

## **Determinazione n. 40/2007**

nell'adunanza dell'8 giugno 2007;  
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 2005; 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 2005;  
ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 2005 - 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  
Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 13 giugno 2007

**RELAZIONE** sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro** per l'esercizio 2005.

## **SOMMARIO**

### **1 PREMESSA**

### **2 ATTI NORMATIVI**

### **3 FINI ISTITUZIONALI**

A) Finanziamento dell'assicurazione

B) Attività di prevenzione per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro

1- Ruolo dell'Ente e linee evolutive

2- Miglioramento delle misure di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo n. 38/2000

C) Infortuni sul lavoro e malattie professionali

1- Infortuni sul lavoro

2- Malattie professionali

D) Prestazioni erogate dall'Ente

1- Prestazioni economiche

2- Cura e riabilitazione

3- Reinserimento al lavoro

E) Denuncia Nominativa Assicurati (D N A )

### **4 ORGANI**

### **5 IL CASELLARIO CENTRALE INFORTUNI**

### **6 L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO**

### **7 I CONTROLLI**

A) Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile

1) Il controllo ispettivo

2) Il controllo del Collegio dei sindaci

B) Il controllo di gestione

C) La valutazione e controllo strategico

D) Altri controlli

### **8 LE CONSULENZE**

**9 IL SISTEMA INFORMATIVO**  
**10 IL SETTORE DEGLI INVESTIMENTI E LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE**

- A) Gli investimenti immobiliari
- B) Conferimenti di immobili al Fondo Immobiliare Pubblico (F I P )
- C) Le cartolarizzazioni
  - 1- Prima operazione di cartolarizzazione - SCIP 1
  - 2- Seconda operazione di cartolarizzazione - SCIP 2
- D) Gli investimenti mobiliari

**11 ISTITUZIONE DI SERVIZI COMUNI A PIÙ ENTI O AMMINISTRAZIONI**  
**12 SERVIZI AFFIDATI A TERZI : C.D. ESTERNALIZZAZIONE**  
**13 CONTENZIOSO**

**14 IL PERSONALE**

- A) Sistema di valutazione del personale
- B) Conferimento di incarichi dirigenziali
- C) Determinazione fondi contrattazione collettiva integrativa
- D) Consistenza organica del personale
- E) Spese per il personale in attività di servizio
- F) Spese per il personale in quiescenza

**15 GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE**

- 1- Considerazioni generali
- 2- Bilancio di previsione
- 3- Variazioni di bilancio

**16 IL CONTO CONSUNTIVO**

- a- Considerazioni generali
- b- I principali dati di sintesi
- c- Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi
- d- Spese per prestazioni istituzionali
  - d1) La gestione industria
  - d2) La gestione agricoltura

- d3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti
- d4) La gestione infortuni in ambito domestico
- d5) La speciale gestione grandi invalidi del lavoro
- d6) Le altre gestioni
- d7) Il grado di copertura delle spese istituzionali
- e- La gestione finanziaria
  - e1) I residui attivi
  - e2) I residui passivi
- f- La gestione di cassa
- g-Il conto economico
  - g1) La gestione industria
  - g2) La gestione agricoltura
  - g3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti
  - g4) La gestione infortuni in ambito domestico
- h- La situazione patrimoniale
  - h1) La gestione industria
  - h2) La gestione agricoltura
  - h3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti
  - h4) La gestione infortuni in ambito domestico
  - h5) Il valore del patrimonio immobiliare
  - h6) Morosità e redditività del patrimonio immobiliare
- i- La situazione amministrativa

## **17 INDICI DI BILANCIO**

## **18 NOTAZIONI CONCLUSIVE**

### **ALLEGATI ( tabelle dal n. 1 al n. 25 )**

#### **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 2005, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione sull'esercizio 2004 è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XV legislatura, Doc. XV, Vol. n. 24 (determinazione n. 45/2006).

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro 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 con le determinazioni n. 2 in data 21 gennaio 2005, n. 4 e n. 102, rispettivamente in data 22 febbraio e 13 dicembre 2006 concernenti il programma della Sezione per gli anni 2005, 2006 e 2007.

L'esercizio 2005 è stato caratterizzato da una sostanziale staticità della gestione nel suo complesso che, in maniera più marcata rispetto agli esercizi immediatamente precedenti, è stata condizionata da vincoli esterni derivanti da un quadro normativo di riferimento ormai del tutto inadeguato rispetto ai cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro e nel sistema del Welfare.

Di conseguenza vanno richiamate le riflessioni fatte dalla Sezione in occasione del precedente referto circa la imprescindibile necessità che vengano sviluppate tutte le più idonee iniziative per un organico aggiornamento del citato contesto ai fini di una radicale trasformazione dell'INAIL da mero Istituto assicuratore a protagonista essenziale nel settore della sicurezza.

Va inoltre rilevato che ai vincoli esterni si è aggiunta una situazione interna all'Istituto che permane difficile nonostante il tempo trascorso dalla ricostituzione degli organi statutari dell'Ente con la conseguenza di rendere sempre più evidenti i limiti oggettivi del c.d. "modello duale" e di vanificare quindi la finalità della scelta operata di separare le funzioni di indirizzo e vigilanza da quelle più propriamente gestionali, che costituisce ormai il cardine delle pubbliche amministrazioni.

Si deve altresì considerare che i risultati complessivi della gestione hanno diretta incidenza sui saldi generali di finanza pubblica con conseguenti ulteriori limitazioni.

L'Istituto deve quindi tener conto dei suddetti vincoli cosicchè, in caso di maggiori spese o di minori entrate che possono conseguire, ad esempio, ad eventuali miglioramenti delle prestazioni o riduzione di premi assicurativi, comportanti effetti peggiorativi dei saldi gestionali, ha l'obbligo di reperire le corrispondenti risorse finanziarie così da non incidere sui saldi di finanza pubblica che altrimenti comprometterebbero gli obiettivi di indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni concordati in sede U.E.

Sotto il profilo più strettamente contabile, l'approvazione del bilancio preventivo ben oltre la scadenza dell'esercizio provvisorio, la necessità di rispettare i vincoli contenuti nella legge finanziaria 2005 e l'obbligo di dare applicazione alla reiterata norma relativa alla riduzione del dieci per cento per l'acquisto di beni e servizi, hanno costituito un pesante limite ai disegni di razionalizzazione e contemporanea espansione della gestione.

Si sono così determinate distorsioni, squilibri e disarmonie che hanno inciso pesantemente sulla efficienza ed efficacia delle iniziative programmate per adeguare il ruolo istituzionale dell'INAIL alle richieste delle imprese e dei lavoratori sempre più sensibili alla qualità dei servizi.

Nel testo della relazione si riferisce sulle varie criticità e sulle scelte operate per eliminarle con riferimento ai più importanti settori in cui si articola la complessa gestione dell'Istituto seguendo, in linea di massima, lo schema dei precedenti referti con limitate integrazioni e modifiche che si rendono necessarie per il particolare rilievo che alcuni argomenti hanno assunto nel corso dell'esercizio.

Ulteriore avvertenza deve essere fatta per quanto concerne i dati statistici che verranno forniti nel corso della relazione rispetto ai quali non sempre si è riscontrata una perfetta coincidenza tra le varie fonti interne all'Istituto.

Dopo un doveroso riscontro di tali dati si è tuttavia pervenuti alla conclusione che le pur lievi discordanze riscontrate non incidono sulle valutazioni complessive delle attività oggetto del referto.

## **2. ATTI NORMATIVI**

### **A. Leggi e Decreti legislativi.**

Per quanto attiene all'assetto normativo sino al 2004, 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 2004, vanno elencati i seguenti provvedimenti in relazione alla loro incidenza sull'attività svolta dall'Istituto, con riserva di approfondimenti in funzione del loro specifico contenuto.

**Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005)** - che nel dettare norme valide per l'intero settore pubblico, incide anche sulla gestione dell'istituto nell'anno di riferimento. Più in dettaglio, la predetta legge inserisce il vincolo della crescita della spesa pubblica non oltre un certo limite.

In particolare, l'art. 1, comma 5, sancisce che la spesa complessiva prevista nel bilancio non può superare il 2% delle previsioni assestate per l'anno 2004 facendo salvi, ai fini dell'individuazione del tetto massimo, solo gli incrementi di spesa per prestazioni economiche istituzionali.

A rafforzare il contenimento delle spese, ovvero a limitarne ulteriormente la crescita, interviene l'ulteriore limite contenuto nell'art. 1, comma 57, secondo il quale le spese complessive di competenza e di cassa (al netto di quelle per il personale, delle partite di giro e dei rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzione di debiti) possono crescere in misura non superiore all'ammontare delle spese effettivamente impegnate e pagate nell'anno 2003 incrementato del 4,5%.

Infine, l'art. 1, comma 449, stabilisce che "i piani di investimento immobiliare deliberati dall'INAIL sono approvati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e gli investimenti sono orientati alle finalità annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro della salute e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

**Legge 4 febbraio 2005, n. 11** – con la quale sono state fissate norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

**Legge 11 febbraio 2005, n. 15** – che detta modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente norme generali sull'azione amministrativa.

**Legge 23 febbraio 2006, n. 51** – che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 30 dicembre 2005, dettando altresì disposizioni urgenti in relazione alla validità del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) (art. 39-septies).

**Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82** - che ha introdotto importanti novità relative al codice dell'amministrazione digitale in linea con gli sviluppi dell'innovazione tecnologica nell'ambito della pubblica amministrazione.

**Legge 31 marzo 2005, n. 56** – che ha dettato misure per l'internazionalizzazione delle imprese nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore.

**Decreto legislativo del 15 aprile 2005, n. 76** – che ha definito le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'art. 2 comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53.

**Decreto legislativo del 15 aprile 2005, n. 77** – che ha definito le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

**Legge 18 aprile 2005, n. 62** – che ha dettato disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ( legge comunitaria 2004 ).

**Legge 14 maggio 2005, n. 80** – che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 14 marzo 2005 n. 35, contenente "disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali".

All'articolo 5, comma 4, è previsto che, alla realizzazione di infrastrutture con modalità di project financing, possono essere destinate anche le risorse costituenti investimenti immobiliari degli enti previdenziali pubblici.



**Decreto legislativo del 27 maggio 2005, n. 101** – che ha dettato ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38.

**Legge 13 giugno 2005, n. 118** – contenente delega al Governo per la disciplina dell'impresa sociale.

**Legge 17 agosto 2005, n. 168** - che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 30 giugno 2005 n. 115, contenente disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione.

**Decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 186** – che ha dato attuazione alla direttiva 2002/74/CE concernente la tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

**Decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 187** – che ha dato attuazione alla Direttiva 2002/44/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti da vibrazioni meccaniche.

**Legge 28 novembre 2005, n. 246** – che ha dettato norme di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

**Legge 2 dicembre 2005, n. 248** – che ha convertito il decreto legge 30 settembre 2005 n. 203 recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Tale legge ha recepito, negli articoli da 11 ter a 11 terdecies, le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 del decreto legge 17 ottobre 2005 n. 211, non convertito.

In particolare, l'articolo 1, comma 4, di quest'ultimo decreto legge prevedeva – per l'anno 2005 – la riduzione nella misura del 10% (o comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore del provvedimento) degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di Enti ed Organismi pubblici. Veniva stabilito, inoltre, che le somme provenienti dalla predetta riduzione, come specificato al comma successivo,

dovevano essere versate da ciascun Ente, entro il 30 giugno 2006, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961.

## **B. Decreti ministeriali e regolamenti.**

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 10 gennaio 2005** – con il quale sono rivalutate, a partire dal 1° gennaio 2001, le rendite in favore dei medici colpiti dall'azione dei raggi x e delle sostanze radioattive. Il decreto, inoltre, riliquida le stesse rendite per gli anni 2002, 2003 e 2004.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 17 gennaio 2005** - con il quale sono state fissate, per l'anno 2005, 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 (art. 1 e 4. c. 1 del D.L. n. 317/1987, convertito in legge n. 398/1987).

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 luglio 2005** - con il quale è stato modificato l'art. 53 del D.P.R. n. 1124/1965 (Testo unico sugli infortuni) nella parte riguardante la denuncia di infortunio presentata dal datore di lavoro per via telematica.

La nuova disciplina, pertanto, nell'ottica della ulteriore semplificazione dei rapporti tra INAIL e datore di lavoro, tende ad evitare che quest'ultimo sia tenuto ad inviare copia del certificato medico del quale l'INAIL sia già venuto in possesso da altra fonte.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 agosto 2005** – con il quale è stata approvata la proposta dell'INAIL (contenuta nella delibera del Presidente Commissario straordinario n. 332 in data 6 luglio 2005) circa i nuovi importi dell'assegno di incollocabilità di cui all'art. 180 T.U., disponendo, pertanto, la rivalutazione di tale assegno nella misura di € 214,64 con decorrenza a partire dal 1° luglio 2005.

Come ogni anno, l'importo viene determinato in relazione alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo intervenuta nel biennio precedente (anni 2003 e 2004) risultata pari al 2,0%.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 agosto 2005 -**

Con il quale è stata prevista l'applicazione della disciplina indennitaria per il riconoscimento del "danno biologico" anche per l'agricoltura.

Per la copertura degli oneri relativi al danno biologico per l'anno 2003, è stata stabilita una specifica addizionale da applicare sui premi e sui contributi assicurativi, pari al 3,93% del contributo assicurativo dovuto per il medesimo anno 2003.

La procedura per l'applicazione dell'addizionale per danno biologico in agricoltura sarà interamente gestita dall'INPS, Istituto incaricato della riscossione unificata dei premi e del contributo di previdenza ed assistenza sociale dovuti dai lavoratori subordinati ed autonomi del settore agricolo.

Successivamente il predetto Istituto provvederà al versamento all'INAIL della quota parte relativa all'assicurazione antinfortunistica.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 9 agosto 2005 -**

mediante il quale viene fissata l'addizionale sui premi assicurativi per l'anno 2003 di cui all'art. 13, c. 12, del D.L.vo n. 38/2000.

Pertanto, l'addizionale sui premi assicurativi delle gestioni industria e medici esposti a radiazioni ionizzanti per la copertura degli oneri relativi al danno biologico per l'anno 2003, viene determinata in misura pari a 0,92% del premio assicurativo dovuto per il medesimo anno 2003.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 20 settembre**

**2005** - mediante il quale è determinata la rivalutazione delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL, con decorrenza 1° luglio 2005, per il settore industria.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 20 settembre**

**2005** - mediante il quale si provvede alla rivalutazione delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL, con decorrenza 1° luglio 2005, per il settore agricoltura.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 20 settembre**

**2005** - mediante il quale si provvede alla rivalutazione delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL in favore dei medici colpiti dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive, con decorrenza 1° luglio 2005.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 20 settembre 2005** – con il quale si provvede alla determinazione della retribuzione convenzionale per la liquidazione delle rendite INAIL per i tecnici sanitari di radiologia medica con decorrenza 1° luglio 2005.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 30 settembre 2005** – con il quale si dettano disposizioni per il lavoro accessorio ai sensi dell'art. 72 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni.

**Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 17 novembre 2005** – con il quale si dettano disposizioni per i contratti di inserimento lavorativo ai sensi dell'art. 54 comma 1 lettera e) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per la definizione delle aree territoriali ove il tasso di disoccupazione femminile sia inferiore almeno del venti per cento di quello maschile o in cui la disoccupazione femminile superi del 10 per cento quella maschile.

**Decreto Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 23 dicembre 2005** - con il quale sono stati individuati gli ulteriori immobili degli Enti previdenziali che sono passati – a titolo oneroso – al patrimonio disponibile dello Stato.

### **C. Atti di specifico interesse.**

**Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica in data 11 febbraio 2005, n. 1** – che ha dettato misure finalizzate all'attuazione nelle pubbliche amministrazioni delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di protezione dei dati personali.

**Sentenza Corte Costituzionale del 12 aprile 2005, n. 144** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12 (disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio

successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione.

**Sentenza Corte Costituzionale del 20 aprile 2005, n. 145** – relativa all'ambito di applicazione territoriale delle misure per l'accessibilità dei siti internet ai disabili.

**Sentenza Corte Costituzionale del 10 maggio 2005, n. 191** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 9 del Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

**Sentenza Corte Costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 384** – che è intervenuta sulle ispezioni, vigilanza sul lavoro, competenza stato-regioni, federalismo.

**Sentenza TAR Lazio del 5 maggio/7 luglio 2005, n. 5454** – che ha deciso in merito ai disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro.

**Provvedimento della Banca centrale europea del 1° dicembre 2005** - con il quale viene fissato al 2,25%, con decorrenza 6 dicembre 2005, il tasso minimo di partecipazione per le operazioni di rifinanziamento principale dell'eurosistema (ex TUR).

In ragione di tale adeguamento, viene fissato all'8,25% il tasso di interesse dovuto per rateazioni e dilazioni di pagamento per premi ed accessori; mentre è pari al 7,75% la nuova misura per le operazioni di calcolo delle sanzioni civili.

### **3. FINI ISTITUZIONALI**

L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali in Italia è affidata ad un ente pubblico di previdenza, come in Austria, Germania, Francia, Svizzera e Lussemburgo ed è esercitata dall'INAIL ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Nell'ultimo trentennio, la tutela antinfortunistica ha subito una profonda e radicale trasformazione per effetto dell'ampia produzione legislativo-giurisprudenziale che ne ha dilatato l'area di applicazione sia riguardo ai soggetti che per l'oggetto e per le attività assicurate.

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.

Nei precedenti referti veniva segnalata la necessità di procedere ad un aggiornamento complessivo della normativa ormai datata che disciplina le funzioni dell'INAIL attraverso una completa rivisitazione dell'impianto normativo del T.U. n. 1124/1965 i cui principi ispiratori vanno adeguati ad un contesto economico-sociale profondamente mutato.

A tale esigenza è stata attribuita particolare importanza e ad essa hanno fatto più volte riferimento i dibattiti che si sono svolti in seno agli organi di governo al fine di individuare tempi e modalità di un percorso che potessero essere condivisi e per ciò stesso positivamente valutati per le conseguenti modifiche normative.

Tale intento è stato purtroppo frustrato dalla complessità dei problemi da risolvere e dalla necessità di sottoporre il progetto separatamente ai vari organi in ragione della diversa competenza di ciascuno.

Ciò ha rallentato un processo che, come detto innanzi, doveva esser unitario e avrebbe dovuto comportare un coinvolgimento fattivo di tutti gli organi dell'Ente al fine di pervenire a soluzioni condivise da sottoporre in modo incisivo e pressante alle Camere del Parlamento.

In tale intendimento le strutture tecniche hanno formulato alcune indicazioni operative di cui si farà cenno nel successivo capitolo relativo alle prestazioni erogate dall'Ente.

Nel corso dei citati dibattiti è emersa comunque l'idea che, in attesa di una complessiva revisione del Testo Unico Infortuni, si potesse quantomeno elaborare una proposta di riforma a stralcio sulla base delle seguenti linee guida: abbassamento del grado di invalidità da indennizzare in capitale dall'attuale 6% al 4%; abbassamento dal 16 all'11% del grado di invalidità da indennizzare in

rendita, comprendendo nella rendita sia una quota per il ristoro del danno biologico sia una quota per l'indennizzo delle conseguenze patrimoniali della menomazione; rivalutazione periodica degli importi indicati nelle "Tabelle indennizzo danno biologico" in capitale e in rendita; estensione dei parametri di valutazione del danno biologico a tutti gli istituti giuridici, riguardanti gli invalidi del lavoro con rideterminazione dei gradi di invalidità stabiliti dalle vigenti disposizioni per accedere alle relative provvidenze.

Nel corso del 2005 è stata predisposta dall'ANMIL una proposta di riordino della normativa in materia di tutela dei rischi da lavoro, secondo modalità sostanzialmente analoghe alle linee guida di cui sopra è cenno.

Detta proposta (A. C. 5611), presentata in Parlamento il 9 febbraio 2005, non ha avuto seguito in quanto, non avendo iniziato il proprio iter parlamentare, la naturale scadenza della legislatura ne ha impedito l'ulteriore corso tanto che, nel 2006, è stata ripresentata alla Camera (n. 8/C) ed assegnata il 6 giugno 2006, in sede referente, alla XI Commissione Lavoro.

Sempre nel 2006 l'INAIL ha ritenuto possibile procedere, nell'immediato, al semplice adeguamento in via amministrativa della "Tabella indennizzo danno biologico" colmando così una lacuna presente nell'art. 13 del citato decreto 38.

Ciò al fine di conservare inalterato nel tempo il valore economico delle prestazioni INAIL, rispondendo all'esigenza di garantire costantemente i "mezzi adeguati alle esigenze di vita" di cui all'art. 38 della Costituzione.

Infatti mentre le prestazioni economiche che indennizzano il danno patrimoniale erano state rivalutate periodicamente sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 11 del citato decreto 38, gli importi degli indennizzi per danno biologico erano rimasti immutati.

