

Determinazione n. 42/2005

Nell'adunanza del 19 luglio 2005;

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

visto l'art. 8, comma 8, della legge 9 marzo 1989, n. 88, come richiamato dall'art. 55 della stessa legge, che sottopone l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2003; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dott. Giuseppe Zotta 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 l'esercizio 2003;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2003 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
Giuseppe Zotta

PRESIDENTE
Giuseppe David

depositata in Segreteria il 21 luglio 2005

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DEL CONTROLLO
SUGLI ENTI

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Anno 2003

S O M M A R I O

1. PREMESSA
2. ATTI NORMATIVI
3. FINI ISTITUZIONALI
4. ORGANI
5. IL CASELLARIO CENTRALE INFORTUNI
6. L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO
7. I CONTROLLI
8. LE CONSULENZE
9. IL SISTEMA INFORMATIVO
10. ASPETTI DELLA GESTIONE FINANZIARIA
11. DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E CARTOLARIZZAZIONE
12. ASPETTI DI RILEVANZA PENALE E RIFLESSI SUGLI INVESTIMENTI IMMOBILIARI
13. ISTITUZIONE DI SERVIZI COMUNI A PIÙ ENTI O AMMINISTRAZIONI
14. SERVIZI AFFIDATI A TERZI : C.D. ESTERNALIZZAZIONE
15. CONTENZIOSO
16. IL PERSONALE
17. IL CONTO CONSUNTIVO
18. INDICI DI BILANCIO
19. NOTAZIONI CONCLUSIVE
20. ALLEGATI (tabelle dal n.1 al n.39)

1. PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259 del 21 marzo 1958, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) per l'esercizio 2003, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione sugli esercizi 2001 e 2002 è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV legislatura, Doc. XV, Vol. n. 248 (Det. n. 50/2004).

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Tramite un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art. 12 della citata legge n. 259/58 e riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito.

Inoltre può formulare, in qualsiasi altro momento, i suoi rilievi ai Ministeri vigilanti ove accerti irregolarità nella gestione e, comunque, quando lo ritenga opportuno ai sensi dell'art. 8 della legge n. 259/1958.

La presente relazione, è stata redatta nel rispetto delle linee programmatiche fissate dalla Sezione del controllo sugli enti nelle adunanze del 6 dicembre 2002 e 30 gennaio 2004 nelle quali sono state adottate le delibere nn. 77/2002 e 6/2004 concernenti il programma della Sezione, rispettivamente, per l'anno 2003 e 2004.

Nel riferire sulla gestione 2003, non si può fare a meno di richiamare le considerazioni di carattere generale sui gravi riflessi negativi conseguenti alle indagini penali iniziate a metà del 2002 cui sono seguiti provvedimenti restrittivi della libertà personale adottati a carico di Organi e dirigenti dell'Istituto di cui si è ampiamente parlato nel referto sugli esercizi 2001-2002 ed ai cui sviluppi si farà cenno nel corso della presente relazione.

Il 2003 può considerarsi l'anno di passaggio verso la ricostituzione degli organi ordinari dell'Istituto che si è però completata soltanto in data 28 luglio 2004 con l'insediamento del Consiglio di amministrazione.

Nel corso dell'anno la gestione commissariale si è impegnata, pur nei limiti derivanti dal carattere straordinario della sua funzione, in una complessa attività tesa

a restituire condizioni di normalità alla gestione, indispensabili per rispondere alle sfide che l'evoluzione del mondo del lavoro e del sistema produttivo pongono all'Istituto. Il decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 ne ha, infatti, consolidato la missione che si è andata evolvendo in attuazione delle innovazioni arretrate che, peraltro, andrebbero sviluppate e proseguite per avvicinare e rendere ancor più conforme l'attività istituzionale dell'INAIL alla concezione solidaristica e di tutela che caratterizza la nostra Costituzione in materia di lavoro, come opportunamente evidenziato dal Presidente dell'Istituto nel rapporto annuale 2003.

Le linee di intervento che in questa prospettiva dovranno essere privilegiate riguardano principalmente il settore della sicurezza ed igiene del lavoro nonché del reinserimento socio-lavorativo attraverso finanziamenti di programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle imprese con la realizzazione altresì di programmi di formazione alla prevenzione, progetti di abbattimento di barriere architettoniche e riqualificazione degli invalidi sul lavoro al fine del loro reinserimento lavorativo e sociale.

Al riguardo all'Istituto spetterà di perseguire con sempre maggiore impegno la finalità della " presa in carico " del lavoratore prima che esso sia vittima di eventi lesivi incentivando il momento della prevenzione e, ove si verifichi l'evento, le provvidenze di natura economica che dovranno essere integrate con articolati e adeguati interventi diretti a ristabilire la normalità delle condizioni di vita alterate dall'evento dannoso anche con riferimento al ristoro del danno alla salute.

In una tale ottica si inquadrano le iniziative del progetto di riforma del testo unico sugli infortuni del 1965.

Sul progetto di riforma la Corte condivide l'esigenza di un organico intervento del legislatore per adeguare il contesto normativo nel senso di stabilizzare, dopo quarant'anni dall'emanazione del testo unico, le competenze dell'Istituto e di definire ambiti e limiti alle sue funzioni, individuando con precisione i centri di responsabilità a cui debbano far capo le diverse competenze e consolidando un modello di tutela antinfortunistica che riesca a coniugare la sicurezza dei lavoratori con la competitività delle imprese.

Le problematiche connesse alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla necessità di interloquire non più soltanto con l'Amministrazione centrale dello Stato ma anche con gli Enti territoriali nelle materie di loro specifica competenza concorrente o esclusiva, hanno determinato la necessità di rivisitare gli assetti ordinamentali nella nuova prospettiva federalistica.

Il decentramento organizzativo già costituiva una precisa scelta dell'Istituto in attuazione dei criteri indicati dal decreto legislativo n. 29/1993 prima e dal decreto legislativo n. 165/2001 poi con l'individuazione di un sistema gestorio della c.d. azienda "corta", espressione del decentramento di funzioni e di attività, dove la Sede diviene fulcro di interesse, spostando così l'asse del sistema dal centro al territorio.

L'aspetto in cui può maggiormente cogliersi la duplice spinta al federalismo/decentramento, nell'anno 2003, è quello istituzionale nei profili della prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro (peraltro nell'ambito della competenza non esclusiva prevista dalla vigente legislazione), della riabilitazione e protesi e dell'area strumentale.

Infatti il 2003 è stato caratterizzato da numerose iniziative, tanto nel settore pubblico che privato, concernenti il consolidamento della cultura della prevenzione, in termini di informazione, formazione e sensibilizzazione, che hanno privilegiato il territorio.

In particolare è stata avviata una proficua sinergia tra INAIL, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) e le Regioni, che si è concretata nella costituzione di uno specifico gruppo di lavoro inter-enti per la graduale costruzione ed il successivo utilizzo di un sistema informativo integrato su rischi e danni da attività lavorativa. I termini di tale iniziativa, denominata "Nuovi Flussi Informativi", saranno meglio chiariti nel capitolo relativo alla "istituzione di servizi comuni a più Enti o Amministrazioni".

Sul versante riabilitativo e protesico, sempre a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e del D.P.C.M. 29 novembre 2001 sulla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), l'Istituto si è particolarmente impegnato posto che non appare essere garantita la tutela privilegiata del lavoratore infortunato, tecnopatico o invalido del lavoro, sancita dall'articolo 38 della Costituzione, con pesanti riflessi negativi sui livelli di tutela per gli assistiti INAIL.

Occorre infatti evidenziare che l'Ente deve assicurare, in quanto garante di prestazioni previdenziali non soggette a devoluzione, omogeneità di trattamento a livello nazionale mentre il quadro normativo di riferimento varia nelle diverse realtà regionali in relazione alle risorse finanziarie utilizzate per integrare i livelli essenziali di assistenza con rilevanti conseguenze in tema di parità di trattamento.

E' stata pertanto predisposta una bozza di Protocollo in materia sanitaria tra l'Istituto e il Ministero della salute, trasmessa allo stesso il 16 ottobre 2003, sì da concretizzare, se non un ripristino, un primo tentativo di recupero della tutela privilegiata, garantita costituzionalmente, dei lavoratori infortunatisi sul lavoro.

Peraltro di tale protocollo occorrerà verificare la rispondenza alle vigenti norme primarie di settore.

2. ATTI NORMATIVI

A. Leggi e Decreti legislativi.

Per quanto attiene all'assetto normativo sino al 2002, si rinvia alle precedenti relazioni segnalando tuttavia che, su aggiornamenti e sviluppi delle tematiche conseguenti alle disposizioni di maggior rilievo, si riferirà nei singoli capitoli in ragione della materia trattata.

Per il periodo successivo al 2002, vanno elencati i seguenti provvedimenti al cui contenuto si farà cenno in seguito in rapporto alla loro incidenza sull'attività svolta dall'Istituto.

Legge n.3 del 16 gennaio 2003 - Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione.

Decreto Legislativo n.6 del 17 gennaio 2003 - Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della Legge 3 ottobre 2001, n.366.

Legge n. 30 del 14 febbraio 2003 - Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Decreto del Presidente della Repubblica n.97 del 27 febbraio 2003- Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla Legge 20 marzo 1975, n.70.

Decreto Legislativo n.195 del 23 giugno 2003 - Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994 n.626.

Legge n. 326 del 24 novembre 2003 - Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 30 settembre 2003, n.269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.

Legge n.350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004).

Decreti ministeriali e regolamenti

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 13 gennaio 2003 - Con il quale sono state fissate, per l'anno 2003, le retribuzioni convenzionali da assumere a base di calcolo dei contributi dovuti, a favore dei lavoratori italiani operanti in Paesi extracomunitari, per le assicurazioni obbligatorie non previste da accordi di sicurezza sociale .

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 25 febbraio 2003 - Conferma per l'anno 2002, della misura dell'11,50 per cento della retribuzione contributiva, nel settore dell'edilizia, prevista dall'art.29, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n.341, così come modificato dall'art.45, comma 18, della legge 17 maggio 1999, n.144 e successive modificazioni.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 19 maggio 2003 - Determinazione dell'addizionale sui premi assicurativi delle gestioni industria e medici RX, per gli anni 2000 e 2001, per la copertura del danno biologico.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 31 luglio 2003 - Approvazione della delibera del Commissario straordinario n. 377 del 21 maggio 2003, relativa alla rivalutazione delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL per il settore industria.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 1 agosto 2003 - Sempre in relazione alla delibera commissariale n. 377 del 21 maggio, il decreto ministeriale definisce la rivalutazione delle prestazioni economiche per il settore agricoltura a decorrere dal 1° luglio 2003.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 agosto 2003 - Approva la proposta dell'INAIL (contenuta nella delibera commissariale n. 400 del 19 giugno 2003) circa i nuovi importi dell'assegno di incollocabilità di cui all'art.180 T.U., e dispone la rivalutazione di tale assegno nella misura di € 205,30 con decorrenza 1° luglio 2003.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 19 settembre 2003 - Approva la delibera n. 376 del 27 giugno 2002, con la quale il Consiglio di

amministrazione dell'INAIL aveva stabilito la modifica dei termini per la presentazione delle denunce di esercizio, di variazione e di cessazione dell'attività di cui all'art. 12 del T.U. per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 6 ottobre 2003 nn. 13112 e 13115 - Con decorrenza 1° luglio 2003, il primo fissa la retribuzione convenzionale per la liquidazione delle rendite a favore dei tecnici sanitari di radiologia ed il secondo rivaluta le prestazioni economiche erogate dall'Istituto a favore dei medici colpiti da malattie e lesioni causate dall'azione dei raggi x e dalle sostanze radioattive.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 17 ottobre 2003 - Determinazione dell'incremento della quota capitaria annua dovuta a titolo di contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dai lavoratori autonomi agricoli per l'anno 2003.

Provvedimenti della Banca d'Italia 7 marzo e 6 giugno 2003 -Determinazione del tasso di interesse dovuto dai datori di lavoro per rateazioni e dilazioni di pagamento dei debiti per premi ed accessori di legge dovuti agli enti gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatoria.

Delibere del Commissario straordinario nn. 391 e 1001, rispettivamente in data 10 giugno e 19 dicembre 2003 - Regolamenti per investimenti immobiliari.

3. FINI ISTITUZIONALI

La regolamentazione dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è contenuta nel D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 e successive modificazioni ed integrazioni.

L'ampia produzione legislativo-giurisprudenziale, che nell'ultimo trentennio ha interessato la tutela antinfortunistica ne ha dilatato l'area di applicazione, sia riguardo ai soggetti che per l'oggetto e per le attività assicurate, determinando, quindi, una profonda e radicale modificazione sia nel sistema delle prestazioni che del finanziamento.

A conclusione di questo percorso si collocano la legge delega n. 144 del 17 maggio 1999 ed il connesso decreto legislativo n.38 del 23 febbraio 2000.

A) Finanziamento dell'assicurazione

1) Individuazione a fini tariffari di sottogestioni separate nell'ambito della gestione industria (industria, artigianato, terziario ed altre attività) articoli 1 e 3 del decreto 38/2000

Le problematiche sollevate nel tempo dalle categorie interessate riguardo alla necessaria revisione del sistema tariffario, in considerazione della sua diretta incidenza sulla determinazione dei " premi " di assicurazione nel settore industria, hanno indotto il legislatore a dettare con gli articoli 1 e 3 del decreto 38/2000 una nuova regolamentazione di alcuni profili dell'assicurazione.

E' stato così previsto il frazionamento dell'unitaria gestione dell'industria in quattro separate sottogestioni (industria, artigianato, terziario ed altre attività) proprio a tal fine istituite.

È stato eliminato il sistema di tariffazione unica fino ad allora vigente per la determinazione dei premi ordinari, prevedendo dal 1° gennaio 2000 tariffe distinte in corrispondenza delle succitate quattro sottogestioni.

Lo stesso decreto ha individuato le attività riconducibili alle quattro sottogestioni, assumendo, per l'inquadramento nelle stesse dei datori di lavoro assicurati all'INAIL, i criteri di classificazione dettati "ai fini previdenziali ed assistenziali" dall'art. 49 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Ha inoltre fissato alcuni principi generali per la costruzione delle tariffe:

confermando, ai fini della elaborazione dei tassi, i criteri di determinazione degli oneri stabilita dall'art. 39 del T.U. n. 1124/1965;

riducendo la misura massima possibile dei tassi medi nazionali dal 160 al 130%;

introducendo la possibilità di far oscillare i tassi medi a livello aziendale in funzione dell'attuazione delle disposizioni di cui al decreto n.626 /1994, oltre che dell'andamento infortunistico;

prevedendo un'addizionale sui premi assicurativi con riferimento agli oneri derivanti dall'estensione della copertura assicurativa al danno biologico.

Sulla base di tali principi è stato avviato un confronto tecnico con i rappresentanti di tutte le categorie interessate che ha consentito di condividere l'elaborazione delle Modalità per l'Applicazione delle Tariffe (M.A.T.) successivamente approvate con il D.M. in data 12 dicembre 2000.

Le nuove tariffe dei premi sono state quindi ordinate secondo una classificazione tecnica delle lavorazioni che prevede, per ognuna delle citate quattro sottogestioni, la ripartizione in dieci grandi gruppi, a loro volta articolati in gruppi, sottogruppi e voci.

Nelle tabelle allegate sotto i nn. 1, 2 e 3 sono riportati alcuni dati significativi sulla composizione del portafoglio delle posizioni assicurative in essere al 31 dicembre 2003.

Più precisamente nella tabella 1 sono indicati, distintamente per ciascuna gestione, il numero delle rispettive aziende, delle corrispondenti posizioni assicurative territoriali (PAT) e delle relative polizze (accese, queste ultime, in corrispondenza di ciascuna lavorazione da assicurare, o anche, per le aziende artigiane, separatamente per i lavoratori autonomi e dipendenti).

Nella tabella 2 si fornisce la ripartizione delle polizze per grandi gruppi ed infine nella 3 sono riportate le entrate contributive suddivise nelle quattro sottogestioni.

Il rapporto tra le entrate e le spese è positivo per quasi tutte le gestioni, mentre l'analisi del conto economico della gestione industria nel suo complesso evidenzia una differenza negativa per la sottogestione industria. Ed infatti per quest'ultima, sommando alle predette entrate contributive anche le altre, per un totale di entrate correnti pari a euro 4.076.536.132,00 e detraendo il totale delle spese correnti pari ad euro 4.376.745.402,00 si ottiene una differenza negativa di - 300.209.270 euro.

In altri termini l'avanzo economico della gestione industria nel suo complesso, pari a euro 2.664.163.487, è attribuibile solo alle sottogestioni artigianato, terziario ed altre attività.

2) Interventi per il miglioramento delle misure di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro art.23 del decreto 38/2000

Ai fini della prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro il decreto n. 38/2000, come già detto innanzi, ha innovato nell'ambito delle competenze assegnate all'INAIL con i decreti legislativi nn. 626/1994 e 242/1996, riconoscendo valore di legge alla possibilità di far oscillare i tassi medi al livello aziendale in funzione dell'attuazione delle disposizioni di cui trattasi oltre che dell'andamento infortunistico.

Al fine infatti di incrementare la cultura della prevenzione da parte dei datori di lavoro, ha inciso sull'onere assicurativo gravante sugli stessi, mediante misure riduttive dei premi in relazione all'attuazione delle iniziative antinfortunistiche, realizzando in tal modo un sistema premiale che rapporta la riduzione degli oneri agli interventi effettuati in sostegno alla prevenzione.

L'impegno dell'Istituto in questo importante e delicato settore si è quindi esplicitato nel rafforzare il carattere prevenzionale del sistema tariffario diversificando il carico contributivo delle aziende in relazione all'andamento dei suddetti fenomeni.

L'Istituto ha avviato un articolato programma che prevede l'introduzione di un meccanismo più direttamente finalizzato a sostenere i costi sopportati dalle imprese per la sicurezza.

Con varie delibere commissariali adottate nei mesi di luglio e novembre 2003 sono stati ammessi al finanziamento agevolato in conto interessi circa 4.600 programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle piccole e medie industrie e dei settori agricolo ed artigianale alla normativa in materia di sicurezza.

In particolare gli interventi hanno riguardato la modernizzazione delle macchine e degli impianti, l'introduzione di nuove tecnologie finalizzate ad orientare i processi produttivi e la riprogettazione dell'organizzazione aziendale allo scopo di migliorare le condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

I finanziamenti approvati con il contributo dell'INAIL, pari a circa 74 milioni di euro corrispondenti al costo degli interessi, degli oneri e delle spese accessorie, hanno consentito di promuovere investimenti, da parte delle imprese, in programmi di prevenzione per circa 400 milioni di euro.

L'impegno finanziario dell'Istituto in questo importante settore merita apprezzamento e vanno incoraggiate analoghe iniziative attualmente in corso per l'effetto di stimolo che esse possono produrre nell'accelerare il laborioso percorso verso l'affermarsi di una cultura della sicurezza quale valore sociale, oltre che economico, per il nostro Paese.

Le notazioni sopra riportate, circa le iniziative intraprese dall'Istituto per evitare il verificarsi del fenomeno infortunistico, hanno trovato un opportuno completamento nello sviluppo e nel potenziamento delle tecniche di rilevazione statistica. Ciò appare evidente a chi consulti la sezione del Rapporto annuale 2003 che mira a fornire un completo quadro di sintesi dell'andamento congiunturale del fenomeno, del suo trend nel medio periodo e delle tendenze per il 2004.

La citata sezione di analisi statistica, che si è arricchita di una nuova parte dedicata agli infortuni occorsi ai lavoratori extracomunitari ed ai cosiddetti lavoratori atipici, interinali e parasubordinati, si conferma come il documento annuale che fa il punto sullo stato del fenomeno infortunistico in Italia e può costituire valido strumento per mettere a disposizione degli operatori una serie articolata di dati oggettivi utili per orientare le future scelte ai fini della prevenzione dei rischi del lavoro.

Il CIV, nella seduta del 16 aprile 2003, si è occupato del monitoraggio degli infortuni sul lavoro e, con la deliberazione n. 11 in pari data, ha formulato articolate direttive al fine di garantire un sistema di rilevazione, elaborazione e diffusione dei dati relativi all'andamento del fenomeno con riguardo alla struttura del sistema di raccolta dei dati negli archivi locali di produzione nonché alle modalità di alimentazione delle banche dati.

Le citate direttive tendevano a realizzare soluzioni organizzative per migliorare la completezza e comparabilità dei dati in questione anche al fine di valorizzare il patrimonio informativo ed ottimizzarne la fruibilità da parte degli operatori interni ed utenti esterni. Tali obiettivi non sono stati pienamente raggiunti anche a motivo della natura complessa ed articolata del fenomeno che richiede procedure sofisticate per l'estrazione, la verifica ed il trattamento dei relativi dati.

Perciò le indicazioni di seguito riportate fanno esclusivo riferimento a rapporti percentuali data la difficoltà di far ricorso a tabelle comparative.

Dall'esame dell'andamento infortunistico emerge che il numero di infortuni denunciati nel 2003, poco meno di 978.000, mostra un trend confortante anche se il calo complessivo dell'1,5% rispetto al 2002, si è praticamente dimezzato rispetto a quello avuto nel 2001 pari al 3%.

Il dato assume maggior rilievo se si tiene conto che nello stesso anno 2003 l'occupazione è cresciuta dell'1%. In rapporto all'aumento degli esposti al rischio, il calo degli infortuni è stato del 2,6%.

Sul valore medio della flessione (-1,5%) si attesta il complesso dell'Industria e dei Servizi mentre il più elevato calo dell'Agricoltura (-3,5%) - connesso anche alla

progressiva contrazione degli occupati - viene parzialmente compensato dall'incremento per i dipendenti dello Stato (2,1%), gestione speciale nella quale l'INAIL opera "per conto" delle Amministrazioni di appartenenza dei lavoratori.

Riguardo agli infortuni mortali, risultano denunciati 1.394 casi con una diminuzione di 87 casi rispetto al 2002.

Il risparmio di vite umane è da attribuire alla significativa contrazione dei casi mortali tra gli infortuni in itinere fermi a 328 con una diminuzione di 62 unità.

La disaggregazione sul territorio esprime un calo omogeneamente diffuso nell'industria e servizi nelle varie aree geografiche del Paese con maggiore accentuazione nel sud e nel nord ovest, mentre un certo incremento si segnala nel Trentino Alto Adige.

Anche l'agricoltura registra una flessione generalizzata su tutto il territorio nazionale, tranne che nelle isole.

Per quanto attiene invece ai settori di attività, si può stimare una significativa contrazione nell'industria manifatturiera, in particolare nel tessile, nella metalmeccanica e nel settore dei trasporti.

Sostanzialmente stabile la situazione nelle costruzioni, nonostante il notevole incremento degli occupati (3,5%).

Per quanto riguarda infine l'andamento infortunistico secondo il sesso e l'età risulta più elevato il calo percentuale tra gli uomini (-1,8%) che fra le donne (-0,5%), ma la crescita occupazionale femminile è stata più che doppia (1,6%) di quella maschile (0,7%).

Si segnala, infine, una diminuzione generalizzata nella classe di età giovanile, cioè lavoratori e lavoratrici fino a 34 anni.

La positività dei risultati sopra evidenziati, pur con disomogeneità a livello territoriale e di contesto socio-economico, si pone come significativa premessa per intensificare e migliorare il complesso degli interventi attuati in questo settore.

In proposito tutti gli organi dell'Istituto hanno concordemente rilevato, in varie occasioni, che non si deve "abbassare la guardia" né si può indulgere a forme di trionfalismo nella affermata consapevolezza che dietro ai numeri ci sono persone che subiscono danni talvolta irreversibili o eventi addirittura letali.

Per quanto riguarda invece le malattie professionali, che fino all'anno 2002 evidenziavano un andamento lineare sia per l'industria che per l'agricoltura, i relativi dati presentano una diversa connotazione nel 2003: si verifica una leggera flessione nell'industria mentre preoccupante appare l'incremento in agricoltura dove, per la prima volta, vengono superati i mille casi denunciati.

B) Prestazioni erogate dall'Ente

1) Prevenzione, cura e riabilitazione

L'arricchimento del livello di tutela si è tradotto nell'ampliamento dei fini istituzionali dell'INAIL con il passaggio dalla tradizionale funzione assicurativa ad un contesto preordinato a garantire la salute dei lavoratori, in una visione di protezione totale che dà rilievo a funzioni nuove nei settori della prevenzione, cura e riabilitazione.

Dalle origini dell'assicurazione ai giorni nostri si è registrato un progressivo ampliamento della tutela che ha riguardato le prestazioni erogate dall'Ente con il tramutarsi della iniziale liquidazione in capitale, divenuta poi rendita per inabilità permanente, completata da cure necessarie ed utili, fino all'attuale assetto di tutela integrale del lavoratore, destinato ad estendersi al di là degli interventi economici e curativi, anche al recupero e al reinserimento sociale e lavorativo delle persone disabili.

Infatti con il decreto n. 38/2000 si è tentato di ovviare agli effetti prodotti dalle riforme ospedaliere (1968) e sanitarie (1978) in conseguenza delle quali sono state sottratte all'Istituto rilevanti funzioni a tutela dei lavoratori nel campo delle prestazioni curative, riabilitative e di assistenza finalizzata al reinserimento lavorativo e sociale dell'infortunato.

Con riferimento alle conseguenze economiche del nuovo assetto si rileva che al 31 dicembre 2003 risultavano costituite a livello nazionale n. 16.531 nuove rendite.

Occorre peraltro segnalare la notevole contrazione del c.d. "portafoglio rendite", manifestatasi nel corso degli ultimi anni e derivante, quasi completamente, dall'effetto di trascinarsi della nuova normativa sul danno biologico (che sarà trattato più avanti) che, elevando dall'11% al 16% la soglia di indennizzabilità dei danni permanenti, ha prodotto un notevole decremento nella costituzione delle rendite. Il totale di quelle in gestione è passato infatti da 1.223.782 nel 2001 a 1.121.926 nel 2003.

Oltre alle rendite per inabilità permanente ed ai superstiti in relazione ad infortuni, malattie professionali, silicosi ed asbestosi, l'Istituto corrisponde le indennità per inabilità temporanea ed eroga, per casi particolari, l'assegno per assistenza personale continuativa, l'assegno di incollocabilità, lo speciale assegno continuativo

mensile, l'erogazione integrativa di fine anno; ed a titolo onorifico il brevetto e il distintivo d'onore.

Nella prospettiva di una tutela globale del lavoratore si pone l'impegno che l'INAIL ha assunto da qualche anno in campo sanitario, teso a destinare una parte delle proprie risorse alla realizzazione di strutture ospedaliere ed allo svolgimento diretto di attività sanitaria attraverso la gestione di Centri di riabilitazione destinati, in via prioritaria, agli infortunati sul lavoro.

Occorrerà, peraltro, tener conto, come già detto nel precedente referto, delle innovazioni legislative relative al conferimento alle Regioni di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela della salute al fine di definire con chiarezza il ruolo dell'INAIL in ambito sanitario, quale soggetto che integra l'offerta pubblica di prestazioni sanitarie.

L'individuazione delle strutture sanitarie da destinare a centri di riabilitazione gestiti direttamente dall'INAIL è stata, sino al 2004, annualmente effettuata dal Ministero della salute con proprio decreto, senza un'attiva partecipazione dell'Istituto, soprattutto nella fase istruttoria.

Deve aggiungersi poi che la legge 311/2004 (Finanziaria 2005) ha disposto, al comma 449 dell'art.1, l'approvazione da parte dei Ministri vigilanti dei piani di investimento deliberati dall'INAIL, attribuendo anche la determinazione annuale delle finalità degli investimenti stessi ai Ministri vigilanti sentiti i ministri della salute ed il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Si fa, pertanto, riserva di riferire in futuro sulla concreta attuazione di tale norma e sul ruolo concretamente svolto dai singoli dicasteri e dall'Istituto.

Anche la funzione di riabilitazione e protesi, essendo indirizzata al recupero e al reinserimento sociale e lavorativo delle persone disabili, costituisce uno dei principali filoni di attività dell'Istituto, caratterizzandone la missione in forma del tutto specifica.

Nel corso del 2003 è stato dato particolare impulso alle politiche dirette ad un migliore inserimento del disabile sia nella vita lavorativa che di relazione.

In campo sanitario è stata realizzata la ricognizione degli effetti prodotti dal decreto n. 38/2000 sui LEA (livelli essenziali di assistenza); sono state intraprese iniziative per confermare all'INAIL il riconoscimento della competenza assicurativa in tema di prestazioni, presidi e servizi sanitari non erogati gratuitamente dai Servizi sanitari regionali; è stato ottimizzato il flusso comunicativo con le associazioni di categoria ed i patronati, mediante la stesura di una nuova convenzione con le associazioni degli invalidi e la prosecuzione dei lavori per la definizione di un codice di comportamento con i patronati in tema di visite mediche collegiali.

In campo riabilitativo e protesico, sulla base del modello organizzativo già elaborato con riferimento ai centri di riabilitazione, sono proseguite, nel corso del 2003, le iniziative per il potenziamento del centro di riabilitazione motoria di Volterra e per l'attivazione di nuovi poli riabilitativi.

A tale proposito, è stata redatta e trasmessa al Ministero della salute una bozza di protocollo sanitario che definisce anche le competenze da assegnare ai centri di riabilitazione motoria ed i loro costi; sono state, altresì, elaborate le linee guida per la definizione di un modello terapeutico INAIL ed è stato definito un modello organizzativo utilizzabile presso i centri riabilitativi.

Presso la Direzione regionale Puglia è stato avviato un progetto per la "presa in carico" degli infortunati sul lavoro affetti da gravi disabilità motorie (mielolesi) con lo scopo di fornire consulenza ed addestramento nell'utilizzo degli ausili occorrenti per il reinserimento nella vita quotidiana: è stato approvato il relativo business plan ed avviate le operazioni propedeutiche all'apertura del Centro Informazioni Assistenza Consulenza (CIAC).

Si auspica che l'iniziativa possa essere estesa a tutte le Direzioni regionali.

Anche il Centro protesi di Vigorso di Budrio ha costituito oggetto di particolare attenzione da parte degli Organi dell'Istituto che hanno assunto iniziative finalizzate ad incrementarne la produttività a conferma del ruolo guida che il Centro è riuscito a conquistare, anche sul piano internazionale, nello specifico settore protesico e che potrà senz'altro mantenere con le competenze professionali e le esperienze maturate in tutti questi anni di attività.

A fini conoscitivi e divulgativi, è proseguita l'attività rivolta alla promozione e organizzazione di manifestazioni di tipo agonistico riservate ai disabili in collaborazione con associazioni sportive.

E' stata inoltre implementata la realizzazione di "punti clienti" e del "Magazine SuperAbile" nonché l'applicazione "Banca Dati per il Reinserimento", finalizzata a facilitare il collocamento mirato, che viene utilizzata dalle Unità territoriali dell'Istituto.

Sempre in merito al "reinserimento" dei disabili, si segnala che nel 2003 è scaduto il triennio sperimentale previsto dall'art. 24 del decreto n.38/2000 per il finanziamento dei progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro nonché dei progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese.

In attuazione di tale norma i progetti realizzati dalle unità operative a partire dalla fine del 2001 e approvati con delibere consiliari ovvero commissariali assommano complessivamente ad oggi a n. 194. In particolare 158 progetti di

riqualificazione professionale ai fini del collocamento mirato e n. 36 per l'abbattimento di barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese.

I progetti concernenti la riqualificazione professionale, già conclusi o in via di conclusione a tutto il 2003, hanno interessato 994 disabili di cui 468 già riqualificati e 346 già reinseriti.

Per quanto concerne il superamento/abbattimento delle barriere architettoniche diretto a consentire l'accesso senza ostacoli agli ambienti aziendali, l'INAIL ha potuto facilitare la realizzazione di progetti da parte delle piccole e medie imprese finanziando fino al 50% della spesa affrontata dalle aziende in attuazione della vigente normativa.

Peraltro, le aspettative di successo dell'operazione legate alla concretezza delle agevolazioni destinate a tali imprese per adeguare le proprie strutture aziendali sono andate parzialmente deluse.

Infatti, a tutto il 2003, soltanto 31 progetti sono stati presentati per il finanziamento da parte dell'Istituto e riguardano quasi esclusivamente piccole e medie aziende operanti al nord o al centro Italia.

Il periodo di sperimentazione ha fatto emergere notevoli spazi di miglioramento per il complesso delle attività da svolgere con l'utilizzo delle risorse finanziarie destinate dal decreto legislativo 38/2000 alla realizzazione dei sopra citati progetti, cosicché l'amministrazione ha ritenuto, al fine di ottimizzare l'impiego delle somme ancora disponibili, di procedere ai necessari aggiustamenti in coerenza con le diverse esigenze riscontrate in sede di pratica attuazione delle norme di riferimento.

Tale intendimento appare apprezzabile in primo luogo per dare un segnale di continuità al mondo della disabilità circa l'impegno dell'INAIL diretto a facilitare il collocamento mirato e, secondariamente, per non disperdere le professionalità formatesi all'interno dell'Istituto.

Naturalmente l'impiego dei fondi attualmente disponibili dovrà tener conto dei vincoli e delle procedure amministrativo-contabili che disciplinano la materia.

L'Ente ha intrapreso iniziative nelle sedi competenti per la prosecuzione di tali attività prospettando l'esigenza che la norma, avente carattere temporaneo, assuma veste definitiva.

2) Stato di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 38/2000 (malattie professionali)

Un settore di particolare importanza nell'ambito delle competenze istituzionali dell'INAIL, così come sono disciplinate dal citato decreto legislativo n. 38/2000, è quello

che, nell'ambito delle disposizioni relative alle prestazioni, riguarda la revisione periodica dell'elenco delle malattie professionali da realizzare a cura di una apposita commissione scientifica costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

In attuazione della citata disposizione, con decreto in data 27 aprile 2004, è stato approvato il nuovo elenco delle malattie per le quali è obbligatoria la denuncia ai sensi e per gli effetti dell'art. 139 del testo unico 1124/1965.

Il nuovo elenco risulta costituito da liste di malattie di elevata ovvero limitata probabilità di origine lavorativa nonché di quelle di origine lavorativa possibile e per le quali non è definibile il grado di probabilità.

La norma del citato art. 10 indica altresì le modalità con cui si deve procedere alla modifica ed integrazione delle tabelle disponendo anche che, presso la Banca dati dell'INAIL, sia istituito il registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o ad esso correlate a cui possono accedere tutti i soggetti pubblici titolari di compiti in materia di protezione della salute e di sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

L'approvazione dell'elenco, che sostituisce quello ampiamente datato del 1973, insieme all'istituzione del citato registro dovrebbe realizzare i presupposti per l'attivazione delle prestazioni dell'assicurazione sociale in favore di ogni patologia di cui si provi l'origine professionale.

