valutare nel contempo ed adeguatamente il delicato meccanismo finanziario che sta alla base delle erogazioni anche di quella singola pensione. Questo atteggiamento dell'assicurato, a giudizio della Commissione, non è però affatto inconsistente ove si consideri che in sostanza esso esprime quell'aspirazione all'evoluzione dal sistema previdenziale al sistema della sicurezza sociali, per la generalità dei cittadini, che rappresenta un punto di arrivo dell'ordinamento costituzionale. D'altronde di una siffatta evoluzione si trova già una premessa nella legge 21 luglio 1965, n. 903. Dall'applicazio-

ne di questa legge possono tuttavia desumersi elementi per comprendere, almeno in parte, l'atteggiamento di cautela dell'Istituto. Tale legge infatti, accanto agli ulteriori oneri burocratici arrecati alla già oberata macchina amministrativa dell'Istituto (basti pensare che, ad esempio, a Milano in soli 75 giorni dall'entrata in vigore della legge sono state presentate 520 mila domande di riliquidazione di pensione), ha portato evidentemente un maggiore onere finanziario. Infatti si è verificato per il 1966 un aumento delle prestazioni previdenziali dai previsti 1400 miliardi a 1940 miliardi circa, un aumento cioè del 39 per cento, che supera di circa 165 miliardi quello già previsto in sede di studio preliminare del disegno di legge. Per rendersi conto delle ragioni dell'atteggiamento dell'INPS non può non mettersi poi in rilievo l'attuale situazione finanziaria dell'Istituto, conseguente allo squilibrio determinatosi fra le entrate contributive e le spese per prestazioni, A proposito delle prime va sottolineato infatti il noto sfavorevole andamento dell'occupazione nel triennio 1964-66, che ha provocato una progressiva riduzione delle entrate, contro un concomitante aumento delle uscite relative alle prestazioni di quasi tutte le gestioni, accresciutesi sia come importi individuali, che come espansione del numero dei beneficiari. Basti pensare che, per l'anno in corso, di fronte ad una previsione contributiva che dovrebbe superare dell'85 per cento quella del 1961, vi è una previsione di spesa per le prestazioni che dovrebbe raggiungere un aumento del 135 per cento rispetto al 1961.

I sintomi di maggior preoccupazione a questo proposito sono evidenziati dall'andamento economico di alcune gestioni dell'Istituto. In particolare, secondo le risultanze della relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1966, presentata al Senato dai Ministri del bilancio e del tesoro « hanno chiuso in disavanzo il Fondo adeguamento pensioni con oltre 146 miliardi, il Fondo sociale con oltre 60 miliardi, la Gestione coltivatori diretti con circa 50 miliardi, i Fondi speciali di categoria con oltre 17 miliardi, la Gestione disoccupazione con quasi 12 miliardi, la Cassa integrazione guadagni con quasi 30 miliardi, la Cassa assegni familiari con quasi 74 miliardi ».

Non spetta ovviamente alla Commissione valutare questi dati ed indicare i provvedimenti e le misure da adottarsi per far fronte alla situazione sopraindicata. Vi è solo da rilevare che una volta di più questa situazione offre la conferma di un difetto di fondo: l'intervento disorganico e settoriale di una serie di provvedimenti non coordinati che, come ha osservato il prof. Coppini alla Commissione, hanno determinato, in alcuni casi, il raggiungimento di livelli molto elevati di previdenza sociale, senza nel contempo riuscire a colmare certe lacune. Egli ha aggiunto che « quei modesti margini che il nostro sviluppo economico ha consentito di poter dedicare alla sicurezza sociale, non sempre sono stati attribuiti nella misura più equa, ma sono andati ovviamente a rafforzare categorie già sufficientemente tutelate... ». Il prof. Coppini ha così concluso: « certe modifiche intervenute anche in sede parlamentare, in conseguenza dell'ultima legge sulle pensioni, hanno portato ad un aumento di oneri ..... e si è quindi ripetuto ancora una volta quel fenomeno di assorbimento di tutte le modeste disponibilità, realizzabili nell'ambito delle nostre modeste risorse economiche, rendendo ancora più difficile da un lato la sistemazione della difficile situazione di gestione, e dall'altro il passo ulteriore di una riforma organica ».

In una situazione siffatta la Commissione ritiene che si rendano necessarie misure ed interventi da valutarsi in un quadro globale ed organico, da un lato per garantire l'effettiva tutela a tutte le categorie assicurate, con particolare riguardo a quelle meno protette come, ad esempio, i lavoratori agricoli; dall'altro per assicurare a tal fine il reperimento dei fondi necessari, senza far gravare i relativi oneri su altre categorie di assicurati.

Il problema va esaminato ovviamente in altra sede. Qui interessa invece sottolineare un aspetto di esso, cioè il fenomeno della morosità e dell'evasione contributiva, che, a prescindere dalle sue dimensioni quantitative, richiede un più immediato e penetrante

intervento. Il fenomeno, in base agli accertamenti della Commissione, manifesta delle caratteristiche preoccupanti per lo svolgimento delle normali attività dell'Istituto e, comunque, negative e direttamente lesive dei diritti dei lavoratori.

A quest'ultimo riguardo va detto che il lavoratore non sempre ha la possibilità in concreto di esercitare il proprio controllo sulla regolare corresponsione, da parte del datore di lavoro, dei contributi cui ha diritto e sull'esattezza della sua posizione assicurativa. Il problema già adesso ha una possibilità di soluzione, sotto il profilo giuridico, attraverso il diritto del lavoratore alla verifica della tessera su cui vengono applicate le marche. Si sa tuttavia che questa facoltà può facilmente essere paralizzata dall'atteggiamento di alcuni datori di lavoro. Mentre occorre dunque curare meglio la formazione di una « coscienza assicurativa » (ed a ciò ben possono contribuire i sindacati ed i patronati) occorre anche adottare nuovi accorgimenti tecnici (come ad esempio l'applicazione di contro-marche sulle quietanze di retribuzione) che consentano al singolo lavoratore un controllo automatico e continuativo della propria posizione assicurativa.

L'altro aspetto preoccupante del fenomeno riguarda naturalmente l'INPS, che si vede sottrarre una massa di cespiti anche quando, come nel caso delle assicurazioni per la disoccupazione, deve automaticamente erogare le prestazioni indipendentemente dal versamento dei contributi assicurativi, che verranno se possibile recuperati solo successivamente. Nè il recupero successivo dei crediti elimina totalmente il danno, derivante dalla mancata disponibilità tempestiva dei contributi, che solo parzialmente è in pratica compensato dalle cosiddette sanzioni civili. A dire del dottor Camanni, Capo del Servizio contributi e vigilanza, i crediti accertati, ad eccezione di quelli verso le aziende municipalizzate, hanno una consistenza ed un andamento crescente che da 41 miliardi sui 1.199 miliardi riscossi nel 1960 (pari al 3,43 per cento), è giunto nel 1965 a 124 miliardi sui 2.108 riscossi (pari al 5,91 per cento).

A questo punto va tuttavia osservato che accanto alle forme vere e proprie di frode e di evasione preordinata, non sono infrequenti i casi di semplice morosità dovuta ad uno stato di difficoltà momentanea delle aziende, e quelli più gravi di dissesti e fallimenti in cui l'Istituto è costretto ad agire, con l'applicazione anche delle sanzioni civili, per il recupero di posizioni creditorie assai elevate, incidendo così ulteriormente su situazioni già compromesse e assolutamente precarie.

C'è poi da osservare che, quanto meno, i crediti accertati e non riscossi sono almeno teoricamente e in parte recuperabili. Ben più grave appare alla Commissione il fenomeno delle evasioni occulte, non controllate nè controllabili. Tipico il caso della mancata iscrizione dei lavoratori sui libri paga, dei lavoranti a domicilio, l'assunzione sotto forma di prestazione di consulenza per mascherare in realtà rapporti di impiego continuativi, la denunzia di un salario corrisposto per un lavoro di tre giorni alla settimana, sufficiente ad ottenere il pagamento degli assegni familiari per tutta la settimana, mentre in realtà il lavoratore presta servizio per tutta la durata di quest'ultima.

Le evasioni accertate od occulte devono logicamente rapportarsi anche all'insufficienza dei controlli demandati allo Stato (Ispettorati del lavoro) ed agli organi di vigilanza dell'Istituto. Questi ultimi, a dire del dottor Camanni, hanno un organico di 528 unità per il settore amministrativo e di 390 unità per il settore ispettivo, le cui presenze effettive si riducono normalmente di un decimo. Riferisce sempre il dott. Camanni che nel 1965 su 1.059.537 aziende schedate in tutta Italia sono stati effettuati 156.605 accertamenti ispettivi su segnalazione esterna e 32.896 di iniziativa dell'Istituto: in complesso 189.501, pari al 17,9 per cento delle aziende da controllare.

Bastano questi dati, a giudizio della Commissione, per comprendere quale efficacia possa avere in concreto il servizio ispettivo interno dell'INPS. È ben vero che siffatto compito spetta istituzionalmente e principalmente agli Ispettorati del lavoro, ma le molteplici incombenze di questi ultimi (cfr. deposizione del dott. Campopiano) e il mancato coordinamento tra le funzioni ispettive di essi con quelle degli enti previdenziali non

sembrano consentire anche sotto questo profilo risultati positivi.

L'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628, prevede per gli Ispettorati del lavoro il compito di regolare e coordinare l'attività di vigilanza esercitata dall'INPS e dagli altri enti nell'intento di evitare pluralità di accertamenti e difformità di trattamento. La norma, a dire del dr. Amoroso, Ispettore regionale del lavoro per la Lombardia, avrebbe potuto rappresentare uno strumento efficace per un miglioramento dell'apporto contributivo, ma non ha in realtà trovato effettiva pratica applicazione per le notevoli resistenze opposte dall'INPS e dagli altri grandi Istituti.

Un siffatto principio di coordinamento appare, a giudizio della Commissione, valido, ma vi è tuttavia da domandarsi se, in coerenza con i suggerimenti già avanzati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e dalla Commissione Rohersen, non si debba pervenire ad una unificazione nel sistema di accertamento e riscossione dei contributi.

Di questo argomento hanno sottolineato alla Commissione l'importanza, fra gli altri, il Presidente Fanelli, il prof. Coppini ed il dott. Masini, rilevando tutti concordemente l'opportunità di pervenire presto a tale unificazione, proposta del resto già in un disegno di legge governativo del 1960. I vantaggi di tale soluzione sono evidenti per quanto concerne la possibilità di realizzare uno snellimento amministrativo; una non trascurabile remora alle evasioni parziali di quegli imprenditori che denunciano il rapporto di lavoro solo a quegli enti della cui assistenza il lavoratore ha immediato bisogno o che computano i contributi su retribuzioni inferiori a quelle effettive; una non trascurabile diminuzione degli attuali costi visibili e non visibili; un incremento delle entrate ed un considerevole vantaggio sul piano psicologico (relazione C.N.E.L. sulla riforma della Previdenza sociale del 1963). Conformemente al parere già espresso dal C.N.E.L. anche la Commissione ritiene che questo compito della riscossione unificata dei contributi debba essere demandato all'INPS, assicurando naturalmente in tal caso gli adeguati strumenti di controllo.

CAPITOLO II.

CONCLUSIONI SULLE PRESTAZIONI E SUL CONTENZIOSO

Per concludere, la Commissione, riconosce la situazione di difficoltà nella quale l'INPS ha dovuto svolgere il suo compito che, già difficile di per sè, è stato in questi anni ulteriormente ampliato dal sopraggiungere di nuovi impegni collegati allo sviluppo economico e sociale del Paese. A questo riguardo il Presidente Fanelli ha detto che « un giudizio complessivo sull'Istituto, sulla sua funzionalità, sulla sua rispondenza alle esigenze dei lavoratori ... non può formularsi nè con un *sì* deciso e netto, nè tanto meno con un *no* deciso e netto. L'Istituto, prosegue il Presidente Fanelli, è un grosso ente e rappresenta da più punti di vista una grande realtà. Ha svolto in un lungo periodo di tempo molti compiti i quali si sono venuti ad accrescere, a sovrapporre in una maniera, diciamo la verità, disordinata, senza che fossero riviste le sue strutture e senza che fosse valutato se l'Istituto rispondeva o poteva rispondere in pieno a questi compiti che si accavallavano ».

La Commissione, particolarmente in ordine al tema delle prestazioni assicurative, ritiene che effettivamente debba guardarsi all'INPS come ad una realtà dinamica che impegna, oggi più che mai, ad ogni livello di responsabilità normativa ed esecutiva, per consentire un'ulteriore dilatazione delle prestazioni, corrispondenti alle esigenze dei lavoratori, ed un adeguamento nelle strutture dell'Istituto per far fronte a tali esigenze.

Se nell'ambito delle prestazioni il problema degli illeciti e degli sperperi, a suo tempo denunciati soprattutto con riferimento al patrimonio dell'Istituto, non acquista diretta ed immediata evidenza, non perciò esso è meno importante ed essenziale anche sotto questo aspetto.

La Commissione ritiene che l'INPS debba poter disporre dei necessari mezzi economici finanziari in relazione più stretta allo sviluppo economico del Paese. Ritiene però, con la stessa fermezza, che di tali mezzi l'Istituto debba usare nel più rigoroso rispetto della

legalità e dei suoi fini istituzionali. In questa prospettiva anche l'amministrazione del patrimonio dell'Istituto (come è detto nelle conclusioni del settore patrimoniale) deve acquistare un significato nuovo e un nuovo indirizzo, capace di assicurare la rispondenza totale e diretta, a breve o lungo termine, al soddisfacimento di quelle esigenze previdenziali che traducono in prestazioni la parte di salario differito rappresentato dalle contribuzioni. A ciò deve accompagnarsi, naturalmente, lo snellimento delle procedure nei rapporti con gli assicurati, il decentramento degli organi dell'Istituto, l'adozione di più penetranti sistemi di controllo in ordine agli adempimenti contributivi; tutte quelle misure cioè che consentono tempestività, precisione ed economicità nello svolgimento dei compiti istituzionali.

Da ultimo la Commissione rileva che agli accorgimenti tecnici di ogni genere, deve tuttavia sempre di più, proprio nel rispetto della realtà sociale, accompagnarsi il rispetto dell'uomo singolo e la ricerca in ogni pratica, al di là delle formule, dei dati autentici delle diverse situazioni individuali.

CONCLUSIONI FINALI

CONCLUSIONI FINALI

Ogni attività organizzativa, specie se a carattere pubblico, deve necessariamente reggersi su tre momenti essenziali: la norma, l'applicazione e il controllo di questa. Si tratta di momenti connessi tra loro che vanno distinti, ma non separati, pena il determinarsi di uno squilibrio nei loro rapporti e la deformazione dello svolgimento organico dell'attività stessa. La mancanza di una normativa precisa e adeguata alle reali esigenze di funzionamento dell'organizzazione, determina infatti necessariamente prima o poi l'instaurarsi di una prassi che, destinata in origine a supplire a carenza di norme, dà luogo certamente ad un disordine amministrativo, favorisce il verificarsi di abusi e rende più difficile la possibilità di un qualsiasi controllo. La connessione fra i tre momenti indicati deve essere invece connaturata alla vita stessa dell'organizzazione, nella sua prospettiva di equilibrio dinamico. Dall'applicazione pratica della norma, valutata mediante il controllo, scaturiscono il giudizio sulla sua validità e rispondenza alle situazioni reali e i suggerimenti per le successive, opportune riforme. Ciò è tanto più importante quando, come nel caso di un ente pubblico a carattere e finalità previdenziali, l'organizzazione sia chiamata a operare nell'ambito di una realtà tipicamente sociale e in costante e rapida evoluzione.