A tale disegno venne data attuazione con la delibera n. 87 in data 28 febbraio 2006, con cui il Consiglio di amministrazione formulava proposte per la rivalutazione della "Tabella" degli indennizzi del danno biologico, nonché per il miglioramento del livello delle prestazioni economiche.

Va in proposito richiamato quanto altra volta evidenziato dalla Sezione sulla inidoneità a risolvere con procedure amministrative questioni che, pur condivisibili per le elevate finalità sociali cui tendono, necessitano delle indispensabili modifiche normative da effettuare, nel caso di specie, integrando il citato art. 13 con la previsione dell'adeguamento di che trattasi.

In mancanza di tali presupposti la citata delibera inviata al Ministero del lavoro per l'adozione dei conseguenti provvedimenti non ha potuto avere ulteriore corso stante il parere contrario del Ministero dell'economia e delle finanze.

Rimanendo nel tema delle modifiche normative, va ricordato quanto disposto dall'art 782 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) che inserisce dopo l'art. 13 del più volte citato decreto 38/2000 un art. 13 bis recante "Disposizioni in tema di menomazione dell'integrità psico-fisica". La norma estende, per gli infortuni sul lavoro verificatisi e le malattie professionali denunciate a decorrere dal 1° gennaio 2007, la nozione di menomazione dell'integrità psicofisica (danno biologico) ad altri istituti giuridici riguardanti gli invalidi del lavoro, già disciplinati con riferimento alla nozione di attitudine al lavoro di cui all'art. 74 del Testo Unico n. 1124 del 1965.

### **A) Finanziamento dell'assicurazione.**

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese a carico dell'assicurazione, nei paesi dell'Unione europea vengono adottati sistemi diversi. Infatti in alcune nazioni è data priorità alla solidarietà interaziendale, suddividendo le spese tra gli assicurati; in altre, invece, l'accento è posto sul carattere assicurativo del premio, segmentando i rischi e promuovendo l'individualizzazione dei premi che vengono considerati come incitazione alla prevenzione.

In Italia il finanziamento dell'INAIL, ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto 38/2000, avviene innanzitutto attraverso la individuazione a fini tariffari di sottogestioni separate nell'ambito della gestione industria (industria, artigianato, terziario ed altre attività).

Si ricorda in proposito che le norme hanno previsto la revisione del sistema tariffario resa indispensabile a causa delle molteplici problematiche sollevate nel tempo dalle categorie interessate, considerata la sua diretta incidenza sulla determinazione dei "premi" nel settore industria. È stato così previsto il frazionamento dell'unitaria gestione dell'industria in quattro separate sottogestioni (industria, artigianato, terziario ed altre attività), eliminando il sistema di tariffazione unica fino ad allora vigente per la determinazione dei premi ordinari e 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.

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.

La prima realizzazione dei quattro distinti conti economici è stata effettuata in occasione della predisposizione del bilancio di previsione 2001, operando un delicato lavoro di analisi dei dati ricavabili dalle banche dati e dalla contabilità finanziaria onde ripartire le prestazioni istituzionali risalendo alle posizioni assicurative da cui avevano avuto origine. I totali furono presi a base di calcolo per la ripartizione degli accantonamenti già quantificati nel conto economico della gestione industria unitariamente considerata.

Solo nel 2004 è stato elaborato da parte della Consulenza statistica attuariale un documento che ricostruiva, anno per anno, dal 1950 al 2002, l'anticipazione sia per la quota capitale che per quella relativa agli interessi nelle quattro sottogestioni confermando la continua diminuzione del peso relativo al sottosectore industria. In sintesi le entrate correnti sono ripartite in base all'incidenza percentuale dei premi mentre le spese istituzionali sono ricondotte alle prestazioni economiche permanenti immediatamente riconducibili ai sottosettori.

Inoltre gli oneri riferiti alle contribuzioni obbligatorie vengono ripartiti secondo lo stesso criterio usato per le entrate, le altre spese di parte corrente sono calcolate in base ad un coefficiente misto che tiene conto dell'incidenza sia delle entrate che delle spese e gli interessi compensativi vengono infine ripartiti secondo i criteri di cui al suddetto studio della Consulenza statistica attuariale.

Nelle tavole 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 2005.

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 e nella tabella 3 sono riportate le entrate contributive accertate suddivise nelle quattro gestioni, così come illustrate nel bilancio consuntivo 2005.

Il rapporto tra le entrate e le spese del rendiconto finanziario è positivo per tutte le gestioni e sottogestioni, ivi compresa la sottogestione industria. Il dato relativo a quest'ultima si pone, infatti, in controtendenza rispetto a quello riportato nel precedente referto nel quale era stata evidenziata una differenza negativa di 307.183.642 euro, tra il totale delle entrate correnti ed il totale delle spese

correnti, per cui l'avanzo economico della gestione industria nel suo complesso era attribuibile solo alle sottogestioni artigianato, terziario ed altre attività.

Per il 2005, invece, come emerge dal conto consuntivo che contiene la suddivisione tra le quattro sottogestioni, il rapporto tra gli analoghi dati della sottogestione industria (cfr. tabelle A e B del conto economico) evidenzia un avanzo finanziario di 187.726.319 euro.

## **B) L'attività di prevenzione per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro.**

### 1. Ruolo dell'Ente e linee evolutive.

Con riferimento al decreto legislativo n. 626, in data 19 settembre 1994, alla legge 242, in data 19 marzo 1996 nonché al decreto legislativo n. 38/2000, l'ambito delle competenze dell'INAIL in tema di prevenzione può essere ricondotto riassuntivamente alle tematiche della informazione, formazione, consulenza ed assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

In tale ambito nel 2005 sono state dettate dal CIV linee di indirizzo tese a riaffermare una più puntuale qualificazione del duplice ruolo dell'INAIL di tutela dei lavoratori e di garanzia verso i datori di lavoro che vede la prevenzione quale iniziale momento di un processo teso alla cura, alla riabilitazione ed al reinserimento lavorativo e sociale del lavoratore.

Prevenzione che va vista nella sua stretta interdipendenza con l'andamento infortunistico e si pone quale presupposto di quella tutela integrale di cui l'INAIL è garante.

Un particolare accento è stato posto sulla esigenza di una ridefinizione complessiva dei ruoli e delle competenze attribuendo all'INAIL funzioni che valorizzino adeguatamente il patrimonio conoscitivo di assoluta eccellenza in campo statistico e scientifico in armonica connessione con le attribuzioni dell'Istituto.

Ciò in una logica di semplificazione e razionalizzazione dei ruoli funzionale al superamento di una legislazione complessa, disorganica e caratterizzata dalla presenza di una pluralità di enti ed istituzioni operanti nella materia.

Anche il Consiglio di amministrazione ha mostrato particolare sensibilità in materia occupandosi a più riprese dell'argomento ed istituendo una commissione consiliare per la prevenzione che ha svolto una intensa ed articolata attività di analisi sulle cui conclusioni, non ancora definitive e quindi non ancora declinabili in provvedimenti operativi, si farà cenno appresso.

Il Consiglio di amministrazione, inoltre, con la delibera n. 438, in data 28 settembre 2005, in relazione agli obiettivi gestionali dell'area prevenzione del piano triennale, ha approvato gli interventi per la sicurezza nel lavoro e gli schemi di accordo da stipulare a livello regionale ed ha altresì costituito per l'attuazione di detto piano una "task force" sotto la diretta responsabilità del Direttore generale.

L'obiettivo che si è inteso perseguire con tale delibera ha riguardato essenzialmente la definizione dei principi informatori dell'azione dell'INAIL in materia di prevenzione, i criteri generali da porre a base degli interventi, gli indirizzi programmatici per il breve e medio periodo dando impulso ad iniziative finalizzate alla riduzione dei rischi lavorativi, ai bisogni di sicurezza dei lavoratori ed alle esigenze di sviluppo dei fattori di competitività del sistema produttivo nazionale.

In tal modo si è avviato un complessivo ed articolato disegno di strategie, fortemente indirizzato a potenziare il ruolo dell'Istituto sul territorio, per una risposta sempre più diretta e calibrata alle esigenze ed alle specificità locali, ponendo i presupposti di sostegno a tale processo di sviluppo dal centro alle direzioni regionali, puntando a strutturare un impianto di sinergie ed interazioni in particolare con le Regioni per la realizzazione delle politiche prevenzionali territoriali.

Scelta questa rispondente alle esigenze di agire in logiche di sistema in cui le Regioni esprimono un ruolo fondamentale sul territorio e quanto mai opportuna in relazione al mancato riassetto normativo in tema di salute e sicurezza sul lavoro, ambito questo in cui l'Ente può proporsi, per assetto organizzativo e caratteristiche professionali, al fine di coniugare il momento territoriale ed il momento centrale della programmazione, pianificazione e operatività.

L'impegno dell'Istituto è stato rivolto a trovare ed impostare concrete forme di cooperazione inter-istituzionale ed a consolidare quelle già in atto per svolgere più efficacemente il ruolo di sostegno affidato al sistema della pubblica amministrazione fornendo una risposta sempre più diretta e calibrata alle esigenze di prevenzione del mondo del lavoro.

A tal fine gli interventi sono stati diretti a migliorare i livelli di programmazione e di attuazione degli interventi e promuovere la rete della pubblica amministrazione: una rete di protezione sociale e di garanzia di diritti nel sistema prevenzionale pubblico, in quanto le attività di prevenzione richiedono, per loro natura, collaborazioni tra professioni diverse e sinergie di ruoli e competenze.

Le più recenti direttive europee in materia di salute occupazionale hanno esplicitato il bisogno di approcci innovativi che consentano di affrontare i problemi "del lavoro e sul lavoro" in una logica di sistema.

Al giudizio di apprezzamento per le iniziative succitate devono accompagnarsi osservazioni critiche che in parte ricalcano quelle formulate dal CIV il quale, pur rilevando che si trattava del primo formale tentativo di dare una risposta organica sul terreno dell'impianto metodologico e delle scelte organizzative funzionali ai suddetti indirizzi programmatici, ha osservato, tra l'altro, che era necessario quantomeno ipotizzare i tempi della programmazione e della realizzazione delle attività da parte della predetta task-force nonché indicare l'entità ed i criteri di ripartizione delle risorse economiche indispensabili allo sviluppo dei contenuti del piano in questione.

Deve, inoltre, aggiungersi che la finalità di tale organismo era essenzialmente quella di evidenziare il ruolo propulsore dell'Istituto in campo prevenzionale, nell'ottica del contenimento del fenomeno infortunistico e tecnopatico.

Non sembra che tale obiettivo sia stato conseguito e questo anche per la complessità della nuova struttura e per il cospicuo numero dei suoi componenti che, avendo ruoli e connotazioni diversificate, avrebbero richiesto adeguate misure di coordinamento. Fra l'altro, dato il carattere sperimentale di tale iniziativa, erano previste informative trimestrali che però non sono state effettuate cosicché mancano elementi per compiere qualsiasi valutazione della efficacia di tale iniziativa.

Rimane tuttavia la considerazione che l'iniziativa in questione ha comunque posto in luce l'esigenza di affrontare con strumenti innovativi una tematica come quella della prevenzione che, per la sua complessità ed importanza, è meritevole di ulteriori considerazioni .

Infatti, l'accento che anche di recente è stato posto sulle gravi conseguenze economico-sociali degli incidenti sul lavoro richiede, in linea generale, un ripensamento dell'attuale sistema di prevenzione e, per quanto concerne l'INAIL, occorre incidere profondamente sull'efficacia degli interventi che attualmente gli sono consentiti e, nella prospettiva della razionalizzazione dell'intero settore, studiare la praticabilità di un possibile ampliamento delle sue competenze da coordinare con quelle attribuite ad altri Enti.

L'ovvia considerazione dalla quale sembra si debba partire è rappresentata dal carattere assicurativo delle attribuzioni dell'Istituto che, come tutti gli enti similari, rimane più o meno inciso dalle conseguenze del verificarsi dell'evento assicurato a seconda della sua maggiore o minore entità e gravità.

Di qui un interesse a prevenire tali eventi che non è solo di carattere economico e finanziario ma involge importanti riflessi di solidarietà sociale che attendano alla speciale tutela del lavoratore costituzionalmente garantita.

In sintesi, l'entità degli infortuni e delle malattie professionali deve essere qualificata come ineludibile parametro per correlare la prevenzione con la riduzione dei rischi.

Come in precedenza accennato, si ritiene opportuno riferire su alcune linee di tendenza che sono emerse durante i lavori della Commissione consiliare sulla prevenzione che ha individuato possibili percorsi con riferimento alle specifiche attribuzioni dell'Istituto in campo prevenzionale che, come già detto, si concretano nelle attività di informazione, formazione e consulenza.

E' stato posto in evidenza che l'attività di informazione e formazione presuppone la conoscenza dei fenomeni correlati al mondo del lavoro che notoriamente rientra nel patrimonio culturale dell'INAIL.

L'Ente inoltre dispone di un imponente ed insostituibile bagaglio di dati informatici che consentirebbe, unitamente alle conoscenze acquisite sul campo dall'attività ispettiva, di adottare decisioni appropriate in quanto fondate su una completa e articolata visione circa le cause, l'entità e la dislocazione del fenomeno infortunistico.

Sembra da condividere in proposito che gli interventi da effettuare debbano necessariamente tener conto delle realtà territoriali nettamente differenziate non solo negli aspetti economico-sociali.

In tale contesto occorre tener conto dal dato normativo di cui ai commi 366 e seguenti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) sui distretti industriali che sono anche sottoposti a specifica regolamentazione da parte di alcune Regioni.

Nei limiti in cui al distretto verrà riconosciuta la qualificazione di realtà unitaria avente soggettività giuridica per la fiscalità, la finanza, la ricerca e lo sviluppo ecc. altrettanto potrebbe disporsi anche per la prevenzione degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali individuando strumenti innovativi specificamente funzionali alla realtà dei vari distretti.

In questo quadro potrebbe essere valorizzata la vocazione dell'INAIL che, come detto sopra, è strettamente correlata alle sue attribuzioni cosicché si giustificerebbe pienamente l'impiego di risorse finanziarie anche cospicue.

In proposito si segnala che in data 16 febbraio 2007 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge recante "Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza sul lavoro" che affronta argomenti di particolare interesse per l'Istituto

avendo ad oggetto la delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Con riferimento alle problematiche sopra descritte, si presenta quindi per l'INAIL un'occasione particolarmente importante per evidenziare e sottoporre alle valutazioni del Parlamento la necessità di un miglioramento dei livelli di tutela dei lavoratori medesimi.

Del resto, un indice dell'importanza delle attribuzioni e della particolare qualificazione dell'Istituto rispetto alla subietta materia è costituito dal riferimento che il disegno di legge fa all'INAIL quale elemento essenziale del sistema informativo ed Ente sul quale ricadranno gli oneri del finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza delle piccole e medie imprese da realizzarsi nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto.

Si auspica che l'istituto, in vista dei lavori parlamentari, sappia adeguatamente rappresentare nelle sedi istituzionali l'importanza che la tematica della prevenzione riveste formulando precise indicazioni in merito al ruolo sostanziale ed alle specifiche competenze ed esperienze che l'Ente possiede e quindi potrebbe idoneamente approfondire nella suddetta materia.

Tali prospettazioni dovrebbero consentire l'adozione di modifiche normative che riconoscano all'Istituto una funzione di maggiore partecipazione in senso attivo al fine di non perpetuare una visione inadeguata dell'INAIL, quale esclusiva fonte di risorse finanziarie a cui attingere, orientamento che già in passato è stato evidenziato ed ha costituito occasione di rilievo da parte di questa Sezione.

## 2. Miglioramento delle misure di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo n. 38/2000.

Per quanto concerne specifiche iniziative adottate in campo prevenzionale deve riferirsi che anche nel corso dell'anno 2005 l'INAIL ha proseguito la sperimentazione - prevista dall'art. 23 del D.Lgs. n. 38/2000 - per il finanziamento di programmi di adeguamento alla normativa vigente che, nell'intento di rafforzare il carattere prevenzionale del sistema tariffario, ha diversificato il carico contributivo delle aziende in relazione all'andamento dei suddetti fenomeni.

Sono state effettuate le istruttorie tecnico-prevenzionali sulle domande pervenute nonché le verifiche amministrative e contabili sulla documentazione prodotta dalle imprese ammesse. Sono stati adottati i provvedimenti autorizzativi

previsti anche al fine di ammettere al finanziamento tutte le domande ammissibili, sia dal punto di vista tecnico-prevenzionale sia da quello dell'affidabilità bancaria.

Con le risorse ancora a disposizione scaturenti dalle precedenti iniziative (bandi 2002/2004), il Consiglio di amministrazione dell'INAIL con delibera n. 585, in data 23 novembre 2005, ha autorizzato l'attivazione di un terzo bando.

Ai primi due bandi hanno partecipato 14.134 imprese.

L'analisi di questi dati per settore produttivo evidenzia che i settori più interessati sono quelli delle macchine (lavorazione metalli, macchine, mezzi di trasporto: 21%) e dell'agricoltura (lavorazioni agricole, pesca, alimenti: 21%), seguiti dal settore "varie" (sanità, servizi, spettacoli, scuole: 13%).

Dall'analisi delle domande per tipologia di impresa risulta che le piccole e medie imprese rappresentano il 56% delle imprese partecipanti, l'artigianato il 27% e l'agricoltura il 17%.

L'articolazione territoriale evidenzia la concentrazione su cinque regioni sia delle domande che dei beneficiari: Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Veneto. Il complesso di tali cinque regioni raggiunge oltre il 62% delle domande.

Di particolare importanza è la ripartizione degli importi richiesti per assi di finanziamento, perché consente di analizzare su quali tipologie di intervento le imprese hanno concentrato gli sforzi di miglioramento della sicurezza sul lavoro. Gli interventi hanno riguardato, in particolare, adeguamento delle macchine alle norme CE, gli interventi di miglioramento su impianti, apparecchi o dispositivi e gli interventi strutturali sugli ambienti di lavoro.

Sulla scorta dei dati sopra riportati e dell'esperienza acquisita sono state quindi eseguite prime analisi sugli esiti della sperimentazione finora condotta, al fine di individuare le modifiche necessarie per ottimizzare gli interventi, in prospettiva di una eventuale istituzionalizzazione degli stessi. A tal fine sono state analizzate le cause che hanno impedito un maggiore afflusso di domande di partecipazione ai diversi bandi e sono state individuate le proposte di modifica da discutere con le parti sociali e da sottoporre ai competenti organi.

Infatti in occasione dei primi due bandi 2002 e 2004 sono state presentate circa 14.000 domande per i programmi di adeguamento, a fronte di una possibile platea di circa 3.000.000 di potenziali destinatari. La motivazione risiede, senza dubbio, nella difficoltà di accesso al credito bancario.

La concessione del mutuo da parte degli Istituti di credito è subordinata alla concessione di garanzie reali o personali spesso ritenute dalle ditte troppo onerose anche in relazione all'importo del finanziamento.

Ciò è dovuto anche al fatto che le imprese potevano rivolgersi solo alle banche appartenenti al Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) individuato dall'INAIL: in diversi casi, quindi, le imprese richiedenti hanno dovuto aprire nuovi rapporti con banche diverse dalle proprie, le quali hanno spesso richiesto garanzie maggiori.

Inoltre, la lunghezza dell'iter di approvazione ha costretto diverse aziende a stipulare pre-finanziamenti con ripercussioni economiche aggiuntive.

Anche l'eccessiva lunghezza dei tempi per la concessione dei finanziamenti è responsabile del ridotto afflusso di domande.

Il meccanismo attualmente utilizzato - che prevede, come stabilito dall'art. 23 del decreto 38/2000, l'approvazione delle liste dei programmi finanziabili da parte del Consiglio di amministrazione dell'Istituto - comporta, infatti, che anche qualsiasi successiva rettifica o riammissione debba essere approvata dal Consiglio con conseguente dilatazione dei tempi di concessione del contributo alle aziende interessate.

Altro fattore di ridotta appetibilità del finanziamento è anche l'eccessiva complessità dell'intero iter e della compilazione della domanda, che richiede spesso l'intermediazione onerosa di consulenti.

Di particolare rilevanza è inoltre ritenuta la limitata possibilità di accedere al finanziamento in conto capitale, solo in via subordinata rispetto a quello in conto interessi e per una parte soltanto rispetto all'investimento effettuato dall'impresa. Inoltre tale tipologia di finanziamento è stata riservata dal vigente regolamento soltanto ai programmi che presentano particolare valenza e qualità ai fini prevenzionali e caratteristiche di estensibilità ad altre realtà produttive.

Solo parzialmente, invece, ha inciso il timore di evidenziare eventuali carenze sul rispetto delle norme antinfortunistiche con il rischio di conseguenze negative di vario genere nei confronti dell'Istituto e, ipoteticamente, anche nei confronti di altre pubbliche amministrazioni.

Si ricorda, in proposito, che tra i requisiti necessari per l'ammissione ai finanziamenti, viene richiesta la regolarità contributiva.