Affinché questa finalità possa avere completa realizzazione occorrerà tuttavia rimuovere ostacoli al fine di conseguire quello che deve essere considerato uno degli obiettivi strategici pluriennali da perseguire in via prioritaria.

Gli interventi ritenuti indispensabili ad avviso del CIV, attengono agli aspetti informativi, alla ricerca epidemiologica, allo sviluppo delle sinergie con le altre istituzioni aventi competenza in materia, alla diffusione di una capillare informazione a tutti gli operatori del settore ed, infine, alla individuazione di protocolli diagnostici con riguardo al settore delle neoplasie professionali.

Quest'ultima indicazione riveste particolare importanza ove si pensi soltanto alle conseguenze di carattere sociale ed economico – finanziario relative alle problematiche inerenti l'esposizione all'amianto.

In proposito si ricorda che per i lavoratori esposti all'amianto sono previsti, dall'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992 e successive modifiche, determinati benefici previdenziali per il cui riconoscimento l'INAIL è tenuto ad accertare e certificare l'eventuale esposizione all'amianto, trattandosi di materia che, per tutti gli altri aspetti, rientra esclusivamente nelle competenze dell'INPS e degli altri Enti previdenziali interessati.

Peraltro, i compiti dell'INAIL in questo settore sono particolarmente impegnativi, posto che l'Istituto assume un ruolo fondamentale nel processo di accertamento con un impatto notevolissimo sul piano organizzativo, sia per quanto concerne le numerose richieste di certificazione, sia per quanto riguarda la necessità di resistere in giudizio a fronte dei ricorsi giurisdizionali di lavoratori che non si vedono riconoscere il diritto alla certificazione.

Nel corso dell'anno 2003, le domande pervenute all'INAIL sono passate da n. 201.605 a n. 222.582.

Nello stesso periodo i certificati di esposizione all'amianto rilasciati dall'INAIL sono passati da n. 117.792 a n. 134.793.

Per completezza si fa presente che, nel corso del 2003, sono intervenute le disposizioni normative di cui al decreto legge n. 269 in data 30 settembre 2003 che, all'art. 47, detta una nuova disciplina per il riconoscimento dei benefici previdenziali per lavoratori esposti all'amianto a decorrere dal 2 ottobre 2003, estendendoli anche a periodi lavorativi non coperti dall'assicurazione INAIL. Per questi periodi, però, il coefficiente moltiplicativo a fini pensionistici è ridotto da 1,5 a 1,25 e vale esclusivamente ai fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime.

La legge n. 326 in data 24 novembre 2003, di conversione, con modifiche, del suddetto decreto legge n. 269/2003 ha inserito al citato art. 47 il comma 6 bis, che fa salve le previgenti disposizioni per alcune categorie di lavoratori (e cioè: soggetti che avevano già maturato il diritto al trattamento pensionistico anche in base ai benefici di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992; lavoratori in mobilità; lavoratori che avessero definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento).

Infine la legge n. 350 in data 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) all'art. 3, comma 132, ha fatto salve le previgenti disposizioni nei confronti di tutti i lavoratori assicurati INAIL che avessero presentato allo stesso INAIL la domanda di certificazione entro il 2 ottobre 2003.

Si ritiene di riportare alcuni dati statistici di cui alle tabelle sotto indicate rispetto alle quali si fa presente che esse non vanno lette in parallelo, in quanto casi denunciati in un anno possono essere riconosciuti anche negli anni successivi.

Tumori da amianto denunciati all'INAIL	Tumori da amianto riconosciuti dall'INAIL
1999: n. 374	1999: n. 340
2000: n. 431	2000: n. 338
2001: n. 588	2001: n. 436
2002: n. 587	2002: n. 449
2003: n. 484	2003: n. 578

Dai dati sopra esposti emerge che negli ultimi anni è in forte crescita il numero dei casi di tumori da amianto (mesotelioma pleurico, pericardio e peritoneale, carcinoma polmonare) riconosciuti dall'INAIL.

In proposito ed in relazione al numero dei casi accertati si richiama quanto detto innanzi, in via generale, circa la necessità di apprestare adeguati protocolli diagnostici per l'individuazione delle specifiche neoplasie di che trattasi.

Inoltre, si segnala la necessità che l'Amministrazione disponga un costante monitoraggio per accertare lo stato di attuazione degli indirizzi programmatici dettati dal CIV di cui sopra è cenno, tenuto conto dell'importanza che, in materia di malattie professionali, la piena realizzazione del dettato normativo riveste.

Va anche segnalata l'urgenza dell'istituzione, presso la Banca dati INAIL, del citato registro nazionale delle malattie causate dal lavoro ovvero ad esso correlate quale centro unico di raccolta delle informazioni sulle caratteristiche e dimensioni del fenomeno tecnopatico nel suo complesso.

Se si considera che la realizzazione di tale registro è indispensabile per consentire sinergie e integrazioni tra i diversi soggetti pubblici interessati e quindi per realizzare una tutela globale integrata, deve considerarsi del tutto insoddisfacente che a tutt'oggi sia stato completato solo lo studio di fattibilità considerato che i relativi progetti richiederanno ancora un lungo periodo di tempo perché abbiano concreta attuazione.

L'Istituto dovrà quindi, innanzitutto, attuare interventi adeguati ed incisivi per dotarsi di uno strumento essenziale quale è il registro nazionale citato e, contemporaneamente, studiare ed adottare tutte le misure per fronteggiare un prevedibile forte impatto organizzativo che tale realizzazione comporterà necessariamente.

In proposito il NUVACOST (Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico) ha sottolineato la necessità di una rivisitazione approfondita delle scelte organizzative al fine di favorire la più funzionale integrazione tra le competenti strutture dell'Istituto, esprimendo l'avviso che il governo del processo relativo al riconoscimento del nesso eziologico tra malattia denunciata e rischio lavorativo si incentri sulle competenze della funzione professionale medica.

Il livello di attenzione che l'Amministrazione dedicherà alle indicazioni ed ai suggerimenti di cui sopra è cenno influirà sull'efficacia ed efficienza della gestione di questo delicato settore, con la conseguenza che la tutela delle malattie professionali potrà evolversi in senso qualitativo garantendo tempi ravvicinati e compatibili con le pressanti esigenze del lavoratore tecnopatico.

3) Infortunio in itinere e danno biologico (artt.12 e 13 del decreto n. 38/2000)

Anche nel corso dell'anno 2003 la tematica degli infortuni in itinere ha costituito motivo di attenzione e di impegno per gli Organi e le strutture dell'Ente sia per i delicati e complessi aspetti giuridici della materia sia per l'entità del fenomeno che presenta un andamento fortemente ascensionale.

Nelle tabelle allegate ai numeri 4, 5 e 6 si evidenzia come il numero delle denunce di infortunio in itinere nel 2003 si sia attestato intorno ai 74.000 casi con un incremento del 3,5%, rispetto al valore del 2002, che ha interessato prevalentemente la gestione per conto dello Stato e, in misura molto più contenuta, quella del "terziario". Si evidenzia che la gestione tariffaria "industria" ha registrato una seppur lieve diminuzione delle denunce imputabile a provvedimenti di rettifica adottati dall'Istituto.

Conformemente alle direttive impartite dal CIV è stato predisposto l'aggiornamento delle tabelle di monitoraggio degli infortuni in itinere finalizzato a verificare i riflessi dell'applicazione della norma e delle specifiche direttive emanate in merito.

Sono state pertanto effettuate, come appena detto, le rettifiche avviate nel 2003 sugli archivi informatici che hanno consentito la riconduzione alla giusta codifica di infortuni sulla strada in attività di lavoro che erano stati erroneamente classificati come infortuni in itinere e viceversa e si è dato corso, altresì, ad una omogenea trattazione delle denunce di infortunio in itinere anche alla luce di principi conseguenti all'esito del contenzioso giudiziario.

Il monitoraggio prevede la rilevazione periodica delle denunce relative agli ultimi tre anni conclusi, ripartite per macrosettori e, nell'ambito del settore Industria, per "gestioni tariffarie" nonché per esito.

Si aggiunge, infine, che l'incremento degli infortuni in itinere è in parte correlato agli infortuni che si verificano con l'uso del mezzo privato "necessitato" sempre più in uso per coprire il percorso che il lavoratore deve compiere per recarsi al lavoro.

La casistica legata alle modalità con cui tali infortuni possono verificarsi è particolarmente ricca e non sempre, nelle singole fattispecie, si è in grado di pervenire a conclusioni univoche con evidenti riflessi sul volume del contenzioso.

Proprio con riferimento ad uno dei connotati dell'infortunio occorso in occasione dell'uso del mezzo privato, va citata l'ordinanza n.1 in data 10 gennaio 2005 con la quale la Corte Costituzionale, riguardo al rischio elettivo, ha fornito una "interpretazione adeguatrice" della norma che esclude la indennizzabilità degli

infortuni in itinere nei casi di interruzione non necessitata dal normale percorso di andata e ritorno dall'abitazione al luogo di lavoro.

La Corte ha ritenuto che il giudice remittente muovesse da un erroneo presupposto interpretativo, affermando l'equiparazione tra breve sosta ed interruzione, e che quindi la breve sosta non configuri un' ipotesi di rischio elettivo.

Passando alla tematica del danno biologico, si richiamano le osservazioni e le valutazioni fatte in occasione del referto 2001/ 2002 che rimangono ancora sostanzialmente valide.

Il CIV si è occupato del problema fin dall'inizio del 2003 e, con la delibera n.1 in data 27 gennaio 2003, ha osservato, sulla base dei dati disponibili riferiti ai primi due anni di applicazione della norma che disciplina tale istituto, che l'attuazione del nuovo sistema indennitario consentirebbe una più ampia e completa tutela con oneri che sostanzialmente appaiono congrui rispetto alla stima iniziale.

Questa valutazione, sostanzialmente positiva, va certamente condivisa ma va verificata in relazione alla puntuale attuazione delle indicazioni e degli indirizzi formulati nella parte dispositiva della predetta delibera in merito all'ampliamento delle rilevazioni relative alla casistica più ricorrente e significativa delle menomazioni infortunistiche per verificare l'adeguatezza degli indennizzi rispetto alle menomazioni ai fini di valutare ed eventualmente proporre misure correttive per il loro adeguamento sulla base di studi di fattibilità che tengano conto delle compatibilità finanziarie e degli scenari evidenziati dal monitoraggio.

Va comunque rilevato che la nuova normativa sul danno biologico, modificando il sistema di valutazione dei danni permanenti con l'elevazione dall'11% al 16% della soglia di indennizzabilità, ha prodotto una notevole contrazione del portafoglio rendite che dall'anno 2001 hanno sempre presentato un andamento decrescente.

Le conseguenze di tale modifica potranno essere apprezzate soltanto dopo che sarà trascorso un periodo di tempo che consenta di considerare la situazione come stabile e, pertanto, solo allora potranno essere intraprese iniziative per gli interventi che l'Amministrazione riterrà di dover adottare.

L'attività dell'Istituto, nel corso dell'esercizio 2003, è stata particolarmente mirata alla rivalutazione e alla valorizzazione dello strumento delle azioni di rivalsa.

Si ricorda che con il generico termine di "rivalsa" vengono indicate le azioni proposte dall'Istituto per il recupero del costo delle prestazioni assicurative a carico dei soggetti civilmente responsabili di eventi lesivi indennizzati.

Come è noto, peraltro, dette azioni si possono suddividere, in relazione alla qualità del soggetto responsabile, in due distinte tipologie, che hanno condizioni e presupposti diversi.

Quando responsabile dell'evento lesivo sia un soggetto estraneo al rapporto lavorativo, l'INAIL può agire secondo il diritto comune con l'azione di surroga di cui all'articolo 1916 del codice civile.

Quando, invece, l'evento lesivo sia ascrivibile a responsabilità del datore di lavoro, l'INAIL non può agire secondo la comune disciplina codicistica ma deve avvalersi della speciale azione di "regresso", disciplinata dagli articoli 10 e 11 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, secondo il principio del c.d. "parziale esonero" del datore di lavoro dalla responsabilità civile.

Giova precisare che l'attivazione dell'azione di rivalsa non determina, di per sé, il sorgere di un diritto di credito nei confronti del presunto responsabile, in quanto affinché la pretesa dell'Istituto divenga un credito certo ed esigibile è, infatti, necessario che siano provati sia l'an che il quantum debeatur.

Nel perseguire il citato obiettivo in materia di azioni di rivalsa l'amministrazione ha puntato non solo all'aspetto economico – attraverso un incremento delle azioni di surroga – ma anche a quello "prevenzionale", nei confronti di quelle aziende che non sono in regola con le norme in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'effetto deterrente che l'azione di regresso e, nella specie, quella di regresso su base penale, è in grado di produrre.

Al riguardo è stata posta una maggiore attenzione agli infortuni e alle malattie professionali di particolare gravità. Si è inteso inoltre perseguire, con l'emanazione di specifici indirizzi operativi, l'obiettivo della omogeneizzazione sul territorio, sia in termini gestionali che procedurali, delle modalità di ricorso alle azioni stesse.

Lo specifico programma predisposto per il conseguimento del citato obiettivo ha inteso assicurare all'Istituto maggiori entrate a seguito delle azioni di rivalsa (surroga e regresso), sia nella logica anzidetta del sostegno alle misure di prevenzione, sia per compensare gli effetti correlati alla disciplina dell'infortunio in itinere come risulta dalle tabelle allegate ai nn.7, 8 e 9.

Il risultato è stato raggiunto evidenziando, al 31 dicembre del 2003, un grado di realizzazione di circa il 127%, in quanto a fronte dell'obiettivo negoziato di euro 155.788.000,00 è stato conseguito un risultato di euro 197.685.445,00 come risulta dalla tabella 10.

C) Introduzione dell'obbligo di Denuncia Nominativa Assicurati (DNA)

L'art.14, comma 2, del decreto n. 38/2000 ha previsto l'obbligo per i datori di lavoro di comunicare all'INAIL il codice fiscale dei lavoratori assunti contestualmente all'instaurazione del rapporto di lavoro o alla sua cessazione.

Con gli elementi relativi alla Denuncia Nominativa Assicurati (DNA) è stata realizzata una banca dati che contiene tutte le movimentazioni di assunzione e cessazione dei lavoratori dipendenti a decorrere dal 16 marzo 2000 ad oggi. La banca dati è disponibile sul sito internet dell'INAIL dal 2000.

Ai fini del mantenimento della funzione di acquisizione e gestione della DNA, che continua ad essere attribuita all'Istituto nonostante il passaggio di competenza al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata riprogettata e realizzata, in modalità Web, la funzione di "acquisizione delle denunce nominative degli assicurati".

Nel quadro del contenimento della spesa imposto dal Governo, l'Istituto ha incentivato l'acquisizione delle denunce on line, in aggiunta alla multicanalità già gestita (call center, Poste 187, posta elettronica, Entratel), per poter ridurre l'acquisizione via fax ai fini di una effettiva diminuzione dei costi di gestione.

Tra le modalità di segnalazione previste, l'utenza però ha nettamente privilegiato l'uso del fax, confermando l'essenzialità del servizio che attualmente viene gestito dal Consorzio Sestante, aggiudicatario della gara CEE n. 7/2003 per la fornitura dei "servizi di acquisizione telematica dei fax relativi alle DNA" .

La spesa contrattuale annua per la prestazione fornita è stata stimata in euro 774.419,04 oneri fiscali inclusi, importo calcolato sulla base dei dati statistici disponibili, quantificando le DNA da processare nel numero di 1.700.000 a bimestre.

La durata del contratto con il citato consorzio è stata fissata in 12 mesi con scadenza 31 luglio 2005, in quanto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso una modifica normativa che prevede l'affidamento di tutto il servizio di acquisizione e gestione della DNA ai servizi del lavoro territoriali e ministeriali. La relativa gestione rientrerà nella realizzazione del nuovo Sistema Informativo del Lavoro (SIL) con contestuale cessazione dell'obbligo di comunicazione dei dati all'INAIL.

Deve aggiungersi che la legge 23 agosto 2004 n. 243 ha previsto, all'art. 1, comma 23, l'istituzione presso l'INPS del Casellario Centrale delle posizioni previdenziali attive per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati e delle altre informazioni relativi ai lavoratori iscritti alle gestioni o ai regimi previdenziali.

L'INAIL ai sensi dell'art.1, comma 27, sub a), contribuisce alla fornitura dei dati di competenza attraverso il citato sistema DNA con riferimento giornaliero delle informazioni gestite.

Il sistema in argomento (Banca Dati DNA, URL) alimenta l'Osservatorio Occupazionale, che fornisce on line il flusso delle denunce nominative dei lavoratori assicurati con informazioni di sintesi (distribuzione denunce di assunzione/cessazione di lavoro a tempo determinato o indeterminato per sesso, per extracomunitari, ecc.), tavole statistiche (distribuzione delle denunce per dimensione aziendale, per classi di età, per settore economico, ecc.) e analisi sul territorio (distribuzione territoriale delle denunce, extracomunitari per regione, ecc.).

Recentemente lo strumento è stato utilizzato per monitorare i nuovi ingressi provenienti dai paesi neo-comunitari. L'intervento si completerà con la verifica della presenza dei neo-assunti tra le liste delle richieste di nuove autorizzazioni.

4. ORGANI

Sono organi dell'Ente: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Collegio dei sindaci e il Direttore generale.

Allo stato, come già detto nei precedenti referti, le loro funzioni e l'ambito delle rispettive competenze sono disciplinate dal decreto legislativo del 30 giugno 1994, n. 479 e dal relativo regolamento di attuazione emanato con D.P.R. in data 24 settembre 1997, n. 367 nonché dalla legge in data 15 maggio 1997 n. 127.

Occorre, peraltro, segnalare che la legge 23 agosto 2004, n. 243 sulla riforma del sistema pensionistico contiene all'art.1, comma 31, la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, decreti legislativi contenenti norme intese a riordinare gli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria, perseguendo l'obiettivo di una maggiore funzionalità ed efficacia dell'attività ad essi demandata e di una complessiva riduzione dei costi gestionali.

L'ampio contenuto della delega succitata, il cui esercizio si auspica intervenga nei termini assegnati, potrà consentire al Governo di individuare e risolvere, nell'ambito delle scelte che verranno adottate nel contesto generale, i numerosi problemi strutturali che hanno inciso sulla funzionalità dell'Ente, di cui si è ampiamente trattato in passato ed a cui si farà cenno in seguito per gli aspetti che possono interessare l'attualità della gestione.

La durata in carica dei suddetti organi è quadriennale, tranne che per il Direttore generale.

Con Decreto legge del 26 gennaio 1999, n. 8 convertito in legge 25 marzo 1999, n. 75, è stato stabilito che la durata in carica degli organi degli enti pubblici di previdenza e assistenza deve intendersi decorrente dalla data di effettivo insediamento.

Come già riferito nel precedente referto, a seguito dello sviluppo di azioni giudiziarie, in sede penale e contabile, che avevano coinvolto alti esponenti dell'Istituto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto in data 5 luglio 2002, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze aveva sciolto il Consiglio di amministrazione e nominato, fino alla data del 31 dicembre 2002, un Commissario straordinario con il compito di garantire, fino alla nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione, la continuità della gestione dell'INAIL.

Con successivo decreto interministeriale in data 8 luglio 2002 venivano nominati tre Vice Commissari con il compito di coadiuvare il Commissario straordinario.

La durata in carica di tali organi veniva prorogata con una serie ininterrotta di decreti interministeriali che si concludeva solo alla fine del primo semestre 2004 con la ricostituzione del Consiglio di amministrazione.

Pertanto il periodo oggetto del presente referto è stato caratterizzato dalla gestione commissariale fino al 10 dicembre 2003, data in cui veniva nominato il Presidente dell'Istituto nella stessa persona del Commissario che, contestualmente, ha continuato a svolgere le stesse funzioni per la parte relativa alla competenza del Consiglio di amministrazione fino al relativo insediamento avvenuto il 28 luglio 2004.

Le deliberazioni adottate nel corso dell'esercizio 2003, sono state n. 1067.

Per quanto concerne il Consiglio di amministrazione si ricorda che esso è composto dal Presidente dell'Istituto che lo presiede e da sei esperti di cui due scelti tra dirigenti della Pubblica Amministrazione da porre in posizione di fuori ruolo. Il Consiglio attualmente in carica è stato nominato con D.P.C.M. del 4 giugno 2004 e si è insediato, come già detto, il successivo 28 luglio.

Il completamento dell'assetto ordinamentale degli organi dell'Ente, seppur lungamente auspicato, ha dato luogo ad una serie di problematiche nei rapporti tra gli organi stessi che di fatto ha inciso sulla efficace formazione dei processi decisionali dell'Ente.

Ciò ha indotto il Consiglio di Amministrazione ad istituire, con deliberazione n. 7 del 28 settembre 2004, una Commissione consiliare temporanea con il compito di approfondire la tematica relativa al complesso delle disposizioni che disciplinano le competenze spettanti agli organi preposti all'amministrazione ed alla gestione dell'Istituto al fine di chiarire l'ambito delle competenze del Presidente, del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale.

La Commissione, raffrontando le disposizioni intervenute nel tempo e quelle adottate dall'Istituto a livello regolamentare con la delibera consiliare del 1° luglio 1999, n. 232, ha verificato la sostanziale aderenza delle disposizioni regolamentari interne ai principi ed alle fonti di natura primaria che disciplinano l'ordinamento dell'Istituto.

Pur confermando la validità nel suo complesso del vigente Regolamento di organizzazione, la Commissione ha sottoposto al Consiglio di Amministrazione la modifica di specifiche disposizioni, al fine di chiarire alcuni punti che avevano dato luogo a dubbi interpretativi, concernenti da una parte, l'organo titolare della legittimazione processuale dell'Istituto ed il conseguente potere di conferimento del

c.d. jus postulandi, e, dall'altra, i soggetti ed organi competenti al conferimento degli incarichi ad estranei all'amministrazione a cui si farà cenno in seguito.

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 15 febbraio 2004, ha recepito gli orientamenti della Commissione apportando le necessarie modifiche agli articoli 6, 8, 9 e 16 del Regolamento di organizzazione dell'Ente.

Si fa riserva di riferire circa l'idoneità delle citate modifiche a dirimere le incertezze sopra evidenziate e sulla loro efficacia in ordine ai corretti rapporti interorganici.

A proposito dell'ambito dei poteri del Consiglio di amministrazione sarebbe stato auspicabile che la Commissione fosse stata incaricata anche di esaminare la questione dei rapporti tra gli organi in materia di spese che presenta aspetti di particolare complessità specialmente per le spese di importo rilevante come quelle relative ad investimenti immobiliari di cui si dirà in seguito al capitolo 15).

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in carica - composto di 25 membri ed insediatosi il 2 dicembre 2003 - è stato nominato con D.P.C.M. del 24 ottobre dello stesso anno, intervenuto allorché la precedente consiliatura agiva in regime di "prorogatio", essendo scaduta l'8 settembre 2003.

Con decreto in data 21 maggio 2004 il Consiglio è stato successivamente integrato con la nomina dei due rappresentanti dell'UIL in conseguenza del decesso e, rispettivamente, delle dimissioni di quelli precedentemente designati.

Si è riunito con cadenza mediamente quindicinale, adottando n.35 delibere.

Si fa riserva di riferire, se rilevante, sul loro contenuto in relazione agli argomenti oggetto del referto.

In questa sede si ritiene di fare esclusivo riferimento, per il carattere di provvedimento organizzatorio connesso alla realizzazione dei fini istituzionali dell'Amministrazione, alla delibera n.12 in data 5 maggio 2003 con la quale il CIV ha dato attuazione, anche per tale anno, all'art. 41, primo comma, della legge in data 27 dicembre 1947, n. 449 ed all'art. 18 della legge in data 18 dicembre 2001, n. 448, concernenti la verifica degli organismi ritenuti indispensabili per la realizzazione delle citate funzioni.

Ad eccezione che per il "Comitato tecnico-scientifico per l'esame dei progetti di ricerca in campo sanitario" (ritenuto non più indispensabile in coerenza con i principi di economicità che ispirano la normativa in questione) sono state sostanzialmente confermate le determinazioni adottate con analoghe delibere relative agli esercizi

precedenti in relazione ad un quadro di riferimento normativo e gestionale rimasto sostanzialmente immutato.

Per quanto concerne il Direttore generale si ricorda che il decreto legislativo in data 30 giugno 1994, n. 479 prevede, all'art.3, comma 6, che lo stesso sia nominato, su proposta del Consiglio di amministrazione, con le procedure di cui all'art 12 della legge 9 marzo 1988, n.89, e quindi "con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale per un periodo di cinque anni rinnovabile"

Va peraltro ricordato che la legge 12 gennaio 1991 n. 13, ha espressamente individuato gli atti amministrativi da adottarsi nella forma del D.P.R., prevedendo, all'art. 2, comma 1, per tutti gli altri atti l'emanazione rispettivamente con D.P.C.M. o D.M. "a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente" all'epoca.

Poiché per il Direttore generale era previsto che il relativo D.P.R. dovesse essere promosso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale ne è conseguita la nomina con mero decreto ministeriale non soggetto, quindi, alla registrazione della Corte dei conti.

Occorre peraltro segnalare che il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dalla legge 5 luglio 2002, n.145, prevede, all'art. 19, comma 4, che gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale siano conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La successione delle norme nel tempo ha così determinato una evidente disarmonia considerato che il Direttore generale, pur essendo uno degli Organi dell'Istituto, è nominato con atto non di pari livello di quello occorrente per la nomina dei Dirigenti generali statali.

Viceversa, l'assimilazione tra le figure del Direttore generale dell'INAIL e dei Dirigenti generali delle Amministrazioni statali è stata operata per quanto concerne la durata dell'incarico e la soggezione al sistema del c.d. spoil system di cui all'art. 3, punto 7, della legge n. 145 del 15 luglio 2002.

Per quanto attiene alla durata dell'incarico, si osserva che, mentre l'art. 12 della legge n. 88/1989 prevedeva un periodo di cinque anni rinnovabile, invece il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nel nominare il Direttore Generale, ha ritenuto applicabile l' art. 19, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui per i dirigenti generali la durata degli incarichi non può eccedere il termine di tre anni.

Il relativo decreto è stato emanato in data 23 dicembre 2003 a distanza di ben diciotto mesi dalla vacanza dell'ufficio nonostante che l'art. 12, comma 6 della predetta legge 88/1989 preveda l'obbligo per il Presidente di convocare entro il termine di trenta giorni il Consiglio di amministrazione per la proposta di competenza.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ha fatto cadere la scelta su un manager di alta professionalità del settore privato a fronte del dettato normativo del citato art. 12 della legge n.88/1989, che prevede che il Direttore generale debba essere "scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso".

Peraltro, tale scelta ha comportato la necessità, ravvisata dal Direttore generale, di avvalersi di due professionisti esterni onde essere supportato nel trasferire nella struttura pubblica INAIL "il proprio know how" manageriale.

Ciò ha dato luogo a quella serie di problematiche nei rapporti tra gli organi che di fatto ha inciso sulla efficace formazione dei processi decisionali dell'Ente cui si è fatto riferimento in precedenza e che, come già detto innanzi, ha indotto il Consiglio di Amministrazione ad istituire la Commissione consiliare temporanea con il compito di approfondire la tematica relativa al complesso delle disposizioni che disciplinano le competenze spettanti agli organi ed il conferimento ad esterni di incarichi professionali.

Ai sensi della vigente normativa il Collegio sindacale si compone di sette membri, quattro in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui uno assume le funzioni di Presidente, e tre del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel 2003 si è compiuto il quadriennio di durata in carica del Collegio nominato nel 1999, la cui composizione era stata modificata con successivi decreti per la sostituzione di alcuni membri. Si è pertanto reso necessario procedere alla ricostituzione dell'Organo collegiale di cui trattasi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 8 aprile 2003.

Il Collegio ha proceduto all'insediamento nella seduta del 16 aprile 2003. Nel relativo verbale è stato rilevato che, ai fini dell'insediamento, sarebbe stato auspicabile avere la definizione della posizione di stato giuridico di tutti i Sindaci attraverso l'esecutività dei relativi D.P.C.M. di attribuzione delle funzioni e di collocamento fuori ruolo.

Peraltro tale carenza non è stata giudicata di carattere ostativo e comunque l'iter procedimentale relativo ai D.P.C.M. in questione si è poi completato in data 7 aprile 2004, seppur con decorrenza 8 aprile 2003.

Con successivo decreto del 7 giugno 2004, uno dei rappresentanti del Ministero dell'economia, destinato ad altro incarico, è stato sostituito con un altro componente designato dal Dicastero medesimo.

Si ricorda che, in ordine ai contratti con i dirigenti generali incaricati di far parte del Collegio, si è posto il problema della competenza alla stipula.

Le incertezze insorte sono state superate dall'esplicito disposto dell'art. 8 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 secondo cui alla stipula dei contratti individuali con i dirigenti incaricati presso i collegi di revisione degli enti pubblici ai sensi dell'art. 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, provvedono le amministrazioni dello Stato nel cui interesse l'incarico viene svolto.

Tale norma, oltre ad eliminare incertezze che non hanno mancato di incidere sulla correttezza dell'azione amministrativa, dovrebbe fornire elementi interpretativi per la soluzione della conseguente questione relativa all'entità della retribuzione da corrispondere.

Invece, proprio in sede di registrazione dei provvedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali presso i Collegi sindacali di alcuni enti del comparto previdenziale tra cui l'INAIL, il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti ha osservato che i relativi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri davano luogo a dubbi circa la quantificazione delle retribuzioni fissate per i componenti dei suddetti Collegi.

Si configurava, ad avviso del predetto Ufficio, una palese disparità di trattamento, riferita all'ammontare retributivo attribuito, sotto un duplice profilo: orizzontale (all'interno della medesima amministrazione di appartenenza) e funzionale (all'interno dei medesimi organismi collegiali degli Enti in questione).

La competente Sezione Centrale del controllo, cui la questione è stata deferita, si è pronunciata nella seduta del 29 aprile 2003 affermando che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali sono stati conferiti incarichi dirigenziali presso il Collegio dei sindaci degli enti previdenziali e quindi anche dell'INAIL sono affetti da illegittimità a causa delle incongruenze retributive relative al trattamento economico accessorio (ovvero la parte variabile della retribuzione di posizione nonché quella di risultato). Tale compenso infatti non può che essere determinato nel medesimo ammontare per tutti i componenti degli organi di controllo a prescindere dalla designazione dell'una (Lavoro e Politiche Sociali) o dell'altra (Economia e Finanze) delle Amministrazioni vigilanti entrambe sullo stesso Ente.

In relazione ai principi affermati dalla citata Sezione sono stati adottati i conseguenti provvedimenti.

5. IL CASELLARIO CENTRALE INFORTUNI

Come detto nel precedente referto, con il decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 si è provveduto anche al riordino del Casellario Centrale Infortuni (artt. 15-22), riconoscendo allo stesso autonomia di gestione in quanto esercita una funzione pubblica sotto la vigilanza del Ministero del lavoro, avvalendosi delle strutture e delle risorse organizzative poste a disposizione dall'INAIL.

Gli organi del Casellario sono: il Comitato di gestione, il Presidente ed il Dirigente responsabile del Casellario.

Del Comitato di gestione sono chiamati a far parte rappresentanti del Ministero del lavoro, degli Enti che si occupano di assicurazione infortuni e delle imprese di assicurazione nonché due esperti in materia di assicurazione ed in materia di discipline statistiche.

Il Comitato di gestione, nominato con decreto del Ministero del lavoro del 28 dicembre 2000, si è insediato il 21 febbraio 2001 ed è giunto alla scadenza dei quattro anni previsti.

Il Comitato nell'anno 2003 ha tenuto 8 riunioni.

Per i componenti del Comitato non è stato previsto nessun compenso sotto nessuna forma (compenso, gettone di presenza, rimborsi spese).

Il Regolamento di esecuzione è stato predisposto dal Comitato in data 16 maggio 2001 nel prescritto termine di 90 giorni ed è stato definitivamente approvato con decreto ministeriale il 27 settembre 2002 dopo che sono state superate alcune difficoltà procedurali.

Il lungo tempo trascorso per l'approvazione ministeriale ha inciso sull'attività del Casellario.

La principale conseguenza è stata quella relativa alla raccolta dei dati riguardanti gli infortuni derivanti dalla circolazione di autoveicoli, che entrava in vigore l'anno successivo a quello di approvazione del Regolamento. Per il ritardo verificatosi tale raccolta è cominciata solo con l'anno 2003.

L'art. 15 del decreto legislativo 38/2000, definisce il Casellario "titolare della banca dati relativa agli infortuni professionali e non professionali ed alle malattie professionali" ed all'art. 16 viene precisato

che nella Banca Dati confluiscono gli infortuni "i quali importino invalidità permanente o morte, anche a prescindere da uno specifico evento lesivo".

Alimentano la Banca dati gli utenti del Casellario (art.17) che sono:

- a) gli istituti che esercitano l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro;
- b) gli enti che esercitano, congiuntamente o disgiuntamente, l'assicurazione contro i rischi di infortunio e l'assicurazione contro i rischi derivanti dalla circolazione di automezzi, soggetti al controllo dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private ed interesse collettivo (ISVAP).

I predetti soggetti (istituti, enti, imprese) debbono comunicare al Casellario "i casi di invalidità o di morte comunque accertati nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali" (art.18), cioè i casi che, in qualche modo risultano coperti da assicurazione. Pertanto, al Casellario non affluiscono i dati di tutti gli infortuni ma soltanto quelli degli infortuni coperti da assicurazione e molti altri sfuggono al suo censimento e, precisamente, quelli per i quali non è obbligatoria l'assicurazione che quindi non vengono raccolti dai soggetti che alimentano la banca dati.

Non è questione di poco conto, considerato che in tal modo sfuggono intere categorie come, per esempio, quelle relative ad infortuni derivanti da attività per le quali non sia prevista obbligatoriamente l'assicurazione (es: attività ludiche, attività sportive dilettantistiche, etc).

Da ciò deriva che la banca dati del Casellario più giustamente dovrebbe essere definita la banca dati degli infortuni assicurati il che incide negativamente sulle iniziative da porre in essere per combattere le azioni fraudolente che possono verificarsi nel settore.

Solo nell'anno 2004 sono stati fatti nell'ambito del controllo antifrode 46.638 accessi ai dati del Casellario. Ciò significa che vi sono stati, da parte degli Enti e delle Compagnie, altrettanti sospetti di frode sui casi di infortuni denunciati.

