4) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti

Nella situazione patrimoniale dei medici esposti a radiazioni ionizzanti, trovano esposizione, tra l'altro, i crediti finanziari che rappresentano il saldo dei rapporti creditori/debitori tra il settore in esame e quello della gestione industria, che accoglie l'analogo importo tra le poste dei debiti finanziari.

I.N.A.I.L. - SITUAZIONE PATRIMONIALE Gestione Medici Rx

(in miliardi di lire)

	1998	1999	2000		1998	1999	2000
DISPONIBILITA' LIQUIDE	-	-	-	RESIDUI PASSIVI	1	1	1
RESIDUI ATTIVI	20	20	-	RATEI PASSIVI	-	-	-
RATEI ATTIVI	-	-	-	DEBITI FINANZIARI	-	-	-
CREDITI FINANZIARI	717	746	784	RIMANENZE PASSIVE D'ESERCIZIO	321	329	350
RIMANENZE ATTIVE D'ESERCIZIO	-	-	-	FONDI DEL PERSONALE	-	-	-
INVESTIMENTI MOBILIARI	-	-	-	POSTE RETTIFICATIVE DELL'ATTIVO	2	3	-
IMMOBILI	-	-	-				
IMMOBILIZZAZIONI TECNICHE	-	-	-				
TOTALE ATTIVITA'	737	766	784	TOTALE PASSIVITA'	324	333	351
				AVANZO PATRIMONIALE	413	433	433
TOTALE A PAREGGIO	737	766	784	TOTALE A PAREGGIO	737	766	784

5) Il valore del patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare dell'Istituto, costituito da immobili strumentali ed immobili a reddito, presenta, con riferimento alla data di chiusura esercizio dell'anno considerato, la seguente situazione:

Valore degli immobili

(in miliardi di lire)

immobili	1998	1999	diff.	2000	diff.
adibiti ad uffici	922,1	996,0	73,9	1.086,0	90,0
adibiti a centri medico-legali	201,6	218,7	17,1	244,8	26,1
adibiti a centro protesi	57,0	102,0	45,0	162,0	60,0
adibiti a posti di soccorso miner.	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
in locazione	3.214,8	3.393,6	178,8	3.820,0	426,4
in costruzione e aree edificab.	1.876,6	2.637,0	760,4	3.347,5	710,5
Totale	6.272,2	7.347,4	1.075,2	8.660,4	1.313,0

6) Morosità e redditività del patrimonio immobiliare

In ordine alla gestione immobiliare si deve osservare che i relativi rendimenti netti, riferiti ai corrispondenti valori degli immobili a reddito, iscritti in bilancio al costo storico nel 1999 per £. 3.393,6 risultano pari al 6,12%. Con il valore del 2000 degli immobili a reddito (£. 3.820,0 miliardi), il rendimento passa al 5,99%.

Tale valore deriva dal rapporto tra il reddito atteso dal patrimonio immobiliare, come impostato nella tabella seguente, ed il corrispondente valore degli immobili in locazione e riportati nella tabella precedente.

Gestione immobiliare

(in miliardi di lire)

anno	proventi lordi	recupero spese	spese conduzione	spese manutenz.	reddito
1998	232,4	41,7	49,1	30,6	194,4
1999	247,2	41,4	50,1	30,9	207,6
2000	262,2	39,6	45,3	27,8	228,7

Il fenomeno relativo alle sfittanze attiene soprattutto agli esercizi commerciali, mentre la crescita dei residui per i proventi della gestione immobiliare (da £. 113,9 miliardi del 1998 a £. 135,5 miliardi del 1999, con un incremento annuo pari al 18,96%) è da correlare al fenomeno della "morosità".

Nell'anno 2000 il valore di tali residui si è ridimensionato in £. 119,4 miliardi con una diminuzione, rispetto al 1999, pari all' 11,88%.

E - La Situazione Amministrativa

La tabella seguente, pone in evidenza parte dei componenti la situazione patrimoniale precedentemente illustrata, costituita dalle poste di natura finanziaria che nell'attivo sono rappresentate dal denaro in cassa o in deposito presso le banche e l'amministrazione postale e dai crediti per residui attivi, mentre nel passivo sono rappresentate dai pagamenti e dai debiti per residui passivi.

La somma algebrica dei componenti di cui sopra dà luogo all'avanzo, disavanzo o pareggio di amministrazione, che pone in evidenza il netto finanziario in essere alla fine dell'esercizio (cassa più crediti meno debiti di funzionamento) rivolto ad accertare la reale capacità dell'Istituto a svolgere finanziariamente in modo autonomo la propria gestione.