La possibile concomitanza di finanziamenti agevolati da parte di altre Amministrazioni pubbliche europee, centrali e locali, ha inciso in modo vario e non omogeneo sul territorio, in relazione alle diverse realtà locali.

Le Direzioni regionali sono state interessate, sulla base dell'esperienza acquisita, a formulare proposte al fine di rendere strutturale e permanente il finanziamento alle imprese, finora gestito in forma sperimentale nell'intento di ricondurre il sostegno alla prevenzione nell'ambito delle attività e delle spese istituzionali dell'Ente.



Le indicazioni più rilevanti emerse hanno riguardato la possibilità di ancorare l'incentivazione economica ad esigenze territoriali e settoriali, gestendo risorse e procedure in modo decentrato e attuando la collaborazione con gli organismi locali e le parti sociali come mezzo principale sia per collegare gli interventi alla realtà socio-economica delle aziende sia per consentire una azione prevenzionale veramente efficace.

Circa le modalità tecniche di attuazione, è emersa la necessità: di studiare soluzioni mirate alla semplificazione, alla tempestività ed all'incremento dell'interesse da parte delle imprese (finanziamento in conto capitale); di consentire alle imprese di accedere al finanziamento INAIL presso tutti gli sportelli bancari, ferma restando la necessità di un referente unico per l'Istituto che funga da collettore e interfaccia con il sistema bancario concordando, altresì, condizioni agevolate per le imprese aderenti (ad esempio: un tetto massimo sui tassi di finanziamento diretto); di prevedere la partecipazione delle imprese ad una parte dei costi dell'intervento in prevenzione.

Circa le procedure, le proposte hanno riguardato la periodicità del bando, la disponibilità continua on line della modulistica, domande da inoltrare solo on line e tempi certi per le varie fasi dell'iter di erogazione.

Occorrerà verificare quanto l'attività svolta e i citati accorgimenti che ne sono scaturiti riusciranno ad incidere in modo efficace sull'applicazione della norma tanto più nella prospettiva di rendere permanente tale iniziativa.

Tale obiettivo appare del tutto condivisibile in quanto attiene ad una problematica di vitale importanza per l'Istituto quale è quella della prevenzione capace di incidere direttamente sull'entità del fenomeno infortunistico di cui al successivo paragrafo.

### **C) Infortuni sul lavoro e malattie professionali.**

#### **1. Infortuni sul lavoro.**

Come risulta dalla Relazione del Presidente dell'Istituto in occasione della presentazione del Rapporto annuale 2005, gli infortuni denunciati nel corso dell'esercizio sono stati 939.566, registrando quindi circa 27.000 casi in meno rispetto all'anno precedente con una flessione pari a 2,8 punti percentuali e con una tendenza nel 2005 più favorevole rispetto ai precedenti esercizi (-1,1% nel 2004 rispetto al 2003 e -1,6% nel 2003 rispetto al 2002).

Tale tendenza assume maggior rilievo se si tiene conto che, nell'anno 2005, il numero degli occupati e quindi degli esposti a rischio, secondo l'ISTAT, è cresciuto dello 0,7%.

Analizzando l'andamento infortunistico secondo il sesso la diminuzione del 2,8% è determinata esclusivamente dai maschi, con una flessione del 4%, mentre per le donne si registra un aumento dello 0,5% in perfetta sintonia con la crescita occupazionale femminile (0,5%).

Per quanto riguarda le predette 939.566 denunce pervenute all'INAIL, esse sono così composte: 844.852 infortuni si sono verificati nell'industria e servizi, 66.286 in agricoltura e 28.428 tra i dipendenti dello Stato.

Si va delineando in maniera evidente una diminuzione anche nel numero degli infortuni mortali che da 1.328 del 2004 passano a 1.206 nel 2005, dei quali 1.065 di competenza dell'industria e servizi, 127 dell'agricoltura e 14 tra i dipendenti dello Stato.

Nel 2005 si è, quindi, verificata una riduzione di 72 casi nell'industria e servizi, di 48 casi in agricoltura e di 2 casi per i dipendenti dello Stato.

Il risparmio di vite umane è da attribuire anche alla significativa contrazione dei casi mortali tra gli infortuni in itinere che nel 2005 scendono a 280 rispetto ai 301 del 2004, confermando l'inversione di tendenza registrata nel 2003 rispetto al 2002 che con 396 casi aveva toccato il picco massimo. Tale dato positivo può essere in parte ricondotto al perdurare degli effetti delle disposizioni in materia di circolazione stradale, in particolare la c.d. "patente a punti", entrate in vigore a metà del 2003.

Occorre peraltro rilevare che purtroppo non si riscontra analogo andamento favorevole per quanto attiene al dato complessivo degli infortuni in itinere per i quali si conferma il trend negativo già segnalato nei precedenti referti ed il consistente incremento che ha caratterizzato anche gli esercizi 2004 e 2005.

#### Infortuni in itinere avvenuti nel periodo 2003-2005 e denunciati all'INAIL

Anno	Totale Infortuni			Mortali		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Agricoltura	1.219	1.211	1.390	13	18	13
Industria	74.612	79.503	81.210	338	274	233

Infatti l'Amministrazione ha posto in evidenza che, a fronte del generale decremento degli infortuni, diminuiti, come detto sopra, nel 2005 del 2,8% rispetto al 2004, quelli avvenuti "in itinere" costituiscono oltre il 20% dei casi.

Gli infortuni in itinere, relativi alla gestione industria e servizi, denunciati nel 2005 sono stati 81.210 a fronte di 79.503 nel 2004 e 74.812 nel 2003.

Per quanto attiene al relativo indennizzo sono disponibili solo i dati relativi agli infortuni avvenuti nel 2004 per i quali, a tutto il 30 aprile 2006 risultano riconosciuti e quindi liquidati solo 5.058 casi.

L'incremento degli infortuni in itinere è in parte correlato agli infortuni che si verificano con l'uso del mezzo privato che, per ovvi motivi, nelle grandi città assume sempre più quel carattere di "necessità" prescritto dalla legge 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 che incide anche sulla certezza dei dati statistici.

Analizzando i dati relativi agli infortuni sotto il profilo della disaggregazione sul territorio, nell'industria e servizi si riscontra un calo omogeneamente diffuso nelle regioni del Centro-Nord mentre al Sud (Calabria, Abruzzo, Molise e Sardegna) si registrano incrementi modesti; in agricoltura, invece, si assiste ad una diminuzione generalizzata, eccetto che per la Liguria, con un incremento dell'1%.

La positività dei predetti risultati non trova tuttavia concordi le rappresentanze sindacali che ne sottolineano la parzialità evidenziando che le statistiche, elaborate solo sui lavoratori "regolari", non tengono in alcun conto il lavoro sommerso, fonte "privilegiata" dei più gravi accadimenti dannosi (per la mancanza di ogni forma di prevenzione) che non assurgono neanche alla dignità di infortunio o tecnopatìa, in carenza del presupposto formale dello stesso rapporto di lavoro.

Tutte queste considerazioni valgono a maggior ragione per i lavoratori extracomunitari. I dati ufficiali forniti dall'ISTAT evidenziano che l'incidenza degli stranieri sulla popolazione residente è del 4,1%, in aumento rispetto al 2004 in cui si attestava al 3,4.

Gli immigrati vivono e lavorano prevalentemente nelle regioni del Nord (64%) in particolare in Lombardia, in Emilia Romagna e Veneto.

Nel centro Italia la quota di stranieri è del 24% e raggiunge punte massime in Umbria. In relazione alla provenienza, le comunità maggiormente presenti sono quelle dell'Europa centrale, più che raddoppiate rispetto al 2001, con una crescita del 127,8%.

Gli Ucraini hanno fatto registrare un incremento straordinario negli ultimi 3 anni passando da meno di 9.000 unità a 93.000; i Rumeni da meno di 75.000 a

249.000 e gli Albanesi, che rappresentano la comunità più numerosa, sono passati da 173.000 a 317.000.

Rispetto al sesso, quello che per la popolazione straniera complessiva è un rapporto sostanzialmente equilibrato, diventa decisamente favorevole per le donne nel caso dell'Ucraina, dell'Equador e del Perù, mentre tra i residenti africani ed asiatici il rapporto volge a favore degli uomini.

Le professioni svolte degli occupati stranieri rientrano per lo più tra quelle non qualificate: manovale edile, bracciante agricolo, operaio nelle imprese di pulizia, collaboratore domestico ed assistente familiare.

Per quanto riguarda gli infortuni, le denunce presentate dai lavoratori extracomunitari risultano aver subito una flessione del 5% rispetto all'anno precedente. Occorre tuttavia tener conto sia di quanto sopra precisato in merito al lavoro sommerso, sia della ulteriore circostanza che, proprio a partire dal 2005, nelle statistiche relative agli extracomunitari non vengono più considerati i lavoratori provenienti dai 10 paesi entrati a far parte della UE da maggio 2004.

In conclusione, il trend positivo del fenomeno infortunistico che emerge dall'esame dei soli dati ufficiali, se reale, si pone come significativa premessa per intensificare e migliorare il complesso degli interventi attuati in questo settore.

In proposito deve concordarsi pienamente su quanto rilevato in varie occasioni da parte di tutti gli organi dell'Istituto circa l'impegno a non "abbassare la guardia" e a non indulgere a forme di trionfalismo nella affermata consapevolezza che dietro ai numeri ci sono persone che subiscono danni talvolta irreversibili o eventi addirittura letali.

## 2 . Malattie professionali.

Come è noto si può definire malattia professionale qualsiasi stato morboso che possa essere posto in rapporto causale con lo svolgimento di una qualsiasi attività lavorativa.

Si tratta quindi di manifestazioni morbose di vario tipo che possono insorgere non solo nel corso dell'attività lavorativa di un individuo ma anche dopo l'abbandono dell'attività stessa, persino a distanza di molti anni.

Tempi così lunghi rendono spesso assai difficile l'accertamento e la corretta codificazione dell'infermità.

La medicina del lavoro sviluppatasi a partire dall'inizio del secolo XX è stata in grado di creare precise classificazioni tra i lavoratori sicuramente esposti a determinati rischi che presentano sintomi clinici e di laboratorio di fatto quasi

specifici cosicché diventa più semplice l'accertamento del nesso causale per dimostrare l'eziologia lavorativa della malattia.

Conseguentemente è stata elaborata la figura di malattia tabellata cui si riconnette il concetto di "presunzione legale d'origine" che costituisce la base del sistema di lista.

Tuttavia il procedere delle osservazioni da parte degli studiosi di malattia del lavoro, ha evidenziato l'aumento del numero degli agenti eziologici tecnopatici che non solo producono le malattie specifiche inizialmente loro attribuite ma talora anche malattie atipiche che possono anche essere confuse con malattie comuni, per cui le forme classiche di malattie professionali tendono a farsi sempre più rare mentre sono invece più frequenti quelle atipiche alle quali si presta un'attenzione maggiore che per il passato.

Le malattie non tabellate non possono avvalersi, nell'accertamento dell'eziologia professionale, della "presunzione legale di origine", essendo posto in capo all'assicurato l'onere della prova.

Tutto ciò premesso, risultano presentate all'INAIL 26.332 denunce per tecnopatie manifestatesi nel 2005, pochi casi in meno rispetto al 2004, a sostanziale conferma della media registrata nei quattro anni precedenti che si attestava sui 26.500 casi l'anno.

Qualche variazione è invece apprezzabile all'interno delle singole gestioni assicurative: infatti l'industria e servizi, in cui si concentra circa il 95% dei casi, ha registrato una lieve riduzione delle denunce rispetto al 2004 mentre le gestioni agricoltura e dipendenti in conto Stato, che raccolgono il restante 5% dei casi, segnalano un aumento raggiungendo rispettivamente 1.284 e 310 denunce.

Per quanto attiene invece alla già segnalata minore incidenza delle malattie tabellate rispetto a quelle non tabellate, il numero complessivo di casi segnalati nell'industria è stato pari a 3.500 per le malattie tabellate e 16.615 per le non tabellate.

In crescita sono i tumori e le neoplasie, con oltre 1.400 casi denunciati nel 2005. Trattasi di un fenomeno che gli esperti del settore, per una serie di fattori di varia natura, ritengono ancora sottostimato.

Tra le patologie neoplastiche riferibili a pregressa esposizione all'amianto la più frequente è il mesotelioma (pleurico 70-80%, peritoneale 20-25%), malattia professionale tabellata ascritta, insieme al carcinoma polmonare, alla voce 56 del D.P.R. 336/1994.

I mesoteliomi maligni da asbesto hanno una prognosi infausta con una sopravvivenza media di 12-15 mesi dall'inizio della sintomatologia e di sette mesi dalla diagnosi.

Di tutti i tumori professionali denunciati all'INAIL nel 2005, circa la metà sono riferibili a pregressa esposizione ad amianto.

La tabella di seguito rappresenta l'andamento, negli ultimi sei anni, dei casi denunciati e riconosciuti di malattie neoplastiche causate dall'asbesto.

<b>Neoplasie da asbesto manifestatesi in ciascun anno e denunciate all'INAIL</b>						
<i>Anno di manifestazione</i>						
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>DENUNCIATE</b>	461	644	694	686	665	715
<b>di cui: RICONOSCIUTE</b>	346	486	531	519	501	506
<b>VALORI PERCENTUALI</b>	75,1	75,5	76,5	75,7	75,3	70,8
Aggiornamento al 30 ottobre 2006						

Il numero della denunce nei diversi anni è soggetto a variazioni in funzione dei tempi di istruttoria delle malattie professionali necessari per una corretta attribuzione dei codici delle patologie.

Il numero dei casi riconosciuti dall'Inail presenta un andamento tendenzialmente crescente anche in relazione ai tempi necessari per l'istruttoria, che per la specifica tipologia di malattia professionale risulta necessariamente lunga.

Il fenomeno si consolida negli anni più recenti.

Nel precedente referto si era fatto cenno ad una questione suscettibile di presentare riflessi nel mondo del lavoro.

Si fa riferimento all'inclusione, nella lista II) dell'elenco delle malattie professionali, del gruppo 7 "Malattie psichiche e psicosomatiche da disfunzioni dell'organizzazione del lavoro".

Tale inclusione qualifica le malattie psichiche o psicosomatiche da costrittività organizzativa tra quelle a limitata probabilità di origine lavorativa inserendosi nella nota problematica del "mobbing".

A riguardo si richiama quanto esposto nel predetto referto circa le questioni che in proposito erano sorte e che avevano determinato la proposizione di due distinti ricorsi al TAR del Lazio aventi ad oggetto la circolare INAIL n. 71 del 17 dicembre 2003 e il decreto ministeriale in data 27 aprile 2004 emanato nel frattempo.

In proposito si ricorda che il primo di tali ricorsi era stato accolto con decisione del 5 maggio 2005 nella assorbente considerazione che l'approccio

dell'Ente alla vicenda di mobbing segue la struttura logica dell'accertamento delle malattie c.d. "tabellate" tanto che la circolare detta istruzioni sulla individuazione della sussistenza dei fattori di nocività e sulla diagnostica delle patologie che da questi potrebbero derivare senza però nulla dire sul nesso di causalità, invece sempre necessario ed il cui onere probatorio è e resta addossato in capo al solo lavoratore.

Ad una diversa conclusione il TAR era invece pervenuto circa l'impugnativa del citato decreto ministeriale giacché esso non consente certo l'indennizzo in via generale ed automatica per i casi di mobbing contemplati ma assolve alla semplice funzione della raccolta del dato epidemiologico per verificare l'eventuale modificazione o integrazione di tali tabelle con l'indicazione di patologie da costrittività del resto indicate tra quelle a bassa probabilità di dipendenza dal rapporto di lavoro.

Contro la decisione relativa al primo dei due citati ricorsi, l'Istituto aveva proposto appello al Consiglio di Stato in ordine al quale si faceva riserva di notizie che tuttavia non si è ancora in grado di fornire in quanto l'udienza di discussione non è stata ancora fissata.

#### **D) Prestazioni erogate dall'Ente.**

##### **1. Prestazioni economiche.**

Come evidenziato nel precedente referto, 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 aspirazione di una tutela integrale del lavoratore, destinata ad estendersi al di là degli interventi economici e curativi, anche al recupero e al reinserimento sociale e lavorativo delle persone disabili.

La mondializzazione delle economie e lo sviluppo delle nuove tecnologie relative al mondo del lavoro, hanno determinato mutamenti che hanno avuto importanti riflessi sull'assicurazione contro i rischi professionali.

Il notevole sviluppo dei servizi a discapito dell'industria, la comparsa di nuove forme di lavoro (tele lavoro, lavoro precario, lavoro autonomo), il mutamento dei modi di produzione (sub fornitura, esternalizzazione, ecc.) la femminilizzazione di numerose attività e l'invecchiamento della popolazione sono

tutti mutamenti che incidono sull'assicurazione dei rischi professionali. Ed infatti, con la terziarizzazione dell'occupazione e lo sviluppo dell'economia dei servizi, la natura del lavoro cambia: aumentano gli incidenti di circolazione insieme ad alcune patologie come i disturbi muscoloscheletrici e quelli derivanti da stress.

Anche la diffusione del lavoro precario continua a creare problemi.

Le carriere professionali si svolgono presso aziende diverse, con passaggi molto rapidi dall'una all'altra, il che rende difficile sia fornire le prove dell'esposizione a rischio (i tradizionali elementi di prova quali cartellini di presenza, cartelle cliniche dell'azienda, testimonianze dei colleghi, non potranno essere raccolti facilmente specie se l'azienda nel frattempo non esiste più), sia ottenere il riconoscimento della natura professionale di alcune malattie (in particolare quelle a comparsa ritardata come il cancro).

Quanto sopra premesso va evidenziato che, anche per il 2005, trova conferma la contrazione del c.d. "portafoglio rendite", manifestatasi nel corso degli ultimi anni e derivante, tra l'altro, dall'effetto di trascinarsi della normativa sul danno biologico che, elevando dall'11% al 16% la soglia di indennizzabilità dei danni permanenti, ha prodotto un notevole decremento nella costituzione delle rendite.

Infatti le nuove rendite costituite al 31 dicembre 2005 ammontano a circa 14.500 a fronte delle circa 16.000 al termine del precedente esercizio mentre il totale di quelle in gestione, pari a 1.076.686 nel 2004 è passato a 1.052.693 nel 2005. Di conseguenza anche la spesa relativa ha subito una contrazione passando da circa 4.990 milioni di euro per il 2004 a circa 4.976 milioni per il 2005.

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.

## 2. Cura e riabilitazione.

In materia di cure e riabilitazione si sta consolidando il convincimento che l'INAIL verrebbe meno alle sue importanti e qualificate attribuzioni se non aggiungesse alla tradizionale funzione assicurativa lo svolgimento di tutto un complesso di attività 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.



Con il decreto n. 38/2000 si è tentato di ovviare agli effetti prodotti dalla riforma ospedaliera (1968) e sanitaria (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.

Anche per quanto riguarda la presente questione è, pertanto, necessario procedere ad una modifica del T.U. 1124/1965 .

In proposito si riferisce che, come risulta da un progetto elaborato dalle strutture tecniche dell'Ente, si dovrebbe perseguire l'obiettivo strategico di recuperare forme di tutela sanitaria privilegiata per gli infortunati ed i tecnopatici, assegnando all'INAIL il ruolo di governo e di responsabilità gestionale e finanziaria di tutte le attività mirate a:

- 1) garantire un complesso integrato di interventi curativi, riabilitativi, socio-assistenziali, di fornitura e assistenza protesica, di prevenzione secondaria, di riqualificazione professionale e di supporto all'autonomia e all'integrazione sociale;
- 2) offrire la suddetta garanzia con uguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale, anche per mezzo di interazioni con le strutture nazionali e territoriali del SSN, attraverso l'utilizzo di servizi di mercato e la diretta fornitura di prestazioni e servizi di eccellenza volti anche a supplire ad eventuali carenze di mercato connesse alle effettive esigenze degli infortunati.

Ciò consentirebbe di definire con chiarezza il ruolo dell'INAIL, quale soggetto che integra l'offerta pubblica di prestazioni sanitarie per il perseguimento dei compiti istituzionali, superando le difficoltà nascenti dallo stato attuale della legislazione che ha conferito alle Regioni funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela della salute.

Sarebbe così possibile delineare gli esatti termini in cui si pone l'impegno che l'INAIL ha assunto da qualche anno in campo sanitario, teso ad attuare una tutela globale del lavoratore ed a destinare una parte delle proprie risorse per la realizzazione di strutture ospedaliere specialistiche ed allo svolgimento diretto di attività sanitaria attraverso la gestione di Centri di riabilitazione destinati, in via prioritaria, agli infortunati sul lavoro.

Si ricorda che, tra le strutture sanitarie da destinare a centri di riabilitazione gestiti direttamente dall'INAIL e annualmente individuate dal Ministero della salute con propri decreti, si era riferito nel precedente referto del solo centro di riabilitazione motoria di Volterra, operativo dall'anno 1999.

