

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XV
n. 20

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ISTITUTO NAZIONALE -
PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO
(INAIL)

(Esercizi 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992)

Comunicata alla Presidenza il 26 ottobre 1994

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

12-CDC-ENT-0020-0

I N D I C E

—

Determinazione della Corte dei conti n. 39/94 del 4 ottobre 1994	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'assicu- razione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) per gli esercizi dal 1988 al 1992	»	11

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 39/94.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 4 ottobre 1994;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 9 marzo 1989, n. 88 con la quale l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1988 al 1992, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dott. Terse Ulissi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1988 al 1992;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1988 al 1992 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Ulissi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 18 ottobre 1994.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSI-
CURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) PER
GLI ESERCIZI DAL 1988 AL 1992

SOMMARIO

CAPITOLO I. — L'ASSICURAZIONE ANTINFORTUNISTICA

1. — Origini, natura ed evoluzione del sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro	Pag.	15
2. — Le prestazioni in caso di infortunio o di malattia professionale	»	18
3. — Forme di copertura finanziaria della tutela antinfortunistica	»	23
4. — La revisione della rendita	»	32
5. — La rivalutazione delle rendite	»	33
6. — L'azione di regresso	»	40

CAPITOLO II. — PREVIDENZA ANTINFORTUNISTICA C.E.E.

7. — Assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali nei Paesi della C.E.E.	»	43
8. — Armonizzazione dei sistemi di tutela antinfortunistica nell'ambito C.E.E.	»	56

CAPITOLO III. — ORDINAMENTO INAIL

9. — Nota introduttiva	»	62
10. — Assetto normativo dell'Ente e sua evoluzione	»	63
11. — Struttura organica	»	77

CAPITOLO IV. — IL PERSONALE

12. — Struttura organizzativa	»	93
13. — Trattamento giuridico-economico del personale	»	94
14. — Consistenza del personale	»	104

CAPITOLO V. — ONERI PER ORGANI - PERSONALE - FUNZIONAMENTO

15. — Spese per gli organi dell'Ente	Pag.	115
16. — Spese per il personale	»	123
17. — Spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi	»	135

CAPITOLO VI. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

18. — Gestione Industria	»	149
19. — Gestione Agricoltura	»	157
20. — Gestione Medici radiologi	»	159
21. — Gestione Grandi Invalidi del lavoro	»	161
22. — Altre gestioni	»	167

CAPITOLO VII. — GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

23. — Considerazioni generali	»	170
24. — La gestione finanziaria	»	179
25. — I residui	»	202
26. — Conto economico	»	206
27. — Conto economico «Gestione Industria»	»	208
28. — Conto economico «Gestione Agricoltura»	»	221
29. — Conto economico «Gestione Medici RX»	»	232
30. — La situazione patrimoniale	»	234
31. — Situazione patrimoniale «Gestione Industria»	»	242
32. — Situazione patrimoniale «Gestione Agricoltura»	»	244
33. — Situazione patrimoniale «Gestione Medici RX»	»	247
34. — La situazione amministrativa	»	249
35. — Gestione Grandi Invalidi del lavoro	»	252

CAPITOLO VIII. — CONCLUSIONI

36. — Considerazioni conclusive	»	254
---	---	-----

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE
PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO
PER GLI ESERCIZI 1988, 1989, 1990, 1991, 1992

CAPITOLO I. - L'ASSICURAZIONE INFORTUNISTICA

1.- ORIGINI, NATURA ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Il sistema dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro prende le mosse dalla legge 17 marzo 1898, n. 80 che impone ai datori di lavoro dell'industria l'obbligo di assicurarsi per la responsabilità civile dei danni causati da infortuni sul lavoro ai propri dipendenti, garantendo questi ultimi anche contro il rischio dell'insolvenza del loro datore di lavoro responsabile dell'infortunio.

Riguardando detta tutela assicurativa anche gli infortuni derivanti da caso fortuito, forza maggiore o colpa non grave dello stesso lavoratore, infortuni, cioè, dei quali il datore di lavoro non sarebbe stato comunque responsabile, il lavoratore non è più tenuto a provare, per aver diritto alle prestazioni, che l'infortunio è in relazione con la colpa del datore di lavoro.

Con decreto legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n.1450 (entrato in vigore il 1° maggio 1919),

l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro veniva estesa ai lavoratori dell'agricoltura e con decreto 13 maggio 1929, n.928 l'ambito dell'obbligatorietà assicurativa veniva ampliato per ricompredervi le malattie professionali¹.

Con il R.D.L. 23 marzo 1933 n.264, convertito nella legge 29 giugno 1933, n. 860, il sistema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro assume una caratterizzazione prettamente pubblicistica: i vari enti, fino allora autorizzati a gestire l'assicurazione, vengono assorbiti in un unico Ente, l'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.) che, sulla base di un proprio ordinamento che ne approva lo statuto, viene amministrato per conto dello Stato e sotto la vigilanza del medesimo.

Le caratteristiche pubblicistiche dell'assicurazione venivano ulteriormente accentuate dal decreto 17 agosto 1935, n.1765 introduttivo del principio

1. Tale ultima tutela veniva, tuttavia, realizzata, limitatamente al settore industriale, soltanto con l'emanazione del regolamento approvato con r.d. 13 maggio 1933, n.1565, entrato in vigore il 1° gennaio 1934.

dell'automaticità delle prestazioni previdenziali, per il quale i lavoratori infortunati o affetti da malattie professionali hanno diritto alle prestazioni a prescindere dall'adempimento degli obblighi di legge da parte dei datori di lavoro, come il pagamento dei contributi, l'iscrizione all'INAIL ecc. mentre particolare rilievo assumevano le prestazioni sanitarie le quali, più che a risarcire il danno, erano dirette a ripristinare la capacità lavorativa dell'infortunato.

Con lo stesso r.d. 1765/1935 all' Istituto veniva affidato il servizio di assistenza ai grandi invalidi del lavoro (artt.61-65), mentre con successivi provvedimenti l'Ente veniva chiamato a svolgere altre attività quali la gestione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (R.D. 25 marzo 1943, n.315 convertito nella legge 5 maggio 1949, n. 178), la gestione del casellario centrale infortuni (d. lgt. 30 novembre 1945, n.887), la gestione dell'assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi x e delle

sostanze radioattive (l. 20 febbraio 1958 n. 93, mod. con legge 30 gennaio 1968, n. 47, e con legge 17 marzo 1975, n.68) e la gestione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali nel settore agricolo (D.P.R. 28 aprile 1959, n.471).

2.LE PRESTAZIONI IN CASO DI INFORTUNIO O DI MALATTIA PROFESSIONALE

In caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, il diritto alle prestazioni sorge a prescindere dall' ottemperanza, da parte del datore di lavoro, alle disposizioni di legge al riguardo e ciò in applicazione del ricordato principio dell'automaticità delle prestazioni.

Le prestazioni sono sanitarie ed economiche.

Le prestazioni sanitarie, oltre che garantire il diritto alla salute (art.32 Cost.), sono dirette ad evitare o ridurre le conseguenze dell'infortunio o della malattia professionale sulla salute del soggetto protetto nonché al recupero dell'attitudine al lavoro del medesimo.

Le prestazioni economiche sono commisurate alla

retribuzione² e, di regola, non sono cumulabili, esse vengono erogate sotto forma di "indennità giornaliera" in caso di inabilità temporanea assoluta e di rendita in caso di inabilità permanente.

L'indennità giornaliera ha decorrenza dal quarto giorno successivo a quello in cui si è verificato l'infortunio o si è manifestata la malattia professionale ed ha la durata dell'inabilità stessa. Il suo ammontare è ragguagliato al 60% della retribuzione in danaro o in natura effettivamente percepita dal lavoratore, ma nel caso l'inabilità si prolunghi oltre i novanta giorni la sua misura diviene pari al 75% della retribuzione in riferimento (art. 68, t.u. n.1124/1965)

Per i lavoratori agricoli, addetti a macchine mosse da agente inanimato, le prestazioni economiche sono erogate come per i lavoratori dell'industria; per i salariati fissi l'indennità giornaliera è corrisposta

2. Le prestazioni economiche erogate dall'INAIL (cfr. sentenze Corte costituzionale 15 febbraio 1991, n. 87 e 18 luglio 1991, n. 356) tengono solo conto del danno economico conseguente l'inabilità fisica determinata dall'infortunio e non del c.d. danno biologico e di quello riferibile alla vita di relazione.

nella misura del 60% della retribuzione media più elevata, determinata per singole province con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell' art. 28 del d.p.r. del 27 aprile 1968, n.488. Per durata superiore a novanta giorni la misura è elevata al 75% della retribuzione giornaliera come sopra determinata.

La rendita da inabilità permanente ha decorrenza dal giorno successivo a quello della cessazione dell'inabilità temporanea. La sua misura, per inabilità assoluta compresa tra l'ottanta e il cento per cento, è pari alla retribuzione goduta e, ove sia necessaria per il soggetto protetto un'assistenza continua, alla rendita si aggiunge uno speciale assegno (art. 76 del citato t.u., nel testo modificato dall'art. 6 dalla legge n.251/1982).

Per l'inabilità parziale la rendita è pari ad una percentuale variabile della retribuzione che va dal cinquanta al sessanta per cento per inabilità di grado non superiore al quaranta per cento, dal sessantuno al novantotto per cento per inabilità di grado compreso tra il quarantuno e il sessantaquattro

per cento mentre per inabilità superiore al sessantacinque per cento l'aliquota è pari al cento per cento della retribuzione.

La retribuzione da prendere a base del calcolo della rendita è quella annua effettivamente corrisposta al soggetto protetto in denaro e in natura durante i dodici mesi trascorsi prima dell'evento lesivo. In caso di discontinuità della prestazione lavorativa o di prestazione presso più datori di lavoro, la retribuzione è determinata in base al sistema di cui agli artt. 116 e ss del t.u. n.1124 del 1965 e art.1 legge 251 del 1982, nel testo modificato dall'art.20 della legge 28 febbraio 1986, n.41³.

Alle rendite si aggiungono le quote integrative per carico di famiglia pari a un ventesimo per la moglie e per ciascun figlio.

3. La retribuzione effettiva o calcolata deve essere comunque contenuta, agli effetti della determinazione della rendita, entro un limite minimo ed un limite massimo. Gli importi relativi a tali limiti vengono determinati ogni biennio con decreto ministeriale in relazione alle variazioni salariali intervenute e ciò al fine di realizzare una rivalutazione periodica delle rendite (art.20, legge n.41/1986).

Le quote integrative sono parte integrante della rendita, ne seguono le variazioni e cessano con essa. Ove dall'infortunio o dalla malattia professionale sia derivata la morte del soggetto protetto, in favore dei superstiti è prevista una rendita raggugliata al cento per cento della retribuzione annua goduta dal *de cuius* (artt. 85, nel testo modificato dall'art. 7 della legge n. 251/1982, e 231, t.u. n. 1124/1965)

Tale rendita è riconosciuta al coniuge superstite, nella misura del cinquanta per cento, fino alla morte o a nuovo matrimonio; in tale ultimo caso spetta una somma pari a tre annualità di rendita. Una rendita, nella misura del venti per cento, spetta, poi, a ciascuno dei figli fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età, o, se conviventi a carico del soggetto al momento del decesso di questi e non prestano lavoro retribuito, fino al raggiungimento del ventunesimo anno di età ove siano studenti di scuola media e fino al ventiseiesimo anno di età se studenti universitari.

3. FORME DI COPERTURA DELLA TUTELA ANTINFORTUNISTICA DEI LAVORATORI.

Come già ricordato nelle precedenti relazioni, i sistemi finanziari di gestione delle assicurazioni sociali variano profondamente a seconda delle modalità di copertura adottate e, conseguentemente, dal regime dei contributi praticato.

Ai due estremi delle soluzioni ipotizzabili si pongono il sistema a capitalizzazione piena e quello a ripartizione pura.

Il sistema a capitalizzazione piena presuppone che il valore attuale medio di premi che saranno versati dagli assicurati presenti e futuri per tutta la durata della gestione sia pari al valore attuale medio di tutti gli oneri che saranno sostenuti dall'ente assicuratore nello stesso periodo.

In tal caso i premi versati danno luogo alla costituzione di riserve grazie alle quali si farà fronte, al momento opportuno, alla corresponsione delle prestazioni: i premi stessi sono determinati in relazione alla possibilità del verificarsi del rischio in un ciclo piuttosto elevato di esercizi, preconstituendo così i mezzi finanziari per far fronte

agli eventi che in tale periodo potranno verificarsi.

Il sistema determina due tipi di riserve matematiche, quella degli attivi e quella dei pensionati.

Ne derivano una notevole sensibilità delle aliquote contributive alla dinamica salariale, una equilibrata distribuzione degli oneri sugli assicurati, nonché una ridotta sensibilità al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione pensionata.

Aspetti negativi sono, per contro, rappresentati dalla necessità di affrontare rilevanti oneri contributivi immediati, dalla particolare sensibilità alla svalutazione - peraltro riducibile attraverso investimenti in beni meno esposti al processo inflattivo - e dalla sottrazione, attraverso l'accumulo di riserve, di risorse alla disponibilità dei singoli.

Il sistema a ripartizione pura, invece, prevede che il contributo da versare all'inizio dell'esercizio sia determinato in modo da coprire tutte le spese che presumibilmente saranno sostenute nello stesso periodo di tempo.

Detto sistema non richiede riserve tecniche poste a copertura degli oneri futuri, anche se la necessità di disporre in tempo utile di rilevanti somme postula riserve di garanzia meno consistenti, ma caratterizzate da una notevole liquidità e pertanto più sensibili alla svalutazione.

Gli aspetti positivi del sistema di finanziamento a ripartizione pura sono la minore sottrazione dei capitali alla disponibilità dei singoli e in complesso una minore esposizione agli effetti dell'inflazione.

Gli svantaggi sono da ricercarsi nell'andamento crescente dell'aliquota contributiva, nella forte sensibilità all'invecchiamento degli assicurati ovvero alla riduzione o alla scomparsa del settore contributivo cui l'assicurazione si riferisce.

Quello che maggiormente si appalesa negativo in tale sistema di finanziamento è rappresentato dal fatto che la copertura dei diritti maturati è rinviata al momento in cui questi sono esigibili per cui si determina un trasferimento del rischio, e dei relativi oneri, sulle generazioni future.

Tra il sistema di finanziamento a capitalizzazione piena e quello a ripartizione pura sono stati individuati modelli intermedi che, incidendo in vario modo sulla graduazione delle riserve tecniche, contemperino i vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi di finanziamento come sopra enunciati.

Fra questi va ricordato in particolare il c.d. sistema a ripartizione dei capitali di copertura, secondo cui agli oneri presenti e futuri di una generazione annua di infortuni si deve far fronte con i contributi pagati da tutti i datori di lavoro sulla base delle retribuzioni erogate nell'anno.

Tale sistema non prevede la riserva degli attivi, ma solo quella dei pensionati, riducendo quindi l'entità degli accantonamenti, rispetto alla capitalizzazione, ed il trasferimento degli oneri sulle generazioni future, rispetto alla ripartizione pura.

Copertura della tutela infortunistica dei lavoratori dell'industria - I mezzi finanziari, necessari per le prestazioni previdenziali economiche in caso di

infortunio sul lavoro o di malattia professionale di lavoratori dell'industria, sono reperiti mediante la corresponsione dei premi posti a carico soltanto dai datori di lavoro.

L'art. 39, 2° comma, del t.u. n.1124/1965, prevede che le tariffe dei premi e dei contributi (da approvarsi - ai sensi del successivo art.40 - con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale su delibera del Consiglio di amministrazione dell'INAIL) siano determinate in modo da comprendere l'onere finanziario previsto, corrispondente agli infortuni del periodo di assicurazione.

Come è stato osservato in precedenti relazioni della Corte, la formula legislativa non appare univoca, prestandosi ad interpretazioni che vanno dal sistema a capitalizzazione ad altri intermedi non meglio individuati.

Al riguardo occorre, poi, tener conto che il principio della periodica riliquidazione delle rendite in funzione della variazione delle retribuzioni convenzionali, previsto dall'art.18 del t.u.(e successive modificazioni) se ha, almeno in

parte, adeguato il trattamento previdenziale del lavoratore infortunato alla dinamica salariale, ha, nell'applicazione pratica, inciso profondamente nell'equilibrio fra le entrate e le spese, in quanto le riserve vengono costituite in relazione al valore iniziale delle rendite, mentre i miglioramenti sono, o dovrebbero essere, coperti mediante adeguamenti tariffari determinati in base al fabbisogno di ciascuno esercizio.

Come si vede viene a trovare pratica applicazione un sistema, definito dall'Istituto stesso " di ripartizione di capitali di copertura attenuato" nel quale la quota coperta a ripartizione pura tende a divenire prevalente.

Copertura della tutela infortunistica dei lavoratori dell'agricoltura. - Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura la normativa del t.u. n.1124 del 1965 prevedeva due sistemi di determinazione della misura dei contributi (art.364): il primo in ragione dell'estensione dei terreni, della specie della coltivazione, della manodopera mediamente richiesta

per la loro lavorazione, nonché del rischio di infortunio; il secondo in base all'imposta erariale sui fondi rustici.

Di questi due sistemi ha trovato applicazione solo il primo e fino alla data del 31 dicembre 1973. Successivamente, infatti, la legge ha disposto che i datori di lavoro in agricoltura siano tenuti alla corresponsione dei contributi in misura percentuale delle retribuzioni imponibili dei lavoratori dipendenti di cui all'art.205 del più volte indicato t.u. n.1124/1965, calcolando la base imponibile in base ai criteri e le modalità fissati, ai sensi dell'art. 28 del d.p.r. n.488 del 1968, per il contributo integrativo per l'assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori agricoli (art.3 della legge 27 dicembre 1973, n.852 e art.4 della legge 16 febbraio 1977, n.37).

L'art. 4 della ricordata legge 16 febbraio 1977, n.37 dispone inoltre che la misura di detti contributi, come sopra determinata, può essere variata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con quello del tesoro,

sentito il Consiglio di amministrazione dell'istituto, sempre in relazione al fabbisogno annuo della gestione. L'incremento è obbligatorio qualora, al termine di ciascuno esercizio, il disavanzo della gestione risulti superiore al 10% rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Come si vede il sistema adottato per il finanziamento della tutela antinfortunistica in agricoltura sembra potersi definire di ripartizione pura. Esso per la carenza di un'adeguata riserva di garanzia si appalesa particolarmente instabile, giacché quella prevista dall'art.259 (5% del contributo annuo, più gli avanzi di esercizio e gli interessi, fino a coprire metà di un fabbisogno annuo) oltre che ipotetica, per quanto concerne le fonti di finanziamento, risulta eccessivamente esigua dal punto di vista quantitativo.

Il limite proprio della gestione agricoltura, oltre alla inadeguatezza dei contributi, va ricercato nel decrescente numero delle forze di lavoro occupate nel settore che dà luogo ad una delle ipotesi in cui il sistema a ripartizione pura non può funzionare

adeguatamente.

Copertura della tutela infortunistica dei medici radiologi - Anche per quanto riguarda la gestione dei medici radiologi la normativa, come osservato nei precedenti referti, è tutt'altro che chiara in ordine al sistema di copertura prescelto: secondo l'art.5 della legge 20 febbraio 1958, n.93 il premio doveva tener conto delle risultanze di gestione, del fabbisogno dell'Istituto e delle particolari esigenze della mutualità.

Tale articolo è stato sostituito prima dall'art.1 della legge 30 gennaio 1968, n.47 e poi dall'art.12 della legge 10 maggio 1982, n.251, secondo cui i premi vanno determinati "tenuto conto dei risultati di gestione".

Va inoltre ricordato che l'art. 14 della legge n.93/1958 fa rinvio, per quanto non diversamente disposto, alle disposizioni generali e speciali previste per la gestione industria.

Nondimeno, come è stato già fatto presente nelle precedenti relazioni, l'Ente conduce la gestione con

il sistema della ripartizione dei capitali di copertura (e quindi in concreto secondo modalità diverse dalla gestione industria), venendo così a determinare oneri contributivi più pesanti di quelli previsti nello stesso periodo per il settore industriale.

4. LA REVISIONE DELLA RENDITA.

In base alla normativa di cui agli artt. 83, 84 e 230, t.u. n. 1124 del 1965, sia su domanda del titolare della rendita che per disposizione dell'ente erogatore, la rendita di inabilità, del settore industria e del settore dell'agricoltura, può essere riveduta sia in caso di diminuzione che di aumento della capacità lavorativa, sia in seguito ad intervenute modificazioni delle condizioni fisiche del titolare, sempre che, quando si tratti di peggioramento, questo sia in relazione con l'infortunio che ha dato luogo alla liquidazione della rendita.

La revisione può essere operata entro un periodo di

tempo stabilito dalla legge e, precisamente, entro dieci anni dalla costituzione della rendita per gli infortuni sul lavoro e quindici anni dalla costituzione della rendita per malattia professionale⁴.

5. LA RIVALUTAZIONE DELLE RENDITE

La periodica rivalutazione delle rendite, normativamente prevista, caratterizza ciascuna delle gestioni in esame.

Ai sensi del T.U. del 1965 (art.116) per quel che concerne la gestione industria, la retribuzione da porsi a base delle rendite doveva corrispondere a quella effettiva ed essere rideterminata ogni tre anni, ove nel frattempo fosse intervenuta una variazione non inferiore al 10%.

Per la gestione agricoltura l'art.234 prevedeva che le rendite, fissate sulla base dei salari convenzionali, fossero revisionate ogni triennio in base alle

⁴.cfr. sentenza Corte costituzionale 17 giugno 1987, n.228.

variazioni dell'indice salariale.

Per quanto riguarda la gestione dei medici radiologi la retribuzione annua da assumersi come base per la liquidazione delle rendite venne sottoposta a modifica triennale, in relazione alle variazioni intervenute nelle retribuzioni dei medici radiologi, dall'art. 1 della legge 17 marzo 1975, n.68.

Come evidenziato dalla Corte in precedenti relazioni⁵, l'introduzione del principio della rivalutazione periodica, adeguando alla dinamica salariale il trattamento previdenziale del lavoratore infortunato in risposta ad avvertite esigenze di ordine sociale, veniva ad incidere sui sistemi previdenziali adottati, spostando quello dell'industria verso una crescente forma a ripartizione ed accentuando lo squilibrio della gestione agricoltura.

Con la riforma introdotta dalla legge 10 maggio 1982, n.251 il principio della rivalutazione venne reso ancora più rispondente alle esigenze di ordine sociale in quanto riferito, per le tre gestioni, a

5. Atti Senato IV legislatura doc. 29-273; atti Camera V legislatura n.110.

cadenze annuali (artt.1,3 e 5).

Per far fronte ai conseguenti oneri la legge stabiliva le seguenti misure:

- gestione industria: emanazione di una nuova tariffa premi con effetti dal 1° gennaio 1984 (art.13, 2° comma);

- gestione agricoltura: elevazione dal 3,5 fino ad un massimo del 4,70% del contributo posto a carico dei lavoratori dipendenti dalla legge 7 febbraio 1977, n.37, art.4, con decorrenza 1° gennaio 1984 (art.13,2° comma);

- aumento della quota capitaria di cui all'art.4 della citata legge n.37/1977 (e successive modificazioni), posta a carico de lavoratori autonomi e dei concedenti dei terreni a mezzadria e colonia (art.13, 3° comma);

- gestione medici radiologi: determinazione triennale dei premi, tenuto conto delle risultanze della gestione, a decorrere dal 1° luglio 1983 (art.12).

Va ricordato, poi, che gli incrementi previsti per la gestione industria sono stati più volte differiti

con varie disposizioni normative e sono entrati in vigore dal 1°luglio 1988 (la precedente tariffa risaliva al 1979).

Gli incrementi previsti dall'art. 13 per la gestione agricoltura sono stati adottati solo a decorrere dal 1986 mentre quelli relativi alla gestione medici radiologi sono stati adottati a decorrere dal 1°marzo 1984.

I ritardi nell'adozione degli incrementi in discorso si sono rilevati particolarmente onerosi per il patrimonio dell'ente sul quale sono state fatte gravare esigenze di ordine sociale che avrebbero dovuto trovare altre fonti di finanziamento.

Inevitabile conseguenza è stata la restrizione della tutela assicurativa nei confronti dei lavoratori dell'industria disposta dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1986, n.41 (finanziaria 1986) che ha previsto la riliquidazione non più annuale ma biennale.

Il testo della norma ricordata e tutt'altro che univoco dal momento che il 3° comma dispone che la retribuzione da assumersi come base della riliquida-

zione delle rendite sia rivalutata ogni biennio mentre il successivo 6° comma stabilisce che la riliquidazione deve avvenire ogni anno.

Il Ministro del tesoro, rispondendo in Senato il 31 ottobre 1986 ad apposita interrogazione, ebbe a precisare come, a fronte di una rivalutazione biennale, la riliquidazione annuale non possa avere pratica attuazione e che la cadenza biennale era stata voluta dal Governo per far fronte, in misura peraltro inadeguata, al disavanzo dell'INAIL. La stessa legge ha comunque subordinato la riliquidazione delle prestazioni economiche ad una variazione delle retribuzioni non inferiore al 10%.

Per completezza va precisato che la gestione dei medici radiologi ha mantenuto la riliquidazione annuale. Nei confronti di tale settore assicurativo, gestito, come ricordato, a ripartizione di capitali di copertura e quindi con riserve più ampie e con premio più costante, la cadenza biennale non si è resa necessaria anche perché i premi sono stati adeguati ai maggiori oneri posti dalla legge n.251/1982 con minore ritardo rispetto alle altre

gestioni. Un ulteriore adeguamento dei premi in tale settore è intervenuto con D.M.L.P.S. in data 15 luglio 1987.

Anche se gli effetti non hanno riguardato gli esercizi in esame, si ritiene utile evidenziare che, dall'ultima rivalutazione, effettuata con decorrenza 1° luglio 1991, sono intervenute tre disposizioni di legge che, in materia di prestazioni economiche, hanno introdotto innovazioni in ordine alla periodicità e alla decorrenza e per quanto concerne l'agricoltura anche in ordine ai criteri di rivalutazione della base contributiva:

la legge 30 dicembre 1991, n.412, all'art.11, primo comma, ha stabilito, a cominciare dal 1° gennaio 1993, la cadenza annuale della rivalutazione delle basi retributive e della conseguente riliquidazione delle prestazioni in godimento alla suddetta data, subordinatamente alla intervenuta variazione delle retribuzioni, rispetto a quelle precedentemente stabilite per il calcolo delle prestazioni medesime, non inferiore al 10% come già contemplato dalla precedente legge n.41 del 29 febbraio 1986;

la legge 14 novembre 1992, n.438, di conversione del d.l. 19 settembre 1992, n.384, ha stabilito, poi, (art.2, primo comma) la sospensione per l'intero anno 1993, di tutti gli aumenti, a titolo di perequazione automatica, di pensioni previdenziali ed assistenziali e, a titolo di rivalutazione, delle rendite INAIL, prevedendo, tuttavia, al primo comma bis dello stesso art.2, perequazioni automatiche al costo della vita delle pensioni e dei "trattamenti pensionistici indennitari", tra i quali i Ministeri del lavoro e del tesoro hanno ritenuto doversi ricomprendere anche le rendite INAIL, nella misura di punti percentuali 1,8 ed 1,7, rispettivamente dal 1° giugno e 1° dicembre 1993;

l'art.14 della legge 19 luglio 1993, n.243, di conversione del d.l. 22 maggio 1993, n.155, infine, ha stabilito, con decorrenza 1° giugno 1993, alla lettera c), che per la rivalutazione delle rendite agricole, si deve fare riferimento allo stesso coefficiente di variazione retributiva previsto per il settore industria dall'art. 116 del D.P.R. 30 giugno 1965, n.1124 (T.U.) e, alla lettera e), che la

base retributiva per la liquidazione delle rendite di inabilità permanente in favore dei lavoratori agricoli autonomi e delle rendite ai superstiti dei medesimi deve essere pari al minimale di legge stabilito per i lavoratori dell'industria.

6. L'AZIONE DI REGRESSO

Come più sopra ricordato, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali esonera (art.10 t.u. 1124/1965) il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli eventi assicurati.

Lo stesso articolo stabilisce, peraltro, che la responsabilità permanga qualora l'infortunio o la malattia professionale siano stati determinati da fatto penalmente rilevante imputabile allo stesso datore di lavoro o a un suo dipendente, sempre che si tratti di reato perseguibile d'ufficio⁶,

6.- In proposito va ricordato che, a parziale modifica dell'art.590 C.P., l'art. 92 della legge 24 novembre 1981, n.689 ha disposto la procedibilità d'ufficio per il delitto di lesioni colpose soltanto riguardo a fatti connessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o

In tali casi (art.11 T.U.) l'Istituto ha facoltà di regresso nei confronti del datore di lavoro.

Tale possibilità, come è stato fatto rilevare da più sedi rappresentative dei datori di lavoro, comporta un onere di riassicurazione che si traduce in un aggravio dei costi del lavoro, ed in effetti il sistema descritto si profila secondo caratteristiche diverse, e più rigide, rispetto a quello delineato dall'art.1917 c.c. in base al quale sono esclusi, dall'obbligo dell'assicuratore di tenere indenne l'assicurato, i soli danni derivanti da fatto doloso.

Trattasi, indubbiamente, di una normativa ispirata in materia di prevenzione in ordine alla quale, anzi, la Corte costituzionale (sentenza 31 marzo 1988 n.372) ha sottolineato come dalla legge 689/1981 discenda un indebolimento della funzione espletata dalla precedente normativa di incentivare il datore di lavoro all'adozione di generiche misure di prevenzione, sebbene risulti accentuata l'osservanza

(...segue)

relative all'igiene del lavoro o che hanno determinato una malattia professionale.

delle norme antinfortunistiche, dato che, ove queste siano violate, il regresso dell'Istituto consegue anche a fatti di lieve entità.

Esaminando il fenomeno sotto il profilo economico non può, tuttavia, non rilevarsi come gli importi recuperati dall'INAIL a titolo di regresso incidano in misura non rilevante sulle somme introitate per premi assicurativi, talché appare opportuno un ulteriore approfondimento della problematica in esame, attraverso una rilevazione dei costi aggiuntivi gravanti sui datori di lavoro a seguito dell'onere di riassicurazione per fatti colposi, tanto più che una funzione di prevenzione appare più utilmente collegata alle sollecitazioni del tasso di premio in relazione all'andamento aziendale del fenomeno infortunistico ed eventualmente al livello di rispetto delle norme antinfortunistiche.

CAPITOLO II. -PREVIDENZA ANTINFORTUNISTICA C.E.E.

7. ASSICURAZIONE INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI NEI PAESI DELLA C.E.E.⁷.

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nella maggior parte dei paesi della CEE, costituisce, nell'ambito del sistema previdenziale, un sistema autonomo caratterizzato dall'obbligatorietà dell'assicurazione e dell'indennizzabilità del danno subito dal lavoratore nello svolgimento dell'attività lavorativa (rischio professionale).

