

G. INDICI DI BILANCIO

1)	INDICE DI AUTONOMIA FINANZIARIA <u>Entrate correnti - Trasferimenti correnti</u> Entrate correnti	1996 0,99	1997 0,99	1998 0,99
2)	INDICE DI AUTONOMIA CONTRIBUTIVA <u>Entrate contributive</u> Entrate correnti	1996 0,89	1997 0,91	1998 0,91
3)	INDICE DI VELOCITA' DI GESTIONE DELLE SPESE CORRENTI <u>Pagamenti spese correnti di competenza</u> Impegni spese correnti di competenza	1996 0,93	1997 0,93	1998 0,93
4)	INDICE DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE <u>Riscossione entrate proprie e assimilabili</u> Accertamento entrate proprie e assimilabili	1996 0,86	1997 0,85	1998 0,85
5)	INCIDENZA RESIDUI ATTIVI <u>Totale residui attivi dell'esercizio di competenza</u> Totale accertamenti dell'esercizio di competenza x 100	1996 14,30	1997 14,32	1998 13,93
6)	INCIDENZA RESIDUI PASSIVI <u>Totale residui passivi di competenza</u> Totale impegni di competenza x 100	1996 10,83	1997 5,75	1998 8,87
7)	SMALTIMENTO RESIDUI ATTIVI <u>Residui riscossi + minori accertamenti</u> Residui all'1/1 + maggiori accertamenti	1996 0,34	1997 0,38	1998 0,33
8)	SMALTIMENTO RESIDUI PASSIVI <u>Residui pagati + minori accertamenti</u> Residui all'1/1 + maggiori accertamenti	1996 0,54	1997 0,40	1998 0,32
9/a)	INDICE DELLA CAPACITA' DI SPESA <u>Totale pagamenti (sulla competenza + residui)</u> Massa spendibile (impegni sulla comp. + res. all'1/1)	1996 0,84	1997 0,83	1998 0,82
9/b)	INDICE DI ACCUMULO DEI RESIDUI PASSIVI <u>Totale residui al 31/12</u> Massa spendibile (impegni sulla comp. + res. all'1/1)	1996 0,16	1997 0,16	1998 0,18
10/a)	INDICE DI AUTOCOPERTURA DELLE SPESE ISTITUZIONALI <u>Entrate contributive accertate</u> Spese per prestazioni istituzionali impegnate	1996 1,29	1997 1,34	1998 1,39
10/b)	INDICE DI CAPACITA' FINANZIARIA CORRENTE <u>Entrate correnti totali accertate</u> Spese correnti totali impegnate	1996 1,12	1997 1,11	1998 1,16
10/c)	INDICE DI CAPACITA' FINANZIARIA TOTALE <u>Entrate totali accertate</u> Spese totali impegnate	1996 1,03	1997 1,08	1998 1,08

Dall'esame dei dati inseriti nei Conti consuntivi di cui trattasi (anni 1997 e 1998), nonché dall'analisi degli indici di bilancio, emerge che negli esercizi presi in considerazione l'autonomia finanziaria dell'Ente — intesa quale rapporto tra le entrate correnti al netto dei trasferimenti della stessa natura ed il totale delle entrate correnti — sia stata pressoché ideale presentando indici sempre prossimi all'unità.

L'autonomia contributiva - rapporto tra le entrate contributive ed il totale delle entrate correnti - presenta buoni valori, sostanzialmente invariati, quando anche non migliorati, nei periodi considerati.

Ugualmente hanno mantenuto i livelli conseguiti negli anni precedenti l'indice di velocità di gestione della spesa corrente — rapporto tra pagamenti e impegni correnti — e quello di riscossione delle entrate proprie — rapporto tra riscossioni ed accertamenti d'entrata.