Con delibera del Consiglio di amministrazione n. 350 in data 20 luglio 2005, è stata prorogata la convenzione con la ASL n. 5 di Pisa fino al 31 dicembre 2006 per dare continuità al rapporto di collaborazione con la ASL, che risulta

indispensabile per il funzionamento del Centro di Volterra e strategico per l'INAIL, atteso che il Centro stesso rappresenta un esempio concreto di svolgimento di un'attività di tipo strettamente riabilitativo rivolta in favore sia degli infortunati sul lavoro sia degli assistiti del Servizio Sanitario Nazionale (nel 2005 circa 400 pazienti per un fatturato complessivo di 2 milioni e cinquecentomila euro).

Il Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 559 in data 20 dicembre 2006, ha provveduto al rinnovo della citata convenzione per un periodo di un anno e quindi fino al 31 dicembre 2007 e ciò nonostante il mancato chiarimento del quadro normativo di riferimento che aveva dato luogo alla stipula di un Protocollo di intesa con il Ministero della Sanità di cui alla delibera consiliare n. 234/2005.

Infatti tale Protocollo ha formato oggetto di osservazioni da parte del Collegio Sindacale in ordine alle competenze dell'INAIL in materia di cura e riabilitazione in rapporto alla distinzione tra prestazioni incluse ovvero escluse dai livelli essenziali di assistenza.

Il Collegio, nel ribadire la non conformità dello schema di protocollo d'intesa alla normativa vigente, eccepiva di conseguenza che tutte le convenzioni attuative e quindi anche quella in parola, stipulate a livello regionale, risulterebbero inficiate.

Di conseguenza il Collegio dei sindaci si è determinato ad inviare gli atti alla Procura Regionale della Corte dei conti del Lazio per le valutazioni di competenza.

Ciò stante questa Sezione si astiene dal formulare valutazioni di merito ritenendo soltanto di dover sottolineare ancora una volta la necessità che vengano sollecitati interventi normativi atti a chiarire, come si è detto sopra, l'ambito dell'attività riabilitativa che l'Istituto può esplicare nei confronti degli infortunati sul lavoro, non ritenendosi sufficienti le iniziative intraprese dall'Ente per promuovere sul punto un intervento dei Ministeri competenti.

Quanto sopra premesso si riferisce che attualmente risulta che sono stati concordati con il Ministero della salute due protocolli d'intesa, il primo dei quali riguarda prestazioni sanitarie firmato di recente dal Ministro della salute.

Trattasi di un accordo che ridefinendo i rapporti funzionali e finanziari tra strutture sanitarie INAIL e SSN, tende a creare le condizioni "convenzionali" per iniziative operative che consentano di erogare con tempestività e completezza le cure necessarie ed utili per il reintegro delle condizioni di salute e della capacità lavorativa, assicurando omogeneità di trattamento a livello nazionale.

L'altro protocollo d'intesa riguarda il termalismo terapeutico e mira a riattivare, nei confronti degli infortunati che si trovano in stato di inabilità

temporanea assoluta al lavoro, i trattamenti di riabilitazione in ambiente termale, con lo scopo anche di verificare l'efficacia dei trattamenti stessi rispetto alle terapie tradizionali, in termini di riduzione dei tempi di recupero funzionale e dei postumi, nonché di conseguente contenimento dei costi.

Ancora con riferimento alle prestazioni erogate dell'Ente per cure e riabilitazione, occorre soffermarsi sull'attività esplicata negli appositi centri protesi e di riabilitazione motoria indirizzata al recupero ed al reinserimento sociale e lavorativo delle persone disabili che caratterizza in una forma del tutto specifica la missione dell'Istituto.

Particolare cenno va fatto alla struttura di Vigorso di Budrio che ha da sempre formato oggetto di attenzione da parte degli Organi dell'Istituto a conferma del ruolo guida che il citato Centro protesi 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.

Nel corso del 2005, l'Amministrazione, anche servendosi del concorso di qualificata competenza esterna, ha ritenuto di affrontare in modo approfondito il tema delle possibili opzioni strategiche ed organizzative, con l'obiettivo di rafforzare il posizionamento di eccellenza progressivamente conquistato nel campo dell'attività protesica e di favorire il confronto competitivo con le altre realtà produttive operanti a livello nazionale ed internazionale.

Lo studio ha riguardato il confronto con le più importanti realtà del settore protesico e riabilitativo, nonché l'analisi della situazione attuale e le opzioni strategiche di valorizzazione.

Sulla base delle risultanze emerse, il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 387 del 26 luglio 2005, ha approvato alcune linee guida per l'elaborazione del piano di attività finalizzato allo sviluppo ed alla valorizzazione del citato centro, i cui punti essenziali sono il mantenimento della sua natura pubblica, la sua articolazione sul territorio, le strategie di espansione ed il nuovo modello organizzativo.

In attuazione delle predette linee guida, sono state individuate le aree di crescita che presentano maggiori opportunità di sviluppo e cioè le aree commerciale, riabilitazione, assistiti del servizio sanitario nazionale, mercato estero e privato, strumenti informatici e di controllo e supporto, valutazione linee produttive e parco fornitori, integrazione del nuovo modello organizzativo del Centro con il contesto INAIL ed area della ricerca.

Sempre per quanto concerne l'attività in campo riabilitativo e protesico, già nel precedente referto veniva segnalato che presso la Direzione regionale Puglia

era stato avviato un Centro di Informazione, Assistenza e Consulenza (C.I.A.C.) per neurolesi.

In particolare il progetto era mirato alla "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.

Nel corso del 2005 il centro ha svolto la prevista attività di sperimentazione organizzativa finalizzata a verificare le modalità del servizio più idonee alle esigenze degli utenti.

L'operatività della struttura è stata garantita utilizzando - in part time - personale medico, sanitario non medico (infermieri, fisioterapisti, tecnici rx), funzionari nonché personale tecnico del citato centro di Vigorso di Budrio.

L'attività è stata organizzata programmando l'accesso periodico (in media ogni due - tre mesi) del personale tecnico del Centro protesi INAIL presso il C.I.A.C.; in tal modo è stata garantita sia la consulenza tecnologica nella individuazione degli ausili, sia la fase di adattamento e personalizzazione.

E' stata altresì prevista l'attivazione di collaborazioni con istituti universitari: in particolare, è stata attivata una Convenzione con l'Istituto di Psicologia, nella quale si contempla la partecipazione di tirocinanti alle attività del CIAC nonché una convenzione con l'Istituto di Biomeccanica del Politecnico di Bari, finalizzata all'evidenziazione di possibili ricerche nell'ambito della progettazione di personalizzazioni degli ausili.

Al dicembre 2005 risultano esser stati assunti in carico per consulenza, assistenza ed informazione 110 soggetti, quasi tutti di sesso maschile e con età media di circa cinquanta anni.

Trattasi di un risultato altamente positivo tenuto conto che nel 2004 erano stati assistiti 26 pazienti.

Come appare evidente da quanto detto sopra, trattasi di un impianto progettuale ed operativo particolarmente complesso per l'esplicazione di funzioni aventi alta valenza medico sociale che andrebbero adeguatamente implementate, previa analisi di costi e benefici.

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

### 3. Reinserimento al lavoro.

L'INAIL attua la cosiddetta "presa in carico" del disabile da lavoro anche attraverso attività finalizzate al suo reinserimento socio-lavorativo, offrendo

interventi di sostegno che permettono l'acquisizione di nuove competenze e la valorizzazione delle capacità residue e delle nuove abilità.

I progetti di riqualificazione professionale hanno, quindi, lo scopo di ricollocare la persona disabile nel mondo del lavoro in linea con le disposizioni della legge 68/1999 che ha segnato il passaggio dal "collocamento obbligatorio" al "collocamento mirato".

L'Istituto, pertanto - in attuazione delle previsioni dell'art. 24 del D.lgs. n. 38/2000 e del successivo Regolamento di attuazione (delibera C.d.A. n. 695/2000) - svolge un ruolo particolarmente importante nella individuazione e gestione di tutti i meccanismi di reinserimento dei disabili da lavoro nel mondo produttivo.

Nello specifico, i progetti formativi di riqualificazione professionale, destinati ai disabili da lavoro con invalidità superiore al 33%, vengono elaborati in relazione a due elementi:

- la valutazione della persona disabile sotto il profilo psico-socio-ambientale, attitudinale e delle competenze professionali ed abilità residue;
- le esigenze del mercato del lavoro locale.

Tali valutazioni sono effettuate da équipes multidisciplinari, composte da un nucleo base, costituito da medico, funzionario socio-educativo e responsabile amministrativo cui si aggiunge di volta in volta qualsiasi altra figura professionale ritenuta necessaria per la valutazione del caso concreto.

I corsi di riqualificazione sono solitamente tenuti da agenzie formative specializzate nel settore della formazione delle persone disabili.

Alla data del 30 giugno 2006, risultano approvati globalmente dal Consiglio di amministrazione n. 224 progetti formativi di riqualificazione professionale su tutto il territorio nazionale, per un totale di n. 1.277 disabili interessati, di cui n. 476 già reinseriti nel mondo produttivo. Tutto ciò a fronte di un impegno finanziario per complessivi € 14.101.342,54.

I progetti formativi di riqualificazione professionale hanno riguardato, in particolare, attività di tipo alberghiero, artigianale, informatico, esecutivo e di elevata specializzazione.

Tali progetti sono stati elaborati in relazione alle esigenze del mercato del lavoro locale ed i migliori risultati si sono ottenuti con l'attivazione di specifici percorsi di riqualificazione per mansioni espressamente richieste, tramite i centri per l'impiego, da singole aziende che hanno, successivamente, permesso un immediato reinserimento del disabile in ambito produttivo, con pieno soddisfacimento dell'azienda stessa.

Nella maggior parte dei casi, i disabili sono stati reinseriti nello specifico settore e mansione per i quali erano stati riqualificati ed i reinserimenti risultano essere stati facilitati dall'effettuazione - nell'ambito dei percorsi formativi - di periodi di stage aziendali, spesso con l'affiancamento di un tutor, che hanno permesso ai disabili di mettere in pratica le conoscenze teoriche acquisite.

Per quanto concerne il superamento o abbattimento delle barriere architettoniche sul posto di lavoro, l'Istituto finanzia interventi alle piccole e medie imprese partendo dalla convinzione che il reinserimento lavorativo dei disabili sia direttamente connesso alla possibilità di accedere, senza ostacoli, agli ambienti aziendali e di usufruire di postazioni di lavoro adeguate.

Alla data del 30 giugno 2006, risultano approvati dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto n. 49 progetti per il superamento o abbattimento delle barriere architettoniche, a fronte di un impegno finanziario di € 700.140,70.

I progetti hanno riguardato interventi finalizzati a realizzare servizi igienici accessibili, ascensori, piattaforme elevatrici, servoscala, rampe di accesso nonché ad adeguare postazioni di lavoro, attrezzature e porte, rendendo accessibili gli ambienti di lavoro.

Relativamente alla situazione finanziaria, nello schema riepilogativo che segue, si evincono impegni ed erogazioni relativi a ciascun esercizio.

<b>ANNO</b>	<b>PROGETTI FORMATIVI (n.)</b>	<b>PROGETTI ABBATT. TO BARRIERE (n.)</b>	<b>IMPORTO DELIBERATO (euro)</b>	<b>PAGAMENTI sul capitolo 385 (euro)</b>
2001	21	1	7.610.392,31	145.271,00
2002	71	21	4.231.979,08	1.994.853,00
2003	47	10	1.088.561,24	2.849.975,00
2004	28	9	638.464,51	1.326.762,10
2005	39	6	844.344,15	1.067.792,46
2006	18	2	387.741,95	773.279,12 (*)
<b>TOTALE</b>	<b>224</b>	<b>49</b>	<b>14.801.483,24</b>	<b>8.157.932,68</b>

(\*) importo al 6.12.06

Dall'esame specifico delle attività espletate emerge che l'opportunità offerta dall'art. 24 è stata colta e concretizzata prevalentemente nelle Regioni del nord e centro Italia. Le ragioni di ciò vanno ricercate soprattutto nella presenza al Centro-Nord di un maggior numero di aziende tenute all'obbligo del collocamento mirato (con più di 15 dipendenti) e, di contro, nelle difficoltà presentate dal mercato del lavoro meridionale.

Il periodo di sperimentazione ha fatto emergere notevoli spazi di miglioramento per l'utilizzo delle citate risorse finanziarie cosicché l'amministrazione ha attuato opportuni aggiustamenti in coerenza con le diverse esigenze riscontrate in sede di pratica attuazione delle norme di riferimento.

Le strutture tecniche dell'Ente hanno previsto iniziative finalizzate alla semplificazione delle procedure e all'ampliamento delle tipologie di interventi finanziabili nonché all'incremento degli importi destinati alla specifica copertura finanziaria dei singoli progetti.

Le principali novità possono riassumersi nei seguenti punti:

- ampliamento della platea dei disabili da riqualificare: non più solo lavoratori disoccupati con inabilità superiore al 33%, ma anticipazione dell'intervento dell'Istituto a favore dei lavoratori infortunati prima della perdita del posto di lavoro;

- concessione di finanziamenti per percorsi di riqualificazione professionale aventi lo scopo di sviluppare un'idea imprenditoriale proposta da uno o più disabili e di fornire ai disabili interessati le conoscenze e competenze necessarie per la successiva, eventuale gestione dell'attività stessa;

- incremento della copertura finanziaria per i progetti di superamento/abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese con una più alta percentuale di rimborso della spesa, soprattutto nel caso in cui i progetti presentino caratteristiche di innovazione, completezza ed esportabilità ad altre realtà aziendali e/o nel caso in cui le opere siano connesse alla nuova assunzione di disabili.

Già in occasione dei precedenti referti veniva segnalato che era ormai venuto a scadere il triennio sperimentale previsto dall'art. 24 del decreto n. 38/2000 per il finanziamento dei progetti sopramenzionati.

Comunque, in relazione ai positivi risultati del complesso delle citate iniziative previste in via sperimentale, sarebbe stato auspicabile che tali forme di sostegno finanziario fossero state affidate all'Istituto con apposita norma legislativa, in forma strutturale e permanente.

L'accoglimento della soluzione prospettata avrebbe consentito, da un lato, di non disperdere le competenze acquisite e la positiva esperienza maturata, anche in termini di sinergie con le altre istituzioni e, dall'altro, di dare concrete risposte alle forti aspettative di reinserimento lavorativo dei disabili da lavoro, qualificando ulteriormente la missione dell'Istituto nel segno di una apprezzabile linea di continuità.

Al contrario, occorre rilevare che il comma n. 626 dell'art. 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Finanziaria 2007), attribuisce al CIV la competenza di definire, in via sperimentale per il triennio 2007/2009, d'intesa con i Ministri del lavoro e della pubblica istruzione e con gli Enti locali, indirizzi programmatici per la promozione ed il finanziamento dei progetti degli Istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore per l'abbattimento delle barriere architettoniche o

l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro.

Il CIV dovrà determinare altresì l'entità delle risorse da destinare annualmente alle finalità di cui sopra utilizzando a tal fine anche le risorse disponibili a conclusione delle iniziative di attuazione del citato art. 24 del decreto legislativo n. 38/2000.

Sulla base degli indirizzi definiti il Consiglio di amministrazione dell'INAIL dovrà indicare i criteri e le modalità per l'approvazione ed il finanziamento dei singoli progetti.

Si fa riserva di fornire valutazioni in proposito una volta che le citate iniziative saranno adottate ma occorre precisare fin da ora che la predetta disposizione normativa, avendo decorrenza dal 1° gennaio 2007, data di entrata in vigore della legge finanziaria, incide sull'impiego dei fondi di cui trattasi ancora non utilizzati, con la conseguenza che, per tali somme, il vincolo di destinazione ha ora come unico possibile oggetto l'abbattimento delle barriere architettoniche riferite ai citati istituti di istruzione dato che non sarebbe conforme a legge l'ulteriore utilizzazione di tali fondi ai sensi del citato art. 24 del decreto 38/2000.

E' intuitivo quindi che vengono a cadere, perché riferite ad una diversa platea di beneficiari, tutte le indicazioni di miglioramento progettuale di cui si è fatto cenno innanzi, vanificando, contrariamente a quanto si auspicava nei precedenti referti, gli indubbi vantaggi che sarebbero derivati al mondo del lavoro dall'applicazione della normativa in questione.

### **E) Denuncia Nominativa Assicurati (DNA).**

Come riferito nel precedente referto, il decreto legislativo n. 297 del 19 dicembre 2002 (art. 7, comma 2 bis) aveva previsto l'abrogazione della Denuncia Nominativa Assicurati (DNA) di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 a decorrere dalla data che doveva essere stabilita con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata.

L'INAIL, non avendo ricevuto alcuna direttiva in merito alla effettiva cessazione del servizio DNA, aveva continuato a gestirlo, assumendo, peraltro, in via cautelativa, iniziative dirette a limitare la durata dei contratti di fornitura per l'acquisizione delle DNA da fax e prevedendo nei contratti la possibilità di recesso anticipato con un minimo preavviso.



Nel contempo, nella consapevolezza che la citata banca dati doveva rappresentare un momento di continuità rispetto ad ogni eventuale sistema alternativo di gestione delle comunicazioni obbligatorie, l'amministrazione ha continuato ad investire nella ottimizzazione delle procedure e sul miglioramento della qualità dei dati.

Peraltro, recentissime disposizioni finalizzate all'emersione, già in vigore o in via di approvazione, hanno previsto a carico dei datori di lavoro l'obbligo di comunicare l'assunzione prima dell'instaurazione del rapporto di lavoro.

L'art. 36 bis del decreto legge 223/2006 ( c.d. Decreto Bersani - Visco) convertito nella legge n. 248/2006 dispone, infatti, che nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nel settore edile, i datori di lavoro sono tenuti a darne comunicazione al Centro per l'impiego, mediante documentazione avente data certa, il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti.

In tale normativa si inserisce la legge finanziaria 2007 che, oltre ad estendere tale obbligo alla generalità dei settori lavorativi, dispone, al comma 1182, che "fino alla effettiva operatività delle modalità di trasferimento dei dati contenuti nei moduli per le comunicazioni obbligatorie di cui al decreto previsto dall'art. 4 bis, comma 7, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, resta in vigore l'obbligo di comunicazione all'INAIL di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000 n. 38, da effettuarsi esclusivamente attraverso strumenti informatici".

Tale circostanza ha determinato la necessità per la quasi totalità degli utenti INAIL di spostarsi sui canali di comunicazione on line, cosicché l'Istituto ha registrato nel giro di pochi giorni, un aumento dei flussi precedenti e non è stato sempre in grado di gestire il servizio con la dovuta correttezza.

Quanto sopra dimostra la validità delle osservazioni altra volta formulate sulla necessità di un dimensionamento della rete informatica dell'INAIL che sia capace anche di assorbire un incremento del flusso dei dati che possa esser determinato da circostanze eccezionali o non prevedibili che potrebbero anche determinare, come nel caso di specie, il blocco dei servizi.

Attualmente l'INAIL è impegnata a potenziare la propria infrastruttura tecnologica decidendo nel frattempo di mantenere per tutti gli utenti la possibilità di usare anche gli altri canali telematici precedentemente a disposizione e cioè call center e fax.

#### **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.

Va altresì richiamata la normativa generale in materia di organizzazione amministrativa per i riflessi in ordine alle procedure di nomina ed al contenuto del rapporto come, ad esempio, il decreto legislativo n. 165 in data 30 marzo 2001 e le successive leggi di modifica tra le quali la legge n. 145 in data 5 luglio 2002 e la legge n. 168 in data 17 agosto 2005 che si segnala per aver, tra l'altro, introdotto per gli incarichi dirigenziali, una durata minima, fissata in tre anni ed aumentato la durata massima a cinque anni.

Si aggiunge che 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.

Peraltro, proprio il continuo evolversi della normativa di carattere generale, mette in evidenza che quella specificamente dettata per l'Istituto appare ormai datata anche in rapporto alla evoluzione intervenuta nel frattempo in ambito economico-sociale con particolare riferimento al mondo del lavoro che appare profondamente mutato rispetto all'epoca in cui la citata normativa venne emanata.

Un'occasione particolarmente favorevole per un aggiornamento poteva essere colta nell'esercizio della delega sulla riforma del sistema pensionistico il cui termine, purtroppo, è inutilmente scaduto.

Sarebbe stato infatti auspicabile affrontare e risolvere 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.

I compensi corrisposti agli organi dell'Ente, fissati con D. P. C. M. 9 maggio 2001, sono rimasti sostanzialmente invariati sino al 2005.

L'art. 1, comma 58, della legge n. 266, in data 23 dicembre 2005 (Finanziaria 2006) ha disposto che le somme riguardanti indennità, compensi,

gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposte ai componenti di organi di indirizzo direzione e controllo, consigli di amministrazione ed altri organi collegiali comunque denominati sono automaticamente ridotte del 10% degli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005.

In applicazione della predetta norma, nonché di quanto ribadito nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 1/2006, si è proceduto alla riduzione, nella prevista misura del 10% dei compensi per l'indennità di carica e per i gettoni di presenza spettanti al Presidente dell'Istituto ed ai componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza e del Consiglio di amministrazione.