Alla fine dell'anno 1999 la situazione amministrativa presenta un avanzo di amministrazione di £. 8.255,6 miliardi. Tale importo scaturisce dall'avanzo di cassa risultante alla fine dell'esercizio in £. 4.743,0 miliardi cui vanno ad aggiungersi i residui attivi determinati in £. 7.464,2 miliardi e a detrarsi i residui passivi determinati in £. 3.951,7 miliardi.

Alla fine dell'anno 2000 la situazione amministrativa presenta un avanzo di amministrazione di £. 5.741,8 miliardi costituito dall'avanzo di cassa pari a £. 6.909,8 miliardi, dai residui attivi pari a £. 4.769,5 da cui vanno detratti i residui passivi determinati in £. 5.937,5 miliardi.

La diminuzione dell'avanzo di amministrazione da £. 8.255,6 miliardi (1999) a £. 5.741,8 miliardi (2000) è da mettere in relazione con l'abbattimento dei crediti contributivi oggetto della cartolarizzazione.

I.N.A.I.L. - SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

(in miliardi di lire)

		1998		1999		2000	
CONSISTENZA DI CASSA ALL'INIZIO DELL'ESERCIZIO			3.088		4.333		4.743
RISCOSSIONI	in conto competenza	15.340		16.441		20.211	
	in conto residui	1.774		1.621		2.597	
		Totale	17.114	*Totale*	18.062	*Totale*	22.808
PAGAMENTI	in conto competenza	15.009		16.818		19.519	
	in conto residui	861		834		1.122	
		Totale	15.870	*Totale*	17.652	*Totale*	20.641
CONSISTENZA DI CASSA A FINE ESERCIZIO			4.332		4.743		6.910
RESIDUI ATTIVI	degli esercizi precedenti	4.233		4.770		2.509	
	dell'esercizio	2.482		2.694		2.260	
		Totale	6.715	*Totale*	7.464	*Totale*	4.769
RESIDUI PASSIVI	degli esercizi precedenti	1.975		1.997		2.783	
	dell'esercizio	1.461		1.955		3.154	
		Totale	3.436	*Totale*	3.952	*Totale*	5.937
AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE			7.611		8.255		5.742

F - Considerazioni conclusive sulla gestione

Nel prospetto che segue sono esposte le risultanze fondamentali della gestione dell'Ente:

Risultanze maggiormente significative

(in miliardi di lire)

	1998	1999	2000
Avanzo finanziario di competenza	1.315,7	362,3	-202,2
Avanzo di cassa	4.332,6	4.743,0	6.909,8
Avanzo di amministrazione	7.611,7	8.255,5	5.741,8
Avanzo economico	1.069,9	-122,9	-149,3
Disavanzo patrimoniale	18.259,7	18.382,5	18.532,8
Residui attivi	6.715,4	7.464,2	4.769,5
Residui passivi	3.436,3	3.951,7	5.937,5

Come risulta dalla tabella, la situazione patrimoniale evidenzia persistentemente un disavanzo di notevole entità.

Nell'ambito delle singole gestioni, la gestione industria è caratterizzata da alti profili di positività, concorrendo in misura predominante ai risultati di gestione dell'Istituto nel suo complesso.

Tale gestione, d'altro canto, viene condizionata dal grande credito vantato verso la gestione agricoltura, che ne penalizza le potenzialità di sviluppo.

La gestione agricoltura, per conto suo, mostra una situazione deficitaria sia finanziaria che economica e patrimoniale di particolare

pesantezza le cui cause vanno ricercate, come già ampiamente detto, nel sistema assistenziale che caratterizza l'assicurazione infortunistica in agricoltura – settore dei lavoratori autonomi – il cui squilibrio va riferito al grave divario tra contribuzioni e prestazioni.

Circa la gestione dei medici esposti a radiazioni ionizzanti, infine, le risultanze dei conti consuntivi relativamente al periodo in questione risultano complessivamente positive.

In conclusione, in ordine all'attività complessivamente considerata, deve considerarsi il problema della correlazione tra risultati della gestione e vincoli di varia natura che vengono invocati dall'Ente come impedimento alla sua reale autonomia, quali, ad esempio, quelli in materia di investimenti patrimoniali.