L'indice di incidenza dei residui attivi — rapporto tra i residui attivi dell'esercizio ed il totale degli accertamenti — presenta per il 1997 un valore di 14,32% mentre scende al 13,93% nel 1998. L'indice di incidenza dei residui passivi — rapporto tra i residui passivi dell'esercizio ed il totale degli impegni — assume per gli stessi anni i valori rispettivamente di 5,75% e di 8,87%. Su questi dati incide, come già detto nella relazione, il fenomeno dei residui di stanziamento. Per quel che concerne lo smaltimento dei residui sia attivi che passivi — rispettivamente residui riscossi o pagati più minori accertamenti sui residui ad inizio anno più i maggiori accertamenti — si riscontrano i valori di 0,38 e 0,40 relativamente al 1997 e di 0,33 e di 0,32 per il 1998.

Risulta pressoché invariata la capacità di spesa dell'Ente — quale rapporto tra il totale dei pagamenti sia in c/competenza che in c/residui e la massa spendibile - attestandosi negli ultimi due esercizi al valore superiore allo 0,80.

L'indice di accumulo dei residui passivi — dato dal rapporto tra il totale dei residui e la massa spendibile — per il 1997 e il 1998 assume un valore sostanzialmente invariato con il dato del precedente esercizio.

L'indice di autocopertura delle spese istituzionali — entrate contributive su spese istituzionali relativamente alla competenza — è superiore all'unità e tendenzialmente crescente nel tempo, sintomo che l'istituto riesce, attualmente, a fronteggiare le spese per prestazioni con quanto conseguito a titolo di premi e contributi.

Ugualmente superiori all'unità, sintomo della buona situazione finanziaria dell'Istituto, sono, rispettivamente, l'indice di capacità finanziaria corrente e quello di capacità finanziaria totale che raffrontano, di volta in volta, le entrate correnti e le spese correnti, ovvero le entrate totali e le spese totali.

15. LA VIGILANZA MINISTERIALE

I Ministeri vigilanti hanno effettuato vari interventi nel corso degli esercizi in esame (per alcuni dei quali si è già riferito) in occasione dei bilanci preventivi, in sede di variazioni e sui consuntivi.¹⁵

Tra le varie osservazioni vanno ricordate:

- 1) lo squilibrio ormai consolidato nella Gestione Agricoltura tra entrate contributive e prestazioni. Squilibrio particolarmente rilevante nell'ambito dei lavoratori agricoli autonomi. Il problema, da ricondurre sostanzialmente alla inadeguata misura contributiva rispetto alle prestazioni erogate, va affrontato nelle competenti sedi al fine di garantire l'equilibrio contributivo e gestionale ed evitare così il continuo ricorso alle anticipazioni di cassa effettuate dalla Gestione Industria che pregiudica una proficua politica d'investimento della stessa.

"Se si considera" - rilevava, in particolare il Ministero del Tesoro in occasione dell'esame del preventivo 1998 - "che la Gestione Industria è organizzata secondo un sistema tecnico-finanziario a capitalizzazione e che il credito totale comprensivo di interessi vantato nei confronti della Gestione Agricoltura ammonta a 35.864 miliardi, si può chiaramente comprendere come la sottrazione di tali disponibilità pregiudichi la possibilità di un redditizio impiego di detti importi;

- 2) va intensificata l'azione di recupero dei crediti con particolare riferimento sia a quelli contributivi che a quelli nei confronti dell'inquilinato. Occorre perseverare nella lotta all'evasione coordinando a livello centrale e regionale il servizio ispettivo;

¹⁵ Cfr. tra le altre, per il Ministero del Tesoro (Rag.Gcn.le) le note del 1° aprile 1997, n. 121919-20; del 30 ottobre 1997, n. 202868; del 22 gennaio 1998, n. 227699. Per il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, le note del 7 maggio 1997, n. 1/4PS/30703; del 30 maggio 1997, n. 30819, integrata con nota del 22 settembre 1997, n. 31329; del 27 febbraio 1998, n. 1/4PS/30397; dell'8 ottobre 1998, n. 1/4PS/32022; del 5 ottobre 1999, n. 1/4PS/31801.