Alla luce di queste considerazioni di principio, le vicende e la situazione dell'INPS, a giudizio della Commissione, debbono vedersi in sostanza come sintomi e conseguenze dello squilibrio creatosi nel funzionamento dell'Istituto, all'origine per l'insufficienza di norme e quindi per l'instaurarsi di una prassi che, nella pretesa di sopperire alla carenza di leggi, ha indotto a violare anche quelle esistenti, senza un controllo idoneo a denunziare tempestivamente questa disfunzione di fondo.

La Commissione ritiene perciò che tanto la valutazione critica, quanto i suggerimenti di riforma, debbano richiamarsi a questi tre momenti per rispettare l'organica connessione. Nè quest'ultima può essere vista semplicemente come esigenza interna ed esclusiva dell'Istituto, bensì va inquadrata oggi nel più ampio contesto della politica di programmazione la quale, mirando in primo luogo alla piena occupazione e a conseguire nel campo previdenziale un compiuto sistema di sicurezza sociale, interferisce in maniera determinante nell'evoluzione dell'attività previdenziale e quindi negli aspetti molteplici delle finalità e funzioni dell'Istituto.

La legge

La Commissione deve denunciare innanzitutto la mancanza nell'Istituto di una struttura e di una base normativa adeguata alle dimensioni e all'ambito di attività da esso raggiunti. Nell'esposizione precedente si è avuto ripetutamente modo di constatare, per tutti i settori presi in esame, che l'unico testo legislativo organico, volto a disciplinare in termini generali la vita dell'Istituto, è tuttora rappresentato dal regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, poi convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155 e modificato con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n. 436.

Sarebbe superfluo richiamare in questa sede le incongruenze e le disfunzioni cui ha dato luogo la mancanza di un adeguamento della legge ai nuovi compiti che l'Istituto, nella sua quasi trentennale evoluzione, doveva porsi e si è in effetti posto. Sono sufficienti al riguardo le conclusioni formulate a suo tempo, in relazione ai tre settori d'indagine, per constatare come in ciascuno di essi e per ogni specifica irregolarità, la carenza di una legge adeguata ha svolto un ruolo diretto o indiretto, ma sempre determinante. In termini generali va così sottolineato, a titolo di esempio, l'ampio margine di discrezionalità demandato dall'articolo 35 della legge all'Istituto, in tema di investimenti finanziari, non accompagnato dalla previsione di più rigide modalità e criteri direttivi per l'attuazione di questi ultimi. Ciò destituiva già *a priori* di qualsiasi efficacia le sia pur scarse possibilità di controllo,

precludendo o rendendo per lo meno molto difficile un sindacato di legittimità su di essi. Anche logicamente, ove si ponga mente alle attuali disponibilità di capitale da parte dell'Istituto, appare incongruo limitarsi a sintetizzare l'esercizio finanziario, i bilanci e l'impiego dei fondi in cinque articoli di legge, il più dettagliato dei quali è rappresentato da una astratta enunciazione di facoltà generiche ed onnicomprensive, nelle quali può in sostanza farsi rientrare qualsiasi tipo di operazione finanziaria. I diversi investimenti esaminati a suo tempo, e le critiche specifiche formulate in quella sede costituiscono la conferma più evidente di questa riflessione.

Essa trova, d'altronde, autorevole conforto nel giudizio contenuto nella relazione della Corte dei conti sulla gestione dell'INPS per gli anni 1961-62-63-64. La Magistratura amministrativa, nell'esercizio dei suoi poteri istituzionali di controllo sull'attività dell'Istituto, e quindi in termini specificamente qualificati e competenti, sottolinea infatti, a premessa dei diversi rilievi formulati sulla gestione dell'INPS, il difetto di coordinamento tra la legge istitutiva e i successivi interventi normativi che hanno potenziato le attribuzioni dell'Istituto, l'inadeguatezza delle strutture amministrative alle nuove dimensioni e l'eccessivo margine di discrezionalità riconosciuto ad esso, in relazione all'attività finanziaria e amministrativa.

La Commissione ritiene per parte sua di poter condividere pienamente, sotto il profilo giuridico e politico, questo giudizio. Deve in sostanza apertamente censurarsi il metodo sin qui seguito, per volontà e responsabilità che certo trascendono l'Istituto, di far fronte alle nuove esigenze previdenziali attraverso interventi normativi settoriali e limitati, preoccupati solamente di risolvere problemi specifici senza una concomitante, necessaria visione globale delle strutture chiamate a tali compiti.

A sottolineare la gravità della situazione sotto questo profilo vale, da un lato, il richiamo all'ingente numero di gestioni speciali successivamente affidate per legge all'Istituto e, dall'altro, il fatto che di fronte a ciò non si è neppure provveduto ad emanare il regolamento di esecuzione cui la legge del 1935 fa ripetuto riferimento. Ben può dirsi quindi che mentre si procedeva costantemente ad ampliare le forme di attività e di intervento dell'Istituto nella vita sociale, già in continua evoluzione per la loro natura, si trascurava completamente l'elaborazione e il perfezionamento dei presupposti e degli strumenti insostituibili per l'esercizio amministrativo corretto ed efficiente di esse. Si ponevano così le premesse per il disordine e gli abusi di cui gli episodi denunciati rappresentano i sintomi più significativi.

La Commissione ritiene a questo proposito di dover puntualizzare sin da ora una considerazione, cui verrà di seguito dato più ampio sviluppo, per rispondere alle critiche che sull'argomento potrebbero venir mosse ad una siffatta conclusione. L'Istituto, nella sua veste d'ente parastatale, e cioè destinato ad affiancare lo Stato per la realizzazione di finalità tipicamente pubbliche le quali richiedono interventi e attività particolarmente libere ed elastiche, deve indubbiamente fruire — e fruisce in effetti — di un largo ambito di autonomia che qui non si intende certo contestare. Tuttavia è di ovvia comprensione il fatto che l'autonomia non può, anche concettualmente, sconfinare nell'abuso e nell'arbitrio e che essa, per potersi considerare veramente tale, deve necessariamente fondarsi e muovere da una serie di presupposti normativi chiari e precisi i quali ne delimitino *ab externo* l'estensione e i criteri di esercizio.

La Commissione ritiene dunque che la prima prospettiva di riforma debba essere quella di inquadrare in termini normativi, adeguati alla realtà e alle dimensioni dell'attività previdenziale demandata all'Istituto, le strutture di quest'ultimo e i criteri dell'attività amministrativa da espletare. In altre parole, se si vuole ottenere da parte degli organi dell'Istituto una rigorosa e responsabile osservanza della legge, occorre quanto meno che questa legge vi sia e sia osservabile. Diversamente, pur prescindendo dalla impossibilità tecnica di pervenire alla formulazione di un vero e proprio giudizio di illegittimità, si creano

con ciò stesso le premesse e le giustificazioni per l'instaurarsi di una prassi suscettibile di abusi, pressioni, influenze esterne, la quale già allo stato potenziale costituisce un pregiudizio per la correttezza e serietà dell'amministrazione.

Le caratteristiche, a giudizio della Commissione, più salienti di questa riforma e le direttive essenziali da adottare in sede di elaborazione delle nuove norme, verranno delineate successivamente nell'analisi dei due momenti conseguenti: l'amministrazione e il controllo. In via preliminare è, tuttavia, opportuno sottolineare la necessità che, nello studio di questi provvedimenti, venga dedicata particolare attenzione all'esigenza di orientare le eventuali riforme da adottarsi nell'ambito dell'Istituto con le prospettive che, nel quadro della programmazione economica, sono state e saranno formulate in tema di previdenza, assistenza e sicurezza sociale; e con quelle che, nel quadro della riforma burocratica tuttora allo studio, sono da prevedersi in ordine alla posizione, ai poteri di autonomia e alle forme di controllo sugli enti pubblici in genere e su quelli previdenziali in particolare.

L'amministrazione.

Quando dall'esame delle carenze di ordine normativo si passa alla analisi dell'amministrazione e dell'attività dell'Istituto, la considerazione formulata all'inizio di questo capitolo trova la piena e probante conferma. La valutazione delle anomalie richiamate a suo tempo (settore antitubercolare, patrimoniale, contenzioso e prestazioni) consente infatti di ricondurle in sostanza all'instaurazione di una prassi parzialmente giustificata dalla necessità di operare, nonostante la mancanza di norme, e caratterizzata dall'inosservanza di quelle esistenti, per la loro inadeguatezza e incapacità a disciplinare una situazione diversa da quella per cui, in origine, erano state emanate. In un siffatto clima, giova ripeterlo, i personalismi, gli abusi, le interferenze e pressioni politiche e le irregolarità di ordine amministrativo si ponevano quasi come dei corollari inevitabili che il difetto di controllo agevolava ulteriormente.

Al fine di porre in evidenza le deficienze che la Commissione ha ritenuto di poter constatare nella struttura dell'Istituto, non soltanto in termini di critica negativa, ma per suggerire direttive di riforma, è opportuno richiamare brevemente le caratteristiche di questa prassi, con riferimento agli organi dell'Istituto e alle modalità della sua attività amministrativa.

Viene innanzitutto in evidenza la figura del Presidente, non soltanto per la posizione di preminenza a lui riconosciuta dalla legge nell'ambito dell'Istituto, ma anche e soprattutto in relazione alla situazione verificatasi durante la quasi ventennale titolarità della carica da parte dell'onorevole Corsi. È superfluo richiamare in questa sede la rilevanza che tale situazione ha avuto nel concorrere, più o meno intensamente, a determinare le anomalie verificatesi nei diversi settori dell'Istituto. Più in generale deve ritenersi che la presidenza dell'onorevole Corsi appare caratterizzata, ben può dirsi, da un costante sistema di gestione autocratica e personale, che incideva negativamente nelle già limitate funzioni e prerogative degli organi collegiali di amministrazione e di revisione.

La prima causa di ciò va, a giudizio della Commissione, ricercata nei poteri eccessivamente ampi riconosciuti al Presidente dall'articolo 9 del decreto citato, in particolare per quanto attiene alla presidenza di tutti gli organi collegiali di amministrazione, alla determinazione delle materie da sottoporre al loro esame e alla vigilanza nell'esecuzione delle loro deliberazioni. Il problema tuttavia non si pone soltanto in termini giuridici di riforma della legge, ma altresì e soprattutto in termini politici di sua osservanza. È indubbio che, nell'affermazione di un potere personale da parte dell'onorevole Corsi hanno influito non solo le sue riconosciute capacità e il suo temperamento, ma anche ed in modo determinante la durata del suo mandato, protrattosi per ben 18 anni nonostante la esplicita limitazione dell'articolo 8. La legge non preclude, è vero, una possibilità di riconferma; ma certamente la *ratio* e la stessa formula normativa non consentono di ritenere legittima, sotto il profilo sostanziale, una investitura *ad personam*.

La logica conseguenza di questa situazione è rappresentata non soltanto da un nocivo clima di personalismi che si riverbera su tutto l'andamento della gestione, come dimostrano, ad esempio, il caso del consigliere Vincenzo Aliotta in ordine all'attribuzione di incarichi di particolare fiducia e gli investimenti di San Giovanni Suergiu in ordine alle attività dell'Istituto, ma anche soprattutto dal pericolo di una politicizzazione dell'ente, a tutto discapito dell'imparzialità e correttezza amministrativa. È evidente che la concentrazione di pressochè tutti i poteri in mano ad una unica persona, nel clima di autonomia proprio di un ente parastatale e in assenza di controlli validi ed efficienti, poteva consentire con grande facilità il verificarsi di pressioni politiche esterne. Nè può certo contestarsi l'interesse che sul piano politico poteva rivestire un Istituto come l'INPS, dato il carattere tipicamente sociale della sua attività e data la ingente massa finanziaria di cui disponeva, mentre all'utilizzazione di quest'ultima non si frapponevano le remore tipiche dell'amministrazione diretta dello Stato.

La Commissione ritiene opportuno introdurre al riguardo, in termini politici, un raffronto tra la figura del Presidente dell'INPS e la figura del Ministro. Questi è politicamente vincolato nella sua azione dall'inserimento in una compagine governativa, dalla responsabilità diretta davanti al Parlamento, e non può certo nella titolarità di un dicastero raggiungere la stabilità e la durata che hanno caratterizzato l'investitura dell'onorevole Corsi. Sotto il profilo amministrativo l'azione del Ministro è poi ulteriormente e ben più rigorosamente condizionata dal suo inserimento in una complessa struttura burocratica, caratterizzata da molteplici e noti controlli preventivi e successivi di legittimità, di merito e contabili. Tutti questi limiti non sussistevano e non sussistono in pratica, sul piano amministrativo e politico, per il Presidente dell'INPS che pure, quanto meno in vista delle disponibilità finanziarie dell'Istituto, riveste una posizione e una responsabilità almeno uguale a quella di un Ministro.

La Commissione intende tuttavia sottolineare fermamente come le cause di questa situazione non vadano certamente ravvisate soltanto nell'iniziativa personale di un Presidente, ma debbano vedersi altresì, e prima ancora, nell'atteggiamento degli organi politici e di Governo i quali hanno consentito il consolidamento di questa posizione di potere, non disponendo un opportuno avvicendamento nell'ufficio di Presidenza, nonchè nella carenza degli strumenti di controllo e nell'inerzia degli altri organi amministrativi dell'Istituto.

A questo proposito va osservato che alla ipertrofia dei poteri del Presidente si è accompagnata la soggezione passiva del Consiglio d'amministrazione e del Comitato esecutivo, la quale ben può ritenersi costante e generale in quanto è riscontrabile sia nelle vicende connesse al settore antitubercolare, sia nelle diverse anomalie costatate nell'ambito degli investimenti patrimoniali. A suo tempo si sono rilevate le caratteristiche e le conseguenze di una siffatta inerzia. Qui è sufficiente sottolineare che esse devono ascriversi non solo alla carenza di norme, ma altresì all'inosservanza sistematica, sostanziale se non anche formale, delle disposizioni (articoli 14 e 17) che demandavano ai due organi la deliberazione e l'esecuzione delle attività più delicate dell'Istituto in tema di gestione e di investimenti finanziari e patrimoniali.

Vi è perciò da domandarsi se la composizione di essi, e soprattutto del Consiglio di amministrazione, offra sufficienti garanzie di rappresentatività democratica e di funzionalità amministrativa. Dal punto di vista astratto indubbiamente la partecipazione a questo organo dei rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato (i funzionari designati dai Ministeri interessati) è stata giustificata dal fatto che in tale modo vengono a confluire in esso gli interessi delle tre grandi fonti di entrata dell'Istituto. La partecipazione dei rappresentati statali appare necessaria in vista delle pubbliche finalità perseguite dall'INPS, indipendentemente dall'entità dei contributi provenienti dallo Stato. Il problema verrà meglio esaminato in tema di controllo esterno sull'attività dell'Istituto, ma la Commissione ritiene di dover sin da ora rilevare che se è non solo opportuna ma necessaria la partecipazione di rappresentanti dello Stato (non

necessariamente funzionari) negli organi di amministrazione e di controllo dell'INPS, essa va però diversamente regolata, al fine di evitare in ogni caso il fenomeno dei « controllori controllati ». A questo riguardo dovrà essere riesaminata la sede, la misura e l'entità della rappresentanza statale, con la esclusione dei funzionari direttamente preposti alla vigilanza dell'Istituto, e sempre che la maggioranza, secondo l'opinione di una parte della Commissione sia attribuita ai rappresentanti del mondo del lavoro (lavoratori e datori di lavoro) o, secondo l'opinione di un'altra parte della Commissione, sia attribuita ai rappresentanti dei lavoratori (dipendenti ed autonomi), in conseguenza della posizione di rilievo che essi vengono ad assumere come titolari di un diritto proprietario sui fondi previdenziali, e come destinatari esclusivi delle provvidenze nei cui confronti hanno un diritto costituzionalmente riconosciuto. Per la nomina del Presidente questa parte della Commissione esprime l'avviso che essa sia demandata al Consiglio di amministrazione, al quale deve essere attribuita la posizione di organo fondamentale e preminente dell'Istituto.