Inoltre la riduzione normativa prevista è stata applicata anche sui gettoni di presenza spettanti:

- al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'Ente;
- al Presidente ed ai componenti del Collegio dei sindaci, in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai quali l'Istituto eroga direttamente le competenze. Nei confronti dei Sindaci in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze la riduzione è stata applicata direttamente dal MEF stesso, che eroga le relative competenze con successivo rimborso da parte dell'Istituto;
- ai componenti del Comitato amministratore del fondo per l'assicurazione degli infortuni domestici;
- ai componenti esterni della Commissione di stima immobiliare.

Infine la riduzione del 10% è stata applicata anche ai compensi erogati ai componenti del Nucleo di valutazione e controllo strategico.

L'importo, complessivamente quantificato in 91.000 euro, è stato accantonato in apposita posta di bilancio e reso indisponibile, in quanto, a decorrere dal primo gennaio 2006 e per un periodo di tre anni, il suddetto risparmio dovrà affluire al Fondo Nazionale per le politiche sociali.

Con riferimento ai singoli organi si precisa:

Il Presidente dell'Istituto è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica in data 10 dicembre 2003.

A norma dell'art. 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, come modificato dall'art. 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127 nonché dell'art. 3 del DPR 24 settembre 1997, n. 367, il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto; convoca e presiede il Consiglio di amministrazione; può assistere alle sedute del Consiglio di indirizzo e vigilanza; nomina i componenti dell'organo di controllo interno, d'intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Nell'esercizio delle citate funzioni ha adottato n. 28 determinazioni, tra le quali alcune in via di urgenza che a norma dell'art. 3, comma 1, lettera c) del

citato D.P.R. 367/1997 sono state sottoposte al Consiglio di amministrazione per la ratifica nella prima seduta utile successiva all'emanazione medesima.

Il Consiglio di amministrazione é 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 é insediato il successivo 28 luglio.

Con nota in data 8 marzo 2006 il Presidente dell'Istituto comunicava ai Ministeri vigilanti che uno dei due componenti scelti tra i dirigenti della Pubblica Amministrazione aveva rassegnato le dimissioni dall'incarico.

Nonostante il tempo trascorso la vacanza continua a sussistere stante l'intervenuta emanazione di provvedimenti che hanno disposto la nomina e poi la revoca del successore, con la conseguenza che il Consiglio di amministrazione, rispetto alla composizione statutaria, opera a ranghi ridotti con evidenti discrasie del suo funzionamento.

Il Consiglio di amministrazione predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo e il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione, delibera i piani d'impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e di funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica ed i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità ed i regolamenti di cui all'art. 10 della legge n. 48 in data 29 febbraio 1988; trasmette trimestralmente al Consiglio di indirizzo e vigilanza una relazione sull'attività svolta con particolare riferimento al processo produttivo ed al profilo finanziario, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Il Consiglio esercita, inoltre, ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenza degli altri organi dell'Ente (art. 3, punto 5, del citato decreto legislativo n. 479/94).

Nell'esercizio di tali competenze il Consiglio di amministrazione, nell'anno 2005, ha emanato n. 727 deliberazioni tra le quali vanno ricordate, per l'importanza che esse rivestono, quelle che hanno avuto ad oggetto la costituzione o la proroga di Commissioni consiliari.

Tale iniziativa va evidenziata ed apprezzata per l'apporto che le citate commissioni possono fornire al Consiglio attraverso l'accurata istruttoria che esse

svolgono, approfondendo con le strutture competenti argomenti particolarmente significativi per le funzioni dell'Istituto.

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.

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.

Il CIV definisce i programmi e individua le linee di indirizzo generale dell'Ente; elegge tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti il proprio Presidente; nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali; definisce, in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, nonché le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può avvalersi anche dell'organo di controllo interno per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e alla corretta ed economica gestione delle risorse; emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Ente; approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, entro sessanta giorni dalla deliberazione del Consiglio di amministrazione; in caso di non concordanza tra i due organi, il Ministro del Lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione definitiva.

Nel 2005 il CIV si è riunito con cadenza mediamente quindicinale, adottando n. 37 delibere.

Si fa riserva di riferire sul loro contenuto, se rilevante, 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. 19, in data 21 giugno 2005, con la quale il CIV ha dato attuazione, anche per tale anno, all'art. 41, primo comma, della legge n. 449, in data 27 dicembre 1947 ed all'art. 18 della legge n. 448, in data 18 dicembre 2001, concernenti la verifica degli organismi ritenuti indispensabili per la realizzazione delle citate funzioni.

Dall'esame della delibera succitata risulta che il quadro degli organismi collegiali ritenuti indispensabili è rimasto sostanzialmente invariato.

A proposito dei compensi spettanti ai citati organismi, va ricordato che l'amministrazione dovrà operare le riduzioni di cui all'art. 29 del decreto legge n. 223, in data 4 luglio 2006 convertito nella legge n. 248, in data 4 agosto 2006 come correttamente rilevato dal Collegio dei sindaci.

Per quanto concerne il Direttore generale, sul quale si è riferito in occasione dei precedenti referti, si ricorda che esso, nominato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 23 dicembre 2003 ed insediatosi il 7 gennaio 2004, ha cessato le sue funzioni a decorrere dal 7 gennaio 2007.

Il Direttore generale attualmente in carica è stato nominato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 22 dicembre 2006 su proposta del Consiglio di amministrazione che, con delibera 551 del 15 dicembre 2006, aveva indicato tre nominativi individuati tra i dirigenti generali dell'Ente. Ha assunto le funzioni in data 8 gennaio 2007.

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. L'organo dura in carica quattro anni.

Il Collegio attuale è stato nominato 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 e si è insediato il successivo 16 aprile.

Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ciascuno dei sindaci è stato collocato in posizione di fuori ruolo presso l'INAIL a decorrere dall'8 aprile 2003 fino al 7 aprile 2006.

Poiché i componenti del Collegio hanno qualifica di dirigente generale, trova applicazione nei loro confronti la normativa sulla dirigenza.

Si ricorda che la legge n. 145 del 17 luglio 2002, vigente all'epoca della nomina del Collegio, prevedeva che gli incarichi di funzione dirigenziale generale non potessero eccedere il termine di tre anni.

Successivamente la legge n. 168 del 17 agosto 2005 ha introdotto per gli incarichi in esame la durata minima di tre anni aumentandone la durata massima a cinque anni.

Nella vigenza di tale ultima norma sono intervenuti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali ciascuno dei sindaci è stato confermato nella

carica di componente del Collegio per il restante periodo del quadriennio di durata dell'Organo e quindi solo per un ulteriore anno.

Con decreto del 7 giugno 2004, uno dei rappresentanti del Ministero dell'economia, destinato ad altro incarico, è stato sostituito con altro componente designato dal Dicastero medesimo. Peraltro, essendo stato tale componente recentemente collocato a riposo, in data 6 febbraio 2007 è stato emanato ulteriore decreto di sostituzione, di concerto tra i due Ministeri.

Nell'anno 2005 il Collegio si è riunito 22 volte ed ha effettuato 4 visite di sindacazione rispettivamente presso le Sedi di Caltanissetta, Palermo, Reggio Calabria e Roma Centro.

La citata attività andrebbe ulteriormente intensificata in funzione dell'incremento della spesa totale erogata in sede periferica e del nuovo assetto delle competenze delle regioni.

## **5.IL CASELLARIO CENTRALE INFORTUNI**

Come è noto, il Casellario centrale infortuni venne istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale con R.D. 23 marzo 1922, n. 387 e trasferito, con decreto luogotenenziale 30 novembre 1945, n. 877, presso l'INAIL, dove era configurato come Unità Minore.

Assoggettato ad una nuova disciplina con la legge delega n. 144/1999 e successivo decreto legislativo di attuazione n. 38 del 23 febbraio 2000 (artt. 15-22) svolge, con autonomia gestionale, una funzione pubblica sotto la vigilanza del Ministero del lavoro.

In particolare è titolare della banca dati, relativa agli infortuni (professionali e non professionali) ed alle malattie professionali, la quale viene alimentata sia dall'INAIL, sia dagli enti che esercitano l'assicurazione contro i rischi di infortuni e i rischi derivanti dalla circolazione di automezzi.

Si avvale della struttura e delle risorse organizzative poste a disposizione dall'INAIL, secondo le indicazioni dell'organo di governo del Casellario, mediante previsione di spesa su separato capitolo nell'ambito del bilancio dell'Istituto. Tali spese sono anticipate dall'INAIL e successivamente ripartite tra i citati enti utilizzatori.

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 nell'anno 2005 ha tenuto 8 riunioni.

Come precisato nel precedente referto il Comitato di gestione in carica, ricostituito con decreto del Ministro del lavoro del 6 maggio 2005, si è insediato il 15 giugno 2005.

Per i componenti del Comitato il decreto 38/2000 non prevedeva nessun compenso sotto qualsiasi forma (compenso, gettone di presenza, rimborsi spese).

Nel decreto di ricostituzione sopra citato era previsto all'art. 2 che, con successivo provvedimento, sarebbe stata fissata, previa intesa con l'INAIL, la misura del compenso spettante ai componenti dell'organo.

In relazione alle intese da realizzare con l'INAIL, la questione venne sottoposta alle decisioni del Consiglio di amministrazione che, con deliberazione n.



469 in data 5 ottobre 2005, rimetteva la questione al Ministero del lavoro per quanto di competenza, non essendo il Comitato organo dell'Istituto.

Nel corso della seduta, peraltro, alcuni membri del Collegio sindacale rilevavano che, come già detto, il decreto 38/2000 non prevedeva alcun compenso per i componenti del Comitato, rilievo ribadito dal Collegio nel verbale n. 279 in data 17 ottobre 2005.

Ciò nonostante, a seguito di intese intercorse tra i vertici dell'INAIL e del Ministero, in data 24 marzo 2006 è stato emanato il decreto del Ministro del lavoro con il quale è stata prevista la corresponsione di una indennità annua di euro 20.000 per il Presidente e di euro 10.477,92 per i componenti.

Tale decreto non ha avuto a tutt'oggi esecuzione stanti i dubbi sollevati circa la spettanza dei compensi ai componenti del suddetto Comitato, ribaditi ancora una volta dal Collegio sindacale con verbale n. 298 in data 17 ottobre 2006.

Attualmente la questione, su richiesta del Presidente del Comitato stesso, è all'esame del Ministero del lavoro.

Al riguardo si osserva che l'INAIL dovrà porre particolare attenzione sul contenuto della decisione che sarà adottata dovendo valutare, da un lato, l'astratta possibilità dell'erogazione di tali compensi, e dall'altro, la posizione soggettiva dei componenti il Comitato, alla luce del principio di onnicomprensività della retribuzione e del titolo per cui ciascuno di essi è chiamato a farne parte, titolo che potrebbe coincidere con l'esercizio di funzioni istituzionali agli stessi attribuite.

Ciò in considerazione che l'INAIL non potrà in ogni caso accollarsi quote di oneri per spese non dovute.

Infatti l'ammontare dei compensi dovrebbe essere anticipato dall'Istituto ed essere ripartito, come tutte le altre spese di gestione, tra tutti gli enti partecipanti al Comitato sulla base della definizione del conto consuntivo relativo all'esercizio finanziario precedente cui è subordinata anche la ripartizione dei contributi tra i soggetti utilizzatori.

In ordine all'attività del Comitato, anche nel corso dell'esercizio in esame, sono state riscontrate le criticità che erano emerse nel momento dell'utilizzazione dei dati trasmessi dall'ISVAP relativamente ai sinistri per responsabilità civile auto (R.C.A.): elevato numero di scarti per incompletezza dei dati anagrafici; necessità di ripetute rettifiche dei dati con conseguente ritardo rispetto ai termini di trasmissione prescritti; serie difficoltà ad applicare il sistema sanzionatorio.

La causa di tali difficoltà è stata attribuita al fatto che il sistema informativo ISVAP è incentrato sul sinistro e non sul soggetto lesionato, sul quale si fonda invece la banca dati del Casellario.

Ciò ha inciso negativamente sull'inserimento delle comunicazioni pervenute con un conseguente significativo numero di anomalie ed una mole assai rilevante di situazioni potenzialmente sanzionabili per tardata comunicazione dei dati.

Il Comitato di gestione con delibera n. 1 in data 31 gennaio 2006 ha impegnato la direzione del Casellario a concludere entro il 30 giugno 2006 la realizzazione di una nuova procedura che consenta di recepire correttamente le informazioni relative ai sinistri R.C.A. e di rilevare le inadempienze agli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 18 del decreto legislativo 38/2000.

Ha sospeso fino alla predetta data l'utilizzo del tracciato informativo in essere, fermo restando l'obbligo da parte degli utenti di provvedere all'invio delle prescritte comunicazioni alla prima trasmissione utile, successiva al rilascio della procedura.

Ha deliberato di concordare con le imprese assicurative specifiche procedure per rettificare i dati scartati dal predetto tracciato informativo e di proseguire le azioni sollecitatorie nei confronti delle imprese totalmente inadempienti ai predetti obblighi di comunicazione.

Con delibera n. 14 in data 13 dicembre 2006, il Comitato di gestione ha individuato nel primo gennaio 2007 la data del rilascio della nuova procedura informatica per l'acquisizione delle informazioni relative ai sinistri R.C. A.

## **6. L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO**

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

Il predetto Comitato, nominato con decreto del Ministero del lavoro in data 30 aprile 2004, si è insediato il successivo 8 giugno ed ha tenuto, nel 2005, quattro sedute.

In ordine alla struttura del predetto Comitato, alle relative funzioni, all'oggetto ed al contenuto dell'assicurazione di che trattasi, si richiama quanto riferito nel precedente referto.

Dai monitoraggi trimestrali effettuati - che costituiscono lo strumento attraverso il quale l'INAIL rileva sul territorio nazionale il numero delle denunce di infortunio in ambito domestico, il grado di invalidità riconosciuto, le cause e le circostanze in cui si è verificato l'evento - emerge il seguente quadro riassuntivo, in merito all'andamento della gestione.

**INFORTUNI IN AMBITO DOMESTICO**  
(rilevazione dal 1/3/2001 al 31/12/2005)

	<i>Dal 1/3/2001 al 31/12/2005 n. casi</i>	<i>di cui per anno evento</i>					
		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Richieste di prestazioni</b>							
- Casi chiusi negativamente	4896	4	453	1038	1434	1216	751
- Casi in istruttoria	557		2	13	49	99	394
- Casi in rendita	172		32	46	50	41	3
<b>totale</b>	<b>5625</b>	<b>4</b>	<b>487</b>	<b>1097</b>	<b>1533</b>	<b>1356</b>	<b>1148</b>
<b>Rendite costituite</b>							
<b>Grado di invalidità:</b>							
33%	26		9	6	9	2	
34%	34		2	9	14	8	1
35%	44		9	14	8	13	
36%	6		1	2	1	2	
37%	6		1	2	2	1	
38%	4		1	1	1	1	
39%	3				1	2	
40%	10		2	3	2	3	
42%	3				2	1	
43%	1				1		
44%	3				1	2	
45%	7		2	1	2	1	1
47%	1					1	
48%	1			1			
50%	7		1	1	2	2	1
51%	1			1			
52%	2		1			1	
55%	2			1	1		
60%	2		2				
68%	3			2	1		
70%	2		1	1			
75%	1					1	
80%	1				1		
100%	2			1	1		
<b>totale</b>	<b>172</b>		<b>32</b>	<b>46</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>3</b>

Dal predetto prospetto si evince che - dall'1/3/2001, fase iniziale del monitoraggio, al 31/12/2005 - su un totale di 5.625 richieste di prestazioni, le rendite erogate sono state solo il 3,06% (n. 172 ) a fronte di 4.896 casi chiusi negativamente, benché siano ancora in fase istruttoria n. 557 pratiche.

Per quanto attiene specificatamente all'anno 2005, si evidenzia nelle richieste (n. 1.148) un trend nel complesso decrescente rispetto al biennio precedente (n. 1.533 nel 2003 e n. 1.356 nel 2004) ; le rendite costituite nell'anno

sono solo 3, a fronte di 751 richieste concluse negativamente; però n. 394 pratiche sono ancora in fase istruttoria.

Il numero delle iscrizioni - che, come è noto, sono obbligatorie per le persone in età compresa tra i 18 e i 65 anni che lavorano, in maniera non occasionale, per la cura della propria famiglia e dell'ambiente in cui si vive - ammonta a 2.697.989 e, di queste, n. 215.915 sono state effettuate tramite autocertificazione del reddito minimo che ne consente l'iscrizione gratuita. Per le altre è previsto il versamento di 12,91 euro.

Per quanto attiene la gestione contabile si rileva un forte squilibrio fra entrate relative ai premi introitati ed uscite per le prestazioni erogate considerato che il conto consuntivo 2005 ha registrato un avanzo economico di circa 12 milioni di euro, che - sommati a tutti gli avanzi di gestione dei precedenti esercizi - ha determinato un avanzo patrimoniale al 31 dicembre dello stesso anno che supera i 66 milioni di euro.

Con il D.M. in data 31 gennaio 2006, già peraltro citato nel precedente referto, il Ministro del lavoro ha provveduto ad estendere l'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico anche ai casi mortali e, il comma 1257 dell'art. 1 della legge n. 296, in data 27 dicembre 2006 (Finanziaria 2007) ha disposto l'abbassamento del grado di inabilità permanente indennizzabile in rendita dal 33% al 27%.

Tali interventi, seppure opportuni, non sono tuttavia idonei a riequilibrare il sistema; permane così la necessità di procedere al riassetto della intera materia, stante l'esigenza di valutare e riparametrare l'entità del premio assicurativo ed i limiti reddituali in applicazione dell'art. 11 della citata legge 493/1999, modifiche che, in relazione a quanto detto circa gli aspetti patrimoniali della gestione, vanno attuate con ogni possibile sollecitudine.

In proposito si fa presente che, stando alle stime dell'INAIL, solo poco più di un terzo dei soggetti hanno adempiuto all'obbligo assicurativo e che, comunque, anche le agevolazioni introdotte con la recente normativa non produrranno né l'inversione del trend gestionale - contabile sopra registrato né una più significativa erogazione delle rendite.

Si rileva da ultimo come, essendo trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore della legge 493/99, si imporrebbe per legge l'esazione delle sanzioni (di importo non superiore all'ammontare del premio stesso) per il mancato pagamento del premio alla scadenza fissata ed è, di tutta evidenza, la difficoltà di individuazione dei soggetti insolventi.

## **7. I CONTROLLI**

Come già evidenziato nei precedenti referti 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 n. 26 in data 26 gennaio 2000, 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.

A) Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, previsto dagli articoli 1 e 2 del citato decreto legislativo n. 286/1999, è teso a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Di seguito si riferisce sul controllo dalla Direzione centrale ispettorato e, naturalmente, su quello espletato dal Collegio dei sindaci che, ai sensi dell'art. 2403 c. c., svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

### 1) Il Controllo ispettivo.

In base al vigente Regolamento di organizzazione ed al connesso Ordinamento delle strutture centrale e territoriali, è compito della Direzione centrale ispettorato svolgere attività ispettiva al fine di rilevare situazioni particolari, valutando l'operato del personale dell'Istituto sotto il profilo disciplinare, attivandosi su richiesta del Direttore generale e per obiettivi specifici.

L'attività di verifica ispettiva, è finalizzata a fornire, attraverso il "Piano ispettivo", un quadro dei fenomeni osservati sia sotto il profilo della legittimità e correttezza amministrativa che dell'efficienza, efficacia ed economicità di gestione.

Le risultanze ispettive, infatti, costituiscono strumento principale ed essenziale che innesca il miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa

ponendo l'attenzione sull'entità delle iniziative intraprese a livello locale sulla base delle stesse indicazioni propositive scaturite dalle indagini condotte in precedenza.

Ciò consente di avere a disposizione tutti gli elementi da utilizzare ai fini della formulazione di piani di verifiche pluriennali capaci di assicurare la continuità dell'indirizzo gestionale.

L'attività, espletata nel rispetto degli indirizzi operativi all'uopo fissati dall'Istituto ha opportunamente attuato i principi ed i criteri della direttiva diramata a tutte le pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della funzione pubblica il 2 luglio 2002, direttiva che ha incentrato la funzione ispettiva sul costante miglioramento dell'organizzazione dei servizi resi all'utenza, attraverso il continuo esame dei processi lavorativi e delle relative procedure di svolgimento.

Nel corso dell'anno 2005 sono state espletate e definite n. 15 indagini ordinarie e n. 18 indagini riservate.

Come risulta dal precedente referto, per le denunce fatte da anonimi l'Istituto ha delineato un criterio per la loro valutazione nell'ovvia premessa che la vigente normativa impone l'obbligo per i pubblici ufficiali di trasmettere alla Procura della Repubblica ed alla Procura della Corte dei conti le lettere che indicano fatti circostanziati ed oggettivamente verosimili, rilevanti sul piano penale o contabile.