Come risulta dalla relazione conclusiva sull'attività del Comitato di gestione approvata nella seduta dell'8 marzo 2005, una ulteriore problematica incide sull'efficacia della funzione antifrode della banca dati del Casellario. Si ricorda, infatti, che essendo compito istituzionale di quest'ultimo la raccolta di informazioni relativa ad infortuni da cui derivi il decesso o l'invalidità permanente, l'invio dei dati sull'invalidità non può che

avvenire successivamente all'accertamento dell'esistenza e del grado di tale invalidità.

Tale impostazione depotenzia la funzione dell'efficacia antifrode in quanto può passare un notevole lasso di tempo tra il verificarsi dell'evento lesivo e l'accertamento dei postumi, cioè il momento della liquidazione del danno, a partire dal quale il dato deve essere comunicato al Casellario.

E', pertanto, auspicabile che in futuro siano apportate modifiche all'attuale testo di legge che consentano di eliminare le predette problematiche, eliminando l'esigenza dell'accertamento dei postumi invalidanti.

La banca dati del Casellario risulta suddivisa in tre rami: infortuni, responsabilità civile auto, malattie professionali ed alla data del 31.12.2004 risultano presenti nella banca dati anagrafica del Casellario centrale infortuni n. 6.062.236 soggetti. Poiché è possibile che un individuo subisca, nel tempo, anche più di un infortunio, il totale dei casi di infortuni mortali o invalidanti in modo permanente risultanti al Casellario ammonta a 6.870.274.

L'art. 21 del decreto legislativo 38/2000 stabilisce che le spese per le modifiche strutturali, l'aggiornamento delle tecnologie, il funzionamento in genere del Casellario sono anticipate dall'INAIL e, successivamente, ripartite tra gli utenti. Il contributo viene determinato, annualmente, dal Comitato, in base alla spesa effettivamente sostenuta per il servizio e commisurato ad una percentuale dei premi e contributi di assicurazione, ivi compresi, nel limite del 10 per cento, i premi di assicurazione relativi alla responsabilità civile auto, incassati nell'anno di riferimento.

Il Comitato di gestione ha deliberato, sulla base della definizione del conto consuntivo delle spese relativo all'esercizio finanziario precedente, i criteri di ripartizione dei contributi ed il relativo computo per gli utenti per ciascun anno.

Con delibera n. 2 del 2003, il Comitato ha stabilito, tra l'altro, i termini entro i quali gli utenti sono tenuti ad effettuare il pagamento dei contributi spettanti (60 giorni dalla ricezione della comunicazione), la mora e l'applicazione degli interessi legali. Scaduto il termine per il pagamento, il Casellario provvederà a diffidare l'utente inadempiente per poi procedere al recupero coattivo delle somme avvalendosi delle strutture legali dell'INAIL.

Con delibera n. 14 del 25 novembre 2003, il Comitato ha deciso di non notificare agli utenti la richiesta di contributi il cui importo risulti inferiore a 10 Euro.

In occasione dell'attivazione del ramo R.C.A. della banca dati del Casellario, il Comitato, previo parere dell'Avvocatura generale dell'INAIL, ha deciso di considerare per il conteggio dei contributi, a decorrere dal 2003 e nel limite del dieci per cento, i premi di assicurazione relativi alla responsabilità civile auto incassati dalle imprese di assicurazione nell'anno di riferimento.

Il Collegio dei Sindaci ha invece ritenuto che anche i premi relativi alla R.C.A. dovessero rientrare nel computo dei contributi per gli anni precedenti al 2003. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, interpellato circa la decorrenza di applicazione del criterio di conteggio dei contributi fissato dal decreto legislativo 38/2000, con lettera del 1° ottobre 2004, ha riconosciuto legittima l'interpretazione data alla normativa da parte del Collegio dei sindaci e, considerando il fatto che le imprese di assicurazione usufruivano dei servizi del Casellario già prima della entrata in vigore del decreto legislativo 38/2000, ha stabilito che, ai fini della determinazione dei contributi, vada applicata la disciplina indicata nel predetto decreto che non opera alcuna distinzione tra i soggetti contribuenti.

L'interpretazione del Collegio dei sindaci non è stata però condivisa dall'Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici (ANIA) che ha trasmesso al Comitato un parere redatto dal proprio servizio legale secondo cui "utente" del Casellario è essenzialmente il soggetto tenuto ad alimentarne la Banca dati e solo in virtù di tale conferimento usufruisce del Casellario, sostenendone, attraverso i contributi, gli oneri.

Sempre secondo l'ANIA occorre quindi far riferimento alle disposizioni che stabiliscono la decorrenza dell'obbligo di alimentazione - cui è connesso l'obbligo di contribuzione - per le imprese del ramo R.C.A.

In considerazione della divergenza interpretativa creata il Comitato ha ritenuto necessario sottoporre nuovamente l'intera questione al Ministero competente.

Allo stato, peraltro, sono in corso le operazioni di ricalcolo dei contributi per gli anni 2001-2002 e per la parte del 2000 a decorrere dall'entrata in vigore del decreto 38/2000, al solo fine di rideterminare

quella che sarebbe stata la ripartizione teorica dei contributi fra gli utenti secondo la direttiva ministeriale in atto.

6. L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO

Nei precedenti referti è stato illustrato il contenuto della legge n. 493 in data 3 dicembre 1999 che ha riconosciuto, tutelandolo, il lavoro svolto in ambito domestico e istituito la relativa assicurazione obbligatoria per la tutela e il rischio infortunistico per invalidità permanente, gestita dall'INAIL, disponendo che presso l'Ente fosse creato un Fondo autonomo speciale, con contabilità separata, cui sovrintende un Comitato amministratore.

La citata legge ha previsto all'art. 7, comma 4, che l'assicurazione, peraltro entrata in vigore nel 2001, comprenda i casi di infortunio che comportino una inabilità permanente non inferiore al 33%, con esclusione degli infortuni mortali, disponendo però, al successivo comma 5, che entro un anno dalla data dell'entrata in vigore della legge stessa il Ministro del lavoro, sentito il parere del predetto Comitato e accertato se l'equilibrio finanziario ed economico del Fondo consenta l'inclusione dell'assicurazione dei casi di infortunio mortale, adotti con proprio decreto i provvedimenti necessari.

Il premio assicurativo unitario era fissato in 25.000 lire annue pari ad euro 12,91. La legge prevedeva, peraltro, all'art. 11 l'eventuale modifica dell'entità del premio assicurativo da parte del predetto Ministro previo parere favorevole del Comitato.

Tali accertamenti e valutazioni non sono ancora intervenuti provocando un comprensibile scontento nella platea degli assicurati tanto più che, ad avviso del CIV, il positivo andamento della gestione avrebbe consentito i previsti interventi migliorativi, previo il necessario monitoraggio.

Si è invece seguito un percorso più ambizioso consistente in una proposta di modifica della legge che comprendeva, oltre alle suddette modifiche, anche l'innalzamento dell'età fino 70 anni per l'obbligo dell'iscrizione e la riduzione del limite minimo di invalidità permanente per l'erogazione della rendita.

L'iter parlamentare di tale proposta di legge non si è svolto con l'attesa celerità e non è ancora giunto a compimento nonostante il tempo trascorso dal luglio 2002, epoca cui risale la presentazione dei primi progetti di riforma poi confluiti nel testo come sopra delineato.

Sarebbe quindi necessario che, perdurando questa situazione di stallo, si provvedesse quantomeno ad adottare quelle modifiche che richiedono un mero decreto ministeriale, il cui contenuto può considerarsi definito posto che i valori indicativi dell'andamento del fenomeno, dal lato delle prestazioni, sono ormai consolidati.

Le tabelle di cui ai nn. 11, 12, 13 e 14 contengono l'elaborazione degli accadimenti relativi agli esercizi 2002, 2003 ed ai primi nove mesi del 2004.

Dall'esame del trend 2002/2004, si evince che le richieste di prestazioni hanno avuto un andamento crescente fino ad arrivare complessivamente a 3.671 casi al 30 settembre 2004, in correlazione anche all'ampliamento della platea dei soggetti assicurati a seguito delle iniziative assunte e della pubblicizzazione della specifica forma di tutela.

Il numero più elevato di rendite costituite in tutti gli esercizi è rappresentato da eventi con grado di invalidità del 35%.

La maggiore esposizione a rischio (in tutti gli anni) si registra tra le persone di età compresa tra i 61 ed i 65 anni.

A livello territoriale, la Regione Lazio è quella che registra il maggior numero di denunce di infortunio.

Per quanto attiene alle denunce pervenute all'Istituto sino al 31 dicembre 2002 sono stati appena superati i 1.000 casi annui, anche a causa della scarsa conoscenza della tutela dell'infortunio in ambito domestico e dell'obbligatorietà di iscrizione al Fondo autonomo, mentre per il 2003 il numero è andato oltre 1.400 casi.

Quanto ai tempi per il riconoscimento delle rendite si fa presente che la maggior parte degli indennizzi è definita nell'anno successivo all'accadimento, o anche oltre, per cui né il 2002 né il 2003 offrono dati consolidati in quanto, a fronte dei rispettivi 34 e 22 casi indennizzati alla data del 30 settembre 2004, sono ancora in corso di istruttoria numerosi infortuni.

Per quanto riguarda gli esiti delle definizioni degli infortuni accaduti, la percentuale delle chiusure negative presenta un andamento lievemente decrescente passando dal 100% del 2000 ad una percentuale intorno all'80% del 2003. Le motivazioni sono da riferire essenzialmente all'insussistenza del grado di invalidità previsto per legge o alla mancata prova dello stesso. Il fenomeno è per lo più imputabile alla novità della

tutela assicurativa ed alla iniziale scarsa conoscenza del suo oggetto ed ambito di applicazione.

7. I CONTROLLI

Come già evidenziato nel precedente referto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 ha dettato disposizioni di carattere generale in materia di controlli nell'ambito della pubblica amministrazione, obbligatori per i Ministeri, ma derogabili per le pubbliche amministrazioni che, nell'ambito della rispettiva autonomia, possono dotarsi di strumenti adeguati ad attuare tali controlli.

I principi ispiratori di tale normativa sono stati solo parzialmente recepiti dal Consiglio di amministrazione dell'INAIL con deliberazione del 26 gennaio 2000, n. 26 relativa alle "Norme sull'ordinamento amministrativo-contabile in attuazione dell'art. 43 del regolamento di organizzazione", successivamente modificata ed integrata con deliberazione commissariale in data 19 novembre 2003, n. 889 alla luce del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 recante il Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70.

Tenuto conto del citato complesso normativo l'attuale assetto dei controlli si articola come appresso specificato, mentre per quanto concerne la valutazione della dirigenza si rimanda a quanto si dirà appresso in tema di personale.

A) Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, preordinato a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, rientra tra i compiti di ciascun dirigente e, ad un diverso livello, viene esercitato, come segue, dalla Direzione Centrale Ragioneria e dalla Direzione Centrale Ispettorato, nell'ambito delle rispettive competenze, spettando comunque al Collegio dei sindaci le funzioni di controllo della regolarità amministrativa e contabile ai sensi dell'art. 2403 c. c.

1) Il Controllo Ispettivo

In base al vigente Regolamento e al connesso Ordinamento amministrativo, è compito della Direzione Centrale Ispettorato svolgere attività ispettiva al fine di rilevare e valutare situazioni particolari, legate prevalentemente ai comportamenti individuali, attivandosi su richiesta del

Direttore generale e per obiettivi specifici. I compiti del suddetto Ispettorato non sono tesi solo a valutare l'operato del personale dell'Istituto sotto il profilo disciplinare, per accertarne la conformità alle disposizioni di legge e dei regolamenti, ma anche a fornire un quadro degli aspetti gestionali che presentano criticità ascrivibili a fattori di tipo regolamentare, organizzativo e procedurale, con l'individuazione dei possibili correttivi.

Su queste basi le 18 indagini ordinarie condotte nel 2003 dalla Direzione Centrale Ispettorato hanno evidenziato talune criticità per le linee produttive relative alle aziende, ai lavoratori ed alle attività strumentali.

2) Collegio dei sindaci

Il Collegio dei sindaci esercita le funzioni di controllo ai sensi dell'art. 2403 c.c., ivi compreso il controllo contabile che continua ad espletare a norma del comma 159 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) che, limitatamente ai soli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, contiene l'esplicita deroga all'applicazione dell'art. 2409 bis del codice civile, introdotto dalla recente normativa sulla riforma societaria.

Nell'esercizio delle citate competenze il Collegio ha esaminato e controllato i bilanci di previsione, le note di variazione in corso di esercizio ed i conti consuntivi elaborando apposite relazioni con osservazioni e considerazioni di cui si farà cenno in seguito.

Nell'attività di riscontro degli atti emanati dall'Amministrazione, il Collegio ha formulato puntuali censure in ordine al grado di osservanza della normativa contabile di carattere generale e delle norme regolamentari che attengono al procedimento per l'accertamento delle entrate e l'erogazione delle spese dell'Istituto.

E' stata in proposito richiamata l'Amministrazione allo scrupoloso rispetto delle varie fasi del procedimento amministrativo-contabile essendosi spesso constatato che atti preliminari e presupposti vengono adottati con ritardo rispetto all'atto principale del procedimento, rendendo necessario procedere a sanatorie dell'attività stessa. Tale rilievo è stato

formulato in particolare per le autorizzazioni ad eseguire missioni o a partecipare a incontri o convegni.

Sempre in ordine al procedimento è stato osservato che le determinazioni di spesa non contengono tutti gli elementi previsti dai vigenti regolamenti in relazione al loro specifico contenuto cosicché si rende spesso necessario richiedere chiarimenti ed integrazioni documentali che rallentano notevolmente l'attività di controllo.

In proposito, nel precedente referto, veniva prospettata l'esigenza di porre rimedio a tali discrasie e l'Amministrazione ha in parte ottemperato emanando, nel corso dell'esercizio 2003, istruzioni in materia di riordino delle disposizioni sulle determinazioni di spesa, sulla compilazione del modello 730 on line e provvedendo, seppur nell'ambito dei principi di autonomia che disciplinano l'attività dell'Ente, ad un primo adeguamento dell'ordinamento contabile ai principi ispiratori del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97.

Continuando nell'esame dell'attività esplicita dal Collegio deve aggiungersi che un particolare richiamo è stato fatto allo scrupoloso rispetto del principio dell'annualità e della veridicità del bilancio essendosi constatato che nel corso del 2003 sono stati emessi provvedimenti relativi a pagamenti di fatture rimaste inevase nel 2002 con contestuale assunzione dei correlativi impegni.

Una puntualizzazione di carattere generale ed un pressante invito a provvedere, hanno riguardato la necessità di porre in essere, senza indugio, tutte le attività necessarie per rendere operante, in ambito INAIL, un efficace sistema di valutazione dei dirigenti ai fini della erogazione della retribuzione di risultato correlata, come è noto, alla verifica delle prestazioni e delle competenze organizzative dei singoli ma soprattutto al livello di conseguimento degli obiettivi assegnati.

L'invito formulato dal Collegio va tenuto nella debita considerazione soprattutto con riguardo a quanto detto nel precedente referto circa le carenze connesse al sistema di controllo di gestione ed alle numerose difficoltà che non hanno consentito al Nucleo di valutazione e controllo strategico (NUVACOST) di esprimere una compiuta valutazione sul grado di realizzazione di molti dei traguardi gestionali programmati che si pongono quale necessario presupposto per la valutazione di singoli obiettivi assegnati ai vari dirigenti.

Come verrà precisato più avanti nel capitolo relativo al personale, il problema rimane ancora irrisolto.

Particolare attenzione il Collegio ha dedicato alla materia della inventariazione, conservazione e scarico dei beni mobili appartenenti all'Istituto con riferimento ai beni che arredano alcuni edifici storici di sua proprietà che contengono pregevoli arredi aventi notevole interesse artistico.

È stato ribadito il principio che ove la causa del mancato rinvenimento del bene, a volte nemmeno inventariato, sia ascrivibile a comportamenti contrastanti con le precise disposizioni relative alla materia, deve essere interessata la competente Procura della Corte dei conti.

È stato in proposito precisato che la relativa denuncia, oltre a contenere la puntuale indicazione dei fatti e circostanze che hanno determinato la perdita del bene, deve indicare la presumibile entità del danno con l'avvertenza che, a tal fine, non rileva tanto il valore del bene nella sua materialità quanto quello, a volte notevolmente superiore, risultante dalle caratteristiche di pregio dell'oggetto.

Alcune osservazioni e rilievi del Collegio hanno avuto origine dalla particolare qualificazione tecnica di alcune branche di attività che fanno capo all'Istituto nel settore, ad esempio, della riabilitazione e protesi.

Il Collegio, infatti, ha trovato difficoltà a conciliare il regime amministrativo cui soggiacciono le attività di un Ente pubblico come l'INAIL con i principi che disciplinano i rapporti con una parte del personale tecnico caratterizzati dalla peculiarità e dalle caratteristiche dell'attività svolta che spesso trovano la loro disciplina in contratti collettivi di categorie diverse dal pubblico impiego, creando incertezza sull'applicazione di alcuni istituti contrattuali.

B) Il controllo di gestione, è inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e benefici.

Tale controllo, pur rientrando tra i compiti del dirigente, viene esercitato, a norma dell'art.13 delle Norme sull'Ordinamento amministrativo - contabile dell'Ente per tutto il territorio nazionale, da ciascuna struttura centrale nell'ambito delle rispettive competenze e,

complessivamente, dalla Direzione Centrale programmazione organizzazione e controllo.

Il Consiglio di amministrazione verifica trimestralmente lo stato di realizzazione degli obiettivi prefissati e trasmette specifica relazione sull'andamento produttivo e sui profili finanziari al CIV.

Il controllo di gestione ha stentato e stenta a decollare all'interno dell'Ente, tanto che si è dovuto attendere sino al maggio 2005 perché venissero sottoposti al Consiglio di amministrazione i criteri per l'individuazione delle Unità di Previsione di Base (UBP), primo passo per l'avvio della indispensabile contabilità analitica.

Tutto ciò a causa delle difficoltà operative in cui ha versato l'Istituto nel 2001 allorché la trasformazione del sistema informativo fu pressoché contestuale con quella del sistema normativo. Purtroppo le unità territoriali, come rilevato dal CIV nella delibera n. 22 in data 6 maggio 2002, forse per difetto di comunicazione, non ebbero immediata consapevolezza della portata innovativa della migrazione informatica e di conseguenza fu sottovalutato l'impatto che un processo di tale natura avrebbe determinato sulla realtà amministrativa.

Fu pertanto necessario attuare un piano straordinario già posto in essere tra il 2001 ed il 2002, allorché la situazione aveva reso inevitabile agire prioritariamente su alcune condizioni pregiudiziali per ottenere lo smaltimento di quell'arretrato cui si era dovuta dare assoluta priorità sacrificando i risultati connessi agli obiettivi a suo tempo programmati.

Le problematiche emerse hanno palesato difficoltà superiori al previsto tanto che entrambe le relazioni sull'andamento produttivo al 31 dicembre 2003 e 2004 hanno continuato puntualmente a riproporre il programma di recupero definito "Programma nazionale di normalizzazione produttiva e recupero delle giacenze di lavoro arretrato" .

Tale scelta aveva provocato il ridimensionamento dei risultati di qualità.

Occorre pertanto ripetere quanto affermato nel precedente referto circa la necessità di procedere ad una attenta valutazione della situazione e, partendo da un analitico bilancio dei progressi realizzati e di quanto appena detto sul processo di normalizzazione produttiva, formulare un realistico programma per la cui attuazione dovranno impegnarsi tutti gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

C) La valutazione ed il controllo strategico sono disciplinati dall'art.6 del decreto 286/1999. Tale attività - che mira a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute per l'attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e obiettivi predefiniti - è svolta dal Nucleo di valutazione, che riferisce, in via riservata, con apposite relazioni periodiche, direttamente agli Organi di indirizzo politico, cioè al CIV ed al Presidente dell'Istituto, sulle risultanze delle analisi effettuate.

In particolare, la procedura di nomina del Nucleo di valutazione e controllo trova una disciplina dettagliata nell'art. 12, comma 3, delle Norme sull'ordinamento amministrativo-contabile, ove si precisa che "Il Presidente dell'Istituto propone al CIV, tramite il Presidente di quest'ultimo, i nominativi dei componenti del nucleo di valutazione e controllo strategico e interviene nella seduta dell'organo collegiale al fine di realizzare l'intesa prevista dalle vigenti disposizioni di legge".

Per la costituzione del Nucleo di valutazione dell'INAIL sono occorsi tempi lunghi ed alterne vicende, come riferito nei precedenti referti, a cui si fa esplicito rinvio.

Al riguardo, sembra sufficiente riferire che il Commissario straordinario, con delibera in data 14 gennaio 2004, n. 33, ha ravvisato la necessità di reintegrare l'organismo nella sua originaria composizione - ritenuta più congrua a valorizzarne le funzioni nell'ambito di una gestione ordinaria dell'Istituto - ed esso risulta, pertanto, composto da un membro esterno, che ne assume la presidenza, scelto tra professori universitari di ruolo in materie economiche, giuridiche, contabili ed organizzative; da quattro membri pure essi esterni scelti tra professori universitari di ruolo o esperti estranei alla pubblica amministrazione in materie economiche, giuridiche, contabili ed organizzative; da un dirigente con incarico di livello dirigenziale generale non preposto ad altre strutture dell'Istituto, che ha anche il compito di coordinare le attività operative del personale di supporto.

Il Presidente dell'Istituto, vista la deliberazione del CIV n. 3 del 9 febbraio 2004, ha proceduto alla nomina dei membri esterni e di quello interno con determinazione n. 2 del 10 febbraio 2004. I predetti membri durano in carica un triennio e sono rinnovabili.

Nella relazione annuale per il 2003, il Nucleo ha espresso tra l'altro le seguenti osservazioni.

Per le malattie professionali ha auspicato un apposito provvedimento normativo sul riconoscimento delle "probabilità di causa" nell'accertamento della ricorrenza della malattia professionale, a valere per l'ipotesi in cui la relativa previsione - inserita nella proposta organica di riforma del T.U. n. 1124/1965 in corso di perfezionamento - non venga recepita o debba scontare tempi lunghi per l'approvazione.

Per gli infortuni in itinere ha segnalato la necessità di interventi tesi a diramare istruzioni operative per l'omogeneità delle valutazioni mediche, al fine di migliorare la qualità dei provvedimenti dell'Istituto e tendere all'abbattimento del fenomeno del contenzioso amministrativo e giudiziario.

Per quanto attiene all'organizzazione, ha auspicato il completamento del decentramento e della regionalizzazione dell'Istituto con il trasferimento organico di attribuzioni orientato all'assunzione piena da parte delle sedi regionali e locali, delle funzioni di erogazione diretta dei servizi.

Conclusivamente ha segnalato la rilevante entità dei residui attivi e passivi; la diminuzione delle entrate della gestione patrimoniale a conferma della stasi dei livelli di consistenza patrimoniale inadeguati a far fronte alle riserve tecniche; la sostanziale invarianza dell'incidenza percentuale delle spese di funzionamento sulle spese per prestazioni istituzionali; la sottostima delle riserve tecniche palesemente superiori al tasso di redditività degli investimenti; la formazione del disavanzo finanziario attuariale.

Seppur non ricomprese fra le tipologie dei controlli dettati per la Pubblica amministrazione con decreto legislativo in data 30 luglio 1999 n. 286, particolare rilevanza assumono per l'Ente sia l'attività di vigilanza del CIV sia quella di vigilanza assicurativa.

Sulla prima si è ampiamente riferito in relazione ai singoli argomenti oggetto del referto.

Sulla seconda, che ha la funzione di garantire, in linea con gli indirizzi governativi, l'impegno dell'Ente sul fronte dell'evasione e dell'elusione, si riferisce qui di seguito.

La Vigilanza Assicurativa

La lotta all'evasione si concretizza nella verifica della regolarità contributiva delle aziende, quella all'elusione nell'individuazione del lavoro irregolare, con particolare riferimento al lavoro c.d. "nero" o "sommerso".

Per quanto concerne l'attività in concreto svolta nell'espletamento della vigilanza assicurativa nel corso dell'anno 2003, si fa presente che sono stati realizzati n. 28.429 interventi ispettivi svolti nei confronti di aziende sottoposte a controllo, sono stati individuati n. 16.724 aziende non regolari ed accertati n. 19.639 lavoratori in nero.

Tale attività, che è il risultato di azioni di vigilanza ispettiva ordinaria (strettamente connessa all'attività istituzionale) e di azioni svolte in sinergia con gli altri Enti, nella forma di vigilanza coordinata o congiunta ed integrata, ha determinato l'accertamento di un'evasione contributiva per premi omessi pari ad euro 85.773.921.

Sempre nel corso dell'anno 2003 risultano svolti ulteriori n. 5.694 accertamenti per la verifica delle cause e circostanze degli infortuni e della esposizione a rischio di malattie professionali.

L'art. 8, comma 2, della legge n. 30 in data 14 febbraio 2003 ha delegato il Governo ad emanare provvedimenti finalizzati anche al "riordino della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro" fissando, tra l'altro, il principio (cfr. lettera g) della razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con l'attribuzione del coordinamento operativo alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate da una specifica Direzione generale da istituire nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Deve in proposito convenirsi con le valutazioni fatte dal CIV nel senso che la disposizione, pur comportando una oggettiva limitazione dell'autonomia organizzativa dell'Istituto, può e deve essere considerata come strumento per un proficuo rafforzamento della filosofia delle sinergie fra pubbliche amministrazioni, con possibili ricadute positive in termini di semplificazione e razionalizzazione nei rapporti con l'utenza destinataria dell'attività ispettiva.

IL CIV ha inoltre aggiunto che rimane naturalmente impregiudicata la possibilità di intervenire affinché la nuova disciplina non attenui la specificità della vigilanza esercitata dall'INAIL né limiti gli interessi dell'Istituto in particolare sul versante dell'accertamento del premio.

Va peraltro osservato che il decreto legislativo in data 23 aprile 2004, n.124, ha dato attuazione alla delega sopra citata prevedendo che, nell'ambito delle direttive operative dettate dalla citata Direzione generale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Direzioni rispettivamente regionali e provinciali del lavoro coordinino l'esercizio delle funzioni ispettive razionalizzando l'attività di vigilanza al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione.

A tal fine consultano almeno ogni tre mesi i direttori, competenti per territorio, dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

Su tutte le amministrazioni interessate incombe comunque l'onere di comunicare alle altre, mediante strumenti telematici, i nominativi dei datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse; esse possono inoltre costituire gruppi di intervento straordinario per contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza ed assistenza obbligatoria.

Non si può omettere di segnalare, infine, una particolare e recentissima competenza riconosciuta alle Direzioni del lavoro: esse potranno vigilare anche sul rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi. L'attribuzione di tali competenze trova fondamento nella nuova previsione del comma 2 dell'art. 22 della legge 241/1990 introdotta con la legge 11 febbraio 2005, n.15.

Con specifico riferimento alla verifica dei casi mortali e di elevata gravità è stato messo a punto, in sinergia con gli altri soggetti istituzionalmente deputati alla prevenzione (ISPESL, Regioni, servizio prevenzione delle ASL), un modello per la rilevazione delle informazioni relative alle modalità di accadimento degli infortuni per la costituzione di una banca dati utile sia ai fini informativi che per iniziative prevenzionali.

8. LE CONSULENZE

Nel corso dell'esercizio 2003 l'Istituto si é avvalso della collaborazione di consulenti esterni sostenendo una spesa complessiva di euro 237.188,26 notevolmente inferiore a quella sostenuta nei precedenti esercizi come evidenziato dal prospetto che segue.

Anno 2001	Anno 2002	% 2002 su 2001	Anno 2003	% 2003 su 2002
1.747.440,34	701.535,29	-59,08	237.188,26	-66,19

Tale risultato consegue ad una attenta azione di contenimento delle spese non istituzionali che il Commissario straordinario ha ritenuto necessario ridisegnare in aderenza alle direttive adottate dal Governo sia con riguardo alla spesa pubblica in generale sia nel settore specifico degli studi e consulenze affidate ad esperti esterni.

Come risulta dalle tabelle allegate in calce al numero 15 a-b-c-d, dove sono indicati i dati generali relativi ad ogni incarico affidato, dette consulenze hanno dato luogo alla stipula di convenzioni o all'affidamento di incarichi di studio principalmente nei seguenti settori di attività:

- esigenze degli Organi istituzionali a supporto della programmazione strategica e delle politiche comunicative;
- sistema di qualità e certificazione di processi produttivi;
- sviluppo in campo sanitario, protesico e riabilitativo.

Come per gli anni passati, anche nel periodo in esame, per la scelta del contraente si è proceduto, in linea di massima, con la trattativa privata; in alcuni casi, su precise indicazioni degli organi dell'Istituto, si è proceduto con chiamata diretta di esperto di comprovata esperienza nel campo interessato alla consulenza.

In linea generale si è fatto ricorso ad apporti consulenziali esterni soltanto in presenza di esigenze non fronteggiabili con professionalità presenti nell'Istituto o per mancanza di risorse specialistiche o per compiti di assoluta rilevanza che hanno richiesto risorse di natura straordinaria.

L'assegnazione di incarichi d'opera intellettuale a soggetti esterni era disciplinata dalla deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 606 in data 16 settembre 1998, adottata a completamento dei principi dettati dall'art. 7 del decreto legislativo n. 29/1993 e quindi in epoca antecedente all'approvazione del vigente regolamento di organizzazione approvato con deliberazione n. 232 del 1° luglio 1999 e del decreto legislativo n.165/2001.

Occorreva pertanto procedere all'aggiornamento della normativa anche alla luce delle sopravvenute disposizioni "restrittive" introdotte con il decreto legge n. 168 in data 12 luglio 2004, convertito nella legge n. 191 in data 30 luglio 2004 in gran parte confermate dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) con riferimento al periodo 2005 - 2007.

In proposito si è già riferito sul completamento dell'assetto ordinamentale degli organi dell'Ente e sulle problematiche insorte nei rapporti tra gli organi stessi. La Commissione consiliare temporanea, di cui si è detto, si è occupata anche del problema del conferimento degli incarichi a soggetti estranei all'amministrazione.

La Commissione ha proposto di introdurre nel regolamento di organizzazione una specifica modificazione nelle attribuzioni del Consiglio di amministrazione prevedendo per lo stesso la possibilità di ricorrere a professionalità esterne nei limiti delle disposizioni normative dettate con le norme sopra richiamate. Tale proposta è stata accolta con l'adozione da parte del Consiglio di amministrazione della delibera n. 114 in data 15 febbraio 2005.

L'Istituto si trova quindi in condizione di operare per il futuro in presenza di un quadro disciplinato da norme regolamentari conformi alle norme primarie e quindi senza che possano giustificarsi i dubbi e le incertezze del recente passato anche perché, per gli aspetti interpretativi, potrà tener conto della deliberazione n. 6 in data 15 febbraio 2005 adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze.

9. IL SISTEMA INFORMATIVO

La realizzazione del sistema informativo così come attualmente strutturato ha attraversato fasi operative interne di transizione del processo di migrazione caratterizzato da disarmonie gestionali che hanno avuto negative ripercussioni sui livelli di qualità del servizio. E' stato quindi necessario adottare una serie di iniziative che si sono concretate in obiettivi c. d. di legislatura correlati alle direttive governative dettate in materia ed in obiettivi di amministrazione finalizzati a consolidare ed ottimizzare il sistema di esercizio.

Gli obiettivi di legislatura sono stati a loro volta raggruppati in macroobiettivi che rispondono alla necessità di realizzare, tra l'altro, servizi prioritari on line, un sistema di autenticazione attraverso carte di identità elettroniche, la diffusione della firma digitale, la realizzazione di procedure atte a realizzare risparmi di spese nell'acquisizione di beni e servizi ed a migliorarne la qualità di erogazione.

Per quanto concerne gli obiettivi di amministrazione risultano realizzati il potenziamento elaborativo del sistema centrale IBM con evoluzione di una nuova piattaforma hardware, l'adeguamento dei sottosistemi alla crescita dei dati aziendali per il salvataggio degli stessi in ambiente centrale e l'implementazione dell'architettura software.

Si è inoltre proceduto all'adeguamento tecnologico delle capacità elaborative del sistema dedicato alla contabilità e risorse umane anche attraverso l'acquisizione ed installazione di nuove attrezzature ed apparecchiature garanti di prestazioni superiori.

Sono stati anche effettuati adeguamenti hardware relativi alla gestione documentale, acquistate stampanti laser da tavolo e di rete, conclusi progetti concorsuali per l'acquisizione di nuove apparecchiature sia da destinare a servizi innovativi sia per sostituire quelle obsolete.

Come si vede, nel corso dell'esercizio 2003, le competenti strutture dell'Istituto sono state impegnate contemporaneamente in interventi riguardanti i grandi sistemi, i sistemi centrali intermedi ed i sistemi locali.

Ciò nell'intento di completare il processo di adeguamento ed affinamento delle procedure informatiche al fine di recuperare, come si è detto innanzi, i ritardi riscontrati nella messa in esercizio delle applicazioni

a supporto delle procedure operative e di ultimare gli interventi di ottimizzazione delle procedure istituzionali con riferimento al processo di riforma, al piano di azione nazionale di e-government ed al ruolo di tutela integrata riconosciuta all'Ente.

Nonostante le iniziative adottate gli obiettivi programmati non sono stati pienamente realizzati e, perlomeno sul versante interno, a causa della incompleta revisione dei processi produttivi di maggior valenza, permangono ancora disservizi e disagi per l'utenza come constatato dal CIV nell'effettuare l'esame del programma e delle linee di indirizzo per il 2004 approvato con deliberazione n. 15 in data 9 giugno 2003.

Occorre pertanto che l'Amministrazione espliciti un impegno sempre più efficace per attuare pienamente le direttive impartite dal CIV con la delibera n.26 in data 29 settembre 2003 con la quale è stato approvato il piano triennale per l'informatica 2004-2006.

Si deve in proposito richiamare l'attenzione delle competenti strutture sulla imprescindibile necessità di esplicitare il massimo impegno al fine di conseguire in maniera esaustiva gli obiettivi del citato piano, cosa che si impone di tutta evidenza sia perché da esso dipende la piena operatività dell'Ente, sia per la proficuità delle rilevanti risorse finanziarie che verranno profuse.

In proposito si fa presente che, con riferimento all'esercizio 2003, per le esigenze dell'informatica sono state impegnate, sui capitoli 347 e 713, somme pari a circa 99,1 milioni di euro come risulta dai dati di consuntivo riportati nella tabella "Spese per l'area informatica" di cui al paragrafo c) del capitolo 17.

Qui di seguito si elencano le principali attività svolte dall'Istituto nel settore informatico.