G - Indici di bilancio

Da un più approfondito esame dei dati inseriti nel Conto consuntivo di cui trattasi, nonché dall'analisi degli indici di bilancio per il triennio, risulta bene evidenziato come 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 – meriti una valutazione positiva 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, nel periodo considerato.

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 1999 un valore di 14,08% (2000 = 10,06%). L'indice di incidenza dei residui passivi – rapporto tra i residui passivi dell'esercizio ed il totale degli impegni – assume per lo stesso anno il valore del 10,41% (2000 = 13,91%). Su questi dati incide, come già detto nella relazione, il fenomeno dei residui di stanziamento. Per quel che concerne poi 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 0,29 e 0,42 relativamente al 1999, di 0,66 e 0,31 nel 2000.

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 nel 1999 a 0,79 e nel 2000 a 0,76.

L'indice di accumulo dei residui passivi – dato dal rapporto tra il totale dei residui e la massa spendibile – per il 1999 assume il valore di 0,18, per il 2000 il valore passa a 0,22.

L'indice di autocopertura delle spese istituzionali – entrate contributive su spese istituzionali relativamente alla competenza – è superiore all'unità.

L'Istituto riesce, nel complesso, a fronteggiare le spese per prestazioni con quanto conseguito a titolo di premi e contributi; tale indice passa 1,28 nel 1999 a 1,24 nel 2000.

Ugualmente superiori o prossimi all'unità 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.

La gestione finanziaria dell'Istituto è in grado di fronteggiare le spese con le proprie entrate.

I.N.A.I.L. - INDICI DI BILANCIO

1)	**INDICE DI AUTONOMIA FINANZIARIA** Entrate correnti - Trasferimenti correnti / Entrate correnti	**1998** 0,99	**1999** 0,99	**2000** 0,94
2)	**INDICE DI AUTONOMIA CONTRIBUTIVA** Entrate contributive / Entrate correnti	**1998** 0,91	**1999** 0,91	**2000** 0,87
3)	**INDICE DI VELOCITA' DI GESTIONE DELLE SPESE CORRENT** Pagamenti spese correnti di competenza / Impegni spese correnti di competenza	**1998** 0,96	**1999** 0,95	**2000** 0,94
4)	**INDICE DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE** Riscossione entrate proprie e assimilabili / Accertamento entrate proprie e assimilabili	**1998** 0,85	**1999** 0,85	**2000** 0,92
5)	**INCIDENZA RESIDUI ATTIVI** Totale residui attivi dell'esercizio di competenza / Totale accertamenti dell'esercizio di competenza x 100	**1998** 13,93	**1999** 14,08	**2000** 10,06
6)	**INCIDENZA RESIDUI PASSIVI** Totale residui passivi di competenza / Totale impegni di competenza x 100	**1998** 8,87	**1999** 10,41	**2000** 13,91
7)	**SMALTIMENTO RESIDUI ATTIVI** Residui riscossi + minori accertamenti / Residui all'1/1 + maggiori accertamenti	**1998** 0,33	**1999** 0,29	**2000** 0,66
8)	**SMALTIMENTO RESIDUI PASSIVI** Residui pagati + minori accertamenti / Residui all'1/1 + maggiori accertamenti	**1998** 0,32	**1999** 0,42	**2000** 0,31
9/a)	**INDICE DELLA CAPACITA' DI SPESA** Totale pagamenti (sulla competenza + residui) / Massa spendibile (impegni sulla comp. + res. all'1/1)	**1998** 0,82	**1999** 0,79	**2000** 0,76
9/b)	**INDICE DI ACCUMULO DEI RESIDUI PASSIVI** Totale residui al 31/12 / Massa spendibile (impegni sulla comp. + res. all'1/1)	**1998** 0,18	**1999** 0,18	**2000** 0,22
10/a)	**INDICE DI AUTOCOPERTURA DELLE SPESE ISTITUZIONALI** Entrate contributive accertate / Spese per prestazioni istituzionali impegnate	**1998** 1,39	**1999** 1,28	**2000** 1,24
10/b)	**INDICE DI CAPACITA' FINANZIARIA CORRENTE** Entrate correnti totali accertate / Spese correnti totali impegnate	**1998** 1,16	**1999** 1,09	**2000** 1,09
10/c)	**INDICE DI CAPACITA' FINANZIARIA TOTALE** Entrate totali accertate / Spese totali impegnate	**1998** 1,08	**1999** 1,02	**2000** 0,99

18. IL NUCLEO DI VALUTAZIONE. LE PIÙ RECENTI PRONUNCE.

Per fornire ulteriori elementi di valutazione sulla situazione in cui è venuto a trovarsi l'Ente anche dopo il periodo oggetto della presente relazione, in attesa che venga approvato anche il consuntivo relativo all'esercizio 2001, si ritiene opportuno richiamare le più recenti considerazioni espresse dall'Organo di controllo interno, in occasione del Rapporto al 30 giugno 2001 sul Processo produttivo e in occasione del Bilancio di previsione per l'esercizio 2002.