- 3) riguardo alla gestione del patrimonio e ai criteri impartiti dal Ministero del Lavoro per la predisposizione dei piani d'impiego dei fondi disponibili per il triennio 1997-1999, il Ministero del tesoro rammentava che le disponibilità degli enti previdenziali (tra i quali l'INAIL) potevano essere impiegate per una quota non superiore al 15% in investimenti immobiliari tramite società di intermediazione e, per la restante parte, al netto della quota proveniente dalla dismissione patrimoniale ex art. 7 del D.lgs. 16 febbraio 1996, n. 104, in valori immobiliari. Tenuto conto che gli enti in questione erano tenuti al rispetto della normativa della Tesoreria unica e che, ai sensi dell'art. 1 del decreto ministeriale 5 novembre 1994, i valori mobiliari concorrono a formare il "plafond" delle disponibilità che possono essere detenute fuori della ricordata Tesoreria statale, tali investimenti mobiliari potevano essere consentiti soltanto entro il limite compatibile con quello indicato dall'art. 40 della legge 30 marzo 1981 n. 119, e successive modificazioni;
- 4) occorre ricercare un equilibrato rapporto tra costi e benefici nell'ambito delle spese per il sistema informatico, in attuazione degli obiettivi programmati e garantire la massima trasparenza ed il confronto concorrenziale nelle gare per l'acquisizione di beni e servizi;
- 5) il ricorso ad esperti esterni va limitato ai casi indispensabili e quando non vi sono professionalità adeguate all'interno degli uffici;
- 6) va massimizzato il rendimento del patrimonio immobiliare, eliminando con sollecitudine le persistenti situazioni di sfittanza e aggiornando tempestivamente i rapporti contrattuali con i conduttori.

A proposito delle sfittanze, questa Corte rileva che presso l'INAIL le unità immobiliari ad uso abitativo di proprietà dell'Istituto, definite "di pregio", vengono assegnate tenendo conto della solvibilità del canone di mercato stabilito per lo specifico appartamento e della relativa affidabilità,

senza trascurare, ove ricorrano, particolari situazioni proprie del richiedente.

Con la circolare del Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale, in data 30 aprile 1997, n. 6/4PS/30712, si richiede che i predetti immobili assicurino, per la loro superiore qualità, la migliore redditività.

Al fine di realizzare la massima redditività, come richiesto dalla circolare ministeriale, e limitare, nel contempo, l'ampia discrezionalità tuttora esistente nelle predette assegnazioni, è opportuno che anche l'INAIL pratici - come altri Enti (es. INPDAP) - la procedura concorsuale dell'offerta segreta più elevata.

16. NOTAZIONI CONCLUSIVE

La Corte, richiamate le osservazioni formulate nel corso della relazione (in particolare, il commento ai conti di bilancio), deve in primo luogo ribadire le valutazioni già espresse in passato circa l'applicazione del Decreto legislativo, n. 479, del 1994, che ha innovato lo schema tradizionale degli enti pubblici non economici, con l'inserimento, tra gli organi deliberanti, del Consiglio di indirizzo e vigilanza in rappresentanza delle categorie del lavoro e della produzione con compiti di programmazione, di indirizzo generale e di vigilanza.

Come è noto il Decreto legislativo, n. 29, del 1993 (e successive disposizioni), ha operato una precisa separazione tra indirizzo politico e controllo da un lato e amministrazione dall'altro, attribuendo alla Dirigenza l'attività di gestione con relativa responsabilità.