Con delibera n. 144, in data 15 marzo 2005, il Consiglio di amministrazione ha disposto di dare incarico al Presidente ed al Direttore generale di valutare congiuntamente tutte le lettere anonime ricevute dalle Sedi INAIL e di disporre la trasmissione alle autorità competenti delle denunce anonime circostanziate che, rivestendo carattere di oggettiva concordanza ed univocità dei relativi contenuti, appaiono rilevanti sul piano penale e/o contabile rimettendo al Consiglio di amministrazione la risoluzione dei casi dubbi.

Come si vede è stata adottata una soluzione cosiddetta "di filtro" per la valutazione della veridicità di tali denunce riservato ai soli organi di vertice dell'Istituto, che hanno contezza delle varie tematiche.

Una tale valutazione appare quanto mai opportuna a fronte di un fenomeno di malcostume in continuo incremento.

## 2) Il controllo del 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, anche per l'esercizio in esame, che atti preliminari o presupposti vengono adottati con ritardo rispetto all'atto principale del procedimento, rendendo necessario procedere a sanatorie dell'attività stessa.

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. Pertanto il Collegio è stato costretto a raccomandare nuovamente una maggiore cura nella predisposizione delle determinazioni.

Per ottemperare a tali discrasie l'Amministrazione aveva emanato nel corso dell'esercizio 2003, e successivamente aggiornato nel 2006, istruzioni per il riordino delle disposizioni in materia tese, essenzialmente, ad uniformare le modalità di predisposizione degli atti di determinazione di spesa.

Allo stato pertanto le Direzioni regionali sono tenute a trasmettere note illustrative, con cadenza trimestrale, alla Direzione centrale ragioneria che a sua volta le rimette alle valutazioni del Collegio sindacale e del Magistrato della Corte dei conti con i dati significativi di tutti gli atti di determinazione adottati, ivi compresi quelli che non comportino impegno di spesa nonché copia conforme delle sole determinazioni comportanti impegno di spesa superiore a euro 200 mila per i lavori pubblici e 50 mila per forniture e servizi. Dall'esame delle suddette note illustrative è emerso, in via generale, che le Direzioni regionali proseguono nel monitoraggio ed intervengono per l'eliminazione delle eventuali criticità rilevate.

Ancora una volta puntuali richiami sono stati fatti dal Collegio allo scrupoloso rispetto del principio dell'annualità e della veridicità del bilancio.



Altri rilievi sono stati mossi in ordine a provvedimenti relativi alla proroga di contratti scaduti in attesa dell'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica di affidamento contrattuale.

L'Amministrazione è stata più volte invitata ad attuare una adeguata pianificazione per l'espletamento delle predette procedure al fine di contenere al massimo tale fenomeno.

Il Collegio ha altresì esaminato i verbali delle verifiche di cassa effettuate dai responsabili delle strutture centrali e territoriali rilevando una riduzione delle anomalie riscontrate nelle precedenti verifiche.

Il Collegio ha inoltre effettuato due verifiche di cassa generale.

I risultati della prima verifica di cassa generale, con riferimento alla data del 30 settembre 2005, emergono dal verbale n. 288, in data 9 marzo 2006.

Al riguardo il Collegio ha osservato che l'attuale inadeguatezza della procedura informatica e la carenza di dettagliate notizie da parte dell'istituto bancario che svolge il servizio di cassa non rendono agevole all'Ente e al Collegio un esaustivo svolgimento delle operazioni di riconciliazione dei dati, conferendo così ai risultati carattere di non totale attendibilità.

Ciò premesso il Collegio ha rappresentato nuovamente l'assoluta necessità che si pervenga alla rivisitazione delle suddette procedure in accordo con l'Istituto di credito onde consentire all'Amministrazione e al Collegio stesso lo svolgimento di una compiuta verifica di cassa.

Una seconda verifica è stata effettuata con riferimento alla situazione amministrativo-contabile al 31 dicembre 2005.

Dal relativo verbale in data 7 luglio 2006 si evince che i richiesti miglioramenti procedimentali non sono stati apportati.

B) Il controllo di gestione, disciplinato dagli articoli 1 e 4 del citato decreto legislativo 286/1999 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, a norma dell'art. 14 delle Norme sull'ordinamento amministrativo - contabile dell'Ente, è esercitato, 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 al CIV specifica relazione sull'andamento produttivo e sui profili finanziari.

Come riferito nel precedente referto il controllo di gestione stenta a decollare all'interno dell'Ente, per la ancora inadeguata attuazione dei principi e criteri stabiliti nell'art. 4 del citato decreto n. 286/1999.

A ciò si aggiungono le problematiche connesse all'adeguamento dell'Ordinamento amministrativo-contabile dell'INAIL ai principi contenuti nel D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97.

Occorre infatti ricordare che il citato D.P.R. n. 97 detta, tra l'altro, i principi per rendere omogenei, all'interno del comparto denominato "settore pubblico", i requisiti tecnico-giuridici del sistema di contabilità analitica.

Lo stato d'avanzamento della prima fase di realizzazione del sistema di contabilità analitica sembra essere ormai giunto in vista del traguardo.

E' stato, infatti, realizzato il "contenitore" informatico che rende possibile l'esposizione dei dati ed è previsto, entro il 31 marzo 2007, il rilascio definitivo della "procedura" relativamente ai dati completi per l'esercizio 2005 e ad una prima analisi di quelli relativi al 2006.

Al fine di dare contezza della complessità dei problemi affrontati ed ancora da affrontare, occorre far riferimento all'attività diretta ad elaborare un progetto che individui come prima tappa l'elaborazione del modello di "consuntivo per centro di costo e di responsabilità" atto a ricondurre le spese di cui al vigente piano dei conti al modello di analisi previsto dal prospetto allegato 16 al D.P.R. n. 97/2003.

A tal proposito è stata già elaborata l'analisi di base per l'allocazione dei costi ai giusti "centri", assumendo come base di partenza ("anno zero") i dati relativi all'esercizio 2005, anno in cui è entrato pienamente a regime l'adeguamento del piano dei conti necessario e propedeutico per rendere possibile l'adozione del sistema di contabilità analitica.

È stato altresì rilasciato nel 2006, in via sperimentale, il "conto consuntivo per centro di costo e di responsabilità", sempre predisposto secondo il citato allegato, con la possibilità di verificare costi generali di amministrazione sul territorio, ripartendoli per Direzioni Regionali e Sedi provinciali o metropolitane di livello dirigenziale.

Le spese generali di amministrazione sono state individuate quale valore complessivo dei costi di gestione "propria" dell'Istituto da ripartire ai diversi livelli di competenza "verticale".

Attualmente sono in corso tutte le attività necessarie per giungere alla elaborazione della contabilità "per prodotto" che consente di confrontare il costo dei servizi e delle prestazioni erogate.

E' stato realizzato l'impianto di un progetto il cui scopo è quello di fornire a tutte le strutture dell'INAIL uno strumento di controllo direzionale con funzioni di supporto informativo e decisionale per un puntuale monitoraggio, all'interno delle varie strutture, dell'efficienza e dell'efficacia delle risorse assegnate fornendo segnali di attenzione ai vari processi dell'Istituto.

Il progetto si propone, tra l'altro, di implementare e ottimizzare le sinergie di informazione di tipo budgetario e finanziario consentendo, attraverso opportune analisi dei dati, di apportare, ove necessario, adeguamenti al percorso intrapreso per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il prodotto si compone di tre segmenti che hanno lo scopo di fornire attraverso la creazione di un "archivio" una serie di documenti catalogati e consultabili sotto forma di una collezione, unitaria e ordinata, utile alla pianificazione finanziaria.

Nel mese di maggio 2005 ha avuto luogo un percorso formativo denominato programmazione integrata che ha coinvolto tutte le strutture centrali, in occasione del quale sono state illustrate le logiche e le finalità del sistema nonché le specifiche funzionalità realizzate.

Attualmente vengono gestiti a sistema il Piano pluriennale e la programmazione annuale (obiettivi gestionali) delle strutture centrali nonché le relative verifiche semestrali e trimestrali. Sono stati abilitati circa 50 utenti, garantendo almeno due utenze all'interno di ciascuna Direzione centrale, individuati nell'ambito dei rispettivi uffici competenti in materia di programmazione.

Per quanto concerne l'andamento produttivo ed i profili finanziari della gestione, in coerenza con quanto più volte richiesto dal CIV, sono state apportate significative modifiche strutturali all'impianto della documentazione rispetto a quelli dei rapporti precedenti.

La nuova struttura della relazione trimestrale di verifica sull'andamento produttivo e profili finanziari ha trovato una prima realizzazione sperimentale con la verifica al 30 settembre 2006 presentata nel successivo mese di dicembre a tutte le Direzioni regionali.

Occorrerà comunque procedere ad una attenta valutazione della situazione in corso di evoluzione e, partendo da un analitico bilancio di quanto realizzato, formulare un realistico programma per l'attuazione della normativa di legge, che

dovrà vedere impegnati tutti gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

### C) La valutazione e controllo strategico.

L'art. 6 del decreto 30 luglio 1999, n. 286 regola, riformandolo, il controllo interno nelle pubbliche amministrazioni al fine di 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 risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Tale attività è svolta presso l'INAIL dal Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico (NUVACOST) che trova la propria disciplina nel regolamento di organizzazione, nel regolamento sull'ordinamento amministrativo contabile nonché nello specifico regolamento che individua le funzioni ed i poteri del NUVACOST.

In sintesi il Nucleo riferisce, in via riservata, con apposite relazioni periodiche, direttamente agli Organi di indirizzo politico, cioè al Presidente dell'Istituto ed al CIV sulle risultanze delle analisi effettuate in una posizione di terzietà, intesa come posizione di indipendenza correlata al servizio dei citati organi decisionali.

Più in dettaglio, il Nucleo interviene a supporto delle funzioni di indirizzo del CIV nella fase programmatica fornendo la propria collaborazione per la elaborazione delle linee guida e degli obiettivi strategici. Inoltre, nella fase di verifica, analizza nelle relazioni trimestrali ed annuali l'andamento dei processi produttivi la cui approvazione è di competenza del CIV, segnalando eventuali scostamenti tra obiettivi strategici e risultati conseguiti dagli organi gestionali.

Nella relazione annuale per il 2005 il Nucleo formula puntuali osservazioni sulla gestione, evidenziando i fattori ostativi al perseguimento degli obiettivi.

Il Nucleo chiede all'Amministrazione di rendere disponibili i dati relativi alla competenza assieme a quelli finanziari di cassa, in modo da rendere le relative analisi più significative; chiede altresì di rendere disponibili tutte le componenti del sistema di gestione, con particolare riguardo all'integrazione della procedura di contabilità analitica ed alla completa fruibilità dei dati.

Invece viene giudicato soddisfacente l'andamento gestionale che conferma e rafforza i positivi risultati economici, finanziari e patrimoniali conseguiti nel triennio precedente.

Per quanto concerne le tematiche di portata generale, ha ribadito quanto già segnalato nelle precedenti relazioni circa la rilevante entità dei residui attivi e passivi, con particolare riguardo, per quest'ultimi, a quelli in conto capitale; la

stagnazione 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 matematiche conseguente all'impiego di un saggio tecnico (4,50%) non più in linea con i tassi del mercato finanziario.

Inoltre il Nucleo ha espresso viva preoccupazione per gli effetti negativi che la mancata ristrutturazione del debito della gestione agricola è suscettibile di avere sull'equilibrio finanziario attuariale, perdurando una obiettiva inesigibilità del corrispettivo credito della gestione industriale, a causa dell'elevato tasso di remunerazione e del regime "anatocistico" degli interessi compensativi.

Per quanto attiene ad ulteriori temi specifici si fa riserva di riportare le relative osservazioni, ove rilevanti o utili, in occasione della trattazione dei singoli argomenti del presente referto.

Con riferimento alla struttura del Nucleo, nell'esercizio in esame esso risultava composto da un membro esterno, con funzioni di presidente, e da quattro membri pure essi esterni scelti tra professori universitari di ruolo o estranei alla pubblica amministrazione esperti in materie economiche, giuridiche, contabili ed organizzative; da un dirigente con incarico di livello dirigenziale generale, non preposto ad altre strutture dell'Istituto, con l'ulteriore compito di coordinare le attività operative del personale di supporto.

I predetti membri duravano in carica un triennio ed erano rinnovabili.

Con delibera del Consiglio di amministrazione n. 517, in data 12 dicembre 2006 il regolamento del Nucleo è stato modificato prevedendo un collegio di tre membri composto da due membri esterni, di cui uno con funzione di presidente, e di un membro interno, con gli stessi requisiti e funzioni in precedenza fissati.

La citata composizione appare coerente con la recente normativa in tema di razionalizzazione della spesa pubblica, con particolare riguardo agli organismi che comportano oneri diretti a carico dell'Amministrazione.

Quanto alla procedura di nomina del Nucleo di valutazione essa é disciplinata dall'art.17, comma 23, della legge n. 127, in data 15 maggio 1997 integrato dall'art. 12, comma 3, del regolamento di organizzazione che precisa "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".

Espletata tale procedura il Presidente dell'Istituto, viste le deliberazioni del CIV nn. 3, in data 13 febbraio e 5, in data 6 marzo 2007, ha proceduto alla nomina dei membri esterni e di quello interno con determinazione n. 5, in data 7

marzo 2007, determinando in 55.000 euro il compenso del Presidente del Nucleo ed in 45.000 euro il compenso del membro esterno.

#### D) Altri controlli

Seppur non comprese 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.

Alla prima si fa cenno nei 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 è riferito nel precedente referto circa le modifiche normative introdotte con il decreto legislativo in data 23 aprile 2004, n. 124 concernente il riordino delle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Si ricorda che il citato decreto ha previsto che, nell'ambito delle direttive emanate da una Direzione generale all'uopo 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.

In particolare sono state portate a termine alcune iniziative, formalizzate in un apposito protocollo di intesa tra Ministero del lavoro, Inail e Inps e finalizzate a consentire interazione tra i diversi organismi di controllo.

Il progetto complessivo, affidato a distinti gruppi di lavoro costituiti da rappresentanze delle tre amministrazioni interessate e coordinati dalla cabina di regia presso la Direzione generale dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro, si è sviluppato su quattro principali direttive:

- redazione di un modello unificato di verbale per rendere fungibile l'accertamento ispettivo;
- declinazione di codici di comportamento e tecniche volte ad uniformare l'attività di vigilanza;
- individuazione delle migliori modalità di utilizzo e scambio di informazioni;
- pianificazione di percorsi formativi diretti a creare un comune bagaglio di conoscenze tecniche e normative.

Il modello unificato di verbale è stato definito ed attualmente è in fase di sperimentazione presso alcune realtà territoriali. Salvo piccole modifiche proposte

proprio dai soggetti che lo hanno testato, lo stesso sarà a breve ufficializzato e reso disponibile sul territorio nazionale.

Relativamente al codice di comportamento, sia il Ministero del lavoro che INAIL ed INPS hanno provveduto ad emanare una circolare dal testo condiviso e congiunto.

Sotto l'aspetto operativo, sono stati portati a termine specifici progetti in particolari settori a rischio quali quello turistico-alberghiero e dei pubblici esercizi nelle zone costiere, che svolgono nel periodo estivo un'attività particolarmente intensa. Ulteriori settori di intervento sono stati individuati a livello locale al fine di contrastare l'utilizzo irregolare di manodopera extracomunitaria.

Per quanto attiene, in particolare, all'INAIL esso, al pari di altri Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, è titolare di poteri di vigilanza per prevenire ed impedire atti illeciti contrari ai suoi fini istituzionali.

Gli ispettori dell'INAIL agiscono in veste di pubblici ufficiali e, come tali, sono titolari di poteri di ispezione, accertamento, diffida e contestazione ma anche, nei casi previsti dalla legge, di specifici doveri di denuncia la cui inosservanza li rende passibili anche di sanzioni penali.

I compiti dell'ispettore INAIL sono in parte assimilabili a quelli svolti da ispettori di altri Enti e consistono, essenzialmente, nella verifica della regolarità contributiva mediante l'esame dei libri paga e matricola e di ogni altro utile documento nonché nella individuazione del lavoro sommerso o irregolare.

Altra consistente parte dell'attività ispettiva è specificatamente correlata alla funzione assicurativa dell'Istituto.

Si fa riferimento, in particolare, agli accertamenti sui processi produttivi aziendali ai fini dell'applicazione delle tariffe dei premi, della indennizzabilità degli infortuni e delle malattie professionali denunciati e delle eventuali responsabilità del datore di lavoro o di terzi (azione di regresso o di surroga).

Il decreto legislativo n. 124/2004 non ha prodotto sostanziali modifiche del quadro sopra delineato, confermando le competenze ispettive degli Enti previdenziali in materia di previdenza e assistenza sociale ed i poteri dei rispettivi funzionari di vigilanza.

Quanto sopra premesso si fa presente che l'attività di vigilanza assicurativa svolta nel corso dell'anno 2005 ha comportato:

- la realizzazione di n. 28.236 interventi ispettivi nei confronti di aziende sottoposte a controllo;
- l'individuazione di n. 21.053 aziende non regolari;
- l'individuazione di n. 27.297 lavoratori in nero;
- l'acquisizione di n. 4.832 nuove denunce di esercizio;

- l'accertamento di premi omessi pari a euro 98.272.622.

Oltre agli interventi sopra indicati condotti con i soggetti a cui si è fatto cenno sopra non sono di secondaria importanza neppure gli esiti delle azioni di vigilanza ispettiva ordinaria, più specificamente correlate alla funzione assicurativa dell'Istituto che, come detto innanzi, consistono essenzialmente nella verifica della ricorrenza dell'obbligo assicurativo, della corretta applicazione delle tariffe dei premi, della indennizzabilità degli eventi denunciati.

In relazione a quest'ultima attività sono stati svolti, nel 2005, n. 5.915 accertamenti per la verifica delle cause e circostanze degli infortuni e della esposizione a rischio di malattie professionali.

Si ricorda che la forza ispettiva dell'INAIL, impiegata a tutto il 31 dicembre 2004, era pari a n. 431 risorse.

Allo stato, la funzione di vigilanza è assolta da 423 funzionari dei livelli C3 e C4, interamente reclutati all'interno e distribuiti tra le varie unità territoriali, non sempre in proporzione al relativo portafoglio (cfr. tabella 4).

Rispetto alla dotazione organica pari a 543 unità si registra quindi una carenza di 120 ispettori, aggravata oltretutto dall'età media elevata degli stessi (oltre il 55% superiore ai 50 anni).

Va aggiunto che, in termini assoluti, la stessa entità della dotazione organica appare sottodimensionata rispetto alla particolare importanza dei compiti da svolgere.

Ove si consideri poi che il c.d. "portafoglio" è costituito da oltre tre milioni di aziende assicurate, deve rilevarsi che le aziende in carico a ciascun ispettore assommano a diverse migliaia con la conseguenza che tra una ispezione e quella successiva fatta alla stessa azienda può intercorrere un numero di anni a volte superiore alla vita media delle aziende stesse.

Le strutture di governo della funzione sono coordinate, a livello centrale, dall'Ufficio entrate e vigilanza della Direzione centrale rischi mentre, a livello regionale, le medesime funzioni rientrano, di norma, nel più ampio ambito dell'Ufficio attività istituzionali.

A livello di Sede invece non esiste formalmente un responsabile del processo vigilanza che alcune volte può essere individuato a turno in uno degli ispettori più anziani, ma ancora più spesso tale compito viene assunto dallo stesso Dirigente della Sede.

Per una compiuta valutazione dell'attività di vigilanza si fa riferimento agli allegati prospetti di cui alle tabelle 5, 6 e 7 dove sono riportati, per il quinquennio 2001/2005, i risultati conseguiti in ciascun anno in termini di incarichi ispettivi espletati, aziende ispezionate e rinvenute irregolari, premi evasi accertati,



lavoratori regolarizzati sotto il profilo assicurativo e ditte non iscritte all'assicurazione.

Come risulta dalle citate tabelle fino a tutto il 2004, pur a fronte di una progressiva riduzione delle risorse disponibili, cresce costantemente il numero annuale degli incarichi espletati e quindi del carico di lavoro per ispettore. Cresce anche, seppur in misura non rilevante, l'ammontare dei premi evasi accertati, mentre resta pressoché costante, su valori sicuramente insoddisfacenti, l'indice di redditività delle ispezioni in termini di percentuale di aziende rinvenute irregolari.

Nel 2005 il trend si inverte, infatti, alla riduzione del dato quantitativo, fa riscontro un notevolissimo miglioramento degli indicatori di qualità: tasso di irregolarità, numero di lavoratori regolarizzati e ditte non assicurate.

Tale effetto è da collegare ad un utilizzo più razionale ed economico delle risorse disponibili attuato attraverso una migliore utilizzazione degli strumenti tecnici e la fissazione di specifici obiettivi di qualità, in luogo di quelli puramente quantitativi.