La Commissione intende inoltre sottolineare la necessità che qualsiasi riforma o modifica della struttura del Consiglio di amministrazione, come dei compiti assegnatigli, sia accompagnata da una precisa responsabilizzazione amministrativa dell'organo e di tutti i suoi componenti, di fronte alle deliberazioni e alle scelte adottate nell'esercizio delle loro funzioni. Queste ultime, alla stregua dell'articolo 14, risultano infatti essenziali, determinanti e insostituibili per la vita e la gestione dell'Istituto. Pertanto è inconcepibile, a giudizio della Commissione, che il Consiglio d'amministrazione, come per il passato, possa essere di fatto costretto ad avallare passivamente decisioni non proprie, delle quali per legge deve invece essere tenuto pienamente responsabile. Evidentemente occorre anche che la scelta dei componenti il Consiglio d'amministrazione vada a cadere su persone competenti e non oberate da troppe altre incombenze (cfr. l'osservazione del dottor Masini a proposito dell'ascendente raggiunto dal consigliere Aliotta, che, unico fra tanti, non aveva altro da fare e poteva quindi dedicarsi all'amministrazione dell'Istituto). La previsione di una specifica responsabilità amministrativa nei confronti dei consiglieri per i casi di deliberazioni illegittime e dannose, rappresenterebbe una garanzia più efficace ad evitare il ripetersi di supine acquiescenze, o di partecipazione superficiale, e servirebbe certo a sensibilizzare i componenti del Consiglio d'amministrazione, così da renderli gelosi tutori delle proprie prerogative e del rispetto della legge, per la cui inosservanza potrebbero essere chiamati a rispondere personalmente.

Analogo discorso deve farsi ovviamente per gli altri organi collegiali di amministrazione (Comitato esecutivo, Comitati speciali per le assicurazioni), naturalmente entro i diversi limiti di competenza previsti dalla legge. Appare utile ad una parte della Commissione che si modifichino le norme in vigore nel senso di attribuire ai membri del Comitato esecutivo, su deliberazione del Consiglio di amministrazione, funzioni attive e attribuzioni dirette nella gestione dell'Istituto.

Secondo l'opinione di tutta la Commissione poi, al Comitato Esecutivo dovrebbero essere attribuiti i poteri di deliberare l'ordine del giorno del Consiglio di amministrazione, facendo salva la facoltà di ciascun membro del Consiglio di chiedere la trattazione di singoli problemi.

In sede di riforma degli organi centrali di amministrazione, la Commissione ritiene infine che debba dedicarsi un cenno particolare alla figura e alla posizione del Direttore generale le cui attribuzioni e i cui poteri non appaiono sufficientemente determinati, soprattutto di fronte ai poteri e alla attribuzione del Presidente. A questo riguardo e per cogliere l'atmosfera di incandescente ostilità che, a tutto discapito della amministrazione dell'Istituto, si venne a determinare tra Presidente e Direttore generale verso la fine dell'anno 1963 ed all'inizio del 1964, è sufficiente scorrere il carteggio ufficiale intercorso tra i due in quel periodo.

In una lettera del 17 gennaio 1964, a firma dell'onorevole Corsi, si leggono, ad esempio, espressioni testuali di questo ge-

nere: « Giudico assurda la sua lettera sugli accertamenti tecnici nell'azienda agraria di San Giovanni Suergiu, e degne soltanto di disprezzo le esplicazioni che lei ha dato verbalmente al dottor Nani.. lei s'inganna, a partito, se crede di darmi noia su questo punto, dopo essere stato a escogitare inverosimili, meschine cose contro il Presidente dell'Istituto, suscitando l'ilarità generale ».

Per parte sua il Direttore generale Cattabriga, in una lettera all'onorevole Corsi del 16 novembre 1963, relativa a questioni in tema di disciplina del personale sanitario, parlava di tentativi del Presidente di « mettere in evidenza manchevolezze inesistenti e trasferire su di me responsabilità che sono principalmente Sue per la continua, diretta pressione da Lei esercitata sugli uffici e per le Sue costanti invasioni nell'area di competenza del Direttore generale. Così — prosegue la lettera — mentre Lei si adopera per esautorarmi nei compiti a me spettanti, senza peraltro sollevarmi dalle responsabilità conseguenti, dimostra di avere un'opinione del tutto personale sui diritti e doveri del Presidente... Se Lei — conclude la lettera — avesse sempre tenuto una condotta spoglia da personalismi, certe situazioni che deteriorano le strutture burocratiche dell'Istituto e ne danneggiano la funzionalità, non si sarebbero verificate ».

Rispondendo a questa lettera l'onorevole Corsi, a sua volta — in data 20 novembre 1963 —, denunciava « il formarsi e l'operare di un gruppo di potere per contrastare, in forme subdole, l'opinione del Presidente... » e accusava il Direttore generale di non aver voluto « rozzamente tenere in alcun conto l'opinione del Presidente e della Commissione del personale ». Questi pochi cenni bastano ad indicare il clima creatosi in quel tempo al vertice dell'Istituto ed a rafforzare quindi la convinzione che sia necessario provvedere, in termini precisi, ad evitare che le competenze tra i due organi degenerino in rivalità e conflitti di ordine personale.

Sarà, tra l'altro, da esaminare se è opportuno che l'Istituto continui ad essere retto da una sola Direzione generale. Al riguardo va tenuto presente che la necessità del coordinamento dei servizi e dei rapporti, sul piano tecnico, con i Ministeri e con altri enti ed organi pubblici sembra escludere che tali compiti possano essere affidati al Presidente. Nel caso comunque che si intendesse istituire in seno all'Istituto più direzioni generali, occorrerebbe creare la figura del Segretario generale, figura che, sia pure con funzioni non del tutto coincidenti, già esiste presso i Ministeri degli Esteri, della Difesa e del Bilancio e della Programmazione economica. In caso diverso, ferma restando una Direzione generale unica, dovrebbe essere stabilito per legge che i tre o più vice Direttori generali non possano essere genericamente delegati dal Direttore generale a questo od a quel compito, ma siano specificamente competenti per determinate materie, in modo da responsabilizzarli in ordine al singolo settore di attività ad essi rispettivamente affidato.

Le risultanze dell'indagine hanno posto in luce, in relazione all'organizzazione burocratica dell'Istituto, la necessità non solo di un più efficiente coordinamento dei diversi uffici e settori di attività, ma anche l'esigenza di garantire la serietà degli accertamenti ispettivi, nonchè l'adeguata utilizzazione dei risultati da essi ricavabili. La Commissione reputa che le anomalie rilevate debbano in parte riferirsi alle carenze di ordine burocratico ed ispettivo che già il Medugno, nella relazione compiuta per incarico del Ministero del lavoro, aveva efficacemente sintetizzato, sottolineando l'esistenza di competenze troppo vaste, non sempre individuate, e l'irrazionale distribuzione dei compiti.

Senza addentrarsi in una specifica disamina tecnica delle riforme da introdursi per ovviare a tali inconvenienti, la Commissione sottolinea l'esigenza che, soprattutto per quanto si riferisce all'attività di erogazione delle prestazioni assicurative ed al contenzioso, venga dato largo impulso al decentramento nell'ambito dell'ente, con particolare riferimento ai Comitati provinciali di cui si è parlato nella terza parte di questa relazione. Per quanto invece attiene alla attività amministrativa, la Commissione condivide e fa proprie le indicazioni già avanzate dall'Istituto in un progetto di

riorganizzazione interna attualmente allo studio (relazione sulla situazione dell'INPS del Ministro del lavoro), volta a consentire una suddivisione razionale e funzionale degli uffici, un raggruppamento dei compiti attinenti ad un ciclo operativo unico ed a materie omogenee e, soprattutto, una distinzione netta tra le attività amministrative e contabili, nonchè l'assoggettamento di esse al controllo ispettivo demandato ad organi non aventi compiti di amministrazione attiva.

Passando dalla valutazione statica degli organi dell'Istituto a quella dinamica della attività, soprattutto in riferimento all'amministrazione in senso lato, il rilievo formulato in ordine alle carenze di leggi acquista un significato ancora più pregnante e fondamentale. Già a suo tempo si è sottolineata l'insufficienza delle poche e inadeguate disposizioni di legge che disciplinano l'amministrazione dell'Istituto e particolarmente gli investimenti patrimoniali e finanziari. Le conseguenze di ciò sono ampiamente illustrate dall'analisi dei diversi investimenti precedentemente richiamati che, prescindendo dai danni economici con essi arrecati all'Istituto, costituiscono il sintomo di un disorientamento e di una concezione quanto meno arbitraria, nella quale la discrezionalità trascende facilmente nell'abuso, sia pure in buona fede.

La Commissione ritiene perciò di poter pienamente condividere, anche nelle conclusioni, il giudizio espresso dall'avvocato Medugno nella sua relazione al Ministero del lavoro: le formule onnicomprensive della legge del 1935 in tema di investimenti influenzano negativamente l'andamento delle gestioni economico-patrimoniali dell'Istituto consentendo un impiego di capitali che, invece di garantirne la conservazione, diviene uno strumento di manovra nella sfera di più limitati interessi.

Il problema non può affrontarsi semplicemente con la formulazione di alcuni criteri più rigorosi e delimitati di quelli contenuti nell'articolo 35 citato, anche se ciò appare allo stato dei fatti necessario. Esso deve essere invece prospettato e risolto in termini più approfonditi con riferimento ai limiti dell'autonomia che l'Istituto deve avere, in quanto ente pubblico, ed al rapporto fra le sue attività istituzionali di tipo previdenziale e quelle strumentali di conservazione dei capitali per l'espletamento delle prime.

Per l'ex Direttore generale Cattabriga, lo INPS è « un ente eterogeneo. Ha i compiti più svariati; fa l'assicuratore sociale, fa il banchiere, fa l'amministratore immobiliare... ». Alla luce delle critiche richiamate nella terza parte in ordine all'andamento del settore prestazioni, ai diversi ritardi che in esso si verificano, vi è dunque da domandarsi se nell'ambito dell'Istituto non si sia pervenuti ad un capovolgimento dei rapporti, dedicando troppe energie e disponibilità alle cure di compiti secondari e strumentali per la realizzazione dei fini istituzionali, trascurando in conseguenza questi ultimi.

Si deve considerare che l'Istituto non dispone degli strumenti adatti per un'attività qualificata nel campo finanziario. La riprova migliore è offerta dal fatto che in taluni investimenti, proprio attraverso il richiamo di considerazioni sociali o pretese tali, le quali si ricollegavano alla figura dell'Istituto come operatore nel campo previdenziale e assicurativo, si è voluto giustificare il ricorso a criteri e forme di impiego dei capitali che non presentavano sufficiente o alcuna garanzia di redditività. Ferme restando le conclusioni già esposte in precedenza, trattandosi del settore patrimoniale, la Commissione ritiene necessario che, in attesa di questa trasformazione, sia riorganizzata l'attività patrimoniale dell'Istituto; siano adottate le misure indicate a conclusione della trattazione dell'indagine sull'attività patrimoniale; siano meglio definite le competenze per le attività patrimoniali; sia operata una revisione di tutti gli investimenti mobiliari ed immobiliari (come del resto l'Istituto ha iniziato a fare, secondo la deposizione resa dal Presidente Fanelli) per eliminare le attività patrimoniali che non possono, per loro natura, garantire un'adeguata redditività. La Commissione nell'auspicare che i poteri competenti si orientino decisamente verso un sistema

di gestione ispirato ai criteri della ripartizione, sottolinea ancora una volta l'opportunità che, per un efficace e corretto andamento dell'attività assicurativa e previdenziale a cui l'Istituto deve provvedere, esso venga distolto da incombenze finanziarie che con la prima non hanno alcun legame necessario.

Venendo al problema dell'autonomia dell'Istituto, se è indubitabile che l'INPS, nella sua posizione di ente pubblico, debba godere delle prerogative connesse alla sua natura e alle esigenze di agilità che ne giustificano il distacco dall'amministrazione diretta dello Stato, le soluzioni accennate ne definirebbero meglio la portata, poichè il settore degli investimenti è quello che tuttora presenta il più ampio margine di discrezionalità, a differenza di quello delle prestazioni che deve necessariamente essere disciplinato per legge.

La Commissione, pur non contestando queste esigenze di autonomia, ritiene che una più precisa disciplina normativa, attraverso l'emanazione del regolamento di esecuzione e l'adozione di norme regolamentari simili a quelle tuttora vigenti per il personale, anche per l'amministrazione e in particolare per la contabilità, potrebbe garantire una più corretta amministrazione e la possibilità di più efficaci controlli. A questo proposito si sottolinea ancora, sempre in termini generali e lasciando ad altra più competente sede il compito di studiarne le concrete caratteristiche, l'opportunità che l'Istituto sia vincolato da apposite norme di legge nella predisposizione di un bilancio preventivo.

L'adozione di questo strumento è già oggi allo studio presso gli organi direttivi dell'Istituto e quelli di vigilanza. La Commissione raccomanda pertanto che esso venga preso in sollecita considerazione non solo ai fini del controllo, ma anche ai fini di una migliore caratterizzazione dell'autonomia dell'Istituto. Se questa infatti vuole essere possibilità responsabile di scelte e decisioni da prendersi e attuarsi nell'ambito delle proprie competenze, appare quanto mai opportuno che di tali scelte l'Istituto possa avere e offrire un panorama preventivo, elaborato dai suoi organi direttivi e per essi quindi, almeno in linea di massima, vincolante nel concreto esercizio dell'attività amministrativa. A maggior ragione ciò deve poi ritenersi, ove si considerino le esigenze di coordinamento e programmazione che, anche nell'ambito previdenziale, impongono già ora un organico collegamento fra gli enti chiamati ad operare in questo ampio settore, assicurando una uniformità di scelte e di politica previdenziale di cui appare un presupposto insostituibile la conoscenza preventiva, e non solo a posteriori, dell'azione che ciascun ente intende svolgere.

La Commissione richiama l'articolo 6 della legge 1° marzo 1964, n. 62, ove si prevede la necessità di dettare norme per la redazione dei bilanci degli enti pubblici ed in particolare per adottare un conforme sistema di classificazione delle entrate e delle spese. Essa ritiene che per quanto attiene agli enti previdenziali ed assistenziali si impone l'esigenza che nella redazione dei rispettivi bilanci sia adottato uno schema uniforme in ordine ai fatti economico-amministrativi indicati nel bilancio, per conseguire l'intento di una valida ed efficiente comparazione tra i vari enti e per desumere il comportamento di essi specie in materia di spese generali e di amministrazione. La Commissione rappresenta quindi la necessità che il Ministero del tesoro adempia al dettato dell'articolo 6 della predetta legge, proponendo le norme idonee per una omogeneizzazione dei bilanci degli enti previdenziali ed assistenziali.

Un ultimo accenno alla carenza normativa in tema di bilancio va poi formulato in relazione agli articoli 33 e 34 del decreto del 1935 che prevedono soltanto l'elaborazione di bilanci per ciascuna delle gestioni dell'Istituto. Appare invece opportuno, soprattutto in vista delle esigenze di controllo esterno e tenendo conto della sostanziale unità di gestione, vincolare esplicitamente per legge l'Istituto alla predisposizione di un rendiconto generale, peraltro già adesso presentato anche senza uno specifico obbligo normativo, dal quale possa meglio evincersi il reale andamento della sua attività economica e amministrativa.

I controlli.