Fanno eccezione a questo principio generale la Grecia, la Spagna e il Regno Unito, nei quali vigono sistemi unificati di sicurezza sociale; i Paesi Bassi nei quali è prevista un'assicurazione che tutela l'incapacità al lavoro considerata genericamente, a prescindere dall'evento concreto che l'ha determinata; l'Irlanda, paese dove, accanto ad un regime antinfortunistico obbligatorio rientrante nel sistema unitario di sicurezza sociale, esiste anche una forma

7. V. schede comparative redatte dall' INAIL in ordine all'Assicurazione infortuni sul lavoro e le malattie professionali nei paesi della CEE.

di assicurazione facoltativa.

Nella quasi totalità dei paesi della CEE, l'assicurazione infortunistica è garantita da enti o istituzioni di diritto pubblico; nel caso della Danimarca, del Portogallo e del Belgio, invece, convivono -nell'ambito del sistema "misto"- istituti assicuratori di natura pubblica e compagnie assicuratrici private.

I sistemi degli Stati membri della CEE prevedono una duplice forma di finanziamento esclusivamente da parte dei datori di lavoro (Belgio, Danimarca, Francia, Portogallo, Spagna, Germania, Grecia, Lussemburgo, Irlanda e, per le sole prestazioni economiche, Italia) oppure mediante la compartecipazione dei datori di lavoro e dei lavoratori (Regno Unito e Paesi Bassi). Inoltre, in alcuni Paesi, è previsto l'intervento pubblico attraverso sovvenzioni annuali per la copertura del deficit (Grecia) o della differenza tra il ricavato dei contributi e il costo delle prestazioni (Irlanda).

Ai fini del calcolo dei premi e dei contributi, si fa in genere riferimento all'importo complessivo dei

salari e degli stipendi erogati e al rischio della lavorazione delle singole imprese.

Nella generalità dei paesi della CEE, all'obbligo assicurativo a carico del datore di lavoro si accompagna l'esonero della responsabilità civile del datore di lavoro stesso, il quale risponde delle conseguenze di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale soltanto nel caso in cui l'evento dannoso sia da riferirsi a responsabilità sua o di un suo sostituto.

In Spagna, le prestazioni in denaro sono aumentate (dal 30 al 50%) con onere a carico del datore di lavoro, nei casi in cui l'infortunio derivi da inosservanza delle disposizioni antinfortunistiche, in Irlanda e nel Regno Unito, invece, il datore di lavoro è civilmente responsabile dei danni provocati per i quali è coperto da un'assicurazione privata.

Per quanto riguarda il campo di applicazione oggettivo e soggettivo, a differenza dell'Italia -dove nel t.u. approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n.1124 e successive modifiche e integrazioni, è contemplata una elencazione delle lavorazioni

protette ed è diversamente disciplinata la tutela per il settore industriale e quello agricolo - la legislazione degli altri paesi comunitari, in genere, estende la tutela a tutte le attività lavorative, indipendentemente dal settore di appartenenza e con una definizione d'impresa molto ampia ("chiunque occupi..."). Inoltre nella maggior parte dei Paesi, l'elemento discriminante agli effetti del diritto alla protezione assicurativa non consiste nel requisito della manualità della prestazione bensì in quello della subordinazione.

A conferma di ciò si può notare che, laddove se ne è avvertita la necessità sociale, la legge ha esteso espressamente la qualità di assicurato a determinate categorie di lavoratori, manuali e non, di cui fosse in dubbio lo stato di subordinazione (ad esempio Francia e Belgio) e a determinate categorie di lavoratori autonomi (Germania e Lussemburgo).

In Italia, sotto quest'ultimo aspetto, la giurisprudenza costituzionale e ordinaria ha dato, negli ultimi tempi, sempre maggiore importanza, ai fini assicurativi, all'esposizione al rischio,

considerato unico elemento condizionante la tutela assicurativa.

Inoltre, dai regimi generali sono per lo più escluse alcune categorie di lavoratori (militari, dipendenti pubblici, lavoratori agricoli, ecc..) che, in considerazione del loro particolare status, vengono assoggettati ai c.d. "regimi speciali" basati su particolari disposizioni normative.

In tutti gli stati l'oggetto della tutela riguarda l'infortunio sul lavoro e le malattie professionali.

L'infortunio sul lavoro viene identificato, sostanzialmente, con l'evento verificatosi a causa o in occasione del lavoro, oppure nell'esercizio dell'attività lavorativa.

Solo nei paesi bassi non esiste una definizione di infortunio sul lavoro, non venendo in rilievo la causa che ha determinato l'inabilità.

L'indennizzabilità dell'infortunio "in itinere" è prevista nella generalità dei Paesi, con un ventaglio più o meno ampio di fattispecie. In Italia, l'infortunio "in itinere" pur non essendo ancora disciplinato dal legislatore (fatta eccezione per i

marittimi), viene ugualmente indennizzato a seguito della elaborazione giurisprudenziale, ormai consolidata, della nozione di "rischio generico aggravato nell'ambito dell'occasione di lavoro".

Per quanto riguarda le malattie professionali, la legislazione degli Stati della Comunità, ad eccezione dei Paesi Bassi, prevede l'assicurazione obbligatoria per le malattie che insorgono durante l'esercizio di determinate attività lavorative; il sistema della lista, comprensiva dell'elencazione delle malattie e delle attività lavorative morbigene, è adottato dal Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia e Regno Unito (da sottolineare, però, che, nella maggior parte dei casi, tale elencazione non ha carattere tassativo); negli altri Paesi la lista fa riferimento alle sole malattie e non alle lavorazioni.

La tabella delle malattie professionali è unica, indipendentemente dal settore produttivo, in tutti i paesi ad eccezione dell'Italia, ove si distingue tra industria ed agricoltura.

La recente evoluzione della normativa internazionale (Raccomandazioni CEE del 1962, 1986 e 1990) ha

portato la maggior parte dei Paesi europei ad adottare il c.d. "sistema misto" di tutela delle malattie professionali sia pure sulla base di diversi criteri di accertamento e di valutazione della loro origine.

Il rapporto causale tra lavorazione e malattia viene definito diversamente: necessario e diretto (Portogallo), esclusivo (Spagna), diretto ed efficiente (Italia), essenziale in base alle conoscenze mediche e in presenza di determinate condizioni (Germania), di derivazione totale o parziale (Danimarca).

Il sistema misto non è previsto ancora dalla Grecia, in Irlanda (tranne che per alcune malattie) e in Francia (ove è limitato alle sole pneumoconiosi); nel Regno Unito, le malattie professionali non previste nella lista sono tutelate solo se rientrano nella definizione di infortunio sul lavoro.

La legislazione antinfortunistica in Spagna, invece, assimila all'infortunio sul lavoro, e quindi indennizza, le malattie non tabellate per le quali l'assicurato possa fornire la prova della esclusiva

origine professionale

Nella totalità dei Paesi della CEE, sono previste, in caso di infortunio sul lavoro e malattia professionale: prestazioni economiche, prestazioni sanitarie e prestazioni assistenziali.

Le prestazioni economiche sono corrisposte all'infortunato o al tecnopatico, in caso di inabilità temporanea assoluta al lavoro o di postumi invalidanti di natura permanente, nonché a determinate categorie di superstiti dell'assicurato deceduto a seguito di infortunio sul lavoro o malattia professionale.

Presupposto dell'erogazione della rendita è un danno che influisca sulla possibilità per l'assicurato di svolgere proficuamente un lavoro. Ai fini della valutazione del danno, viene in rilievo la riduzione dell'integrità psico-fisica, valutata con modalità diverse da Paese a Paese.

Negli ordinamenti giuridici dei vari Stati è richiesto un danno, più o meno rilevante, alla cui entità è collegata la concessione di un indennizzo in rendita del suo stesso importo (che, comunque, è

sempre riferito al danno e alla retribuzione, tranne che nel Regno Unito, ove non si fa riferimento alla retribuzione).

La valutazione del danno viene effettuata in base a tabelle valutative in Belgio, Francia e Italia. Negli altri paesi la determinazione del grado di inabilità è effettuata in base a perizia medica, tenendo conto di diversi fattori quali: l'età, le facoltà psico-fisiche, la formazione professionale, ecc..

In Belgio è previsto un indennizzo a partire dall' 1% di inabilità, se c'è una perdita di guadagno; in Irlanda, per inabilità inferiore al 20%, è erogato un indennizzo in capitale ; in Germania il grado minimo è del 20%, in Danimarca del 15%, in Spagna la soglia è pari al 33% ed in Grecia al 33,33%, nei Paesi Bassi è del 15%, in Portogallo è dell'1% per gli infortuni sul lavoro e del 5% per le malattie professionali; in Italia è dell'11%. Nel Regno Unito il grado minimo di inabilità è fissato al 14%, ma si riduce all'1% nell'ipotesi di pneumoconiosi, bissinosi e mesotelioma; in Francia, invece, è pari al 10%: dall'1% al 9% è previsto un indennizzo

sotto forma di capitale.

In tutti gli Stati membri le rendite vengono adeguate alle variazioni della situazione economica e delle condizioni salariali (rivalutazione). L'adeguamento ha luogo periodicamente: ogni quattro anni in Grecia, semestralmente in Francia e nei Paesi Bassi; annualmente in Danimarca, Germania, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna ed ogni cinque anni in Lussemburgo. In Belgio, la rivalutazione è prevista tutte le volte che la media degli indici dei prezzi al consumo di due mesi consecutivi raggiunge uno degli indici stabiliti dalla legge.

In genere è disciplinato l'istituto della revisione, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, per il controllo e l'eventuale variazione del grado di inabilità.

E' generalmente previsto il riscatto delle prestazioni economiche, con liquidazione in capitale su istanza dell'interessato o d'ufficio a seconda dei casi; in caso di variazione del grado di inabilità lavorativa è in seguito possibile procedere alla revisione della rendita.

Il cumulo della rendita con prestazioni di altra natura spettanti al medesimo soggetto è, in linea di massima, ammesso seppure diversamente disciplinato in concreto nelle varie normative.

Le erogazioni di quote integrative della rendita di inabilità è così regolata:

- nessuna quota integrativa per i figli in Belgio, Danimarca, Francia e Paesi Bassi, Paesi nei quali vengono concessi soltanto gli assegni familiari statali;
- quota integrativa, invece, per i figli, in aggiunta alla rendita, in Irlanda, in Italia, in Lussemburgo, nel Regno Unito, in Germania e in Spagna.

Sono previste, inoltre, nella generalità dei paesi, altre prestazioni economiche di diversa natura; tra queste si possono menzionare:

- l'indennità per cambiamento di lavoro (Belgio, Danimarca, Francia Germania, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito e Spagna);
- l'assegno per assistenza di una terza persona (in tutti i Paesi, ad eccezione della Danimarca).

Per quanto riguarda le prestazioni in natura, esse vanno dai trattamenti terapeutici veri e propri ai trattamenti riabilitanti compresi le protesi, i presidi ortopedici ed altri mezzi ausiliari, e sono finalizzate non solo alla cura ma anche al recupero della capacità lavorativa dell'infortunato. Le cure mediche sono in genere gratuite e di durata illimitata.

Tali prestazioni sono erogate generalmente dagli stessi enti od istituti gestori dell'assicurazione, che frequentemente si avvalgono dell'ausilio delle strutture sanitarie nazionali, alle quali in taluni casi spetta una vera e propria competenza esclusiva in materia, come per l'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda. In Italia è stata recentemente prevista la possibilità per l'ente assicuratore di erogare direttamente, in regime di convenzionamento, le prime cure ambulatoriali.

Sono inoltre fornite prestazioni di tipo assistenziale tendenti alla rieducazione funzionale dell'infortunato, alla sua riqualificazione professionale nonché al suo reinserimento nel mondo

del lavoro.

Quest'ultima fase può talvolta non essere prevista, come essere accompagnata da prestazioni socio assistenziali di natura diversa.

Ultimo aspetto di particolare rilevanza della legislazione infortunistica dei paesi comunitari è quello della prevenzione dei rischi da lavoro.

Ciò in considerazione del crescente impegno dei singoli Stati e soprattutto della Comunità europea tendente a privilegiare, nell'ambito delle politiche sociali, la prevenzione come momento qualificante della tutela antinfortunistica del lavoratore.

Gli enti gestori dell'assicurazione infortuni e malattie professionali gestiscono anche la prevenzione degli stessi in Danimarca, Francia, Germania e Lussemburgo, nei rimanenti paesi, invece, tale attività è di competenza di differenti organismi pubblici, centrali e periferici.

In Italia l'INAIL collabora con le Regioni alla prevenzione attraverso la trasmissione dei dati sui danni e i rischi da lavoro, nonché attraverso l'applicazione del tasso di premio che può subire

aumenti o diminuzioni in relazione all'andamento infortunistico e alle misure di prevenzione adottate dall'azienda".

8.- ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI DI TUTELA ANTINFORTUNISTICA NELL'AMBITO C.E.E.

L'esigenza di una armonizzazione in materia di sicurezza sociale si pone, come evidenziato nella precedente relazione al parlamento, quale obiettivo privilegiato della Comunità, al fine di consentire una più completa tutela assicurativa dei lavoratori che si spostano nel suo ambito, sia perché la diversa incidenza del sistema sui costi del lavoro può influire sulla concorrenza che conseguirà alla completa integrazione.

Al riguardo va rilevato come, nella maggior parte dei casi, le forme assicurative in materia di infortuni e malattie professionali costituiscano una branca autonoma, basata sul concetto di rischio professionale e finanziata da contributi posti a carico dei datori di lavoro.

Il finanziamento della copertura assicurativa avviene in genere mediante corresponsione di premi da

parte del datore di lavoro e calcolati in base al rischio ⁸.

Il sistema di copertura adottato è a ripartizione dei capitali di copertura in Danimarca, Grecia e Lussemburgo; in Belgio è a ripartizione dei capitali per gli infortuni e a ripartizione pura per le malattie professionali.

In Irlanda è previsto che lo Stato provveda ad integrare il costo della differenza fra le spese sostenute per le prestazioni assicurative ed il totale dei contributi versati.

In Germania è previsto un sistema a ripartizione pura (i contributi sono stabiliti in modo da coprire le spese dell'esercizio precedente) corretto, peraltro, dalla previsione di un fondo di riserva (fino a tre annualità di rendita) e di un fondo di rotazione (fino a due volte e mezza le spese dell'esercizio precedente).

In Portogallo vige un sistema misto (capitalizzazione e ripartizione) per gli infortuni sul lavoro e

8.-In Irlanda e nel Regno Unito la contribuzione è anche parzialmente a carico del lavoratore.

a ripartizione per le malattie professionali.

Nel Regno Unito il finanziamento del regime infortunistico è costituito, oltre che dai contributi versati dal datore di lavoro e dal lavoratore, da una sovvenzione statale per un importo pari al 13%. Il sistema finanziario adottato è quello della ripartizione.

In Francia il sistema adottato è quello di ripartizione.

In Spagna è adottato un sistema di capitalizzazione per le pensioni a seguito di invalidità permanente per infortunio sul lavoro. Per le malattie professionali è seguito il sistema a ripartizione.

Completamente diverso è il sistema adottato nei Paesi Bassi ove vige un'assicurazione contro l'incapacità del lavoro, considerata a prescindere dall'evento causativo, da cui consegue l'esclusione di un'autonoma branca assicurativa.

Tale generalizzata assicurazione si riflette ovviamente sul regime di rischio professionale e delle malattie professionali, che risultano assorbiti dalla generale tutela riconosciuta.

I fondi necessari sono forniti dai contributi dei datori di lavoro e dai lavoratori mentre l'intervento dello Stato è previsto solo per le persone che, a causa del basso reddito, sono esentate dal pagamento del contributo.

Il sistema di finanziamento è quello della capitalizzazione per gli infortuni sul lavoro e della ripartizione per le malattie professionali.

Il quadro che emerge da tale analisi appare molto articolato e di difficile omogeneizzazione: può comunque rilevarsi che le ipotesi di capitalizzazione pura appaiono piuttosto isolate (Spagna e Paesi Bassi) e limitate comunque all'assicurazione sugli infortuni sul lavoro.

Addirittura unico, d'altro verso, (Francia) è il ricorso al sistema della ripartizione pura esteso sia agli infortuni che alle malattie professionali senza che si preveda l'intervento integrativo dello Stato; siffatto modello appare invece con una certa frequenza in riferimento alle sole malattie professionali (Belgio, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna). In Irlanda e nel Regno Unito si fa invece

ricorso ad un generalizzato sistema di ripartizione che prevede però forme di intervento integrativo dello Stato.

Numerose risultano pure le ipotesi intermedie applicate sia agli infortuni che alle malattie professionali (Danimarca, Germania ⁹, Grecia e Lussemburgo) ovvero ai soli infortuni (Belgio e Portogallo).

Con riferimento all'esperibilità dell'azione di regresso, a parte le differenze inerenti alla terminologia e agli strumenti giuridici riconosciuti, può dirsi che la stessa è consentita per dolo in Belgio, Germania ed Irlanda, è estesa alla colpa grave in Francia e nei Paesi Bassi e alla colpa non ulteriormente qualificata in Danimarca.

Nel Lussemburgo la responsabilità del datore di lavoro sussiste ove questi abbia riportato condanna penale per colpa intenzionale o per inosservanza delle norme di sicurezza necessarie, ed in Grecia ove

9. La Germania viene considerata in questo gruppo data la rilevante entità delle riserve previste in quel Paese.

con sentenza venga stabilito che l'infortunio è dovuto al comportamento colposo del datore di lavoro o di suo incaricato.

Nel Regno Unito la legge prevede una particolare responsabilità del datore di lavoro nel caso di infortuni a causa di materiale difettoso, mentre in Spagna l'Istituto nazionale di previdenza ha il diritto di agire in regresso nei confronti del responsabile.

CAPITOLO III. -O R D I N A M E N T O

9. NOTA INTRODUTTIVA

Il referto al Parlamento, da ultimo presentato dalla Corte dei conti in ordine ai risultati del controllo eseguito sull'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), riguarda gli esercizi 1986-1987 ¹⁰.

Con la presente relazione la Corte riferisce sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1988 -1992.

Le modalità del controllo sono state quelle di cui all'art.2 della legge 21 marzo 1958, n.259 per l'esercizio 1988 e per parte dell'esercizio 1989. Per il restante periodo il controllo è stato effettuato, invece, come prescrive l'art.8, punto 8, della legge 9 marzo 1989, n.88, con le modalità previste dall'art.12 della predetta legge n.259/1958.

Per effetto dell'art.10, punto 9, della legge n.

¹⁰.La relazione è stata pubblicata in Atti parlamentari X legislatura- Senato della Repubblica Doc.XV n.110.

88/1989, poi, il magistrato della Corte dei conti esegue il controllo sull'INAIL in posizione di fuori ruolo ai sensi dell'art.58 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 e successive modifiche e integrazioni.

10.- ASSETTO NORMATIVO DELL'ISTITUTO E SUA EVOLUZIONE

La disciplina della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è contenuta nel t.u. approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, come modificato, in particolare, con la legge 10 maggio 1982, n.251.

Tale T.U. rappresenta tuttora la fonte legislativa di base dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Esso va, tuttavia, riletto alla luce dell'ampia produzione legislativa e giurisprudenziale che ha interessato negli ultimi 25/30 anni il settore della tutela previdenziale, intervenendo, talora, in misura radicale sulle componenti più importanti del rapporto assicurativo.

Nel corso di tali anni si è verificato, infatti, un rilevante ampliamento dell'area di applicazione sia per i soggetti che per le attività oggetto di tutela.

L'assicurazione copre ormai anche gli impiegati che affianchino, sia pure marginalmente purché non occasionalmente, una attività manuale alla funzione principale di contenuto intellettuale, nonché, secondo il più recente orientamento della Corte Costituzionale (sentenza n.98/1990), qualunque lavoratore esposto a rischio professionale assicurato, considerato unico presupposto della garanzia previdenziale.

Un'ulteriore, significativa dilatazione dell'ambito dell'attività protetta trae origine anche dalla elaborazione giurisprudenziale della nozione di "rischio ambientale". A tale riguardo va da ultimo segnalata la sentenza n.3476/94 della Corte di cassazione a Sezioni riunite, la quale, stabilendo che la esposizione a rischio ambientale costituisce, di per sé, condizione sufficiente per l'insorgenza della tutela assicurativa, anche per gli impiegati e i dirigenti che svolgono attività esclusivamente

intellettuale e non hanno, quindi, alcun rapporto diretto con le fonti di rischio, consente di ritenere risolti i dubbi interpretativi che, in passato, hanno indotto l'Istituto ad assumere una linea di estrema cautela in tema di assoggettamento all'obbligo contributivo dei lavoratori dipendenti dalla cui attività è completamente assente la componente della manualità.

La tutela industriale risulta essere stata estesa a quella agricola, con conseguente ampliamento della sfera di quest'ultima di attività in precedenza annoverate tra quelle industriali, sia perché tali attività risultano esercitate dall'impresa agricola¹¹ sia per effetto di esplicite disposizioni legislative (legge n.240/1984 e legge n.778/1986) .

L'evoluzione giurisprudenziale ha rivisitato il concetto di occasione di lavoro, connotazione tipica dell'evento infortunio, ampliando la nozione di "rischio generico aggravato" soprattutto per quanto concerne l'inclusione nella tutela di varie

11. V.ultimo comma dell'art.1 del citato T.U..

fattispecie di infortunio *in itinere*, anche in mancanza di espressa previsione legislativa.

Una particolare menzione, per la peculiarità dei suoi contenuti, merita la sentenza della Corte Costituzionale n.179 del 1988 che ha rimosso, in materia di malattie professionali, la rigida tassatività del sistema tabellare aprendola alla tutela di malattie non previste ma di cui il lavoratore possa dimostrare la natura professionale.

La evoluzione delle attività e della struttura dell'Istituto ha risentito, poi, del trasferimento di funzioni a Regioni e Comuni, verificatosi a seguito della soppressione degli enti mutualistici operata con il decreto legge 8 luglio 1974, n.264, convertito nella legge 17 agosto 1974, n.386, e dello scorporo delle funzioni sanitarie stabilito dalla legge 23 dicembre 1978, n.833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, che ha, comunque, conservato all'Istituto (art.57) la competenza in materia di prestazioni ortopediche e protesiche in favore degli invalidi per infortuni sul lavoro (al riguardo la legge 10 maggio 1982, n.251 qualifica l'officina

ortopedica di Budrio "presidio destinato alla sperimentazione ed applicazione di protesi per gli infortunati sul lavoro").

La legge 21 ottobre 1978 n.641, nel sopprimere alcuni enti, aveva, intanto, attribuito all'INAIL il compito della corresponsione dell'assegno di incollocabilità agli invalidi nonché degli assegni speciali ai superstiti dei titolari di rendite per inabilità permanente, compiti già di pertinenza dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro.

Per quanto riguarda il trasferimento alle Regioni e ai Comuni di funzioni amministrative già assolte da enti pubblici a carattere nazionale, va ricordato il D.P.R. 18 aprile 1979, concernente la qualificazione, la riqualificazione, l'addestramento e il perfezionamento professionale dei grandi invalidi del lavoro, nonché gli interventi finalizzati al reinserimento degli stessi nell'attività produttiva.

Lo stesso D.P.R. ha disposto il trasferimento ai Comuni ed alle Comunità montane delle funzioni già esercitate dall'INAIL in materia di assistenza

materiale e morale ai grandi invalidi, ivi compresi gli interventi economici straordinari, i soggiorni per cure termali e climatiche, il ricovero in case di riposo.

A seguito dello scorporo delle funzioni, varie norme hanno disposto che l'INAIL riversasse all'erario le somme che avrebbe dovuto utilizzare per il relativo esercizio.

Tale obbligo riguarda:

- i fondi già destinati all'Opera nazionale pensionati d'Italia (ONPI), all'Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani (ENAOLI), all'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL) che, ai sensi dell'art.1 della citata legge n.641/1978, devono essere trasferiti al Ministero del Tesoro ai fini della ripartizione trimestrale tra le Regioni (esclusa, per quanto riguarda l'INAIL, la quota concernente l'assegno di incollocabilità e l'assegno speciale ai superstiti);
- le somme destinate al finanziamento delle funzioni esercitate in materia sanitaria che , ai sensi dell'art. 69 della ricordata legge n. 833/1978, devono

essere versate al bilancio dello Stato, quali entrate del Fondo Sanitario Nazionale;

- le somme destinate al finanziamento dei compiti di carattere assistenziale non previdenziale, il cui ammontare, determinato dall'art. 6 del D.P.R. 18 aprile 1979, è trasferito alle Regioni e ai Comuni.

In ordine a detti versamenti, che come si è visto traggono causa da una diversa ripartizione di competenze normativamente stabilita, infondate sono da ritenere le doglianze più volte elevate dall'Istituto con riferimento al relativo onere.

Per completezza del quadro istituzionale concernente la tutela antinfortunistica va ricordato il decreto legge 31 luglio 1987, convertito nella legge 30 ottobre 1987, n.398, recante norme in materia di tutela dei lavoratori italiani operanti nei Paesi extracomunitari.

Riguardo al periodo oggetto della presente relazione, che comprende parte della IX legislatura, l'intera legislatura X e parte della XI, rilevanti sono i provvedimenti normativi che in vario modo hanno riguardato le funzioni e l'attività dell'Isti-

tuto.

Tra questi vanno ricordati:

la legge 29 febbraio 1988, n.48¹² che ha previsto un regime sanzionatorio uniforme, controlli incrociati più incisivi, l'elevazione dei termini di prescrizione dell'azione relativa alla riscossione dei premi, la data del 1° luglio 1988 per l'entrata in vigore della nuova tariffa premi e l'introduzione del principio di "delegificazione" in materia di organizzazione e di procedure concernenti l'accertamento, la riscossione della contribuzione e dei premi, nonché la liquidazione e l'erogazione delle prestazioni, oltre le organizzazioni interne degli uffici;

la legge 11 marzo 1988, n.67 (finanziaria 1988) che ha ulteriormente aumentato i contributi a carico dei datori di lavoro nel settore agricolo ed ha attribuito in via definitiva all'INAIL le competenze in materia di accertamenti, certificazioni ed ogni

12. Legge di conversione del decreto legge 30 dicembre 1987, n.536, ultimo di una lunga serie di decreti legge in materia previdenziale, di volta in volta decaduti e riproposti con modifiche.

altra prestazione medico-legale sui lavoratori infortunati e tecnopatici prevedendo altresì, al fine di garantire a questi ultimi la maggiore tempestività delle prestazioni da parte dell'Istituto, la stipulazione con le Regioni di convenzioni che disciplinino l'erogazione da parte dell'INAIL delle prime cure ambulatoriali¹³.

Di rilevante portata è, poi, la legge 9 marzo 1989, n.88, nota come "legge di ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL", che ha introdotto una serie di notevoli innovazioni destinate, come vedremo in prosieguo, ad incidere profondamente nell'attività gestionale dell'Istituto che quale "ente erogatore di servizi" è tenuto a ridefinire la propria struttura organizzativa e i modelli gestionali per adeguarli alle più volte avvertite esigenze di ordine istituzionale.

A tale proposito l'art. 55¹⁴ stabilisce che

13. Alla data corrente risultano stipulate convenzioni per l'erogazione delle prime cure ambulatoriali con le regioni Basilicata, Puglia, Abruzzo, Molise e Sardegna.

14. Il comma 4 di tale articolo, come modificato dall'art.4, comma 13 del ricordato d.l. n. 338/1989, estende all'INAIL le disposizioni di cui agli

l'INAIL "deve adempiere alle funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contribuiti ed erogazione delle prestazioni, realizzando una gestione del patrimonio mobiliare e immobiliare che assicuri un idoneo rendimento finanziario".

Allo scopo l'art.5 consente l'adozione di regolamenti interni, compresi quelli organico di fine servizio del personale, di amministrazione e di contabilità, anche in deroga alla legge 70/1975 e al D.P.R. 18 novembre 1979, n.696.

L'Istituto é sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (art.55) e del Ministero del tesoro come stabilito dall'art. 4 , comma 13, del D.L. 9 ottobre 1989, n.338, convertito. con modificazioni nella legge 7 dicembre 1989, n.389.

Il controllo esterno è esercitato, in via

(...segue)

articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18 e 20 della stessa legge.

continuativa e con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n.259, in quanto compatibili, dalla Corte dei conti che deve riferire al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria svolta nell'esercizio di riferimento (art.8, punto 8)

L'attività svolta dall'Istituto è sottoposta, altresì, al controllo parlamentare esercitato da una Commissione composta da nove Senatori e da nove Deputati (art.56.)

Fra gli organi dell'Istituto, quali previsti dall'art. 1 del regio decreto 6 luglio 1933, n.1033, modificato dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n.438, è stato aggiunto il Direttore Generale (art.55, comma terzo) per il quale sono stati previsti un nuovo procedimento di nomina, specifiche competenze ed un trattamento economico determinabile anche in deroga alle previsioni della legge n.70/1975 (art.5).

Anche il procedimento di nomina del Presidente dell'Istituto è stato modificato nel senso che il Ministro del lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, promuove il

relativo decreto di nomina del Presidente della Repubblica in base ad una terna di nomi proposta dal Consiglio di amministrazione dell'ente (art.5).

Per quanto riguarda il personale, sono state previste particolari norme per i dirigenti in materia di trattamento economico (indennità di funzione) e di provvista (concorso riservato o scrutinio per merito comparativo fra i funzionari del 9° livello per la metà dei posti) (art.13), mentre per " il personale degli enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975. n.70 in possesso della qualifica di direttore o consigliere capo ed equiparate ovvero delle qualifiche inferiori della ex categoria direttiva alla data degli inquadramenti operati in attuazione delle norme di cui al D.P.R. 26 maggio 1976, n.411 è esteso ad *personam*, rispettivamente, il trattamento giuridico ed economico degli ispettori generali e dei direttori di divisione....." (art.15).

All'art.18 è prevista l'elaborazione di progetti finalizzati ad impegni derivanti da norme in materia di riscossioni o prestazioni, da realizzare con proprio personale o con assunzioni a termine; tali

progetti sono finanziati con una quota non superiore allo 0,10% delle entrate indicate nel bilancio di previsione dell'Istituto.

Particolari norme sono dettate in materia di rettifica delle prestazioni, mentre le responsabilità per mancato recupero di somme indebitamente erogate o per le richieste di premi inferiori al dovuto sono limitate ai casi di dolo e colpa grave (art.55); è poi previsto (art. 16) che la difesa degli amministratori e dei dipendenti dell'Istituto convenuti in giudizio civile o sottoposti ad azione penale per fatti connessi all'esercizio delle loro attribuzioni possa essere assunta, previa autorizzazione del comitato esecutivo, dai legali del ruolo professionale dell'amministrazione.