Tra il Consiglio di indirizzo e vigilanza - che, nel rispetto dei fini istituzionali dell'ente e in armonia con il più ampio quadro delle politiche nazionali, ha, all'interno dell'Istituto, funzioni di indirizzo politico-amministrativo, oltre che di controllo - e la Dirigenza, con compiti di gestione, risultano tuttora incerti quelli spettanti al Consiglio di amministrazione. Un eccesso di attività gestionale da parte di tale Organo comporta una conseguente restrizione della stessa da parte della Dirigenza, a scapito della sua crescita professionale e delle connesse responsabilità. Il che non è in linea con il disegno innovativo contenuto nel ricordato Decreto n. 29/93.

Peraltro, l'esclusione del Consiglio di amministrazione dal coinvolgimento nell'indirizzo politico-amministrativo dell'Istituto sembra confliggere con le iniziative e le proposte programmatiche che la normativa

gli attribuisce e con quell'attività residuale alla quale fa riferimento l'art. 3, punto 5, del Decreto legislativo n. 479/94.

Per la funzionalità degli organi e l'armonia dei rapporti tra gli organi stessi e la dirigenza si rende necessaria una chiara definizione delle rispettive competenze.

Peraltro, la lamentata mancata professionalità specifica all'interno della Struttura ha motivato il ricorso ad una serie di consulenze "esterne" che hanno comportato una spesa di notevole entità (oltre 2 miliardi e 700 milioni nel bilancio 1999).

La predetta situazione va nuovamente segnalata al Parlamento e al Governo unitamente alla già evidenziata pletoricità degli organi e dei loro componenti con riguardo sia alla funzionalità, sia alla spesa, considerata anche quella derivante dai vari apparati di supporto, dalle esigenze logistiche e di locomozione, dalle cosiddette "trasferte" ed altri oneri connessi.

Meritano, inoltre, revisione nella composizione, nelle regole di funzionamento e nelle finalità i Comitati consultivi provinciali per le ragioni illustrate in relazione.

Per quanto riguarda l'ampio ricorso alle consulenze esterne va qui ribadita, come già evidenziato più volte dal Collegio dei sindaci e dai Ministeri vigilanti, la necessità del loro contenimento specialmente nei casi in cui la Struttura è titolare delle specifiche competenze, come ad esempio l'Ufficio legale costituito da una articolata Avvocatura che dispone ormai di un organico coperto quasi per intero dal personale in servizio.

Sulla utilità e proficuità degli incarichi conferiti deve sentirsi impegnato anche il Consiglio di indirizzo e vigilanza in occasione della valutazione dei risultati conseguiti in ragione degli obiettivi prefissati.

E' stato evidenziato in relazione che la gestione industria è regolata con il sistema tecnico-finanziario a capitalizzazione mista.

Il calcolo delle riserve tecniche si attua determinando i valori capitali delle rendite in corso di godimento alla fine di ciascun esercizio, nonché quelle rimaste da costituire.

Sugli importi delle rendite da capitalizzare influisce il tasso di interesse attraverso il fattore di sconto finanziario implicito nei coefficienti di capitalizzazione che devono essere moltiplicati per gli importi suddetti. La modifica del tasso, pertanto, determina la modifica dei coefficienti. In particolare, ad un aumento del tasso corrisponde un abbassamento del coefficiente e viceversa. Il tasso di interesse, implicito nel coefficiente e quindi nelle riserve, assolve (o dovrebbe assolvere) al compito di garantire un certo rendimento delle medesime riserve. Il che dovrebbe determinare, ovviamente, un alleggerimento di oneri in favore dei capitali da accantonare.

E', dunque, necessario, per la piena realizzazione del sistema, che il patrimonio sia investito in modo da poter garantire il conseguimento di un reddito che permetta il raggiungimento dello scopo sopra indicato, e cioè di risultare pari a quello che conseguirebbero le riserve matematiche se impiegate al tasso di interesse in base al quale sono state determinate.