Le osservazioni sin qui svolte in tema di carenza ed inosservanza di leggi, poste in relazione con le dimensioni e l'importanza politica, economica e sociale dell'INPS quale si è venuta delineando nel corso della relazione, offrono la prova più evidente della necessità di un efficiente sistema di controlli, esterni ed interni, a garanzia del funzionamento e della stessa esistenza dell'Istituto. Le ragioni di questa importanza dei controlli, come si è visto nell'analisi delle diverse anomalie e, più in generale, in un panorama sintetico sugli indirizzi seguiti dall'Istituto, sono molteplici.

In primo luogo va ricordata la necessità di un controllo sulla concreta ed effettiva applicazione delle leggi, non solo per individuare e impedire tempestivamente il compimento di irregolarità o di abusi, ma anche e soprattutto per saggiare la validità di esse, la possibilità di applicarle, la loro rispondenza alle reali esigenze e l'opportunità di eventuali riforme. A questo proposito la Commissione richiama, ad esempio, l'evoluzione del settore previdenziale ed assicurativo antitubercolare, che ha portato ad un contrasto tra situazione di fatto e regolamentazione normativa, cui sono da attribuire alcune conseguenze già poste in luce.

Più in generale basta porre mente all'incongruenza rappresentata dalla evoluzione delle dimensioni e dell'attività dell'Istituto, non accompagnata, nè seguìta da adeguamento normativo di ordine generale, fatta ecezione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n. 436.

Le esigenze del controllo assumono, d'altronde, un significato ed una portata particolare in rapporto alla figura degli enti pubblici ed alle prerogative di autonomia di questi ultimi. Ove, formalmente o di fatto, si escluda la possibilità di un controllo effettivo, nonchè di un indirizzo e coordinamento nella gestione, l'esperienza dimostra come la vita di un ente, quale è l'INPS, per le possibilità di larga autonomia e le prospettive tipicamente sociali che ne caratterizzano l'attività, può facilmente degenerare nell'arbitrio e nella strumentalizzazione politica.

Se questa riflessione trascende le vicende dell'INPS ed assume un significato ben più generale, essa, a giudizio della Commissione, ben appare riferibile in questa sede all'Istituto, ove si richiamino alla mente alcune forme di investimento finanziario, a suo tempo descritte, in cui non fu certo l'esigenza di una garanzia di redditività a muovere il Presidente e gli organi direttivi a determinate decisioni.

Un significato ancora più deteriore riveste poi il fenomeno della politicizzazione quando, come risulta ampiamente documentato da alcuni episodi del settore antitubercolare (il cosiddetto « libro rosso »), le posizioni personali e gli interessi di partito contano più dei problemi e gli stessi enti vengono ad essere, di fatto, feudi e strumenti di manovra politica.

Richiamando da un lato i pericoli di una siffatta politicizzazione degli enti pubblici e dall'altro le nuove prospettive di azione statale diretta, in campi e settori sino ad ora riservati alla competenza di questi enti, vi sarebbe da domandarsi se questa forma di amministrazione autonoma, così come oggi è configurata, conservi tuttora la validità e il significato del momento storico in cui è sorta e si è sviluppata, o se piuttosto non finisca di prestarsi semplicemente ad una manovra più o meno spregiudicata del denaro sostanzialmente pubblico, libera dai vincoli e dalle responsabilità dirette, politiche ed amministrative, che all'uso di quest'ultimo si accompagnano.

Non è compito della Commissione l'affrontare e tantomeno approfondire questo problema che involge aspetti e questioni di fondo della vita politica italiana. Con riferimento specifico al tema dell'inchiesta vanno invece richiamati qui i criteri e i princìpi di decentramento funzionale e istituzionale, caratteristici del nostro ordinamento costituzionale. Da questa situazione occorre dunque prendere le mosse per assicurare, nel settore dei controlli, la presenza e l'efficienza di strumenti capaci di garantire un equilibrio tra le esigenze del costante collegamento dello Stato con l'ente pub-

blico (per le finalità di interesse pubblico e la partecipazione economico-finanziaria del primo alla vita del secondo) e le contrapposte esigenze di autonomia connesse alla essenza di quest'ultimo. Ne consegue la necessità che i controlli operino in modo da evitare sia l'eccesso di interferenze nocive alla vita dell'ente, sia la possibilità, per esso, di pervenire ad incontrollabili iniziative nella scelta dei fini e dei mezzi.

La realtà dei fatti, non soltanto per lo INPS, ma più in generale nei confronti di tutto il sistema degli enti parastatali, appare lontana dal raggiungimento di questo equilibrio. Per quanto riguarda in particolare l'Istituto, attraverso l'esame delle diverse disfunzioni connesse ai tre momenti di indagine, si è avuto ampiamente modo di dimostrare l'inefficienza del sistema attuale. È sufficiente, a questo proposito, un cenno di richiamo alle osservazioni formulate in tema di controlli, particolarmente interni nell'ambito del settore antitubercolare e particolarmente esterni nel settore dell'amministrazione e degli investimenti finanziari.

La Commissione ritiene di dover sottolineare la disorganicità del sistema vigente per l'Istituto alla stregua della legge istitutiva del 1935 e delle leggi sopraggiunte nel 1939 per i compiti ispettivi in materia di finanza e contabilità, demandati al Ministero del tesoro, nonchè nel 1958 per il controllo generale della Corte dei conti in tema di legittimità. È sufficiente osservare infatti che, a parte questi due ultimi testi normativi — dettati per tutti gli enti pubblici legati alla contribuzione statale — la legge istitutiva prevede per l'Istituto soltanto un controllo di revisione sostanzialmente contabile, affidato al Collegio sindacale, e un potere di vigilanza da parte dei Ministeri del lavoro e del tesoro, non meglio specificato, se non per talune attribuzioni relative al personale, senza statuire neppure l'obbligo di approvazione del bilancio da parte degli organi vigilanti.

Prima di scendere all'esame dei più specifici problemi connessi ai poteri ed al funzionamento dei diversi organi di controllo e vigilanza, la Commissione reputa, infine, opportuno richiamare l'importanza e la delicatezza di questo settore anche sotto una altra urgente prospettiva. Esperienze anche recenti di ordine giudiziario, che hanno impressionato l'opinione publica, dimostrano la necessità di provvedere adeguatamente alla disciplina dei controlli onde evitare che a questo compito sia costretto, in ultima analisi, con strumenti non sempre pienamente conferenti e idonei, il potere giudiziario. Ciò anche per evitare che l'eventuale elevazione di accuse di peculato per distrazione, di delitto di interesse privato in atti di ufficio e di abuso innominato d'ufficio, venga a costituire l'unica e sola occasione per l'esercizio di un controllo efficace sull'amministrazione e l'uso del pubblico denaro.

Il primo punto che, a giudizio della Commissione, deve essere preso in considerazione ai fini di predisporre opportune riforme dei controlli attualmente vigenti nell'Istituto, è rappresentato dal funzionamento, dalle competenze e dalle attribuzioni del Collegio sindacale. L'organo collegiale risulta attualmente composto da un magistrato della Corte dei conti, che lo presiede, da rappresentanti dei Ministeri del lavoro e del tesoro e da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. La composizione già di per sè potrebbe, mediante una valorizzazione dei compiti demandati al Collegio, assicurare un più efficiente collegamento tra esso e gli organi esterni di controllo, attraverso la più precisa regolamentazione normativa dei contatti tra i rappresentanti della Corte dei conti nonchè dei Ministeri e questi ultimi.

Si pongono anche qui, in ordine alla scelta e alla designazione dei componenti il Collegio, le medesime esigenze di competenza, capacità tecnica e responsabilizzazione a suo tempo accennate per il Consiglio di amministrazione e che, sotto il profilo personale, salva restando naturalmente la diversa sfera di competenza dei due organi, conservano un identico valore e significato.

Oltre a ciò appare tuttavia essenziale, data la denunciata e spesso forzata inerzia del Collegio sindacale di fronte a molteplici irregolarità compiute nella gestione del-

l'Istituto, potenziare i suoi compiti e strumenti di controllo, i quali non possono essere limitati ad un riscontro meramente contabile, o ad una accademica presa di posizione dissenziente da registrarsi nei verbali delle sedute del Consiglio d'amministrazione.

È evidente l'inadeguatezza degli articoli 18 e 19 del decreto istitutivo che disciplinano pressochè in questi termini le funzioni del Collegio sindacale, limitandosi ad un generico rinvio alle norme del codice civile (articoli 2403 e seguenti) in tema di società per azioni, norme che, evidentemente, possono trovare una assai limitata applicazione in questa materia per le diverse finalità, strutture e modalità di gestione di un ente pubblico come l'Istituto.

L'esigenza di attribuire al Collegio sindacale maggiori poteri è concordemente riconosciuta da tutti coloro che, in termini di riforma della disciplina degli enti pubblici in generale e dell'Istituto in particolare, si sono occupati del problema dei controlli. A titolo di esempio va richiamata la proposta, contenuta nella relazione del Ministero del lavoro, di conferire ai sindaci un potere di veto nei confronti delle deliberazioni illegittime eventualmente adottate dal Consiglio d'amministrazione.

La Commissione ritiene che il problema vada risolto valutando se si debba giungere a tanto o piuttosto si debba quanto meno riconoscere all'organo di controllo, ai fini di salvaguardare le prerogative degli organi di amministrazione attiva, il potere di costringere il Consiglio di amministrazione ad un riesame delle deliberazioni nei confronti delle quali il Collegio sindacale abbia manifestato il proprio dissenso ed il dovere di dare, della propria richiesta di riesame, immediata comunicazione agli organi vigilanti (Ministeri del lavoro e del tesoro) e alla Corte dei conti.

La Commissione pur sottolineando, come già si è detto, la carenza di strumenti normativi a disposizione del Collegio dei revisori, deve tuttavia manifestare le sue perplessità in relazione al fatto che irregolarità e gravi illeciti, come quelli dell'Aliotta, non siano stati segnalati agli organi di vigilanza neppure dopo la costituzione della Commissione per la revisione delle convenzioni, disposta appunto a seguito della denuncia dei Padri Trinitari.

In Senato si è dato pubblicamente atto al ministro Bosco del suo sollecito intervento nel gennaio e nel febbraio del 1964, non appena giunsero « direttamente al Ministero » le prime avvisaglie in proposito. La Commissione deve peraltro osservare che dal febbraio 1963 al gennaio 1964, né il Presidente ed il Direttore generale dell'INPS, né il Collegio sindacale, né gli stessi funzionari del Ministero del lavoro facenti parte degli organi collegiali dell'Istituto, avevano provveduto ad informare il Ministro dei sospetti che erano venuti emergendo nei confronti dell'Aliotta e delle indagini che andava svolgendo la Commissione Cuzzaniti.

Il fenomeno può forse, in parte, spiegarsi come soggezione, anche da parte del Collegio sindacale, al clima di autoritarietà che dominava il vertice dell'amministrazione dell'Istituto. Esso si pone d'altronde negli stessi termini tanto per il Collegio sindacale come per i componenti del Consiglio di amministrazione e particolarmente per i rappresentanti dello Stato in seno ai due organi, e prospetta l'opportunità che, per entrambi, vengano disciplinati in maniera precisa e penetrante i limiti e i presupposti della rappresentanza ministeriale nei due organi, sensibilizzando i rappresentanti dello Stato al loro delicato compito di operatori dall'interno e quindi di più immediati tutori del rispetto delle norme e dei princìpi di una corretta amministrazione.

La seconda forma di controllo sulla vita dell'Istituto è rappresentata dalla vigilanza dei Ministeri del lavoro e del tesoro che, si è detto, solo per il settore del personale assume il carattere di una più determinante tutela.

Il controllo ispettivo esterno in materia finanziaria e contabile demandato al Ministero del tesoro — Ragioneria generale dello Stato — ai sensi della legge del 1939, n. 1037, ha il fine di garantire che l'autonomia funzionale dell'Istituto si svolga nel rispetto della regolarità della gestione. A

questo riguardo la Commissione auspica che, con adeguate disposizioni normative, venga meglio assicurato il coordinamento tra le funzioni ispettive del Ministero del tesoro e quelle più generali di vigilanza spettanti al Ministero del lavoro. La Commissione sottolinea altresì l'opportunità che il Ministero del tesoro partecipi alla definizione dei provvedimenti essenziali e generali per lo svolgimento della gestione, quali ad esempio i regolamenti per la contabilità e l'amministrazione in generale.

Un rilievo fondamentale deve attribuirsi, poi, alle funzioni di vigilanza, genericamente richiamate dal decreto del 1935 (articoli 5 e 6), affidate al Ministero del lavoro di intesa, per i servizi sanitari, col Ministero della sanità. La Commissione rileva che i compiti di sorveglianza per l'esercizio delle leggi di previdenza sociale, da esercitarsi specificamente a mezzo degli Ispettorati del lavoro (cfr. anche articolo 4 della legge 22 luglio 1961, n. 628) non risultano attuati in vista delle caratteristiche di estremo accentramento tipiche dell'Istituto (dichiarazioni raccolte dalla Commissione nel corso del sopralluogo presso l'Ispettorato compartimentale del lavoro della Lombardia).

Per quanto attiene invece ai più generali poteri di vigilanza, va sottolineato che il controllo di legittimità esercitato in sede postuma dalla Corte dei conti, non ha in sostanza una determinante efficacia sulla gestione dell'Istituto.

Pertanto appare necessario che venga resa più penetrante e tempestiva la vigilanza del Ministero del lavoro e siano in tal senso rivedute le norme vigenti. Non spetta alla Commissione un dettagliato esame del problema. È sufficiente indicare ad esempio, come possibile oggetto di siffatta più intensa vigilanza, le deliberazioni di atti di straordinaria amministrazione, il bilancio preventivo, le deliberazioni che dalle previsioni di quest'ultimo si discostino e quelle per cui i sindaci abbiano ritenuto di dover richiederne il riesame.

Un altro strumento di intervento, già allo stato previsto dalla legge, è rappresentato dal rapporto fiduciario esistente tra il Ministro del lavoro e gli organi di amministrazione (Presidente e Consiglio di amministrazione), la cui nomina avviene su proposta del primo di concerto col Ministro del tesoro. Al riguardo, senza voler in questa sede richiamare quanto già ampiamente rilevato in ordine alla permanenza dell'onorevole Corsi alla Presidenza dell'Istituto, la Commissione sottolinea l'importanza di siffatto strumento e l'opportunità che si pervenga ad una esplicita disciplina delle possibilità di revoca o addirittura di sostituzione degli amministratori, in casi tassativamente determinati e in applicazione del principio esplicitamente disciplinato dall'articolo 3 del testo unico della legge comunale e provinciale, riferibile, per concorde interpretazione della dottrina, ad un principio generale dell'organizzazione amministrativa.

Il richiamo ad un altro principio generale espressamente menzionato nell'articolo 6 del testo unico citato, suggerisce l'esigenza di una specifica disciplina in ordine all'esercizio da parte del Governo, nella sua posizione di organismo al vertice della pubblica amministrazione, del potere di annullare gli atti amministrativi viziati da illegittimità, emanati da qualsiasi autorità amministrativa, tra cui rientra, logicamente, anche l'Istituto. In proposito la Commissione ricorda che nei confronti di altri enti previdenziali e assicurativi, le rispettive leggi prevedono diverse e più pressanti forme di ingerenza, quali, ad esempio, il controllo sostitutivo per l'INAIL e l'INAM, l'obbligo di approvazione del bilancio preventivo per l'INAM, la richiesta di autorizzazione per alcune particolari forme di impegno dei fondi per l'INAIL. Pertanto, non soltanto ragioni di opportunità all'interno della vita dell'Istituto e in relazione al funzionamento di quest'ultimo, ma altresì ragioni di coordinamento con la struttura e le prerogative di controllo sugli enti chiamati ad operare nel medesimo campo e con finalità analoghe, consigliano una revisione coordinata e armonica dei poteri di vigilanza e di controllo, e l'elaborazione di una disciplina uniforme.