Fra i mutamenti di rilievo del quadro normativo entro il quale opera l'INAIL vanno poi ricordati quelli contenuti nella legge delega n.421 del 1992 e nei decreti delegati che ne sono seguiti.

L'art.3, 1° comma, lettera V della predetta legge delega prevede che vengano assicurati, a particolari condizioni, più elevati livelli di copertura

previdenziale, attraverso l'istituzione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti, mediante gestioni dirette o convenzionate affidate, in regime di concorrenza, agli organismi gestori delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, nonché alle imprese assicurative abilitate alla gestione del ramo VI, di cui alla tabella allegata alla legge n.742 del 1986 alle società di intermediazione mobiliare (SIM) e ad operatori pubblici e privati.

L'articolo non prevede invece la possibilità di una previdenza integrativa infortunistica, un ramo per la cui gestione l'Istituto sarebbe particolarmente versato.

Un ampliamento del disposto normativo in tale senso viene auspicato dall'Istituto che ritiene sarebbe sicuramente opportuno, considerato il fatto che forme di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali per categorie di soggetti attualmente non assoggettati all'obbligo assicurativo, nonché

forme integrative di previdenza per soggetti assicurati ma per eventi non protetti da detto obbligo, sono contemplate dal disegno di legge n.810 del 1992(Senato) riguardante la delega al Governo per il nuovo t.u. delle disposizioni sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Alla lettera a) del medesimo art. 3 vengono proposte al governo due distinti ordini di iniziative: razionalizzare i sistemi di accertamento dei lavoratori agricoli e di accertamento e riscossione dei contribuiti; semplificare le norme concernenti le agevolazioni contributive.

11.-LA STRUTTURA ORGANICA

Ai sensi dell'art.1 del R.D.L. 6 luglio 1933, n.1033, come modificato dall'art. 1 del D.L.vo Capo provv. dello Stato 13 maggio 1947, n.438 dall'art. 55, comma terzo della ricordata legge n.88/1989 , gli organi dell'Istituto sono:

Il presidente

Il consiglio di amministrazione

Il comitato esecutivo

I comitati tecnici

Il collegio dei Sindaci

Il direttore generale

a) Il presidente

Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro del lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il ministro del tesoro, sulla base di una terna di nomi proposta dal consiglio di amministrazione dell'ente, e dura in carica quattro anni.

Attualmente l'Istituto è retto da un commissario straordinario nominato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, del 24 febbraio 1993, essendo il Presidente dell'Istituto decaduto dalla carica ai sensi del decreto-legge 18 gennaio 1993, n.7, concernente la disciplina della prorogatio degli

organi amministrativi.

Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'Istituto ed esercita le seguenti funzioni:

- firma gli atti e i documenti che comportano impegni di spesa per l'Ente;

- convoca e presiede il consiglio di amministrazione, il comitato esecutivo e i comitati tecnici delle relative gestioni nonché il comitato "Grandi Invalidi del lavoro" con facoltà di delega ai vice Presidenti¹⁵ o a un componente del Consiglio di amministrazione;

- predispone l'ordine del giorno degli argomenti da sottoporre agli organi collegiali dell'Ente, ne promuove eventualmente l'istruttoria e vigila sulla esecuzione delle deliberazioni da detti organi

15. I vice presidenti, scelti fra i componenti del consiglio di amministrazione, in rappresentanza delle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, in quanto tali non hanno alcuna attribuzione normativa-mente individuabile. I poteri che ad essi fanno capo si riferiscono a quelli ricollegabili allo strumento della "sostituzione" e/o a quello della "supplenza".

assunte;

- in casi di assoluta necessità, può disporre su proposta del direttore generale, provvedimenti urgenti ed indispensabili per ovviare a situazione di danno per l'Istituto.

b) **Il consiglio di amministrazione.**

Il consiglio di amministrazione è composto dal Presidente, che lo presiede, e dai seguenti membri nominati con le stesse modalità del Presidente:

- quattro rappresentanti dei datori di lavoro dell'industria, quattro rappresentanti dei lavoratori dell'agricoltura, due rappresentanti dei lavoratori del commercio, un rappresentante dei dirigenti di aziende industriali ed un rappresentante degli artigiani, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative;

- tre rappresentanti dei datori di lavoro dell'indu-

stria, tre rappresentanti dei datori di lavoro dell'agricoltura e due rappresentanti dei datori di lavoro del commercio, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative a carattere nazionale;

- due rappresentanti del personale dell'Istituto, designati dal personale stesso;

- due funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed uno per ciascuno dei ministeri del Tesoro, dell'agricoltura, dell'Industria, del Bilancio e un rappresentante della Sanità;

- il Presidente dell'I.N.P.S..

Spetta al Consiglio di amministrazione (art.5 della legge 88/1989):

- proporre al Ministro del lavoro e della previdenza sociale una terna di nomi per la nomina del presidente dell'Istituto;

- nominare due vice presidenti da scegliersi uno fra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti e uno fra i rappresentanti dei datori di lavoro;

- nominare i membri non di diritto del comitato esecutivo;

- proporre al Ministro del lavoro e della previdenza sociale la nomina ed il trattamento economico del direttore generale, anche in deroga alla legge 20 marzo 1975, n.70, e la nomina dei dirigenti generali;

- designare, inoltre, il dirigente generale che svolge le funzioni vicarie;

- deliberare i bilanci consuntivi e preventivi e le eventuali variazioni a questi ultimi;

- deliberare, sulla base di un programma pluriennale, gli obiettivi e le direttive generali dell'attività dell'Istituto e vigilare sulla loro attuazione;

- deliberare i regolamenti di cui all'art.10 della d.l.30 novembre 1987, n.536, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1988, n.48, e, con i criteri di cui all'art.1, comma 2°, gli altri regolamenti dell'Istituto compresi il regolamento organico e di fine servizio del personale e quello di amministrazione e di contabilità, anche in deroga alle disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70;

- deliberare l'eventuale costituzione di commissioni consiliari, nominarne i membri e fissarne le norme di funzionamento;

- deliberare sulla dotazione organica;

- deliberare il riordino delle funzioni in materia di contabilità anche in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n.696.

c) Il comitato esecutivo.

Il Comitato esecutivo (art.5 dell'ordinamento come sostituito dal D.C.P.S. 13 maggio 1947 n.438) si compone:

- del Presidente dell'Istituto, che lo presiede;
- dei due vice presidenti;
- di quattro rappresentanti dei lavoratori e di tre dei datori di lavoro designati dal Consiglio di Amministrazione tra i suoi componenti;
- dei consiglieri rappresentanti i ministeri del lavoro e la previdenza sociale, del tesoro e del bilancio.

Per quanto riguarda le attribuzioni, il comitato esecutivo, ai sensi dall'art. 7 della citata legge n.88/1989:

- esercita i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria, assumendo i provvedimenti di carattere

generale attinenti all'organizzazione ed al personale dell'Istituto;

- può delegare particolari funzioni ed attribuzioni ad altri organi centrali e periferici, nonché ai dirigenti dell'Istituto;

- esercita inoltre tutte le attribuzioni ad esso demandate da leggi e regolamenti e le funzioni che non siano comprese nella sfera di competenze di altri organi di amministrazione dell'Istituto.

d) **I comitati tecnici.**

I Comitati tecnici sono stati istituiti per ciascuna delle gestioni relative all'industria, all'agricoltura ed ai grandi invalidi ed hanno prevalentemente funzioni propositive e consultive.

I componenti di detti organi sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e la previdenza sociale e durano in carica per lo stesso periodo di tempo del Consiglio di amministrazione (D. L.vo

C.P.S. 438/1947 art.3).

e) Il collegio dei sindaci.

Il collegio dei sindaci è composto da un magistrato della Corte dei conti , da un funzionario del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da uno del Ministero del tesoro, da due rappresentanti dei lavoratori e da uno dei datori di lavoro.

Per ciascuno dei predetti componenti è nominato un supplente.

L'attuale presidente del collegio è stato nominato, come il predecessore, in applicazione dell'art. 10, comma 8, della legge n.88/1989, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri del lavoro e del tesoro. Con lo stesso decreto è stato designato, quale vice presidente del collegio, il rappresentante del Ministero del tesoro ¹⁶.

16. Il tribunale amministrativo del Lazio, con decisione pronunciata in camera di consiglio in data 3.3/16.12/1993, ha annullato il D.P.C.M 23/5/1992 nella parte in cui nomina il Presidente del Collegio sindacale dell'INAIL sul rilievo che non possa ritenersi estensibile all'INAIL la disposizione di

Il collegio dei sindaci vigila sulla legittimità e regolarità contabile di tutte le gestioni amministrative dall'Istituto e, nell'ambito di tale attribuzione, esercita il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio dell'ente e redige le relazioni sui bilanci di previsione, sui conti consuntivi e sugli stati patrimoniali riferendone al consiglio di amministrazione.

I componenti del collegio sindacale intervengono alle sedute del consiglio di amministrazione, del comitato esecutivo e dei comitati previsti per le varie gestioni, nonché alle adunanze degli altri organi centrali.

I sindaci non possono far parte di commissioni e comitati comunque istituiti nell'ambito dell'Istitu-

(...segue)

cui all'art.10, comma 8, della legge n.88/1989, concernente la nomina del Presidente del collegio sindacale dell'INPS, in quanto tale estensione, implicando una modificazione della normativa stabilita al riguardo per l'INAIL, è preclusa dalla salvaguardia di cui all'art.55, n.4, della stessa legge n.88/1989 per la quale le disposizioni degli articoli 5,7,8,9,10 della legge medesima sono estensibili all'INAIL in quanto compatibili, condizione che non ricorrebbe data la differente composizione del collegio dei sindaci dell'INAIL rispetto a quello dell'INPS cui la norma in questione specificatamente si riferisce.

to, né ricevere incarichi di studio e di consulenza.

f) il direttore generale

Il direttore generale, in base alla disposizione di cui al comma 3° dell'art. 55 della ricordata legge di ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL, n.88/1989, è stato inserito formalmente fra gli organi dell'Istituto.

Il direttore generale sulla base delle disposizioni dell'art. 12, cui ha fatto rinvio l'art. 55 della stessa legge n.88/1989:

- sovrintende all'organizzazione, all'attività e al personale dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo, nel rispetto dei criteri generali e delle direttive stabilite dal consiglio di amministrazione;
- partecipa con voto consultivo alle sedute del consiglio di amministrazione, del comitato esecutivo con facoltà di iniziativa e proposta e dispone la esecuzione delle deliberazioni dagli stessi adottate;
- formula proposte in materia di ristrutturazione operativa dell'Istituto, consistenza degli organici e

promozione dei dirigenti ed esercita ogni altro potere attribuitogli dal presidente, dal consiglio di amministrazione e dal comitato esecutivo.

Il direttore generale è scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto, ovvero fra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta del consiglio di amministrazione, per un periodo di cinque anni rinnovabile.

Il trattamento economico del direttore generale è determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del consiglio di amministrazione dell'Istituto.

In caso di assenza o di impedimento, il direttore generale è sostituito dal dirigente generale che esplica le funzioni di vicario, che ne assume tutte le funzioni comprese quelle delegate, salva diversa determinazione dell'organo delegante.

In caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, il presidente convoca il consiglio di amministrazione entro il termine di trenta giorni per la proposta di competenza. Fino alla nomina del nuovo direttore generale, le funzioni sono assolte dal dirigente generale che esplica le funzioni di vicario.

Al direttore generale si applicano le norme sull'incompatibilità, nonché quelle sul limite di età per la permanenza in servizio, stabilite per il personale dell'Istituto.

In ordine all'assetto ordinamentale dell'Istituto torna opportuno ricordare che l'evoluzione legislativa (legge delega n. 421/1992, decreto legislativo n.29/1993, decreto legislativo n.470/1993) si è dimostrata orientata alla realizzazione di una nuova pubblica amministrazione i cui specifici connotati sono riferiti alla massima efficienza e ai caratteri imprenditoriali della economicità per una compiuta rispondenza dell'azione amministrativa alle esigenze dell'utenza.

Tale orientamento è stato confermato, per quanto

riguarda l'amministrazione indiretta, dall'art. 1, commi 32, 33, 34, 35 e 36, della legge 24 dicembre 1993, n.537 - Interventi correttivi di finanza pubblica - di accompagnamento alla legge finanziaria 1994, nel quadro della progettata azione di riordino degli enti pubblici non economici di previdenza ed assistenza.

Nelle more del procedimento di approvazione della presente relazione, e in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della ricordata legge n. 537/1993, è stato emanato il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (Gazzetta ufficiale n. 178 del 1° agosto 1994) nel quale sono determinati i principi comuni e generali per la gestione delle forme di previdenza e assistenza obbligatorie, le cui funzioni sono esercitate oltre che dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL), dall'istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e dall'Istituto di previdenza per

il settore marittimo per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie della gente di mare (IPSEMA), entrambi di nuova istituzione.

Il criterio della separazione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione, costituisce la base del nuovo assetto ordinamentale degli enti pubblici previdenziali determinato da regolamenti da emanarsi, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, in conformità dei criteri di carattere generale stabiliti nel successivo art. 3 del medesimo provvedimento.

Tali criteri prevedono, quali organi degli enti previdenziali, il presidente, il consiglio di amministrazione, il consiglio di indirizzo e vigilanza, il collegio dei sindaci e il direttore generale e, in base al ricordato criterio di separazione tra organi di indirizzo e organi di gestione, una ridistribuzione dei ruoli, fra i medesimi, nonché una diversa composizione degli organi collegiali.

CAPITOLO IV- IL PERSONALE

12.- STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Per lo svolgimento delle funzioni demandategli, l'INAIL opera attraverso un'organizzazione articolata su tre livelli:

a) al 1° livello opera la direzione generale che, a sua volta, si articola in 3 dipartimenti, 14 servizi centrali e 2 unità operative ubicate fuori Roma: una tipografia con sede in Milano e un centro sperimentazione ed applicazione protesi e presidi ortopedici con sede in Vigorso di Budrio;

b) al 2° livello operano 12 direzioni regionali, 8 direzioni interregionali e 1 ispettorato provinciale con compiti di pianificazione territoriale, indirizzo e controllo;

c) al terzo livello operano 192 sedi e 60 sportelli

prestazioni, questi ultimi non possiedono, naturalmente, la completezza operativa delle sedi dalle quali, peraltro, dipendono gerarchicamente.

A proposito del 3° livello di struttura il rilevante numero delle sedi può far pensare ad un decentramento territoriale avanzato; purtroppo non è così dal momento che in un grande numero di casi più sedi operano in locali siti nello stesso stabile.

13.-TRATTAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO DEL PERSONALE

Le retribuzioni dei dipendenti dell'Istituto sono disciplinate da norme contrattuali recepite con D.P.R. per il personale cosiddetto contrattualizzato e dalla legge per il personale di qualifica dirigenziale, cui è assimilato il personale di cui all'art.15 della legge n.88 del 1989.

La normativa di riferimento per il trattamento giuridico ed economico del personale a rapporto di impiego può essere comunque così delineata:

a) Dirigenti

- in base all'art.2 legge 8 marzo 1985, n. 72, di conversione del D.L. 11 gennaio 1985, n.2, ai dirigenti degli enti pubblici non economici si applicano le norme dello stato giuridico ed il trattamento economico dei dirigenti dello Stato (D.P.R. n. 748/1972 e D.P.R. n. 551/1987 - c.d. decreto di armonizzazione-);
- in ordine a' taluni aspetti, quali attribuzioni, accesso alla qualifica di primo dirigente, preposizione dei dirigenti generali alle relative funzioni, corresponsione dell'indennità di funzione, rimborso spese di locazione in caso di trasferimenti valgono, invece, le disposizioni di cui agli artt. 13 e 14 della legge 8 marzo 1989, n. 88;
- su tale disciplina, successivamente, sono andate ad innestarsi le disposizioni contenute nel decreto legislativo n.29 del 1993 come modificato dai successivi decreti legislativi n. 470 e 546 del 1993;

b) Personale direttivo

- a decorrere dal 28 marzo 1989, al personale direttivo degli enti pubblici, già appartenente all'ex carriera direttiva alla data degli inquadramenti operati in attuazione del D.P.R. n. 411 del 1976 (1° contratto di categoria) è stato esteso il trattamento giuridico ed economico degli ispettori generali e dei direttori di divisione di cui all'art. 61 del D.P.R. 30 giugno 1972 e successive modificazioni ed integrazioni;
- per effetto di tale previsione, il personale "direttivo" - ad eccezione di quello assunto successivamente, in vigenza degli accordi di comparto- è divenuto destinatario della normativa riguardante il personale delle amministrazioni dello Stato e, in particolare, delle norme sul trattamento economico (rapportato a quello della dirigenza) e ciò con particolare riguardo allo stipendio, indennità integrativa speciale, compensi incentivanti legati alla presenza, lavoro straordinario e relativo regime;
- nell'ambito del sistema premiante al personale

destinatario dell'art. 15, 1° comma, della legge n. 88/1989, già inquadrato nella IX qualifica funzionale, è stata riconosciuta, in sede di contrattazione articolata, in applicazione del successivo secondo comma, l'attribuzione di una indennità di funzione per l'effettivo esercizio delle funzioni di capo area, esperto di informatica ed esperto di amministrazione, articolata in una prima quota fissa di £ 400.000 ed in una seconda quota di £ 300.000 subordinata al raggiungimento, alla data del 31 dicembre 1994, degli obiettivi fissati per le strutture di appartenenza;

c) Personale medico

In attuazione dell'art. 13 della legge 12 giugno 1984, n. 222, - concernente l'applicazione al personale medico degli enti previdenziali degli istituti normativi previsti per i medici del S.S.N., con deliberazione del consiglio di amministrazione 7 ottobre 1985 n.280 fu tra l'altro disposto:

- l'istituzione del ruolo sanitario, le relative dotazioni organiche e l'inquadramento nelle neo

istituite posizioni di primario, aiuto ed assistente medico legale;

-l'applicazione del rapporto di lavoro del personale medico - in quanto compatibili con l'attività istituzionale - delle disposizioni di cui all'art. 35 del D.P.R. n. 761 del 1979, concernenti lo svolgimento dell'attività libero-professionale, l'aggiornamento professionale e lo svolgimento dell'attività didattica sulla base dei principi previsti per il personale delle UU.SS.LL.;

-il trattamento economico di base ed accessorio, prevedendo per quest'ultimo, ove non disciplinato, l'ultrattività di quelli vigenti, in attesa dell'emanazione delle norme di armonizzazione:

-il rinvio dell'applicazione dei rimanenti istituti normativi sino all'emanazione delle norme di armonizzazione, continuandosi ad applicare le norme vigenti per il restante personale.

d) Personale "contrattualizzato"

La disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale appartenente alle qualifiche

funzionali (dalla III alla X) è sostanzialmente contenuta nella legislazione quadro (legge 20 marzo 1975, n.70, legge 29 marzo 1983, n. 93, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazione ed integrazioni) nonché nei vari decreti presidenziali che hanno recepito gli accordi di comparto e quelli intercompartimentali e che si sono succeduti nel tempo.

Circa la disciplina delle qualifiche funzionali del personale soggetto alla contrattazione collettiva, compreso quello medico, si rinvia al D.P.R. 1° marzo 1988, n. 285.

In ordine al trattamento giuridico ed economico del personale del Centro protesi di Vigorso di Budrio, della tipografia di Milano, di quello addetto alla vigilanza e custodia degli stabili di proprietà dell'Istituto nonché dei medici specialisti ambulatoriali a rapporto libero professionale si riferisce qui di seguito separatamente:

d) Personale del Centro protesi di Vigorso di Budrio

In un primo tempo il rapporto di lavoro del

personale del Centro protesi di Vigorso di Budrio era regolato dal contratto nazionale di categoria per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica; successivamente è stato applicato il trattamento previsto dal contratto aziendale degli Istituti ortopedici Rizzoli di Bologna, quale azienda similare.

In tempi più recenti, in adesione agli indirizzi formulati dai ministeri vigilanti, è stato applicato il contratto collettivo nazionale per i lavoratori delle aziende metalmeccaniche a partecipazione statale quale disciplina collettiva di riferimento per la regolamentazione - ai sensi dell'art. 51 del D.P.R. n. 411/1976- del relativo rapporto di lavoro.

Il contratto collettivo in vigore è quello stipulato il 14 dicembre 1990 con scadenza 30 giugno 1994.

e) Personale della Tipografia di Milano

La disciplina del rapporto di lavoro per il personale della tipografia di Milano, fin dalla istituzione della tipografia, ha trovato la propria fonte sia per gli istituti economici sia per gli

istituti giuridici, nelle disposizioni del contratto collettivo di categoria, la cui applicazione si è rivelata coerente con le esigenze funzionali dell'azienda come degli stessi lavoratori interessati.

Il contratto collettivo vigente è quello stipulato in data 13 novembre 1992 con validità fino al 31 dicembre 1994.

f) Personale addetto alla vigilanza e custodia degli stabili di proprietà dell'Istituto.

A tale personale da tempo è stato applicato il contratto collettivo nazionale di categoria e poiché tale contratto non escludeva la possibilità di stipularne altri di tipo integrativo aziendale più favorevoli il Comitato esecutivo ne approvò, a suo tempo, la stipula.

A seguito di rilievi dai ministeri vigilanti, mossi in relazione all'applicazione della normativa di cui all'art. 51 del ricordato D.P.R, n. 411/1976 che prevede l'applicazione del solo contratto collettivo nazionale, il personale in questione ha conservato,

accanto ai contratti collettivi che mano a mano si succedevano, l'ultimo contratto aziendale del 3 aprile 1973.

Il contratto nazionale attualmente vigente con decorrenza 1° settembre 1991 e scadenza 30 giugno 1994, è stato affiancato dal contratto integrativo nazionale per il personale in questione dipendente da Enti pubblici non economici di cui alla legge n.70/1975 con decorrenza 1 gennaio 1992 e medesima scadenza del C.C.N.L. in fase di recepimento presso l'INAIL.

g) Medici specialisti ambulatoriali a rapporto libero professionale.

L'INAIL per l'erogazione dell'assistenza specialistica per lungo tempo ha fruito dell'apporto del personale medico non di ruolo disciplinando i relativi rapporti anche mediante intese ed accordi con le rispettive categorie.

Gli incarichi a tale personale medico, per l'erogazione dell'assistenza specialistica presso gli ambulatori delle sedi direttamente gestiti

dall'Istituto, erano conferiti ai sensi degli artt.2230 e seguenti del c.c..

Con la riforma sanitaria (l.n. 833/1978) la disciplina dei rapporti in questione, ai sensi dell'art. 48 della relativa normativa, fu demandata alla stipula di "accordi nazionali" resi esecutivi con D.P.R.; l'Istituto in applicazione del richiamato art. 48 non partecipa né alle trattative, né alla stesura dell'articolato, né, tanto meno, alla sigla degli "accordi" di cui, peraltro, le dichiarazioni verbali agli stessi allegate raccomandano il recepimento all'INPS e allo stesso INAIL che, peraltro, ha escluso da tale recepimento talune disposizioni di carattere prevalentemente giuridico ritenute in contrasto con l'autonomia organizzativa dell'Istituto.

Il rapporto di lavoro del personale medico in questione è attualmente disciplinato dall'accordo reso esecutivo dal D.P.R. n.316/1991, recepito dall'Istituto con delibera del Comitato esecutivo n. 530/1991.

Alla luce dell'art.8 del decreto legislativo n.

517/1993 la disciplina del rapporto di lavoro di tale personale dovrà essere sostanzialmente modificato.

14. CONSISTENZA DEL PERSONALE

Il personale, raggruppato per categorie non omogenee di cui fanno parte dipendenti con funzioni diverse per contenuto e forma di esplicazione, in forza al 31 dicembre di ciascuno degli anni del periodo in esame, è evidenziato nei seguenti prospetti a fronte della rispettiva previsione organica:

Esercizio 1988

Categorie	Organico	Forza	Differenza
Dirigenti	420	315	- 105
Ruolo amm.vo	10.719	9.068	- 1.651
Ruolo tecnico	2.513	1673	- 840
Ruolo prof. ¹⁷	1.013	725	- 288
Ruolo sanit.	774	458	- 286
Totali	15.439	12.239	- 2.330
Pers. ex art.6 l.70/1975	n.	36	
Pers.med.con incar.op.pr.	n.	799	
Pers.med. f.r. ad or.parz.n.		5	

17.Del ruolo professionale fanno parte il ramo legale, il ramo statistico-attuariale e il ramo tecnico.

Esercizio 1989

Categorie	Organico	Forza	Differenza
Dirigenti	420	300	- 120
Ruolo amm.vo	10.719	9.290	-1.429
Ruolo tecnico	2.513	1583	- 930
Ruolo profess.	1.013	732	- 281
Ruolo sanit.	774	327	- 447
Totali	15.439	12.232	-3.207
Pers.ex art.6 l.70/1975	n.	44	
Pers.med.con incar.op.pr.	n.	792	
Pers.med. f.r. ad or.parz.n.		4	

Esercizio 1990 18			
Categorie	Organico	Forza	Differenza
Dirigenti	420	319	- 101
Pers.2-9 liv.	13.401	11.093	-2.312
Pers.10 liv.	518	326	- 192
Medici funz.	774	434	- 340
Totali	15.113	12.172	-2.945
Pers.ex art.6 l.70/1975	n.	-	
Pers.med.con incar.op.pr.	n.	799	
Pers.med. f.r. ad or.parz.n.		3	

18.Qualifiche funzionali in applicazione del D.P.R. 285/1988 riferite agli esercizi 1990/92.

Esercizio 1991

Categorie	Organico	Forza	Differenza
Dirigenti	420	325	- 95
Pers.2-9 liv.	13.401	11.702	-1.699
Pers.10 liv.	518	314	- 204
Medici funz.	774	359	- 415
Totali	15.113	12.700	-2.413
Pers.ex art.6 l.70/1975	n.	-	
Pers.med.con incar.op.pr.	n.	779	
Pers.med. f.r. ad or.parz.n.		1	

Esercizio 1992

Categorie	Organico	Forza	Differenza
Dirigenti	420	325	- 95
Pers.2-9 liv.	13.401	10.151	-3.250
Pers.10 liv.	518	281	- 237
Medici funz.	774	386	- 388
Totali	15.113	11.443	-3.970
Pers.ex art.6 l.70/1975	n.	-	
Pers.med.con incar.op.pr.	n.	772	
Pers.med. f.r. ad or.parz.n.		1	

Dalle predette prospettazioni emerge la progressività del fenomeno di riduzione della forza impiegata¹⁹, che l'amministrazione assume dipendere da fattori quali il divieto imposto all'ente di rimpiazzare integralmente le cessazioni che mano a mano si verificano: le uniche possibilità di nuove immissioni di personale sono quelle derivanti da mobilità da enti pubblici con personale in esubero, da contratti di formazione lavoro e da assunzioni di lavoratori in cassa integrazione.

Nella prospettiva che segue la portata del fenomeno appare meglio evidenziata:

	1988	1989	1990	1991	1992
Organico	15.439	15.113	15.113	15.113	15.113
Forza	12.239	12.232	12.175	11.925	11.143
Diff.	- 3.200	-2.881	- 2.938	- 3.188	- 3.970
Diff. %	- 20,72	-19,06	- 19,44	- 21,09	- 26,27

Come emerge dai dati evidenziati, il personale, in

19. La progressività si riferisce al periodo 1989/1992 durante il quale l'organico di riferimento è quello di cui al DPR n. 285/1988.

forza alla data del 31 dicembre 1992, ripartito, in applicazione del D.P.R. 285/1988, in qualifiche dirigenziali, ruolo sanitario e qualifiche funzionali, è pari a 11.143 unità lavorative, a fronte di un organico di 15.113 unità.

Rispetto all'organico, peraltro in corso di revisione, la forza in servizio denuncia una carenza di 3.970 elementi, pari al 26,27% . La diminuzione di forza, di cui l'amministrazione ha mostrato in più occasioni di preoccuparsi, rispetto al 1991, nel 1992 è stata di 782 unità.

Le lamentele, ripetutamente rinnovate in relazione alle carenze di personale, non possono ritenersi del tutto giustificate considerato il rilevante impegno finanziario sostenuto in questi anni per il potenziamento del sistema informativo. Tale sistema, infatti, se effettivamente a regime, stato nel quale dovrebbe ormai operare , dovrebbe consentire una riduzione del fabbisogno del personale e comunque una diversa e più proficua utilizzazione del medesimo.

Ciò posto, l'Istituto, ormai decisamente avviato sulla strada della trasformazione in senso

aziendalistico , dovrà, in tale ottica, riconsiderare l'impiego del personale, privilegiando criteri valutativi che tengano conto delle esigenze proprie di una moderna " azienda pubblica di servizi" quale si vuole sia l'INAIL. A tale riguardo è al cambiamento di mentalità, alla nuova cultura di impresa, che privilegia strategie innovative e tecniche gestionali avanzate, che occorre fare riferimento.

Tuttavia, in relazione alla necessità di far fronte ai mutamenti in atto e a quelli che si profilano con l'introduzione dei principi di trasparenza degli atti amministrativi, con il cambiamento dei comportamenti della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini-utenti, con la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, nonché con l'allargamento dei compiti per la riattribuzione all'Istituto del servizio di erogazione delle "prime cure" e con l'aumento del numero degli assicurati, conseguente alla privatizzazione di alcuni rapporti di lavoro (Ferrovie dello Stato), non sembra potersi escludere la necessità del

ricorso a nuove qualificate immissioni di personale nei limiti, beninteso, imposti dai recenti provvedimenti legislativi nei quali, mentre sono delineati indirizzi, tempi e procedure per la formulazione entro il 31.12.94 , delle nuove piante organiche, è prevista, altresì, come si vedrà più avanti, la possibilità di rideterminare, in via provvisoria, le attuali dotazioni organiche.

L'Istituto, tuttavia, ha già in corso di elaborazione uno specifico progetto Organico/Strutture il cui avanzamento, in termini di procedure e tempi, resta, ovviamente, condizionato dall'evoluzione del quadro normativo di riferimento che, peraltro, sembra ormai stabilizzato a seguito dell'emanazione della ricordata legge 537/93 (interventi correttivi di finanza pubblica) e dall'ultimo provvedimento (decreto legislativo n. 546/1993) di aggiornamento del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 concernente la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

In termini di procedure e tempi, sulla base della normativa or ora indicata, le pubbliche amministrazioni devono provvedere alla ridefinizione degli uffici e delle piante organiche, previa verifica dei carichi di lavoro, entro il 31 dicembre 1994.

In tema di indirizzi, nei ricordati provvedimenti legislativi vengono richiamati quelli concernenti l'assetto degli uffici per funzioni omogenee con la separazione tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto, la istituzione di appositi uffici per le relazioni con il pubblico, la creazione di uffici interni di controllo (o nuclei di valutazione) -anche a livello di articolazioni territoriali- per la verifica della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento della azione amministrativa; la riconduzione, a livello provinciale, dei centri di responsabilità territoriali attribuiti a "dirigenti"; la riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali e quindi delle relative dotazioni organiche; la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro che comporta

il decentramento di atti di gestione del personale sia sul piano economico che disciplinare, ed in fine il processo di riordino del settore previdenziale che prevede l'incorporazione nell'ente di nuove funzioni in materia infortunistica.