In particolare, per quanto concerne la gestione documentale, è stata effettuata la scansione e la protocollazione automatica dei documenti "strutturati" in entrata relativi alle procedure istituzionali, la "classificazione" degli stessi, lo smistamento delle immagini dei documenti agli operatori addetti ai processi, la lavorazione "integrata" immagini/procedure applicative nonché l'archiviazione elettronica dei documenti secondo regole dettate dalle procedure istituzionali.

L'Istituto, inoltre, è da tempo impegnato in complesse attività di carattere organizzativo finalizzate sia a definire alcuni "strumenti" per il

concreto avvio di quanto previsto dal DPR 445/2000, sia a veicolare la diffusione della "cultura" posta a base del nuovo sistema di gestione dei flussi documentali.

In questa logica sono state individuate le aree organizzative omogenee sia territoriali che centrali ed è stata inviata apposita relazione al centro tecnico per la RUPA.

A seguito della definizione del modello inerente l'architettura dei piani di classificazione, già effettuata nel mese di febbraio 2004, si è provveduto, al fine di non pesare sull'operatività delle strutture, a costruire l'intero contenuto dei piani stessi definiti per Sede, Direzione regionale e Strutture centrali, mediante uno studio approfondito dei processi esaminati e l'indicizzazione (comprensiva dei criteri di protocollazione e delle regole di archiviazione) della totalità della documentazione di riferimento.

Previa informativa alle organizzazioni sindacali sono state dettate le regole per l'individuazione delle risorse coinvolte nell'attuazione del sistema e, in particolare, per la scelta dei responsabili del servizio per la tenuta del protocollo informatico da avviare ai previsti corsi formativi.

Nell'ambito dei citati criteri organizzativi sono stati coinvolti, nell'attuazione del sistema, risorse dell'organizzazione centrale e territoriale al fine di creare una "rete" destinata:

- a diffondere le conoscenze necessarie per sostenere l'avvio in produzione della nuova organizzazione del lavoro;
- ad analizzare e risolvere le criticità e le problematiche più frequenti attraverso un confronto costante tra territorio e centro finalizzato a definire soluzioni più possibile omogenee;
- ad apportare un contributo fattivo per la riconduzione ad unità delle problematiche inerenti l'e-government e strettamente connesse con la gestione documentale.

Nell'ottica di cui sopra sono stati organizzati e conclusi alcuni percorsi formativi della durata di quattro settimane effettuati in collaborazione con il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) e destinati esclusivamente al personale INAIL.

Sono state dettate le regole organizzative a tutte le Strutture centrali e territoriali per iniziare la classificazione e l'archiviazione di tutta la documentazione di riferimento (a prescindere dalla presenza della procedura informatica) a partire dal 1 gennaio 2004 ed è stata messa a

punto una procedura informatica che, in linea con la normativa vigente relativa al nucleo minimo di protocollo, esplica le funzioni di protocollazione, classificazione ed archiviazione dei documenti.

Occorre infine riferire sulle iniziative assunte per far fronte alle eventuali problematiche connesse all'attuazione del cosiddetto disaster recovery.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie hanno sottoscritto nel giugno 2003 un Protocollo d'intesa per la promozione dell'organizzazione di un mercato del lavoro moderno, trasparente ed efficiente. Il documento in parola ha previsto (art.6) anche il coinvolgimento degli Enti previdenziali al fine di costituire un Comitato direttivo con compiti di indirizzo e di pianificazione per la costituzione di un Centro unico di back-up per gli Enti di previdenza ed assicurativi, quale strumento per garantire la salvaguardia dei dati e per assicurare la continuità dei servizi ai cittadini. L'iniziativa unitaria ha inteso realizzare economie di scala, attraverso l'impiego di infrastrutture, di servizi, di apparati e di software comuni e conseguire obiettivi più qualificati grazie alla maggiore disponibilità di risorse mirate ad un unico scopo. Il Centro unico di back-up – per la cui costituzione è prevista la firma di un protocollo d'intesa tra INPS, INAIL, INPDAP, ENPALS e IPSEMA - si avvarrà di progetti o soluzioni già realizzate o in via di realizzazione da parte dei singoli Istituti aderenti, al fine di massimizzare, mettendoli a fattore comune, gli investimenti già effettuati e di ridurre i tempi di avvio dei servizi per tutti gli aderenti. Con deliberazione commissariale n.386 del 10 giugno 2003, è stato approvato lo schema di "Protocollo d'intesa per un Centro unitario degli Enti previdenziali per il disaster recovery e la business continuity".

10. ASPETTI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Una notazione di carattere generale relativa al presente capitolo riguarda l'esigenza di adeguamento dei documenti finanziari ai principi contenuti nel D.P.R. n. 97 in data 27 febbraio 2003.

L'argomento ha formato oggetto di attenzione da parte dell'INAIL che è seriamente intenzionato ad adeguare il proprio Ordinamento amministrativo contabile ai principi contenuti nel decreto summenzionato.

Allo stato, il modello economico disegnato e realizzato nell'ambito della fornitura del sistema di contabilità integrata e successivamente sottoposto a manutenzione per le modifiche organizzative intervenute nell'Istituto, si alimenta dallo stesso sistema di contabilità integrata per quanto concerne i dati economici, dal sistema di gestione risorse umane per i costi e le consistenze del personale e dal Data Ware House (DWH) per i dati non monetari.

Attraverso il modello, i dati di tipo contabile vengono classificati in base alle logiche gestionali definite, in fase di analisi, nelle diverse voci che concorrono a formare le aree di risultato individuate nel corso del progetto con riferimento al costo dei processi, alla redditività per destinazione, per gestione, per centro di costo e per costo del personale.

Sono in corso complesse attività di tipo sperimentale che hanno permesso di effettuare una prima analisi dei risultati limitatamente agli aspetti tecnici. È stato così possibile evidenziare numerosi punti di miglioramento e semplificazione del modello adottato.

Nel prendere atto delle iniziative in corso deve richiamarsi l'attenzione degli Organi e delle strutture dell'Ente sull'importanza del sistema di contabilità analitica che richiede vengano attuate tutte le più idonee iniziative per la sua adozione in tempi ragionevolmente contenuti.

Per quanto concerne gli aspetti più specifici della gestione finanziaria, si riferisce che il bilancio di previsione dell'esercizio 2003, cui si riferisce il presente referto, è stato approvato dal CIV soltanto in data 27 febbraio 2003, ritardo che ha reso necessario il ricorso all'esercizio provvisorio per i primi due mesi dell'esercizio medesimo.

Ciò in quanto sono occorse ben tre successive deliberazioni del Commissario straordinario per definire il progetto di bilancio, l'ultima delle

quali è stata adottata in data 25 febbraio 2003 per modificare le tabelle precedentemente approvate, per aggiornare la relazione di accompagnamento nonché le schede riassuntive ed i grafici di sintesi.

Con riguardo ai provvedimenti che concludono le procedure di approvazione dei vari documenti contabili, deve reiterarsi la considerazione che l'Organo che a ciò deve provvedere nonché il Collegio sindacale competente per il relativo esame, dispongono di tempi sempre più limitati rispetto a quelli regolamentari dettati al fine di consentire un approfondito e meditato esame.

Così pure va riportata la critica che il Collegio sindacale ha formulato, anche in ordine al preventivo 2003, sulla scarsa chiarezza delle relazioni di accompagnamento ai citati provvedimenti che spesso non rendono ostensive le specifiche motivazioni che hanno determinato le scelte operate nella determinazione delle singole poste delle entrate e delle spese.

Con verbale in data 30 giugno 2004 il Collegio inoltre ha formulato osservazioni in merito al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2002 rilevando tra l'altro il mancato rispetto delle norme sull'Ordinamento amministrativo-contabile. Infatti la documentazione rassegnata al Collegio dà conto della radiazione dalle scritture contabili delle partite debitorie e creditorie nel loro complessivo importo, distinto solo per capitoli di bilancio senza alcuna indicazione dell'esercizio di provenienza, né tanto meno dei debitori, dei creditori e delle ragioni della cancellazione soprattutto con riferimento al venir meno delle obbligazioni giuridiche a sostegno dei residui.

Va pertanto richiamata l'attenzione dell'Amministrazione sul puntuale rispetto di tali criteri posto che solo per gli anni anteriori al quinto esercizio precedente a quello di competenza, i residui possono essere conglobati, per capitolo, in un unico importo a norma dell'art. 33, comma 6, dell'ordinamento amministrativo-contabile. Considerata peraltro l'entità delle somme cancellate, il Collegio ha ritenuto più che verosimile la non costante osservanza, da parte di talune strutture, della normativa giuscontabile in tema di impegni di spesa e di obbligazioni giuridiche a carico dell'Ente ed il non ottimale governo delle procedure informatiche che anzi hanno preso spesso il sopravvento sulla gestione.

Il Collegio, infine, ha eccepito il mancato inserimento delle previsioni relative alla gestione contro gli infortuni in ambito domestico come indicato nell'art. 20 comma 3 del citato regolamento.

In proposito il Ministro dell'economia e delle finanze, nel comunicare con nota n. 52088 in data 30 aprile 2003 i risultati dell'esame del citato documento, ha condiviso le osservazioni formulate dal Collegio invitando l'INAIL a chiarire i motivi per i quali non sono state predisposte le previsioni relative alla citata gestione che, ai sensi del regolamento medesimo, forma parte integrante del bilancio.

Il CIV nell'approvare il bilancio preventivo 2003 ha dettato linee di indirizzo su importanti aspetti della gestione sulla cui attuazione si riferisce nei relativi capitoli dalla presente relazione.

Con riferimento agli specifici aspetti della gestione finanziaria, il citato Organo si è soffermato sul fenomeno del notevole aumento della massa dei residui passivi conseguente all'eccessivo dilatamento dei tempi di impiego dei fondi disponibili per investimenti immobiliari - come sarà meglio precisato nel successivo capitolo 12 - con conseguente mancato utilizzo delle risorse che rimangono infruttifere presso la Tesoreria centrale dello Stato, con pesanti ricadute sul disavanzo finanziario attuariale.

In proposito sono state formulate linee di indirizzo che l'Amministrazione dovrà attuare per la riduzione del fenomeno che va inquadrato nel più ampio contesto degli investimenti immobiliari di cui si dirà appresso.

Puntuali indicazioni il CIV ha dedicato al fenomeno dell'accrescimento dei residui attivi derivanti dalla mancata riscossione dei premi in tempi congrui, dai ritardi addebitabili all'INPS nella riscossione dei contributi agricoli e dai ritardi con cui vengono accreditati i fondi inerenti ai trasferimenti da parte dello Stato.

Quanto al contenuto del bilancio di previsione il CIV, in occasione dell'esame del Piano pluriennale 2003/2005 approvato con delibera n. 2 in data 27 febbraio 2003, ha osservato che il bilancio preventivo 2003, a fronte delle indicazioni programmatiche del primo anno del citato Piano che si traducono in obiettivi per la cui realizzazione occorre impegnare adeguate risorse finanziarie, presenta un "contenimento" dei corrispondenti capitoli di spesa dovuto anche alle disposizioni legislative finalizzate a realizzare maggiori economie nei bilanci pubblici.

Il citato Organo ha quindi espresso perplessità circa la possibilità di perseguire compiutamente gli obiettivi prefissati la cui realizzazione potrebbe essere limitata dall'esiguità dei mezzi finanziari disponibili.

La fondatezza di tale osservazione induce ad osservare che tra atti di programmazione dell'Istituto concettualmente interdipendenti (nella fattispecie Piano pluriennale e bilancio di previsione) manca una sintonia funzionale adeguata cosicché, in presenza di risorse finanziarie determinate nel loro ammontare complessivo, appare velleitario proporsi obiettivi ad esse non correlate ma si devono operare scelte realistiche che possono rivelarsi adeguate alle esigenze della gestione solo quando siano frutto di scelte oculate conseguenti, ad esempio, ad idonee modifiche organizzative o strutturali tempestivamente adottate.

Nel corso dell'esercizio 2003, sono state adottate tre variazioni di bilancio con deliberazioni del Commissario straordinario rispettivamente n. 238 in data 26 marzo 2003, n. 787 in data 24 settembre 2003 e n. 918 in data 28 novembre 2003.

Sulla prima di tali variazioni il Collegio dei sindaci ha espresso il proprio parere con verbale n. 233 in data 2 aprile 2003 ed il CIV ha proceduto alla sua approvazione con delibera n. 8 del 7 aprile 2003. Della stessa si è già riferito nel precedente referto.

Quanto alla seconda di tali variazioni, il Collegio dei sindaci ha espresso il proprio parere favorevole alla sua approvazione con verbale n. 240 in data 14 ottobre 2003 constatando ancora una volta le carenze di motivazione della relazione di accompagnamento, in parte colmate successivamente in esito a specifica richiesta.

Il Collegio ha poi rilevato che le proposte di variazione risentono, per la maggior parte, di oneri slittati dall'esercizio 2002 e che sussiste qualche dubbio sulla natura obbligatoria di gran parte delle spese di categoria IV ai fini del rispetto della normativa sulla riduzione del 10% di tali spese anche perché l'ipotesi di riclassificazione delle spese in questione, formulata nella relazione di accompagnamento, non appariva del tutto condivisibile.

Il CIV ha approvato la variazione di che trattasi con delibera n. 29 in data 20 ottobre 2003 e, nel condividere i citati rilievi, ha formulato considerazioni sulla necessità che l'Istituto si doti di strumenti previsionali adeguati, che il criterio di economicità cui si assume sono ispirate le

variazioni non può essere disgiunto dall'efficacia, efficienza e qualità del servizio, aspetti che non sono stati adeguatamente evidenziati.

Ha inoltre prescritto che qualsiasi proposta di riclassificazione dei capitoli di spesa della categoria IV, fermi gli aspetti di merito e procedurali evidenziati dal Collegio dei sindaci, dovrà, previa verifica, acquisire il pieno consenso all'interno dell'Ente.

Sulla terza variazione il Collegio dei sindaci ha espresso il proprio parere con verbale n. 242 in data 19 dicembre 2003 facendo doverosamente rilevare che essa veniva proposta alla vigilia dell'ultimo mese dell'esercizio, nel corso del quale, solo eccezionalmente, possono approvarsi provvedimenti di variazioni al bilancio.

La variazione peraltro rispondeva alla necessità di far recepire in bilancio gli effetti del contratto collettivo nazionale di settore e di quello integrativo di ente, che si erano appena conclusi.

Gli effetti finanziari di tali provvedimenti si sono concretati in variazioni accrescitive nette per le entrate e per le spese di competenza che hanno inciso sul disavanzo finanziario riducendolo.

Il CIV, che ha proceduto alla sua approvazione con delibera n.34 in data 23 dicembre 2003, nel concordare con le osservazioni del Collegio ha ritenuto a sua volta di dover sottolineare la ristrettezza dei tempi in cui era chiamato a decidere, considerato che si era formalmente insediato il 2 dicembre ed in pari data era stata trasmessa la predetta delibera di variazione adottata dal Commissario straordinario.

Il Conto consuntivo per l'esercizio 2003 è stato predisposto dal Presidente-Commissario straordinario con delibera n. 442 in data 14 giugno 2004.

Il Collegio dei sindaci ha espresso il prescritto parere sul citato documento contabile con verbale n. 253 in data 15 luglio 2004 ripetendo alcune considerazioni di carattere generale che avevano già formato oggetto di analoghe considerazioni in occasione dei precedenti esercizi.

Infatti il Collegio ha dovuto ancora una volta riproporre le osservazioni circa le carenze della relazione illustrativa, che non fornisce la chiave di lettura o il quadro di riferimento necessario ad attribuire un preciso significato ai dati finanziari esposti e fare ulteriormente cenno all'inosservanza delle norme regolamentari in materia di assunzione di

impegni e pagamenti, cosa che ha comportato il verificarsi di eccedenze rispetto alle previsioni.

Quanto agli aspetti più specifici della gestione, il Collegio nell'esaminare i dati relativi alla gestione di cassa, si è soffermato sull'entità degli investimenti mobiliari dell'Istituto il cui ammontare eccede il plafond detenibile al di fuori della Tesoreria, ponendosi in contrasto con le vigenti disposizioni in materia.

A tale situazione si è ormai posto riparo con l'adozione dei conseguenti provvedimenti all'inizio del corrente anno 2005.

Con riferimento alle spese di personale il Collegio si è soffermato sul tasso di crescita di quelle relative al Centro di Vigorso di Budrio.

In proposito il Collegio ha rilevato l'assenza di motivazioni nella documentazione di sostegno al rendiconto e, pur tenendo conto dell'intervenuto rinnovo contrattuale per il personale del settore metalmeccanico, ha ritenuto non coerenti i suddetti incrementi di spesa con le dinamiche retributive rilevate per altre categorie di lavoratori.

E' stato altresì notato il non puntuale rispetto delle disposizioni della legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 23, comma 3) che ha imposto un limite di impegnabilità per le spese per acquisti di beni e servizi pari al 90% di quelle risultanti dal consuntivo 2001 con uno scostamento in meno pari all'1,6%.

Il Collegio, inoltre, avendo rilevato eccedenze di impegni e pagamenti rispetto agli stanziamenti definitivi, riferite tutte a spese di carattere obbligatorio e ribadito il divieto di sfondamento degli stanziamenti, ha eccepito la necessità di una adeguata motivazione.

Una ulteriore annotazione effettuata dal Collegio appare degna di menzione: ha osservato che non è stato possibile riscontrare le consistenze patrimoniali degli immobili, non essendo stati resi disponibili dall'Istituto i relativi libri inventari.

Il NUVACOST, nella relazione in data 2 luglio 2004, nel sottolineare la necessità che venga perfezionato al più presto il sistema del budget e che venga applicato con urgenza il programmato sistema di contabilità analitica, rileva che il consuntivo del 2003, al pari dei precedenti, presenta scostamenti notevoli riguardo alle previsioni iniziali.

A fronte infatti d'una preventiva ipotesi di disavanzo finanziario, di avanzo economico, di disavanzo patrimoniale e di flusso di cassa negativo,

i dati consuntivi si sono attestati su valori ben diversi: avanzo finanziario, avanzo economico più che triplicato, con corrispondente decremento del disavanzo patrimoniale, ed aumento rilevante (+60%) della consistenza di cassa.

Le predette divergenze sono la risultante di una nutrita serie di voci, di entrate e di spese quale emerge da ben 74 capitoli (su un totale di 165, esclusi quelli accesi alle partite di giro) che presentano differenze superiori al 10% in eccesso e/o in difetto tra le previsioni definitive e gli accertamenti/impegni.

Inoltre alcuni capitoli di spesa del Titolo I (spese correnti) e del Titolo IV (partite di giro) presentano impegni/pagamenti superiori alle previsioni definitive in termini sia di competenza che di cassa.

Giova peraltro evidenziare che gli altri sfondamenti emersi, nella competenza e nella cassa, riguardano sostanzialmente spese obbligatorie corrispondenti a prestazioni istituzionali o ad oneri dovuti per legge.

Il bilancio consuntivo dell'esercizio 2003 è stato approvato dal CIV con delibera n. 26 in data 28 luglio 2004 e quindi entro il termine del 31 luglio fissato dall'art. 29 del vigente ordinamento amministrativo contabile.

Nel procedere all'approvazione l'Organo ha effettuato talune considerazioni sotto il profilo del metodo osservando che, come per gli anni precedenti, permanevano fattori di criticità in quanto la relazione non consentiva un confronto rispetto agli obiettivi strategici posti dallo stesso CIV; era carente di elementi conoscitivi riguardo ai rilevanti scostamenti tra i dati consuntivi e quelli previsionali; non evidenziava il disavanzo finanziario attuariale necessario per valutare gli scenari futuri.

Il CIV ha inoltre ritenuto opportuno reiterare agli organi di gestione le seguenti direttive : redigere i bilanci recependo i principi contabili di cui alla legge n.94/97 e successive integrazioni per migliorarne la "leggibilità"; introdurre con urgenza il sistema della contabilità analitica; proporre nelle sedi competenti la revisione dei rapporti con la tesoreria unica e delle norme sui limiti di giacenza; ricondurre entro limiti fisiologici la consistenza dei residui attivi per crediti verso lo Stato; normalizzare i rapporti finanziari con l' INPS in materia di contribuzione agricola; analizzare la congruità del rapporto contributi/ prestazioni per la gestione Agricoltura onde realizzare l'equilibrio di detta gestione; attivare con immediatezza la ripresa di tutti gli investimenti consentiti dalla normativa vigente; adottare iniziative per

superare i limiti normativi che impediscono l'autonoma gestione delle politiche patrimoniali dell'Ente; analizzare l'evoluzione del rapporto tra riserve tecniche e capitale di copertura; operare per rendere strutturali i finanziamenti dei progetti introdotti dall'art. 24 del decreto legislativo 38/2000 andando oltre la fase sperimentale; disaggregare le spese per prestazioni istituzionali in modo da evidenziare quelle relative al danno biologico.

L'approvazione del bilancio consuntivo da parte del Ministro vigilante è stata comunicata con nota n.1/4PP/31819, in data 23 novembre 2004 con la quale si è preso atto dei risultati della gestione dell'esercizio in esame e si sono condivise le indicazioni e le osservazioni del Collegio sindacale.

11. DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E CARTOLARIZZAZIONE

Nel referto sugli esercizi 2001-2002 si faceva riserva di fornire i dati conclusivi della prima operazione di cartolarizzazione posto che all'epoca, mentre l'operazione di vendita diretta agli inquilini poteva considerarsi sostanzialmente compiuta, erano ancora in corso le vendite tramite procedure ad asta delle unità libere e non optate.

Sempre nel citato referto si faceva riserva di fornire i dati relativi alla seconda operazione di cartolarizzazione che non erano all'epoca disponibili in relazione ad alcune problematiche che riguardavano la realizzazione del programma.

In proposito si ritiene opportuno riportare innanzitutto i dati conclusivi delle attività di vendita ex lege 104/1996, ante cartolarizzazione sulle cui procedure si è già riferito.

Come noto, tali attività si concretarono in un Piano ordinario di vendita per il quale vennero individuate n. 11.200 unità abitative con vendite per complessive 3.260 unità, con un incasso pari a 258 milioni di euro. Per il Piano straordinario, furono invece individuati 81 stabili con vendita di 16 unità e con un incasso pari a 85,626 milioni di euro.

Si riportano altresì i seguenti dati forniti dall'amministrazione che riguardano la prima operazione di cartolarizzazione avviata nell'anno 2002 a seguito della legge n. 410/2001.

Le unità cartolarizzate e quindi oggetto del Piano Ordinario di Cessione (POC) sono state 8.000. L'acconto corrisposto dalla società veicolo SCIP s.r.l. è stato pari ad euro 481.060.997,98. Le unità vendute al 31 marzo 2005 sono state 7.078, con un incasso pari ad euro 691.468.893,95.

La seconda operazione di cartolarizzazione avviata con decreto ministeriale in data 21 novembre 2002 ha riguardato il restante patrimonio immobiliare dell'Istituto ad eccezione degli immobili ad uso strumentale, degli immobili interamente locati a pubbliche amministrazioni e degli immobili con destinazione a pubblica utilità, sanità, università, per un totale di circa 8.300 unità principali (abitative e commerciali) e relative pertinenze di cui circa 4.700 ad uso abitativo e n. 3.600 ad uso commerciale.

Si tratta, sostanzialmente, della quasi totalità degli immobili cosiddetti di pregio, ad uso abitativo e misto, e della porzione ad uso commerciale degli edifici già compresi nel piano ordinario di vendita.

A fronte del trasferimento della proprietà degli immobili alla S.C.I.P. S.r.l è stato corrisposto all'Istituto un acconto pari a euro 1.087.581.444,84.

Le unità immobiliari vendute fino al 31 marzo 2005 sono state 1.060 con un incasso di euro 154.277.505,44.

Circa il numero delle unità vendute, notevolmente inferiore alle previsioni, va precisato che si sono presentate difficoltà concernenti la individuazione degli immobili di pregio, cosa che ha prodotto un rallentamento degli ulteriori adempimenti procedurali.

Infatti, elemento essenziale per la definizione del prezzo di vendita per la quasi totalità degli immobili ex INAIL ad uso abitativo compresi nella seconda operazione di cartolarizzazione è costituito dall'emanazione del decreto di individuazione degli immobili di pregio, per i quali la normativa vigente prevede che la valutazione del valore di mercato degli immobili da inserire in detta operazione sia rimessa alla competenza delle Agenzie del territorio, senza escludere, ovviamente, la possibilità per l'Istituto di riproporre alle Agenzie medesime le singole valutazioni, per la verifica di eventuali, palesi incongruità. Appare invece preclusa la possibilità di una valutazione generale effettuata dall'Ente, parallelamente alle Agenzie.

Al riguardo, si rammenta che, ai sensi della legge 410/2001, tale decreto deve essere adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Difficoltà di vario ordine sono insorte nella individuazione degli immobili di pregio impedendo il completamento della decretazione in materia e, quindi, il proseguimento della seconda operazione.

Occorre altresì aggiungere che, per i casi in cui era stato possibile emanare il relativo decreto di individuazione degli immobili di pregio, la presentazione di numerosi ricorsi in sede giudiziaria ha ritardato in modo significativo il processo di vendita.

Come per la prima anche per la seconda cartolarizzazione è stata affidata all'Istituto la gestione dell'intero patrimonio trasferito e la vendita della sola quota abitativa, mentre per l'attività di vendita della parte commerciale è stata conferita procura al Consorzio G1.

A fronte dell'attività di gestione prestata e di quella procuratoria di vendita, è stato versato all'Istituto un corrispettivo pari ad Euro 36.040,75 per il periodo ottobre 2003 – giugno 2004, una ulteriore quota pari ad euro 801.212,42 per il periodo luglio - settembre 2004 ed, infine, un'ultima rata pari ad euro 1.006.116,13 per il periodo ottobre 2004 - dicembre 2004.

In totale quindi l'INAIL ha incassato il complessivo importo di euro 1.843.369,30.

Gli oneri sostenuti dall'INAIL per operazioni catastali e pubblicità sono stati pari ad euro 5.019.048,03.

Inoltre gli oneri diretti sostenuti dall'INAIL a titolo di contributo in conto interessi per concessione di mutui ai conduttori per l'acquisto di abitazioni sono stati pari ad euro 4.701.588,92.

Sulla base dei suesposti dati, che peraltro evidenziano una situazione al 31 marzo 2005 tuttora in evoluzione e quindi suscettibile di consolidarsi su importi che potrebbero discostarsi anche notevolmente da quelli esposti, il consuntivo dell'operazione di che trattasi non può ancora essere valutato anche se sembra emergere una sproporzione tra il valore reale del patrimonio immobiliare alienato e le somme incassate.

12. ASPETTI DI RILEVANZA PENALE E RIFLESSI SUGLI INVESTIMENTI IMMOBILIARI

a) Per quanto concerne gli aspetti di rilevanza penale si ricorda che nel precedente referto si è fatto riferimento alle vicende accadute nel 2002 che hanno coinvolto dirigenti dell'Istituto con gravi conseguenze di immagine e gravi riflessi sul piano gestionale.

A seguito degli sviluppi di tali vicende, in data 13 maggio 2004, è stata depositata la decisione n. 1463/2004 del 26 aprile 2004 con la quale la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio ha condannato il Direttore Generale dell'INAIL ed il Presidente del Collegio sindacale dell'Istituto al pagamento di 2.520.310,00 di euro, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi per danni patrimoniali e non patrimoniali conseguenti alla percezione di tangenti in relazione all'acquisto di alcuni immobili compresi nel programma di investimenti dell'Istituto.

La Sezione Lazio, a dimostrazione della "radicata cultura dell'illegalità" quale negativo connotato della gestione immobiliare, richiama, nella predetta sentenza, altra decisione della stessa Sezione già citata nel precedente referto e relativa alla condanna di funzionari dell'Istituto per danni, anche in questo caso, ricollegabili al pagamento di rilevanti tangenti in occasione di investimenti immobiliari effettuati dall'INAIL negli anni 1985-1992.

In relazione al danno non patrimoniale inteso come danno all'immagine dell'Ente, la Sezione ha formulato osservazioni sulla funzione tipica del risarcimento di questa particolare categoria di danno che è quella di "ripristinare una corretta logica di mercato nei propri investimenti immobiliari, proporsi (o riproporsi) come ente che agisce in modo trasparente e corretto e nel contempo richiede ai privati contraenti la stessa serietà e affidabilità".

Tenuto conto dell'importanza che l'immagine dell'Istituto riveste nel perseguire le finalità cui sono diretti gli investimenti immobiliari, le predette considerazioni sono da condividere e deve quindi essere rivolto un invito a tutti gli organi dell'Ente a continuare a svolgere, potenziandole, quel complesso di azioni ed iniziative dirette ad un recupero della credibilità dell'Ente attraverso una radicale revisione dei propri moduli organizzativi e funzionali.

La raccomandazione va integrata con l'invito agli Organi ed a tutte le strutture dell'Ente a svolgere una attenta vigilanza al fine di prevenire possibili irregolarità tenuto conto del non esiguo numero di vicende, anche di particolare gravità, che hanno dato luogo a procedimenti penali e di responsabilità amministrativo-contabile.

Per quanto è dato conoscere sono attualmente all'esame dell'autorità giudiziaria dieci procedimenti per reati che vanno dalla corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, per abuso d'ufficio, per rivelazione ed utilizzazione di segreto d'ufficio, truffa, falso, peculato e corruzione.

Per alcuni di tali procedimenti, in relazione ad ipotesi di danno conseguente ai reati, sono state interessate le competenti Procure regionali della Corte dei conti presso le quali sono anche pendenti istruttorie per fatti dannosi non conseguenti ad ipotesi di reato per un totale di sette vicende.

b) Per quanto concerne i riflessi che le vicende penali hanno avuto e continuano ad avere nel settore degli investimenti immobiliari deve farsi riferimento alle iniziative adottate sul piano organizzativo e gestionale per portare a soluzione i complessi problemi che, anche nel corso del 2003, non hanno mancato di incidere sul settore in esame.

A questo proposito deve darsi atto che il Commissario straordinario, facendo seguito alla deliberazione n. 503 in data 18 dicembre 2002, ha emanato la deliberazione 391 in data 10 giugno 2003 con la quale sono stati approvati i regolamenti per gli investimenti immobiliari nell'edilizia universitaria, nell'edilizia sanitaria, nell'edilizia destinata a pubblica utilità e per edifici ad uso istituzionale. Con tale provvedimento si è proceduto alla revisione delle procedure, delle metodologie e delle modalità relative ai predetti investimenti immobiliari che sono state adeguate alle indicazioni formulate, in merito al contratto di acquisto di cosa futura ai sensi dell'art.1472 c.c., dal Consiglio di Stato con i pareri in data 11 maggio 1999, 17 febbraio e 2 marzo 2000.

Si ricorda che tale procedura, utilizzata dall'INAIL in modo generalizzato e indiscriminato, oltre a porsi in contrasto con il principio generale secondo cui non è consentito realizzare opere pubbliche mediante schemi procedurali differenti rispetto a quelli specificamente disciplinati

dalla normativa di settore, si prestava ad anomalie e distorsioni con le ben note conseguenze emerse a seguito delle indagini giudiziarie del 2002.

L'emanazione di tali regolamenti tende quindi a costituire un punto di svolta nella disciplina della subietta materia posto che le disposizioni prescrittive emanate appaiono, nel loro complesso, adeguate alla finalità di recepire gli indirizzi impartiti dal Consiglio di Stato nei citati pareri in materia di compravendita di cosa futura.

Sembra importante rilevare in proposito che su tale valutazione ha ritenuto di poter concordare l'Autorità sui lavori pubblici come risulta dalla deliberazione n. 105 in data 9 giugno 2004 a conclusione dell'esame della complessa problematica concernente l'INAIL.

Occorre però sottolineare che tale Organismo ha posto una particolare attenzione alla disposizione regolamentare che consente all'Istituto di valutare la possibilità di ricorrere all'appalto ovvero alla compravendita di cosa futura " qualora ne ravvisi l'utilità " osservando che in tal modo i regolamenti potrebbero " costituire un veicolo per eludere la normativa in materia di lavori pubblici " .

Su questo delicato aspetto vanno quindi espressamente richiamate le responsabili valutazioni degli organi dell' Ente che, conformemente alle citate indicazioni del Consiglio di Stato, dovranno considerare il ricorso all'acquisto di cosa futura come ipotesi " eccezionalissima e marginalissima " e non come semplice " alternativa " all'appalto. Ne consegue che ove un tale indirizzo non dovesse essere scrupolosamente seguito, il comportamento di tali organi sarebbe giudicato illegittimo con le ovvie conseguenze in termini di responsabilità.

Naturalmente deve farsi eccezione per l'ipotesi, anch'essa considerata dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, in cui le scelte derivano da programmazioni governative dirette all'individuazione degli interventi da realizzare mediante i c.d. "fondi disponibili" dell'Ente con specifica indicazione della localizzazione degli stessi in determinate aree.

Ritornando sulle modifiche regolamentari adottate dal Commissario straordinario, va sottolineato che tale iniziativa può costituire solo la condizione necessaria e indispensabile ma non è di per sè sufficiente per un decollo degli investimenti immobiliari.

Sarebbe infatti necessario definire sotto il profilo normativo l'ambito delle competenze del Consiglio di amministrazione in materia di

investimenti immobiliari per la rilevanza degli aspetti non solo finanziari delle relative problematiche.

Si fa riferimento all'art. 69 del Regolamento amministrativo contabile, approvato con delibera del Consiglio di amministrazione in data 26 gennaio 2000, n. 26 e successive modificazioni che, nell'elencare le competenze in materia di spese, dispone che il Consiglio di amministrazione "approva le proposte delle singole strutture operative così come fatte proprie e portate a conoscenza del Consiglio stesso dal Direttore generale".

Dal tenore letterale di tale norma sembra possa evincersi che iniziative che comportano rilevanti impegni finanziari e che richiedono la soluzione di complesse e delicate problematiche, quali sono quelle derivanti da acquisizioni immobiliari, debbano essere approvate dall'Organo collegiale in funzione di necessario ed indefettibile controllo dell'intera attività svolta in piena autonomia dalle competenti strutture dirigenziali, secondo le vigenti norme sulla distribuzione delle competenze.

La prassi attualmente seguita è invece nel senso che, in presenza dei programmi e delle linee di indirizzo delineati dal CIV, del piano di impiego dei fondi disponibili adottati dal Consiglio di amministrazione e, per quelli vincolati per legge, della determinazione dell'Amministrazione interessata, tutto l'ulteriore procedimento, fino alla stipula dell'atto di acquisto, rientra nella competenza dirigenziale.