Quest'ultimo aspetto può dar ragione anche della lieve flessione, sempre nel 2005, del valore dei premi evasi accertati che trova giustificazione nella particolare concentrazione degli interventi sul fenomeno del lavoro "nero", notoriamente meno redditizio, in termini finanziari, rispetto alle verifiche sui rischi assicurati. Tali interventi hanno riguardato, in particolare, le ispezioni avviate "in congiunta" con gli altri Enti.

A fronte dei miglioramenti ottenuti con le iniziative precedentemente descritte, permane tuttavia una situazione di criticità strutturale della funzione di vigilanza, ancor più grave in prospettiva se si considera il crescente impegno cui è chiamato l'Istituto nell'attività di contrasto al lavoro irregolare.

Risulta pertanto indifferibile l'adozione di ulteriori iniziative nell'ambito di un piano complessivo di interventi che tenga conto di quanto si è già detto circa la carenza di risorse rispetto al reale fabbisogno e alla inadeguatezza in assoluto della stessa dotazione organica aggravata dall'elevata età media degli ispettori.

In tale ambito vanno anche considerati articolati interventi di formazione e aggiornamento professionale, snellimento degli adempimenti burocratici a carico degli ispettori (rendicontazione attività, missioni, ecc.) e potenziamento del processo di informatizzazione per l'affinamento degli strumenti operativi.

## 8. LE CONSULENZE

Nel corso dell'esercizio 2005 l'Istituto si é avvalso della collaborazione di consulenti esterni sostenendo una spesa complessiva di euro 174.862,00 che risulta notevolmente ridotta rispetto a quella sostenuta nel precedente esercizio, come evidenziato dal prospetto che segue.

<b>Anno 2002</b>	<b>Anno 2003</b>	<b>% 2003 su 2002</b>	<b>Anno 2004</b>	<b>% 2004 su 2003</b>	<b>Anno 2005</b>	<b>% 2005 su 2004</b>
<b>701.535,29</b>	<b>237.188,26</b>	<b>-66,19</b>	<b>594.774,03</b>	<b>+150,76</b>	<b>174.862,00</b>	<b>-70,60</b>

E' evidente l'inversione di tendenza rispetto all'esercizio precedente da ricollegarsi 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.

Si ricorda, infatti, che disposizioni "restrittive" sono state 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 dall'art. 1, comma 11 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) con riferimento al periodo 2005 - 2007.

Quest'ultima norma prevedeva che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, non può superare quella sostenuta per l'anno 2004, criterio fedelmente rispettato dall'Ente come messo in evidenza nel prospetto sopra riportato.

Anche se non rilevante ai fini dell'esercizio oggetto del presente referto, occorre sottolineare come le disposizioni sopra menzionate sono state ulteriormente rafforzate dagli artt. 9 e 10 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006) i quali - modificati dall'art. 27 del decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 convertito nella legge n. 248 del successivo 4 agosto - stabiliscono che gli stanziamenti in materia a decorrere dal 2006, non potranno essere superiori al 40% della spesa sostenuta nel 2004.

Quanto alla normativa interna all'Ente, come riferito nel precedente referto, le modifiche apportate relativamente all'organo competente al conferimento di consulenze a soggetti esterni, nonché al loro contenuto, non dovrebbero in futuro dar luogo ad incertezze.

L'Istituto si trova in condizione di operare tenendo conto 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.

Del resto, per eventuali dubbi interpretativi, si potrà far riferimento alla deliberazione n. 6, in data 15 febbraio 2005 adottata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze.

Una questione di carattere generale che può presentarsi in materia di consulenze riguarda le incertezze che possono sorgere nella valutazione di casi concreti connotati da aspetti tecnici di particolare complessità dove appare difficile valutare se sussistono competenze interne e soprattutto se tali competenze abbiano, in prospettiva, la capacità di affrontare adeguatamente problematiche che necessitano di soluzioni da cui dipende l'assetto di settori vitali per l'Istituto. Nella tabella allegata in calce al numero n. 8 sono indicati i dati generali relativi ad ogni singolo incarico affidato.

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.

## **9. IL SISTEMA INFORMATIVO**

Si è già riferito nei precedenti referti circa le varie realizzazioni che hanno riguardato il sistema informativo e le disarmonie gestionali che hanno caratterizzato il processo di migrazione con negative ripercussioni sui livelli di qualità del servizio.

Di conseguenza le competenti strutture dell'Istituto sono state impegnate contemporaneamente in interventi riguardanti i grandi sistemi, i sistemi centrali intermedi ed i sistemi locali nell'intento di completare il processo di adeguamento ed affinamento delle procedure informatiche al fine di recuperare i ritardi riscontrati nella messa in esercizio delle applicazioni a supporto delle procedure operative.

Anche se il CIV , con la delibera n. 10, in data 4 maggio 2004, aveva preso atto che le suddette criticità potevano ritenersi sostanzialmente superate e, quindi, il programma di normalizzazione per il ripristino dell'attività produttiva poteva considerarsi concluso, tuttavia nella relazione sul processo produttivo e profili finanziari al 31 dicembre 2005 si fa ancora riferimento ad una procedura informatica, in fase di realizzazione, finalizzata alla determinazione della giacenza fisiologica.

A seguito della definizione del modello inerente l'architettura dei piani di classificazione, già effettuata nel mese di febbraio 2004, si è provveduto 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.

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.

Come è facile arguire da quanto sopra si è detto lo strumento informatico costituisce ormai il supporto per tutta l'attività dell'Istituto e necessita quindi di continui interventi di adeguamento conseguenti sia all'evolversi delle nuove tecnologie sia alla necessità di conformare le strutture operative alle eventuali evoluzioni normative.

Si deve quindi richiamare ancora una volta l'attenzione delle competenti strutture sulla imprescindibile necessità di esplicitare il massimo impegno per il mantenimento di uno standard operativo adeguato alle rilevanti risorse finanziarie profuse al fine di assicurare la piena operatività dell'Ente.

In proposito si fa presente che, con riferimento all'esercizio 2005, per le esigenze dell'informatica sono state impegnate, sul capitolo 347, oltre 75 milioni di euro e sul capitolo 714 somme pari ad oltre 20 milioni di euro.

## **10. IL SETTORE DEGLI INVESTIMENTI E LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE**

Gli investimenti che a norma delle vigenti disposizioni l'Istituto può effettuare sono costituiti essenzialmente dall'acquisto di immobili e di titoli mobiliari.

Quello degli investimenti è un tema particolarmente importante per garantire nel tempo il mantenimento delle c.d. "riserve tecniche" che rappresentano una condizione indefettibile per un Istituto che ha natura essenzialmente assicurativa.

### **A) Gli investimenti immobiliari**

Come si è avuto modo di precisare nei precedenti referti, la materia degli investimenti immobiliari, involge ingenti risorse finanziarie e deve realizzare il massimo rendimento possibile da rapportare al tasso di attualizzazione dei capitali di copertura delle rendite.

Ciò presuppone 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.

Peraltro, nel corso dell'esercizio 2004 e segnatamente nel 2005, si sono susseguiti interventi normativi e direttive ministeriali non improntati a tale esigenza di fondo né ispirati a programmi ed assetti strutturali di lungo periodo ma limitati esclusivamente ad affrontare l'emergenza.

Si ricorda come la Commissione istituita dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con decreto 3 marzo 2004 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, determinò all'interno dell'Istituto reazioni negative.

Infatti quanto ai suoi compiti di indirizzo, veniva giudicata invasiva rispetto alle attribuzioni spettanti per legge al CIV e, quanto alle prescrizioni sulle istruttorie in atto, rischiava di contrapporsi alle competenze gestionali attribuite, sempre per legge, alla dirigenza.

Successivamente l'art. 1 comma 449 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge finanziaria 2005) disponeva che le procedure relative ai piani di

investimento dell'INAIL dovevano essere orientate alle finalità annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri della salute e dell'istruzione, università e ricerca.

In applicazione di tale norma è stato emanato in data 24 marzo 2005 il relativo decreto del Ministro del lavoro.

Sotto il profilo formale il Magistrato delegato a controllo dell'Ente, al quale il provvedimento era stato inviato in comunicazione, osservava che la normativa primaria richiede che le finalità di cui trattasi, siano individuate "annualmente" e quindi, nella specie, con riferimento al 2005 in relazione alla data di entrata in vigore della citata legge finanziaria.

Si osservava in proposito che al momento dell'emanazione del decreto sopra citato era ancora in corso il procedimento di approvazione del bilancio dell'Ente per l'esercizio 2005 con la conseguenza che non potevano ancora essere individuati i "fondi disponibili" la cui quantificazione costituisce elemento indispensabile per rendere coerenti le finalità individuate con disponibilità finanziarie certe.

Tale elemento appariva ancor più rilevante considerato che esso è necessario per la predisposizione del definitivo "Piano di impiego dei fondi disponibili" in base alla normativa vigente che prevede specifiche percentuali tra le varie tipologie (15% per l'edilizia sanitaria di cui alla legge n. 549/1995, 15% destinato ad investimenti per pubblica utilità a norma del decreto legislativo n. 104/1996 e 25% per l'edilizia universitaria ai sensi della legge n. 4/1999).

Veniva osservato altresì che la previsione di cui alla lettera h) dell'elenco contenuto nel citato decreto, il cui testo viene di seguito riportato, è diretta a realizzare infrastrutture con le modalità della finanza di progetto in applicazione di quanto disposto nel decreto legge n. 35, in data 14 marzo 2005 che, all'epoca dell'emanazione del decreto, non era stato ancora convertito, cosicché la realizzazione di tali opere (infrastrutture) era di fatto subordinata al verificarsi della predetta condizione.

Le censure come sopra formulate venivano di fatto superate dalla successiva approvazione del bilancio preventivo e dalla conversione del decreto legge avvenuta con la legge n. 80, in data 14 maggio 2005.

Tanto premesso sotto l'aspetto formale, si ritiene opportuno, al fine di fornire un quadro completo della materia, riportare, come detto sopra, l'elenco delle tipologie indicate nel citato decreto.

L'art. 1 di tale provvedimento dispone che i piani di investimento dell'INAIL sono diretti all'acquisto e alla costruzione di strutture pubbliche o private destinate alle seguenti finalità:

- a) cura delle persone non autosufficienti in condizioni di cronicità, al fine di promuovere servizi personalizzati che integrino sanità e assistenza;
- b) attività di ricerca o erogazione di prestazioni di alta specializzazione;
- c) interventi di edilizia universitaria, in particolare per le residenze di studenti, per le piattaforme tecnologiche e per gli enti di ricerca;
- d) realizzazione di asili nido e di edifici scolastici, con particolare riguardo alle scuole materne, inseriti nei piani di programmazione regionale ai fini di una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
- e) riabilitazione fisico-motoria delle persone anziane;
- f) promozione del recupero professionale e inserimento lavorativo delle persone, con particolare riguardo a quello dei giovani;
- g) presidio dell'ordine pubblico, limitatamente a iniziative di assoluto rilievo nazionale e collocate in aree connotate da difficoltà socio-occupazionali e presenza di criminalità organizzata;
- h) realizzazione di infrastrutture con modalità di *project financing*.

Tale elencazione si muove sostanzialmente nell'ambito delle tre tipologie previste dalla legislazione precedente che ripartiva gli acquisti tra i settori della sanità, dell'edilizia universitaria e del pubblico interesse ma presenta alcuni punti di novità che vanno valutati sotto il profilo della compatibilità e coerenza dell'intero quadro normativo.

Occorrerebbe altresì verificare 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 e con i Ministeri utilizzatori in applicazione della citata disposizione della legge finanziaria, sarà capace di incidere su meccanismi che in passato non hanno dato buona prova in termini di efficacia ed efficienza degli investimenti.

Tale valutazione va necessariamente rinviata in quanto, come si dirà appresso, l'attività programmatica dell'Istituto in applicazione dei nuovi criteri, non ha trovato pratica attuazione.

Deve aggiungersi che alcune di queste finalità non appaiono essere in piena coerenza con quelle sottese agli investimenti immobiliari dell'INAIL che, per loro natura, non possono prescindere dalla tutela privilegiata dei lavoratori infortunati in applicazione del principio di carattere generale contenuto nell'art. 38 della Costituzione.



Si fa riferimento alla lettera d) che prevede la costruzione di asili nido nonché alle lettere g) ed h) che riguardano rispettivamente l'ordine pubblico e la finanza di progetto.

Quanto alla prima delle citate ipotesi, essa si muove, anche se non in modo tradizionale, in una prospettiva di sostegno seppure indiretto, dei bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori.

Infatti la qualità nella cura della prole, si traduce in una minore preoccupazione emotiva del genitore ed in una maggiore integrazione organizzativa.

In proposito si ricorda che l'art. 38 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, aveva previsto la realizzazione di asili per l'infanzia ed altre strutture a tutela della famiglia, destinando specificamente a tale scopo il 5 per cento dei fondi previsti per la realizzazione di opere di pubblico interesse.

La legge finanziaria del 2003 aveva inoltre istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento ai datori di lavoro delle opere finalizzate alla realizzazione di "servizi di asili nido e micro-nidi".

Successivamente con il collegato alla Finanziaria 2004 è stata attuata una semplificazione amministrativa ed è stata prevista l'istituzione di asili nido anche nell'ambito dei condomini.

In data 12 ottobre 2004 è stato siglato un "Protocollo d'intesa tra Ministero delle pari opportunità e l'INAIL" nel quale viene ribadita la realizzazione di asili nido, baby parking e ludoteche con la previsione di un piano per la loro realizzazione.

Nella tabella di seguito riportata vengono indicate gli importi in euro appostati nei bilanci dal 2003 al 2007 per far fronte alle succitate esigenze.

<b>Fondi destinati ad asili ed altre strutture a tutela della famiglia</b>					
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTALE</b>
<b>15.064.600</b>	<b>19.760.650</b>	<b>11.389.650</b>	<b>22.250.000</b>	<b>27.500.000</b>	<b>95.964.900</b>

Nel 2006 è stato realizzato un asilo nido nella sede INAIL di Roma, Piazzale Pastore e sono stati altresì individuati tre investimenti su base territoriale: nord - centro - sud.

Quello di Milano dovrebbe essere operativo per il prossimo anno mentre con riguardo agli interventi per il Sud, dopo una verifica negativa territoriale su Napoli e Palermo, il progetto d'investimento si è arenato.

Nel far quindi riserva di fornire ulteriori elementi nel prossimo referto, deve osservarsi che rimane tuttora inutilizzato il complessivo importo di euro 95.964.900 come si evince dalla citata tabella.

Si devono quindi ripetere, anche per le iniziative di che trattasi, le censure altre volte sollevate sull'annoso problema della incapacità di spesa nel campo delle realizzazioni immobiliari a causa di una serie di ostacoli che impediscono la realizzazione di iniziative in coerenza con il disegno normativo ed i piani di impiego astrattamente elaborati.

La lettera g) del citato elenco prevede interventi per l'ordine pubblico, che seppure importanti sul piano generale degli interessi pubblici, si discostano, come già detto, dalle finalità istituzionali dell'Ente dirette a privilegiare la tutela del lavoratore.

Si aggiunge che a norma del comma 438 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 le finalità di sicurezza pubblica vengono persino privilegiate rispetto alle altre che possono considerarsi di carattere istituzionale.

Le stesse considerazioni valgono anche per la lettera h) dell'elenco succitato volta a realizzare sul piano generale delle politiche pubbliche, una linea di indirizzo degli investimenti orientati al rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali con modalità di project financing.

Il termine va inteso nella corrente accezione terminologica di opere complementari necessarie allo svolgimento di una attività economica (strade, ferrovie, aeroporti, ecc.) senza possibilità di interpretazioni estensive nel senso che la particolare modalità di esecuzione non può essere utilizzata per la realizzazione degli altri interventi previsti dal citato elenco.

Stabilito in tali termini l'ambito di applicazione della citata modalità di realizzazione, ne consegue che l'ipotesi prevista dalla lettera h) dell'elenco, rappresenta un investimento senz'altro utile per la collettività ma del tutto estraneo alle finalità dell'Ente.

Quanto sopra premesso deve aggiungersi che la normativa in materia di investimenti immobiliari, disciplinata nei termini sin qui esposti, è stata ulteriormente modificata dalle leggi n. 266, in data 23 dicembre 2005 (Finanziaria 2006) e 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007).

La prima, all'art 1, comma 23 stabilisce che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 165/2001 (tra cui rientra l'INAIL) "possono annualmente acquisire immobili per un importo non superiore alla spesa

media per gli immobili acquisiti nel precedente triennio” penalizzando oltremodo l’INAIL in relazione all’esiguo volume di spesa per investimenti immobiliari realizzato nel citato triennio per i motivi di cui si dirà appresso.

Il comma 301 della legge da ultimo citata, attribuisce nuovamente al Ministro della salute l’individuazione dei singoli interventi di edilizia sanitaria da realizzare in ciascun anno in relazione alla programmazione sanitaria e regionale.

E’ stata quindi ripristinata la situazione vigente sino al 2004 rispetto alla quale già nel precedente referto si osservava che, essendo la scelta effettuata dal medesimo Ministro della salute con proprio decreto, veniva a mancare il necessario coordinamento con l’INAIL, soprattutto con riguardo alla fase istruttoria, che è quella più delicata e complessa del procedimento di acquisto.

Il citato comma 301 prevede altresì che la realizzazione degli interventi deliberati dall’INAIL sia approvata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle Finanze, nel rispetto delle compatibilità degli obiettivi di finanza pubblica assunti con il patto di stabilità e crescita.

Il successivo comma 480 dispone che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali, nonché gli Enti inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possono presentare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge, specifici progetti da finanziare anche a valere sulle risorse iscritte nel bilancio dell’INAIL disponibili per investimenti.

Su quest’ultimo punto non risulta siano state avanzate proposte concrete e pertanto si fa riserva di riferire in occasione del prossimo referto.

La citata legge finanziaria 2007 ha inoltre stabilito che fino al 31 dicembre 2009, le disposizioni relative agli investimenti immobiliari, di cui all’articolo 3 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 si applicano a tutti gli enti previdenziali e quindi anche all’INAIL.

Come è noto, tale disposizione destina una ulteriore quota non inferiore al 25% dei fondi disponibili, alla realizzazione di immobili destinati ad esigenze delle Università e degli Istituti di ricerca.

Relativamente alle strutture sanitarie, l’Istituto ha provveduto a comunicare al Ministero della salute la propria intenzione di non attivare ulteriori centri riabilitativi da gestire direttamente, in relazione alla normativa in materia di competenze sanitarie dell’Ente ed alle politiche di contenimento della spesa pubblica che richiedono una attenta valutazione del rapporto tra costi e benefici nonché alle limitazioni in materia di assunzione di personale.

Per quanto riguarda, invece, il complesso degli altri investimenti immobiliari il Consiglio di amministrazione, con deliberazione n. 397, in data 30 agosto 2005, ha impegnato l'importo di euro 835.241.000 relativo ai fondi disponibili per il medesimo anno, così suddivisi: euro 227.793.000 per investimenti nel campo sanitario ex lege n. 549/95, euro 227.793.000 per quelli di pubblico interesse ex decreto legislativo n. 104/96 ed euro 379.655.000 in materia di edilizia universitaria ex lege n. 4/99.

Con successiva deliberazione n. 398 in pari data, il Consiglio, tenuto conto del complesso dei fondi disponibili per il triennio 2002/2005, ammontante alla complessiva somma di euro 3.620.940.643 comprensiva delle disponibilità per il 2005 accantonate con la citata deliberazione n. 397, ha approvato un progetto "stralcio" per individuare gli investimenti connotati da particolare densità sociale, in coerenza con le indicazioni formulate con il citato decreto ministeriale in data 24 marzo 2005.

Venivano individuate 23 iniziative così come proposto dal Direttore generale, cui se ne aggiungevano altre quattro e si faceva riserva di procedere entro il 28 febbraio 2006 al completamento del piano medesimo, nel quale si prevedeva di includere tre campus universitari secondo la richiesta avanzata dal Comune di Roma che, per la sua rilevanza sociale, si poneva accanto agli altri maggiori progetti del Nord e del Sud inseriti nello stesso piano.

La fase attuativa del piano stesso restava subordinata all'approvazione, da parte dei Ministeri vigilanti, della deliberazione concernente l'impegno di spesa relativo ai fondi disponibili per l'anno 2005, nonché all'acquisizione delle disponibilità di cassa, previe le necessarie variazioni di bilancio.

Nella stessa deliberazione n. 398 si dava altresì l'incarico al Presidente e al Direttore generale di sottoporre all'attenzione dei Ministeri vigilanti la circostanza che l'Istituto non poteva realizzare nuovi investimenti immobiliari per il triennio 2005/07 pur in presenza di richieste di notevole valenza sul piano nazionale e locale a fronte di disponibilità di cassa pari a zero.

Le deliberazioni relative al citato piano "stralcio" venivano approvate con decreto interministeriale in data 16 novembre 2005 subordinatamente all'adozione delle necessarie variazioni di bilancio da adottare nel rispetto dei tetti di spesa stabiliti dalla legislazione vigente.