In via provvisoria (art.3, 6° comma, L.537/93) le dotazioni organiche sono rideterminate in misura pari ai posti coperti al 31 agosto 1993 nonché ai posti per i quali risulti in corso di espletamento procedure concorsuali, ovvero pubblicato o autorizzato un bando di concorso.

CAPITOLO V- ONERI
PER GLI ORGANI DELL'ENTE - PER IL PERSONALE IN SERVIZIO
E DI FUNZIONAMENTO

15. SPESE PER GLI ORGANI DELL'ENTE

Le spese ricomprese nella Categoria I si riferiscono ad assegni e indennità alla presidenza; a compensi, indennità e rimborsi ai componenti gli organi collegiali; a compensi, indennità e rimborsi ai componenti del collegio dei sindaci.

Tali spese in ciascuno degli esercizi del periodo in riferimento sono quelle evidenziate in miliardi nel seguente prospetto:

anno	importo	variaz.	variaz. %
1988	0,573	-	-
1989	0,643	0,070	12,2
1990	1,171	0,528	82,1
1991	1,560	0,389	33,2
1992	1,527	- 0,043	- 2,7

Gli aumenti che emergono sono in larga misura riferibili all'indennità di carica attribuita, a decorrere dal 1° giugno 1989, al Presidente e ai due vice presidenti, per effetto della rideterminazione

del relativo importo sulla base del trattamento economico del Direttore generale dell'Ente, aumentato del 20% , a quest'ultimo attribuito ai sensi dell'art. 5, lettera d), della legge n. 88/1989.

Della rideterminazione dell'indennità di carica al Presidente e ai vice presidenti si dirà in prosieguo, per intanto si riportano qui di seguito i compensi spettanti al 31 dicembre 1992. ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo al lordo delle ritenute di legge così come determinati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale di intesa con il Ministero del tesoro:

Presidente dell'Ente	£. 170.000.000	annui
Vicepresidenti "	" 85.000.000	"
Consiglieri di amministrazione"	6.000.000	"
Componenti comitato esecutivo "	9.000.000	"
Presidente collegio sindaci "	19.200.000	"
V.Presidente " "	" 14.400.000	"
Sindaco effettivo	" 12.000.000	"
Sindaco supplente	" 4.800.000	"
Direttore Generale	" 150.000.000	"

Il gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali è pari a £. 80.000 lorde.

Ai sindaci non spetta il gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni dell'organo di controllo.

Al magistrato delegato al controllo sulla gestione finanziaria dell'ente viene corrisposto un gettone di presenza pari a £. 80.000 lorde per la partecipazione alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo.

Il trattamento di missione per i componenti degli organi collegiali è pari a quello previsto per il personale con qualifiche dirigenziali relativamente al rimborso delle spese di viaggio, alloggio e vitto, l'importo della diaria giornaliera è pari, invece, a quello spettante al dirigente generale di livello B dello Stato cui è equiparato il direttore generale dell'Ente, £.55.800 lorde.

A seguito, poi, della legge 8 marzo 1985, n.72, che ha esteso ai dirigenti del parastato il trattamento di missione del corrispondente personale statale, il

trattamento di missione dei componenti degli organi collegiali è stato rapportato, in conformità delle direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, a quello spettante, in base all'estesa equiparazione, al direttore generale dell'Istituto.

Nel quadro delle spese per gli organi dell'Istituto particolare rilevanza acquista la vicenda del trattamento economico del Presidente e dei vice presidenti dell'Ente per i motivi di seguito delineati.

Il trattamento economico del presidente fino alla data del 1°giugno 1989 è stato determinato in base al decreto ministeriale. 31.10.1979, e cioè equiparandolo al trattamento economico del direttore generale maggiorato del 20%, mentre, il compenso annuo lordo dei vice presidenti era pari al 50% del compenso annuo lordo del presidente.

E poiché all'epoca il trattamento economico del Direttore generale dell'Istituto, in base all'art. 20 della legge 20 marzo 1975, n. 70, era quello del dirigente generale dello Stato di livello B, il compenso annuo lordo del Presidente dell'ente veniva

equiparato a tale ultimo trattamento maggiorato del 20%.

Entrata in vigore la legge n. 88 del 9 marzo 1989, il compenso annuo lordo del presidente e dei vice presidenti dell'Istituto è stato ricalcolato, con decorrenza 1° giugno 1989, prendendo a base il trattamento economico del direttore generale determinato ai sensi degli artt. 5 e 12 di tale legge .

Il Consiglio di Stato, nel parere espresso in data 21 marzo 1990, in risposta al quesito posto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in ordine alla indennità di carica da attribuire al Presidente dell'INPS, ha ritenuto che il compenso fisso annuo lordo, spettante al presidente di detto Istituto debba essere rapportato al trattamento economico del dirigente generale di livello B dello Stato, e non già all'intero trattamento economico del direttore generale dell'ente, rideterminato *ex lege* 88/89, sul rilievo che detto trattamento, essendo attribuibile *ad personam et intuitu personae*, in base, cioè, alla specifica competenza professionale

della persona scelta, non può costituire valido parametro di riferimento.

Il Ministero del lavoro con nota 13 giugno 1990, nel trasmettere all'INAIL copia del sopra indicato parere, formulava invito al medesimo a disporre "tutti gli adempimenti conseguenti alla avvenuta erogazione di somme non dovute".

Intanto, con decreto in data 25 ottobre 1990, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale rideterminava, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, con effetto dalla stessa data del decreto, in £. 170 milioni annui lordi l'indennità di carica spettante al presidente dell'Istituto e nella misura del 50% di tale importo quella spettante ai vice presidenti, con delega permanente di funzioni.

In risposta a specifico quesito dell'INAIL, lo stesso Ministero, con nota 18 gennaio 1991, precisava che i criteri applicabili per la determinazione dell'indennità di carica da corrispondere al presidente dell'Istituto sino alla data di emanazione del D.M. 25 ottobre 1990 andavano

ricercati nel precedente D.M. 31 ottobre 1979 e nel parere del Consiglio di Stato n. 222/90 del 21 marzo 1990 che ha esattamente individuato i limiti di tale trattamento".

Con nota del 19 settembre 1991, il Ministero del lavoro, in risposta a nota dell'Istituto in data 12 luglio 1991, confermava tale avviso.

L'amministrazione dell'Istituto, invece, disattendendo la prescrizione ministeriale, attribuiva al presidente e ai vice presidenti a far tempo dal 1 giugno 1989 l'indennità di carica nella misura rideterminata con il ricordato D.M. 25 ottobre 1990.

La determinazione, che l'Amministrazione assume di aver assunto sul rilievo "che, nel periodo di cui trattasi, l'attribuzione al presidente di una indennità superiore ai compensi erogati al direttore generale dovesse considerarsi del tutto logica e conforme ai criteri ministeriali succedutesi nel tempo in materia di compensi al presidente e ai vice presidenti" si appalesa non conforme a legge in quanto adottata con decorrenza diversa da quella

stabilita nel relativo decreto ministeriale e, conseguentemente, in violazione dell'art. 11 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, che stabilisce spettare al Ministro del lavoro e della previdenza sociale determinare, con proprio decreto, la indennità di carica al presidente e ai vice presidenti dell'INAIL.

D'altra parte, considerato che il D.M., che ridetermina in 170 milioni il compenso annuo lordo del Presidente dell'INAIL e nel cinquanta per cento di tale importo quello dei vice presidenti, esplica i suoi effetti a decorrere da 25 ottobre 1990, non si vede come, nel periodo 1°giugno 1989-25 ottobre 1990, possa spettare ai predetti un compenso che non sia quello determinato dal D.M. 31 ottobre 1979, in detto periodo ancora vigente, sulla base, cioè, del trattamento economico del dirigente generale dello Stato aumentato del venti per cento, cui, peraltro, era all'epoca equiparato il trattamento del direttore generale dell'Istituto.

La vicenda va segnalata alla Procura regionale del Lazio della Corte dei conti per quanto di eventuale competenza.

16. LE SPESE PER IL PERSONALE

Gli oneri (in miliardi) per il personale in attività di servizio nel periodo in riferimento, comprensivi degli oneri previdenziali, compensi per lavoro straordinario e per l'incentivazione della produttività, altre competenze e spese per il personale addetto ai servizi amministrativi, sociali e medico-legali dell'Istituto, nonché gli oneri relativi all' accantonamento al fondo di quiescenza ed integrazione fondo di previdenza, sono evidenziati nella prospettazione che segue:

Anno	Spesa	Diff.ass.	Diff.%
1988	536,127	+ 78.842	+ 17,24
1989	565,432	+ 29,305	+ 5,46
1990	725,289	+ 159.857	+ 28,27
1991	857,958	+ 132,669	+ 18,29
1992	832,500	- 25,458	- 2,96

Come si vede, le spese del personale nel 1988 sono aumentate, rispetto al precedente esercizio (1987), di 78,842 miliardi di cui, peraltro, 50 miliardi si riferiscono all'integrazione straordinaria degli

accantonamenti al fondo di quiescenza. Al netto di tale integrazione la spesa per il personale nel 1988 registra un aumento di 28,842 miliardi pari al 6,31%.

La maggiore spesa di 29,305 miliardi, rilevata nel 1989 si riferisce, per la gran parte, come precisato nella relazione del direttore generale al relativo bilancio consuntivo, agli effetti della indennità integrativa speciale nonché ai passaggi di classe per le qualifiche professionali.

L'aumento di 159,875 miliardi, pari al 28,27%, verificatosi nel 1990, è dovuto all'applicazione delle nuove misure contrattuali di cui al D.P.R. n.43 del 13 gennaio 1990, nonché all'attribuzione di benefici economici, operata in applicazione dell'art.15 del contratto di categoria, ai miglioramenti retributivi del luglio 1990, alla nuova indennità di funzione, a passaggi di classe nella dirigenza e all'assunzione di personale mediante contratti di formazione.

Per l'aumento di spesa verificatosi nel 1991 valgono in parte le considerazioni svolte per il 1990.

La diminuzione di spesa nel 1992 va posta in relazione, per la gran parte, al maggiore esodo di personale verificatosi in rapporto alle previsioni normative della legge 438/1992 nonché alla mancata attribuzione dell'indennità di funzione al personale direttivo ex art.15 legge 88/89.

Una particolare notazione va fatta con riferimento alle spese sostenute per compensi erogati ai medici esterni per certificazioni medico-legali nel periodo che ne occupa.

I dati relativi a tali compensi sono pari a miliardi 10,2 nel 1988, 16,8 nel 1989, 17,4 nel 1990, 13,8 nel 1991 e 11,2 nel 1992.

In ordine alle prestazioni dei detti medici l'Istituto assume di essersi sempre fatto carico della esigenza di contenerne il ricorso entro limiti strettamente indispensabili allo svolgimento delle attività istituzionali e che, in linea con tale orientamento, nell'ultimo accordo di categoria stipulato il 17 dicembre 1992 è stato stabilito, all'art. 3, che, successivamente alla stesura del terzo certificato medico, per i casi non ancora

definiti, il sanitario avvii l'assicurato presso le strutture dell'Istituto per ulteriori accertamenti.

Nel complesso l'incremento di spesa per il personale²⁰, fatta eccezione per l'esercizio 1992 in cui, per i motivi più sopra segnalati, si è verificato addirittura un decremento, è piuttosto rilevante e ben superiore ai tassi di inflazione programmati ed effettivi e di conseguenza con un andamento contrario alle direttive di politica economica.

Di particolare valore indicativo si appalesa poi il valore delle spese per il personale²¹ ove si consideri che le stesse sono pari nel periodo di riferimento, rispettivamente, all'8,34 %, all'8,10%, al 9,64%, al 12,90% e al 9,22% delle spese per prestazioni istituzionali.

Riguardo alla crescita delle spese per missioni e per accertamenti medico legali sono da condividere le raccomandazioni formulate dai ministeri vigilanti in

20. V. nelle considerazioni conclusive notazione circa costo pro-capite del personale.

21. Al lordo degli oneri relativi agli accantonamenti ai fondi di quiescenza e previdenza.

sede di esame dei conti consuntivi dell'Istituto nel senso che va attuata una più funzionale distribuzione del personale sul territorio per evitare il ricorrente invio di unità lavorative in missione continuativa (talvolta anche di sei mesi) considerato che detta tipologia di spesa (miliardi 1,8) espone un incremento nel consuntivo 1992 di oltre il 23% nei confronti del corrispondente dato del 1991, e che gli accertamenti medico-legali vanno operati essenzialmente tramite personale medico di ruolo, limitando il ricorso agli esterni ai soli casi strettamente necessari e di alta specializzazione.

In ordine alla gestione del Fondo di previdenza e alle spese riguardanti l'erogazione in favore del personale dell'Ente di benefici di natura assistenziale, risultano essere stati mossi dei rilievi dalla Ragioneria generale dello Stato-Ispettorato generale di finanza a conclusione della verifica amministrativo-contabile eseguita nel periodo 7 settembre - 28 ottobre 1992.

Tali rilievi, portati a conoscenza dell'Istituto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale,

sono stati così sintetizzati:

1) indebito accollo al bilancio dell'Istituto del disavanzo della gestione dei fondi integrativi di previdenza relativa al periodo 1988/1991 e necessità di recuperare a carico degli iscritti al fondo, in applicazione dell'art. 36 del regolamento, l'importo di 12,326,4 milioni pari a un terzo del cennato disavanzo netto (pagine. 3-5 della relazione ispettiva);

2) omesso computo della indennità integrativa speciale nella base di riferimento per la determinazione della pensione integrativa, in violazione dell'art. 5 del regolamento e della circolare ministeriale n.96 in data 25 ottobre 1990, comportante l'indebita erogazione di somme ai titolari di pensione A.G.O. di ammontare superiore alla pensione integrativa (pagine 8-10);

3) mancata applicazione della predetta circolare ministeriale comportante minori entrate, per l'omesso assoggettamento della indennità integrativa speciale alle ritenute previdenziali e maggiori oneri per le prestazioni previdenziali, dell'ordine di £. 530

milioni (pagine. 11-12);

4) illegittimo cumulo dell'incremento dell'indennità integrativa speciale con altro analogo trattamento collegato con le variazioni del costo della vita con aggravio di oneri per la finanza statale (pagine 12-15);

5) riliquidazioni di pensioni integrative senza tener conto del trattamento A.G.O. effettivamente percepito e necessità di operare il recupero delle somme non dovute (pgg: 16-20);

6) necessità di effettuare i conguagli derivanti dagli incrementi delle pensioni INPS, ex lege 29 dicembre 1988 n. 544, operando i relativi recuperi (pg.19);

7) erronea liquidazione ai superstiti del de-cuius, già titolare di pensione con indennità integrativa ridotta, dell'indennità integrativa speciale intera e necessità, in via generale, di armonizzare i regimi pensionistici anche in ordine alle incompatibilità e ai divieti di cumulo vigenti per la cennata indennità e non applicati nei confronti dei trattamenti di previdenza dell'A.G.O. comprendenti, sostanzialmente,

anche la medesima indennità (pgg.20-21);

8) concessione di prestiti agevolati in carenza della documentazione della spesa che ne legittima l'erogazione (pagine 25-30);

9) omesso controllo dell'attività delegata al CRAL in materia di erogazione, ex art. 59 D.P.R. 509/1979, di contributi e sussidi al personale, comportante un onere di f.2.039,3 milioni per l'anno 1990 pgg. 31-32);

10) carenza di documentazione comprovante gli interventi sopracitati da parte del CRAL ed esigenza di riesaminare le procedure di attuazione al fine di assicurare l'effettiva destinazione delle risorse alla finalità prefissata dagli organi dell'Istituto (pagine 32-33);

11) parziale conseguimento delle finalità delegate al ripetuto CRAL e mancata restituzione delle risorse non impegnate (pgg. 32-33)

A seguito di detti rilievi Il predetto Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con nota 2 aprile 1993, ha invitato l'istituto nella persona del Commissario straordinario:

a) a voler fornire analitiche dettagliate e documentate controdeduzioni in ordine ad ognuna delle irregolarità e deficienze emerse nel corso della verifica amministrativa in questione;

b) in caso di riscontro di danno erariale, insorto in relazione alle segnalate irregolarità, a costituire in mora, con ogni urgenza e tramite raccomandata a.r., ai sensi e per gli effetti degli artt. 1219 e 2943 c.c., i presidenti, gli amministratori e i funzionari pro-tempore eventualmente responsabili, avendo cura di rimettere alla Corte dei conti, copia conforme dei singoli atti di costituzione in mora;

c) a curare, sotto la propria responsabilità, che i presidenti, gli amministratori e i funzionari pro-tempore, ove responsabili, rimborsino all'Ente, ciascuno per la quota di propria pertinenza e pro-rata, le quote eventualmente irrecuperabili di taluni dei predetti soggetti messi in mora.

Le controdeduzioni del Commissario in data 5 agosto 1993, ancora all'esame dei ministeri vigilanti, sottolineano che le questioni di maggiore rilievo, indicate ai punti 1 e 2, cui, peraltro non sarebbero

estranee le altre di ordine generale in materia di previdenza, "trovano la propria genesi in una sequenza trentennale, quanto mai complessa di disposizioni legislative, che ha determinato gli stessi effetti distorsivi sui fondi di previdenza di tutti gli enti parastatali".

In ordine alle questioni emerse a seguito della verifica, il Collegio dei sindaci si è ripromesso di esaminarne i vari aspetti dopo che i ministeri vigilanti avranno espresso ciascuno il proprio rispettivo avviso sulla base anche delle controdeduzioni prodotte dal Commissario straordinario dell'Ente.

Tali controdeduzioni sono state rimesse alla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio, che ne aveva fatto richiesta all'Ente.

Successivamente è stato fatto presente all'organo requirente che le valutazioni espresse dai ministeri vigilanti, negative (nota in data 15 novembre 1993 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale) circa l'assenso alla concreta attuazione della

deliberazione consiliare n. 24 del 25 marzo 1992, disattendono in sostanza i rilievi mossi nella relazione sulla verifica amministrativo-contabile in ordine proprio alla non intervenuta attuazione da parte dell'Ente di tale delibera.

Con riferimento, poi, al fondo indennità di anzianità del personale e alla conseguente rilevazione in contabilità del pertinente movimento connesso sia alle indennità a carico dell'Ente che alla liquidazione a favore dei beneficiari, il Ministero del tesoro, come evidenziato nella relazione al consuntivo dell'esercizio 1992 dal collegio dei Sindaci, ha chiesto, con circolare n. 14 del 1° marzo 1993 diretta ai rappresentanti dello stesso Ministero in seno ai collegi dei revisori dei conti degli enti pubblici, che siano osservate le seguenti modalità di contabilizzazione:

- 1) le indennità liquidate annualmente al personale cessato dal servizio vanno rilevate fra le uscite in conto capitale;
- 2) le quote annuali di adeguamento del relativo fondo di accantonamento vanno esposte nella parte del conto

economico che accoglie le poste che non danno luogo a movimenti finanziari (parte 2°);

3) il predetto fondo, allocato fra le passività della situazione patrimoniale, che rappresenta le complessive indennità maturate dal personale, viene ridotto dell'importo corrispondente alla liquidazione erogata al personale cessato dal servizio ed incrementato dalle quote annuali di adeguamento del fondo stesso.

Il procedimento contabile in atto nell'INAIL osserva già le modalità di cui ai punti 1) e 3).

Le quote di adeguamento di cui al punto 2) vengono, invece, esposte nella prima parte del conto economico, quale derivazione dell'imputazione di fine anno ad un capitolo delle spese correnti, cap.318 "Accantonamento fondo di quiescenza ed integrazioni fondi previdenza del personale", mentre un pari importo viene iscritto al cap.161 "fondi di quiescenza" del titolo VI delle entrate, categoria 20, "Assunzione di altri debiti finanziari".

Il collegio dei Sindaci, di conseguenza, pur

ritenendo tale procedura idonea a raggiungere gli stessi risultati, ha, nondimeno, invitato l'Amministrazione ad uniformarsi alle istruzioni ministeriali.

17.LE SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E SERVIZI

Le spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi, nel periodo 88/92, sono quelle evidenziate nella seguente prospettazione:

anno	importo	var. %
1988	340,9	+11,2
1989	383,2	+12,4
1990	427,6	+11,6
1991	497,9	+16,5
1992	475,2	- 4,6 ²²

22. Nel 1992 la Categoria 4^a, cui afferiscono le spese di acquisto di beni e di servizi, in conseguenza della modifica apportata al piano dei conti (delibera del Consiglio di Amministrazione del 6 novembre 1991) non accoglie più alcuni capitoli di spesa che sono stati trasferiti alla Categoria 2^a e alla categoria 5^a con cambio di numerazione.

I capitoli trasferiti sono:

Cap. 330 "spese per accertamenti medico legali effettuati in ambulatori esterni";

Cap. 331 "spese per accertamenti medico legali effettuati da medici esterni";

Cap. 332 "prestazioni effettuate nei centri medico legali"

La media d'incremento annuale di dette spese (14,8%) resta considerevole. Essa non sembra discostarsi gran che da quella del precedente quinquennio (19,5% ²³) ove si consideri che più alti tassi di inflazione hanno caratterizzato gli esercizi di tale periodo.

Circa il rapporto fra le spese di tale categoria e le spese per prestazioni istituzionali (altro indicatore di efficienza dell'azione dell'ente), i

(...segue)

Cap. 334 "spese accessorie delle prestazioni medico legali";

Cap. 335 "degenze per accertamenti medico legali presso enti ospedalieri";

Cap. 336 "degenze per accertamenti medico legali presso case di cura e istituti convenzionali";

Cap. 337 "acquisto protesi";

Cap. 340 "compensi e oneri previdenziali per i medici a capitolato";

Cap. 365 "spese per il servizio di mensa e per il trasporto collettivo del personale".

Con la ricordata delibera, come si vede, viene soddisfatta l'esigenza di una più appropriata allocazione economico-funzionale delle spese della Categoria 4[^] così come era stato auspicato nella precedente relazione al parlamento della Corte dei conti.

23. Per tener conto della modifica apportata al piano dei conti di cui alla precedente nota e per non alterarne il relativo valore, nel calcolo della media di incremento annuale delle spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi nel periodo in esame è stato considerato, per l'esercizio 1992, un incremento di spesa pari al 22,4%, quale si sarebbe verificato nello stesso esercizio ove non fosse intervenuto il ricordato trasferimento di alcuni capitoli di spesa dalla categoria 4[^]).

valori nel periodo di riferimento sono quelli che emergono dalla seguente prospettazione :

anno	Cat.4 [^]	Cat.5 [^]	valori
1988	340,9	6.421,4	5,3%
1989	383,2	6.971,7	5,4%
1990	427,6	7.516,2	5,6%
1991	497,9	8.225,8	6,0%
1992	475,2	9.020,3	5,2% ²⁴

Particolarmente significativi appaiono i valori dei rapporti percentuali tra le spese appartenenti alle categorie 1[^], 2[^] e 4[^] (riguardanti rispettivamente gli Organi, il Personale in servizio, l'acquisto di beni e servizi) e le spese della categoria 5[^] (prestazioni istituzionali).

Fatta eccezione per l'esercizio 1992 in cui si è verificata una tendenza ad un minore ritmo di crescita, tali valori, evidenziati per il quinquennio in riferimento nel prospetto che segue, dimostrano come le indicate categorie di spesa tendano ad

24.vedi nota n.23.

espandersi in più larga misura rispetto alle spese istituzionali.

anno	Cat.1 [^] , 2 ^e e 4 [^]	Cat.5 [^]	Vl.rapp.
1988	877,6	6.421,4	13,6%
1989	949,3	6.971,7	13,6%
1990	1.154,1	7.516,2	15,3%
1991	1.357,4	8.225,8	16,5%
1992	1.309,3	9.020,3	14,5% ²⁵

Con riferimento a singole voci di spesa, rileva osservare che alle spese della Categoria 4[^] concorrono, e in rilevante misura, le spese per l'informatica che nel periodo in riferimento hanno assunto un elevato grado di progressività, superando i livelli attinti negli esercizi oggetto di esame della precedente relazione e già ritenuti notevoli e con una incidenza sul complesso delle spese della Categoria altrettanto ragguardevole come si può desumere dagli elementi evidenziati nella seguente

25.v.nota precedente.

tabella:

Rapporto spese informatica e spese Categoria IV

anno	importo	Cat.4 [^]	inc.%	tot.li dal 1988
1988	121,8	340,9	35,7	121,8
1989	164,3	383,2	42,8	286,1
1990	175,8	427,6	41,1	461,9
1991	207,3	497,9	41,6	669,2
1992	302,5	475,2	63,6	971,7

In ordine a dette spese anche il Collegio dei sindaci, nella relazione al bilancio consuntivo 1992, pur tenendo conto delle considerazioni espresse dal direttore generale f.f., nella relativa relazione, circa l'esigenza di garantire il continuo ammodernamento del sistema informativo e migliorarne la capacità di governo in tutte le sue articolazioni, ha sottolineato la cospicuità delle risorse finanziarie finora impiegate nel settore, con annuali impegni crescenti di spesa.

L'Ente, a fronte delle persistenti preoccupazioni

in materia di spese per l'informatica ed in relazione alle indagini giudiziarie al riguardo in corso, con delibera commissariale del 22 giugno 1993, istituì una commissione con il compito di:

- a) effettuare la valutazione dell'attuale rispondenza dei sistemi informatici dell'Istituto in rapporto ai fini programmati;
- b) individuare eventuali punti critici del sistema e i possibili correttivi;
- c) fornire indicazioni per la pianificazione strategica del sistema a medio termine.

La commissione, in assolvimento del compito assegnatole, nella relazione conclusiva dell'11 novembre 1993, ebbe ad osservare, tra l'altro, che:

- 1) "risulta, in pratica, completamente demandato alle ditte fornitrici di hardware lo sviluppo del software applicativo con tutti i rischi dell'affievolirsi

della funzione di controllo delle scelte da parte del committente che tale soluzione comporta";

2) che "è molto carente l'intervento delle competenze interne sia nella fase di sviluppo delle procedure, sia in una loro gestione "partecipativa", cioè con piena conoscenza tecnica ed operativa delle procedure stesse, risultati che possono essere ottenuti solo con una reale messa in parallelo con le risorse professionali interne con quelle delle ditte esterne";

3) "non esiste uno standard di documentazione interno delle procedure, proprio dell'INAIL, che, imposto contrattualmente ai fornitori di software, potrebbe garantire, se necessario, un agevole trasferimento delle responsabilità di gestione e di manutenzione dei pacchetti di software";

4) "sembra inoltre eccessivo e non ben pianificato l'uso di architetture hardware e di pacchetti software proprietari, che rende difficile l'attiva-

zione di una reale concorrenza";

5) la scelta di demandare totalmente la manutenzione del software di base dei sistemi centrali alla casa costruttrice dell'hardware, pur trattandosi di una società prestigiosissima, leader nel settore, non appare in armonia con le attuali tendenze della Pubblica Amministrazione, quali risultano recepite nel decreto legislativo n.39 del 1993;

6) essendo il patrimonio informatico delle applicazioni dell'Istituto rappresentato da una massa eterogenea di programmi, realizzati in ambienti software differenti, considerato il tempo di vita media di un prodotto software (da tre a cinque anni), la manutenzione può incidere per un 20% del totale;

7) la gestione della documentazione, così come attualmente accade all'INAIL, se non è indirizzata da un supporto metodologico standard utilizzati da tutti i realizzatori di software, diviene inefficiente, non

strutturata e disomogenea;

8) avendo l'istituto da tempo scelto la strategia (Outsourcing) di affidare gran parte delle proprie attività informatiche a fornitori esterni (in particolare la IBM e la Olivetti) accanto a indubitabili aspetti positivi all'Outsourcing si accompagnano taluni aspetti problematici che, se non ben gestiti, possono portare non solo ad annullarne i benefici, ma indurre costi sproporzionati e addirittura fallimenti nel raggiungimento degli obiettivi;

9) in mancanza del quadro finanziario di riferimento, diviso per unità omogenee di costo, non è stato possibile esprimere un parere di tipo "quantitativo" sugli oneri sostenuti dall'Istituto, tuttavia, appare chiaro che le scelte fatte, anche nel piano triennale, si sono mosse più nell'ottica di raggiungere comunque un obiettivo di efficienza generale, che di utilizzo ottimale delle strutture informatiche;

10) nei vari periodi è stata privilegiata la soluzione di corredarsi di nuovi macchinari sempre più potenti, con i quali poter supplire alle carenze organizzative, anche per i tempi non brevi che l'ovviare a queste ultime comportava;

11) l'INAIL ha fatto propria la cultura che privilegia la "dipartimentalizzazione" delle strutture e delle funzioni contro la tendenza (abbandonata dal mercato) di delegare la soluzione dei problemi di tipo organizzativo all'accrescimento delle dimensioni del centro, ma nonostante ciò continua a sostenere costi alti per la gestione centralizzata denunciando così una non completa armonizzazione delle scelte strategiche;

12) la continuazione della gestione centralizzata, è si necessaria, sia perché dà garanzie di funzionalità, sicurezza dati e filtro d'accesso, sia per ammortizzare gli alti costi sostenuti, ma occorre cambiare l'approccio alla soluzione dei problemi di

gestione del sistema informativo, spostando tali soluzioni dall'acquisto di nuovo hardware e/o prodotti di supporto, allo sfruttamento ottimale dei cospicui mezzi informatici, a disposizione dell'Istituto e spingendo al massimo il raggiungimento della piena autonomia della periferia nell'utilizzo delle strutture informatiche a disposizione.

Il sistema informativo risponde certo ad obiettivi di rilevante importanza, mirando a realizzare la piena autonomia gestionale dell'Istituto sia in sede centrale che locale. Ma per raggiungere tali obiettivi occorre procedere senza indugio alla revisione del sistema stesso sulla base anche delle considerazioni svolte nella relazione conclusiva della ricordata Commissione per la verifica del sistema informativo.

Quale notazione conclusiva in ordine all'andamento delle spese di funzionamento, come sopra delineato, rileva far notare che l'Istituto, come si evince dal consuntivo di produzione per l'esercizio 1992, assume essersi verificata nell'anno una velocizzazione dei tempi di ciascuna delle linee di produzione in piena

consonanza con gli obiettivi del piano triennale.

In effetti i tempi di lavorazione hanno subito nel 1992 un abbassamento in tutte e tre le linee principali di prodotto: da 131 a 77 giorni per la costituzione delle posizioni assicurative, da 187 a 103 giorni negli infortuni e da 504 a 414 nelle rendite, ma tali risultati non possono certo essere considerati soddisfacenti se ragguagliati ai termini fissati in forza delle disposizioni legislative (legge 241 del 1990 e conseguenti norme di attuazione) e regolamentari: 30 giorni per l'emissione di una posizione assicurativa e per la definizione di un infortunio, 120 giorni per la costituzione di una rendita.