La questione merita quindi un meditato ed approfondito esame che potrebbe essere attribuito alla Commissione consiliare che, come già detto, si è occupata dell'interpretazione delle norme che disciplinano le competenze degli organi dell'Istituto e che potrebbe tener conto dell'assetto che il procedimento per gli investimenti immobiliari assumerà a seguito della norma di cui alla legge n. 311 in data 30 dicembre 2004 (finanziaria 2005) - di successiva specificazione - e dei provvedimenti ministeriali di attuazione relativi alla determinazione annuale delle finalità che dovranno essere realizzate dagli investimenti immobiliari nei vari settori di intervento.

Nel frattempo e con riferimento al profilo più strettamente gestionale, dovrebbero essere adottati senza indugio i concreti atti di esecuzione indicati nella citata delibera n. 391 del Commissario straordinario.

Il percorso operativo indicato richiedeva la definizione delle istruttorie in corso sulla base delle nuove regole, la puntuale verifica dell'esistenza delle condizioni per la conclusione delle trattative nel rispetto delle anzidette regole capace di considerare adeguatamente gli interessi del soggetto privato e dell'Istituto, la verifica della fattibilità di forme alternative di investimento tali da consentire un proficuo utilizzo delle risorse disponibili.

La necessità di adottare le conseguenti modifiche procedurali nonché i correttivi a prassi consolidate al fine di adeguarle alle nuove direttive in uno con la carenza di personale addetto al settore, hanno determinato notevoli ritardi nel perseguimento dell'obiettivo a cui si è appena fatto cenno.

La gravità della situazione, che ha comportato nell'anno 2003 una sostanziale stasi degli investimenti immobiliari programmati, è stata evidenziata dal CIV che si è occupato più volte dell'argomento e con le deliberazioni n. 4, 18 e 25 rispettivamente in data 3 marzo, 14 luglio e 9 settembre 2003 ha dettato stringenti linee di indirizzo che però non hanno sortito l'effetto sperato.

E' stata inoltre evidenziata una carenza di informazione da parte degli organi di gestione sullo stato di avanzamento delle prescritte iniziative, sui relativi costi e sulla loro imputazione al piano di investimento di riferimento cosicché è mancata non solo una informativa periodica ma la stessa possibilità della cognizione della situazione complessiva degli investimenti.

Si ripropone quindi la questione di quali strumenti il CIV possa avvalersi per ottenere che le prescrizioni impartite e le richieste formulate ai citati organi siano eseguite o siano evase nei tempi richiesti.

Allo stato attuale il CIV non ha individuato nel vigente ordinamento dell'Istituto misure efficaci da adottare.

Andrebbero quindi proposte idonee integrazioni alle norme vigenti ed in attesa di una adeguata soluzione del problema il CIV, nel trasmettere le delibere al Ministero vigilante, ne dovrebbe sollecitare espressamente l'intervento perlomeno nelle ipotesi più macroscopiche.

Va peraltro considerato che i ritardi lamentati dal CIV nell'attuazione dei piani degli investimenti immobiliari vanno ricondotti ad un complesso di circostanze, molte delle quali non addebitabili agli organi di gestione.

Ad esempio, particolarmente difficile e delicata si è presentata l'indagine diretta ad accertare la regolarità delle procedure di acquisto in corso di istruttoria ma soprattutto problematica si è rivelata l'adozione di determinazioni conclusive che, di tutta evidenza, richiedono una valutazione e conseguente assunzione di responsabilità non rientranti normalmente nella competenza essenzialmente tecnica della struttura operativa.

Sembra che dalle citate difficoltà e dalla necessità di porre rimedio a tale grave situazione sia stata determinata l'iniziativa del Ministro vigilante di istituire, con decreto 3 marzo 2004, una Commissione, da lui stesso presieduta e formata anche dal Presidente e dal Direttore generale dell'Istituto, con compiti conoscitivi sullo stato delle procedure relative agli investimenti immobiliari dell'INAIL e di proposta di indirizzo sull'operatività degli investimenti.

In data 11 maggio 2004 la Commissione approvava un documento in cui venivano formulate alcune linee di indirizzo di carattere generale relative alla misura dei tassi di redditività riferiti alle varie tipologie di immobili, ai pareri di congruità, alle condizioni per procedere con le modalità della compravendita di cosa futura ed alle iniziative sanitarie da perseguire d'intesa con il Ministero della salute. Venivano poi impartite specifiche indicazioni operative relativamente a dodici immobili siti in varie parti del territorio nazionale fornendo specifiche indicazioni sulla procedura da seguire.

Con decreto in data 7 luglio 2004 la predetta Commissione è stata prorogata fino al 31 dicembre 2004.

La istituzione della Commissione ha determinato all'interno dell'Istituto reazioni negative perché, quanto ai suoi compiti di indirizzo, è stata giudicata invasiva rispetto alle attribuzioni spettanti per legge al CIV e, quanto alle prescrizioni sulle istruttorie in atto, rischia di contrapporsi alle competenze gestionali attribuite, sempre per legge, alla dirigenza.

Al riguardo viene in evidenza una questione di carattere generale concernente i rapporti tra vincoli della programmazione governativa e ambito di autonomia spettante all'Ente.

Il CIV già da tempo aveva rivendicato, in funzione di ovvi criteri di efficacia ed efficienza degli investimenti immobiliari ex lege, una maggiore autonomia dell'Istituto. Aveva in particolare auspicato che, una volta

concordati i piani di investimento, le ulteriori decisioni non fossero subordinate o non dovessero dipendere, quanto a tempi e modalità di esecuzione, da ulteriori decisioni o adempimenti commessi ai soggetti destinatari dell'intervento (Ministeri della salute e dell'Università) che spesso si erano dimostrati non solleciti nel fornire le necessarie indicazioni operative.

In una tale visione la costituzione della Commissione ministeriale è stata considerata come una imposizione capace di incidere, nella subietta materia, sui rapporti tra gli organi dell'Ente e sulla specificità e diversità dei rispettivi ruoli.

A tal proposito il CIV, con ordine del giorno approvato nella seduta del 20 aprile 2004, rilevava che la costituzione della citata Commissione ministeriale "sottrae all'Istituto competenze primarie nell'ambito dell'indirizzo e della gestione".

Come si vede la materia degli investimenti immobiliari che involge ingenti risorse finanziarie, che deve realizzare il massimo rendimento possibile, rendimento da rapportare al tasso di attualizzazione dei capitali di coperture delle rendite, postula una disciplina normativa che non dia luogo ad incertezze e riesca a conciliare il massimo di efficienza con il massimo di trasparenza da realizzare attraverso moduli ordinamentali ed organizzativi adeguati alle importanti finalità istituzionali.

Ed infatti esclusivamente in funzione di trasparenza di comportamenti è stata considerata la eccezionale possibilità di procedere ad acquisti di cosa futura, ricorrendo tutte le altre condizioni prescritte, nell'ipotesi di specifica indicazione governativa della localizzazione degli stessi in determinate aree.

In questo caso i principi di autonomia dell'Ente ben possono conciliarsi con atti di programmazione attribuiti ad organi esterni all'Ente medesimo ma aventi un oggetto specifico ben determinato.

Diversa sarebbe l'ipotesi in cui la programmazione governativa dovesse incidere sui piani di investimento immobiliari nel loro complesso.

Si fa riferimento in proposito a quanto previsto dal comma 449 dell'art.1 della legge finanziaria 2005 circa l'approvazione da parte dei Ministri vigilanti dei citati piani deliberati dall'INAIL ed alla determinazione annuale delle finalità degli investimenti stessi attribuita anch'essa ai

Ministri vigilanti sentiti i Ministri della salute ed il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca cui si è appena fatto cenno.

Il CIV, nella seduta del 4 ottobre 2004, aveva approvato un ordine del giorno nel quale sottolineava come la citata ipotesi, che era già prevista nel disegno di legge finanziaria, contrastava "con lo spirito ed i contenuti delle norme che regolano le funzioni che debbono essere svolte dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per esplicitare il ruolo strategico e di vigilanza attribuito dal legislatore".

Dava altresì mandato al proprio Presidente di esplicitare ogni opportuna iniziativa utile a rappresentare nelle competenti sedi istituzionali l'esigenza che l'Istituto continui a perseguire, secondo l'attuale modello ordinamentale, politiche patrimoniali in grado di assicurare all'Ente la redditività indispensabile al raggiungimento delle proprie finalità istituzionali. Tali richieste non venivano accolte posto che, come si è detto, la legge finanziaria, successivamente approvata, confermava alla lettera la disposizione di che trattasi che inciderà quindi sulla individuazione delle linee programmatiche in materia di investimenti a decorrere dal 1 gennaio 2005.

Altra questione di rilevante incidenza nel settore di che trattasi è costituita dagli eventi intervenuti nell'ultimo scorcio del 2004 e correlati ai noti piani di riequilibrio di finanza pubblica che hanno inciso sul patrimonio immobiliare dell'Istituto.

In applicazione dell'art. 4 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito nella legge 23 novembre 2001, n. 410, concernente disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, il Ministro dell'economia e delle finanze ha disposto il conferimento al Fondo Immobili Pubblici (FIP) di 396 immobili ad uso ufficio di cui 70% di proprietà dello Stato e 30% di proprietà degli enti previdenziali.

Il conferimento al citato fondo ha riguardato anche 18 immobili relativi ad altrettante sedi di proprietà dell'INAIL sei delle quali di possibile "interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico" da accertarsi successivamente a cura delle competenti autorità amministrative per un valore complessivo pari ad euro 241.272.900.

Su tale operazione, di così rilevante impatto sull'Istituto sotto molteplici aspetti oltre a quello più strettamente finanziario - patrimoniale, è mancata una tempestiva, chiara ed articolata informativa, cosa di cui si sono doverosamente lamentati sia il CIV che il Consiglio di amministrazione che hanno ricevuto notizia di atti, volta a volta adottati dal citato Ministero dell'economia, che apparivano ai predetti organi parziali, lacunosi e tra loro contraddittori.

In effetti, come faticosamente si è potuto successivamente accertare, in applicazione del citato art. 4 della legge 410/2001 erano state adottate due distinte iniziative attraverso la costituzione di due diversi fondi immobiliari, il FIP di cui si è detto ed il Fondo Patrimonio Uno promosso da Patrimonio dello Stato a ciò autorizzato dal Ministero dell'economia ai sensi dell'art. 14 bis della legge 25 gennaio 1994. n. 86 e successivamente costituito con decreto del citato Ministero in data 20 ottobre 2004.

Anzi esclusivamente su quest'ultimo si sono concentrate le attenzioni e le preoccupazioni degli Enti previdenziali e dei rispettivi organi e quindi dell'INAIL a seguito della conoscenza di atti istruttori cui ha fatto seguito il citato decreto ministeriale di costituzione.

Di qui le articolate e preoccupate riserve rappresentate con lettera del 5 novembre 2004 al Ministero dell'economia dagli Enti coinvolti nell'operazione e quindi anche dall'INAIL che evidenziava specifiche peculiarità derivanti dal sistema di finanziamento che si avvale della basilare tecnica assicurativa della costituzione di riserve tecniche per far fronte agli impegni futuri di corresponsione delle prestazioni dovute.

Sempre con riferimento agli atti preliminari per la costituzione del citato Fondo Patrimonio Uno comunicati all'Istituto, si poneva il problema di una eventuale impugnativa in sede giurisdizionale che si prestava ad opposte valutazioni per i suoi elementi di incertezza e di opinabilità come risulta dagli articolati dibattiti tenutisi in sede CIV ed in Consiglio di Amministrazione senza peraltro pervenire ad univoche e definitive decisioni.

In un tale clima di incertezza suscitato dalle predette iniziative (atti, contatti e informative del Presidente della Patrimonio S.p.A. titolare del Fondo Patrimonio Uno) il Ministero dell'economia provvedeva a sterilizzare l'attività del citato Fondo Patrimonio Uno utilizzando unicamente il Fondo

FIP per la realizzazione dell'operazione in questione la cui articolata disciplina è contenuta in quattro distinti decreti del Dicastero predetto uno datato 15 dicembre e tre datati 23 dicembre 2004.

In ordine a tali provvedimenti si riferirà una volta che essi avranno avuto esecuzione.

Tutto quanto si è detto sull'argomento di che trattasi non può che rendere obbligate alcune conclusive considerazioni sostanzialmente consequenziali a quelle formulate da questa Sezione in materia di investimenti immobiliari nel precedente referto nel quale si richiamavano i soggetti istituzionali competenti ad attuare adeguati interventi strategici per un assetto del settore coerente alla intrinseca natura dell'Istituto quale soggetto assicuratore dotato di un suo modello di finanziamento.

Deve aggiungersi, in relazione ai citati provvedimenti di conferimento a fondi immobiliari, che si sommano alle due precedenti operazioni di cartolarizzazione degli immobili dell'Ente, che andrebbero comunque salvaguardati i criteri di economicità e di razionalizzazione nonché di coerenza con un assetto normativo che impone all'INAIL di investire annualmente in immobili consistenti risorse finanziarie privandolo poi della proprietà degli immobili stessi ed incidendo quindi sul complesso delle riserve tecniche a garanzia delle future prestazioni da erogare, posto che l'importo incassato appare al momento inferiore all'effettivo valore degli immobili ceduti.

Quanto sopra premesso circa le problematiche di fondo che caratterizzano il settore degli investimenti immobiliari dell'INAIL, occorre verificare se sia o meno possibile avere un quadro dell'attività svolta in questo campo nel corso dell'esercizio 2003 cui il presente referto si riferisce.

A riguardo va tenuto presente che in data 1 gennaio 2005 è entrata in vigore la disposizione della legge finanziaria, di cui si è detto sopra, che ha innovato in ordine agli atti di programmazione in materia di investimenti immobiliari.

Per il periodo precedente a tale data e quindi per gli esercizi 2003-2004, l'ordinamento vigente prevedeva la determinazione da parte del CIV della programmazione generale, delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici pluriennali. Seguiva quindi l'approvazione dei piani pluriennali, dei criteri generali, dei piani di investimento e disinvestimento predisposti

dal Consiglio di amministrazione che per parte sua approvava, stabilendo le relative priorità, i piani annuali di attività e di impiego dei fondi disponibili, attribuendo al Direttore generale le risorse annuali di spesa, in relazione agli stanziamenti appostati nel bilancio annuale di previsione.

Nella realizzazione di tali complessi strumenti programmatori è accaduto che non sempre tutti gli interventi previsti per i singoli anni sono stati realizzati, cosicché i fondi relativi costituivano priorità per l'anno successivo e si aggiungevano ai fondi stanziati per quell'anno.

Si è verificato così uno slittamento verso i futuri esercizi che è stato tanto più cospicuo quanto più estesa si è rivelata la differenza tra previsioni e realizzazione degli interventi.

Si può affermare in proposito che non vi è stata corrispondenza, sia pure approssimativa, dei dati di bilancio relativi agli stanziamenti per interventi immobiliari, con la possibilità della realizzazione delle iniziative di riferimento nei tempi programmati.

Di qui la formazione, alla fine di ciascuno esercizio, di residui di stanziamento di notevole importo derivata dalla mancata coerenza delle politiche di investimento con le politiche di bilancio.

Occorrerà verificare per il futuro se la individuazione delle finalità cui dovranno essere indirizzati gli investimenti che, come si è detto, viene ora fatta a monte dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia in applicazione della citata disposizione della legge finanziaria, sarà capace di incidere su meccanismi che non hanno dato buona prova in termini di efficacia ed efficienza degli investimenti.

A tal fine dovrebbe dimostrarsi particolarmente valida la previsione normativa che dispone siano sentiti i Ministri della salute ed il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca quali diretti interessati che potranno indicare le loro prioritarie esigenze partecipando così attivamente alla individuazione delle finalità da privilegiare.

In merito si fa riserva di riferire in occasione del prossimo referto.

Ritornando alla gestione 2003 ed alla insoddisfacente dinamica degli investimenti si è reso indispensabile un intervento del Commissario straordinario che, con delibera n. 1066 in data 29 dicembre 2003, previa ricognizione dei dati contabili degli esercizi dal 1999 al 2002, ha individuato, con riferimento agli investimenti ex lege, le risorse finanziarie relative al citato periodo ed ha autorizzato nel contempo a dare corso

all'impegno dei fondi disponibili per il 2003 per l'importo di euro 502.150.000 per l'edilizia universitaria nonché per identici importi di euro 301.292.000 rispettivamente per investimenti nel settore sanitario e di pubblica utilità.

A fronte di tali disponibilità è stata svolta una intensa attività istruttoria delle numerose iniziative in corso ma sono stati stipulati soltanto tre contratti di acquisto di cosa futura, di cui uno successivamente risolto, per un onere di spesa di complessivi euro 40.759.298,00.

I dati relativi sono riportati nella tabella di cui all'allegato n.16.

13. ISTITUZIONE DI SERVIZI COMUNI A PIÙ ENTI O AMMINISTRAZIONI

Già da tempo l'attività della Pubblica Amministrazione ha avuto come punto di riferimento la "centralità del cliente/utente" che attribuisce sempre maggiore rilevanza alla politica delle sinergie, termine con cui si identifica il complesso di azioni che due o più enti mettono insieme per realizzare un servizio migliore con il minor costo possibile.

Infatti, l'attivazione di sinergie con altri soggetti pubblici o privati è volta alla razionalizzazione dei servizi offerti agli utenti e all'ottimizzazione delle risorse professionali, tecnologiche e logistiche a disposizione in una logica di integrazione che, salvaguardando la specificità di ciascun Ente, consenta di evitare duplicazioni di costi e funzioni.

In tale ambito l'INAIL ha sempre assunto il ruolo di canalizzatore verso i propri obiettivi istituzionali delle diverse missioni degli altri soggetti interessati, siano essi pubblici o privati, utilizzando in modo mirato le potenzialità del sistema del Welfare e della Pubblica Amministrazione in generale.

La politica delle sinergie può essere attuata attraverso convenzioni o altre modalità.

Le convenzioni hanno rappresentato per l'INAIL lo strumento per l'attivazione, a livello locale o centrale, di accordi dell'Istituto con soggetti esterni volti a conseguire reciproci vantaggi nell'ottica del principio indicatore che nei confronti del cittadino/cliente la P.A. deve offrire servizi corrispondenti alle attese, semplici da fruire, integrati e completi.

Nelle tavole allegate ai nn. 17, 18, 19 e 20 figurano le convenzioni stipulate dall'Istituto, raggruppate nelle aree premi, prestazioni, prevenzione e strumentale.

Oltre alle convenzioni sono state individuate aree di interoperabilità, atte a realizzare la possibilità per gli Enti di comunicare tra loro ed interagire essenzialmente sul piano delle informazioni.

La politica delle sinergie ha visto anche lo specifico interessamento del Governo, attraverso la sottoscrizione, nel giugno 2003, da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, del Protocollo d'intesa per la promozione dell'organizzazione di un mercato del lavoro moderno, trasparente ed efficiente. Del

documento in parola si è già riferito affrontando la problematica del disaster recovery.

In ambito INAIL notevoli passi in avanti sono stati fatti per la realizzazione di punti di servizio integrati attraverso la progettazione di strutture complesse nate per ospitare diverse Amministrazioni in maniera integrata.

Alcune iniziative sono già operanti (Gravellona Toce in Piemonte, Olbia in Sardegna ed Albenga in Liguria) ed altre sono in avanzata fase di progettazione, mentre è stato varato un accordo organizzativo per regolare i rapporti tra i protagonisti dell'integrazione. Da segnalare, inoltre, la presenza INPS nelle strutture INAIL (Massa, Portoferraio ed Empoli).

Nei prospetti allegati ai nn. 21 a-b-c-d-e, 22 e 23 è riportata una serie di informazioni relative agli insediamenti dell'Istituto attivati in sinergia con altri organismi pubblici che riguardano unità dell'INAIL attivate presso l'INPS, unità dell'INPS attivate presso l'INAIL ed unità dell'INAIL ospitate in comodato da terzi (Comuni, Comunità Montane, ecc.).

Ulteriori iniziative sono in corso in ambito sanitario dove sono in fase di progettazione interventi di integrazione logistico - strumentale, finalizzati a favorire lo scambio di esperienze professionali e l'attivazione di iniziative formative tese ad omogeneizzare le conoscenze. E' stata anche ipotizzata la condivisione delle biblioteche sanitarie, con possibilità di consultazione on line.

In attuazione di quanto previsto dal Protocollo d'intesa stipulato in data 13 giugno 2001 per l'integrazione dei sistemi pubblici, è stata avviata, con la collaborazione del Ministero delle attività produttive, l'INPS, l'INAIL, l'UnionCamere e l'Agenzia delle entrate, la realizzazione di una infrastruttura tecnologica per un sistema integrato finalizzato, in una prima fase, a mantenere coerenti le informazioni presenti negli archivi di ciascuna amministrazione coinvolta e di migliorarne l'efficienza operativa e, in una seconda fase, a realizzare un "Portale" per i servizi integrati alle imprese.

Obiettivo principale del Portale per i servizi integrati alle imprese è di semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi a carico del mondo produttivo attraverso l'adozione di nuove tecnologie capaci di agevolare e razionalizzare le modalità di comunicazione tra gli agenti economici (soggetti che svolgono in maniera continuativa attività d'impresa) e gli enti

pubblici che regolano le loro attività (INPS, INAIL, Camere di Commercio, Fisco).

I servizi che vengono erogati attraverso il portale richiedono, per il rilevante impatto, sia tecnologico sia organizzativo, un adeguato periodo di sperimentazione.

In una prima fase la parte applicativa risiedente sul portale è stata resa disponibile, in via sperimentale, per alcuni consulenti delle province di Milano, Verona e Catanzaro.

Si evidenziano, inoltre, iniziative già adottate in materia a livello regionale, quale quella del Protocollo d'intesa con la Provincia di Rimini, stipulato il 30 maggio 2003, concernente "la qualità, la regolarità e la sicurezza del lavoro e delle prestazioni negli appalti, nelle forniture e nei servizi" .

In data 15 aprile 2004 è stata sottoscritta la convenzione triennale tra INAIL, INPS e Casse Edili per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) con modulo unificato, al fine di contrastare i fenomeni dell'evasione contributiva, del mancato rispetto delle normative sulla sicurezza dei cantieri e dell'evasione fiscale.

E' in fase di integrazione anche il progetto "Contact Center" INPS/INAIL attraverso lo sviluppo di iniziative connesse alla creazione del "call center evoluto della previdenza sociale", in attuazione di un nuovo sistema di gestione delle informazioni e dei servizi destinati ai clienti.

Inoltre il 2003 è stato caratterizzato da numerose iniziative, tanto nel settore pubblico che privato, concernenti il consolidamento della cultura della prevenzione, in termini di informazione, formazione e sensibilizzazione, che hanno privilegiato il territorio.

In particolare è stata avviata una proficua sinergia tra INAIL, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) e le Regioni, che si è concretata nella costituzione di uno specifico gruppo di lavoro interenti per la graduale costruzione ed il successivo utilizzo di un sistema informativo integrato su rischi e danni da attività lavorativa. L'iniziativa, denominata "Nuovi Flussi Informativi", consiste nell'invio, agli operatori della prevenzione (Regioni e servizi prevenzione e sicurezza delle ASL) di dati concernenti aziende, infortuni e malattie professionali effettuato con cadenza annuale, da parte delle Direzioni regionali.

Tali informazioni sono fondamentali, perché consentono di perfezionare la conoscenza del territorio, di definire priorità di rischio e d'intervento, di pianificare iniziative di prevenzione e di verificare l'efficacia delle misure attuate.

Occorre sottolineare la collaborazione prestata al gruppo di lavoro interenti dalle Direzioni regionali che si sono anche impegnate nell'elaborazione di indicatori essenziali per la comprensione dei fenomeni e per la redazione di un "manuale" per l'uso delle chiavi di lettura dei dati trasmessi, necessarie per un corretto utilizzo degli archivi. Sono stati, inoltre, elaborati e definiti progetti integrati di studio ed analisi in settori di particolare interesse, come le malattie professionali e gli infortuni mortali.

Sempre in tema di sviluppo dei rapporti di collaborazione e sinergie sul territorio, è stata realizzata la "Settimana Europea per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro" nell'ambito del Programma a livello europeo di sensibilizzazione e di informazione per l'anno 2003, in collaborazione con l'ISPESL e l'Istituto Italiano di Medicina Sociale (IIMS) e sotto il coordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Istituto ha anche partecipato all'organizzazione del Convegno internazionale dal titolo "Salute e Sicurezza sul lavoro nelle Piccole e Medie Imprese", che si è tenuto a Roma nel mese di ottobre dello stesso anno, nel corso del quale sono state presentate relazioni tecniche sul tema in questione.

Per il settore scuola è stato avviato un progetto denominato "Forme di incentivazione allo sviluppo di professionalità in materia di sicurezza e salute negli ambienti di vita, di studio e di lavoro", realizzato sulla base del Protocollo d'intesa del 16 febbraio 2002, siglato con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In prima attuazione, per l'anno scolastico 2003-2004 sono stati banditi concorsi a livello regionale e nazionale per l'assegnazione di n. 270 borse di studio.

14. SERVIZI AFFIDATI A TERZI: C.D. ESTERNALIZZAZIONE

In merito all'argomento del presente paragrafo si deve precisare che, dalla "Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella P.A.", diramata dal Dipartimento della funzione pubblica, emerge il criterio secondo cui l'esternalizzazione consiste nel trasferimento, ad una o più imprese private, di attività precedentemente svolte direttamente, ferma restando la "governance" dell'intero processo in termini di qualità, costi e risultati finali.

Tenuto conto di tali indicazioni sono stati attivati dall'Istituto alcuni servizi gestiti in "outsourcing".

Si fa riferimento al contratto stipulato per la gestione di servizi strumentali che ha registrato, per l'esercizio 2003, un onere di spesa di complessivi euro 5.885.457,00 con una riduzione rispetto all'anno 2002 (euro 6.260.598,00) del 6%.

Il citato onere complessivo riguarda sia i costi di "Building Service" per euro 2.974.286,00 sia quelli di "Business Service" per euro 2.911.171,00.

Altro contratto riguarda la gestione degli Uffici e altri beni d'uso, per un importo di euro 1.189.616,16.

E' stato stipulato, altresì, un contratto per la gestione degli archivi cartacei ed ottici a livello centrale e territoriale, che ha comportato un onere di spesa di euro 326.782,82.

Con la stessa ditta è stato stipulato altro contratto relativo alla tenuta dell'archivio del personale. In proposito si evidenzia che - a fronte di un archivio documentale che ha uno sviluppo di 3.036 metri lineari e che viene costantemente movimentato con circa 15.000 inserimenti annuali e con 1.600 consultazioni di pratiche che devono essere trasportate dai locali della citata ditta alla sede di Piazzale Pastore in Roma per la relativa trattazione - il provvedimento di affidamento all'esterno ha consentito di disimpegnare negli stabili dell'Istituto una superficie almeno corrispondente a quella sopra indicata e di liberare risorse umane destinate precedentemente al servizio d'archivio in numero non inferiore a sette.

Il costo del suddetto servizio per l'anno 2003 è stato di euro 84.941,35 e quindi, sotto il profilo economico, il costo d'esercizio risparmiato, riferito alle sole risorse umane (escludendo quindi l'ammortamento dei locali ed altri costi strumentali), si può stimare in circa euro 160.000,00 calcolando il costo medio di euro 35.000,00 per sette dipendenti per un totale di euro 245.000,00 meno il costo effettivo del servizio esternalizzato che, come appena detto, è stato di euro 84.941,35. Per l'anno 2004 si è previsto di sostenere una spesa analoga a quella del precedente anno.

Un altro importante servizio affidato all'esterno ha riguardato la fornitura dei servizi di acquisizione telematica delle variazioni relative alla Denuncia Nominativa Assicurati (DNA) di cui si è già fatto cenno.

L'Istituto, per ottemperare alle disposizioni dettate dal decreto legislativo 38/2000 che impone la gestione della DNA e relativa banca dati posta a disposizione della generalità delle pubbliche amministrazioni, ha istituito un apposito servizio di acquisizione delle denunce delle Aziende relative alle assunzioni e cessazioni dal servizio dei lavoratori assicurati, attraverso varie modalità di segnalazione.

Tra le modalità di segnalazione previste, l'utenza ha nettamente privilegiato l'uso del fax, confermando l'essenzialità del servizio che attualmente viene gestito dal consorzio aggiudicatario della gara CEE n. 7/2003 per la fornitura dei "servizi di acquisizione telematica dei fax relativi alle DNA".

La spesa contrattuale annua per le prestazioni fornite da tale consorzio è stata stimata in euro 774.419,04 oneri fiscali inclusi, importo calcolato sulla base dei dati statistici disponibili, quantificando le DNA da processare nel numero di 1.700.000 a bimestre.

La durata del contratto con il consorzio è stata fissata in 12 mesi con scadenza 31 luglio 2005, in quanto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta provvedendo all'attuazione di un provvedimento legislativo che prevede l'affidamento di tutto il servizio di acquisizione e gestione della DNA ai servizi del lavoro territoriali e ministeriali. La relativa gestione rientrerà nella realizzazione del nuovo Sistema Informativo del Lavoro (SIL) con contestuale cessazione dell'obbligo di comunicazione dei dati all'INAIL.

Il cambiamento del soggetto gestore del servizio comporterà una fase di transizione, tenuto conto dei necessari tempi tecnici occorrenti per passare dalla vecchia alla nuova procedura.

Occorrerà pertanto che l'Istituto adotti gli accorgimenti necessari per padroneggiare una non facile situazione cui occorre comunque far fronte ai fini della salvaguardia dei dati e della continuità di un servizio che riveste particolare importanza.

In conformità con le indicazioni contenute nelle finanziarie 2001 e 2002, dirette alla P.A. per l'esternalizzazione di servizi, al fine di determinare un risparmio in termini di recupero di personale e di economicità di gestione, l'Istituto ha ritenuto necessario ricorrere all'affidamento in outsourcing del servizio integrato di stampa, trattamento e spedizione nonché gestione informatica del servizio stesso.

Per tale affidamento, per il triennio 2002/2005, l'Istituto ha fatto ricorso ad una procedura ristretta – appalto concorso – in ambito CEE.

In data 19 dicembre 2002, l'Istituto ha stipulato con l'aggiudicatario della succitata gara, il contratto per la fornitura del servizio integrato di organizzazione e recapito delle comunicazioni a mezzo stampa, della durata di 36 mesi a decorrere dal giorno successivo alla data di stipula e possibilità di proroga fino ad un massimo di ulteriori 12 mesi.

Il valore annuo per le prestazioni in cui si articola il servizio, come indicato all'art. 5 del contratto, è pari ad euro 22.743.906,00, oneri fiscali inclusi, composto da un importo fisso pari ad euro 1.800.000,00 per canone relativo al Servizio di governo ed euro 20.943.906,00 per le attività di elaborazione, stampa, postalizzazione e gestione dei ritorni.

Tale importo risulta correlato al numero massimo degli stampati e dei relativi recapiti, indicativamente corrispondenti alle principali attività annuali svolte dall'amministrazione, che potranno conseguentemente variare in diminuzione, secondo le necessità dell'amministrazione stessa, senza che l'impresa possa pretendere il corrispettivo annuo intero, essendo stabilito che il corrispettivo all'impresa verrà sempre liquidato in applicazione dei costi unitari d'offerta relativi alle prestazioni ed ai servizi effettivamente eseguiti.

Al contrario, nel caso di effettive necessità rappresentate da un numero maggiore di prestazioni e/o di differente tipologia e/o da recapitare

con modalità di spedizione diverse rispetto a quelle considerate ai fini della valutazione dell'importo contrattuale, lo stesso potrà essere incrementato nella percentuale massima del 10%.

15. CONTENZIOSO

L'andamento del contenzioso, soprattutto quello passivo previdenziale – cioè il complesso delle controversie che gli assicurati promuovono contro l'Istituto per la mancata erogazione di prestazioni assicurative – è da tempo al centro dell'interesse degli organi dell'Ente con l'obiettivo di raggiungere, attraverso il contributo sinergico di tutte le strutture interessate, risultati decisivi ai fini del controllo e del contenimento del fenomeno in termini fisiologici.

In occasione degli annuali seminari dei legali, il Presidente dell'Istituto non ha mancato di rilevare che l'analisi critica di tale fenomeno, soprattutto quello che vede soccombente l'Istituto, deve condurre ad acquisire elementi conoscitivi che consentano di ridurre i margini di errore e di prevenire vertenze il cui costo incide negativamente sulla spesa per l'erogazione delle prestazioni, gravandola di oneri aggiuntivi.

Ha, altresì, evidenziato che una sconfitta in sede giudiziaria costituisce la denuncia dell'ingiustizia commessa con il diniego della prestazione in sede amministrativa e segna un fallimento dell'Istituto nell'attuazione del suo compito primario, che è quello di garantire il dovuto e tempestivo intervento di sostegno al lavoratore che versa in stato di bisogno a seguito di un evento lesivo causato dal lavoro.

Le stesse indicazioni sono state, in più occasioni, formulate dal NUVACOST che, nel segnalare le numerose questioni connesse alla gestione del fenomeno, ha rilevato che l'analisi territoriale pone in evidenza come la litigiosità, nel complesso non elevata, abbia i suoi valori massimi in talune regioni dell'Italia centro meridionale (Puglia, Sicilia, Sardegna, Campania, Lazio ed Abruzzo), mentre raggiunge il minimo nel Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia, mantenendosi relativamente bassa in Emilia Romagna, nel Veneto, nel Piemonte e nella Lombardia.

In particolare, nella relazione 2003 il NUVACOST suggerisce la necessità di iniziative che devono tendere al miglioramento della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi e possono incidere nella comunicazione istituzionale (esterna ed interna) al fine di prevenire la proposizione di ricorsi che, per la maggior parte dei casi di diniego della prestazione vengono accolti nelle fasi del contenzioso amministrativo e, in caso di persistenza, nella successiva sede giudiziaria.

Nella citata relazione il NUVACOST ha sottolineato la necessità della rilevazione degli elementi di costo del contenzioso amministrativo e giudiziario, essendo allo stato indisponibili le informazioni relative, per i lavoratori, al costo delle prestazioni liquidate in via giudiziaria ed alle spese legali e, per le aziende, alle minori entrate per l'Ente ed alle spese sostenute in caso di soccombenza.

Il NUVACOST, nel prendere atto della persistenza dell'indicata carenza, ha considerato la particolarità del momento vissuto dagli Uffici per l'attuazione delle rilevanti modifiche legislative e procedurali intervenute nel periodo a seguito dell'adozione del decreto legislativo 38/2000 nonché per la realizzazione della migrazione tecnologica del sistema informativo/informatico e per decentramento organizzativo.