Se ne riportano i punti salienti.

Nel primo documento si afferma, tra l'altro, che "la riscontrata parcellizzazione degli obiettivi gestionali è in contrasto con il principio di selettività, stabilito nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2000, e andrebbe sollecitata, quindi, la necessità di migliorare la logica programmatoria.

La stessa esigenza si pone, d'altro verso, laddove i programmi non hanno esaustivamente contemplato attività di rilievo, soprattutto in una fase (come l'attuale) di profonde innovazioni normative e procedurali, anche perché la programmazione negoziata non ha considerato nel giusto rilievo proprio le criticità - tanto più in quanto destinate a protrarsi per lungo tempo — derivate dalle stesse innovazioni sui livelli del servizio reso all'Utenza.

Anche per il profilo della tempificazione, la programmazione necessita di qualche miglioramento perché la Relazione del Direttore generale al 30 giugno 2001 evidenzia che i tempi delle previsioni e del conseguimento dei risultati, relativamente alle Strutture centrali, sono rimasti per buona parte non soddisfatti, attestandosi quanto realizzato al 53% della programmazione del primo semestre.

Gli aspetti metodologici debbono essere affinati anche con la previsione delle risorse impegnate e dei costi sostenuti, al fine di valutare

l'idoneità e la concretezza delle iniziative intraprese e di misurarne costi e benefici.

La necessità di miglioramento, infine, va manifestata sul processo di formazione delle relazioni trimestrali, che dovrebbero essere rese nei contenuti e nei termini stabiliti dalle direttive del CIV, anche per consentire il (possibile) superamento di eventuali criticità e l'apporto di correttivi opportuni alla gestione.

Con queste premesse di carattere metodologico, il Nucleo passa ad esplicitare le considerazioni conclusive.

L'andamento produttivo al 30 giugno 2001 presenta nel merito alcuni elementi più significativi di criticità che aggravano l'attività delle Strutture centrali e periferiche:

A)Ritardi nel conseguimento della fase di regime dei sistemi organizzativo ed informatico, con conseguente carenza anche di dati economico - budgetari.

Quanto al profilo organizzativo, pur prendendo atto «dell'azione di attuazione delle innovazioni normative..." svolta dalle Strutture Centrali, necessitano iniziative di verifica sul reale grado di assorbimento delle innovazioni sul territorio, nonché sulle reali possibilità di efficace gestione del sistema come innovato.

Quanto all'assetto informatico dell'Istituto, particolari criticità investono soprattutto la procedura "Prestazioni" - che continua a provocare notevoli scompensi a tutto l'equilibrio del sistema di erogazione delle prestazioni, sia perplessità circa la qualità dell'impianto procedurale - nonché la procedura "Contabilità integrata", che crea insostenibili difficoltà alla disponibilità dei dati contabili e alla completezza delle rilevazioni necessarie.

Non va, inoltre, sottaciuta la criticità dell'utilizzo di tutte le nuove procedure in generale e, tra queste (ad esempio), della «cartella clinica",

che risulta finora non utilizzata in modo congruo e tuttora bisognevole di misure correttive, peraltro non ancora previste.

Queste criticità, ripetute nel tempo e riferite alla maggior parte delle nuove procedure (segnatamente, «Prestazioni" e "Contabilità integrata"), creano un preoccupante "vuoto di conoscenza" dei fatti gestionali che - pregiudicando ogni possibile predisposizione delle misure correttive eventualmente necessarie al superamento delle criticità stesse - rendono ridondante ogni attenzione posta al sistema di programmazione e controllo della gestione ed evidenziano gravi possibilità di inavvertite situazioni dì fuori controllo.

B)Rallentamento della produttività e dell'efficacia dell'azione dell'istituto (di segno particolarmente negativo nella costituzione delle rendite) derivante anche dall'insufficiente considerazione delle obiettive situazioni di fatto nella fase di programmazione.