Il Nucleo di valutazione ha posto in evidenza che esiste una differenza tra il coefficiente di capitalizzazione attualmente adottato per la determinazione delle riserve tecniche accantonate, pari al 4,5%, e il tasso di rendimento degli investimenti operati dall'Istituto che viene, da ultimo, stimato intorno all'1,5%. Ha, inoltre, rilevato che a fronte di riserve tecniche iscritte in bilancio per circa 33.000 miliardi risulterebbero, nelle attività, investimenti a valore di mercato di soli 13.000 miliardi.

Per effetto del combinato dei due fattori sopra evidenziati, si viene a determinare - in base alle valutazioni del Nucleo - un disavanzo attuariale di circa 32.500 miliardi, però, riferito non alla sola gestione industria, ma alla intera gestione assicurativa complessivamente considerata.

A questo proposito occorre ricordare che l'art. 39 del T.U. n. 1124 del 1965 prevede che le tabelle dei coefficienti per il calcolo dei valori capitali delle rendite debbano essere sottoposte a revisione almeno ogni cinque anni. Invece, sono avvenute revisioni al tasso di rendimento da parte dell'Istituto soltanto nel 1956, allorché il Consiglio di amministrazione portò il coefficiente di capitalizzazione dal 4 al 4,25% e nel 1984 (a distanza di ben 28 anni) quando il Consiglio di amministrazione dell'epoca elevò il coefficiente stesso dal 4,25 al 4,50%.

Il mancato rinnovo del piano attuariale ha comportato che sia rimasta invariata la misura del coefficiente per il calcolo delle riserve tecniche (4,5%), pur in presenza di una notevole riduzione del tasso di rendimento del patrimonio chiaramente sbilanciato rispetto alle possibilità del mercato finanziario.

Non si può, invero, ignorare una certa limitazione normativamente imposta all'Istituto nelle scelte verso forme d'impiego dei capitali maggiormente remunerative al fine di aumentare il tasso di rendimento e, quindi, di ridurre le riserve e, conseguentemente, l'onere tariffario.

Infatti, gli investimenti immobiliari sono da qualche tempo circoscritti ad interventi nel campo sanitario, delle opere pubbliche e dell'edilizia universitaria; gli investimenti mobiliari - secondo l'indirizzo dei Ministeri vigilanti - possono essere costituiti entro il limite del plafond detenibile presso il sistema bancario (500 miliardi), sostanzialmente utilizzato dall'Ente per le proprie esigenze operative; e le somme giacenti

presso la Tesoreria unica (sempre in incremento: oltre 4.500 miliardi al 31 dicembre 1999) sono, come è noto, giacenze infruttifere.

L'Istituto che, comunque, non ha provveduto, come avrebbe dovuto, agli aggiornamenti attuariali previsti dal ricordato art. 39 del T.U. del 1965, si è dato evidentemente carico del fatto che l'allineamento tra tasso di rendimento del patrimonio e coefficiente di capitalizzazione - nelle condizioni descritte - avrebbe comportato un aumento delle tariffe dei premi, mentre a livello governativo si perseguiva l'obiettivo della riduzione del costo del lavoro. Ma nelle pronunce ministeriali sugli ultimi bilanci dell'Istituto, motivo ricorrente di rilievo è lo squilibrio ormai consolidato nella gestione Agricoltura tra entrate contributive e prestazioni, particolarmente rilevante nell'ambito dei lavoratori agricoli autonomi. Problema da risolvere - ad avviso dei predetti Ministeri vigilanti - nelle "competenti sedi" (evidentemente legislative) considerato che la gestione Industria già al 31 dicembre 1998 risultava creditrice, per anticipazioni all'Agricoltura, di ben 35.864 miliardi, praticamente sottratti alla possibilità di un impiego redditizio. Se ne dà carico anche il Consiglio di indirizzo e vigilanza il quale, nel tracciare le linee programmatiche per il 2001, afferma che vanno ricercati idonei strumenti per una definitiva soluzione dello squilibrio economico-finanziario della gestione Agricoltura, completando la realizzazione delle iniziative già individuate in sede di concertazione nel luglio 1999 e che solo in parte hanno trovato accoglimento nell'art. 28 del D.lgs. n. 38/2000 (aumento, a decorrere dal corrente anno, della contribuzione in quota capitaria per gli autonomi e della aliquota contributiva per i subordinati; accollo allo Stato di quota parte del disavanzo agricolo corrente).