Pur in presenza delle evidenziate difficoltà deve convenirsi con il Nucleo di valutazione sulla necessità per l'Amministrazione di assumere le opportune iniziative atte a fornire un quadro completo di informazioni in quanto la suddetta carenza non consente una disamina significativa del fenomeno contenzioso che riveste primaria rilevanza quale significativo indicatore della qualità del servizio che l'INAIL svolge nei confronti della popolazione assicurata.

In questa stessa linea di giudizio critico, le carenze di monitoraggio del contenzioso sono state condivise anche dal CIV come può evincersi dal testo della deliberazione n. 13 in data 25 maggio 2004.

Del resto la stessa Amministrazione, con riferimento ai dati disponibili, ha evidenziato già da tempo ed in varie occasioni il costante incremento del contenzioso per prestazioni conseguenti ad infortuni ed a malattie professionali cosicché appare evidente che debba continuare a costituire specifico obiettivo dell'Istituto – in coerenza con le linee di indirizzo costantemente ribadite anche dal CIV – non solo il continuo monitoraggio, ma anche la prosecuzione delle iniziative in atto per la sua riduzione.

I procedimenti pendenti al 31 dicembre 2003 risultano essere n. 101.527 con un incremento del 13,55% rispetto al corrispondente dato al 31 dicembre dell'anno precedente (pari a n. 89.408).

Nel corso dell'anno 2003 sono iniziati complessivamente n. 26.117 procedimenti giudiziari ed il contenzioso previdenziale, su cui si concentrerà l'analisi, occupa circa il 90% delle controversie complessive.

Al settore previdenziale, infatti, sono da ascrivere 23.537 cause, di cui 16.574 in materia di prestazioni, 6.208 in materia di premi e 755 attinenti ad azioni di regresso.

Le controversie catalogate sotto la voce "Premi" costituiscono il 23,77% del totale dei procedimenti di contenzioso iniziati nell'anno e fanno registrare un incremento del 29,82% rispetto all'anno precedente essendo passate da 4.782 nel 2002 a 6.208 nel 2003.

La maggior parte del contenzioso per premi è relativa al mancato pagamento o all'omissione salariale che insieme costituiscono l'81,03% del totale.

L'indice di litigiosità, calcolato come rapporto tra i procedimenti iniziati in primo grado e il numero di posizioni assicurative gestite, superiore ai tre milioni, continua a risultare estremamente basso (inferiore allo 0,1%), sicché deve confermarsi che l'applicazione della tariffa non costituisce un punto di criticità dell'azione dell'Istituto.

I processi iniziati in 1° grado nell'anno 2003 per opposizione a ruolo esattoriale ammontano complessivamente a 944.

Nella materia delle "Prestazioni" sono stati iniziati, nell'anno 2003, 16.574 procedimenti contenziosi, con un incremento dell'8,82% rispetto al 2002; essi rappresentano il 40,60% del totale dei giudizi di primo grado iniziati nel 2003, mentre nel 2002 ne costituivano soltanto il 25%.

Circa la dislocazione territoriale del contenzioso di cui sopra si è fatto cenno, è interessante notare che le regioni caratterizzate da una maggiore concentrazione di controversie, accompagnate da un elevato indice di litigiosità, presentano anche un alto indice di soccombenza per l'Istituto pari se non superiore a quello delle altre regioni.

Se la maggiore concentrazione del contenzioso fosse dovuta esclusivamente ad una peculiare propensione dell'utenza alla conflittualità e quindi le controversie fossero immotivate si dovrebbe invece registrare un basso indice di soccombenza.

Se ne deduce che la concentrazione del contenzioso in alcune realtà territoriali consegue a cause obiettive che vanno rapidamente e puntualmente individuate in quanto il fenomeno costituisce un punto di criticità nell'azione dell'Istituto.

Nell'ambito della voce prestazioni bisogna distinguere, per il loro andamento totalmente differenziato, due diverse tipologie di eventi: infortuni e malattie professionali.

I procedimenti iniziati in primo grado relativi agli infortuni sono stati n. 8.007 a fronte di n. 977.803 infortuni denunciati sicché il basso indice di litigiosità pari a 0,82%, rende evidente che il relativo contenzioso è contenuti in limiti fisiologici.

L'indice di soccombenza a livello nazionale risulta pari a 44,09% dal momento che sono state emesse 6.655 sentenze di cui 2.934 sfavorevoli.

Per quanto riguarda le malattie professionali nel corso del 2003 sono stati iniziati 5.760 procedimenti di primo grado e, nello stesso anno, i casi manifestatisi sono stati 24.261 ; l'indice di litigiosità risulta pari a 23,74%.

Il rapporto tra cause iniziate e malattie professionali manifestatesi nello stesso anno fornisce un dato non del tutto aderente alla realtà dal momento che, considerati anche i tempi lunghi di istruttoria, le controversie giudiziarie si riferiscono generalmente a malattie di anni precedenti.

Nel corso dell'anno 2003 sono state depositate 5.515 sentenze in materia di malattie professionali. Considerato che di queste, 2.601 hanno avuto esito sfavorevole per l'Istituto, l'indice di soccombenza risulta pari al 47,16%.

Infine per quanto attiene alla responsabilità civile, nell'anno 2003 sono stati iniziati n. 2.335 procedimenti giudiziari, con un incremento del 30,08% rispetto all'anno precedente.

Le surroghe costituiscono il 65,18% del totale del contenzioso in materia di responsabilità civile, mentre i regressi rappresentano il 32,33%.

Quanto al risultato delle azioni di responsabilità civile, si rileva che, nel corso del 2003 sono state emesse n. 533 sentenze, di cui n. 190 sfavorevoli; l'indice di soccombenza, nella materia, risulta pertanto pari al 35,65% attestandosi su di un valore decisamente più basso di quello generale.

Nel corso dell'anno 2003 sono state definite stragiudizialmente 4.188 pratiche di responsabilità civile, di cui 3.429 per azioni di surroga e 723 per azioni di regresso, con un considerevole incremento del dato complessivo rispetto al 2002.

Appare utile rilevare che i tempi di definizione delle surroghe, da parte delle Avvocature, risultano molto contenuti, considerato che delle 13.805 definizioni dell'anno 2003 n. 6.318 si riferiscono a pratiche protocollate nello stesso anno.

Molto diverso è il dato per quanto riguarda i regressi, dal momento che la percentuale di pratiche protocollate per eventi verificatesi nel 2003 è pari al 3,62% del totale. Il dato in questione è spiegabile, almeno in parte, con la differenza dei presupposti dell'azione e con la conseguente maggiore complessità degli adempimenti istruttori preliminari.

Occorre peraltro ricordare che l'azione di regresso, esercitata nei confronti dei datori di lavoro che abbiano causato un infortunio o una malattia professionale, violando le norme di prevenzione, rappresenta forse il principale strumento per sollecitare il rispetto delle norme medesime.

L'azione di regresso infatti ha una riconosciuta efficacia monitoria e costituisce una delle maggiori remore alla inosservanza delle norme poste a prevenzione degli infortuni.

Ciò a garanzia sia dei lavoratori che di quelle imprese che applicano corretti presidi di sicurezza.

16. IL PERSONALE

Prima di esporre i dati numerici di seguito riportati relativi al personale dell'INAIL, si riferisce su alcune questioni che rivestono carattere generale e che possono tornare utili per la comprensione dei dati medesimi.

Gli organi dell'Ente hanno sempre avuto una particolare attenzione al personale considerato come una essenziale risorsa che, insieme a quelle finanziarie e patrimoniali, costituisce elemento indispensabile per la realizzazione delle complesse e delicate funzioni attribuite all'Istituto.

In una tale visione è stato impostato il sistema di valutazione e sviluppo delle risorse umane con la finalità di conoscere e valorizzare il patrimonio umano disponibile, inserendolo nel più ampio contesto dell'evoluzione strategica dell'Istituto da Ente erogatore di prestazioni assicurative a soggetto attivo del sistema di protezione sociale.

Il sistema di valutazione e sviluppo previsto dal contratto integrativo di ente per il periodo 1998/2001 è stato introdotto con delibera del Commissario straordinario n. 915 in data 24 novembre 2003.

Con la determinazione n. 63 del 27 novembre 2003, il Direttore generale f.f. ha adottato l'impianto operativo del sistema di valutazione e sviluppo con riguardo ai singoli stadi gestionali declinando, a tal fine, le fasi attuative, la tempificazione, le modalità di installazione, la strumentazione operativa ed i connessi aspetti gestionali.

Come già riferito nel precedente referto, detto sistema si articola in modo diverso a seconda della specificità del personale coinvolto.

Per quanto attiene al personale delle Aree B e C vengono infatti valutate "Competenze e Potenziale", mentre le "Prestazioni", cioè i comportamenti organizzativi posti in essere in un arco temporale definito e i risultati raggiunti, sono riferiti ai dirigenti, medici e professionisti, con esclusione dei soli dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei coordinatori generali e del sovrintendente medico.

Per la valutazione delle competenze è stata prevista anche la partecipazione attiva del personale dipendente attraverso lo strumento dell'autovalutazione, seguita peraltro dall'eterovalutazione affidata ai dirigenti, mentre per la valutazione del potenziale l'Amministrazione ha creduto di favorirne l'oggettività affidando a specialisti esterni la

valutazione, di cui è stata data comunicazione personale e diretta ai singoli soggetti valutati.

Le operazioni di valutazione del potenziale sono state completate entro il 31 marzo 2004 ed hanno coinvolto circa 9.700 dipendenti.

La Direzione generale ritiene che gli esiti di tale procedura di valutazione possano rappresentare uno dei parametri che saranno utilizzati nelle procedure di selezione per le progressioni di carriera costituendo uno dei criteri obiettivi cui far riferimento.

Per quanto riguarda, invece, la valutazione delle competenze, le relative operazioni - iniziate a gennaio 2004 a partire dal personale destinatario dell'art. 15 legge n. 88/89 e proseguite secondo una tempificazione distinta per gruppi omogenei di popolazione - sono pressoché concluse.

Gli esiti di tale procedura di valutazione sono attualmente oggetto di attenta analisi ed utilizzati per individuare i gap di competenze rispetto ai livelli attesi ai quali attribuire priorità per l'elaborazione del piano della formazione relativo al triennio 2005 - 2007 per la cui redazione l'Amministrazione dovrà porre particolare attenzione per tradurre sotto l'aspetto operativo anche gli indirizzi e le indicazioni che il CIV ha dettato nel tempo.

Si fa riserva di fornire elementi di giudizio una volta che le citate procedure si saranno concluse.

Si è già chiarito che il sistema prende in considerazione anche le "Prestazioni", cioè i comportamenti organizzativi e i risultati raggiunti dai dirigenti ad eccezione dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale.

Tale esclusione mal si concilia con il disposto del decreto legislativo 30 luglio 1989 n. 286. E' pur vero che questo ha dettato norme di carattere generale, obbligatorie per i Ministeri, ma derogabili per le pubbliche amministrazioni nell'ambito della rispettiva autonomia, però tale normativa, è stata espressamente recepita dal C.C.N.L. per la dirigenza dell'area I per il quadriennio 1998-2001, stipulato il 5 aprile 2001, che all'art. 35, comma 7, prevede che le procedure ed i principi di valutazione della dirigenza, dettati dal decreto legislativo 286/1999, si applichino a tutti i tipi di responsabilità dirigenziale previsti dal decreto legislativo 29/1993.

Pertanto non risulta facile comprendere perché i dirigenti generali dello Stato siano assoggettati a valutazione ai sensi dell'art. 5, comma 3, del citato decreto n. 286/1999 e ciò, al contrario, non avvenga per i dirigenti generali dell'INAIL.

Invece la valutazione delle prestazioni dei dirigenti di seconda fascia consta di due aspetti: la valutazione dei risultati e quella dei comportamenti organizzativi. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto la valutazione è stata effettuata con riferimento all'anno 2003 mentre, per la valutazione dei risultati, è stata completata la sperimentazione di un primo modello prototipale.

Si fa riserva di riferire circa l'esito della procedura che richiederà uno specifico accordo con le organizzazioni sindacali ed a cui sarà correlata una quota significativa della retribuzione accessoria.

Il sistema in esame che, come detto sopra, ha originariamente riguardato anche i professionisti ed i medici - pur essendo prevista per essi dal relativo C.C.N.L. uno specifico tipo di valutazione, correlato alla particolare attività da questi svolta e, come tale, del tutto avulso da quello del restante personale - non ha ancora trovato applicazione per tali categorie. Dalla relazione sul processo produttivo al 31 dicembre 2004 risulta sospeso in attesa della ripresa del confronto con le organizzazioni sindacali.

Naturalmente, come già osservato nel precedente referto, la praticabilità delle predette procedure presuppone l'acquisizione dei risultati del controllo di gestione come espressamente previsto dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1999.

Altro argomento connesso a quello appena trattato concerne la formazione del personale rispetto al quale il CIV, con delibera n. 21 in data 6 luglio 2004, si è espresso in ordine al consuntivo delle attività formative per il 2003 formulando sostanziali rilievi che ripetono quanto osservato in altre occasioni e per altre materie circa la concreta verificabilità e coerenza tra quanto programmato e quanto attuato per adempiere agli obiettivi strategici delineati dal citato Organo.

Nella fattispecie la dissociazione si verifica tra l'attività di programmazione e quella di formazione del personale.

Altre osservazioni attengono alla mancata attuazione di interventi formativi di stampo europeo con finanziamenti comunitari, alla difficile

valutazione, sulla base degli elementi forniti, dei costi della formazione con riferimento alle varie componenti, alla coerenza delle risorse stanziare per l'attuazione della formazione territoriale ed in particolare per la realizzazione del corso pilota per professionisti informatici regionali finalizzato a potenziare i servizi di assistenza e consulenza sul territorio.

1) Consistenza organica del personale

In termini puramente numerici la situazione della forza al 31 dicembre del triennio 2001-2003, viene illustrata dalla seguente tabella:

Consistenza organica del personale negli anni 2001, 2002 e 2003

(situazione al 31 dicembre)

Qualifiche	Organico al 31/12/02	Forza al 31/12/01	Diff.	Forza al 31/12/02	Diff.	Forza al 31/12/2003	Diff.
Dirigenti	280	279	-1	278	-2	269	-
Personale X ^a liv. (ing., arch., attuari, avv.)	658	643	-15	638	-20	632	-
Personale amministrativo III ^a - IX ^a liv.	10.157	8.697	-1.460	8.650	-1.507	8.385	-1.7
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	732	561	-171	570	-162	567	-1
Personale sanitario (personale tecnico)	745	707	-38	643	-102	634	-1
TOTALE	12.572	10.887	-1.685	10.779	-1.793	10.487	-2.0
Personale medico con incarico d'opera professionale		870		845		845	

E' da considerare che nel corso dell'anzidetto periodo, l'Istituto, per coprire i vuoti di organico causati dalle cessazioni, si è avvalso anche di personale proveniente da enti privatizzati o da altre amministrazioni pubbliche; nel 2001 tali assunzioni ammontavano a 130 unità, nel 2002 a 92 unità, nel 2003 a 26 unità.

Numero dipendenti provenienti da altre amministrazioni

Qualifiche	2001	2002	2003	totale
Dirigenti	-	-	-	0
Personale X ^a liv. (ing., arch., attuari, avv.)	-	3	1	4
Personale amministrativo III ^a - IX ^a liv.	130	73	20	223
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	-	16	5	21
Personale sanitario (personale tecnico)	-	-	-	-
TOTALE	130	92	26	248
Pers. medico incarico d'opera profess.le	-	-	-	-

Nella successiva tabella dell'età dei dipendenti rilevata al 31 dicembre 2003, si evidenzia come, a fronte di un'età media di anni 45,79, le regioni del Centro-Sud presentano un personale mediamente più anziano di quello del Nord (ad eccezione della Valle d' Aosta) con punte particolarmente elevate per il Lazio, la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna; ciò fa prevedere, per il prossimo futuro, un turn-over particolarmente accentuato per queste regioni.

Età media dei dipendenti

al 31/12/2003

Regioni	età media
Piemonte	43,97
Valle d'Aosta	47,93
Lombardia	43,76
Trentino	41,78
Veneto	44,08
Friuli Venezia Giulia	44,02
Liguria	46,15
Emilia Romagna	43,45
Toscana	45,22
Umbria	44,99
Marche	45,86
Lazio	47,59
Abruzzo	46,25
Molise	45,62
Campania	47,00
Puglia	45,53
Basilicata	43,59
Calabria	47,03
Sicilia	47,37
Sardegna	47,54
Tipografia di Milano	52,00
Direzione Generale	49,24
Gestione Immobili di Roma	47,89
Media Nazionale	45,79

2) Spese per il personale in attività di servizio

Gli oneri riguardanti la gestione del personale si riferiscono agli emolumenti, ai compensi per lavoro straordinario e per l'incentivazione della produttività, alle altre competenze e spese per il personale addetto ai servizi amministrativi, sociali e medico-legali dell'Istituto, agli oneri previdenziali e assistenziali, nonché agli oneri relativi ai contributi integrativi di riscatto del personale e agli accantonamenti al fondo di previdenza.

Nel complesso, la spesa di competenza per la categoria in esame si è attestata nel 2001 a euro 512,9 milioni – pari al 7,3% delle spese correnti, nel 2002 a euro 534,3 milioni – pari al 7,3% delle spese correnti.

Nell'anno 2003 la spesa è stata di euro 571,8 milioni, pari al 7,5% delle spese correnti.

Nella seguente tabella sono riportati gli oneri sostenuti nei tre anni succitati posti a confronto con riguardo ai valori assoluti e percentuali.

Spese per il personale in servizio

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differenze anno prec.	
		val. assoluto	val. percent.
2001	512,9	36,8	7,73
2002	534,3	21,4	4,17
2003	571,8	37,5	7,02

L'aumento degli oneri intervenuto negli anni presi in considerazione è dovuto essenzialmente ai miglioramenti contrattuali, considerata la continua flessione numerica del personale.

Costo globale (in milioni €) e medio (in migliaia €) del personale

	costo globale personale 2001	costo medio pro-capite 2001	costo globale personale 2002	costo medio pro-capite 2002	costo globale personale 2003	costo medio pro-capite 2003
1) Stipendi, compensi vari e oneri riflessi	501,7	46,0	567,4	48,0	558,7	52,3
2) benefici sociali e assist. ed oneri diversi	11,2	1,0	13,9	1,3	13,1	1,2
Costo medio complessivo	512,9	47,0	534,3	49,3	571,8	53,5

N.B. Il numero delle unità per il calcolo del costo medio è ricavato dalla media della consistenza al 31/12 rispetto all'1/1 per ogni anno: 2001=10.907; 2002=10.833; 2003=10.687.

Scostamenti spese per il personale

(costo globale in milioni di Euro)

	costo a consuntivo	variazioni su anno precedente	variazioni % su anno precedente	tasso inflazione programmata	costo rapportato all'inflazione	variazioni su inflazione	variazioni % su inflazione
2001	512,9	36,8	7,73	2,3	487,1	-13,3	-2,73
2002	534,3	21,4	4,17	1,8	522,1	35,0	7,19
2003	571,8	37,5	7,02	2,2	546,1	24,0	4,60

3) Spese per il personale in quiescenza

Gli oneri in esame si riferiscono all'indennità integrativa speciale ed all'assegno per nucleo familiare del personale in quiescenza, all'integrazione ordinaria del fondo rendite vitalizie e al trattamento pensionistico integrativo (L. 144/99, art. 64).

Per gli anni in questione l'andamento degli oneri di competenza è evidenziato nella tabella che segue:

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differ. anno precedente	
		val. assoluto	val. percent.
2001	68,9	0,5	0,70
2002	72,5	3,6	5,20
2003	72,2	-0,3	-0,41

17. IL CONTO CONSUNTIVO

a) Considerazioni generali

In base all'affermato principio dell'unitarietà della gestione finanziaria e patrimoniale, il bilancio è unico, pur riguardato nelle gestioni industria, agricoltura e medici radiologi. Ne resta fuori, come previsto dal Capo IX del T.U. 1124/65 la Speciale gestione grandi invalidi del lavoro, il cui conto consuntivo, contenente il dettaglio delle varie forme di intervento per l'erogazione delle prestazioni integrative dell'assicurazione, è sempre parte integrante del bilancio dell'Istituto.

Nel periodo di riferimento, i provvedimenti deliberativi dei bilanci preventivi e consuntivi, hanno avuto date di deliberazione da parte del competente organo secondo la tabella sottostante:

Date di deliberazione dei bilanci

anno	preventivo	consuntivo
2001	11 dicembre 2000	30 settembre 2002
2002	10 dicembre 2001	15 settembre 2003
2003	27 febbraio 2003	28 luglio 2004

b) I principali dati di sintesi

Il bilancio consuntivo del 2003, rapportato agli analoghi dati del 2001 e 2002, presenta i seguenti risultati finanziari, economici e patrimoniali:

v

		2001	2002	2003
entrate accertate	€.	12.295	12.833	11.506
spese impegnate	"	11.101	10.963	11.210
avanzo finanziario	€	1.194	1.870	296
cassa all'1/1	€	3.569	3.446	4.144
entrate	"	10.649	11.413	11.869
uscite	"	10.772	10.715	10.131
cassa al 31/12	€	3.446	4.144	5.882

Economici (in milioni di Euro)

		2001	2002	2003
entrate finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	€	8.282	10.135	10.515
spese finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	"	7.871	8.190	9.003
avanzo/disavanzo economico	€	411	1.945	1.512

Patrimoniali (in milioni di Euro)

		2001	2002	2003
disavanzo patrimoniale all'1/1	€	9.571	9.160	7.215
avanzo/disavanzo economico	"	411	1.945	1.512
disavanzo patrimoniale al 31/12	€	9.160	7.215	5.703

Per l'esercizio 2002, si registra un avanzo economico di euro 1.945 milioni che fa diminuire il disavanzo patrimoniale da euro 9.160 a euro 7.215 milioni; nell'anno 2003 l'avanzo economico è stato di euro 1.512 milioni, per cui il disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 2003 si è ridimensionato attestandosi a euro 5.703 milioni. L'avanzo di amministrazione del 2002 risulta pari a euro 6.304 milioni, mentre quello

del 2003 è di euro 7.919 milioni. Entrambi sono superiori a quelli determinati in sede delle rispettive previsioni finali (2002=4.780; 2003=6.050) per effetto del più favorevole andamento finanziario.

CONFRONTO DEI RISULTATI NELL'ULTIMO TRIENNIO

(in milioni di Euro)

	2001	2002	differenza (02-01)	differenza %	2003	differenza (2003-02)	differenza %
Avanzo /Disavanzo econ.	411	1.945	1.534	373,24	1.512	-433	-22,26
Disavanzo patrimoniale	9.160	7.215	-1.945	-21,23	5.702	-1.513	-20,97
Avanzo di cassa	3.446	4.144	698	20,26	5.882	1.738	41,94
Avanzo di amministrazione	4.095	6.304	2.209	53,94	7.919	1.615	25,62

c) spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi

Vi trovano evidenza oneri e spese per l'acquisizione di beni e servizi, per le spese generali di amministrazione, di esercizio e per la manutenzione ordinaria degli immobili di proprietà e non, per elaborazioni elettroniche e meccanografiche, per stampati, cancelleria, pubblicazioni, postali, telegrafiche e telefoniche nonché per l'esercizio degli autoveicoli.

La categoria 4^a presenta complessivamente nell'ultimo triennio un andamento prima decrescente, poi crescente: infatti nel 2002 le spese impegnate della categoria registrano un decremento di euro 22,8 milioni pari al 8,62% in meno rispetto al 2001. Nel 2003 si è avuto invece, rispetto al 2002, un incremento di euro 0,5 milioni con una variazione positiva dello 0,21%.

Si rammenta che la legge finanziaria 2003 (art.23, comma 3) aveva previsto che gli enti previdenziali riducessero le proprie spese di funzionamento per consumi intermedi in misura non inferiore al 10% rispetto al consuntivo 2001. Come già riferito precedentemente, il Collegio dei sindaci ha preso atto che il rispetto non puntuale della normativa sopra richiamata è stato fatto risalire dall'Ente ad alcuni effetti finanziari della

gestione 2002 riflettentisi sull'esercizio 2003, nonché al carattere obbligatorio di gran parte delle spese in questione.

In sintesi:

(in milioni di Euro)

2001	2002	Variazione	Var. %	2003	Variazione	Var. %
264,6	241,8	-22,8	-8,62	242,3	0,5	0,21

Il costo più rilevante della categoria è rappresentato dalle spese per l'informatica, i cui importi, relativamente agli anni 2001, 2002 e 2003, sono evidenziati nella tabella seguente:

Rapporto tra le spese per l'informatica e le spese per acquisto di beni e servizi

(in milioni di Euro)

Anno	Spese informatica	Acquisto beni/servizi	Incidenza %
2001	99,6	264,6	37,64
2002	98,2	241,8	40,61
2003	87,2	242,3	35,99

Tali spese, quindi, se poste in rapporto con le spese dell'intera categoria di appartenenza, evidenziano valori di incidenza nel triennio rispettivamente di 35,99%, 40,61% e 37,64%.

Alle poste di parte corrente si aggiungono gli oneri in conto capitale – sempre relativamente alla parte per l'area informatica – così come si evidenzia dal seguente prospetto, in cui l'importo della spesa complessiva risulta, nel triennio, in continua diminuzione.

Spese per l'area informatica

(in milioni di Euro)

Capitolo	Denominazione	2001	2002	Var. %	2003	Var. %
347.01	Corrispettivi per contratti - progetto	4,3	0,7	-83,72	0,5	-28,57
347.02	Noleggio Hardware	15,7	7,3	-53,50	11,9	63,01
347.03	Assistenza sistemistica	27,1	33,0	21,77	29,3	-11,21
347.04	Manutenzione ed assistenza tecnica	37,1	44,9	21,02	31,4	-30,07
347.05	Software	14,3	12,0	-16,08	13,8	15,00
347.06	Materiale di supporto	0,4	0,3	-25,00	0,2	-33,33
347.07	Servizi esterni e studi	0,5	0,0	-	0,1	-
	Totale spese per competenza	99,4	98,2	-1,21	87,2	-11,20
713.02	Acquisto strumenti informatici	28,7	11,0	-61,67	11,9	8,18
	Totale spese per investimenti	28,7	11,0	-61,67	11,9	8,18
	Totale complessivo	128,1	109,2	-14,75	99,1	-9,25

Particolarmente significativi risultano, poi, quali indicatori di efficienza dell'azione dell'Ente, i rapporti percentuali, qui di seguito evidenziati, fra le spese per l'acquisto di beni e servizi e quelle concernenti le prestazioni istituzionali:

Rapporto tra le spese per acquisto di beni e servizi e le spese per prestazioni istituzionali

(in milioni di Euro)

Anno	Acquisto beni/servizi	Spese istituzionali	Incidenza %
2001	264,6	5.537,5	4,78
2002	241,8	5.592,7	4,32
2003	242,3	5.822,4	4,16

Altrettanto significativi sono i valori dei rapporti tra le spese riguardanti rispettivamente gli organi dell'Istituto, il personale in servizio, l'acquisto di beni di consumo e di servizi, indicate nel loro complesso come

spese generali di amministrazione, e quelle concernenti le prestazioni istituzionali.

Rapporto tra spese per organi, personale e acquisto beni e spese per prestazioni istituzionali

(in milioni di Euro)

Anno	Spese gen. di amm.ne	Spese istituzionali	Incidenza %
2001	781,7	5.537,5	14,12
2002	779,1	5.592,7	13,93
2003	817,0	5.822,4	14,03

d) Spese per prestazioni istituzionali

Tra le spese correnti trovano posto le prestazioni economiche previste dalla legge a tutela del lavoratore infortunato.

Più precisamente:

- le prestazioni economiche a favore dei lavoratori che, in seguito ad infortuni sul lavoro o a malattie professionali, subiscono una riduzione totale o parziale della capacità lavorativa e quindi di reddito;
- le spese per la speciale Gestione Grandi Invalidi del Lavoro, erogate secondo il disposto dell'art. 178 e seguenti del T.U.;
- le prestazioni economiche integrative ed interventi per la vita di relazione in favore di infortunati, tecnopatici e loro superstiti, effettuati in applicazione degli artt. 126 e 256 del T.U.;
- le spese per accertamenti medico-legali nei confronti degli assicurati (accertamenti, degenze, protesi, compensi ed oneri previdenziali per i medici a capitolato);
- le spese attinenti all'attività in materia di sicurezza e salute dei lavoratori in riferimento al quadro normativo del settore della prevenzione (D.Lgs. 626/94) e, successivamente, con il recepimento delle direttive CEE (D.Lgs. 242/96);
- le spese per il finanziamento dei progetti formativi per la riqualificazione degli invalidi del lavoro e per l'abbattimento delle barriere

architettoniche, nonché per il finanziamento dei progetti di sicurezza (Legge n. 144/99).

Sotto l'aspetto finanziario, le prestazioni istituzionali e per accertamenti medico - legali hanno determinato una spesa che in termini di competenza ha raggiunto la cifra di euro 5.822,4 milioni per il 2003, mentre risulta di euro 5.592,7 milioni nel 2002, come evidenziato nella sottostante tabella:

Spese per prestazioni istituzionali

(in milioni di Euro)

2001	2002	Var.	Var. %	2003	Var.	Var. %
5.537,5	5.592,7	55,2	1,00	5.822,4	229,7	4,11

Rispetto all'esercizio 2001, nell'anno 2002 si registra un aumento delle spese per prestazioni istituzionali di euro 55,2 milioni mentre nel 2003 l'incremento rispetto al 2002 è stato di euro 229,7 milioni; tali incrementi, oltre che alla rivalutazione delle rendite, sono dovuti anche alle maggiori indennità di inabilità temporanea corrisposte.

d1) La gestione industria

In merito all'esame delle prestazioni erogate, relativamente al settore industriale, si rileva che il numero complessivo delle rendite relativo alla gestione ordinaria dell'industria in vigore al 31/12/01 ammonta a n. 943.687 unità, mentre le stesse scendono a n. 920.939 unità al 31/12/02 con una ulteriore flessione nell'anno 2003 (n. 890.017).

L'onere per indennità di inabilità temporanea, per altre indennità ed assegni immediati registra, nel 2002, una spesa di competenza e di cassa pari a euro 656,7 milioni; di questi, euro 604,4 attengono alla gestione industria, in riferimento ad un numero di casi indennizzabili pari a 585.001.

Per il 2003, invece, lo stesso dato complessivo ascende a euro 737,2 milioni, con un incremento di euro 80,5 milioni, pari al 12,26% in più rispetto all'esercizio precedente, dovuto sia all'aumento del numero degli infortuni definiti, sia all'aumento medio delle retribuzioni prese a base per il calcolo dell'indennità. Di questi, euro 680,9 milioni attengono alla gestione industria in riferimento ad un numero di casi indennizzabili pari a 620.647.

Le tabelle che seguono riportano, rispettivamente, i casi di infortunio e malattia professionale denunciati e i casi di infortunio e malattia professionale definiti con l'attribuzione di indennità per invalidità temporanea, di rendite per invalidità permanente e di rendite ai superstiti nonché i casi definiti senza indennizzo:

INDUSTRIA - gestione ordinaria

infortuni denunciati

anno	in totale	diff	diff %	casi mortali	diff	diff%
2001	741.857	-	-	1.239	-	-
2002	836.059	94.202	12,70	1.440	201	16,22
2003	907.777	71.718	8,58	1.450	10	0,69

INDUSTRIA - gestione ordinaria

casi di infortunio e di malattia professionale definiti

anno	temporanea	permanente	morte	senza indennizzo	totale
2001	551.447	20.717	1.077	300.068	873.309
2002	585.001	28.760	1.099	285.913	900.773
2003	620.647	30.679	1.359	332.526	985.211

d2) La gestione agricoltura

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

in 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 ha previsto il pagamento dei contributi nella misura di una quota capitaria annua per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore – allevatore diretto.

Per la gestione agricoltura, il numero complessivo delle rendite in vigore al 31/12/02 è stato pari a n. 229.083 unità, mentre al 31/12/2003 le stesse ammontano a n. 213.453 unità.

Le indennità corrisposte per inabilità temporanea di pertinenza di tale gestione sono risultate per il 2003 pari a euro 56,3 milioni (2002 = euro 55,4 milioni), riferite a n. 59.614 casi indennizzabili rilevati (2002 = n. 58.430).

d3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti

Per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria 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 e 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 251/82, 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.

Per la gestione dei medici esposti a radiazioni ionizzanti, il numero delle rendite complessive in corso di godimento al 31/12/2002 risulta pari a n. 1.248 unità, con una flessione di n. 22 unità rispetto al 31/12/01. Al 31/12/2003 le rendite in questione si attestano a n. 1.202, con una ulteriore flessione di n. 46 unità.

La relativa spesa, riferita sia alle rendite per inabilità permanente sia a quelle ai superstiti per questa gestione, risulta quindi di euro 15,6 milioni per il 2003 e di euro 15,1 milioni per il 2002.

d4) Gestione infortuni in ambito domestico

Per quanto riguarda la gestione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico, istituita con legge n°493/1999, con decorrenza dal 1° marzo 2001, le prestazioni sono costituite, come già detto, da una rendita prevista per i casi di infortunio dai quali sia derivata una invalidità permanente al lavoro non inferiore al 33%.

L'onere dell'assicurazione è a carico delle persone di età compresa tra i 18 e i 65 anni che svolgono in via esclusiva attività di lavoro in ambito domestico; il pagamento del premio è a carico dello Stato qualora il reddito del soggetto assicurato o del suo nucleo familiare non superi rispettivamente euro 4.648,11 e euro 9.296,22 .

Per questa gestione l'onere per il pagamento delle rendite costituite è pari nel 2003 ad euro 239.314.

d5) La speciale gestione grandi invalidi del lavoro

L'Istituto provvede alla gestione dei grandi invalidi del lavoro in base al disposto del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765 ed alla disciplina di cui agli artt. 178 e 182 del T.U. 1124/1965.

Il campo di applicazione della speciale gestione si estende agli invalidi comunque ammessi a fruire delle varie prestazioni delle gestioni industria, agricoltura, medici esposti a radiazioni ionizzanti e gestione infortuni in ambito domestico, nonché agli assistiti per conto delle singole casse, aziende e amministrazioni di cui all'art. 127 del citato T.U. 1124/1965, che abbiano un'inabilità permanente che riduca la capacità lavorativa di almeno 4/5 (in casi particolari anche portatori di minori inabilità, art. 178, comma 3° T.U.)

La gestione riguarda lo svolgimento delle funzioni amministrative relative ad interventi economici a carattere continuativo, all'erogazione integrativa di fine anno, nonché alle prestazioni protesiche speciali, come

previsto dall'art. 57 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (art. 3 D.P.R. 18 aprile 1979).