Al riguardo, nel richiamare che le risultanze al 30 giugno 2001 evidenziano un conseguimento parziale degli obiettivi, con riferimento sia alle Strutture Centrali che alle Strutture periferiche, ma con un forte livello di difformità tra le varie Unità, si sollecitano più puntuali modalità di programmazione e tempificazione degli obiettivi, nonché di coordinamento e controllo delle attività (tra l'altro, negoziate) ai livelli centrale e regionale.

Nel secondo documento, relativo al Bilancio di previsione per l'esercizio 2002 si afferma che "Le innovazioni proposte al riguardo (presentazione di analisi puntuali sulle previsioni dei capitoli più significativi; distinzione, nelle voci di entrata e di spesa, delle previsioni per l'attività corrente e per i progetti innovativi conseguenti agli obiettivi stabiliti dal CIV; evidenza di elementi di fatto, analisi, studi sottostanti alle previsioni; analisi degli andamenti delle previsioni iniziali e definitive dell'esercizio corrente e

nelle previsioni del nuovo esercizio) sono ritenute di fondamentale rilievo e, una volta realizzate, consentirebbero la verifica sia dell'apporto finanziario al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal CIV, sia della validità dell'impianto programmatorio utilizzato dagli Organi di Amministrazione.

Verrebbe così a registrarsi l'auspicata inversione di tendenza verso la più armonica correlazione degli stanziamenti di bilancio, sia con gli indirizzi del CIV sia con una più elevata coerenza delle previsioni finanziarie, in linea con i principi di imprenditorialità ed economicità stabiliti dal Legislatore.

Quanto al merito, l'analisi del documento previsionale di bilancio 2002 costringe a confermare le preoccupazioni (destinate ad aggravarsi in assenza di incisive misure) più volte esplicitate dal Nucleo segnatamente in ordine a:

•persistenza del peggioramento della situazione economico— patrimoniale dell'istituto, con il deficit di competenza riscontrato (o previsto) per il quarto anno consecutivo, dovuto al crescente disavanzo economico e patrimoniale della gestione agricoltura;

•progressiva liquidazione, per legge, del patrimonio immobiliare a reddito e cristallizzazione, per direttiva governativa, del patrimonio mobiliare;

•persistente rilevanza dei residui attivi e passivi e conseguente andamento dei flussi di cassa, e delle relative giacenze, pur in presenza delle entrate straordinarie per dismissione/cartolarizzazione degli immobili a fronte di una sostanziale contrazione dell'attività d'investimento;

con la conseguenza fondamentale dell'ulteriore e progressiva perdita d'efficienza ed efficacia del sistema tecnico di finanziamento della gestione assicurativa a capitalizzazione e delle garanzie delle prestazioni agli infortunati ed ai tecnopatici."

19. NOTAZIONI CONCLUSIVE

Richiamate le osservazioni formulate nel corso della presente relazione, la Corte può così sintetizzare i punti salienti del controllo eseguito sulla gestione dell'INAIL nel periodo considerato e fino ai più recenti accadimenti verificati.

In primo luogo deve ribadire quanto ha più volte espresso sul cosiddetto sistema duale dovuto alla presenza, nell'Istituto, di due Organi collegiali: il Consiglio di indirizzo e vigilanza e il Consiglio di amministrazione. La mancata esatta definizione dei compiti spettanti, in particolare, al Consiglio di amministrazione, crea conflitti, non soltanto potenziali, finora di fatto superati in considerazione del prevalente interesse degli assistiti.

L'attuale sistema nel quale il Consiglio di amministrazione si colloca tra il Consiglio di indirizzo e vigilanza e la Dirigenza (con funzioni prevalenti, seppur non esclusive, di carattere gestionale) non appare in linea con il disegno dettato dal D.Lgs. n.29/1993, e confermato dalla Legge n.165 del 2001, che ha previsto la precisa separazione tra un organo di governo -con il compito di predisporre i programmi e definire gli obiettivi, verificandone la realizzazione- e la Dirigenza cui spetta la gestione con le connesse responsabilità.

La Dirigenza dell'Istituto, come è stato ricordato in relazione, in un documento sottoscritto il 30 ottobre 2001 da tutti i dirigenti e coordinatori generali, ha lamentato la mancata chiarezza sul punto, particolarmente avvertita in un momento che la stessa Dirigenza ha definito critico per l'Ente a causa del processo di trasformazione che è in via di realizzazione.

Sempre a livello normativo qualche considerazione merita la legge istitutiva dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni in ambito domestico.