In ordine alla valutazione di tali dati è bene tener presente che l'amministrazione ha avuto già occasione di precisare che una corretta lettura dei risultati di produzione va fatta alla luce di considerazioni basate su tre elementi²⁶:

- 1) il fatto che i tempi di lavoro subiscono, nei

26. Vedi relazione sulla situazione dell'Inail redatta ai sensi dell'art. 56 della legge n. 88/1989 per l'esercizio 1992.

valori medi, un peggioramento tanto più marcato quanto più energica è l'azione di recupero dell'arretrato (ciò che interessa le linee di produzione infortuni e rendite), per il peso che sul calcolo generale esercitano le pratiche meno recenti;

2) il fatto che le rilevazioni informatiche non tengono conto dei "tempi morti" (quelli che intercorrono fra la richiesta a soggetti esterni di notizie necessarie a completare l'istruttoria di una pratica e l'acquisizione delle notizie stesse), i quali, ai sensi delle disposizioni vigenti, sospendono la durata dell'iter procedurale;

3) il fatto che alla formazione del dato complessivo concorrono casi diversi, distinguibili per tipologie, ciascuna delle quali presenta, in ragione della complessità della trattazione, tempi medi di definizione assai differenti dalle altre.

I dati riferiti alle rendite, infatti, depurati dalle rendite da malattia professionale e silicosi o passate sotto forma di contenzioso, diventano rispettivamente 334 e 229 giorni.

Nella precedente relazione la Corte, ricordando di

aver avuto già occasione di evidenziare l'esigenza della individuazione da parte dell'ente di parametri atti a misurare l'attività svolta ed indirizzati al fine di una corretta organizzazione del lavoro e di una equilibrata dotazione organica, ritenne essere stato un utile approccio a tale esigenza l'analisi contenuta nel documento (in base al quale il Consiglio di amministrazione approvò, il 30 novembre 1988, il progetto di un nuovo organico) in cui venivano considerate le varie tipologie dei carichi di lavoro alle quali venivano attribuiti i relativi "pesi" in funzione del grado di laboriosità.

In ordine alla misurazione dei carichi di lavoro e alla determinazione di piante organiche, lo scenario è in piena evoluzione.

Intanto, la metodologia di rilevazione dei carichi di lavoro, sottoposta a verifica, in applicazione dell'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n.537, è stata ritenuta congrua, come si desume dalla relativa attestazione di congruità rilasciata all'Istituto in data 28 aprile 1994 dal Dipartimento della funzione pubblica.

CAPITOLO VI - L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE

18. GESTIONE INDUSTRIA

Nel settore dell'industria l'istituto gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali da cui derivino invalidità temporanea/permanente o morte.

Le attività protette sono fundamentalmente quelle indicate dall'art.1 del D.P.R. 30 giugno 1965, n.1224, peraltro integrate da una serie di norme successive.

Le persone assicurate sono individuate dagli articoli da 4 ad 8 del medesimo D.P.R..

Al riguardo vanno ricordati la sentenza n.369 del 19 dicembre 1985 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non legittime le disposizioni predette nella parte in cui non prevedono le assicurazioni obbligatorie a favore del lavoratore italiano operante all'estero alle dipendenze di impresa

italiana ed il successivo decreto legge 31 luglio 1987, convertito nella legge 3 ottobre 1987, n.398, recante norme in materia di tutela dei lavoratori italiani operanti nei Paesi extracomunitari.

Per quanto riguarda le malattie professionali è stata già richiamata la sentenza n.179 del 1988 con cui la Corte costituzionale, innovando profondamente sul sistema tabellare tassativo, ha esteso la tutela alle malattie non previste di cui il lavoratore possa dimostrare la natura professionale.

Come già precisato in altra parte della presente relazione le principali prestazioni consistono nella corresponsione di indennità temporanee, di rendite per invalidità permanenti o per morte.

Per quanto riguarda le prestazioni corrisposte, va segnalato che le rendite costituite ammontavano alla fine di ciascuno degli esercizi in riferimento rispettivamente 898.650 - 908.669 - 919.719, 937.101 e 942.903 *.

I casi definiti con il riconoscimento di un'indennità temporanea sono stati nello stesso periodo 651.045 - 737.861 - 708.419 - 753.547 e

779.531.*

L'andamento degli infortuni denunciati nel quinquennio e dei relativi casi mortali si desume dal prospetto che segue:

anno	infortuni	c.mortali
1988	880.947	1.871
1989	902.706	1.710
1990	987.886	2.145
1991	997.438	1.932
1992	1.006.861*	2.071*

* i dati relativi all'ultimo esercizio non sono definitivi.

Come emerge dalla prospettazione, i casi mortali sono sostanzialmente in crescita.

Il prospetto di cui alla pagina seguente evidenzia l'andamento nel periodo 1980-1992 della retribuzione media, dell'indennità temporanea e delle rendite ad inabili e superstiti.

Andamento della retribuzione media, dell'indennità media di temporanea e delle rendite (ad inabili e superstiti)

ANNO	RETRIBUZIONE MEDIA GIORNALIERA		INDENNITA' MEDIA GIORNALIERA DI TEMPORANEA		R E N D I T E			
					AD INABILI		A SUPERSTITI	
	Importo	Numeri indici 1980=100	Importo	Numeri indici 1980=100	Importo medio annuo	Numeri indici 1980=100	Importo medio annuo	Numeri indici 1980=100
1983	41.102	164,96	24.895	164,68	2.468.692	173,70	4.546.361	181,55
1984	45.489	182,56	27.353	180,94	2.795.742	196,72	5.257.277	209,94
1985	50.822	203,97	30.772	203,56	3.085.121	217,08	5.882.406	234,91
1986	53.722	215,60	31.749	210,02	3.078.616	216,62	5.956.323	237,86
1987	57.023	228,85	34.464	227,98	3.612.154	254,16	7.094.873	283,32
1988	60.792	243,97	36.599	242,10	3.600.297	253,32	7.192.444	287,22
1989	65.766	263,94	39.731	262,82	4.021.426	282,95	8.195.855	327,29
1990	71.659	287,59	43.232	285,98	3.984.902	280,38	8.260.973	329,89
1991	78.185	313,78	47.200	312,23	4.623.196	325,29	9.795.701	391,18
1992	83.795	336,29	50.394	333,36	4.561.073	320,92	9.855.325	393,56

Ai sensi degli artt. 140 e seguenti del T.U. del 1965, fra le malattie professionali oggetto di assicurazione obbligatoria e rientranti nella gestione industria vanno comprese la silicosi e l'asbestosi per le quali è previsto un particolare regime assicurativo dietro versamento di un premio supplementare ²⁷.

Le rendite al riguardo costituite ammontavano a 167.284 alla fine del 1988, a 169.094 a fine 1989, a 170.616 a fine 1990, a 172.137 a fine 1991 e 173.660 a fine 1992.

I casi denunciati nel quinquennio in riferimento sono quelli appresso indicati (tra parentesi i casi mortali):

1988	1989	1990	1991	1992
9.063	6.751	6.874	6.490	7.200
(213)	(98)	(176)	(136)	(139)

Nella categoria delle entrate contributive al capitolo 013 sono allocati gli importi relativi

27. per una più approfondita analisi di tale settore si rinvia alla relazione 1983-84 (pagg.48 e seguenti).

all'addizionale sui premi e contributi di assicurazione per il finanziamento dell'attività ex ANMIL.

Detti importi si riferiscono alle entrate trasferite all'INAIL per l'erogazione dell'assegno di incollocabilità e sono commisurati al 52,429% dell'addizionale ex ANMIL, pari all'1% dei premi e contributi di assicurazione incassati dall'INAIL, al netto delle restituzioni e delle addizionali ex art.194 T.U. e ex art. 10 legge 780/1975.

Il gettito dell'addizionale devoluto all'Istituto per ciascuno degli esercizi in esame è quello evidenziato (in miliardi) nella sottostante tabella a fronte dei rispettivi importi impegnati per la corresponsione dell'assegno di incollocabilità :

anno	assegno	
	addiz.le	incollocab.
1988	29,057	11,566
1989	34,308	10,441
1990	35,831	10,325
1991	37,879	15,226
1992	57,091	15,469

La legge n.248 del 1976, come modificata dalla legge 10 maggio 1982, n.251, prevede la concessione di uno speciale assegno continuativo mensile a favore del coniuge e dei figli del lavoratore, titolare di rendita per inabilità permanente di grado non inferiore al 65%, liquidata ai sensi del vigente T.U., deceduto per cause non dipendenti dall'evento assicurato.

L'art. 1 di tale legge riconosce il diritto al particolare beneficio esclusivamente al coniuge e ai figli dell'assicurato, prevedendo che lo speciale assegno continuativo mensile deve essere pari ad una quota parte della rendita goduta dal dante causa, al momento del decesso.

La gestione della particolare prestazione è affidata all'INAIL anche per i superstiti di titolari di rendite liquidate sempre ai sensi del T.U. 1124/1965 dalle casse marittime, dalle FF.SS, dall'amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni, nonché dall'ENPAIA.

Ai fini del finanziamento della speciale gestione, l'INAIL fornisce una rendicontazione al Ministero del

lavoro e della previdenza sociale.

Tale finanziamento è così alimentato:

- a) un contributo prelevato dal fondo speciale infortuni di cui all'art. 137 del T.U. nella misura determinata annualmente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale;
- b) un contributo annuo di f. 300 a carico dei titolari di rendita di grado pari o superiore al 65%; tale contributo è accreditato all'INAIL, entro il 31 gennaio di ogni anno, dall'ENPAIA, dalle casse marittime, dalle FF.SS: e dalle Poste e Telecomunicazioni per le rendite di rispettiva competenza (data l'esiguità del gettito di detto contributo sarebbe opportuno stabilirne l'abolizione);
- c) la quota parte delle entrate ANMIL stabilita dall'art.5 del D.P.R. 31 marzo 1979 nella misura del 52,429% dell'addizionale dell'1% sui premi e contributi incassati dall'INAIL e dalle Casse marittime

Nell'ipotesi di insufficienza delle contribuzioni

di cui ai punti a), b), c) le spese sono coperte dall'INAIL, per differenza, con un'addizionale sui premi e contributi determinata annualmente con decreto ministeriale su proposta del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

19. GESTIONE AGRICOLTURA

Nel settore dell'agricoltura l'Istituto gestisce l'assicurazione contro gli infortuni, da cui derivi inabilità o morte, nonché per le malattie professionali, a favore degli addetti ai lavori agricoli.

Le prestazioni corrispondono in linea di massima a quelle corrisposte nel settore Industria.

La legge 27 dicembre 1973, n. 852, ha posto il relativo contributo a carico dei datori di lavoro dell'agricoltura, nonché dei concedenti di terreno a compartecipazione ed a piccola colonia, determinandolo a misura percentuale della retribuzione dei lavoratori dipendenti.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi nonché i concedenti di terreni a mezzadria ed a colonia, la

stessa legge 852/1973 ha previsto il pagamento dei contributi nella misura di una quota capitaria annua per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore-allevatore diretto.

I contributi e le quote capitarie annue relativi al settore in esame sono quelli evidenziati nella seguente prospettazione:

anno	quota cap.	%contrib.
1988	300.000	9%
1989	400.000	9%
1990	500.000	9%
1991	500.000	9%
1992	500.000	9% ²⁸

Le rendite esistenti alla fine di ciascuno degli esercizi che vanno dal 1988 al 1992 e i casi di infortunio denunciati (in totale, mortali e definiti con il riconoscimento di una indennità temporanea) nello stesso periodo sono esposti nella seguente tabella:

28. la legge 11 marzo 1988 n.67 (legge fin.1988), all'art.9 ha aumentato a decorrere dal 1988 i contributi al 9% e le quote capitarie come in prospetto.

Rendite ed infortuni

anno	rendite	infortuni	casi
		denunciati*	definiti
1988	330.835	258.727 (621)	231.205
1989	332.500	242.445 (609)	243.597
1990	332.642	251.548 (601)	223.643
1991	333.817	235.887 (479)	228.247
1992	330.822	245.446 (530)	219.185

* tra parentesi i casi mortali

20. GESTIONE MEDICI RADIOLOGI

Per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria dei medici radiologi contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi x e delle sostanze radioattive (legge 20 febbraio 1958, n.93 modificata con le leggi 30 gennaio 1968 , n.47 e 10 maggio 1982, n.251) le principali prestazioni sono costituite da rendite per inabilità permanente (assoluta o parziale) da corrispondere all'interessato ed ai superstiti, oltre ad un assegno *una tantum* in caso di morte.

L'onere dell'assicurazione è a carico dei possessori a qualunque titolo di apparecchi radiologici funzionanti e di sostanze radioattive in uso.

La legge 251/1982, per ovviare alle difficoltà di individuazione della retribuzione media nazionale dei medici radiologi, ha stabilito che la variazione della retribuzione convenzionale deve essere commisurata a quella che interviene nelle retribuzioni iniziali dei medici radiologi ospedalieri.

Le rendite sono state rivalutate a decorrere dal 1° luglio 1987 mentre i contributi sono stati adeguati a decorrere dal 1° settembre 1987 e dal 1° ottobre 1990.

Le rendite esistenti alla fine di ciascuno degli esercizi del periodo in esame sono quelle di cui al seguente prospetto:

infortuni denunciati

anno	rendite	in tot.	mortali	definiti
1988	984	98	3	-
1989	1.041	75	1	-
1990	1.107	83	2	72
1991	1.153	68	2	79
1992	1.180	87	1	73

21. GESTIONE GRANDI INVALIDI DEL LAVORO

Come si è avuto occasione di precisare, l'INAIL provvede alla speciale gestione dei grandi invalidi del lavoro, affidatagli con R.D. 17 agosto 1935, n.1765.

Attualmente la materia è disciplinata dagli artt. 178 e 182 del T.U. del 1965, secondo cui il campo di applicazione della speciale gestione si estende, agli invalidi comunque ammessi a fruire delle varie prestazioni delle gestioni Industria, Agricoltura e Medici esposti a radiazioni ionizzanti, nonché agli assistiti per conto delle singole Casse, Aziende e Amministrazioni di cui all'art. 127 del T.U., che

abbiano una inabilità permanente che riduca la capacità lavorativa di almeno quattro quinti (in casi particolari anche portatori di minori inabilità - art.178, comma 3°).

A seguito della riforma sanitaria e del trasferimento di funzioni alle Regioni e ad altri enti pubblici territoriali, di cui si è detto in precedenza, la gestione provvede soltanto alle funzioni amministrative concernenti gli interventi economici a carattere continuativo, l'erogazione integrativa di fine anno, nonché le prestazioni protesiche speciali, come previsto dall'art.57 della legge 23 dicembre 1978, n.833 (D.P.R. 18 aprile 1979 art.3).

Alle indicate incombenze l'Istituto fa fronte:

- con i mezzi stanziati di anno in anno dal Consiglio di amministrazione sul bilancio delle singole gestioni dell'Istituto;
- con un contributo delle Casse, Aziende e Amministrazioni i cui dipendenti non siano assicurati presso l'INAIL (art.127 T.U. del 1965);
- con l'apporto eventuale derivante da donazioni,

lasciti o erogazioni di terzi.

Per quanto concerne le prestazioni economiche vanno ricordate:

- la delibera del Comitato tecnico 15 novembre 1990 che ha elevato, a partire dal 1 gennaio 1991, le misure delle sovvenzioni di contingenza da £. 470.000 a £. 530.000 per i grandi invalidi con inabilità dall'80% all'89% e da £.700.000 a £.790.000 per i grandi invalidi con inabilità dal 90% al 100% subordinando l'attribuzione di tali aumenti al godimento di un reddito personale inferiore a 15.067.240;

- la delibera 18 luglio 1991 che ha migliorato le misure delle erogazioni integrative di fine anno da £.182.000 a £.273.000 per grandi invalidi per invalidità dall'80% al 100% e da £. 226.000 a £.339.000 per i grandi invalidi portatori di inabilità del 100% con necessità di assistenza personale continuativa, elevando, inoltre, da 22.000.000 più £. 1.080.000 per ogni familiare a carico a £. 23.496.000 più £. 1.153.00 per ogni

familiare a carico il limite di reddito al di sopra del quale non può essere concessa la prestazione;

- la delibera 23 maggio 1991 con cui sono state approvate normative ulteriormente perfezionate ed aggiornate come il nuovo testo dei "criteri per la fornitura degli apparecchi di protesi e presidi agli invalidi del lavoro;

- la delibera 10 marzo 1992 che ha migliorato le misure dell'elargizione in denaro agli invalidi in occasione della giornata del "mutilato del lavoro" elevando la prestazione da £. 182.000 a £. 195.000 per i grandi invalidi e da £. 134.000 a £. 145.000 per i mutilati

Nel periodo in esame l'assegno speciale per sovvenzione di contingenza, e l'assegno speciale in occasione della giornata del "mutilato del lavoro" sono indicati nella pagina seguente.

assegno speciale per sovvenzione di contingenza

anno	i n v a l i d i t à 80%-100%	100%	reddito pers. inferiore a
1989	470.000	700.000	13.449.590
1990	470.000	700.000	13.449.590
1991	530.000	790.000	15.067.240
1992	530.000	790.000	15.067.240

assegno speciale giornata del mutilato del lavoro

anno	mutilati	grandi inval.
1989	120.000	161.000
1990	125.000	170.000
1991	134.000	182.000
1992	145.000	195.000

L'erogazione integrativa di fine anno sempre nello stesso periodo è quella sottoriportata

anno	b e n e f i c i a r i c o n		
	i n a b i l i t à 80%-100%	100%	reddito pers. inferiore a
1988	166.000	206.000	20.000.000
1989	174.000	216.000	22.000.000
1990	182.000	226.000	22.000.000
1991	273.000	339.000	23.496.000
1992	530.000	339.000	23.496.000

Il costo medio pro capite degli interventi è desumibile dalla seguente tabella dove è, altresì, indicato il numero degli assistiti per ciascuno dei cinque esercizi:

costo medio pro capite		
anno	assistiti	costo medio
1988	8.412	980.623
1989	8.778	1.015.099
1990	8.629	1.064.746
1991	8.657	1.257.259
1992	7.942	1.572.317

22. ALTRE GESTIONI

L'INAIL cura in fine una serie di gestioni per conto di altri soggetti, fra i quali di particolare rilievo sono lo Stato, le amministrazioni regionali ed Istituti Esteri.

Le gestioni per conto dello Stato sono le seguenti:

1- prestazioni ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato;

2- prestazioni ad assistiti da speciali gestioni a carico dello Stato:

- a) silicosici rimpatriati dal Belgio - l. 1.1115/1962;
- b) rimpatriati dalla Libia - l. 7441970 ;
- c) infortuni dovuti a rischio di guerra - l. 52/1949;
- d) operai italiani ingaggiati dalle forze armate alleate - d.l. 505/1944;
- e) operai italiani infortunati nella Germania Orientale - D.L.C.P.S. 919/1947;
- f) catastrofe del Vajont - l. 357/1964;
- g) operai al seguito delle FF.AA. - convenzioni 30-5-1919;
- h) calamità naturali l. 6/1969: l. 979/1970: l. 36/73

- i) cittadini colpiti dal terremoto in provincia di Viterbo -l. 282/71;
- l) terremotati Sicilia - 241/1968;
- m) detenuti civili-adulti;
- n) terremotati Friuli - l. 336/1976;
- o) Jugoslavia;
- p) accordo Germania Federale per infortuni nel territorio italiano;
- q) detenuti civili- minori;
- r) rimpatriati Romania;
- s) terremotati novembre 1980;
- t) personale sanitario Istituti prevenzione e pena;
- u) Val di Flemme (d.l. 480/1985;
- v) Accordo Germania Federale per infortuni fuori del territorio italiano.

Va in fine ricordato il Centro per sperimentazione ed applicazioni di protesi sito in Vigorso di Budrio per il quale il D.P.R. 18 luglio 1984 n. 782 ha previsto apposita autonomia gestionale.

Il centro ha fornito in ciascuno degli esercizi del periodo in esame le protesi di cui alla seguente

tabella nella quale è indicato, altresì, il numero dei soggiorni di cui hanno fruito gli invalidi ospiti del Centro:

Centro protesi di Vigorso di Budrio

anno	n.protesi	n.soggiorni
1988	6.057	20.381
1989	6.907	20.720
1990	6.736	21.473
1991	7.020	18.478
1992	7.492	18.311

CAPITOLO VII - LA GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

23. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'impostazione contabile del bilancio dell'Ente è unitaria per tutte le attività dal medesimo svolte, ad eccezione della speciale gestione "Grandi invalidi del lavoro" che viene elaborata separatamente giusta le prescrizioni di cui al capo IX del D.P.R.: 30 giugno 1965, n.1124 -T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Nel periodo in riferimento, i provvedimenti deliberativi dei bilanci preventivi e consuntivi sono stati adottati tutti tempestivamente. Nel prospetto che segue si dà atto delle relative date di deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione:

date di deliberazione

anno	bilancio previsione	bilancio consuntivo
1988	22 ottobre 1987	26 luglio 1989
1989	19 ottobre 1988	25 luglio 1990
1990	22 novembre 1989	30 luglio 1991
1991	27 novembre 1990	1° luglio 1992
1992	20 novembre 1991	31 luglio 1993

I bilanci sono stati trasmessi al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero del tesoro, ai fini della loro approvazione, ai sensi delle disposizioni vigenti al riguardo alle date di cui alla seguente tabella:

date di invio ai Ministeri vigilanti

anno	bilancio previsione	bilancio consuntivo
1988	18 novembre 1987	3 agosto 1989
1989	14 novembre 1988	2 agosto 1990
1990	2 dicembre 1989	8 agosto 1991
1991	4 dicembre 1990	10 luglio 1992
1992	29 novembre 1991	10 agosto 1993

Ciò posto, va preliminarmente osservato che anche per i primi tre esercizi del periodo in esame si è riproposto il problema, evidenziato in precedenti

referti della Corte dei conti, del contrasto tra il principio dell'annualità del bilancio, cui è improntato il D.P.R. 696/1979, ed il sistema "a conguaglio" adottato per la riscossione delle entrate contributive, che supera per sua natura l'arco temporale dell'anno.

Ai sensi degli artt. 28 e 44 del T.U. 1124 del 1965, infatti, il pagamento dei premi ha luogo mediante corresponsione di quote anticipate e definitiva regolazione sulla base di apposita dichiarazione resa dal datore di lavoro nel termine di trenta giorni successivi alla scadenza delle rate di premio.

Secondo l'art. 44, 2° e 3° comma, entro dieci giorni decorrenti da quello della comunicazione fatta dall'Istituto, debbono essere pagate dal datore di lavoro le quote residue di premio determinate dalla variazione di rischio e dai conguagli operati, mentre, ove risulti un conguaglio di premi a favore del datore di lavoro, il rimborso deve essere effettuato entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione.

Tale sistema, comportando la definizione nell'anno successivo di rilevanti partite creditorie e debitorie, incide sull'entità dei residui e fa sì che fra gli stessi vengano computate entrate e spese previste ma non ancora accertate o impegnate, con la conseguenza che la stessa attendibilità delle risultanze della gestione viene ad essere inficiata.

A tale situazione si è ovviato con l'operazione tecnico-contabile, effettuata in sede di variazione del bilancio 1991²⁹, con cui la regolazione premi è stata riportata all'esercizio nel quale le corrispondenti somme divengono esigibili, non iscrivendo in bilancio il corrispondente importo dei premi del 1991.

Il provvedimento in questione è stato disposto per adeguare le rilevazioni contabili relative ai premi ai canoni della competenza finanziaria, assecondando l'orientamento in tal senso manifestato dalla Corte

29. operazione disposta con delibera del Consiglio di amministrazione n.61 del 6 novembre 1991 .

dei conti e condiviso dall'autorità di vigilanza³⁰.

Al riguardo giova, altresì, rilevare che l'Amministrazione, recependo le indicazioni del Ministero del tesoro, come sottolinea l'organo di controllo interno nella sua relazione al bilancio consuntivo 1991, ha sanzionato, con delibera del 25 marzo 1992, n.23, ai sensi degli artt. 55 e 8 della legge 88/89, nell'ordinamento contabile dell'Ente il relativo principio informatore.

In ordine agli andamenti gestionali, quali emergono dai bilanci consuntivi, torna opportuno indicare i criteri con i quali è stata effettuata la esposizione sintetica ed analitica dei relativi elementi.

Al riguardo va precisato che la elaborazione dei conti finanziari è stata effettuata nell'osservanza dei principi introdotti nell'ordinamento dalla novazione legislativa verificatasi nel corso del 1988 cosicché i bilanci non seguono più l'impostazione in base ai criteri di classificazione delle entrate e

30. cfr. determinazione della Corte dei conti n.2027 del 1989, nota del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 4 ottobre 1989.

delle spese di cui al D.P.R. n.696/1979, bensì a quelli cui è ispirato lo schema di bilancio allegato al nuovo regolamento contabile che l'Ente si è dato in applicazione dell'art.5, lettera g), della legge 88/1989.

La ricordata legge 9 marzo 1989, n. 88, ha attribuito, come è noto, al Consiglio di Amministrazione dell'Ente la potestà deliberativa in materia di regolamentazione e di organizzazione con riguardo alla gestione economico-finanziaria e ciò al fine di consentire lo svolgimento delle attività istituzionali e gli investimenti mobiliari ed immobiliari con criteri di economicità e imprenditorialità.

Detta legge, infatti, ha previsto, come è stato già rilevato, un'ampia autonomia in materia contabile, con l'attribuzione all'Ente della possibilità di derogare ai vincoli imposti dalla legge 70/1975 e dal D.P.R. 696/1979.

E' stata confermata l'unitarietà della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto con la redazione in un unico bilancio delle gestioni relative all'industria, dell'agricoltura e dei medici

esposti a radiazioni ionizzanti.

I bilanci in esame si articolano, pertanto, nelle esposizioni di dati ed elementi contabili che fanno capo al rendiconto finanziario delle entrate e delle spese, alla situazione patrimoniale, al conto economico e alla situazione amministrativa.

Il rendiconto finanziario e la situazione amministrativa sono unici per tutta l'attività dell'Istituto mentre la situazione patrimoniale ed il conto economico sono suddivisi in base alle risultanze delle gestioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali nell'industria-commercio-pubblici esercizi, nell'agricoltura e per i medici esposti a radiazioni ionizzanti.

Forma, inoltre, parte integrante del bilancio il conto consuntivo della speciale gestione grandi invalidi del lavoro contenente il dettaglio delle varie forme di intervento per l'erogazione delle prestazioni integrative dell'assicurazione.

Per una migliore comprensione degli elementi contabili relativi all'andamento della gestione

riferita ai singoli esercizi finanziari in esame, torna conto evidenziare i dati più significativi sia nella prospettazione delle entrate che in quella delle spese.

Gli indicati elementi contabili saranno tenuti ovviamente distinti per ciascuno esercizio per consentirne la comparazione con i corrispondenti elementi riportati dai vari conti consuntivi.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

		R E N D I C O N T O F I N A N Z I A R I O (in miliardi di lire)										
		1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992	
E N T R A T E :		S P E S E :										
Contribuzioni (Titolo I)		Correnti (Titolo I)										
- premi industrie	7.435,4	8.290,4	9.016,3	8.471,5	10.906,5	0,6	0,6	1,2	1,6	1,5		
- contributi agricoltura	635,6	728,0	836,0	710,7	880,0	536,1	565,4	725,3	858,0	832,5		
- premi medici Rx	24,9	24,8	37,6	64,8	84,1	59,9	81,7	67,0	66,9	158,8		
- addizionale ex ANMIL	29,0	34,8	35,8	37,9	52,1	360,9	383,2	427,6	497,9	475,3		
Totale	8.124,9	9.078,0	9.925,7	9.284,9	10.927,7	6.421,5	6.971,8	7.516,3	8.225,8	9.020,3		
Da trasferimenti correnti (Tit. II)	-	-	0,3	-	0,1	459,5	518,4	604,7	653,3	693,6		
Altre entrate correnti (Tit. III)												
- beni e servizi	9,7	10,4	9,8	7,5	12,2	8,9	8,4	5,0	2,7	15,9		
- redditi patrimoniali	430,7	474,0	460,5	437,2	526,1	112,9	106,3	108,0	135,7	105,9		
- poste correttive e compensative	153,5	188,5	197,6	235,4	246,8	366,4	301,1	259,7	75,6	266,3		
- poste non classificabili	264,4	471,3	288,4	63,8	59,8	38,5	65,1	55,0	28,2	83,1		
Totale	858,3	1.144,2	964,3	743,9	844,9	8.325,2	8.982,0	9.769,8	10.545,7	11.653,2		
Totale entrate correnti	8.983,2	10.222,2	10.890,3	10.028,8	12.772,7							
Allocazione beni - riscossione												
- crediti (Titolo IV)	953,9	699,8	1.141,4	241,9	91,4	27,4	41,2	102,9	359,8	350,8		
- accensione prestiti (Titolo VI)	92,3	90,9	91,0	178,6	178,0	16,3	13,2	26,6	56,3	89,9		
- partite di giro (Titolo VII)	587,8	640,9	727,5	688,1	834,0	743,2	686,8	833,8	380,6	631,2		
Totale entrate	10.617,2	11.653,8	12.850,2	11.137,4	13.876,14	16,5	20,1	25,1	12,2	14,7		
Disavanzo finanziario	-	-	-	951,5	-	77,7	82,8	94,9	125,8	163,8		
Totale a pareggio	10.617,2	11.653,8	12.850,2	12.088,9	13.876,1	881,1	842,1	1.083,3	854,7	1.250,4		
Totale entrate	10.617,2	11.653,8	12.850,2	11.137,4	13.876,14	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5		
Disavanzo finanziario	-	-	-	951,5	-	587,8	640,9	727,5	688,1	834,0		
Totale a pareggio	10.617,2	11.653,8	12.850,2	12.088,9	13.876,1	9.794,6	10.465,4	11.581,0	12.088,9	13.730,1		
						822,6	1.188,4	1.269,2	-	138,0		
						10.617,2	11.653,8	12.850,2	12.088,9	13.876,1		

24. LA GESTIONE FINANZIARIA

Nella precedente pagina è riportata una prospettazione sintetica del rendiconto finanziario delle Entrate e delle Spese.

Dai dati in essa evidenziati emerge che gli esercizi relativi al 1988, 1989, 1990 e 1992 chiudono con un avanzo finanziario pari rispettivamente a miliardi 822,6, 1.188,4, 1.269,2 e 138,0 mentre l'esercizio 1991 mostra un disavanzo finanziario pari a 951,5 miliardi.