Alle indicate incombenze l'Ente fa fronte:

a) con i mezzi stanziati, di anno in anno, a carico delle singole gestioni dell'Istituto;

b) con il contributo, calcolato ai sensi dell'art. 182 punto b) T.U. a carico dell' I.P.SE.MA. – Istituto di Previdenza del Settore Marittimo – di cui al Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479; con l'apporto eventuale derivante da donazioni, lasciti o erogazioni di terzi.

Con riguardo alle prestazioni economiche, le misure annuali dell'assegno speciale per sovvenzione di contingenza, dell'erogazione integrativa di fine anno e dell'assegno speciale in occasione della "giornata del mutilato del lavoro", riservati agli invalidi in possesso di determinati requisiti, sono indicati nei prospetti che seguono:

Assegno speciale per sovvenzione di contingenza

anno	BENEFICIARI		
	con invalidità da 80%-89%	90%-100%	reddito pers.le inferiore a
2001	340,86	508,71	12.179,69
2002	340,86	508,71	12.179,69
2003	340,86	508,71	12.179,69

Erogazione integrativa di fine anno

anno	BENEFICIARI		
	con invalidità da 80%-100%	100% c/ass	reddito pers.le inferiore a
2001	164,23	204,00	16.715,13
2002	168,66	209,50	17.166,43
2003	172,70	214,52	17.578,42

**Assegno speciale giornata
del mutilato del lavoro**

anno	BENEFICIARI	
	mutilati	grandi invalidi
2001	97,61	130,15
2002	100,19	133,37
2003	102,89	137,37

Il costo medio pro-capite degli interventi emerge dalla seguente tabella, dov'è, altresì, indicato il numero degli assistiti per ciascuno degli esercizi:

Costo medio pro-capite

anno	assistiti	costo medio (in Euro)
2001	7.221	2.198
2002	7.719	2.573
2003	7.688	2.784

d6) Altre gestioni

L'INAIL cura, inoltre, una serie di gestioni per conto di altri soggetti, fra i quali di particolare rilievo sono lo Stato, le Amministrazioni regionali e gli istituti esteri.

Le gestioni per conto dello Stato sono quelle di seguito indicate:

1. prestazioni ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato;
2. prestazioni ad assistiti da speciali gestioni a carico dello Stato:
 - silicotici rimpatriati dal Belgio – L. 1125/1962;
 - rimpatriati dalla Libia – L. 744/1970;
 - infortuni dovuti a rischi di guerra – L. 52/1949;
 - operai italiani ingaggiati dalle forze armate alleate – d.l. 505/1944;
 - operai italiani infortunati nella Germania orientale – D.L.C.P.S. 919/1947;
 - catastrofe del Vajont – L. 357/1964;
 - calamità naturali – L. 979/1970 e L. 367/1973;
 - cittadini colpiti dal terremoto della provincia di Viterbo – L. 282/1971;
 - terremotati Sicilia – L. 241/1968;
 - detenuti civili adulti e minori;
 - terremotati Friuli – L. 336/1976;
 - Jugoslavia;
 - accordo Germania federale per infortuni nel territorio italiano;
 - rimpatriati Romania;
 - terremotati novembre 1980;
 - personale sanitario istituti prevenzione e pena;
 - Val di Fiemme – d.l. 480/1985;
 - accordo Germania federale per infortuni fuori del territorio italiano.

Va, infine, ricordato il centro di sperimentazione ed applicazione di protesi sito in Vigorso di Budrio per il quale il D.P.R. 18 luglio 1984 ha previsto apposita autonomia gestionale.

Il Centro ha fornito in ciascuno degli esercizi del periodo in riferimento le protesi di cui alla seguente tabella:

Centro protesi di Vigorso di Budrio

esercizio	n° soggiorni	n° protesi
2001	22.180	11.651
2002	21.508	13.224
2003	20.533	15.740

d7) Grado di copertura della spesa istituzionale

Una volta analizzata la spesa per le prestazioni istituzionali e gli accertamenti medico-legali, è significativo verificare in quale percentuale la stessa sia coperta dalle entrate per premi e contributi:

Grado di copertura delle spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	prestazioni istituzionali	%
2001	7.074,2	5.537,5	127,75
2002	7.690,7	5.592,7	137,51
2003	8.014,1	5.822,4	137,64

Grado di copertura delle singole gestioni

(in milioni di Euro)

anno	industria			agricoltura			medici rx		
	premi	prestaz.	%	contributi	prestaz.	%	premi	prestaz.	%
2001	6.473,1	4.633,4	139,71	568,1	887,9	63,98	19,7	15,5	127,10
2002	7.073,7	4.674,8	151,32	568,1	901,6	63,01	20,3	15,1	134,44
2003	7.425,4	4.895,2	151,69	549,5	911,3	60,30	19,9	15,7	126,75

A - La Gestione Finanziaria

1) Cenni sulla gestione finanziaria

I rendiconti degli esercizi 2002 e 2003 pongono in evidenza i movimenti finanziari generali di competenza e di cassa con le differenze, distintamente per capitolo, che si sono verificate rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le operazioni finanziarie per l'anno 2002 ammontano a euro 12.833 milioni per le entrate e a euro 10.963 milioni per le spese. Nell'anno 2003 i dati ammontano rispettivamente a euro 11.506 milioni e a euro 11.210 milioni.

Nell'anno 2002 il risultato differenziale rappresenta un avanzo finanziario di euro 1.870 milioni; nell'anno 2003 l'avanzo finanziario è risultato pari a euro 296 milioni.

In sintesi, nelle allegate tabelle 24 e 25, si riporta la situazione finanziaria di competenza - per le entrate e per le spese, distinte per categoria - dell'anno 2003 in raffronto a quella del 2002 e di quest'ultima rispetto al 2001.

Le entrate di parte corrente, costituite dai titoli I, II e III ammontano a euro 8.816 milioni per il 2002, di cui euro 7.691 milioni - pari all' 87,24% del totale - riguardano le entrate di natura contributiva. Nell'anno 2003 le entrate di parte corrente ammontano invece a euro 9.098 milioni, di cui euro 8.014 - pari all'88,08% del totale - riguardano le entrate di natura contributiva.

Per il 2002 le spese correnti ammontano complessivamente a euro 7.360 milioni e sono per la gran parte (75,99%) attribuibili alle prestazioni istituzionali (euro 5.593 milioni). Per il 2003 le spese correnti risultano di euro 7.620 milioni di cui euro 5.823 per prestazioni istituzionali (76,41%).

Andamento delle entrate e delle spese correnti

(in milioni di Euro)

anno	entrate correnti		spese correnti		saldi	
	importo	variaz. %	importo	variaz. %	importo	variaz. %
2001	8.076,0	4,7	7.053,3	0,4	1.022,7	49,1
2002	8.815,6	9,1	7.359,5	4,3	1.456,1	42,4
2003	9.098,9	3,2	7.619,4	3,5	1.479,5	16,1

L'analisi dell'andamento delle entrate contributive e delle spese per attività istituzionali delle singole gestioni appare, come emerge dai valori indicati nei prospetti che seguono, particolarmente significativa:

INDUSTRIA - Andamento entrate contributive e spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	spese istituzionali	differenze
2001	6.473,1	4.633,4	1.839,7
2002	7.073,7	4.674,8	2.398,9
2003	7.425,4	4.895,2	2.530,2

Dal confronto dei dati, la gestione industria presenta un costante aumento delle entrate, collegato ad un aumento meno accentuato delle spese con risultati differenziali crescenti nel corso del triennio.

La gestione agricoltura ha invece mantenuto anche negli esercizi in questione il consueto andamento deficitario di natura essenzialmente strutturale.

AGRICOLTURA - Andamento entrate contributive e spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	spese istituzionali	differenze
2001	568,1	887,9	-319,8
2002	568,1	901,6	-333,5
2003	549,5	911,3	-361,8

La gestione medici radiologi presenta il seguente andamento.

MEDICI RX - Andamento entrate contributive e spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	spese istituzionali	differenze
2001	19,7	15,5	4,2
2002	20,3	15,1	5,2
2003	19,9	15,7	4,2

La gestione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico, infine, presenta il seguente andamento.

INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO

Andamento entrate contributive e spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	spese istituzionali	differenze
2001	13,1	3,6	9,5
2002	28,6	3,3	25,3
2003	19,3	2,0	17,3

In materia di rendiconto finanziario, tra le poste correttive e compensative di spese correnti presenti nelle entrate, sono previsti i proventi dell'Istituto aventi carattere di reintegro di costi, tra i quali meritano di essere segnalati quelli concernenti il recupero di spese sostenute per la gestione immobiliare.

Nell'esercizio in esame si riscontra un buon andamento delle somme accertate pari a euro 11,9 milioni (euro 18,5 milioni per l'anno 2002), pur permanendo una significativa situazione debitoria nei confronti dell'Ente da parte di conduttori di immobili, dovuta alla mancanza di tempestive misure di recupero, nel corso di diversi esercizi, di somme dovute a conguaglio degli oneri accessori (spese condominiali, riscaldamento, ecc.).

Tra le entrate di parte corrente vengono comprese le entrate per i soprappremi di rateizzazione, gli interessi per ritardato pagamento e le entrate derivanti dall'applicazione delle penalità poste a carico dei datori di lavoro per le inadempienze previste dal T.U. ed ammontano a euro 72,8 milioni nel 2003 rispetto a euro 134,8 milioni nel 2002 .

In ordine alle spese concernenti organi, personale, beni di consumo e servizi, nonché prestazioni istituzionali si fa rinvio a quanto già detto nell'apposita sezione ad esse dedicate.

Relativamente ai trasferimenti passivi della categoria 6^a delle spese, le principali voci si riferiscono:

al contributo al fondo sanitario nazionale (capitolo 390), per il quale risultano impegnati euro 115,6 milioni nel 2003 rispetto a euro 114,0 milioni del 2002;

al contributo per il finanziamento dell'attività assistenziale (capitolo 391), in relazione a quanto disposto dal D.P.R. 18/4/79 che trasferisce alle regioni, alle province e ai comuni le attività amministrative di carattere assistenziale non previdenziale svolte dall'INAIL. L'importo di tale contributo risulta di euro 2,5 milioni pari a quello per l'anno 2002;

al contributo ex ENAOLI (capitolo 392) pari a euro 169,5 milioni e euro 136,7 milioni nel 2002;

al contributo ex ENPI (capitolo 393) pari rispettivamente a euro 176,7 milioni e euro 151,8 milioni nel 2002;

al contributo agli istituti di patronato e di assistenza sociale (capitolo 394) per euro 18,6 milioni e euro 16,6 milioni nel 2002.

In ordine alla categoria 9^a delle spese (poste correttive e compensative di entrate correnti), si evidenziano impegni per euro 281,1 milioni e euro 345,9 milioni per il 2002 .

Di questi il capitolo 420, relativo alle restituzioni di premi e contributi di assicurazione, ha fatto registrare una spesa pari a euro 255,1 milioni rispetto a euro 308,5 milioni nel 2002 .

Quanto alle spese in conto capitale, va preliminarmente osservato che gli investimenti dell'Istituto sono soggetti alle disposizioni che l'articolo 65 della legge 30/4/69, n. 153, detta per gli enti previdenziali. In base a tale disposto ed alla normativa che indica esplicitamente i possibili investimenti, l'Istituto ha previsto un piano di impiego dei fondi disponibili, così suddiviso:

- il 15 per cento in base alla legge 549/95 ad investimenti immobiliari (capitolo 700 della categoria 11^a) da locare al SSN, ovvero a centri per la riabilitazione di infortunati sul lavoro;
- il 15 per cento in base al D.Lgs. 104/96 ad investimenti immobiliari (capitolo 700 della categoria 11^a) da destinare a finalità di pubblico interesse con particolare riguardo ai settori sanitario, dell'istruzione e della ricerca;
- il 25 per cento in base alla legge 4/99 ad investimenti immobiliari da destinare ad esigenze di edilizia universitaria.

In sintesi, nel prospetto che segue, vengono evidenziate, oltre alla situazione del piano di impiego di cui sopra (a reddito), anche le ulteriori iniziative di natura immobiliare in relazione al triennio oggetto di confronto:

Investimenti immobiliari

(in milioni di Euro)

anno	investimenti immobiliari				totale
	a reddito	a Centro protesi	a Centri medico-legali	ad uffici	
2001	468,2	4,7	39,7	115,0	627,6
2002	386,7	12,9	50,2	126,2	576,0
2003	1.109,1	0,1	3,3	10,4	1.122,9

Per una migliore evidenziazione complessiva dell'andamento gestionale del periodo di cui trattasi, è utile confrontare i dati più significativi delle entrate e delle spese sinteticamente evidenziati nei prospetti che seguono:

Gestione di competenza 2002

Entrate (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	accertate	riscossioni in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme accertate	su somme riscosse
contributive	7.043,4	7.690,7	6.945,8	9,2	-1,4
entr. correnti	7.988,9	8.815,6	7.645,7	10,3	-4,3
totale entrate	11.298,7	12.832,9	10.437,8	13,6	-7,6

Spese (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	impegnate	pagamenti in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme impegnate	su somme pagate
pers. in serv.	536,7	534,3	484,6	-0,4	-9,7
pers. in quie.	71,3	72,5	72,5	1,7	1,7
beni e serv.	242,1	241,8	168,4	-0,1	-30,4
prest. istituz.	5.780,1	5.592,7	5.586,7	-3,2	-3,3
trasf. passivi	418,3	429,1	340,6	2,6	-18,6
spese corr.	7.594,7	7.359,5	7.124,8	-3,1	-6,2
totale spese	11.686,4	10.963,2	10.078,6	-6,2	-13,8

Gestione di competenza 2003

Entrate (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	accertate	riscossioni in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme accertate	su somme riscosse
contributive	7.842,2	8.014,1	7.348,3	2,2	-6,3
entr. correnti	8.844,2	9.098,9	7.897,0	2,9	-10,7
totale entrate	13.497,2	11.506,0	10.106,0	-14,8	-25,1

Spese (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	impegnate	pagamenti in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme impegnate	su somme pagate
pers. in serv.	593,9	571,8	509,7	-3,7	-14,2
pers. in quie.	76,0	72,2	72,2	-5,0	-5,0
beni e serv.	254,1	242,3	173,7	-4,6	-31,6
prest. istituz.	5.910,2	5.822,4	5.817,6	-1,5	-1,6
trasf. passivi	467,7	490,9	379,2	5,0	-18,9
spese corr.	7.811,9	7.619,4	7.358,7	-2,5	-5,8
totale spese	14.006,3	11.210,2	9.724,4	-20,0	-30,6

2) I residui attivi

L'ammontare dei residui attivi presenta un discreto incremento nel 2002 rispetto al 2001 e un lieve decremento dal 2002 al 2003.

L'importo dei residui attivi al 31.12.2002 è risultato di euro 5.432,3 milioni, pari al 34,41% in più rispetto agli euro 4.041,5 milioni di riferimento al 31.12.2001. Nel 2003 ammontano ad euro 5.355,3 milioni con una diminuzione dell' 1,42% rispetto al 2002.

Nel dettaglio, comunque, la situazione relativa all'ammontare dei residui attivi nel periodo 2001-2002-2003, può ben evidenziarsi nella tabella che segue:

Residui attivi (in milioni di Euro)

Aggregati	31/12/01	31/12/02	Variazione 2002-01	var. %	31/12/03	variazione 2002-01	var. %
1. Residui da entrate correnti							
1.1 Entrate contributive							
- premi industria	590,3	1.061,6	471,3	79,84	1.433,9	372,3	35,07
- contributi agricoltura	1.251,1	1.213,0	-38,1	30,46	1.331,1	118,1	9,74
- premi medici rx	-	3,2	3,2	-	4,9	1,7	53,13
- premi attività domestiche	0,2	2,1	1,9	950,0	0,1	-2,0	95,24
Totale	1.841,6	2.279,9	438,3	23,80	2.770,0	490,1	21,50
1.2 Trasf. da parte dello Stato							
- fiscaliz. Oneri contrib.	980,9	1.247,0	266,1	27,13	1.641,8	394,8	31,66
Totale	980,9	1.247,0	266,1	27,13	1.641,8	394,8	31,66
1.3 Altre entrate correnti							
- vendita beni e servizi	8,4	9,7	1,3	15,48	10,8	1,1	11,34
- redditi e prov. patrim.	99,7	122,7	23,	2,77	126,1	3,4	2,77
- recupero di prestazioni	-	-	-	-	-	-	-
- sanz. civili, amm.ve	-	-	-	-	-	-	-
- altre entrate	27,7	28,3	0,6	2,17	26,3	-2,0	-7,07
Totale	135,8	160,7	24,9	18,34	163,2	2,5	1,56
totale residui da entrate corr.	2.958,3	3.687,6	729,3	24,65	4.575,0	887,4	24,06
Residui da entrate c/capitale	567,8	1.173,4	605,6	106,6	76,3	-1.097,1	-93,50
Residui da entrate partite giro	515,4	571,3	55,9	10,85	704,0	132,7	23,23
TOTALE GENERALE	4.041,5	5.432,3	1.390,8	34,41	5.355,3	-77,0	-1,42

Data la significatività, sotto il profilo della entità, dei corrispondenti dati e della persistenza del fenomeno, l'attenzione va rivolta ai residui attivi concernenti i premi dell'industria.

Una analisi circoscritta dei suddetti crediti consente di evidenziare un totale dei residui attivi, per soli premi industria, da riscuotere al termine dell'esercizio 2002 di euro 1.061,6 milioni, di cui euro 617,4 milioni per premi di competenza dello stesso esercizio e euro 444,2 milioni per premi rimasti da riscuotere per gli esercizi precedenti. Alla fine dell'anno 2003 i residui attivi, per la stessa voce, ammontano a euro 1.433,9 milioni di cui euro 544,9 milioni della competenza e euro 889,0 milioni per premi rimasti da riscuotere per gli esercizi precedenti.

In proposito l'Ente ha correttamente iscritto in bilancio i soli crediti verosimilmente certi, idonei a rappresentare l'effettivo stato di salute del patrimonio aziendale, trascurando crediti di dubbia e difficile esazione o da ritenere assolutamente inesigibili.

In particolare, rispetto all'ingente massa di "scoperture" presente nell'archivio amministrativo Datori di Lavoro, sono state riportate nel conto consuntivo dell'Istituto solo le partite creditorie in possesso delle necessarie connotazioni giuscontabili.

Da rilevare che nel triennio, mentre la massa dei residui attivi relativi ai contributi agricoli non ha subito particolari variazioni, per quelli della gestione industria si è tornati, negli ultimi anni, ai livelli pregressi, tenuto conto che, nell'anno 2000, detti residui relativi agli anni precedenti si erano completamente azzerati a seguito dell'operazione di "cartolarizzazione" per tutti i crediti contributivi dell'Istituto, già introdotta dalla Legge n. 448/98 per l'INPS ed estesa all'INAIL per effetto dell'articolo 36 della Legge n. 488/99 (legge finanziaria 2000).

3) I residui passivi

Per quanto concerne i residui passivi, la seguente tabella ne evidenzia l'andamento:

Residui passivi (in milioni di Euro)

aggregati	31/12/2001	31/12/2002	variazione 02-01	var. %	31/12/2003	variazione 2003-02	var. %
1. Residui da spese correnti							
1.1 Prestaz. istituzionali							
- prest. Integrative	3,5	3,3	-0,2	-5,71	2,6	-0,7	-21,21
- tratt. medico legali	12,7	11,6	-1,1	-8,66	8,1	-3,5	-30,17
- finanziamento progetti	387,2	379,0	-8,2	-2,12	359,6	-19,4	-5,12
totale	403,4	393,9	-9,5	-2,35	370,3	-23,6	-5,99
1.2 Trasferimenti passivi							
- allo Stato	55,1	70,5	15,4	27,95	93,2	22,7	32,20
- ad altri Enti	18,0	20	2,0	11,11	23,1	3,1	15,50
totale	73,1	90,5	17,4	23,80	116,3	25,8	28,51
1.3 Altre spese correnti							
- spese per il personale	82,7	69,2	-13,5	-16,32	88,9	19,7	28,47
- beni e servizi	176,4	140,3	-36,1	-20,46	125,7	-14,6	-10,41
- oneri tributari	0,2	0	-0,2	100,00	0,1	0,1	100,00
- rimborso contributi	0,0	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
- altre spese correnti	66,3	72,3	6,0	9,05	77,3	5,0	6,92
totale	325,6	281,8	-43,8	-13,45	292,0	10,2	3,62
totale residui da spese corr.	802,1	766,2	-35,9	-4,48	778,6	12,4	1,62
Residui da spese c/capitale	2.266,6	2361,3	94,7	4,18	2383,1	21,8	0,92
Residui da spese partite giro	323,2	145,4	-177,8	-55,01	157,1	11,7	8,05
TOTALE GENERALE	3.391,9	3.272,9	-119,0	-3,51	3.318,8	45,9	1,40

Come si può notare le passività raggruppate sotto tale titolo sono state classificate secondo la causa che le ha originate in analogia alla

impostazione adottata per i residui attivi. Nel 2002 risulta un importo di euro 3.272,9 milioni, nel 2003 di euro 3.318,8 milioni.

Emerge, in particolare, che la diminuzione avvenuta tra il 2001 e il 2002, pari a euro 119,0 milioni è riconducibile in massima parte al ridimensionamento dei residui per partite di giro e a quelli per beni e servizi; aumentano invece i residui relativi alle spese in conto capitale.

Un incremento si registra per i residui passivi, dal 2002 al 2003 per effetto di maggiori debiti inerenti trasferimenti passivi, spese in conto capitale e partite di giro, attenuati dai minori debiti relativi al finanziamento dei progetti previsti dalla legge n. 144/99, e da quelli per beni e servizi.

I debiti per trasferimenti passivi ammontano a euro 116,3 milioni (rispetto a euro 90,5 milioni del 2002), di cui euro 93,2 milioni verso lo Stato costituiti dalle somme rimaste da liquidare alla fine dell'esercizio per contributi dovuti, rispettivamente, al Fondo Sanitario Nazionale per euro 28,9 milioni (euro 28,5 milioni nel 2002) e al soppresso ENAOLI per euro 64,3 milioni (euro 41,9 milioni nel 2002). I debiti per trasferimenti passivi verso altri Enti ammontano a euro 23,0 milioni, con un andamento crescente rispetto al 2002 pari a euro 20,1 milioni.

Per quanto riguarda la restituzione dei premi, considerato il meccanismo di compensazione insito nell'autoliquidazione, non risultano, come per il 2002, debiti a tale titolo per il 2003.

Per meglio comprendere, tuttavia, il fenomeno della stagnazione nello smaltimento delle passività, può tornare utile osservare, nelle tabelle che seguono, l'andamento dei pagamenti effettuati nell'ambito della gestione di competenza e quello dei pagamenti operati nella gestione dei residui.

Tale fenomeno risente fortemente della presenza in bilancio dei residui di stanziamento, ovverosia di cosiddetti impegni di accantonamento non subordinati alla formale assunzione di obblighi verso terzi. Questi residui, relativi a spese in conto capitale, possono essere mantenuti in bilancio, fino a che permanga la necessità – spesso derivante da precisi obblighi di legge – delle spese per cui gli stanziamenti vennero istituiti.

Gestione di competenza 2002

(in milioni di Euro)

titoli	impegni	pagati	rimasti da pagare	% pagata	% da pagare
T. I - spese correnti	7.359,5	7.124,7	234,8	96,81	3,19
T. II - spese c/capitale	2.754,4	2.168,8	585,6	78,74	21,26
T. III - est. mutui e part.	0,1	0,1	-	100,00	-
T. IV - partite di giro	848,5	784,3	64,2	92,43	7,57
Totale	10.962,5	10.077,9	884,6	91,93	8,07

Gestione dei residui passivi 2002

(in milioni di Euro)

titoli	consist. Iniziale	variazioni	pagati	rimasti da pagare	% pagati
T. I - spese correnti	802,1	-24,3	246,3	531,5	31,67
T. II - spese c/capitale	2.266,6	-318,6	172,3	1.775,7	8,84
T. III - est. mutui e part.	-	-	-	-	-
T. IV - partite di giro	323,2	-24,8	217,2	81,2	72,79
Totale	3.391,9	-367,7	635,8	2.388,4	21,02

Gestione di competenza 2003

(in milioni di Euro)

titoli	impegni	pagati	rimasti da pagare	% pagata	% da pagare
T. I - spese correnti	7.619,4	7.358,7	260,7	96,58	3,42
T. II - spese c/capitale	2.832,2	1.701,5	1.130,7	60,08	39,92
T. III - est. mutui e part.	0,7	0,7	0,0	100,00	-
T. IV - partite di giro	757,9	663,5	94,4	87,54	12,46
Totale	11.210,2	9.724,4	1.485,8	86,75	13,25

Gestione dei residui passivi 2003

(in milioni di Euro)

titoli	consist. Iniziale	variazioni	pagati	rimasti da pagare	% pagati
T. I - spese correnti	766,3	-26,4	222,0	517,9	30,00
T. II - spese c/capitale	2.361,3	-985,5	123,4	1.252,5	8,97
T. III - est. mutui e part.	-	-	-	-	-
T. IV - partite di giro	145,4	-21,3	61,3	62,7	49,40
Totale	3.273,0	-1.033,2	406,7	1.833,1	18,16

B - La Gestione di Cassa

La gestione di cassa al 31.12.2003 evidenzia un avanzo complessivo di euro 1.738 milioni, quale differenza tra il totale delle riscossioni (euro 11.869 milioni) e il totale dei pagamenti (euro 10.131 milioni). Del totale delle riscossioni di parte corrente (euro 8.515 milioni), il 92,18% è da riferire alle entrate contributive (euro 7.849 milioni), mentre del totale dei pagamenti di parte corrente (euro 7.581 milioni), il 77,05% è costituito dalle prestazioni istituzionali (euro 5.841 milioni).

La situazione della gestione di cassa nel triennio viene rappresentata per l'entrate nella allegata tabella 26, per le uscite nella allegata tabella 27.

C - II Conto Economico

1) Il conto economico complessivo

Nel suo insieme, la gestione dell'Ente sotto il profilo economico presenta un avanzo di euro 1.512 milioni rispetto a euro 1.945 milioni per l'anno 2002 . Tali risultati economici risultano così composti (in milioni di euro):

	2002	2003
Avanzo per la gestione industria	2.974	2.664
Disavanzo per la gestione agricoltura	1.077	1.193
Avanzo per la gestione medici Rx	28	26
Avanzo per la gestione infortuni in ambito domestico	20	15

A fronte quindi di risultati positivi dell'industria, persistente è lo squilibrio della gestione agricola che, come è stato ribadito in diverse sedi, può trovare soluzione con soli provvedimenti legislativi finalizzati alla revisione degli attuali meccanismi di esonero, di accertamento dei lavoratori agricoli e di riforma dei sistemi di finanziamento, solo in parte modificati con il richiamato D.Lgs. 38/2000.

La gestione medici Rx e quella relativa all'assicurazione per gli infortuni in ambito domestico presentano un avanzo, sia pure di lieve entità, rispetto alle risultanze delle altre gestioni, sia nel 2002 sia nel 2003.

Sul risultato complessivo (cfr.tabella 28), ha inciso fortemente, come per il passato, l'ingente anticipazione di fondi ricevuta dalla gestione agricoltura per sopperire alle esigenze finanziarie e fronteggiare la cronica situazione deficitaria ascrivibile allo sperequato rapporto tra le entrate e le uscite. La situazione è migliorata a seguito dei contributi previsti dall'art. 49, comma 3, della legge 488/99 (finanziaria 2000) con trasferimenti da parte dello Stato per il riequilibrio della gestione agricoltura.

In sintesi, la situazione può definirsi come nel prospetto che segue:

Conto economico

(in milioni di Euro)

aggregati	2001	2002	2003
1. PROVENTI:	8.282	10.135	10.514
entrate finanziarie di parte corrente	8.076	8.815	9.099
partite economiche non finanziarie	206	1.320	1.416
2. ONERI:	7.871	8.190	9.002
uscite finanziarie di parte corrente	7.053	7.360	7.620
partite economiche non finanziarie	818	830	1.383
3. RISULTATO DELL'ESERCIZIO			
avanzo netto dell'esercizio	411	1.945	1.512

Poiché la gestione dell'Ente è articolata nelle gestioni assicurative dei settori industria, agricoltura, medici Rx e infortuni in ambito domestico, i dati economici finanziari degli esercizi in esame vanno valutati sulla base delle risultanze del conto economico di ciascuna di dette gestioni.

2) Gestione industria

Nel 2003 l'avanzo economico per la gestione industria è di euro 2.664 milioni (nel 2002 era di euro 2.974 milioni) mentre l'avanzo patrimoniale è di euro 16.769 milioni (nel 2002 era di euro 14.105 milioni), quale differenza tra attività e passività.

L'entità delle disponibilità liquide assicura, con il differenziale tra le entrate ed uscite finanziarie, un'autonomia finanziaria estensibile all'intera gestione dell'Istituto anche per il futuro (cfr.tabella 29).

3) Gestione agricoltura

Al 31.12.2003 il disavanzo economico dell'esercizio è di euro 1.193 milioni, mentre il disavanzo patrimoniale sale a euro 22.808 milioni.

Alla fine dell'esercizio 2002 il disavanzo economico, pari a euro 1.077 milioni, incrementava il disavanzo patrimoniale che ascendeva a euro 21.615 milioni.

Il conto economico della gestione agricoltura presenta, pertanto, anche per questo esercizio un rilevante disavanzo economico.

La situazione della gestione agricoltura, relativamente agli anni 2001, 2002 e 2003, presi come riferimento, può evincersi dalla allegata tabella 30.

A rendere sempre difficile la situazione della gestione agricoltura è il sistema finanziario di gestione prescelto, quello a ripartizione pura, che rende incapace il 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.

A ciò si aggiunge un intrinseco limite di natura strutturale riferibile al perdurante fenomeno di riduzione delle forze del lavoro del settore.

Sempre con riguardo al dissesto della gestione va considerata infine la diversità del rapporto fra le spese per prestazioni istituzionali e gettito dei contributi distintamente per il settore dei lavoratori autonomi e quello dei lavoratori dipendenti, come di seguito evidenziato:

(in milioni di Euro)

esercizio	lavoratori autonomi		
	contributi	spese istituzionali	rapporto % contr./spese
2001	309,9	645,9	47,98
2002	306,7	655,7	46,77
2003	334,8	669,2	50,03
	lavoratori dipendenti		
	contributi	spese istituzionali	rapporto % contr./spese
2001	258,5	242,0	106,82
2002	261,4	245,9	106,30
2003	214,7	242,1	88,68

Dai rapporti espressi in tabella emerge come i contributi del settore lavoratori autonomi rimangono ben al di sotto delle spese per prestazioni istituzionali, mentre i contributi del settore lavoratori dipendenti, sono stati superiori alle spese per gli anni 2001 e 2002 e inferiori per il 2003.

In conseguenza di quanto sopra i rapporti tra i disavanzi economici relativi ai predetti settori dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti e il disavanzo economico della gestione agricoltura nel suo complesso hanno subito le seguenti variazioni:

Rapporto tra disavanzi economici dei settori dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura

(in milioni di Euro)

esercizio	disavanzo della gestione	lav. autonomi		lav. dipendenti	
		disavanzo	%	disavanzo	%
2001	1.041,4	924,6	88,78	116,8	11,22
2002	1.076,7	953,9	88,59	122,8	11,41
2003	1.192,7	983,5	82,46	209,2	17,54

In conclusione, in base a quanto sopra riportato, appare chiaro che lo squilibrio del settore agricolo è causato principalmente dalla gestione deficitaria del settore dei lavoratori autonomi che, da soli, generano quasi tutto il disavanzo dell'intera gestione.

Non potendo limitare le prestazioni in favore delle categorie di lavoratori agricoli interessate, occorre affrontare e risolvere tale problema sul piano normativo con l'eventuale adeguamento della contribuzione, soprattutto a carico dei lavoratori autonomi dell'agricoltura.

4) Gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti

Nell'anno 2003 si è avuto un avanzo pari a 26 milioni di euro persistendo l'andamento positivo già riscontrato nei precedenti esercizi (nel 2002 l'avanzo economico era di euro 28 milioni).

In virtù di questi risultati, l'avanzo patrimoniale si è quindi attestato a

euro 296 milioni a fine 2003 rispetto ai 270 milioni di euro a fine 2002.

La situazione complessiva della gestione, per gli anni considerati, viene esposta nella tabella 31.

5) Gestione assicurazione in ambito domestico

Questa gestione nel 2001, anno in cui è stata avviata, ha registrato un avanzo economico di euro 5 milioni; discreto incremento, in rapporto alla precedente situazione, si è registrato nel 2002 con un avanzo pari a 20 milioni (cfr. tabella 32).

Nel 2003 l'avanzo economico è stato di euro 15 milioni, incrementando l'avanzo patrimoniale a 40 milioni di euro (5 milioni di euro del 2001 e 20 milioni di euro nel 2002).

D - La Situazione Patrimoniale

La situazione patrimoniale dell'Istituto, espone la consistenza degli elementi patrimoniali attivi e passivi all'inizio e alla fine dell'esercizio, con l'evidenza delle variazioni aumentative o diminutive che gli stessi elementi hanno subito per effetto delle operazioni finanziarie e non finanziarie effettuate durante l'anno.

1) La situazione patrimoniale complessiva

Il complessivo risultato patrimoniale scaturisce dalla sommatoria algebrica tra l'avanzo/disavanzo patrimoniale di pertinenza delle singole gestioni.

Per tutte le tre gestioni l'andamento è stato complessivamente migliore dell'esercizio 2002 che registrava un disavanzo di euro 7.215 milioni, costituito dall'avanzo della gestione industria per euro 14.105 milioni, di quello dei medici esposti a radiazioni ionizzanti per 270 milioni, di quello della gestione per l'assicurazione degli infortuni in ambito domestico per euro 25 milioni e dal disavanzo fatto registrare dalla gestione agricoltura pari a euro 21.615 milioni.

Nel 2003 il disavanzo ammonta a euro 5.703 milioni, costituito dall'avanzo della gestione industria per euro 16.769 milioni, di quello dei medici Rx per euro 296 milioni, di quello della gestione infortuni in ambito domestico per euro 40 milioni e dal disavanzo fatto registrare dalla gestione agricoltura pari a euro 22.808 milioni.

Con riferimento alle singole componenti della Situazione patrimoniale si evidenzia, tra le attività, l'aumento delle disponibilità liquide che passano da euro 4.144 milioni al 31.12.2002 a euro 5.882 milioni al 31.12.2003.

Nello stesso periodo aumentano i residui attivi che da euro 5.432 milioni nel 2002 (comprensivi di euro 2.280 milioni di crediti per premi) passano a euro 5.355 milioni nel 2003 (comprensivi di euro 2.770 milioni di crediti per premi).