La Commissione ritiene infine di doversi soffermare sui poteri di controllo demandati

dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, alla Corte dei conti. Ciò per porre in evidenza le conseguenze, le dimensioni e la portata, soprattutto politica, di un controllo che investe direttamente il Parlamento delle responsabilità e dei problemi connessi alla vita ed alla gestione dell'Istituto. Il sistema normativo attuale si richiama al principio — sancito dall'articolo 100, secondo comma della Costituzione — rivolto a sollecitare, attraverso l'operato della Corte dei conti, il giudizio politico del Parlamento sulle gestioni finanziarie degli enti che usufruiscono di contributi dello Stato.

Con riferimento particolare alle vicende delineate nel corso di questa relazione, alla delicatezza e rilevanza dei compiti istituzionali dell'INPS e agli strumenti a sua disposizione per l'espletamento di essi, non occorre certo insistere oltre nel sottolineare la necessità che il potere legislativo possa e debba costantemente essere informato sul funzionamento dell'Istituto, per l'adozione e la predisposizione dei necessari interventi di ordine legislativo e politico. Basta, al riguardo, richiamare l'inerzia e la disorganicità dell'evoluzione legislativa nei confronti della struttura dell'Istituto, per comprendere l'importanza di un siffatto controllo. La Commissione raccomanda pertanto che l'obbligo della Corte dei conti di riferire alle Camere sui risultati dei propri riscontri venga non solo adempiuto, come di fatto già avviene, ma potenziato, curando in particolare il rispetto dei termini annuali previsti dall'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

In coerenza con i princìpi istituzionali dell'ordinamento amministrativo non sembra infine alla Commissione opportuno che la Corte dei conti, nell'esercizio del proprio potere di controllo sulla legittimità, esaurisca quest'ultimo in una attività destinata unicamente ai fini del controllo politico del Parlamento. È vero infatti che il riconoscimento dell'autonomia dell'Istituto preclude, almeno in linea di principio, la possibilità di snaturare il controllo di legittimità trasformandolo in un sindacato di merito, ciò che sarebbe altresì contrario alle stesse funzioni della Corte, nonchè di consentire a quest'ultima degli interventi relativi ai singoli atti di gestione; tuttavia non sembra alla Commissione che l'autonomia dell'Istituto verrebbe menomata o sminuita laddove gli amministratori di esso potessero, per legge, essere chiamati a rispondere personalmente delle proprie azioni in termini di responsabilità formale e di responsabilità contabile, secondo quanto in precedenza si è già accennato.

Allo stato attuale, e secondo la legge del 1958, in situazioni del genere appare in sostanza (cfr. articolo 8) consentito alla Corte di formulare soltanto dei rilievi ai Ministeri interessati, nè questi, come a suo tempo si è visto, possono direttamente intervenire al di fuori della emanazione di direttive o istruzioni (come quelle ripetutamente indirizzate all'Istituto, soprattutto nel corso di questi ultimi anni).

Sulle considerazioni e indicazioni fin qui svolte in materia di controlli, una parte della Commissione ha manifestato un sostanziale dissenso, sostenendo invece la necessità di un perfezionamento e di una migliore definizione e delimitazione dei poteri di vigilanza governativa, nel pieno rispetto dell'autonomia dell'Istituto e, soprattutto, di un più penetrante controllo interno con un ordinamento diverso del Collegio sindacale, al quale debbono essere attribuiti poteri tali da consentire anche un sindacato di merito sulle deliberazioni degli organi dell'Istituto nonchè la facoltà di riferire direttamente al Governo e alla Corte dei conti per la rispettiva competenza. Tuttavia si ritiene da questa parte della Commissione che le garanzie maggiori derivino dalla democratizzazione degli organi dell'Istituto, dal controllo democratico esercitato direttamente dagli interessati e dal Parlamento e dall'inserimento dell'Istituto in un sistema normativo che sia in ogni momento e in ogni caso garanzia effettiva del legittimo operare e del corretto perseguimento degli scopi ai quali l'Istituto è preposto.

Se peraltro, come in effetti è, il concetto di finanza pubblica non può essere ristretto all'attività diretta dello Stato, ma comprende tutti quegli Enti che amministrano pubblico denaro, raccolto spesso alla stregua di

norme coattive, non si vede perchè agli operatori di questi ultimi debba essere riconosciuto un trattamento privilegiato e di favore di fronte agli operatori chiamati invece ad agire direttamente nell'ambito dell'organizzazione statale. Al contrario anzi l'esigenza di maggiore autonomia rivendicata ai primi deve indurre, a giudizio della Commissione, a riconoscere ad essi, come logica conseguenza, una più penetrante e immediata responsabilità per i casi in cui, per inettitudine, leggerezza, compiacenza politica o abuso personale di tale autonomia, essi abbiano fatto malgoverno, cagionando danni economici o, più in generale, venendo meno al rapporto fiduciario di cui sono investiti.

Questa riflessione appare alla Commissione fondamentale ai fini delle direttive di riforma che nell'esame di questa relazione si potranno e si vorranno accogliere. Sono direttive rivolte a sottolineare la necessità che qualsiasi riforma abbia di mira non solo elaborazioni di strumenti tecnici e amministrativi, pur perfezionati e completi, ma anche e soprattutto gli uomini chiamati, nelle diverse e ben definite competenze, ad usarli e vivificarli della propria consapevole responsabilità. L'organizzazione delle competenze e la responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari che le esercitano, sono infatti le due condizioni essenziali da tenersi presenti nel riordinamento dell'INPS, come di ogni altro ente pubblico e della stessa amministrazione dello Stato.

Un giudizio di sintesi d'altra parte non deve fermarsi prevalentemente sui danni economici denunciati. Gravi in se stessi e ancor più per le circostanze e le persone che li hanno determinati, il loro verificarsi deve essere considerato più come un sintomo qualitativo di una situazione che come un dato quantitativo a se stante. Sotto questa prospettiva assumono rilievo anche maggiore altri e più gravi aspetti dell'attività dell'INPS, quali ad esempio quelli posti in luce nella terza parte della relazione e che non possono addebitarsi esclusivamente a responsabilità interne dell'Istituto. In altre parole, le irregolarità, al di là del carattere dell'illecito assunto per l'iniziativa di alcuni singoli, sono anche la conseguenza di una situazione complessa dovuta, ad un tempo, alla rapida evoluzione in questo dopo guerra delle esigenze della società italiana ed alla estrema lentezza nell'adeguare ad esse le leggi e le strutture organizzative degli organi chiamati a soddisfarle.

L'INPS, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, non costituisce pertanto, e sotto questo aspetto, un'eccezione ma rappresenta semmai uno dei settori su cui più forte è venuta esercitandosi la pressione delle istanze sociali enormemente accresciute.

Questa constatazione, se non va interpretata come una attenuazione del giudizio espresso nel corso dell'indagine sulle irregolarità e negligenze riscontrate, vuol significare che non si può neppure pervenire ad una semplicistica, indiscriminata condanna dell'Istituto, senza tener conto delle difficoltà che esso ha superato e supera ogni giorno nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali. La Commissione anzi, nel concludere la sua relazione, sente il dovere di esprimere la propria fiducia al personale dell'Istituto, alla cui sensibilità ed impegno si affidano le ansie e le attese di milioni di italiani.

Giovanni GIRAUDO, *presidente*

ELENCO DELLA DOCUMENTAZIONE ACQUISITA AGLI ATTI DELLA COMMISSIONE

L'ATTIVITA' ANTITUBERCOLARE

1. — Prospetto, trasmesso dal Ministero della sanità, dimostrativo dell'attività di profilassi e di assistenza svolta dai Consorzi provinciali antitubercolari dal 1963 al 1965, con indicazione del numero delle persone visitate, delle giornate di degenza, eccetera.

2. — Elenco, trasmesso dal Ministero della sanità, dei sanatori dipendenti dai Consorzi provinciali antitubercolari, con indicazione del numero dei posti letto, del totale degli assistiti, delle rette di degenza eccetera, al 1° gennaio 1965.

3. — Elenco, trasmesso dal Ministero della sanità, dei preventori dipendenti dai Consorzi provinciali antitubercolari, con indicazione del numero dei posti-letto, del totale degli assistiti, delle rette di degenza eccetera, al 1° gennaio 1965.

4. — Relazione del Servizio sanitario dell'INPS in data 19 maggio 1967 sui compiti istituzionali dell'Istituto e sulla rete sanatoriale in gestione diretta dell'Istituto stesso.

5. — Appunto dell'INPS sull'assicurazione antitubercolare gestita dall'Istituto e allegato elenco delle Case di cura dell'INPS per le varie forme di tbc, con indicazione del numero dei posti-letto al novembre del 1966.

6. — Prospetto dimostrativo delle entrate e delle uscite (contributi e prestazioni) per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi gestita dall'INPS.

7. — Relazione del Servizio sanitario centrale dell'INPS sull'attività assistenziale antitubercolare svolta a favore dell'infanzia, con i seguenti elenchi: preventori in gestione diretta con indicazione del numero dei posti-letto, dei ricoveri e della retta media di degenza al 31 dicembre 1965; preventori in corso di costruzione al 31 dicembre 1965; preventori e reparti preventoriali convenzionati con l'INPS con indicazione della retta in vigore e del numero dei ricoverati al 31 agosto 1966; elenco delle scuole di istruzione professionale post-sanatoriale con indicazione del numero degli allievi al 6 ottobre 1966.

8. — Lettera dell'onorevole Cuzzaniti, Presidente della « Commissione consultiva per i problemi della gestione sanatoriale », al Presidente dell'INPS Fanelli, in data 26 luglio 1966, relativa al lavoro svolto dalla Commissione, con allegato un appunto del Servizio Gestione Case di cura e di ricovero, diretto al Comitato esecutivo e prospettante l'esigenza della nomina di una Commissione per la vigilanza della gestione sanatoriale.

9. — Relazione della Commissione consultiva per l'esame dei maggiori problemi attinenti alla gestione sanatoriale, presieduta dal Consigliere d'Amministrazione, onorevole Roberto Cuzzaniti, sull'attività svolta dalla Commissione stessa (relazione informativa per il Comitato esecutivo e il Consiglio d'amministrazione dell'INPS, datata marzo 1965).

10. — Relazione del dottor Poggi, del Servizio gestione case di cura e di ricovero dell'INPS, per il Comitato esecutivo, in data 23 luglio 1964, sulla situazione dei ricoveri per tbc presso case di cura in gestione diretta e in convenzione.

Case di cura in convenzione

11. — Rapporto dell'onorevole Cuzzaniti, del Servizio gestione case di cura e di ricovero dell'INPS, datato luglio 1965, per il Consiglio di amministrazione, relativo agli interessi del dottor Nicola Aliotta in case di cura convenzionate con l'INPS.

12. — Relazione del Direttore centrale, dottor Mario Giua, datata 27 luglio 1965, richiesta dal Direttore generale dell'INPS in merito all'accertamento di responsabilità per le convenzioni Aliotta.

13. — Rapporto del Vice Presidente dell'INPS Cruciani, datato 22 febbraio 1966, contenente valutazioni in ordine alle responsabilità inerenti al caso Aliotta.

14. — Rapporto dell'ispettore Cherchi, in data 16 marzo 1965, inviato al Procuratore della Repubblica di Roma, sul Centro climatico permanente « Villa Mater Gratiae » di S. Marinella, convenzionato con l'INPS.

15. — Appunto dell'INPS in data 8 aprile 1967 sulla Casa di cura convenzionata con l'Istituto « Villa Salus » di Bologna.

16. — Appunto dell'INPS, in data 8 aprile 1967, e articoli di giornali relativi alla presenza di pseudomedici in case di cura private convenzionate con l'INPS.

17. — Appunto dell'INPS, in data 8 aprile 1967, relativo al numero e alle ragioni delle disdette di convenzioni con case di cura private deliberate dal Comitato esecutivo nella seduta del 25 novembre 1966.

18. — Appunto dell'INPS riguardante il numero delle case di cura private convenzionate con l'Istituto al 31 marzo 1967.

19. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale, dottor Cattabriga, dal 27 novembre 1963 al 10 dicembre 1963, relativa a case di cura convenzionate con l'Istituto.

20. — Relazione del Collegio sindacale dell'INPS, in data 9 giugno 1964, sulle case di cura in convenzione gestite dalle società a responsabilità limitata SICEP - SAMA - SIAS - SOGECA - SOGIP - SIC con allegati 9 volumi contenenti documentazione (convenzioni, rette di degenza, ispezioni, ecc.) concernente le seguenti case di cura: Preventorio di Gagliano del Capo con le annesse dipendenze di Alessano e di Arnesano; Casa di cura « Villa dei Pini » di Anzio; Preventorio « Sant'Antonio » di Ariccia; Preventorio « Don Orione » di Anzio; Preventorio « Villa Lauretana » di Senigallia; Preventorio « Divina Provvidenza » di Agazzi. Ed inoltre: documentazione integrativa, consistente in circolari e corrispondenza in materia di procedure, di competenze e criteri per il ricovero dei tbc; istruzioni e relazioni in materia di convenzioni e in materia di rette di degenza relative alle Case di cura in convenzione; verbali di assemblea relativi alle società suddette; accertamenti dell'ufficio legale sulle società stesse; elenchi riassuntivi di ispezioni effettuate alle Case di cura suddette e quadri delle rette di degenza.

21. — Rapporto preliminare di denunzia del Col. Ferdinando De Luca, comandante del nucleo centrale di polizia tributaria della Guardia di finanza di Roma a carico di Aliotta dottor Nicola, Scaramella dottor Ulrico e Graziano Francesco per interesse privato in atti di ufficio e falso in bilancio: inviato in data 3 luglio 1964 al Sostituto procuratore della Repubblica di Roma, dottor Arnaldo Bracci.

22. — Rapporto penale di denunzia del Colonnello Ferdinando De Luca, comandante del Nucleo centrale di poliiza tributaria della Guardia di finanza di Roma a carico di Aliotta dottor Nicola ed altri, per interesse privato in atti di ufficio aggravato e continuato, falso in bilancio continuato e uso continuato di atto falso: inviato in data 23 ottobre 1964 al Procuratore della Repubblica di Roma.

23. — Atti istruttori del processo Aliotta presso il Tribunale penale di Roma — anno 1965.

24. — Richiesta del Pubblico ministero di decreto di impromovibilità dell'azione penale nei confronti di Sammarco Salvatore ed altri in data 23 aprile 1965 e decreto di impromovibilità emesso dal Tribunale civile e penale di Roma in data 8 maggio 1965.

25. — Verbali di dibattimento del processo penale contro Aliotta Nicola ed altri — anno 1965.

26. — Sentenza del Tribunale di Roma nella causa penale contro Aliotta ed altri emessa il 14 febbraio 1966.

27. — Dispositivo di sentenza della Corte d'appello di Roma nella causa penale contro Aliotta ed altri, in data 30 gennaio 1967.

28. — Verbali delle ispezioni effettuate, dal 18 settembre 1961 al 23 febbraio 1963, dal medico addetto all'Ispettorato per le Puglie e Lucania, dottor Loizzi, nelle case di cura di Gagliano del Capo: sezioni di Alessano e Arnesano; e verbali delle ispezioni effettuate, dal giugno 1958 al febbraio 1959 nelle stesse case di cura dalla ispettrice dottoressa Sorrentini.

29. — Accertamenti ispettivi, parere del Servizio legale, stralci di verbali del Comitato esecutivo ed altri atti concernenti la partecipazione dei medici dell'INPS alla gestione di case di cura convenzionate con l'Istituto: caso Aliotta (documentazione dal 21 agosto 1963 al 3 luglio 1965).

30. — Appunto dell'INPS in ordine al procedimento disciplinare instaurato nei confronti di alcuni funzionari per responsabilità connesse al caso Aliotta.