Relativamente al disavanzo finanziario con cui si è chiuso l'esercizio 1991 c'è da osservare che la gestione di tale esercizio è stata interessata dall'operazione tecnico-contabile di slittamento alla competenza del 1992 della regolazione premi 1991, operazione che, come più sopra riferito, ha consentito di riallineare ai principi della competenza finanziaria la rilevazione in contabilità dei premi, in precedenza effettuata sulla base del principio della competenza assicurativa, secondo la prescrizione regolamentare all'uopo introdotta

nell'ordinamento contabile dell'Istituto.

Le risultanze ora evidenziate vanno lette alla luce dell'andamento del tasso percentuale di crescita delle entrate e delle spese di parte corrente del quinquennio in esame, quale risulta dal prospetto che segue:

Entrate e spese di parte corrente
andamento, percentuale di crescita e relativi saldi

anno	entrate correnti		spese correnti		s a l d i	
	importo	% cres.	importo	% cres.	importo	% cresc.
1988	8.983,2	10,2	8.352,2	8,1	631,0	2,1
1989	10.222,2	13,8	8.982,0	7,5	1.240,2	6,3
1990	10.890,3	6,5	9.769,8	8,7	1.120,5	- 2,2
1991	10.028,8	- 7,9	10.545,7	7,9	- 516,9	- 15,8
1992	12.772,7	27,3	11.653,2	10,5	1.119,5	16,8

Particolarmente significativa appare l'analisi dell'andamento, nel periodo in esame, delle entrate contributive e delle spese per attività istituzionali delle singole gestioni così come emergono dalle rispettive prospettazioni:

Gestione industria

anno	contrib.ve	istit.li	differenze
1988	7.474,4	4.949,8	2.514,6
1989	8.325,2	5.391,8	2.933,4
1990	9.052,1	5.823,6	3.228,5
1991	8.509,3	6.461,7	2.047,6
1992	10.963,5	7.101,2	3.862,3

Le entrate sono comprensive dell'addiz.ex AMIL

Gestione agricoltura

anno	entrate contrib.ve	spese istit.li	differenze
1988	635,6	1.456,4	-820,8
1989	727,9	1.562,9	-835,0
1990	835,9	1.671,9	-836,0
1991	710,7	1.741,9	-1.031,6
1992	880,0	1.849,1	-1.014,1

Gestione medici Rx

anno	entrate contrib.ve	spese istit.li	differenze
1988	24,8	15,2	9,6
1989	24,8	16,8	8,0
1990	37,6	20,6	17,0
1991	64,8	22,0	42,8
1992	84,0	24,9	59,1

Dai dati sopra indicati emerge che la gestione industria, la cui tariffa premi è stata modificata in aumento a decorrere dal 1° luglio 1988, mostra nel periodo in esame un costante miglioramento, fatta eccezione per la gestione relativa all'esercizio 1991 influenzata, come più sopra precisato, dall'operazione tecnico-contabile di slittamento alla competenza del 1992 della regolazione premi 1991.

La gestione agricoltura ha conservato, sostanzialmente, nel quinquennio, il consueto andamento deficitario di natura essenzialmente strutturale nonostante l'applicazione delle misure contributive stabilite dalla legge 11 marzo 1988, n.67 (finanzia-

ria 1988) che ha elevato a £ 300.000 la quota capitaria annua a carico dei lavoratori autonomi (ridotta a £ 195.000 per quelli residenti in comuni montani) ed al 9% l'aliquota sui salari dei lavoratori dipendenti e nonostante gli ulteriori aumenti della quota capitaria passata a £. 400.000 e a £. 500.000 nel 1989 e nel 1990 rispettivamente e in tale ultima misura è stata mantenuta nei successivi esercizi 1991 e 1992.

La gestione medici radiologi evidenzia ancora una forte tenuta della sua solidità, notevolmente marcata negli ultimi tre esercizi.

Passando all'esame di altre voci del rendiconto finanziario - parte Entrate - va rilevato che nella categoria 9^a (poste correttive e compensative di spese correnti) sono previsti proventi dell'Istituto, aventi carattere di reintegro costi, tra i quali meritano di essere segnalati quelli concernenti il recupero spese sostenute per la gestione immobiliare il cui importo, per quello che figura iscritto fra i residui attivi alla data del 31 dicembre 1992, è pari a miliardi 12,378.

Tale posizione debitoria nei confronti dell'Istituto deriverebbe in parte dal mancato recupero, nel corso di diversi esercizi, di somme dovute, da conduttori di immobili di proprietà dell'Ente, a conguaglio di oneri accessori. In merito a tale questione è in corso l'acquisizione di elementi di conoscenza atti a valutare l'esatta portata del fenomeno.

La categoria 10⁷ (entrate non classificabili in altre voci) comprende i soprappremi di rateizzazione, gli interessi per ritardato pagamento e le entrate per sanzioni civili.

Nei due ultimi esercizi sono rilevabili ragguardevoli differenze fra i dati previsionali e gli accertamenti effettivi, attribuite dall'istituto, per quanto riguarda detta categoria, alla reiterazione dei provvedimenti normativi in materia di condono previdenziale; permane, poi, la rilevante discrasia, già rilevata nelle precedenti relazioni, tra gli accertamenti e le riscossioni le quali nei primi tre esercizi in esame sono pari rispettivamente al 6,2%, al 4,1% e all'8,8%.

Per quanto riguarda le partite di giro le divergenze fra previsioni ed accertamenti permangono anche se in forma attenuata rispetto a quelle segnalate nella precedente relazione:

Le partite in conto sospeso, riferentesi a poste che non trovano immediata imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio e che, in attesa della definizione contabile, vengono transitati nei cosiddetti "conti di transito", appaiono, negli esercizi in esame, al di là delle divergenze tra previsioni ed accertamenti, sensibilmente ridotte (rispettivamente 16,0, 29,8, 13,6, 8,7 e 10,3 miliardi) a fronte degli importi accertati nei due esercizi oggetto di referto della precedente relazione (54,7 e 53,7 miliardi).

La segnalata circostanza si presta a considerazioni positive in quanto, come altre volte rilevato, la mancata tempestività dell'allocazione delle poste contabili incide sulla chiarezza e quindi sull'attendibilità delle relative scritture.

Mentre in ordine alle spese concernenti organi, personale, beni di consumo e servizi, nonché

prestazioni istituzionali si fa rinvio ai pertinenti paragrafi (Cap.lo V), si rileva che la maggiore spesa di miliardi 91,8, verificatasi nell'esercizio 1992 a carico del capitolo 326 (integrazione fondo rendite vitalizie) della categoria 3[^], è dovuta, principalmente, alla quota di ripianamento dell'esercizio dei fondi conseguente alla definizione dei relativi bilanci tecnici per il triennio 1991-93 al fine di adeguarli ai più elevati livelli retributivi fissati dal D.P.R. n.43/1990 in attuazione del D.P.R. n.346/1983.

In ordine ai trasferimenti passivi (6[^] categoria), va precisato che le voci principali si riferiscono al contributo al fondo sanitario nazionale (per il quale nel periodo sono stati rispettivamente impegnati miliardi 145,8, 151,6, 158,5, 166,4 e 173,9), al contributo per il finanziamento dell'attività assistenziale (miliardi 4,8 per ogni esercizio), al contributo ex Enaoli (miliardi 134,9, 159,9, 193,4, 198,2 e 226,1), al contributo ex Enpi (miliardi 144,2, 168,7, 203,5, 198,2 e 226,1), al contributo agli Istituti di patronato e di assistenza

sociale (miliardi 24,0, 26,9, 36,1, 32,3 e 35,3) nonché al contributo all'Istituto italiano di medicina sociale (miliardi 0,7, 1,0, 1,1, 1,1 e 1,8).

Nella stessa categoria è compreso il capitolo 397 concernente "interventi assistenziali a favore del personale in servizio e delle loro famiglie" sul quale sono stati impegnati miliardi 4,1 nel 1988, 4,5 nel 1989, 6,3 nel 1990, 6,8 nel 1991 e 6,9 nel 1992.

Il contributo per il finanziamento delle attività assistenziali (cap.391) è da porre in relazione alle disposizioni del ricordato D.P.R 18 aprile 1979, in base alle quali le funzioni amministrative di carattere assistenziale non previdenziali svolte dall'INAIL sono state trasferite alle regioni, ai comuni e alle comunità montane. In sostituzione della effettiva erogazione delle spese attinenti alle funzioni trasferite, l'INAIL è tenuto, in base all'art. 6 del più volte citato decreto al versamento di un contributo stabilito in £ 4,857 miliardi.

Il contributo a favore di istituti di patronato e di assistenza sociale è determinato percentualmente

sui premi e contributi incassati con decreto interministeriale.

Gli importi complessivamente impegnati nelle voci della categoria sono rispettivamente miliardi 459,4 nel 1988, 518,4 nel 1989, 604,6 nel 1990, 653,2 nel 1991 e 693,5 nel 1992. L'aumento percentuale a partire dal 1989 è stato, di anno in anno, pari a 12,83%, 16,63%, 8,03% e 6,16% rispettivamente.

Gli aumenti che si registrano nelle voci relative ai contributi per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale ai sensi della legge 23 dicembre 1977, n. 833, al contributo per il finanziamento dell'attività assistenziale ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1979, agli importi versati ai sensi della legge 641/1978 ed afferenti ai contributi al soppresso ENAOLI, nonché alle somme destinate al soppresso ENPI sono da attribuire al maggior gettito dei premi riscossi, cui dette contribuzioni sono commisurate.

Circa la categoria (7^a) concernente gli oneri finanziari, che nel 1992 evidenzia impegni per 15,891 miliardi, va preliminarmente precisato che la maggior

parte degli stessi attengono agli interessi dovuti al Cassiere unico (Credito Italiano) sullo scoperto di conto corrente derivante dal ricorso a rilevanti anticipazioni di cassa verificatesi in più occasioni nell'esercizio per il mancato o ritardato o parziale accreditalmento dei fondi giacenti sul c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale.

Per la verità, a far tempo dal settembre 1991, si è verificato che richieste di accreditalmento fondi, formulate dall'Istituto nel rispetto delle relative disposizioni in materia ed in presenza di larghe disponibilità sul relativo conto corrente infruttifero, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, non hanno conseguito esito o l'hanno conseguito con ritardo e/o solo parzialmente.

In tali casi, per soddisfare esigenze di ordine istituzionale, l'Istituto ha dovuto fare ricorso ad anticipazioni di cassa presso il Cassiere unico assumendone i relativi oneri.

Ritenuto potersi cogliere, nello svolgimento del rapporto Tesoro-INAIL, profili di violazione della normativa che disciplina la tenuta dei conti correnti

infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato, il magistrato della Corte dei conti delegato al controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto deferì la relativa questione all'esame della competente Sezione della Corte, la quale, a seguito dell'adunanza del 18 maggio 1993, emise determinazione di non conformità a legge del comportamento del Ministero del Tesoro stabilendo, in merito alla pretesa dell'Ente al reintegro degli oneri corrisposti all'azienda di credito cassiere per anticipazioni di cassa operate nel 1991 e 1992, essere compito dello stesso Istituto porre in essere le iniziative idonee a farla valere .

A tale ultimo riguardo il Commissario straordinario dell'ente, con nota 14 aprile 1994 diretta al delegato al controllo dell'Istituto, ebbe a formulare espressa riserva di fornire notizie sugli sviluppi della relativa questione.

Con riferimento alla categoria riguardante le poste correttive e compensative, una particolare notazione va fatta in ordine alla voce "restituzione premi e contributi di assicurazione" che trae origine dalla

ricordata discrasia temporale fra esercizio finanziario e sistema di accertamento dei premi.

Negli esercizi in esame, come si desume dalla seguente prospettazione, risulta continuare l'inversione della tendenza in aumento dei relativi importi passati dai 308 miliardi del 1987 ai 302 del 1988, ai 253 del 1989, ai 212 del 1990, ai 13 del 1991³¹ e ai 198 del 1992:

restituzione premi e contributi di assicurazione
(cap.420)

anno	prev,ne	impegni	pagamenti
1988	304,0	302,9	81,4
1989	260,0	253,0	57,2
1990	270,0	212,5	64,3
1991	50,0	13,9	12,4
1992	200,0	198,4	128,8

Il fenomeno del ritardo dei rimborsi dovuti ai datori di lavoro per esazioni non dovute, pur avendo

31.nell'esercizio 1991, come già precisato in altra parte della presente relazione, a seguito dell'operazione tecnico-contabile che ha consentito di riallineare ai principi della competenza finanziaria la rilevazione in contabilità dei premi, in precedenza effettuata sulla base della competenza assicurativa, la regolarizzazione premi 1991 è confluita nell'esercizio 1992.

assunto una tendenza alla riduzione, merita di essere ulteriormente seguita specie con riguardo ai pagamenti, i quali risultano essere effettuati in tempi piuttosto lunghi. Di conseguenza l'Istituto va sollecitato perché adotti iniziative idonee a ridurre in misura sempre più accettabile il segnalato ritardo che, come è stato sottolineato nelle precedenti relazioni si configura in un onere aggiuntivo non giustificabile a carico dei datori di lavoro.

In ordine alle spese in conto capitale va intanto ricordato che gli investimenti dell'Istituto sono soggetti alle disposizioni generali dettate per gli enti previdenziali dall'art. 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

Tale normativa fa obbligo a detti enti di adottare entro 30 giorni dall'inizio di ciascuno esercizio il piano annuale di impiego dei fondi disponibili, considerandosi tali le somme eccedenti la normale liquidità di gestione.

Il piano è soggetto all'approvazione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e dai Ministri

del tesoro e del bilancio, i quali debbono rendere la loro pronuncia entro 60 giorni.

I piani di impiego devono destinare ad investimenti immobiliari una quota di detti fondi, fissata dalla legge 15 febbraio 1980, n. 25 nei limiti tra il 30% e il 40%.

Ai sensi dell'art. 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457, una quota di questo importo è destinato al finanziamento dell'edilizia convenzionata e agevolata; con deliberazione del 26 ottobre 1978 il CIPE ha fissato nella misura del 50% tale aliquota.

Altre innovazioni sono state apportate dall'art. 5 della legge 29 aprile 1981, n. 155, il quale al terzultimo e penultimo comma così dispone:

- su richiesta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale o dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, una quota non superiore al 10% dei fondi disponibili è destinata, in aggiunta alle quote percentuali sopradette, all'acquisto e alla costruzione di immobili per uso ufficio da assegnare in locazione alle amministrazioni medesime;
- l'acquisto e la costruzione di immobili e strutture

per uso degli uffici e per alloggi di servizio non rientrano tra gli impieghi dei fondi disponibili da contenere entro le suindicate quote percentuali.

Inoltre vanno considerate:

- le disposizioni contenute nell' art. 64 della legge 14 maggio 1981, n. 219, che fanno obbligo all'INAIL - per il triennio 1981/83 - di destinare ad interventi nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980, il 50% dei fondi previsti per i propri programmi immobiliari;
- tale ultimo obbligo è stato reiterato per il triennio 1985/87 della legge 31 maggio 1985, n. 211.

Sono poi da ricordare:

- la legge n. 730 del 28 ottobre 1986, che ha previsto per il periodo 1986/90 la destinazione del 20% dei fondi disponibili per l'acquisto di edilizia residenziale per le zone colpite dal sisma del 1980;
- la legge n. 120 del 27 marzo 1987, che ha elevato dal 40% al 50% per gli anni 1986/90 la percentuale da destinare agli investimenti immobiliari di cui

all'art. 65 della legge 30 aprile 1969 n. 153;

- il D.L. 13 maggio 1991, convertito con modificazione nella legge n. 12 luglio 1991, n. 203, che all'art. 18 ha stabilito per gli enti pubblici gestori di forme di previdenza e di assistenza l'obbligo di utilizzare, nel periodo 1990/1995, una quota dei fondi destinati agli investimenti immobiliari per la costruzione e l'acquisto di immobili a destinazione residenziale per i dipendenti statali trasferiti per esigenze di servizio, tenendo conto nell'investimento della intensità abitativa e della consistenza degli uffici statali; la quota predetta è stata fissata con D.M. 23 settembre 1991 in misura pari al 30%.

Il residuo dei fondi disponibili è impiegato secondo le disposizioni dell'ordinamento particolare dell'Ente che (Statuto art. 21) prevedono l'acquisto di titoli, nonché l'investimento in immobili, di regola destinati ad uso ufficio o ad abitazioni degli impiegati (come già ricordato queste ultime destinazioni formano ora oggetto dell' art. 5 della legge 155/1981 che ne esclude il computo fra gli

impieghi da contenere entro le quote di legge).

Negli esercizi 1988/1990, come già nei due precedenti esercizi, l'Istituto si è trovato nella condizione di non poter predisporre il piano di impiego dei fondi disponibili per mancanza di somme eccedenti le normali liquidità di gestione.

Di conseguenza gli investimenti realizzati in detti esercizi sono stati limitati ad iniziative a fini istituzionali e, per gli immobili destinati a reddito, ad interventi straordinari ai quali l'Istituto è tenuto in forza di legge ovvero a spese per compensi revisionali e maggiori oneri per appalti in corso.

Diversa e più favorevole si è presentata la situazione nel 1991 e nel 1992. Per effetto, infatti, di disponibilità di cassa sono stati predisposti per i due esercizi i relativi piani dei fondi disponibili.

Il piano per l'esercizio 1991 è stato deliberato dal competente organo dell'Istituto in data 18 aprile 1991 e trasmesso con nota 15 maggio 1991 al Ministero del lavoro che - di concerto con i

Ministeri del tesoro e del bilancio, lo ha approvato il 5 settembre 1991.

Per l'esercizio 1992, il piano deliberato il 19 dicembre 1991 e trasmesso al Ministero del lavoro il 16 gennaio 1992, è stato da quest'ultimo approvato, di concerto con i Ministeri del tesoro e del bilancio, il 22 aprile 1992.

Gli impegni di spesa relativi alle iniziative immobiliari complessivamente realizzate in ciascuno degli esercizi del periodo in esame sono quelli evidenziati nella prospettazione che segue.

Acquisizione beni di uso durevole ed
opere immobiliari (categoria 11[^])

anno	impegni*
1988	27,4
1989	41,2
1990	102,9
1991	359,8
1992	350,8

* in miliardi

Prendendo in considerazione gli ultimi due esercizi, per i quali sono stati predisposti i piani di impiego dei fondi disponibili, le spese relative si riferiscono:

- per miliardi 44,5 a fondi destinati nel 1991 ad investimenti a favore del Ministero del lavoro e dell'INPS ex art. 51 legge 155/1981 (cap. 700);

- per miliardi 183,5 a fondi destinati nel 1991 in parte alla quota di riserva per l'acquisto e la costruzione di immobili da dare in locazione a dipendenti statali trasferiti per esigenze di servizio (ex art.18 D.L n.76/1991 convertito nella legge n.203/1991) nonché all'attuazione del programma immobiliare predisposto dall'Istituto concernente tra l'altro gli interventi di straordinaria manutenzione (cap.700);

- per miliardi 131,7, ancora nel 1991, ad interventi di natura istituzionale per l'acquisto di immobili destinati ad uffici e Centri medico-legali (capp. 700-706) nonché per la ristrutturazione del complesso sito in S.Benedetto val di Sambro e per opere di Vigorso di Budrio;

- per miliardi 127,7 a fondi destinati nel 1992 ad investimenti a favore del Ministero del lavoro e dell'INPS ex art. 51 l. n. 155/1991 (cap.700);
- per miliardi 169,4 a fondi destinati nel 1992 per 153,2 alla quota di riserva per l'acquisto e la costruzione di immobili da dare in locazione a dipendenti statali trasferiti per esigenze di servizio (ex art.18 D.L n.76/1991 convertito nella legge n.203/1991), per miliardi 14,1 all'attuazione del programma immobiliare predisposto dall'Istituto concernente gli interventi di straordinaria manutenzione (cap.700) e per miliardi 2,0, all'acquisto di un immobile da destinarsi a reddito;
- per miliardi 53,6, ancora nel 1992, ad interventi di natura istituzionale per l'acquisto di immobili destinati ad uffici e a Centri medico legali nonché per la ristrutturazione di diversi stabili dell'Istituto.

Gli impegni di spesa, per partecipazioni ed acquisto di valori mobiliari nel periodo in riferimento (rispettivamente miliardi 743,2, 684,8, 833,8, 300,6 e 631,2), si riferiscono, come è dato

desumere dalle relazioni ai consuntivi:

- nel 1988 e nel 1989, per intero, al rinnovo di parte dei Buoni ordinari del tesoro alle scadenze;
- nel 1990, quasi interamente, al rinnovo di B.O.T. in scadenza;
- nel 1991 esclusivamente ad investimenti in titoli di Stato, dei quali 178 miliardi in attuazione di nuovi investimenti in B.T.P. di cui al piano di impiego dei fondi disponibili;
- nel 1992 solo 293,4 miliardi risultano utilizzati, quasi per intero, per investimenti in titoli di Stato operati in attuazione di parte del nuovo piano di impiego dei fondi. La somma residua di miliardi 335,2, pur impegnata nell'anno, subisce uno slittamento al 1993.

Con riguardo alla sussistenza nel 1990 nel portafoglio di titoli a breve, di cui si sta ancora occupando il Procuratore della Corte dei conti sotto il profilo della eventuale violazione del limite delle disponibilità detenibili presso il sistema bancario, si può dare atto che l'Istituto in relazione alle direttive impartite al riguardo dai

ministeri vigilanti ed in considerazione della impossibilità di gravare con detti titoli sul plafond autorizzato (lire 500 miliardi) ha proceduto alla dismissione di detti titoli dandone comunicazione al Ministero del Tesoro con nota del 7 febbraio 1991.

Per completezza di referto si significa che della permanenza in portafoglio dei titoli a breve è stata data formale indicazione nei bilanci di previsione e nei consuntivi fino al dicembre 1990 come si evince dalla nota 15 giugno 1993 inviata dal Commissario straordinario dell'Ente alla Procura della Corte dei Conti.

25.I RESIDUI

(in miliardi di lire)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ATTIVI						
Residui attivi all'inizio dell'esercizio provenienti da esercizi precedenti	6.887,4	7.692,7	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7
Variazioni in + o in - (riaccertamenti)	- 318,0	- 184,2	- 929,5	- 924,2	- 137,9	- 283,5
Totale	6.569,4	7.508,5	7.963,4	7.987,0	8.029,6	6.225,2
Rimasti da riscuotere	5.212,6	5.653,2	5.602,9	4.764,5	4.653,0	4.465,0
Residui attivi dell'esercizio	2.480,1	3.239,7	3.308,3	3.403,0	1.855,7	1.955,1
TOTALE A FINE ESERCIZIO	7.692,7	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7	6.420,1
Residui attivi iniziali	6.887,4	7.692,7	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7
Residui attivi finali	7.692,7	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7	6.420,1
Differenza rispetto all'esercizio precedente	805,3	1.200,2	18,3	- 743,7	- 1.658,8	- 88,6

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PASSIVI						
Residui passivi all'inizio dell'esercizio provenienti da esercizi precedenti	2.201,7	1.725,7	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8
Variazioni in + o in - (riaccertamenti)	- 346,7	- 58,0	- 117,7	- 143,4	- 5,0	- 100,5
Totale	1.855,0	1.667,7	1.576,2	1.420,2	1.513,9	1.629,3
Rimasti da pagare	1.067,0	1.070,3	932,1	859,5	838,0	848,7
Residui passivi dell'esercizio	658,7	623,6	631,5	659,4	891,8	1.330,1
TOTALE A FINE ESERCIZIO	1.725,7	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8	2.178,8
Residui passivi iniziali	2.201,7	1.725,7	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8
Residui passivi finali	1.725,7	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8	2.178,8
Differenza rispetto all'esercizio precedente	- 476,0	- 31,8	- 130,3	- 44,7	210,9	449,0

Come è dato desumersi dalla prospettazione riportata nella precedente pagina, il fenomeno dei residui attivi ha subito nei primi due esercizi del periodo in esame un ulteriore, significativo incremento, passando dai 7.692,7 miliardi del 1987 agli 8.892,8 del 1988 e agli 8.911,1 del 1989. Dopo tale ultimo esercizio, nel quale il ritmo di crescita è sensibilmente diminuito, si ha una inversione di tendenza con un decremento di 743,7 miliardi nel 1990 e, addirittura, di 1.638,7 miliardi nel 1991 per scendere a 88,7 miliardi nel 1992.

Al riguardo va osservato che negli esercizi in esame, contrariamente a quanto si era verificato nel passato, sia il tasso di riscossione dei premi di competenza sia il corrispondente dato relativo ai residui sono andati via via crescendo anche se con diverso ritmo. Il tasso di riscossione dei premi della competenza, infatti, è passato dal 71,3% del 1988 al 93% del 1992, quello della riscossione dei residui è passato dal 27,04% del 1988 al 48,65% del 1991 per scendere all'11,37% nel 1992.

Al riguardo di tale ultimo dato c'è da rilevare che

la flessione rispetto all'andamento positivo precedente, come viene precisato nella relazione al consuntivo, è dovuta soprattutto ai riflessi della congiuntura economica sfavorevole manifestatasi a partire dal secondo semestre 1992, nonché all'effetto frenante dei reiterati provvedimenti di condono previdenziale nel pagamento dei debiti pregressi relativi alle omissioni contributive.

Pur in presenza di un innegabile migliore andamento nella riscossione dei residui, non si può fare a meno, a fronte della loro ancora rilevante entità (6.420 miliardi dei quali 4.464,9 anteriori al 1992), di reiterare l'invito, già rivolto all'Istituto nelle precedenti relazioni, ad assumere più idonee iniziative per ricondurre entro termini fisiologici la portata del fenomeno in parola.

Per quanto riguarda i residui passivi, il prospetto ne evidenzia un'ulteriore graduale riduzione, rispetto al precedente periodo, negli esercizi 1988/1990 e una sensibile crescita negli ultimi due esercizi i cui risultati, quanto a pagamenti, lascerebbero presumere una minore efficienza

gestionale.

Ma non è così se si tiene conto, come si precisa nelle rispettive relazioni al consuntivo, che dei debiti verso i fornitori, 612,9 miliardi del 1991, 826,8 del 1992, 420,2 del 1991 e 583,3 miliardi del 1992 sono riferibili a somme da erogare in dipendenza di impegni contrattuali assunti per la realizzazione di opere immobiliari.

26. CONTO ECONOMICO

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>ENTRATE</u>					
Correnti	8.932,2	10.222,3	10.890,3	10.028,8	12.772,7
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	37,9	8,8	8,6	10,2	12,1
Sopravvenienze attive	109,8	96,4	10,1	24,2	31,7
Insussistenze passive	58,6	125,6	143,4	25,4	100,5
Spese impegnate di competenza di successivi esercizi	3,9	4,2	5,0	5,7	3,6
Interessi figurativi su prestiti al personale dipendente	0,8	0,7	0,8	1,5	1,0
Totale	9.194,2	10.458,0	11.058,2	10.095,8	12.921,6
Disavanzo economico	2.013,4	2.488,4	2.074,8	3.627,0	1.868,8
TOTALE A PAREGGIO	11.207,6	12.946,4	13.133,0	13.722,8	14.790,4
<u>SPESE</u>					
Correnti	8.352,1	8.982,0	9.769,7	10.545,7	11.653,2
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	10,0	12,1	13,0	15,0	17,2
Ammortamenti e deperimenti	51,9	57,7	63,6	73,3	91,1
Svalutazioni e deprezzamenti	101,3	128,4	97,4	110,9	113,0
Accantonamenti capitali di copertura rendite e riserva sinistri	2.392,9	2.739,1	2.240,6	2.796,4	2.614,9
Sopravvenienze passive	0,5	7,8	-	20,4	-
Insussistenze attive	324,3	1.018,6	947,5	158,8	299,8
Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi	0,8	-	0,4	0,8	0,2
Trasferimenti passivi in natura	0,8	0,7	0,8	1,5	1,0
TOTALE	11.207,6	12.946,4	13.133,0	13.722,8	14.790,4

Le risultanze del conto economico (generale) nel periodo in riferimento, di cui al prospetto riportato nella pagina precedente, dimostrano come la situazione sia andata progressivamente peggiorando: il miglioramento registrato a fine 1992 è solo apparente, avendo tale esercizio risentito degli effetti della operazione tecnico-contabile di non iscrizione in contabilità dell'importo corrispondente alla regolazione premi praticata nel 1991.

Ad ogni modo, articolandosi la gestione dell'ente, essenzialmente, nelle gestioni assicurative dei settori Industria, Agricoltura e Medici RX, torna opportuno esaminare i dati economico-finanziari del periodo in esame sulla base delle risultanze del conto economico di ciascuna di tali gestioni.

27. CONTO ECONOMICO "gestione industria"

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
ENTRATE					
Correnti	8.302,3	9.421,3	9.992,7	9.228,4	11.781,8
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	36,5	7,4	7,0	8,5	10,3
Sopravvenienze attive	13,1	11,2	10,1	21,9	31,9
Insussistenze passive	56,3	125,6	143,3	24,8	99,2
Spese impegnate di competenza di successivi esercizi	3,9	4,2	5,0	5,7	3,6
Interessi compensativi su anticipazioni fondi gestione agricoltura	498,0	578,3	654,7	743,1	852,1
Interessi figurativi su prestiti al personale dipendente	0,8	0,7	0,8	1,5	1,0
Totale	8.910,9	10.148,7	10.813,6	10.033,9	12.779,9
DISAVANZO ECONOMICO	488,4	920,0	321,6	1.573,8	-
TOTALE A PAREGGIO	9.399,3	11.068,7	11.135,2	11.607,7	12.779,9
S P E S E					
Correnti	6.627,8	7.163,5	7.793,2	8.496,3	9.404,5
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	8,5	10,5	11,3	13,0	16,6
Ammortamenti e deperimenti	48,6	54,2	59,8	68,3	84,0
Svalutazioni e deprezzamenti	101,3	128,4	97,4	110,9	113,0
Accantonamenti per oneri presunti di competenza	2.297,5	2.689,4	2.232,4	2.737,7	2.593,1
Sopravvenienze passive	0,5	7,9	-	20,4	-
Insussistenze attive	313,5	1.014,1	939,9	158,8	299,4
Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi	0,8	-	0,4	0,8	0,2
Trasferimenti passivi in natura	0,8	0,7	0,8	1,5	1,0
Totale	9.399,3	11.068,7	11.135,2	11.607,7	12.511,8
AVANZO ECONOMICO	-	-	-	-	268,1
TOTALE A PAREGGIO	9.399,3	11.068,7	11.135,2	11.607,7	12.779,9

I risultati economici, relativi alla gestione assicurativa dell'Industria nel periodo in esame, sono evidenziati, per ciascuno degli esercizi, nella precedente prospettazione che espone le entrate e le spese finanziarie di parte corrente che, con le poste di natura economica, concorrono alla formazione dei risultati dei singoli esercizi.