La descritta situazione merita particolare attenzione da parte degli organi dell'Ente e dei Ministeri vigilanti per l'intero equilibrio economico-

finanziario dell'Istituto, tenendo anche conto che il ricordato Decreto n. 38/2000 tende a ridurre il carico tariffario complessivo allargando, nel contempo, la platea dell'utenza. Il che, in termini finanziari, si traduce in minori entrate e maggiori spese, soprattutto nel lungo periodo e segnatamente ove perdurassero gli attuali vincoli normativi agli investimenti patrimoniali.

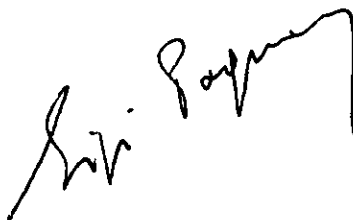
Per quanto attiene alla gestione, va rilevato:

- l'ammontare dei residui attivi impone più incisive misure di miglioramento di procedure e organizzazione intese a potenziare il sistema di riscossione delle entrate e principalmente di quelle retributive, oltre ad una approfondita verifica volta all'eliminazione di quelli motivatamente ritenuti inesigibili. Vanno peraltro segnalate le recenti iniziative assunte dall'Istituto per la "cartolarizzazione" dei crediti (cfr. art.36 legge 23.12.1999 n. 488);
- occorre accelerare l'attuazione del sistema della contabilità analitica integrata. L'applicazione di questo tipo di contabilità e di un efficiente controllo di gestione, è necessaria a fornire i dati per rappresentare in tempo reale la situazione complessiva dei singoli settori, di valutare i servizi attraverso parametri qualitativi, quantitativi ed economici che consentano di offrire all'organo cui spetta l'indirizzo politico-amministrativo gli strumenti idonei a determinare nuovi indirizzi o la correzione di quelli esistenti, in ciò coadiuvato dall'organo di controllo interno;
- vanno recuperate le morosità creditizie e ridotte, per quanto possibile, le sfittanze;
- occorre evitare immotivate proroghe contrattuali o la continuazione di prestazioni di servizio a contratto scaduto o il ricorso alla ratifica di spese per prestazioni già effettuate, come nei casi descritti in relazione. (E' stata, ad esempio, opportunamente rilevata dal Collegio sindacale la inadeguata

motivazione nella determinazione della Direzione centrale del patrimonio del 1° aprile 1999, n. 66, contenente l'atto aggiuntivo al contratto triennale TELECOM del 2-12-1999; motivazione indispensabile, tenuto conto dell'elevato importo della fornitura (c.a. 15 miliardi) nonché della circostanza che il fornitore non avesse la privativa dei prodotti indicati nel contratto);

-in occasione degli affitti delle unità immobiliari ad uso abitativo di proprietà dell'Istituto, definite di pregio, al fine di realizzare la massima redditività - in relazione a quanto richiesto dalla circolare ministeriale del 30 aprile 1997 (Lavoro), n. 6/4PS/30712 - e limitare, nel contempo, l'ampia discrezionalità tuttora esistente nelle assegnazioni, è opportuno che anche l'INAIL - come altri Enti - pratichi la procedura dell'offerta segreta più elevata.

Sulla irregolarità di gran parte della spesa di £. 162 milioni, posta a carico dell'Istituto in occasione del decesso dell'ex Direttore generale da parte di soggetti non legittimati a disporne, è stata informata la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione Lazio, per l'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Eni Pagani', written in a cursive style.