31. — Documentazione relativa alla sospensione dalle funzioni del prof. Nicola Aliotta: stralcio del verbale del Comitato esecutivo del 18 giugno 1965 e comunicazione in merito all'interessato.

32. — Procedimenti disciplinari per abusi nel campo delle convenzioni con case di cura private:

1) Relazione principale alla Commissione per il personale in funzione di Commissione di disciplina; relazioni concernenti i singoli funzionari; parere della Commissione di disciplina; comunicazioni del Direttore generale al Comitato esecutivo in data 17 novembre 1966; lettere conclusive del Direttore generale agli interessati.

2) Lettere di contestazione; lettere di giustificazione; memorie aggiuntive.

3) Allegati alla relazione principale: relazione Medugno; relazione Giua; sentenza del Tribunale di Roma.

33. — Fascicolo contenente atti riguardanti il prof. Massimo Nuti: procedimento disciplinare per responsabilità connesse al caso Aliotta (documentazione dal 12 novembre 1965 al 31 dicembre 1966).

34. — Verbali delle sedute della Commissione per il personale in funzione di Commissione di disciplina per fatti ed abusi verificatisi nel campo dei preventori in regime di convenzione — dal 27 gennaio 1966 al 26 ottobre 1966.

Rapporti dell'INPS con gli Ospedali Riuniti di Roma

35. — Relazione presentata dal Servizio gestione case di cura e di ricovero al Comitato esecutivo dell'INPS nella seduta del 21 maggio 1966 sui rapporti con gli Ospedali Riuniti e stralcio delle decisioni adottate dal Comitato stesso sull'argomento.

36. — Relazione informativa del Servizio gestione case di cura dell'INPS per il Comitato esecutivo in data 15 dicembre 1966 sui rapporti con gli Ospedali Riuniti e tabella relativa alla retta compensata corrisposta dall'INPS dal 1958 al 1967; opposizione all'ingiunzione amministrativa del 2 maggio 1966 per il pagamento di rette di degenza.

37. — Appunto dell'INPS in data 8 aprile 1967 sui rapporti dell'Istituto con gli Ospedali Riuniti e prospetto delle giornate di degenza fatturate a carico dell'INPS dagli Ospedali Riuniti negli anni 1965 e 1966 per il ricovero degli assistiti nel periodo 1958-1966.

Gestione della streptomicina presso l'Ospedale Forlanini di Roma

38. — Pro-memoria dell'INPS per la Commissione senatoriale d'inchiesta sulla ge-

stione della streptomicina presso l'Ospedale Forlanini di Roma, datato 24 marzo 1966.

39. — Verbale di ritiro di documenti dall'INPS, con elenco degli stessi, redatto dal Nucleo centrale di Polizia tributaria della Guardia di finanza, datato 16 luglio 1964.

40. — Atti istruttori del Tribunale di Roma, relativi alla gestione della streptomicina presso il « Forlanini » di Roma ed al reparto radiologico dello stesso ospedale sanatoriale (documentazione dal 1947 al 1964).

Situazione del sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli

41. — Relazioni ispettive sul sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli dal febbraio 1963 al maggio 1965:

1) Relazione del dottor Alfonsi sugli esposti diretti all'Ispettore compartimentale per la Campania, Calabria e Molise dal signor Cesare La Cecilia, Segretario amministrativo di 3ª classe in servizio presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli;

2) Relazione del dottor Coli sulla pratica di ricovero della signora Zangrillo;

3) Relazione del dottor Alfonsi in merito a presunte irregolarità nei servizi concernenti la prenotazione e distribuzione del vitto;

4) Relazione del dottor Alfonsi sui « ricoveri figurativi » (signora Zangrillo);

5) Relazione del dottor Alfonsi sui cosiddetti ricoveri « di comodo », ricoveri « figurativi » e assunzione del personale salariato « giornaliero » per il servizio di « piantonamento dei malati gravi o pericolosi »;

6) Relazione sanitaria del dottor Giudici e del dottor Dessy;

7) Relazione del dottor Alfonsi sul servizio trasfusionale (Emoteca);

8) Relazione del dottor Alfonsi contenente appunti informativi sullo stato degli accertamenti ispettivi;

9) Relazione del dottor Alfonsi sulla sistemazione del personale salariato giornaliero in eccedenza;

10) Relazione del tenente colonnello Maccario su indagini riservate nei riguardi di ricoverati;

11) Relazione del dottor Alfonsi sulla Cooperativa di consumo « La Economica »;

12) Relazione conclusiva del dottor Alfonsi sui ricoveri « figurativi », ricoveri « di comodo » eccetera e sull'assunzione del personale salariato giornaliero;

13) Relazione suppletiva del dottor Alfonsi contenente precisazioni alla relazione conclusiva, con allegata documentazione su:

a) Trasferimenti di ricoverati al Sanatorio « Villa Caputi »; ricoveri figurativi;

b) Piantonamento per malati gravi o pericolosi;

14) Relazione del dottor Alfonsi sulla situazione del Circolo ricreativo del personale (CRAL) e della Commissione interna del personale;

15) Relazione del dottor Alfonsi sul funzionamento del Centro diagnostico annesso alla Casa di cura;

16) Relazione sanitaria del dottor Dessy e del dottor Giudici con allegate n. 84 cartelle cliniche da loro esaminate;

17) Sintesi conclusiva della relazione sanitaria del dottor Dessy e del dottor Giudici;

18) Relazione del dottor Alfonsi sulla situazione del personale;

19) Relazione sanitaria del dottor Merlino in merito all'attività professionale di medici in servizio presso l'Ospedale sanatoriale con allegati:

a) Nominativi di medici che hanno compilato e firmato modelli per domande di prestazioni antitubercolari presentate da assicurati alla sede di Napoli;

b) Schede nominative di assicurati che hanno presentato domanda di prestazioni antitubercolari;

c) Cartelle cliniche;

20) Relazione degli ispettori dottor Nardone e dottor Bramini sul consumo di medicinali e materiale sanitario con allegato un volume di 69 documenti;

21) Relazione del dottor Alfonsi contenente il completamento dei rapporti sull'attività ispettiva con allegato:

a) Volume di documenti relativi ai permessi di uscita e al vettovagliamento;

22) Relazione del dottor Dessy e del dottor Giudici sul « servizio di piantonomento » con allegato:

a) elenco di ricoverati per i quali venne disposto il servizio di « piantonamento », con dati clinici e dati relativi al piantonamento;

42. — Relazione del dottor Mario Giua al Direttore generale, datata 7 giugno 1966, sui rapporti tra la clinica tisiologica dell'Università di Napoli e l'Ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte ».

43. — Relazione del dottor Armando Merlino al Direttore generale, datata 18 novembre 1966, sul completamento degli accertamenti ispettivi concernenti l'attività professionale di medici in servizio presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

44. — Relazione della Commissione di studio dei problemi funzionali dell'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » in Napoli, insediata presso l'Ispettorato compartimentale dell'INPS per la Campania, Calabria e Molise.

45. — Prospetto dimostrativo delle assunzioni di personale salariato generico presso l'ospedale sanatoriale di Napoli per piantonamenti dal 1959 al 1963.

46. — Prospetto del personale impiegatizio, salariato e religioso presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli dal 1959 al 1966.

47. — Appunto dell'ispettore Vuolo per il Direttore generale, in data 16 settembre 1961, sulle assunzioni di avventizi giornalieri in sostituzione di personale salariato assente per malattia presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

48. — Esposizione cronologica, a firma del Vice Direttore generale dottor Caracciolo e del Reggente il Servizio gestione case di cura e di ricovero dottor Franchi, sugli avvenimenti connessi con le determinazioni adottate dalla Direzione generale fra il 3 e 14 settembre 1963, in ordine alla direzione dell'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

49. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga, dal 5 settembre 1963 al 5 ottobre 1963, in merito all'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

50. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga, dal 22 agosto 1963 al 4 maggio 1964, in merito al Padiglione migliorati stabili dell'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

51. — Relazione della Sezione dell'Unione per la lotta contro la tubercolosi (ULT) in rappresentanza dei degenti dell'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli alla Commissione senatoriale d'inchiesta in occasione del sopralluogo ivi effettuato il 5 gennaio 1967.

52. — Statuto della Commissione rappresentanza degenti dell'ospedale sanatoriale «Principi di Piemonte » di Napoli, approvato il 27 giugno 1966.

53. — Pro-memoria della rappresentanza degenti dell'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli, in data 5 gennaio 1967, con copie di lettere inviate al Ministero del lavoro e al Presidente dell'INPS in data 23 novembre 1966 sulle scuole di riqualificazione presso il Sanatorio di Napoli.

54. — Relazione del Servizio gestione case di cura e di ricovero, in data 11 marzo 1967, sulla confezione del vitto e situazione del personale di cucina presso

l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli, con allegata copia di lettera informativa inviata ai Ministeri del lavoro e della sanità.

55. — Fascicolo di atti, dal 12 maggio 1959 al 5 agosto 1966, concernenti l'Emoteca presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

56. — Fascicolo di atti, dal 22 novembre 1963 al 20 giugno 1966, relativi al dottor Gaetano Fusco, e dell'Emoteca presso l'ospedale sanatoriale « Principi di Piemonte » di Napoli.

57. — Atti istruttori del processo contro Babolini ed altri presso il Tribunale penale di Napoli (anni 1965-66).

58. — Procedimenti disciplinari per responsabilità connesse alla gestione dell'ospedale sanatoriale di Napoli (anni 1965-1966;

1) distinta delle contestazioni mosse a ciascun dipendente; rubricazione di reati a carico del professor Babolini e dei dottori Fusco e Giordano; sospensione dalle funzioni dei dottori Fusco e Giordano; rescissione del rapporto d'impiego del professor Babolini; relazione conclusiva del Direttore generale al Comitato esecutivo; lettere del Direttore generale agli interessati;

2) fascicoli personali con lettere di contestazioni, lettere di giustificazione e memorie illustrative.

59. — Verbali delle sedute della Commissione per il personale in funzione di Commissione di disciplina per responsabilità connesse alla gestione dell'Ospedale sanatoriale di Napoli, dall'agosto al novembre 1966.

Documentazione varia sulla gestione antitubercolare

60. — Convenzioni tra INPS e cliniche tisiologiche universitarie dal 1951 al 1966: testi ed appunto informativo dell'Istituto.

61. — Appunto del Servizio prestazioni al Direttore generale sui contributi erogati dall'INPS a cliniche tisiologiche universitarie.

62. — Testo della convenzione stipulata, in data 5 aprile 1966, fra l'Università di Roma e l'INPS per indagini statistiche nel campo bio-demografico, clinico e sociale da effettuare a cura della Cattedra di statistica sanitaria.

63. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga in merito al Centro studi « Forlanini » di Roma, dal 20 novembre 1963 all'11 gennaio 1964.

64. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga in merito alla nomina del Direttore dell'Istituto sanatoriale « C. Forlanini » di Roma, dal 22 agosto 1963 al 4 gennaio 1964.

65. — Elenco degli Ospedali sanatoriali dell'INPS in gestione diretta, con indicazioni dei posti-letto, dei ricoveri e della retta media di degenza al 31 dicembre 1965.

66. — Dati numerici del personale a rapporto di lavoro in servizio presso le istituzioni sanatoriali dell'INPS.

67. — Circolare della Direzione generale dell'INPS, in data 27 giugno 1966, sugli accertamenti dello stato di malattia del personale delle istituzioni sanitarie dell'Istituto.

68. — Prospetto del Servizio gestione case di cura e di ricovero dell'INPS contenente un raffronto tra presenze effettive e assenze per malattia del personale a rapporto di lavoro delle istituzioni sanitarie dell'Istituto dal 1964 al 1966.

69. — Relazione annuale 1965 sul funzionamento dell'Ospedale sanatoriale di Catania.

70. — Lista delle vivande adottata presso l'Ospedale sanatoriale di Catania, relativa al periodo dal 27 dicembre 1966 al 15 gennaio 1967.

71. — Note informative dell'INPS per la Commissione senatoriale di inchiesta, datate 11 marzo 1967, sui lavori e forniture per gli ospedali sanatoriali e le cliniche tisiologiche di Napoli e Catania, con relativi prospetti allegati.

72. — Elenco dei preventori dell'INPS in gestione diretta con indicazione del numero dei posti-letto, dei ricoveri e della retta media di degenza al 31 dicembre 1965.

73. — Pro-memoria del Servizio gestione case di cura e di ricovero dell'INPS, in data 16 novembre 1966, sulla qualificazione sanatoriale e post-sanatoriale degli assistiti dell'INPS per la tubercolosi, con allegati stralci di verbali del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo sulla materia.

74. — Prospetti dell'INPS, in data 28 febbraio 1967, sui costi di gestione delle scuole d'istruzione professionale dello Istituto.

L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO NEL SETTORE DELLA GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

Amministrazione immobili urbani di Roma (AIUR)

75. — Appunto sull'organizzazione e funzionamento dell'AIUR e tabella dell'organico del personale.

76. — Relazione dell'indagine eseguita dal dottor Palazzetti, per incarico della Commissione senatoriale di inchiesta, sulla situazione dell'Ufficio amministrazione immobili urbani (AIUR) dell'INPS con i seguenti 6 allegati:

1) Delibere del Comitato esecutivo dell'INPS ed ordini di servizio dal 1942 al 1966;

2) Elenchi di titolari di contratti di locazione di appartamenti di proprietà dell'Istituto, con indicazione degli inquilini che risultano soci di cooperative finanziate dall'INPS;

3) Prospetti riguardanti immobili di proprietà dell'INPS in Roma (ubicazione, superficie sviluppata, anno di costruzione, reddito ricavato, eccetera);

4) Campionatura delle locazioni;

5) Stima, effettuata a cura del Servizio patrimoniale dell'Istituto, degli stabili siti in Roma di proprietà dell'Istituto stesso, al 31 dicembre 1965;

6) Documentazione varia.

77. — Documentazione riguardante gli stabili in Roma e fuori Roma di proprietà dell'INPS affittati a partiti politici e sindacati e prospetto a cura del Servizio patrimoniale, AIUR, sulla situazione delle locazioni del Palazzo Wedekind al 24 novembre 1966.

Galleria Margherita

78. — Pro-memoria del Servizio patrimoniale dell'INPS, trasmesso alla Commissione senatoriale d'inchiesta il 20 febbraio 1967, sulla demolizione e ricostruzione del complesso immobiliare « Galleria Margherita » sito in Roma, via Depretis-via Napoli, e sui criteri in materia di investimenti con i seguenti 7 allegati:

1) e 2) relazione del Servizio patrimoniale al Comitato esecutivo e delibera del Comitato stesso, in data 15 luglio 1966, per un ulteriore stanziamento per il completamento dei lavori;

3) relazione tecnico-amministrativa, in data 9 luglio 1966, per accertamento di responsabilità sull'andamento dei lavori;

4), 5), 6) relazione del Servizio patrimoniale al Comitato esecutivo sui danni per ritardo nell'ultimazione dei lavori e relativa delibera, in data 18 novembre 1966, del Comitato;

7) relazione del Servizio patrimoniale per il Comitato esecutivo, datata 9 dicembre 1966, sui criteri direttivi da adottarsi in materia di investimenti immobiliari.

79. — Pro-memoria, fornito dall'INPS, sull'allontanamento degli inquilini della « Galleria Margherita » con vari allegati: lettere informative delle decisioni adottate in proposito dalla Commissione consiliare allontanamento inquilini, decisioni adottate dal Comitato esecutivo, eccetera (documentazione dall'11 maggio 1956 al 6 agosto 1960).