Tenuto conto degli esiti della ricordata operazione tecnico-contabile, praticata nell'esercizio 1991, l'andamento del risultato economico degli esercizi in esame, come sopra evidenziato, mostra, a fronte dei dati relativi al risultato economico dei precedenti cinque esercizi pari, rispettivamente, a 258,9 miliardi nel 1983, a 569,5 nel 1984, a - 108,0 nel 1985, a - 20,2 nel 1986 e a -357,7 nel 1987, un ulteriore, progressivo peggioramento della situazione economica della gestione industria.

Per una migliore rappresentazione del fenomeno, torna opportuno evidenziare i dati che, maggiormente, tali risultati hanno concorso a determinare.

Quale risultato differenziale fra gli incrementi e le diminuzioni verificatisi in ciascuno degli

esercizi in rassegna, le entrate finanziarie di parte corrente, quali emergono dal conto economico riferito al periodo in esame, presentano differenze dell'ordine di miliardi 546 nel 1988, 1.119 nel 1989, 571,4 nel 1990, -764,3 nel 1991³² e 2553,4 nel 1992.

Gli aumenti e i decrementi più significativi sono quelli appresso evidenziati e riguardano:

- i premi di competenza:

cresciuti di 51,26 miliardi (7,4%) nel 1988 per effetto, principalmente, dell'entrata in vigore dal 1° luglio di detto anno delle nuove tariffe premi, di 860,8 miliardi (11,35%) nel 1989 sempre per effetto, principalmente, delle nuove tariffe 1988, di 726,9 miliardi (8,73%) nel 1990, di 1548,1 miliardi pari al 17,35% nel 1991³³, di 2435 miliardi pari al 28,7% nel

32.cfr nota n.33.

33. Come già rilevato in altre circostanze, l'esercizio 1991 è stato interessato all'operazione di natura tecnico-contabile praticata in sede di assestamento del bilancio 1991, con delibera del 6 novembre 1991, al fine di ricondurre l'entità dei premi dalla competenza assicurativa a quella finanziaria, in linea con i dettami del regolamento contabile; tale operazione ha determinato l'attribuzione della regolazione premi nell'esercizio 1992 in

1992, tale ultimo incremento è comprensivo della regolazione dei premi 1991 confluita nell'esercizio 1992;

- le entrate relative agli interessi di rateizzazione e per ritardato pagamento dei premi, nonché quelle derivanti dall'applicazione delle sanzioni poste a carico dei datori di lavoro per le inadempienze previste dal T.U. (queste ultime ricollegabili agli effetti prodotti dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48, che ha disciplinato il nuovo regime sanzionatorio delle omissioni contributive):
cresciute di 80,5 miliardi nel 1988, di 207,6 miliardi nel 1989 e di 5 miliardi nel 1992;
diminuite di 183,1 miliardi nel 1990 e di 225,4 miliardi nel 1991 per effetto del condono previden-

(...segue)

cui è divenuta accertata. Conseguentemente i premi di competenza 1991 son stati iscritti in bilancio per miliardi 8.471,4 mentre quelli della competenza 1992 per miliardi 10.906,5

Tuttavia per una valutazione ponderata dell'andamento dei premi di competenza negli esercizi 1990/1991 in linea con i principi di cui alla indicata operazione di natura tecnico-contabile, devesi osservare che i premi di competenza dell'anno 1990 (miliardi 7.016,3), cui vanno aggiunti gli importi della regolazione dell'anno 1989 (miliardi 1.907), posti a confronto con gli analoghi dati dell'esercizio 1991 (miliardi 8471.4 + regolazione 1990 pari a 2.000 miliardi) presentano per il 1991 un incremento di 1548,1 miliardi pari al 17,35%.

ziale;

- i proventi dell'Istituto aventi carattere di reintegro dei costi, quali le entrate conseguenti ad azioni di rivalsa promosse nei confronti di datori di lavoro, infortunati e terzi ed ai recuperi di indennità assicurative, spese accessorie e rendite non dovute:

cresciuti di 15,3 miliardi nel 1988, 32,8 nel 1989, di 8,3 miliardi nel 1990, di 39,1 miliardi nel 1991 e di 32 miliardi nel 1992.

La parte entrate del conto economico riporta poi poste, che non danno luogo a movimenti finanziari, le quali hanno comportato una diminuzione complessiva di 352,8 miliardi nel 1988, di miliardi 118,7 nel 1989, di miliardi 93,5 nel 1990, di miliardi 15 nel 1991 e di miliardi 192,7 nel 1992, quali risultati differenziali fra diminuzioni e aumenti.

Quali poste maggiormente significative vanno ricordate quelle riguardanti:

- le insussistenze passive conseguenti alla ricognizione dei debiti (riaccert. residui) ai sensi

dell'art. 39 del regolamento approvato con D.P.R. n. 696/1979 e l'art.22 dell'ordinamento contabile, pari a miliardi 290,1 nel 1988, a miliardi 64,4 nel 1989, a 17,7 miliardi nel 1990, e a miliardi 118,6 nel 1991;

- le "sopravvenienze attive" pari a 167,1 miliardi nel 1988, a 32 miliardi nel 1992;

- gli interessi passivi, posti a carico della gestione agricoltura relativi ad anticipazioni di cassa, pari a 81,9 miliardi nel 1988, a 80,3 miliardi nel 1989, a 76,3 miliardi 1990, a 88,5 miliardi nel 1991 e a 109 miliardi nel 1992³⁴; alla gestione agricoltura sono stati parimenti addebitati gli interessi passivi maturati sull'apertura di credito in conto corrente di spettanza richiesta al cassiere unico Credito Italiano per far fronte alle necessità di cassa dell'Istituto, pari a milioni 845 nel 1991 e a 10,8 miliardi nel 1992;

34. Al riguardo va precisato che gli interessi che ne occupa vengono calcolati non soltanto sulle anticipazioni di esercizio, ma su tutto l'importo dovuto dalla gestione agricoltura, capitalizzando regolarmente nell'intero ammontare del debito, gli interessi maturati in ciascun anno. Il tasso applicato, pari al 4,5%, è stato stabilito con delibera del Consiglio di amministrazione del 22 aprile 1959.

Le spese finanziarie di parte corrente presentano, nel periodo in riferimento, quali risultati differenziali tra i rispettivi incrementi e le rispettive diminuzioni, gli aumenti complessivi sotto evidenziati

Aumento spese finanziarie del periodo

anno	aumento	%
1988	453,7	7,3
1989	535,7	8,0
1990	629,7	8,8
1991	703,1	9,0
1992	908,2	10,6

Sull'aumento delle spese finanziarie di parte corrente incide particolarmente, come si desume dal prospetto seguente, l'incremento delle rendite erogate nel periodo:

Incremento rendite erogate nel periodo

anno	incremento	%
1988	342,0	8,6
1989	350,9	8,1
1990	349,0	7,4
1991	534,2	10,6
1992	370,9	6,7

In ordine a tali incrementi va precisato che:

- nel 1988 l'incremento delle rendite erogate attiene al numero delle medesime (1.011.348 a fronte di 1.008.704 del precedente esercizio) e non già al loro valore rimasto attestato sull'importo rivalutato nel 1987;
- nel 1989, l'importo delle rendite, è da porre in relazione, invece, sia con la loro rivalutazione operata con decorrenza 1° luglio 1989 in applicazione della legge 41/1986, sia con il numero delle medesime passato da 1.011.348 a 1.022.555;
- nel 1990 alla crescita dell'importo delle rendite concorrono entrambi i due predetti motivi, la rivalutazione, in particolare, incide sull'intero

esercizio a differenza del 1988;

- nel 1991 all'aumento dell'importo delle rendite concorrono entrambi i motivi predetti, ma la loro rivalutazione, a norma della ricordata legge 41/86, è stata di nuovo operata con decorrenza 1° luglio 1991;

- nel 1992 l'incremento è pressoché dovuto tutto alla rivalutazione delle rendite il cui onere è gravato sull'intero esercizio.

All'aumento delle spese di parte corrente concorrono altresì le spese per indennità temporanea il cui incremento è stato di 84,4 miliardi (+15,69%) nel 1988, di 91,7 miliardi (+14,7%) nel 1990, di 82,7 miliardi (+11,59%) nel 1990, di 97,5 miliardi (+12,23%) nel 1991 e di 153,1 miliardi (+17,10%) nel 1992.

Tenuto conto dell'incremento della riserva sinistri per i casi in corso di cura o di definizione, l'onere complessivo in miliardi per la indennità temporanea, è stato, al termine di ciascuno degli esercizi in riferimento, rispettivamente, di 751,4, di 774,3, di 807,6, di 1.018,2 e di 1.049.

Gli incrementi delle spese per indennità temporanea

e per integrazione della riserva sinistri sono riferibili sia all'aumento del numero dei sinistri indennizzabili sia all'aumento della retribuzione media giornaliera in base alla quale viene calcolata l'indennità stessa³⁵.

Ulteriori variazioni aumentative nelle spese correnti del periodo in esame si riferiscono:

- alle spese della categoria 2^a "oneri per il personale in attività di servizio" il cui incremento è stato di 64 miliardi nel 1988 (di tale importo 42,2 miliardi si riferiscono all'integrazione straordinaria degli accantonamenti per i fondi di previdenza, di cui si dirà in prosieguo (verifica Settimi)), di 50,1 miliardi nel 1989 (comprensivo degli oneri per il personale in quiescenza), di 138,3 miliardi nel 1990, di 109,5 miliardi nel 1991,

- alle spese della categoria 3^a "oneri per il personale in quiescenza" sul cui incremento, pari a 80,6 miliardi, hanno influito le cessazioni dal

35. vedi tabella relativa all'andamento della retribuzione media, dell'indennità media temporanea e delle rendite (ad inabili e superstiti).

servizio e le quote di ripianamento del fondo rendite vitalizie come dal relativo bilancio tecnico per il triennio 1991/93;

- alle spese della categoria 4[^] "spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi" sul cui incremento, pari a miliardi 96,5 (da 313,9 a 410,4 miliardi) nel 1992, ha inciso principalmente la spesa per il sistema informatico;

- agli interessi passivi della categoria 7[^]-oneri finanziari, il cui incremento di 13,7 miliardi nell'esercizio 1992 è dovuto, pressoché interamente, agli interessi corrisposti al Cassiere unico per le anticipazioni di cassa che si sono rese necessarie a seguito del mancato o ritardato accoglimento di domande di prelievo sul relativo conto corrente infruttifero aperto dall'Istituto presso la Tesoreria centrale dello Stato³⁶.

Le diminuzioni più significative nelle spese in discorso si riferiscono:

36. cfr da pag.171 commento a spese Categoria 7[^]-oneri finanziari

- nel 1988 alla categoria 3^a "oneri per il personale in quiescenza" che ha registrato, rispetto al precedente esercizio, un minore impegno pari a miliardi 103,1 dovuto al fatto che nel 1987 era stata effettuata una integrazione straordinaria per l'adeguamento del fondo rendite vitalizie;

- nel 1989, nel 1990 e nel 1991 ai minori impegni assunti per restituzione premi di assicurazioni pari rispettivamente a miliardi 45,2, 41,4 e 184,1.

Tra i componenti passivi che non danno luogo a movimenti finanziari vanno evidenziati:

- gli accantonamenti per capitali di copertura pari a 2.168,7 miliardi nel 1988, a 2.629,4 nel 1989, a 2.221,9 nel 1990, a 2.613,1 nel 1991 e a 2.593,1 nel 1992;

- le svalutazioni crediti per premi che nel periodo ammontano rispettivamente a miliardi 101,3, a 128,4, a 97,4, a 30,6 e a 113 ;

- le variazioni patrimoniali straordinarie , avvenute a seguito delle revisioni operate, ai sensi dell'art. 39 del regolamento 696/1979 o ai sensi dell'art. 22

del regolamento di contabilità, per 313,5 miliardi nel 1988, per 1.021,9 miliardi nel 1989, per 939,9 miliardi nel 1990, per 179,3 miliardi nel 1991 e per 294,4³⁷ miliardi nel 1992.

Tali ultime variazioni riguardano essenzialmente:

- gli annullamenti di crediti per premi a seguito dell'aggiornamento dell'archivio delle posizioni assicurative quantificabili in miliardi 255 nel 1989, 242,4 nel 1990, 30,6 nel 1991 e 228,9 nel 1992;
- annullamenti di sanzioni civili e interessi ricalcolati secondo il sistema sanzionatorio di cui alla legge n. 48 del 29/1988, ammontanti a miliardi 758 nel 1989, 668,9 nel 1990³⁸, 123,7 nel 1991.

37. Si tratta di annullamenti di crediti per premi a seguito di aggiornamento dell'archivio delle posizioni assicurative, quale risultato derivante dalle sanzioni esecutive intraprese dall'Istituto; correlati alle anzidette azioni esecutive sono da considerare gli annullamenti di sanzioni civili e interessi per altri 55 miliardi circa.

38. detti annullamenti, già calcolati secondo il sistema sanzionatorio di cui alla legge n.48 del 29.2. 1988, sono stati ulteriormente ridimensionati per effetto del provvedimento di condono previdenziale di cui al D.L. 15.9.1990, n.259, reiterato con il D.L. 338/1990 convertito nella legge 1° giugno 1991, n.166.

28. CONTO ECONOMICO "gestione agricoltura"

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
ENTRATE					
Correnti	648,1	767,4	851,1	726,1	895,0
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	1,2	1,6	1,6	1,8	2,0
Sopravvenienze attive	96,0	84,5	-	-	-
Insussistenze passive	2,5	-	0,2	0,7	1,3
Totale	747,8	853,5	852,9	728,6	898,3
DISAVANZO ECONOMICO	1.516,6	1.540,4	1.767,1	2.052,8	2.183,1
TOTALE A PAREGGIO	2.264,4	2.393,9	2.620,0	2.781,4	3.081,4
SPESE					
Correnti	1.680,3	1.799,4	1.953,1	2.023,8	2.219,2
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	1,2	1,6	1,6	1,8	2,0
Ammortamenti e deperimenti	3,3	3,5	3,9	5,1	7,0
Svalutazioni e deprezzamenti	-	-	-	-	-
Interessi compensativi su anticipazioni fondi gestione industria	498,0	578,3	654,7	743,1	852,1
Accantonamenti per oneri presunti di competenza	70,6	10,0	2,2	7,6	0,4
Sopravvenienze passive	0,2	-	-	-	-
Insussistenze attive	10,8	1,1	4,5	-	0,7
Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi	-	-	-	-	-
TOTALE	2.264,4	2.393,9	2.620,0	2.781,4	3.081,4

Il conto economico della gestione agricoltura presenta, come si desume dalla prospettazione riportata nella pagina precedente, disavanzi economici di rilevante entità in tutti gli esercizi del periodo in esame.

L'incidenza sui disavanzi complessivi dell'Ente è sempre ragguardevole: il 75,32% nel 1988, il 61,90% nel 1989, l'85,16% nel 1990, il 56,59% nel 1991 e il 116,81% nel 1992.

Essendo stato l'esercizio 1991 interessato all'operazione tecnico-contabile di allineamento della contabilità dei premi al principio della competenza finanziaria, come in precedenza ripetutamente precisato, la lettura dei rapporti di incidenza va operata, relativamente ai due ultimi esercizi del periodo, alla luce di tale circostanza.

Naturalmente la circostanza della minore incidenza rispetto a quella registrata nel periodo oggetto della precedente relazione non è indicativa di miglioramento della situazione: l'accadimento va, infatti, posto in relazione con un certo appesantimento della gestione Industria che, nel periodo in

riferimento, come è stato rilevato, ha registrato sensibili disavanzi economici.

L'andamento deficitario della gestione Agricoltura, pur in presenza degli adeguamenti contributivi verificatisi nel periodo in esame, resta preoccupante e la serie storica dei disavanzi di cui alla seguente tabella ne è riprova.

anno	disavanzo	diff. %
1983	811,3	32,4
1984	1.178,8	45,3
1985	1.428,7	21,2
1986	1.488,8	4,2
1987	1.657,3	11,3
1988	1.516,7	- 8,4
1989	1.540,4	1,5
1990	1.767,0	14,1
1991	2.052,8	16,1
1992	2.184,0	6,4

A rendere difficile la situazione concorre la circostanza che il sistema finanziario di gestione

prescelto, quello a ripartizione pura, è da considerare assolutamente incongruo a fronte della impossibilità pratica, per la nota incapacità contributiva del settore agricolo, di adeguare la misura dei contributi alle esigenze di copertura delle spese che presumibilmente saranno sostenute nel corso dell'esercizio per il quale i contributi si corrispondono, mentre il suo più significativo limite, di sicura natura strutturale, va ricercato nel perdurante fenomeno della riduzione delle forze di lavoro nel settore.

A seguito di censura da parte della Corte per il mancato adeguamento dei contributi che avrebbe dovuto avvenire ai sensi dell'art. 4 della legge 16 febbraio 1977, n. 30 e dell'art. 13 della legge 10 maggio 1982, n. 251, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale con nota 15 luglio 1988, diretta alla Ragioneria dello Stato e p.c. alla Corte, ebbe a far presente che il mancato aumento era da porre in relazione con la scarsa capacità contributiva del settore agricolo, tanto che l'avvio della procedura amministrativa per l'adeguamento di detti contributi

veniva vanificato da leggi che fissavano a livello politico i contributi medesimi³⁹.

Ciò equivale a dire che, essendo il problema dell'adeguamento dei contributi antinfortunistici nel settore agricolo essenzialmente politico, politica dovrà essere la soluzione del dissesto finanziario della relativa gestione assicurativa.

A proposito del grave dissesto di tale gestione, un evidente segno di squilibrio va individuato, come emerge dal prospetto che segue, nella diversità del rapporto fra le spese per prestazioni istituzionali e gettito delle contribuzioni nei settori dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti.

39. La legge finanziaria 1986 aumentò gradualmente i contributi per gli anni 1986, 1987 mentre nel 1988 ci furono ulteriori aumenti in base alla legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988).

Nonostante gli aumenti intervenuti in applicazione della ricordata legge finanziaria del 1988, che pure tale rapporto hanno modificato positivamente, nel primo settore i contributi restano ben al di sotto delle spese per prestazioni istituzionali, mentre in quello del lavoro dipendente il gettito delle contribuzioni del periodo si è ulteriormente avvicinato al costo delle prestazioni⁴⁰.

In conseguenza di quanto sopra i rapporti tra i disavanzi economici relativi ai predetti settori e il disavanzo economico della intera gestione agricoltura hanno subito le variazioni di cui alla prospettazione che segue.

40. La quota capitaria annua, stabilita dalla legge finanziaria 1988, a carico dei lavoratori autonomi, è stata nel periodo 88/92 pari rispettivamente a f. 300.000, 400.000, 500.000, 500.000 e 500.000, mentre la misura ridotta per gli stessi lavoratori residenti in comuni montani e zone svantaggiate è stata pari rispettivamente a f. 195.000, 245.000, 295.000, 295.000 e 295.000. L'aliquota percentuale per i lavoratori dipendenti, da applicarsi sui salari, è stata nel periodo pari al 9%.

GESTIONE AGRICOLTURA

Rapporto tra i disavanzi economici
dei settori dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti

anno	disavanzo della gestione	lavoratori autonomi		lavoratori dipendenti	
		disav. sett.	%	disav. sett.	%
1988	1.516,7	1.272,8	83,9	243,9	16,1
1989	1.540,4	1.237,5	80,3	302,9	19,7
1990	1.767,0	1.415,0	80,1	352,1	19,9
1991	2.052,8	1.610,4	78,4	442,5	21,6
1992	2.184,0	1.747,7	80,0	435,4	20,0

L'intero disavanzo economico dell'ente è poi determinato dagli oneri per il settore autonomo e il settore lavoratori dipendenti in agricoltura nella misura percentuale indicata nel predetto prospetto per ciascuno degli esercizi in esame.

Particolare attenzione sembra poi meritare, per le considerazioni che seguono, il rapporto appreso istituito tra disavanzo dell'ente e disavanzo del settore lavoratori autonomi.

anno	disavazo	disavanzo	rapporto
	ente	sett.lav.aut.	
1988	2.013,5	1.272,8	63,2
1989	2.488,4	1.237,5	49,7
1990	2.074,8	1.415,0	68,2
1991	3.627,0	1.610,3	44,4
1992	1.868,8	1.747,7	93,5

Tutto ciò premesso e considerato il problema del riequilibrio della gestione, come ripetutamente fatto presente dall'organo di controllo interno dell'Istituto, stante l'impossibilità di limitare le prestazioni in favore delle categorie interessate, va

risolto sul piano normativo con l'adeguamento della contribuzione, la fiscalizzazione degli oneri sociali e l'abbattimento delle passività patrimoniali (debito verso la gestione industria che al 31 dicembre 1992 risulta consolidato in 20.159 miliardi) e quindi del connesso costo per interessi che alimenta tale passività.

Ciò non toglie, tuttavia, che correttivi potranno essere apportati almeno per quanto concerne il fenomeno delle evasioni contributive, la tempestività delle riscossioni⁴¹ e un più puntuale controllo sulla spesa, previo approfondimento dell'analisi dei fatti che concorrono a determinare la situazione deficitaria della gestione.

Con riferimento alla validità del modello operativo di riscossione dei contributi del settore agricolo da

41. In bilancio permangono crediti (al 31 dicembre 1992 erano dell'ordine di 1.233.4 miliardi) nei confronti dello SCAU che gestisce per legge il servizio di esazione dei contributi del settore agricolo, purtroppo con procedura, anch'essa prevista dalla legge, che richiede tempi lunghi ulteriormente appesantiti, come ha avuto occasione di lamentare il Collegio sindacale, da indugi, non sempre giustificati, frapposti dallo SCAU medesimo. Al riguardo non possono sottacersi le difficoltà derivanti dalla struttura proprio della legge 27 dicembre 1973, n.852, che disciplina il servizio di riscossione da parte delle SCAU.

parte dello SCAU (cfr.nota n. 42) sarebbe auspicabile, come auspicato in precedenti relazioni, una approfondita analisi da parte dell'Istituto, ai fini dell'assunzione di idonee iniziative propositive, da sviluppare nelle competenti sedi, volte a consentire allo stesso Istituto la diretta riscossione dei contributi in questione.

29. CONTO ECONOMICO gestione medici Rx

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>ENTRATE</u>					
Correnti	32,8	33,5	46,4	74,2	95,8
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	0,1	-	-	-	-
Sopravvenienze attive	0,8	0,7	-	2,3	0,1
Insussistenze passive	-	-	-	-	-
Spese impegnate di competenza di successivi esercizi	-	-	-	-	-
Totale	33,7	34,2	46,4	76,5	95,9
DISAVANZO ECONOMICO	8,4	28,0	-	0,3	-
TOTALE A PAREGGIO	42,1	62,2	46,4	76,8	95,9
<u>SPESE</u>					
Correnti	17,1	19,1	23,4	25,6	29,4
Imputazioni altri esercizi e produzioni varie	-	-	-	-	-
Accantonamenti capitali di copertura rendite	24,9	39,7	6,1	51,2	20,0
Sopravvenienze passive	-	-	-	-	-
Insussistenze attive	-	3,4	3,1	-	0,2
Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi	0,1	-	-	-	-
Totale	42,1	62,2	32,6	76,8	49,6
AVANZO ECONOMICO	-	-	13,8	-	46,3
TOTALE	42,1	62,2	46,4	76,8	95,9

La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti evidenzia risultati economici dall'andamento oscillante.

In effetti le entrate correnti superano costantemente le corrispondenti spese ma negli esercizi in esame risultano accantonati, quali capitali di copertura delle rendite, rispettivamente 24,9, 39,7, 6,1, 51,2 e 20,0 miliardi.

Come già ricordato, infatti, la gestione medici Rx, è condotta con il sistema della ripartizione dei capitali di copertura che comporta un notevole incremento delle riserve ogni volta che le prestazioni vengono rivalutate.

Tali considerazioni inducono a ritenere, come nel passato, che, nonostante i disavanzi accertati nel 1988, 1989 e 1991, il settore sia il più solido dei tre analizzati.

Circa la tariffa premi della gestione del periodo in esame c'è da rilevare che la stessa, in vigore dal 1987 (decreto ministeriale 15/7/1987) è stata modificata, con decorrenza 1° ottobre 1990, con decreto del Ministro del lavoro 9 agosto 1990

30. LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>A T T I V I T A'</u>					
Disponibilità liquide	243,3	47,8	787,1	1.869,5	3.176,9
Residui attivi	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7	6.420,1
Crediti finanziari	952,8	884,1	842,6	900,2	1.203,6
Rimanenze attive di esercizio	3,9	4,2	4,9	5,7	3,6
Investimenti mobiliari	1.740,5	1.779,1	1.518,9	1.535,4	1.801,4
Immobili	2.332,1	2.416,6	2.524,1	2.883,2	3.232,3
Immobilizzazioni tecniche	102,7	114,3	140,9	197,2	287,1
Totale	14.268,2	14.157,3	13.986,0	13.899,9	16.125,0
Disavanzo patrimoniale:					
- dei precedenti esercizi	6.603,3	8.616,8	11.105,2	13.180,0	16.807,0
- dell'esercizio	2.013,5	2.488,4	2.074,8	3.627,0	1.868,8
Totale	8.616,8	11.105,2	13.180,0	16.807,0	18.675,8
TOTALE A PAREGGIO	22.885,0	25.262,5	27.166,0	30.706,9	34.800,8
Valori di terzi depositati a cauzione, a garanzia, ecc.	5,4	7,0	14	364,3	165,2
<u>P A S S I V I T A'</u>					
Debito verso il cassiere unico	871,8	448,2	-	297,1	1.111,9
Residui passivi	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8	2.178,8
Debiti finanziari	3,0	2,7	2,6	2,3	1,9
Rimanenze passive di esercizio	19.018,3	21.756,6	23.997,6	26.794,6	29.409,0
Fondi del personale	538,2	546,1	542,1	594,7	608,8
Poste rettificative dell'attivo	759,8	945,3	1.104,8	1.288,4	1.490,4
TOTALE	22.885,0	25.262,5	27.166,0	30.706,9	34.800,8
Valori di terzi depositati a cauzione, a garanzia, ecc.	5,4	7,0	14,7	364,3	165,2

La situazione patrimoniale evidenzia nel quinquennio rispettivamente disavanzi di 8.616,8, 11.105,2, 13.180,0, 16.807,0 e 18.675,8 miliardi che derivano dalla somma algebrica tra i saldi della gestione industria, quelli dell'agricoltura nonché quelli della gestione medici radiologi, come emerge dall'analisi del disavanzo delle tre gestioni sinteticamente evidenziata nella prospettazione che segue e a cui si ritiene fare rinvio, rilevando, peraltro, che senza gli oneri della gestione agricoltura, l'Istituto sarebbe, anche se di stretta misura, ancora in attivo

Situazione patrimoniale delle gestioni

anno	disavanzo Ente	industria	agricolt.	medici rx
1988	8.616,8	2.915,2	- 11.507,0	- 25,0
1989	11.105,2	1.995,2	- 13.047,4	- 53,0
1990	13.180,0	1.673,6	- 14.814,4	- 39,2
1991	16.807,0	99,7	- 16.867,3	- 39,4
1992	18.675,8	367,8	- 19.050,4	6,8

Relativamente alle voci più importanti, è da notare

l'ulteriore attenuarsi fino al 1989 del fenomeno delle disponibilità liquide giacenti nel conto infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato, disponibilità che riprendono ad espandersi nel corso del 1990 raggiungendo a fine di detto esercizio una giacenza di 418,6 miliardi, giacenza che diviene pari a 1.835,0 miliardi a fine 1991 e a 3.076,7 miliardi a fine 1992.

Altro fenomeno, di particolare rilevanza nel periodo, è quello dei debiti verso il cassiere: fatta eccezione per l'esercizio 1990 in cui non si registra debito alcuno, sono riscontrabili debiti negli esercizi 1988, 1989, 1991 e 1992, pari rispettivamente a miliardi 871,7, 448,2, 287,1, e 1.112,0, come è dato rilevare dal prospetto concernente le disponibilità liquide giacenti presso il sistema bancario e conti correnti postali e presso la Tesoreria dello Stato di seguito riportato.

Disponibilità liquide e debiti
(miliardi)

anno	banche e ccp	tesoreria*	totale	debiti**
1988	207,8	35,5	243,2	871,7
1989	46,6	1,2	47,8	448,2
1990	368,5	418,6	787,1	-
1991	34,5	1.835,0	1.869,5	297,1
1992	100,2	3.076,7	3.176,9	1.112,0

* presso Tesoreria unica

** verso il Cassiere dell'Istituto

A proposito di tali debiti c'è da notare che gli stessi negli esercizi 1991 e 1992 sono in dipendenza del mancato accoglimento da parte del Tesoro delle richieste di prelievo fondi formulate dall'Istituto e non già dalla carenza di liquidità presso il relativo conto corrente infruttifero, come è capitato negli altri esercizi.

Il patrimonio immobiliare del periodo in riferimento risulta esposto per i rispettivi importi di 2.332,1, 2 416,6, 2.524,1, 2,833,2 e 3253,3 miliardi.

La gestione immobiliare espone in bilancio per gli immobili da reddito i valori di cui al seguente prospetto dai quali sono stati desunti i corrispondenti risultati in termini di reddito (cap.li 050 e 061 entrate e cap.li 423 e 424 spese):

Gestione immobiliare *

anno	proventi lordi	recupero spese	spese di conduz.ne	spese di manut.ne	reddito
1988	85,4	16,8	27,3	16,1	58,8
1989	99,5	16,2	29,0	19,0	67,7
1990	104,0	18,3	30,2	16,8	75,3
1991	116,7	29,4	38,2	23,5	84,4
1992	132,6	26,7	41,2	26,6	91,5

* in miliardi

Riferiti ai corrispondenti valori degli immobili iscritti in bilancio (miliardi 1.448,8 nel 1988,

1.570,7 nel 1989, 1.649,9 nel 1990, 1.749,8 nel 1991 e 1.823,3 nel 1992), i rendimenti percentuali sono pari rispettivamente a 3,9%, 4,3%, 4,5%, 5,4% e 5,0%.

Le percentuali di redditività, tuttavia, sono da considerare più modeste dal momento che ai risultati predetti si è pervenuti senza tener conto e dei costi sostenuti dall'Istituto per personale struttura, imposte ecc. e dell'effettivo valore degli immobili.

Ciò posto va, comunque, sottolineato come la scarsa redditività degli immobili in locazione ripeta le sue cause, come rilevato dal Collegio sindacale, altresì dall'eccessiva incidenza delle spese di conduzione e dell'elevata morosità nonché dal persistente fenomeno di sfittanza particolarmente avvertito nell'ambito degli immobili destinati ad uffici o attività commerciali.

In tale situazione va sottolineata l'esigenza di porre in essere idonee iniziative atte a migliorare la gestione degli immobili da reddito in attesa degli adempimenti delle operazioni di smobilizzo previsto

da recenti disposizioni legislative.

Fra le rimanenze passive di esercizio, particolare rilievo assumono i capitali di copertura per le rendite che nei cinque esercizi in esame sono iscritti rispettivamente per miliardi 18.487,5, 21.156,6, 23.384,5, 26.048,9 e 28,662,1.