I crediti finanziari aumentano da euro 596 milioni nel 2002 a euro 603 milioni nel 2003.

Nel complesso, nel triennio, le attività si incrementano del 15,05% dal 2001 al 2002 e del 11,65% dal 2002 al 2003; le passività, riferite allo stesso periodo, presentano un aumento rispettivamente dello 0,45% e dell'1,36%.

Tra queste si registra una diminuzione dei residui passivi da euro 3.273 milioni nel 2002 a euro 3.319 milioni nel 2003 come illustrato analiticamente nella parte riguardante i residui passivi.

Il prospetto dei dati elencati nella tabella 33 illustra sinteticamente i risultati complessivi dell'Ente.

Poiché la gestione dell'Ente è articolata nelle gestioni assicurative dei settori Industria, Agricoltura, medici Rx e assicurazione infortuni in ambito domestico, i dati degli esercizi in esame vanno valutati sulla base delle risultanze della situazione patrimoniale di ciascuna di dette gestioni.

2) La gestione industria

Oltre a considerare l'ormai costante risultato positivo fatto registrare dalla presente gestione, va altresì rilevato che tra le poste attive della situazione patrimoniale della gestione industria figura il credito per anticipazioni operate in favore della gestione agricoltura.

Tale valore, in continua ascesa, risulta determinante, come vedremo meglio in seguito nell'analisi specifica della gestione agricoltura, nell'influenzare il risultato complessivo della singola gestione (cfr. tabella 34).

3) La gestione agricoltura

Come tratteggiato precedentemente nella gestione industria, è senza dubbio da considerare come il disavanzo patrimoniale della gestione agricoltura derivi, tra l'altro, anche dal persistere della cronica situazione deficitaria della gestione che fronteggia i propri oneri attraverso le anticipazioni di cassa della gestione industria.

Il prospetto che segue illustra il flusso dell'indebitamento della gestione agricoltura nei confronti di quella industriale:

Anticipazione dei fondi alla gestione agricoltura

(in milioni di Euro)

anno	anticipazione di fondi			
	incrementi dell'anno			totale anticipazioni
	fondi	interessi	totale	
2001	562	955	1.517	22.460
2002	243	1.016	1.259	23.719
2003	574	1.080	1.654	25.373

La tabella 35 riepiloga per il triennio in esame la situazione patrimoniale.

4) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti

Nella situazione patrimoniale del triennio in questione della gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti (cfr. tabella 36), trovano esposizione, tra l'altro, i crediti finanziari che rappresentano il saldo dei rapporti creditori/debitori tra il settore in esame e quello della gestione industria, che accoglie l'analogo importo tra le poste dei debiti finanziari.

5) La gestione assicurazione infortuni in ambito domestico

Nella tabella 37 viene riepilogata la situazione della gestione per gli anni 2002 e 2003.

6) Il valore del patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare dell'Istituto, costituito da immobili strumentali ed immobili a reddito, presenta, con riferimento alla data di chiusura dell'esercizio dell'anno considerato, un valore di euro 2.181.249.156,00 riferito al prezzo di acquisto incrementato dalle migliorie apportate e dalle opere di manutenzione eseguite.

7) Morosità e redditività del patrimonio immobiliare

In ordine alla gestione immobiliare si deve osservare che il relativo rendimento, riferito ai corrispondenti valori degli immobili a reddito, iscritto in bilancio nel 2003 al citato costo storico di euro 1.101.614.231,00, si attesta sul 5,89%. Tale valore deriva dal rapporto tra il reddito atteso dal patrimonio immobiliare, come impostato nella tabella seguente, ed il corrispondente valore degli immobili in locazione.

Gestione immobiliare

(in milioni di euro)

anno	proventi lordi	recupero spese	spese conduzione	spese manutenzione	reddito
2003	79,5	11,9	17,7	8,3	64,9

Va altresì segnalata la contrazione del reddito ricavabile dagli immobili in conseguenza delle operazioni di cartolarizzazione cui deve aggiungersi, per gli immobili residui, il fenomeno relativo alle sfittanze che attiene soprattutto agli esercizi commerciali, nonché alle "morosità" che sono andate incrementandosi nel tempo.

E - La Situazione Amministrativa

La tabella di cui all'allegato 38, pone in evidenza parte dei componenti la situazione patrimoniale precedentemente illustrata, costituita dalle poste di natura finanziaria che nell'attivo sono rappresentate dal denaro in cassa o in deposito presso le banche e l'amministrazione postale e dai crediti per residui attivi, mentre nel passivo sono rappresentate dai pagamenti e dai debiti per residui passivi.

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

Alla fine dell'anno 2003 la situazione amministrativa presenta un avanzo di amministrazione di euro 7.919 milioni costituito dall'avanzo di cassa pari a euro 5.883 milioni, dai residui attivi pari a euro 5.355 milioni a cui vanno detratti i residui passivi determinati in euro 3.319 milioni.

L'aumento dell'avanzo di amministrazione da euro 6.303 milioni (2002) a euro 7.919 milioni (2003) è da mettere in relazione con l'aumento delle riscossioni in conto residui e con la discreta flessione nei pagamenti cui va ad aggiungersi, sempre per l'anno 2003, la leggera flessione dei residui attivi e l'aumento, seppur lieve, di quelli passivi.

F - Riepilogo

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

Risultanze maggiormente significative

(in milioni di Euro)

	2001	2002	2003
Avanzo finanziario di competenza	1.194	1.870	2.096
Avanzo di cassa	3.446	4.144	5.882
Avanzo di amministrazione	4.095	6.303	7.919
Avanzo economico	411	1.945	1.512
Disavanzo patrimoniale	9.160	7.215	5.702
Residui attivi	4.041	5.432	5.355
Residui passivi	3.392	3.273	3.319

Come risulta dalla tabella, la situazione patrimoniale evidenzia persistentemente un disavanzo di notevole entità che però si va costantemente riducendo.

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

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

La gestione agricoltura, per conto suo, mostra una situazione deficitaria sia finanziaria che economica e patrimoniale di particolare pesantezza le cui cause vanno ricercate, come già ampiamente detto, nel sistema assistenziale che caratterizza l'assicurazione infortunistica in agricoltura – settore dei lavoratori autonomi – il cui squilibrio va riferito al grave divario tra contribuzioni e prestazioni.

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

Positivi sono anche i risultati della gestione per l'assicurazione degli infortuni in ambito domestico avviata, come sopra accennato, a partire dal 1° marzo 2001.

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

18. INDICI DI BILANCIO

Da un più approfondito esame dei dati inseriti nel Conto consuntivo di cui trattasi, nonché dall'analisi degli indici di bilancio per il triennio, risulta bene evidenziato come negli esercizi presi in considerazione l'autonomia finanziaria dell'Ente – intesa quale rapporto tra le entrate correnti al netto dei trasferimenti della stessa natura ed il totale delle entrate correnti – sia stata pressoché ideale presentando indici sempre prossimi all'unità (cfr. tabella 39).

L'autonomia contributiva - rapporto tra le entrate contributive ed il totale delle entrate correnti - presenta buoni valori, invariati nel periodo considerato.

Ugualmente ha mantenuto il livello conseguito negli anni precedenti l'indice di velocità di gestione della spesa corrente (rapporto tra pagamenti e impegni correnti); l'indice di riscossione delle entrate proprie (rapporto tra riscossioni ed accertamenti d'entrata) è migliorato nel triennio.

L'indice di incidenza dei residui attivi – rapporto tra i residui attivi dell'esercizio ed il totale degli accertamenti – presenta per il 2003 un valore di 12,17% (2002 = 18,66%). L'indice di incidenza dei residui passivi – rapporto tra i residui passivi dell'esercizio ed il totale degli impegni – assume per lo stesso anno il valore 13,26% (2002 = 8,07%). Su questi dati incide il fenomeno dei residui di stanziamento. Per quel che concerne poi lo smaltimento dei residui sia attivi che passivi – rispettivamente residui riscossi o pagati più minori accertamenti sui residui ad inizio anno più i maggiori accertamenti – si riscontrano i valori di 0,31 e 0,44 relativamente al 2003 (0,25 e 0,30 nel 2002).

Risulta in diminuzione la capacità di spesa dell'Ente – quale rapporto tra il totale dei pagamenti sia in c/competenza che in c/residui e la massa spendibile - attestandosi nel 2003 a 0,70 rispetto allo 0,75 nel 2002.

L'indice di accumulo dei residui passivi (dato dal rapporto tra il totale dei residui e la massa spendibile) assume per il 2003 il valore di 0,23 pari a quello registrato nel 2002.

L'indice di autocopertura delle spese istituzionali – entrate contributive su spese istituzionali relativamente alla competenza – è superiore all'unità, sintomo che l'Istituto riesce, nel complesso, a fronteggiare le spese per prestazioni con quanto conseguito a titolo di

premi e contributi; tale indice passa a 1,38 nel 2003 rispetto a 1,37 nel 2002.

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

19. NOTAZIONI CONCLUSIVE

Richiamate le osservazioni formulate nel corso della presente relazione, la Corte ritiene di poter sintetizzare nei termini seguenti i punti salienti del controllo eseguito sulla gestione dell'INAIL nel periodo considerato.

Occorre premettere che il 2003 può considerarsi l'anno di passaggio verso la ricostituzione degli organi ordinari dell'Istituto che si è però completata soltanto in data 28 luglio 2004 con l'insediamento del Consiglio di amministrazione.

Nel corso dell'anno la gestione commissariale si è impegnata, pur nei limiti derivanti dal carattere straordinario della sua funzione, in una complessa attività tesa a restituire condizioni di normalità alla gestione, indispensabile per rispondere alle sfide che l'evoluzione del mondo del lavoro e del sistema produttivo pongono all'Istituto. Il decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 ne ha, infatti, consolidato la missione che si è andata evolvendo in attuazione delle innovazioni arretrate che, ad avviso della Corte, andrebbero sviluppate e proseguite per rendere ancor più conforme l'attività istituzionale dell'INAIL alla concezione solidaristica e di tutela che caratterizza la nostra Costituzione in materia di lavoro.

Le linee di intervento che dovranno essere privilegiate riguardano principalmente i settori della sicurezza ed igiene del lavoro nonché del reinserimento socio-lavorativo attraverso finanziamenti, da un lato, di programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle imprese e, dall'altro, di progetti di abbattimento di barriere architettoniche e riqualificazione degli invalidi sul lavoro.

Stante il quadro normativo attualmente vigente, l'Istituto si è impegnato nel delicato ed importante settore della prevenzione agendo sul sistema tariffario, diversificando il carico contributivo delle aziende in relazione all'andamento del fenomeno infortunistico.

Al riguardo appare indispensabile l'intervento del legislatore che dovrebbe essere diretto ad adeguare in maniera organica il contesto normativo dopo quarant'anni dall'emanazione del testo unico 1124/1965, definendo le competenze dell'Istituto, gli ambiti ed i limiti alle sue funzioni ed individuando i centri di responsabilità a cui debbono far capo le diverse competenze, consolidando inoltre un modello di tutela antinfortunistica che

possa riuscire a coniugare la sicurezza dei lavoratori con la competitività delle imprese.

Deve quindi auspicarsi che le multiformi, articolate e rilevanti esigenze rappresentate dagli Organi dell'Istituto, dalle parti sociali e da questa stessa Sezione possano trovare soluzione.

Occorre infatti evidenziare che l'Ente deve assicurare, in quanto garante di prestazioni non soggette a devoluzione, omogeneità di trattamento a livello nazionale mentre il quadro normativo di riferimento varia nelle diverse realtà regionali in relazione alle risorse finanziarie utilizzate per integrare i livelli essenziali di assistenza con rilevanti conseguenze in tema di parità di trattamento.

L'impegno finanziario dell'Istituto in questo importante settore merita apprezzamento e vanno incoraggiate analoghe iniziative attualmente in corso per l'effetto di stimolo che esse possono produrre nell'accelerare il laborioso percorso verso l'affermarsi di una cultura della sicurezza quale valore sociale per il nostro Paese.

Altro settore di particolare importanza nell'ambito delle competenze istituzionali dell'INAIL è quello delle malattie professionali per le quali va segnalata l'approvazione del nuovo elenco delle malattie di elevata o limitata probabilità ovvero di possibile origine lavorativa nonché l'istituzione del registro concernente le medesime malattie a cui possono accedere tutti i soggetti pubblici titolari di compiti in materia di protezione della salute e di sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

La realizzazione di tali strumenti dovrebbe costituire il presupposto per l'attivazione delle prestazioni dell'assicurazione sociale in favore di ogni patologia di cui si provi l'origine professionale ma occorre purtroppo segnalare che tale finalità, che rientra tra gli obiettivi strategici da perseguire in via prioritaria, appare ben lungi dall'essere realizzata.

Devono pertanto condividersi le valutazioni espresse dal CIV secondo cui gli interventi ritenuti indispensabili attengono agli aspetti informatici, alla ricerca epidemiologica, allo sviluppo delle sinergie con le altre istituzioni aventi competenza in materia, alla diffusione di una capillare informazione a tutti gli operatori del settore ed, infine, alla individuazione di protocolli diagnostici con riguardo al settore delle neoplasie professionali.

Quest'ultima indicazione riveste particolare importanza ove si pensi soltanto alle conseguenze di carattere sociale ed economico- finanziario relative alle problematiche inerenti l'esposizione all'amianto.

Il livello di attenzione che l'Amministrazione dedicherà alle indicazioni ed ai suggerimenti di cui sopra è cenno influirà sull'efficacia ed efficienza della gestione di questo delicato settore, con la conseguenza che la tutela delle malattie professionali potrà evolversi in senso qualitativo garantendo tempi ravvicinati e compatibili con le pressanti esigenze "del lavoratore tecnopatico".

In ordine ad altra importante tematica, quella del danno biologico, devono essere attentamente valutati, in attuazione delle indicazioni e degli indirizzi formulati dal CIV, i dati statistici relativi ai primi due anni di applicazione di tale istituto che dimostrerebbero, a detta di tale Organo, come il nuovo sistema consentirebbe una più ampia e completa tutela con oneri che sostanzialmente appaiono congrui rispetto alla stima iniziale.

Questa valutazione, sostanzialmente positiva, va certamente condivisa ma deve essere oggetto di attento monitoraggio finalizzato a rilevare la casistica più ricorrente e significativa delle menomazioni infortunistiche, per verificare l'adeguatezza degli indennizzi rispetto alle menomazioni stesse ai fini di valutare, ed eventualmente proporre, misure correttive per il loro adeguamento sulla base di studi di fattibilità che tengano conto delle compatibilità finanziarie e degli scenari evidenziati dal monitoraggio stesso.

In ordine alla funzione di acquisizione e gestione della denuncia Nominativa Assicurati (DNA) si è detto come la relativa gestione rientrerà nella realizzazione del Nuovo Sistema Informativo (SIL) con contestuale cessazione dell'obbligo di comunicazione dei dati all'INAIL.

Il cambiamento del soggetto gestore del servizio comporterà una fase di transizione tenuto conto dei necessari tempi tecnici occorrenti per passare dalla vecchia alla nuova procedura. Occorrerà pertanto che l'Istituto adotti gli accorgimenti necessari per padroneggiare una non facile situazione ai fini di salvaguardare i dati e la continuità del servizio medesimo.

Circa le funzioni e l'ambito delle competenze attribuite agli Organi dell'Ente dall'attuale normativa, va segnalato che la legge 23 agosto 2004, n. 243 sulla riforma del sistema pensionistico contiene all'art.1, comma 31,

la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, decreti legislativi contenenti norme intese a riordinare gli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria, perseguendo l'obiettivo di una maggiore funzionalità ed efficacia dell'attività ad essi demandata e di una complessiva riduzione dei costi gestionali.

L'ampio contenuto della delega succitata, il cui esercizio si auspica intervenga nei termini assegnati, potrà consentire al Governo di individuare e risolvere, nell'ambito delle scelte che verranno adottate nel contesto generale, le delicate implicazioni connesse ai rapporti tra gli Organi dell'Istituto.

I molteplici problemi che si sono presentati in proposito, hanno inciso in passato sulla funzionalità dell'Ente e si sono acuiti nel tempo cosicché è stato necessario affrontare questioni che hanno riguardato, da una parte, l'organo titolare della legittimazione processuale dell'Istituto ed il conseguente potere di conferimento del c.d. jus postulandi, e, dall'altra, i soggetti ed organi competenti al conferimento di incarichi ad estranei all'amministrazione.

Di conseguenza il Consiglio di amministrazione ha apportato le necessarie modifiche al Regolamento di organizzazione dell'Ente.

Per quanto attiene invece al Casellario centrale infortuni, la Sezione deve richiamare quanto auspicato nel testo della presente relazione circa la necessità di renderne più incisiva la funzione antifrode.

Altrettanto occorre dire circa l'opportunità di adottare quelle modifiche alla normativa sull'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico che richiedono un mero decreto ministeriale stante le difficoltà di approvazione in tempi brevi del relativo disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento.

Con riferimento alle questioni generali relative al personale, un pressante invito va rivolto all'Amministrazione, secondo quanto puntualizzato dal Collegio sindacale, circa la necessità di porre in essere, senza indugio, tutte le attività necessarie per rendere operante, in ambito INAIL, un efficace sistema di valutazione dei dirigenti ai fini della erogazione della retribuzione di risultato correlata, come è noto, alla verifica delle prestazioni e delle competenze organizzative dei singoli ma soprattutto al livello di conseguimento degli obiettivi assegnati.

L'invito formulato dal Collegio va tenuto nella debita considerazione soprattutto con riguardo a quanto detto nel precedente referto circa le carenze connesse al sistema di controllo di gestione ed alle numerose difficoltà che non hanno consentito al Nucleo di valutazione e controllo strategico (NUVACOST) di esprimere una compiuta valutazione sul grado di realizzazione di molti dei traguardi gestionali programmati che si pongono quale necessario presupposto per la valutazione di singoli obiettivi assegnati ai vari dirigenti. Occorre pertanto ripetere quanto affermato nel precedente referto circa la necessità di procedere ad una attenta valutazione della situazione e, partendo da un analitico bilancio dei progressi realizzati e di quanto resta ancora da fare, formulare un realistico programma per la cui attuazione dovranno impegnarsi tutti gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

Altro argomento connesso a quello appena trattato concerne la formazione del personale, rispetto al quale il CIV si è espresso in ordine al consuntivo delle attività formative per il 2003, formulando sostanziali rilievi che ripetono quanto osservato in altre occasioni e per altre materie circa la concreta verificabilità e coerenza tra quanto programmato e quanto attuato per adempiere agli obiettivi strategici delineati dal citato Organo.

Sempre per quanto concerne gli aspetti concernenti l'organizzazione occorrerà procedere al completamento del decentramento e della regionalizzazione dell'Istituto con il trasferimento organico di attribuzioni orientato all'assunzione piena da parte delle sedi regionali e locali delle funzioni di erogazione diretta dei servizi.

Ancora, con riguardo agli aspetti organizzatori, occorre ricordare la norma relativa alla razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con l'attribuzione del coordinamento operativo alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate da una specifica Direzione generale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Deve in proposito convenirsi con le valutazioni fatte dal CIV nel senso che la disposizione, pur comportando una oggettiva limitazione dell'autonomia organizzativa dell'Istituto, può e deve essere considerata come strumento per un proficuo rafforzamento della filosofia delle sinergie fra pubbliche amministrazioni, con possibili ricadute positive in

termini di semplificazione nei rapporti con l'utenza destinataria dell'attività ispettiva.

Infatti l'attivazione di sinergie con altri soggetti pubblici o privati è volta alla razionalizzazione dei servizi offerti agli utenti ed all'ottimizzazione delle risorse professionali, tecnologiche e logistiche a disposizione in una logica di integrazione che, salvaguardando la specificità di ciascun Ente, consenta di evitare duplicazioni di costi e funzioni.

Circa gli incarichi e le consulenze, conferiti dall'Amministrazione a soggetti esterni, va apprezzata l'azione di contenimento delle relative spese, attuata nel corso dell'esercizio 2003, nonché l'opera di approfondimento circa la competenza ad attribuire detti incarichi.

L'Istituto si trova quindi in condizione di operare per il futuro, nella materia che ne occupa, in presenza di un quadro disciplinato da norme regolamentari conformi alle norme primarie e quindi senza che possano giustificarsi i dubbi e le incertezze del recente passato anche perché, per gli aspetti interpretativi, potrà tener conto della deliberazione n. 6 in data 15 febbraio 2005 adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze.

Quanto al sistema informativo va rilevato che, nonostante le iniziative adottate, gli obiettivi programmati non sono stati pienamente realizzati e, perlomeno sul versante interno, permangono ancora disservizi e disagi per l'utenza come constatato dal CIV nell'effettuare l'esame del programma e delle linee di indirizzo per il 2004.

Si deve in proposito richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sulla imprescindibile necessità di esplicitare il massimo impegno per attuare le direttive impartite, sempre dal CIV, in occasione dell'approvazione del piano triennale per l'informatica 2004-2006 sia perché da esso dipende la piena operatività dell'Ente sia per le rilevanti risorse finanziarie che verranno profuse.

Quanto agli aspetti della gestione finanziaria una notazione di carattere generale riguarda l'esigenza di adeguamento dei documenti finanziari ai principi contenuti nel D.P.R. n. 97 in data 27 febbraio 2003.

L'argomento ha formato oggetto di attenzione da parte dell'INAIL che è determinato ad adeguare il proprio Ordinamento amministrativo contabile ai principi contenuti nel decreto summenzionato.

Nel prendere atto delle iniziative in corso, deve richiamarsi l'attenzione degli Organi e delle strutture dell'Ente sull'importanza del sistema di contabilità analitica che richiede vengano attuate tutte le più idonee iniziative per la sua adozione in tempi ragionevolmente contenuti.

Va evidenziato il fenomeno del notevole aumento della massa dei residui passivi conseguente all'eccessivo dilatamento dei tempi di impiego dei fondi disponibili per investimenti immobiliari con conseguente mancato utilizzo delle risorse che rimangono infruttifere presso la Tesoreria centrale dello Stato con pesanti ricadute sul disavanzo finanziario attuariale.

Sempre in ordine alla gestione finanziaria vanno riportate e condivise le osservazioni formulate dal CIV secondo cui, tra atti di programmazione dell'Istituto concettualmente interdipendenti (nella fattispecie Piano pluriennale e bilancio di previsione), manca una sintonia funzionale adeguata cosicché, in presenza di risorse finanziarie determinate nel loro ammontare complessivo, appare velleitario proporsi obiettivi ad esse non correlate ma si devono operare scelte realistiche che possono rivelarsi adeguate alle esigenze della gestione solo quando siano frutto di criteri oculati conseguenti, ad esempio, ad idonee modifiche organizzative o strutturali tempestivamente adottate.

Premesso quanto già detto circa le conseguenze di fatti penalmente rilevanti o di illeciti contabili che hanno riguardato l'Istituto, si richiama quanto affermato dalla Sezione della Corte dei conti per la Regione Lazio circa il danno non patrimoniale inteso come danno all'immagine dell'Ente e circa la funzione tipica del risarcimento di questa particolare categoria di danno che è quella di "ripristinare una corretta logica di mercato nei propri investimenti immobiliari, proporsi (o riproporsi) come ente che agisce in modo trasparente e corretto e nel contempo richiede ai privati contraenti la stessa serietà e affidabilità".

Tenuto conto dell'importanza che l'immagine dell'INAIL riveste nel perseguire le finalità cui sono diretti gli investimenti immobiliari, questa Sezione ritiene di condividere pienamente le predette considerazioni rivolgendo un invito a tutti gli organi dell'Ente a continuare a svolgere, potenziandole, quel complesso di azioni ed iniziative dirette ad un recupero della credibilità dell'Ente attraverso una radicale revisione dei propri moduli organizzativi e procedurali.

La raccomandazione va integrata con l'invito agli Organi ed a tutte le strutture dell'ente a svolgere una attenta vigilanza al fine di prevenire possibili irregolarità tenuto conto del non esiguo numero di vicende, anche di particolare gravità, che hanno dato luogo a procedimenti penali e di responsabilità amministrativo-contabile.

Si ricorda che i succitati illeciti penali hanno interessato gli investimenti immobiliari per i quali l'Istituto seguiva la procedura dell'acquisto di cosa futura utilizzata in modo generalizzato ed indiscriminato in contrasto con il principio generale secondo cui non è consentito realizzare opere pubbliche mediante schemi procedurali differenti da quelli specificamente disciplinati dalla normativa di settore.

Su questo delicato aspetto vanno quindi espressamente richiamate le responsabili valutazioni degli organi dell'Ente che, conformemente alle indicazioni del Consiglio di Stato, dovranno considerare il ricorso all'acquisto di cosa futura come ipotesi "eccezionalissima e marginalissima" e non come semplice "alternativa" all'appalto. Ne consegue che, ove un tale indirizzo non dovesse essere scrupolosamente seguito, il comportamento di tali organi sarebbe giudicato illegittimo con le ovvie conseguenze in termini di responsabilità.

Sempre in materia di correttezza procedimentale sarebbe necessario definire sotto il profilo normativo l'ambito delle competenze del Consiglio di amministrazione in materia di investimenti immobiliari per la rilevanza degli aspetti non solo finanziari delle relative problematiche.

La questione merita quindi un meditato ed approfondito esame che dovrà tener conto del nuovo assetto che la materia assumerà a seguito della norma di cui alla legge n. 311 in data 30 dicembre 2004 (finanziaria 2005) e dei provvedimenti ministeriali di attuazione relativi alla determinazione annuale delle finalità che dovranno essere realizzate dagli investimenti immobiliari nei vari settori di intervento.

Deve infatti rilevarsi che la mancata adozione di adeguate modifiche procedurali, insieme al ritardo nel porre in essere i necessari correttivi a prassi consolidate, in uno con la carenza di personale addetto al settore degli investimenti, hanno determinato notevoli ritardi nel perseguimento dell'obiettivo di ripristinare una situazione di normalità.

A ciò deve aggiungersi la carenza di informazione, evidenziata dal CIV, da parte degli organi di gestione sullo stato di avanzamento delle

prescritte iniziative, sui relativi costi e sulla loro imputazione al piano di investimento di riferimento cosicché è mancata non solo una un'informativa periodica ma la stessa possibilità della cognizione della situazione complessiva degli investimenti.

Si ripropone quindi la questione, che riveste carattere generale, di quali strumenti il CIV possa avvalersi per ottenere che le prescrizioni impartite e le richieste formulate ai citati organi siano eseguite o siano evase nei tempi richiesti.

Allo stato attuale il CIV non è riuscito ancora ad individuare nel vigente ordinamento dell'Istituto misure efficaci da adottare.

Andrebbero quindi proposte idonee integrazioni alle norme vigenti ed in attesa di una adeguata soluzione del problema il CIV, nel trasmettere le delibere al Ministero vigilante, ne dovrebbe sollecitare espressamente l'intervento perlomeno nelle ipotesi più macroscopiche.

Altra questione che riveste carattere generale ma che si è presentata con particolare evidenza nella materia degli investimenti immobiliari è quella dei rapporti tra autonomia dell'Ente e poteri dei Ministeri vigilanti.

Ad esempio l'istituzione da parte del Ministro del lavoro della Commissione che si è occupata di tali investimenti, ha determinato all'interno dell'Istituto reazioni negative perché, quanto ai suoi compiti di indirizzo, è stata dall'Ente ritenuta invasiva rispetto alle attribuzioni spettanti per legge al CIV e, quanto alle prescrizioni sulle istruttorie in atto, è stato evidenziato il rischio di un conflitto con le competenze gestionali attribuite, sempre per legge, alla dirigenza cosicché l'iniziativa è stata considerata come una imposizione capace di incidere, nella subietta materia, sui rapporti tra gli organi dell'Ente e sulla specificità e diversità dei rispettivi ruoli.

Come si vede la materia degli investimenti immobiliari che involge ingenti risorse finanziarie, che deve realizzare il massimo rendimento possibile, rendimento da rapportare al tasso di attualizzazione dei capitali di coperture delle rendite, postula una disciplina normativa che non dia luogo ad incertezze e riesca a conciliare il massimo di efficienza con il massimo di trasparenza, da realizzare attraverso moduli ordinamentali ed organizzativi adeguati alle importanti finalità istituzionali.

L'assetto della materia di che trattasi è stata di recente caratterizzata dalla tendenza ad attuare una programmazione governativa diretta ad incidere sui piani di investimento immobiliari nel loro complesso, tendenza concretizzata sia attraverso la norma della legge finanziaria 2005 innanzi citata, sia attraverso il conferimento di immobili adibiti a sedi dell'INAIL al Fondo Immobili Pubblici (FIP), disposto dal Ministro dell'economia ai sensi dell'art.4 della legge 410/2001.

Di qui l'attuazione di iniziative da parte dell'Ente dirette a rappresentare, nelle competenti sedi istituzionali, l'esigenza che l'Istituto continui a perseguire, secondo l'attuale modello ordinamentale, politiche patrimoniali in grado di assicurare all'Ente la redditività indispensabile al raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

Altrettanto deve dirsi riguardo alle articolate riserve manifestate al citato Ministro dell'economia dagli Enti coinvolti nell'operazione FIP, e quindi anche dall'INAIL, che evidenziava, in particolare, le sue specifiche peculiarità derivanti dal sistema di finanziamento che si avvale della costituzione di riserve tecniche per far fronte agli impegni futuri di corresponsione delle prestazioni dovute.

Su tale operazione la Sezione si riserva di riferire non appena saranno disponibili i dati di carattere definitivo.

Attualmente, in ordine a tale iniziativa di così rilevante impatto sull'Istituto sotto molteplici aspetti oltre a quello più strettamente finanziario-patrimoniale, l'Ente ha segnalato la mancanza di una tempestiva, chiara ed articolata informativa, cosa di cui si sono doverosamente lamentati sia il CIV che il Consiglio di amministrazione sottolineando di aver ricevuto notizia di atti, volta a volta adottati dal citato Ministero dell'economia, che apparivano parziali, lacunosi e tra loro contraddittori.

Tutto quanto si è detto sull'argomento di che trattasi non può che rendere obbligate alcune conclusive considerazioni sostanzialmente consequenziali a quelle formulate da questa Sezione in materia di investimenti immobiliari nel precedente referto nel quale si richiamavano i soggetti istituzionali competenti ad attuare adeguati interventi strategici per un assetto del settore coerente alla intrinseca natura dell'Istituto quale soggetto assicuratore dotato di un suo modello di finanziamento.

Deve aggiungersi, in relazione ai citati provvedimenti di conferimento a fondi immobiliari che si sommano alle due precedenti operazioni di cartolarizzazione degli immobili dell'Ente, che andrebbero comunque salvaguardati i criteri di economicità e di razionalizzazione, nonché di coerenza con un assetto normativo che impone all'INAIL di investire annualmente in immobili consistenti risorse finanziarie privandolo poi della proprietà degli immobili stessi ed incidendo quindi sul complesso delle riserve tecniche a garanzia delle future prestazioni da erogare.

Altro argomento che riveste particolare importanza è costituito dal tendenziale incremento del contenzioso da tempo al centro dell'interesse degli organi dell'Ente con l'obiettivo di raggiungere, attraverso il contributo sinergico di tutte le strutture interessate, risultati decisivi ai fini del controllo e del contenimento del fenomeno in termini fisiologici.

Condizione essenziale per il raggiungimento di tale obiettivo è la necessità segnalata anche dal NUVACOST, di assumere le opportune iniziative atte a fornire un quadro completo di informazioni che possa consentire una disamina del fenomeno contenzioso che riveste primaria rilevanza quale significativo indicatore della qualità del servizio che l'INAIL svolge nei confronti della popolazione assicurata.

Del resto la stessa Amministrazione, con riferimento ai dati disponibili, ha evidenziato già da tempo ed in varie occasioni il costante incremento del contenzioso per prestazioni conseguenti ad infortuni ed a malattie professionali cosicché appare evidente che debba continuare a costituire specifico obiettivo dell'Istituto – in coerenza con le linee di indirizzo costantemente ribadite anche dal CIV – non solo il continuo monitoraggio, ma anche la prosecuzione delle iniziative in atto per la sua riduzione.

Fermo quanto rappresentato nelle pagine precedenti sulla complessità dei problemi che hanno inciso sul corso della gestione durante l'esercizio 2003, la Corte deve comunque evidenziare, con riferimento ai dati contabili nel loro complesso, un miglioramento caratterizzato:

- da un avanzo finanziario di competenza di 2.096 milioni di euro (1.870 milioni di euro per il 2002);
- da un avanzo economico di 1.512 milioni di euro (1.945 milioni di euro nel 2002);

- da un avanzo di amministrazione di 7.919 milioni di euro (6.303 milioni di euro per il 2002).

Anche la gestione di cassa evidenzia al 31 dicembre 2003 un avanzo complessivo di 1.738 milioni di euro quale differenza tra il totale delle riscossioni (11.869 milioni di euro) ed il totale dei pagamenti (10.131 milioni di euro).

A fronte dei dati positivi sopra esposti, si pone il rilevante disavanzo patrimoniale pari a 5.703 milioni di euro peraltro migliore di quello di 7.215 milioni di euro fatto registrare nel 2002.

Tale disavanzo patrimoniale è attribuibile, come si è avuto occasione di precisare nella relazione, al persistente squilibrio strutturale della gestione agricoltura che costituisce elemento di pesante criticità per l'intera gestione ed è determinato soprattutto dal notevole scarto negativo tra contributi e prestazioni che caratterizza da anni il settore al quale concorre in gran parte il comparto dei lavoratori autonomi.

Il crescente disavanzo della suddetta gestione ha fatto incrementare il deficit patrimoniale a 22.808 milioni di euro e costretto la gestione industria a cospicue anticipazioni di cassa.

Il segnalato squilibrio della gestione agricola può trovare soluzione solo attraverso provvedimenti legislativi.

La Corte ancora una volta auspica che questo ed altri punti critici della gestione in esame già in precedenza segnalati, costituiscano elemento di attenta valutazione nell'ambito della riforma del welfare che tenga conto dei complessivi dati finanziari ed economico - patrimoniali della gestione insieme all'innegabile potenzialità, alle specifiche connotazioni ed all'antica tradizione dell'Istituto che merita, per le delicate e complesse funzioni che svolge, interventi adeguati ed incisivi.

PER LE TABELLE APRIRE IL SITO www.corteconti.it e cliccare su ANNO "ULTIMI DOCUMENTI PUBBLICATI", scegliere "ATTIVITA' 2005", delibera n. 42/2005 della Sezione controllo enti del 27 luglio 2005, cliccare su tabelle 1-39 allegati (in alto a destra) – aprire i files in formato winzip.