80. — Pro-memoria, inviato dall'INPS in data 5 maggio 1967 alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sulla demolizione e ricostruzione della « Galleria Margherita », con allegati la richiesta inviata al Comune in data 19 febbraio 1957 per una sollecita approvazione del progetto di ricostruzione, il parere della Divisione urbanistica in data 30 aprile 1957 e la licenza rilasciata dal Comune in data 3 settembre 1960.

81. — Relazione dell'indagine eseguita dal dottor Palazzetti, per incarico della Commissione senatoriale d'inchiesta, sul complesso immobiliare « Galleria Margherita ».

Cooperative edilizie in Roma e altre città

82. — Relazione del Collegio sindacale dell'INPS sulle cessioni di aree alle cooperative, presentata a seguito di richiesta, in data 20 giugno 1964, del Ministro del lavoro.

83. — Allegati alla suddetta relazione:

1) Documentazione di carattere generale:
lettere, relazioni, planimetrie, prospetti, delibere, verbali, eccetera dal 9 gennaio 1940 al 12 aprile 1965;

2) Atti relativi alla cessione di aree:
verbali del Consiglio di amministrazione, del Comitato esecutivo, della Commissione consultiva per le costruzioni e gli immobili, eccetera dal 1940 al 1959;

3) Atti relativi alle singole cooperative:
delibere del Consiglio di amministrazione, del Comitato esecutivo, relazioni del Servizio patrimoniale, verbali della Commissione consultiva per le costruzioni e gli immobili, eccetera, dal 1949 al 1959;

4) Atti relativi ai finanziamenti:
verbali del Comitato esecutivo, relazioni del Servizio patrimoniale sulle operazioni di mutuo, fascicolo della cooperativa CALM per richieste di mutuo, dal 1950 al 1965;

5) Atti relativi alla costituzione delle varie cooperative:
atto costitutivo, elenco soci, accertamenti del Tribunale, verbale relativo all'atto di prenotazione alloggi, variazioni nella compagine sociale;

6) Atti relativi alla concessione dei mutui individuali:
delibere e verbali del Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo, dal 1948 al 1960.

84. — Relazione, datata maggio 1966, dell'ispettore dottor Cherchi, in merito alle indagini sulle operazioni di concessione da parte dell'INPS di mutui ed altre agevolazioni a cooperative edilizie a contributo erariale, con allegati:

1) documentazione di carattere generale: prospetto dei mutui concessi alle cooperative, elenchi delle cooperative e composizione delle stesse con indicazione dei soci dipendenti dall'INPS ed estranei. Notizie relative alla organizzazione del Servizio patrimoniale dell'INPS; stralci di verbali degli organi collegiali sulla materia;

2) fascicoli relativi a 64 cooperative.

85. — Fascicoli relativi a cooperative di Lucca.

86. — Elenco, trasmesso dal Servizio patrimoniale dell'INPS, di cooperative edilizie finanziate con mutuo statale dal 1926 al 1958.

87. — Elenco di mutui suppletivi non assistiti da contributo statale, concessi negli anni 1958, 1959, 1960.

88. — Tabella contenente dati relativi a cooperative situate nella zona viale Car-

so-Lungotevere in Roma: terreno, prezzo, valore, finanziamento, eccetera.

89. — Appunto dell'INPS per la Commissione senatoriale d'inchiesta, sul cortile convenzionato tra l'INPS e la cooperativa CALM, con allegata planimetria.

90. — Pro-memoria trasmesso dal Vice Direttore generale dell'INPS, dottor Caracciolo, in merito alla cooperativa CALM.

91. — Elenco di componenti la Commissione consultiva per le costruzioni e di funzionari dell'INPS presenti alla seduta n. 1303 del 20 novembre 1958 per la valutazione dell'area della cooperativa CALM.

92. — Ricorso al Consiglio di Stato, in data 31 maggio 1943, relazione del Servizio patrimoniale al Direttore generale dell'INPS, in data 5 settembre 1951, e lettera del 16 marzo 1953 sulla occupazione da parte del Ministero della marina dell'area sita in viale Carso e liquidazione di indennità.

93. — Trasmissione al Giudice istruttore presso il Tribunale di Roma, per l'istruttoria formale, degli atti relativi agli imputati per l'affare delle cooperative, ed elenco dei capi di imputazione.

94. — Fascicolo contenente verbali della Commissione permanente per il personale dal 6 maggio 1960 al 6 giugno 1961, corrispondenza e appunti informativi sul dottor Girolamo Sannicandro.

95. — Relazione Galli-Geremia, in data 12 dicembre 1960, sulla inchiesta condotta per esaminare il comportamento del funzionario dottor Girolamo Sannicandro.

96. — Procedimenti disciplinari per irregolarità riscontrate in materia di cessioni di aree e di finanziamenti a cooperative edilizie:

1) relazione al Comitato esecutivo circa la sospensione dal servizio di funzionari e deliberazioni adottate dallo stesso Comitato;

2) ordine di comparizione della Procura della Repubblica di Roma, in data 10 maggio 1966, e comunicazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del 17 maggio 1966, circa l'azione penale iniziata a carico del professor Palatiello.

97. — Analisi delle cooperative INPS eseguita dal dottor Stellato per incarico della Commissione senatoriale d'inchiesta.

Sede di Napoli

98. — Relazione in data 17 settembre 1957 di stima sommaria, fatta dall'Ufficio tecnico erariale di Napoli, dello stabile già sede dell'INPS di Napoli, venduto alla Banca nazionale del lavoro.

99. — Relazione della Commissione consultiva per le costruzioni dell'INPS, in data 19 gennaio 1956, verbale della seduta del 26 gennaio 1956 del Comitato esecutivo, verbale del Consiglio di amministrazione del 27 aprile 1956 e lettera in data 28 luglio 1956 del Servizio patrimoniale all'ufficio contratti, sull'acquisto di nuova area per la sede dell'INPS di Napoli.

100. — Promessa di compravendita, in data 24 settembre 1956, tra INPS e fratelli Bandini.

101. — Verbale, in data 22 febbraio 1957, di misurazione dell'area sita in Napoli tra via Stella Polare e via Galileo Ferraris.

102. — Estratto dell'atto di compravendita rogato in Napoli dal notaio Gennaro Pacifico il 4 marzo 1957 ed atti integrativi.

103. — Verbale di consegna ed immissione in possesso, in data 30 agosto 1957.

104. — Corrispondenza dell'INPS, dal 2 maggio 1957 al 30 settembre 1960, circa la consegna dell'area, la demolizione dei vecchi fabbricati, la licenza di costruzione, le penalità da pagare dai fratelli Bandini.

105. — Appunto dell'INPS, in data 26 novembre 1966, circa il prezzo pagato per

il terreno per l'erigenda sede di Napoli e documentazione integrativa relativa agli accordi presi con i venditori.

106. — Planimetria dell'area acquistata tra via Stella Polare e via Galileo Ferraris in Napoli.

107. — Pro-memoria del Servizio tecnico dell'INPS, in data 18 ottobre 1966, sul costo delle fondazioni della nuova sede dell'Istituto in Napoli.

108. — Relazione, in data 5 novembre 1966, del Capo dell'Ufficio tecnico erariale di Napoli alla Commissione senatoriale di inchiesta sulla valutazione del valore del suolo acquistato dall'INPS per la nuova sede di Napoli e sul costo delle fondazioni, con allegata planimetria della sezione « Mercato » in Napoli.

109. — Carteggi trasmessi, in data 10 marzo 1967, dall'Ufficio tecnico erariale di Napoli alla Commissione senatoriale di inchiesta, in ordine alla stima sommaria effettuata, su richiesta dell'Ufficio del Registro di Napoli, dell'immobile in via Roma 123, sede dell'INPS di Napoli, ceduto alla Banca nazionale del lavoro.

Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu

110. — Planimetria dell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu.

111. — Relazione del Collegio sindacale dell'INPS al Ministro del lavoro, datata settembre 1964, sull'acquisto dei terreni, la gestione dell'azienda, i pareri dei tecnici e il progetto di riconversione a bosco della zona irrigua.

112. — Allegati alla suddetta relazione:

1) Documentazione di carattere generale:

corrispondenza tra INPS, Ministero del lavoro, Ragioneria generale dello Stato e Ministero del tesoro sulla proposta di modifica del limite di investimento dei fondi (in relazione all'articolo 35 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827);

piante al momento dell'acquisto e in esito alla riconversione;

pro-memoria del Servizio patrimoniale dell'INPS, in data 8 luglio 1964, sulle somme erogate per acquisto di terreni ed opere di miglioria e sulle produzioni ottenute, corredato da prospetto analitico delle opere eseguite e relativo costo, a tutto il 31 dicembre 1963;

pro-memoria del Servizio patrimoniale, in data 18 agosto 1964 circa l'utilizzazione delle opere a riconversione avvenuta;

elenco dei componenti del Collegio sindacale, del Comitato esecutivo e del Consiglio di amministrazione, all'epoca delle deliberazioni relative alla Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu (1950-1964).

2) Verbali delle sedute del Comitato esecutivo, del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale dal 5 dicembre 1950 al 21 maggio 1964 con allegati piani di avvaloramento e relazioni tecnico-agrarie; verbale della seduta del Collegio sindacale del 2 aprile 1965.

3) Rendiconti dal 1953 al 1963 con relative relazioni ed allegati; situazione patrimoniale al 31 dicembre 1954, piani colturali e zootecnici dal 1955 al 1964; rendiconto del 1965, con allegata relazione.

113. — Elenco cronologico delle sedute del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo dell'INPS, in cui furono trattati argomenti relativi alla Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu.

114. — Relazione tecnica dello studio chimico-agrario di alcuni terreni dell'azienda eseguito dal professor Enrico Romano per incarico dell'INPS, datata 4 dicembre 1965.

115. — Osservazioni trasmesse nel dicembre 1966 alla Commissione senatoriale di inchiesta dal dottor Miele, già Dirigente dell'Ufficio agrario dell'INPS, in merito alla relazione del Collegio sindacale sull'Azienda di S. Giovanni Suergiu e alla

relazione tecnico-economica della Commissione De Marco-De Maria-Albertario (con allegato il testo della suddetta relazione, redatta nel febbraio 1963).

116. — Relazione della Commissione Lobina-Orsi-Giorgi sulla situazione attuale e sulle prospettive dell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu, datata 18 dicembre 1966.

117. — Pro-memoria compilato dalla Direzione generale dell'INPS sulle segnalazioni agli Organi collegiali dell'Istituto in ordine alla natura dei terreni e proposte per l'avvaloramento di essi dal 1951 al 1965.

118. — Pro-memoria del Servizio patrimoniale dell'INPS, in data 27 febbraio 1967, con indicazione delle Commissioni nominate e di studi fatti compiere da loro membri o da singoli in merito all'Azienda di S. Giovanni Suergiu; ammontare delle spese sostenute dall'Istituto per tali scopi.

119. — Distinta del personale impiegato nell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu (documento acquisito durante il sopralluogo effettuato dalla Commissione senatoriale all'azienda il 28 dicembre 1966).

120. — Documentazione ufficiale dell'INPS (verbali di Organi collegiali e Commissioni varie dal 1954 al 1962) relativa all'assegnazione dei lavori di miglioria fondiaria e agraria e all'esecuzione di opere murarie ed altre.

121. — Comunicazione dell'Ispettorato compartimentale per l'agricoltura di Cagliari alla Commissione senatoriale d'inchiesta, in data 2 gennaio 1967, relativa all'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu di proprietà dell'INPS, con allegati:

1) elenco dei contributi per opere di miglioramento fondiario concessi dallo Ispettorato ripartimentale delle foreste di Cagliari all'INPS;

2) prospetto riassuntivo dei vari rogiti di acquisti effettuati dall'INPS.

122. — Prospetto dei contributi concessi dall'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura di Cagliari all'INPS.

123. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga, relativa all'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu, dal 13 maggio 1963 al 30 genanio 1964.

124. — Estratti dalla relazione annuale alla Corte dei conti del Presidente del Collegio sindacale dell'INPS, avvocato Medugno, in merito all'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu, dal 1954 al 1966.

125. — Comunicazione dell'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, in data 22 novembre 1966, in merito ad accertamenti di responsabilità per irregolarità emerse nella gestione dell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu.

126. — Relazione di stima dell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu eseguita dal dottor agronomo A. Rompietti, per incarico della Direzione generale dello INPS, datata 28 dicembre 1966.

127. — Parere sul probabile prezzo di mercato dell'Azienda agraria di S. Giovanni Suergiu, formulato dal professor E. Giorgi, in data 27 gennaio 1967, per incarico del Presidente dell'INPS.

128. — Comunicazione, in data 10 maggio 1967, del Presidente dell'INPS dottor Fanelli, alla Commissione senatoriale di inchiesta sulla situazione delle aziende agrarie gestite dall'INPS e sulle prospettive esistenti in ordine alla futura destinazione delle stesse.

129. — Prospetti per investimenti patrimoniali deliberati dagli Organi dell'INPS dal 1961 al 1965 per opere di trasformazione fondiario-agraria e migliorie, nonchè per acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi nelle varie aziende agrarie.

130. — Notizie fornite dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, in data 20 ottobre 1966, sulla natura, i com-

piti e la composizione della Commissione agraria, nonchè sull'attività da essa svolta, con allegati stralci di verbali del Comitato esecutivo, del Consiglio di amministrazione e della Commissione stessa dal 1951 al 1965.

Investimenti finanziari nell'AMMI

131. — Relazione del Collegio sindacale dell'INPS al Ministro del lavoro, datata settembre 1964, sui primi investimenti, sugli investimenti del luglio 1954, sulla soppressione dell'AMMI-Ente di diritto pubblico e la creazione dell'AMMI S.p.a. e sulla partecipazione all'aumento di capitale dell'AMMI S.p.a.

132. — Allegati alla suddetta relazione:

1) Documentazione di carattere generale:

leggi, decreti legislativi, delibere e corrispondenza sui successivi aumenti di capitale;

relazione sull'AMMI, datata 6 giugno 1960, con ragguagli sulla struttura giuridica (e con elenco nominativo dei componenti il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei sindaci all'epoca), sulla struttura industriale, la struttura organica, la struttura economica, la struttura patrimoniale; tabelle e grafici sulla produzione nel decennio 1950-1960; programmi per il 1960; prospettive a medio e lungo termine.

2) Verbali del Comitato esecutivo dell'INPS dal 1953 al 1960.

133. — Elenco cronologico delle sedute del Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo dell'INPS, in cui furono trattati argomenti relativi all'AMMI.

134. — Elenco, in data 28 maggio 1966, fornito dal Servizio patrimoniale dello INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, delle rappresentanze dell'INPS in seno all'AMMI per il periodo 1936-1966.

135. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga in merito agli investimenti finanziari dell'INPS nell'AMMI dal 5 dicembre 1959 al 18 luglio 1964.

136. — Relazione dell'indagine eseguita dal dottor Palazzetti, per incarico della Commissione senatoriale d'inchiesta, sugli investimenti finanziari dell'INPS e dell'AMMI.

Versamenti delle Banche a fini assistenziali

137. — Un volume di documentazione allegata alla relazione del Presidente del Collegio sindacale al Ministro del lavoro, in materia di somme affluite ai vari fondi a disposizione del Presidente e del Direttore generale dell'INPS.

138. — Pro-memoria, in data 24 novembre 1964, del Servizio ragioneria dell'INPS per la Commissione senatoriale d'inchiesta, su concorsi bancari ad opere assistenziali dell'Istituto dal 1947 al 1966.

139. — Delibera del Consiglio di amministrazione, in data 5 agosto 1965, su stanziamenti a favore di giornalisti.

Interessi su conti correnti presso istituti bancari

140. — Prospetti trasmessi dal Servizio ragioneria dell'INPS sulla situazione dei c/c bancari all'agosto 1964 e sulla situazione finanziaria dei rapporti con il Ministero delle poste e con l'INAM nell'anno 1964.