Detti capitali sono in relazione con il sistema finanziario e riguardano le riserve tecniche delle gestioni Industria e Medici radiologi.

I corrispondenti importi che figurano nella situazione patrimoniale rappresentano l'ammontare dei capitali accantonati fino al 31 dicembre di ciascuno degli esercizi in riferimento.

Fra le poste rettificative dell'attivo figura il fondo svalutazione crediti per premi il cui ammontare è passato via via nel corso del quinquennio in esame da miliardi 393,9 del 1987 a miliardi 494,6 del 1988, 622,3 del 1989, 718,1 del 1990, 828,4 del 1991 e 938,2 del 1992.

In ordine all'inadeguatezza di tali accantonamenti vanno ribadite le riserve formulate nelle precedenti

relazioni e ciò per il fatto che le variazioni
aumentative apportate nei singoli esercizi non
possono ritenersi sufficienti a fronte della massa
dei residui di più antica data e del persistente
basso indice di smaltimento proprio di questi ultimi.

31. SITUAZIONE PATRIMONIALE GESTIONE INDUSTRIA

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>A T T I V I T A'</u>					
Disponibilità liquide	243,3	47,8	787,1	1.869,5	3.176,9
Residui attivi	8.061,7	7.778,4	7.096,2	5.064,2	5.072,2
Crediti finanziari	13.082,5	14.842,2	16.491,4	18.986,9	21.362,7
Rimanenze attive di esercizio	3,9	4,2	4,9	5,7	3,6
Investimenti mobiliari	1.739,4	1.779,0	1.518,8	1.535,2	1.801,3
Immobili	2.330,5	2.414,9	2.522,4	2.881,3	3.230,1
Immobilizzazioni tecniche	102,7	114,3	140,9	197,2	287,1
TOTALE	25.564,0	26.980,8	28.561,7	30.540,0	34.933,9
Valori di terzi depositati a cauzione, a garanzia, ecc.	5,4	7,0	14,7	364,3	165,2
<u>P A S S I V I T A'</u>					
Debito verso il cassiere unico	871,8	448,2	-	297,1	1.111,9
Residui passivi	1.664,5	1.527,6	1.473,4	1.715,4	2.150,2
Debiti finanziari	161,2	176,5	193,1	231,8	298,0
Rimanenze passive di esercizio	18.653,3	21.341,9	23.574,7	26.312,9	28.906,8
Fondi del personale	538,2	546,1	542,1	594,7	608,8
Poste rettificative dell'attivo	759,8	945,3	1.104,8	1.288,4	1.490,4
Totale	22.648,8	24.985,6	26.888,1	30.440,3	34.566,1
Avanzo patrimoniale:					
- dei precedenti esercizi	3.403,6	2.915,2	1.995,2	1.673,6	99,7
- dell'esercizio : avanzo					268,1
disavanzo	488,4	920,0	321,6	1.573,9	
Totale	2.915,2	1.995,2	1.673,6	99,7	367,8
TOTALE A PAREGGIO	25.564,0	26.980,8	28.561,7	30.540,0	34.933,9
Valori di terzi depositati a cauzione, a garanzia, ecc.	5,4	7,0	14,7	364,3	165,2

Come emerge dal prospetto relativo alla situazione patrimoniale della Gestione Industria negli esercizi in esame, i saldi attivi sono pari, rispettivamente, a 2.915,2, 1.955,2, 1.673,6, 97,7 e 367,8. L'andamento nel periodo di tali saldi evidenzia, tuttavia, un progressivo dissolvimento della consistenza dell'avanzo patrimoniale costantemente registrato nel passato.

Va peraltro sottolineato come fra le poste attive figurino il credito per anticipazioni operate nel corso degli anni in favore della Gestione Agricoltura e complessivamente ammontanti al termine di ciascuno degli esercizi, rispettivamente, a miliardi 12.129,8, 13.958,1, 15.648,8, 18.086,7 e 20.159,0.

L'entità di tale posta e la palese mancanza di risorse della gestione debitrice, afflitta da disavanzi economici sempre crescenti, restano alla base delle preoccupazioni ripetutamente manifestate sulla realizzabilità della partita in esame, talché la situazione della Gestione Industria ne rimane pesantemente compromessa.

La situazione patrimoniale della gestione trova un

ulteriore limite nell'entità dei residui attivi sulla cui piena esigibilità permangono seri dubbi .

32.SITUAZIONE PATRIMONIALE GESTIONE AGRICOLTURA

(in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>ATTIVITA'</u>					
Residui attivi	818,9	1.124,4	1.059,8	1.421,0	1.324,4
Investimenti mobiliari	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Immobili	1,6	1,6	1,6	1,9	2,3
Totale	821,7	1.126,1	1.061,5	1.423,0	1.326,8
Disavanzo patrimoniale:					
- dei precedenti esercizi	9.990,3	11.507,0	13.047,4	14.814,4	16.867,3
- dell'esercizio	1.516,7	1.540,4	1.767,0	2.052,9	2.183,1
Totale	11.507,0	13.047,4	14.814,4	16.867,3	19.050,4
TOTALE A PAREGGIO	12.328,7	14.173,5	15.875,9	18.290,3	20.377,2
<u>PASSIVITA'</u>					
Residui passivi	28,9	35,4	44,9	13,8	28,0
Debiti finanziari	12.129,8	13.958,1	15.648,8	18.086,7	20.159,0
Rimanenze passive di esercizio	170,0	180,0	182,2	189,8	190,2
Poste rettificative dell'attivo	-	-	-	-	-
TOTALE	12.328,7	14.173,5	15.875,9	18.290,3	20.377,2

L'andamento della situazione patrimoniale della gestione Agricoltura, quale emerge al termine di ciascuno degli esercizi in riferimento, conferma, con il progressivo appesantimento del disavanzo patrimoniale e dei debiti finanziari, lo stato di crisi gestionale più volte denunciato.

L'entità di tali cifre, a fronte dell'esiguità delle entrate correnti, appresso evidenziate, nonché il ritmo di crescita del disavanzo economico confermano la impossibilità, come denunciato nelle precedenti relazioni, di un riequilibrio attraverso gli ordinari strumenti gestionali e l'esigenza dell'individuazione, nelle competenti sedi governative e parlamentari, di idonee soluzioni che consentano di conseguire, unitamente al risanamento della gestione, l'eliminazione delle pregiudizievoli conseguenze sull'andamento gestionale dell'Istituto ed in particolare di quello dell'industria così pesantemente condizionato dalla non più sostenibile esposizione creditoria in favore del settore agricolo.

GESTIONE AGRICOLTURA
Anticipazione di fondi da parte della gestione Industria

anno	entrate contribut. (cap. 011 cassa)	anticipazione di fondi				totale delle anticipaz.	disavanzo economico	disavanzo patrimon.
		incremento dell'anno		totale	disavanzo economico			
		fondi	interessi					
1988	319,4	1.340,0	498,0	1.838,0	12.129,7	1.516,7	11.507,0	
1989	505,8	1.250,0	578,3	1.828,3	13.958,1	1.540,4	13.047,4	
1990	895,4	1.036,0	654,7	1.690,7	15.648,8	1.767,0	14.814,4	
1991	349,6	1.694,7	743,2	2.437,9	18.086,7	2.052,9	16.867,3	
1992	976,2	1.220,2	852,1	2.072,3	20.159,0	2.183,1	19.050,4	

Pur presentando una situazione patrimoniale permanentemente in disavanzo, la gestione "Medici esposti a radiazioni" conferma, come si evince dalla prospettazione riportata nella precedente pagina, la sua solidità derivante dall'entità dei capitali accantonati a copertura delle rendite.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

34. LA SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio	276,3	- 93,0	- 628,5	- 400,4	787,1	1.572,4
Riscossioni : in c/ competenza in c/ residui	8.189,0 1.356,7	7.377,6 1.855,3	8.345,6 2.360,5	9.447,3 3.222,5	9.281,7 3.376,6	11.921,0 1.760,2
totale riscossioni	9.545,7	9.232,9	10.706,1	12.669,8	12.658,3	13.681,2
Pagamenti : in c/ competenza in c/ residui	9.127,1 787,9	9.171,0 597,4	9.833,9 644,1	10.921,7 560,6	11.197,1 675,9	12.408,0 780,6
totale pagamenti	9.915,0	9.768,4	10.478,0	11.482,3	11.873,0	13.188,6
Consistenza di cassa alla fine dell'esercizio	- 93,0	- 628,5	- 400,4	787,1	1.572,4	2.065,0
Residui attivi : esercizi preced. dell'esercizio	5.212,6 2.480,1	5.653,2 3.239,7	5.602,9 3.308,3	4.764,5 3.403,0	4.653,0 1.855,7	4.465,0 1.955,1
totale residui attivi	7.692,7	8.892,9	8.911,2	8.167,5	6.508,7	6.420,1
Residui passivi : esercizi preced. dell'esercizio	1.067,0 658,7	1.070,3 623,6	932,1 631,5	859,5 659,4	838,0 891,8	848,7 1.330,1
totale residui passivi	1.725,7	1.693,9	1.563,6	1.518,9	1.729,8	2.178,8
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	5.874,0	6.570,5	6.947,2	7.435,7	6.351,3	6.306,3

La situazione amministrativa evidenzia nei primi due esercizi del periodo in riferimento un andamento negativo della consistenza di cassa (-628,5 miliardi nel 1988 e -400,4 nel 1989).

Tali deficienze di cassa sono le risultanti algebriche delle poste (in miliardi) desunte dalla situazione patrimoniale e appresso evidenziate:

Anno	1988	1989
Banche	89,3	28,8
Conti c.postali	118,4	17,7
Tesoreria c.dello Stato	35,5	1,2
Scoperto c.c.Cassiere u.-	871,7	- 448.
	_____	_____
Consistenza di cassa		
a fine esercizio	- 628,5	- 400,5

La rilevata crisi di liquidità ha prodotto lo scoperto del conto corrente presso il Cassiere unico (Credito Italiano), scoperto che al termine dei predetti due esercizi è stato di 871,7 e 448,2 miliardi rispettivamente.

Da notare che le spese, impegnate in detti esercizi in relazione agli scoperti di conto corrente derivanti da aperture di credito operate dal Cassiere unico dell'Istituto, ammontano rispettivamente a miliardi 7,3 nel 1988 e a 8,0 nel 1989.

I disavanzi di cassa, verificatisi, come emerge dalla "Situazione amministrativa", in presenza di cospicui avanzi di amministrazione, vanno posti in relazione, principalmente, con il rilevante ammontare dei residui attivi (8.892,8 e 8.911,1 miliardi) registrati a fine esercizio 1988 e 1989.

A tale ultimo proposito, la Corte, pur sottolineando positivamente la riduzione dei residui attivi registrata a fine esercizio 1991 e 1992, non può non osservare come ancora rilevante ne sia l'ammontare e come non possa non destare perplessità la persistenza di un fenomeno che presenta connotazioni anomale e alimenta ancora seri dubbi in ordine alle possibilità di ricondurlo a dimensioni fisiologiche rendendo così più credibili e l'avanzo di amministrazione e le risultanze della situazione patrimoniale che i residui riporta nella parte attività.

35. GESTIONE GRANDI INVALIDI DEL LAVORO

Gestione speciale GRANDI INVALIDI DEL LAVORO

(in milioni di Lire)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Prestazioni economiche continuative	711,0	581,1	680,4	636,8	665,3	615,0
Prestazioni protesiche e similari	4.119,8	4.926,9	5.344,9	5.668,9	6.645,0	8.403,0
Interventi per la vita di relazione ed il reinserimento sociale	1.592,6	1.621,7	1.678,4	1.503,0	2.212,2	1.988,2
Spese accessorie delle prestazioni integrative	28,6	19,3	33,5	45,4	57,8	37,1
Quota di spese generali di ammin.ne	798,8	837,7	884,9	986,9	1.026,0	1.050,3
Totale	7.250,8	7.986,7	8.622,1	8.841,0	10.606,3	12.093,6

Ripartizione per gestioni assicurative

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gestione INDUSTRIA	5.744,8	6.310,6	6.874,7	6.998,6	8.428,6	9.637,9
Gestione AGRICOLTURA	1.506,0	1.676,1	1.746,4	1.842,4	2.177,7	2.454,2
Gestione MEDICI RX	-	-	1,0	-	-	1,5
Totale	7.250,8	7.986,7	8.622,1	8.841,0	10.606,3	12.093,6

Per quanto riguarda la gestione "Grandi invalidi del lavoro", di cui si dirà in sede di considerazioni conclusive, il prospetto riportato alla pagina precedente, evidenzia spese per milioni 7.986,7 nel 1988, 8.622,1 nel 1989, 8.841,0 nel 1990, 10.606,3 nel 1991 e 12.093,6 nel 1992.

Tali spese risultano poste a carico delle tre gestioni nella misura sottoindicata:

anno	Industria	Agricoltura	Medici Rx	Totali
1988	6.310,6	1.676,1	—	7.986,7
1989	6.874,7	1.746,4	1,0	8.622,1
1990	6.998,6	1.842,4	—	8.841,0
1991	8.428,6	2.177,7	—	10.606,3
1992	9.637,9	2.454,2	1,5	12.093,6

CAPITOLO VIII -CONCLUSIONI

36. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Significativi, ai fini di un'evidenziazione sintetica dei risultati complessivi della gestione in questi cinque esercizi , i dati di seguito riportati:

anno	risultato economico	situazione patrim.le	avanzo ammin.ne	avanzo cassa
1988	- 2.013,5	- 8.616,8	6.570,5	- 628,5
1989	- 2.488,4	- 11.105,2	6.947,2	- 400,4
1990	- 2.074,8	- 13.180,0	7.435,7	787,1
1991	- 3.627,0	- 16.807,0	6.351,3	1.572,4
1992	- 1.868,8	- 18.675,8	6.306,3	2.065,0

Il periodo, come si vede, è contraddistinto da un ulteriore accentuarsi dello stato di crisi economica che ha caratterizzato la vita dell'ente anche nel precedente periodo.

Tale stato di cose è in massima parte riconducibile

alla inadeguatezza delle entrate del settore agricolo (lavoratori autonomi in particolare) rispetto alle spese per il medesimo sostenute.

La serie dei risultati negativi, iniziata nel 1983 (l'ultimo saldo economico positivo pari a miliardi 686,4 è stato registrato nel 1982), è proseguita anche durante tutto il periodo in riferimento coinvolgendo, inevitabilmente, nel peggioramento il saldo patrimoniale, pervenuto a fine 1992 a (-) 18.675,8 miliardi.

Come già osservato, il disavanzo di cassa (628,5 e 400,5 miliardi), rispettivamente registrato nei primi due esercizi del periodo in esame, a fronte in entrambi i casi di un cospicuo avanzo di amministrazione (6.570,5 e 6.947,2 miliardi), è indicativo di una situazione anomala per lo più riferibile alla rilevante massa di residui attivi (8.892,8 e 8.911,1 miliardi) presenti al termine dei medesimi esercizi.

Come si desume dal prospetto di pagina seguente, i residui attivi, che restano da riscuotere alla fine di ciascuno degli esercizi in riferimento, sono quelli che, verosimilmente, di più incerta e comunque

di più difficile esigibilità, si trascinano di esercizio in esercizio; essi rappresentano sicuramente crediti di vecchia data e in quanto tali costituiscono lo zoccolo duro da abbattere onde rendere credibili gli avanzi di amministrazione e più certe le risultanze patrimoniali.

Andamento consistenza residui attivi (in miliardi)

anno	cons.iniz.	variazione	riscossi	rimanenza
1988	7.692,7	- 184,2	1.855,3	5.653,2
1989	8.892,8	- 929,4	2.360,5	5.602,9
1990	8.911,2	- 924,2	3.222,5	4.764,5
1991	8.167,5	- 137,9	3.376,6	4.653,0
1992	6.508,7	- 283,5	1.760,2	4.465,0

Considerato che nel corso dei cinque esercizi risultano eliminati dalla massa dei residui, per variazioni negative, ben 2.459,7 miliardi, il rischio di non poter conseguire in pieno il recupero dei crediti rimasti da riscuotere a fine esercizio 1992 permane attuale e non sembra potersi ritenere trascurabile. Dipenderà, comunque, dalla misura del

loro recupero la consistenza patrimoniale dell'Ente.

Va quindi nuovamente ribadita la necessità che l'Istituto, previa rigorosa verifica della consistenza dei residui attivi ed eliminazione di quanti di essi siano risultati privi di valido titolo che ne giustifichi il mantenimento in bilancio, intensifichi e acceleri l'azione di recupero di tutti i crediti esigibili onde evitare perdite di cui non potrebbe non essere chiamato a rispondere ai vari livelli di responsabilità.

Per vero nel quadro delle scelte operate in tema di risanamento della situazione finanziaria, è stata posta in essere, nel 1992, un'azione in materia di recupero crediti già maturati, partendo da quelli di maggiore consistenza.

Fra le varie realtà creditorie esistenti, l'INAIL, come si legge nel consuntivo di produzione 1992 relativo al piano triennale 1991/1993, ritenendo di dover risolvere le situazioni debitorie suscettibili di fornire concreti risultati a breve e medio termine, ha rivolto l'attenzione ai crediti scaturiti a seguito delle operazioni di autoliquida-

zione del premio assicurativo effettuate dai datori di lavoro nei periodi 1990/1991 e 1991/1992, ripromettendosi di aggredire in un secondo tempo i crediti pregressi maturati a tutto il 31 dicembre 1990, per i quali, peraltro, avrebbe già provveduto ad inviare ai datori di lavoro una "lettera ricognitiva" certificativa della reale situazione debitoria di ciascuno, e successivamente i crediti per tutte le altre situazioni creditorie (art.28 del T.U. n. 1124/1965, posizioni assicurative e premio speciale ecc.).

In ordine ai crediti da autoliquidazione l'Amministrazione ha varato, nell'ultimo periodo del 1992, il c.d. "progetto speciale recupero crediti".

Tale progetto ha inteso privilegiare, per il recupero delle situazioni debitorie di maggiore consistenza economica (crediti di importo superiore a 5.000.000 di lire), il ricorso al decreto ingiuntivo nel rilievo dei più ampi termini prescrizionali connessi all'adozione del procedimento monitorio e della maggiore incisività proprio di questo mezzo quale titolo esecutivo giudiziale.

I risultati conseguiti a fine 1992 si riassumono, per quanto riguarda i crediti di importo superiore a cinque milioni, nel deposito presso le competenti cancellerie di 21.804 ricorsi (sui 25000 in programma) per l'emissione di decreti ingiuntivi e nella notifica di circa 54.000 ordinanze ingiunzione (sulle 60.000 previste) per quanto concerne i crediti di importo tra uno e cinque milioni.

Come abbiamo osservato più volte, i risultati dell'attività gestionale restano in ogni caso condizionati da taluni fenomeni sociali ed economici del cui andamento risentono, inevitabilmente, i settori interessati alle singole gestioni, di talché la situazione generale dell'ente va riguardata anche alla luce dei risultati conseguiti da ciascuna di tali gestioni.

La gestione Industria ha presentato nel periodo i seguenti significativi risultati in miliardi:

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

anno	saldo p. corrente	av/disavanzo economico	avanzo patrimoniale	residui attivi
1988	1.674,5	- 488,4	2.915,2	8.061,7
1989	2.257,8	- 920,0	1.995,2	7.778,4
1990	2.199,5	- 321,6	1.673,6	7.096,2
1991	732,1	- 1.573,8	99,7	5.064,2
1992	2.377,3	268,1	367,8	5.072,2

Tali risultati, ancorché negativi (ad eccezione dell'esercizio 1992) sotto il profilo economico, dimostrano come il settore sia ancora solido ed in grado di far fronte ai propri impegni sempre che alla rivalutazione delle rendite corrisponda un tempestivo adeguamento dei premi.

La gestione resta, come si vede, sempre negativamente condizionata dalla massa di residui attivi, dall'ingente credito nei confronti del settore Agricoltura pari a miliardi 12.129,8 nel 1988, a 13.958,1 nel 1989, a 15.648,8 nel 1990, a 18.086,7 nel 1991 e a 20.159,0 nel 1992, nonché dal progressivo allontanamento dal sistema di finanziamento a ripartizione di capitali visto che la quota coperta a ripartizione pura tende a divenire

prevalente, con conseguente trasferimento dell'onere assicurativo sulle future generazioni di datori di lavoro.

La gestione agricoltura ha presentato nel periodo in riferimento i risultati di cui al seguente prospetto:

anno	saldo p. corrente	disavanzo economico	disavanzo patrimoniale	residui attivi
1988	- 1.032,2	1.516,6	11.507,0	818,9
1989	- 1.032,0	1.540,4	13.047,4	1.124,4
1990	- 1.102,0	1.767,1	14.814,4	1.059,8
1991	- 1.297,7	2.781,8	16.867,3	1.421,0
1992	- 1.324,2	3.081,1	19.050,4	1.324,4

L'eloquenza dei dati esposti esime da qualsiasi commento in ordine alla situazione della Gestione Agricoltura. In tali condizioni la possibilità del risanamento con mezzi ordinari è impensabile.

D'altro canto un programma di rientro è ormai improcrastinabile pena la crisi anche della gestione Industria, già esposta, come si è detto, per un importo creditorio di oltre 20.000 miliardi il cui

recupero, allo stato, non è assolutamente ipotizzabile.

Le cause del dissesto sono state delineate già in sede di analisi più particolareggiato della gestione, ora si può sottolineare che:

- la politica di sostegno in favore, specialmente, dei lavoratori autonomi dell'agricoltura ha finito per introdurre nella gestione previdenziale elementi di inequivocabile natura assistenziale, aggravando la situazione di squilibrio finanziario;
- l'unicità di bilancio, consentendo anticipazioni da parte della gestione industria, ha portato a sottovalutare la gravità dello squilibrio della gestione, rendendo concreto il rischio di un pericoloso coinvolgimento nella crisi delle altre gestioni, con la conseguenza di porre in forse la regolare erogazione delle stesse prestazioni;
- non avendo la gestione diretta dell'esazione dei contributi agricoli, l'Istituto non è in grado di governarne il sottostante rapporto assicurativo del quale viene, peraltro, a conoscenza solo quando i diretti interessati lo fanno valere;

- la situazione è resa più difficile dalla tendenza a spostare, sempre più frequentemente, nell'ambito della gestione agricola, per la modesta entità della relativa contribuzione, attività di carattere essenzialmente industriali anche se collegate all'impresa agricola;

- altro fattore di squilibrio sta nel fatto che le prestazioni del settore agricolo si sono progressivamente avvicinate a quelle del settore industriale, talvolta superandole, e ciò in dipendenza dei meccanismi di calcolo delle retribuzioni medie provinciali, del salario convenzionale per la liquidazione delle rendite la cui rivalutazione è agganciata, peraltro, alla variazione dell'indice ISTAT, anziché alle variazioni delle retribuzioni del settore;

- prescindendo la tutela, ai sensi della vigente normativa, per i lavoratori autonomi assicurati, dalla sussistenza di una prestazione di lavoro a titolo professionale, manca la possibilità di individuazione dei requisiti soggettivi di tutela di detti lavoratori;

- lo squilibrio è, inoltre, in stretta correlazione con la situazione del settore produttivo agricolo che lamenta una costante riduzione delle forze lavorative, sintomo, come indicato nella precedente relazione, di un evidente crisi strutturale e, contestualmente, specifico elemento di squilibrio in un ramo assicurativo finanziato con il sistema a ripartizione pura.

Come raccomandato nelle precedenti relazioni, è sulla situazione dei lavoratori autonomi dell'agricoltura che va richiamata l'attenzione non solo dell'Istituto, che ancora tanto può fare al riguardo anche mediante contributi di approfondimento conoscitivo delle problematiche del settore, ma del Governo e del Parlamento cui spetta, in definitiva, adottare idonei rimedi al riguardo.

Possibili rimedi potrebbero ricercarsi:

-a livello gestionale, in una convinta applicazione dei criteri di efficienza ed efficacia di cui alle leggi n. 88/1989 e n. 241/1990;

- a livello di regolamentazione interna, nel ricorso,

in materia di procedure amministrative, alla delegificazione di cui al D.L. n. 586/1987 convertito nella legge n. 48/1988;

- a livello prettamente normativo, in una riconsiderazione organica e generale della materia infortunistica, che assicuri la corrispondenza assicurativa fra rischi, contribuzione e prestazioni.

In ordine alla situazione della gestione Medici Rx, i dati contabili depongono per un giudizio positivo anche se il sistema di copertura adottato, nonostante il rinvio alla normativa della gestione Industria operato dalla legge n. 93/1958, comporta riserve di importo notevole.

La gestione Grandi Invalidi del lavoro non offre motivi di preoccupazione dal punto di vista finanziario; le spese risultano essere state coperte dal concorso dalle tre gestioni dell'Istituto; tuttavia le procedure di spesa si appalesano,

talvolta, alquanto macchinose e comunque tali da comportare tempi troppo lunghi nell'erogazione delle prestazioni di competenza. A fronte della particolarità dei bisogni degli aventi diritto, un miglioramento della qualità del servizio è d'obbligo.

Passando a considerare la spesa per il personale va ricordato come la stessa abbia subito incrementi che abbiamo visto essere pari al 17,24% nel 1988, 5,46% nel 1989, 28,27% ne 1990, 18,29% nel 1991 e -2,96% nel 1992, di molto al di sopra (eccezione fatta per il 1992⁴²) dei tassi di inflazione effettiva pari (fonte: ISTAT) nei primi quattro esercizi a 5,0%, 6,6%, 6,1%, e 6,4%, rispettivamente.

Particolarmente significativi, a tale ultimo riguardo, si appalesano i dati, appresso riportati, concernenti l'evoluzione del costo pro-capite del lavoro nel periodo in esame: essi sono indicativi di una tendenza alla crescita che non trova riscontro nell'andamento globale delle altre spese e, pertanto, per nulla rassicuranti.

42. V. pg. 113, 1° paragrafo.

Costo pro-capite del lavoro 1988/1992

anno	forza	costo compl.(1)	costo p/c.(2)	Var.%
1988	12.239	536,127	43,8	19,34
1989	12.232	565,432	46,2	5,47
1990	12.175	725,289	59,5	28,78
1991	11.925	857,958	71,9	20,84
1992	11.143	832,500	74,7	3,89

(1) miliardi (2) milioni

L'istituto va, quindi, sollecitato a compiere ogni possibile sforzo per contenere nei limiti del tasso programmato di svalutazione gli incrementi delle spese per il personale, tenuto conto dell'incidenza di tali spese sullo squilibrio economico della gestione dell'Ente.

La Corte ritiene di dover anche raccomandare, in particolare modo, la messa a punto di idonee iniziative per una scrupolosa applicazione delle nuove normative in materia di acquisto e di gestione dei beni immobili nonché di seguire in materia

contrattuale le nuove procedure per la scelta del contraente nello spirito dei criteri dettati recentemente al riguardo.

In materia informatica vanno tenuti nella dovuta considerazione i suggerimenti della commissione per l'analisi del sistema informatico ed informativo, di cui si è già riferito, allo scopo di rimuovere le segnalate incongruenze del sistema e al fine di ottimizzare l'utilizzo dei mezzi informatici anche in materia di gestione immobili da reddito (gestione ancora portata avanti con metodi non più rispondenti alle esigenze di una sana e corretta conduzione amministrativo-contabile in carattere con i tempi), di gestione delle operazioni di recupero crediti nonché di lotta all'evasione e all'elusione contributive da realizzare mediante un massiccio permanente impiego di controlli incrociati.

In relazione, in fine, alle previsioni del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (istitutivo dell'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) e alle esigenze di trasparenza nel

governo delle attività informatiche, fondamentale è la scrupolosa applicazione delle norme concernenti la stipulazione di contratti in materia, limitando ai casi di comprovata necessità (e sempre che ne ricorrano le condizioni di cui all'art. 9, punto 6, del decreto legislativo n. 358/1992) il ricorso alla trattativa privata e valutando di volta in volta la convenienza di acquisire in proprietà o con il sistema del leasing gli strumenti informatici necessari.

Con riguardo ancora al sistema informativo, tenuto conto che nel quinquennio in esame la relativa spesa ha assunto livelli di notevole entità (miliardi 121,8 nel 1988, 164,3 nel 1989, 175,8 nel 1990, 207,3 nel 1991 e 302,5 nel 1992) pari, rispettivamente al 35,7%, 42,8, 41,1, 41,6 e 63,6 dell'intero ammontare delle spese di categoria 4[^], va ribadita l'esigenza di perseguire, nel quadro della strategia generale dell'Istituto, l'ottimizzazione dei servizi all'utenza mediante una migliore informatizzazione degli uffici e un effettivo decentramento delle sedi.

A tal fine va tenuto presente che, malgrado il

rilevante impegno finanziario in tema di informatizzazione, i tempi medi nella erogazione dei servizi, come è stato dianzi segnalato, sono da ritenere ancora lunghi e distanti dalle previsioni in materia della legge 241/1990.

Conclusivamente e sul piano dell'attività gestionale complessiva, deve si osservare che, al di là dei motivi sopra delineati, il problema dei risultati dell'Istituto va posto in relazione, altresì, con la esistenza di vincoli di varia natura che, restringendo di fatto l'ambito di autonomia dell'Ente, ne limita le iniziative pregiudicando i risultati di gestione in contrasto con il dettato dell'art. 55 della legge 9 marzo 1989, n.88, che vuole la gestione dell'Istituto ispirata a criteri di "economicità e imprenditorialità".

In altri termini, l'autonomia, legislativamente riconosciuta all'Ente, non si realizza nei contenuti anche a causa dei numerosi vincoli imposti da leggi e regolamenti in materia di gestione: emblematici a tale riguardo sono quelli posti a carico degli enti

previdenziali in materia di impieghi di fondi disponibili.

Altra causa di mancata ottimizzazione dei risultati va ricercata, poi, nell'elevato grado di rigidità delle entrate e delle spese di bilancio che non consente all'Istituto di operare in materia di gestione con l'elasticità propria di una azienda erogatrice di servizi.

Un'analisi di adeguato spessore sarebbe, infine, da promuovere per enucleare le reali ragioni per le quali talune iniziative di ottimizzazione dei risultati di produzione non hanno raggiunto, pienamente, gli obiettivi fissati in sede di formulazione del piano triennale dell'attività dell'Istituto, come nel caso del recupero crediti o della riduzione dei tempi di talune lavorazioni concernenti alcune linee di prodotto.

Quali che siano i risultati di una siffatta analisi o di altre ancora più penetranti, ciò che deve farsi, comunque, valere nella scelta delle linee

operative in materia di efficienza, è l'esigenza di dare sempre maggiore spazio a metodiche innovative e a tecniche gestionali di sperimentata efficacia.

Nel nuovo scenario che così si delinea il ruolo centrale è delle risorse umane, della professionalità delle medesime nell'ottica di una strategia orientata alla qualità delle prestazioni istituzionali e nella logica della coerenza cui vanno adeguate le iniziative dell'Istituto.