141. — Documentazione relativa ai rapporti tra INPS, Banca nazionale del lavoro ed altri Istituti di credito: verbali degli organi collegiali, corrispondenza, prospetti di giacenze medie e massime dei depositi ed interessi di cartello ed extracartello dal 1949 al 1966.

142. — Documentazione trasmessa dal Presidente del Collegio sindacale dell'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta: appunti, verbali, relazioni in merito ai depositi in c/c e al pagamento dei

servizi effettuati dalla Banca nazionale del lavoro per l'Istituto.

143. — Lettera in data 29 novembre 1963 diretta dal Direttore generale dell'INPS Cattabriga al Presidente Corsi in merito alla competenza in materia del movimento dei fondi presso i c/c bancari.

Documentazione varia sulla gestione patrimoniale

144. — Un volume di documentazione allegata alla relazione del Collegio sindacale al Ministro del lavoro, in materia di irregolarità verificatesi nell'amministrazione del patrimonio dell'INPS:

1) cantine sociali;
2) sede di Napoli;
3) versamenti di Banche a fini assistenziali;
4) cooperativa di consumo « Previdenza sociale »;
5) indennità di fuori residenza al Presidente Corsi;
6) indennità di missione al Presidente Corsi;
7) canone di affitto dell'appartamento di via Cavour;
8) sede di Sassari del Banco di Sardegna;
9) arredamento della cucina dell'alloggio di Piazza Cavour;
10) regali di nozze.

145. — Un volume di documentazione allegata alla relazione suppletiva presentata dal Presidente del Collegio sindacale, in tema di:

1) assunzioni straordinarie di unità impiegatizie;
2) contributi dovuti dal PCI.

146. — Relazione dell'indagine eseguita dal dottor Palazzetti, per incarico della Commissione senatoriale d'inchiesta, sugli investimenti patrimoniali dell'INPS.

147. — Prospetto, trasmesso dal Servizio patrimoniale dell'INPS, delle disponibilità e degli impegni patrimoniali per gli anni 1961-1966.

148. — Prospetti, trasmessi dal Servizio patrimoniale dell'INPS, sugli investimenti mobiliari dal 1961 al 1965.

149. — Prospetti, trasmessi dal Servizio patrimoniale dell'INPS, sugli investimenti immobiliari dal 1961 al 1965.

150. — Stato patrimoniale dell'INPS al 31 dicembre 1965, con allegati.

PRESTAZIONI E CONTENZIOSO

151. — Tavola sinottica delle gestioni INPS, con indicazione della data d'inizio delle varie gestioni, del numero di assicurati e di beneficiari al 31 dicembre 1965 e delle somme relative a contributi ed erogazioni per il 1965.

152. — Nota informativa, trasmessa dallo INPS il 3 marzo 1967 alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sui criteri adottati per l'accertamento della « capacità di guadagno » agli effetti del riconoscimento della invalidità.

153. — Nota informativa, trasmessa dallo INPS il 2 marzo 1967 alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sui contributi incassati dall'Istituto per i lavoranti a domicilio dal 1963 al 1965, sulle evasioni in materia e sui mezzi per ovviarle.

154. — Corrispondenza tra INPS e Ministero del lavoro, dall'agosto 1957 all'agosto 1966, in merito all'indennità di disoccupazione ai lavoratori agricoli, all'iscrizione e cancellazione dagli elenchi e ai contributi unificati in agricoltura.

155. — Nota informativa, trasmessa dallo INPS in data 3 marzo 1967 alla Commissione senatoriale d'inchiesta, su sospensioni o annullamenti di prestazioni nella fase iniziale della concessione di pensioni ai coltivatori diretti.

156. — Pro-memoria, trasmesso dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta in data 2 marzo 1967, sulle evasioni contributive in agricoltura.

157. — Circolari dell'INPS, dal 1942 al 1965, sulla materia degli assegni familiari e

sul recupero di quelli indebitamente erogati.

158. — Sentenza del Tribunale di Bari, in data 2 febbraio 1967, contro l'INPS, per il pagamento di assegni familiari in relazione ad anno agrario.

159. — Documentazione (testi legislativi, sentenze e dati statistici dal 1956 al 1965), trasmessa dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta in data 5 gennaio 1967, su evasioni contributive e recupero di crediti.

160. — Tabella, trasmessa dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sullo stato dei ricorsi, relativamente agli anni 1963, 1964 e 1965.

161. — Tabelle, trasmesse dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sulle domande di pensione, sui ricorsi amministrativi e sui procedimenti giurisdizionali dal 1963 al 1966.

162. — Circolari dell'INPS, del 30 agosto e del 9 settembre 1966, sui rapporti tra Istituto ed Enti di patronato.

163. — Relazione datata novembre 1966 dell'Istituto nazionale confederale di assistenza (INCA) in merito ai rapporti con l'INPS e all'attività dell'Istituto stesso.

164. — Relazione, datata 16 novembre 1966, delle Associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI) in merito ai rapporti con l'INPS, con due allegati:

1) elenco dei ricorsi presentati ai Comitati esecutivo e di vigilanza e rimasti insoluti;

2) elenco delle cause per pensione instaurate dal Patronato ACLI nei confronti dell'INPS e non liquidate.

165. — Relazione dell'Istituto nazionale di assistenza sociale (INAS) sull'attività e funzionamento dell'INPS con due allegati:

1) elenco di ricorsi;

2) elenco di pratiche di pensione definite ma non liquidate.

166. — Pro-memoria della sezione dell'Istituto nazionale confederale di assistenza (INCA) di Bari sui rapporti con la sede INPS della stessa città, con allegati relativi alle questioni connesse con l'assicurazione dei lavoratori agricoli (documento acquisito a seguito del sopralluogo effettuato il 12 e 13 gennaio 1967 a Bari dalla Commissione senatoriale d'inchiesta).

167. — Pro-memoria della sezione dell'Istituto nazionale di tutela e assistenza ai lavoratori (ITAL) di Bari sui rapporti con la sede INPS della stessa città (documento acquisito a seguito del sopralluogo effettuato il 12-13 gennaio 1967 a Bari dalla Commissione senatoriale di inchiesta).

Documentazione di carattere generale

168. — Atti ufficiali dell'INPS dal gennaio 1945 all'agosto 1966.

169. — Verbali delle sedute del Consiglio di amministrazione dell'INPS dal gennaio 1962 all'8 luglio 1966.

170. — Verbali delle sedute del Comitato esecutivo dell'INPS dal gennaio 1962 al settembre 1966.

171. — Rendiconti dell'INPS per gli anni dal 1945 al 1965.

172. — Corrispondenza del Ministero del lavoro dal 20 dicembre 1963 all'8 giugno 1965 relativa agli accertamenti su irregolarità verificatesi nell'INPS.

173. — Appunto del 5 giugno 1952 per il Ragioniere generale dello Stato, preparato dal Sindaco dell'INPS rappresentante del Ministero del tesoro, sulla situazione irregolare esistente nell'Istituto per la non osservanza delle disposizioni dell'articolo 35 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

174. — Nota, in data 19 giugno 1952, inviata dalla Ragioneria generale dello Stato al Ministero del lavoro per esprimere parere contrario alla modifica dell'articolo 35 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, relativo al limite per gli

investimenti di fondi disponibili: modifica proposta dall'INPS.

175. — Delibera, in data 18 giugno 1949, del Consiglio di amministrazione dell'INPS per la determinazione degli organi competenti a deliberare in materia di spese e dei relativi limiti di competenza.

176. — Delibera, in data 25 giugno 1959, relativa ai criteri di determinazione degli interessi dovuti alle gestioni attive o passive.

177. — Relazioni, in data 5 dicembre 1966, dei professori Ottaviani e Sassi sulla materia delle previsioni e sul sistema di accertamento dei contributi e delle prestazioni.

178. — Copia delle conclusioni, in data 10 dicembre 1966, della Sottocommissione per l'esame del metodo di impostazione dei bilanci (previsioni, bilancio di cassa o di competenza).

179. — Opposizione dell'INPS in data 27 novembre 1961 al controllo della Corte dei conti e copia della sentenza 4 maggio 1964 della Corte di cassazione in merito all'opposizione stessa.

180. — Lettera del Ministro del lavoro, del 31 dicembre 1966, alla Direzione generale dell'INPS sulla determinazione n. 612 del 3 maggio 1966 della Corte dei conti, relativa al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1961, 1962, 1963 e 1964, e lettera di risposta del Direttore generale, dottor Masini, n. 64/1-173 del 16 febbraio 1967.

181. — Relazione, in data 1° ottobre 1964, della Commissione di studio per la istituzione dei Comitati provinciali dello INPS.

182. — Appunto, inviato dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta in data 20 maggio 1967, relativo ai Comitati provinciali dell'INPS e copia di comunicazioni fatte al Ministero del lavoro sull'argomento, con allegate relazioni, delibere, stralci di verbali e prospetti (documentazione dal 26 novembre 1964 al 24 dicembre 1966).

183. — Schema di un disegno di legge preparato dalla Direzione generale dello INPS sull'unificazione della riscossione dei contributi obbligatori di previdenza presso l'Istituto, trasmesso il 6 marzo 1967 dal Vice Direttore generale, dottor Campopiano, alla Commissione senatoriale d'inchiesta.

184. — Delibera del Comitato esecutivo dell'INPS, dell'8 luglio 1966, sulla istituzione di una Commissione di studio per la riforma organizzativa dell'Istituto e determinazione n. 988 del Presidente dell'INPS, del 12 luglio 1966, per la composizione della Commissione stessa.

185. — Relazione del Servizio organizzazione dell'INPS, in data 11 marzo 1966, per il Comitato esecutivo, contenente proposte per una riforma di struttura della Direzione generale dell'Istituto.

186. — Bollettini ufficiali del personale dell'INPS, dal gennaio 1950 al giugno 1966.

187. — Elenchi, trasmessi dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, relativi alla composizione del Consiglio di amministrazione, del Comitato esecutivo e del Collegio sindacale dell'INPS, dal 1948 al 1966.

188. — Composizione della Commissione consultiva per le costruzioni, dal 1948 al luglio 1966.

189. — Composizione della Commissione per l'attività patrimoniale, per le spese e per gli appalti, dal 1949 in poi.

190. — Tabelle dei comitati speciali dell'INPS previsti per legge, con indicazione degli atti istitutivi e della composizione.

191. — Elenchi nominativi del personale dirigente del Servizio personale, del Servizio legale e dell'Ufficio contratti dell'INPS, dal 1947 in poi.

192. — Appunto, trasmesso dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta in

data 9 gennaio 1967, riguardante la composizione e le attribuzioni del Servizio legale dell'INPS con 10 allegati: stralci del Regolamento dei servizi amministrativi centrali e periferici e del Regolamento per il personale; ordini di servizio del Direttore generale; prospetti delle retribuzioni e quote di onorari corrisposte tra il 1956 e il 1965; elenchi dei legali con compenso forfettario, eccetera.

193. — Prospetto dimostrativo della distribuzione territoriale per gradi dei funzionari del ruolo legale dell'INPS.

194. — Riepilogo, trasmesso dall'INPS il 2 marzo 1967 alla Commissione senatoriale d'inchiesta, delle indennità percepite dal 1961 al 1966 da funzionari del servizio legale, con allegati: circolari, ordini di servizio, proposte, dal 1961 al 1966, sull'organizzazione attuale e progetti di riforma del servizio legale dello Istituto.

195. — Nota informativa dell'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, in data 15 febbraio 1967, sul servizio ispettorato centrale, con indicazione dell'organico del personale, nominativi, gradi ed emolumenti al 31 gennaio 1967.

196. — Elenchi di personale dell'INPS comandato o distaccato presso Amministrazioni statali o altri Enti pubblici; nonchè del personale in temporanea assegnazione alla Segreteria del Presidente.

197. — Nota informativa dell'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, in data 20 febbraio 1967, sull'ammontare delle indennità di presenza corrisposte a membri del Consiglio di amministrazione, Comitato esecutivo e Collegio sindacale; con allegati:

1) prospetti dei compensi percepiti da membri del Collegio sindacale per partecipazioni a riunioni di Comitati e Commissioni, dal 1956 al 1966;

2) prospetti dei compensi mensili dei membri del Collegio sindacale;

3) prospetti dei compensi corrisposti a Consiglieri di amministrazione e Sindaci dell'INPS per partecipazione a Commissioni giudicatrici di concorso, dal 1950 al 1966.

198. — Prospetto delle visite medico-legali effettuate presso il Gabinetto medico della sede INPS di Bari nel triennio 1964-1966.

199. — Lettera del Capo-servizio ispettorato INPS in data 17 gennaio 1967, appunto per il Direttore generale e relazione dell'ispettore dottor Claudia Resta, datata dicembre 1966, su indagini effettuate nella sede di Bari, a seguito di un esposto anonimo concernente il dottor Gaetano Cosentino, medico principale, dirigente il Gabinetto diagnostico di quella sede.

200. — Stralcio di ricorso al Consiglio di Stato del dottor Sebastiano Alfonsi, con delega all'avvocato Prosperetti, in data 31 luglio 1964, e atti INPS dal 1° ottobre 1964 al 10 novembre 1964, relativi ad altro incarico affidato dall'Istituto allo stesso avvocato.

201. — Fascicolo relativo al dottor Vincenzo Maxia, medico presso la sede di Cagliari, e alla situazione presso quella sede (documentazione dal 1953 al 1957).

202. — Nota informativa, trasmessa il 28 febbraio 1967 dall'INPS alla Commissione senatoriale d'inchiesta, sullo stato di servizio, posizione nell'Istituto, emolumenti e liquidazioni, relativi al professor Giuseppe Di Maria.

203. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga in merito al professor Giuseppe Di Maria, dal 24 ottobre 1963 al 18 marzo 1964.

204. — Copia di corrispondenza intercorsa tra il Presidente dell'INPS Corsi e il Direttore generale Cattabriga in merito all'efficienza dei servizi dell'Istituto, dal 14 gennaio al 12 febbraio 1964.

205. — Due volumi comunemente noti col nome di « Libro rosso » di Corsi contenenti:

1) copie di lettere inviate dal Presidente dell'INPS Corsi all'onorevole Umberto Delle Fave, all'onorevole Giuseppe Saragat e all'onorevole Giovanni Leone;
2) corrispondenza in merito al Sanatorio « Principi di Piemonte » di Napoli e a convenzioni con Case di cura e preventori gestiti da terzi.

206. — Elenchi di dipendenti delle Sedi provinciali, degli Ispettorati compartimentali, della Sede centrale e dei Ruoli delle case di cura dell'INPS, denunciati dall'Istituto all'Autorità giudiziaria, per i quali al novembre 1966 era ancora in corso il procedimento penale.

207. — Fascicolo relativo alla sospensione dal servizio dell'archivista presso la Sede di Roma dell'INPS, Francesco Caliandro.

208. — Circolare del Direttore generale dell'INPS Masini in data 20 ottobre 1966; appunti e relazioni del personale INPS interrogato dalla Commissione senatoriale d'inchiesta, al Direttore generale dell'Istituto, dal 20 ottobre 1966 al 4 gennaio 1967, in copia autenticata dal Presidente dell'INPS Fanelli.

209. — Relazione sui lavori della Commissione ministeriale per la riforma della previdenza sociale (D'Aragona): 4 luglio 1947-29 febbraio 1948.

210. — Relazione della Commissione ministeriale incaricata dello studio sulla riforma degli Istituti ed Enti previdenziali (Roehrssen).

211. — Relazione della Commissione ministeriale per la revisione ed organizzazione delle norme dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (Varaldo): 30 giugno 1963.

212. — Parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sulla relazione della suddetta Commissione ministeriale.

213. — Osservazioni e proposte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sulla riforma della previdenza sociale: ottobre 1963.