La citata precisazione mette in evidenza il fondamentale problema finanziario a cui è subordinata la realizzazione di investimenti immobiliari che, come detto sopra, sono stati programmati tenendo conto delle cospicue risorse disponibili in termini di competenza ma non accompagnate dalle corrispondenti

disponibilità di cassa proprio in forza della legislazione di cui si è fatto cenno innanzi.

In conseguenza con il mutato quadro normativo di cui sopra è cenno, con la citata deliberazione n. 398, si dava altresì incarico al Direttore generale di predisporre le proposte di modifica al Regolamento per investimenti immobiliari, adottate con successiva deliberazione n. 685, in data 15 dicembre 2005, modifiche che sostanzialmente hanno avuto ad oggetto la disciplina del procedimento in coerenza con il previsto concerto tra i Ministeri vigilanti ed i Ministeri interessati.

Con deliberazione n. 686, in data 22 dicembre 2005 si autorizzava la conclusione delle istruttorie avviate fino al 31 dicembre 2004 le cui procedure avevano subito un arresto in dipendenza dei fatti di rilevanza penale di cui è cenno nel precedente referto.

Tenuto conto di tali precedenti veniva autorizzata la prosecuzione dell'acquisto di soli cinque immobili sulla base di criteri dettati a fini cautelativi.

Gli acquisti erano limitati a quelli per i quali sussisteva l'avvenuta conclusione dell'istruttoria con l'accettazione da parte del proponente del prezzo congruito dall'apposita commissione e l'affidamento dell'incarico al notaio per la predisposizione dell'atto di compravendita, nonché a quelli per i quali erano stati assunti impegni con le amministrazioni proponenti, impegni che dovranno avere carattere di certezza e definitività.

Con successiva deliberazione n. 687 in pari data, il Consiglio di amministrazione, sciogliendo la riserva di cui sopra è cenno, procedeva al completamento del piano degli investimenti immobiliari individuando altre 13 iniziative che si aggiungevano alle 27 precedentemente deliberate.

Il Consiglio, oltre a richiedere nuovamente l'intervento dei Ministeri vigilanti al fine di adeguare le possibilità degli investimenti alle relative richieste, richiamava anche la circostanza di rilievo essenziale secondo cui l'attuazione dei programmi deliberati rimaneva comunque subordinata all'acquisizione delle relative disponibilità di cassa.

Le citate deliberazioni nn. 686 e 687 che completavano il piano degli investimenti immobiliari 2005 venivano approvate con decreto interministeriale in data 29 novembre 2006 subordinatamente al rispetto dei tetti di spesa stabiliti dalla legislazione vigente.

Tale limitazione ha comportato la impossibilità di emanare i decreti ministeriali previsti dalla legge n. 266/2005, comma 301, in relazione ai fondi disponibili per l'anno 2006 e, pertanto, non è stato possibile avviare le procedure per la predisposizione del piano relativo allo stesso anno.

Il Consiglio di amministrazione dell'Istituto con deliberazione n. 415, in data 30 ottobre 2006, ha ritenuto comunque di procedere alla quantificazione dei fondi disponibili ex lege per l'anno 2006 accertando l'importo complessivo pari ad euro 890.000.000 ed assumendo il relativo impegno di spesa.

Quanto sopra esposto, si riferisce alla situazione degli investimenti da realizzare.

Per quel che riguarda il patrimonio esistente si ricorda l'incidenza che su esso hanno avuto le operazioni di cartolarizzazione ed il conferimento a fondi immobiliari pubblici di cui si è parlato nei precedenti referti ed a cui si accennerà appresso per fornire notizie aggiornate.

Una ulteriore questione riguarda, in particolare, gli immobili di proprietà dell'Istituto utilizzati in maniera parziale o rimasti del tutto inutilizzati per cause sostanzialmente riconducibili, da un lato, al trasferimento degli uffici in locali di nuova acquisizione e dall'altro alle specificità di alcuni di essi.

La prima casistica riguarda gli immobili già ad uso ufficio per la cui utilizzazione, proprio in relazione alla specifica destinazione d'uso, si sono riscontrate difficoltà superabili solo attraverso un oneroso e complesso procedimento per il cambio della destinazione d'uso che sconta tempi non brevi.

D'altra parte, in questo o in altri casi, quando per motivi contingenti non vi era la possibilità di utilizzare o mettere a reddito alcuni immobili, non si è avuto cura di attivare le procedure per la permuta in occasione della realizzazione di investimenti ad uso istituzionale ancorché tale possibilità fosse sempre prevista nei bandi per le ricerche di mercato.

Deve aggiungersi che molti degli immobili rientrano tra quelli di rilevante valore storico ed architettonico, alcuni dei quali sono in stato di degrado.

Per una parte di essi si è proceduto alla ristrutturazione, per altri le relative incombenze sono in corso e potranno concludersi solo fra alcuni anni.

Altra categoria di immobili è costituita da fabbricati acquistati per essere destinati a centri di riabilitazione dell'Istituto la cui utilizzazione non è stata possibile in relazione a diverse ed articolate problematiche tecniche attinenti a tale settore di attività dell'INAIL o, come per il caso di un immobile in Guidonia compreso nell'elenco riportato in calce, connesse con procedimenti di natura penale o contabile ancora pendenti presso i competenti organi.

In ordine alla problematica del proficuo utilizzo degli immobili, che involge problemi di redditività di ordine non trascurabile, sussiste la imprescindibile necessità di adottare, in tempi brevi, dopo che il gruppo di lavoro all'uopo nominato dal Direttore generale avrà formulato proposte sui percorsi più idonei da seguire, soluzioni correlate alle varie situazioni che si possono riassumere nel

mancato interesse del mercato locale, nella specificità di taluni immobili o nell'esistenza di un contenzioso in corso.

Peraltro l'aspetto importante da sottolineare è che le soluzioni adottate dovranno rivestire carattere di definitività tenuto conto dei riflessi economico-patrimoniali e del fatto che alcune vicende sono risalenti nel tempo.

Gli immobili di cui sopra è cenno, di seguito riportati, sono quelli elencati nella relazione del Direttore generale in data 28 luglio 2006:

Ivrea, corso Costantino Nigra  
Vercelli, largo Cagliari  
Cremona, via Dante  
Mantova, via V. da Feltre  
Breccia di Como – Villa Giovio  
Treviso , via D'Annunzio  
Padova, via C. Battisti (Palazzo Dondi dell'Orologio)  
San Benedetto Val di Sambro  
Forlì , viale della Libertà  
Firenze, via de' Benci  
Prato, p.zza Europa  
Massa, via Giorgini  
Lucca, p.zza S. Maria Bianca  
Velletri, corso della Repubblica  
Vetralla, località Campetta  
Guidonia  
Volterra  
Montefalco.

In conclusione, per tutte le complesse iniziative di nuovi acquisti, si è registrata una sostanziale situazione di stallo stante il vincolo derivante dalle disposizioni vigenti in materia di tetti di spesa che di fatto perpetua una situazione di immobilismo e rende vana l'attuazione dei disegni normativi inerenti i settori degli investimenti, la predisposizione di programmi e piani di impiego dei fondi, faticosamente elaborati per tener conto di articolate esigenze.

Va quindi ripetuto in via generale quello che si è già detto circa l'incapacità di spesa a proposito degli asili nido con l'aggravante che le somme previste nei piani di investimento e rimaste inutilizzate sono di ammontare rilevantisimo.

Tali somme vanno ad aumentare la massa già ingente dei residui passivi e alimentano una visione dell'INAIL come cassaforte disponibile per ogni esigenza, con conseguente distorsione della percezione delle importanti funzioni attribuite all'Istituto che ne rimane gravemente condizionato.

Infatti, come è facile osservare da quanto sopra si è detto, nel corso del 2005 si è svolta una intensa attività progettuale per assolvere a fondamentali esigenze che sono sostanzialmente rimaste irrealizzate in quanto ai piani di investimento non si è potuto dare corso per la carente disponibilità di cassa.

Deve aggiungersi che il riferimento al triennio precedente contenuto nella citata legge finanziaria per il 2007, cui correlare l'ammontare degli investimenti relativi al medesimo anno, penalizza l'Istituto in modo ancor più grave tenuto conto che in tale periodo gli acquisti sono rimasti sostanzialmente bloccati in conseguenza dei noti fatti di rilevanza penale.

Quanto sin qui esposto rende evidente un necessario intervento di razionalizzazione da parte del legislatore al fine di ricondurre l'intera materia degli investimenti immobiliari entro una logica di redditività coerente con le finalità istituzionali e con la imprescindibile funzione di garanzia a salvaguardia del complessivo sistema cui l'intero patrimonio dell'Istituto è preordinato.

#### B) Conferimento di immobili al Fondo Immobiliare Pubblico (FIP).

Come già riferito nella precedente relazione, una rilevante operazione in materia immobiliare, effettuata in un'ottica di politica economica generale dal Ministro dell'economia e delle finanze, ha riguardato i provvedimenti relativi al conferimento di immobili di proprietà dell'INAIL a fondi immobiliari.

Si è trattato in effetti, di due distinte iniziative relative a due diversi fondi immobiliari, il Fondo Immobili Pubblici (FIP) ed il Fondo Patrimonio Uno.

Il Ministero dell'economia provvedeva momentaneamente a sterilizzare l'attività del citato Fondo Patrimonio Uno, utilizzando per la realizzazione dell'operazione in questione unicamente il Fondo FIP.

L'operazione di conferimento al FIP ha avuto inizio in data 9 giugno 2004 con il "decreto di avvio" ed è stata successivamente completata con norme di dettaglio contenute in quattro distinti decreti del Dicastero predetto, il primo datato 15 dicembre ed indicato come "decreto operazione" e gli altri in data 23 dicembre 2004 indicati rispettivamente come " decreto di apporto" e " I e II decreto di trasferimento".

La cessione ha avuto ad oggetto 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.



Il valore complessivo della cessione ammonta ad euro 241.272.900 di cui 191.106.900 euro per i dodici immobili inseriti nel I decreto e 50.166.000 per i sei immobili individuati nel II decreto.

Soltanto per questi ultimi, l'allegato uno al II decreto di trasferimento reca i singoli valori di cessione mentre per i restanti il relativo prezzo viene complessivamente indicato nell'unico allegato al I decreto.

Tali valori sono stati resi disponibili dal Ministero dell'economia mediante versamento sul conto corrente di tesoreria intestato all'INAIL, soltanto a decorrere dal 9 settembre 2005 a fronte dell'operazione di cessione che, come già detto, si è conclusa con il 31 dicembre 2004 cosicché si è verificata una cesura rispetto alla contestuale operatività del sinallagma contrattuale.

Si evidenzia che il ritardato versamento del relativo importo in tesoreria è stato effettuato senza che l'Istituto abbia percepito interessi che dovevano essere commisurati al rendimento medio dei titoli pubblici, come da esplicita comunicazione fatta al Consiglio di amministrazione dal Direttore generale.

Si ricorda in proposito che tali aspettative erano state alimentate da rassicurazioni fornite dai massimi vertici del Ministero dell'economia nelle audizioni presso la Commissione bicamerale di controllo sugli enti previdenziali.

Secondo tali dichiarazioni dall'operazione nessun pregiudizio sarebbe derivato all'Ente ed all'assetto delle riserve matematiche, stante la trasformazione del valore contabile immobilizzato in una equivalente disponibilità di cassa " che resta all'Ente in forma fruttifera".

Come si diceva all'inizio, il piano di dismissioni di che trattasi, è stato concepito in attuazione di indirizzi generali di politica economica.

Per quanto concerne gli interessi settoriali dell'Ente controllato non si può sottacere che detta operazione ha avuto rilevante impatto sull'Istituto sotto molteplici aspetti oltre a quello più strettamente finanziario - patrimoniale.

Le modalità stesse con cui l'intera operazione è stata condotta sono state assunte a fondamento dei ricorsi proposti da parte del CIV e dalle Rappresentanze Sindacali di Base al TAR del Lazio.

Tali ricorsi, rigettati in prima istanza con motivazioni di stretta legittimità e attualmente pendenti dinanzi al Consiglio di Stato, erano fondati su tematiche oggetto anche dell'indagine conoscitiva e delle conseguenti valutazioni negative da parte della Commissione bicamerale di controllo sull'attività degli Enti previdenziali.

La Commissione, premesso un giudizio negativo sulla inefficacia della precedente politica di gestione immobiliare, ha espresso, in particolare, perplessità e dubbi sull'operazione di dismissione obbligatoria degli immobili strumentali di

proprietà dei citati Enti, sia sotto il profilo del metodo che su quello del merito, in quanto la stessa "andrebbe a ledere l'autonomia degli Enti, ne produrrebbe grave instabilità, in alcuni casi compromettendone le stesse riserve tecniche contemplate dalla legge a tutela degli equilibri finanziari futuri, rischiando di pregiudicarne le prospettive sul più generale piano funzionale (si consideri al riguardo il caso INAIL)".

Appare quindi opportuno tenere in debita considerazione le predette censure sotto l'ulteriore profilo della coerenza dell'intera operazione con i principi di autonomia che regolano l'attività dell'Ente.

Deve aggiungersi che i citati provvedimenti di conferimento a fondi immobiliari si sommano alle due precedenti operazioni di cartolarizzazione, cosicché sembra debbano condividersi le valutazioni della citata Commissione bicamerale circa la mancanza di chiarezza sulle procedure, sui costi e sul reale successo dell'operazione di alienazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Va quindi ancora una volta sottolineato che non sono stati salvaguardati i criteri di economicità e di razionalizzazione nonché di coerenza con un assetto normativo che impone all'INAIL di investire annualmente consistenti risorse finanziarie in immobili privandolo poi della proprietà degli stessi con oneri aggiuntivi connessi alla contestuale locazione che, pur prevista per un lungo periodo, potrebbe alla scadenza presentare il rischio di una possibile risoluzione.

In tal modo si è inciso sul complesso delle riserve tecniche a garanzia delle future prestazioni da erogare, né attualmente è dato valutare la reale entità di tale incidenza, attesa l'impossibilità di un giudizio sulla congruità dell'importo incassato.

Occorre infatti tener conto che gli immobili stessi sono iscritti a bilancio al costo storico sensibilmente più basso del loro valore di mercato, non avendo l'INAIL mai provveduto alla rivalutazione del proprio patrimonio immobiliare.

Quanto sopra premesso, si fa presente che l'importo complessivo della cessione degli immobili al FIP pari, come già detto ad euro 241.272.900, è stato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 7 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 98271, in data 16 settembre 2005, integrato con una ulteriore somma di euro 16.294.350 versata dallo stesso Ministero in data 14 luglio 2006, sul conto corrente di tesoreria intestato all'INAIL, risultando pertanto pari ad euro 257.567.250 il corrispettivo totale del trasferimento.

Quest'ultima differenza, versata all'Istituto a titolo di "up side" sul prezzo di cessione, deriva, pro - quota, dal più che positivo collocamento delle quote del Fondo sul mercato.

Si precisa che il suddetto conto di tesoreria è remunerato con un tasso di interesse annuo pari a quello medio dei BOT emessi nel semestre precedente.

Si riportano infine i dati forniti dall'amministrazione con riferimento al valore delle consistenze degli immobili a reddito iscritto in bilancio al 31 dicembre 2005 che risultano essere pari a complessivi euro 1.254.585.111.

Si registra una redditività media del 4,9 % quale rendimento netto, al lordo degli ammortamenti, a fronte del 6,09 % in termini di rendimento lordo.

Si precisa che la redditività è stata calcolata seguendo i criteri fissati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'ambito della rilevazione delle attività degli enti previdenziali dallo stesso effettuata annualmente.

Si evidenzia inoltre che il valore di bilancio del patrimonio residuo sopra richiamato corrisponde, sostanzialmente, al valore di mercato presunto, come risultante da una valutazione di massima effettuata dalla Consulenza Tecnica per l'Edilizia (C.T.E.) dell'INAIL.

Infatti tale valutazione, elaborata sulla base degli elementi presenti nell'archivio della stessa C.T.E. nell'ipotesi di immobili liberi immediatamente disponibili sul mercato e quindi, senza tener conto delle condizioni di fatto, indica il valore di mercato in complessivi euro 1.300.000.000.

#### C) Le cartolarizzazioni.

Si riportano qui di seguito i dati aggiornati relativi ai provvedimenti di cartolarizzazione.

##### 1) Prima operazione di cartolarizzazione - SCIP 1

La prima operazione di cartolarizzazione, come è noto, ha avuto per oggetto gli immobili che risultavano non venduti alla data del primo decreto interministeriale di trasferimento alla Società veicolo, inseriti nei piani di vendita già in gestione dell'Istituto e, precisamente, nel programma straordinario di cessione (procura alla vendita conferita al Consorzio G 6 Advisor) e nel piano ordinario di cessione (procura alla vendita conferita all'Istituto).

Detta operazione ha riguardato, per quanto concerne le attività di vendita la cui procura è stata conferita all'Istituto, circa n. 8.000 unità abitative principali e relative pertinenze.

A titolo di acconto sul prezzo di trasferimento degli immobili alla Società veicolo è stato versato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a favore

dell'Istituto, ai sensi della normativa di riferimento, l'importo di euro 481.060.997,98 .

In relazione a tali unità la vendita diretta agli inquilini può dirsi sostanzialmente conclusa.

Al 31 ottobre 2006 sono state infatti vendute n. 7.634 unità abitative, per un incasso complessivo di euro 663.410.684,94.

Allo stato, sono state già offerte in asta la quasi totalità delle unità libere ed è in fase di completamento la procedura di vendita a terzi per le unità occupate, non optate dai conduttori.

Al riguardo si precisa che la maggioranza delle unità non ancora offerte in asta si riferisce a casi di contenzioso, ostativi alla procedura di vendita, che viene attivata man mano che lo stesso trova definizione.

## 2) Seconda operazione di cartolarizzazione - SCIP 2

La seconda operazione di cartolarizzazione ha interessato circa n. 8.300 unità principali e relative pertinenze, di cui circa n. 4.700 ad uso abitativo e n. 3.600 ad uso commerciale.

A titolo di acconto sul prezzo di trasferimento degli immobili alla Società veicolo è stato versato dal Ministero dell'economia e delle finanze a favore dell'Istituto, ai sensi della normativa di riferimento ( legge n. 410/2001, decreto 18 dicembre 2001 e decreto 21 novembre 2002), l'importo di euro 1.087.581.444,84.

In relazione all'operazione di vendita (avviata nell'anno 2003) gestita dall'Istituto, in qualità di procuratore della Società veicolo, concernente le sopra indicate n. 4.700 unità abitative e relative pertinenze, risultano vendute:

Unità principali e relative pertinenze		Ricavo complessivo
al 31 dicembre 2005	n. 2.486	euro 342.984.961,24
al 31 ottobre 2006	n. 3.027	euro 448.412.731,05

A fronte delle indicate vendite, realizzate a decorrere dall'ottobre 2003, è stato inoltre versato all'Istituto un corrispettivo pari a complessivi euro 6.055.960,76.

Si sottolinea che l'Istituto, nell'anno 2005, per il processo di vendita delle unità residenziali, ha conseguito, i migliori risultati fra quelli degli altri Enti gestori,

avendo realizzato, a fronte della previsione economica prevista nel business plan, ben oltre il 100% di incremento negli incassi come risultante dal Rapporto agli investitori sul quarto trimestre 2005 predisposto dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si evidenzia peraltro che la problematica dell'individuazione degli immobili di pregio, effettuata, ai sensi della legge n. 410/2001 con decreto interministeriale, ha comunque pesantemente condizionato il perfezionamento delle vendite.

Infatti, poiché la qualificazione di "pregio" assume specifica rilevanza al fine dell'inapplicabilità al prezzo di vendita degli sconti previsti dalla normativa di riferimento, avverso tale qualificazione da parte della quasi totalità dei locatari delle unità interessate - circa n. 1.900 rispetto alle complessive sopra citate n. 4.700 - sono stati proposti ricorsi in sede di giurisdizione amministrativa che sono tuttora pendenti.

Di quest'ultima circostanza sta evidentemente risentendo l'andamento finale del processo di vendita, essendo state già in massima parte dismesse le unità non di pregio ed essendo solo pochi gli inquilini disponibili a stipulare al prezzo offerto, in pendenza di ricorso come agli stessi sarebbe consentito secondo gli indirizzi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze.

#### D) Gli investimenti mobiliari.

Per quanto concerne gli investimenti mobiliari si richiama quanto già detto in occasione del precedente referto circa l'entità e la composizione del portafoglio titoli sottolineando che l'importo totale risultava ampiamente eccedente rispetto a quello detenibile al di fuori della tesoreria centrale.

Di seguito si forniscono elementi di aggiornamento riferibili all'esercizio 2005 evidenziando in primo luogo che con decreto n. 0101724 in data 4 agosto 2005 il Ministero dell'economia e delle finanze, ha formalmente consentito sulla possibilità per l'Istituto di escludere dal plafond, fissato in 260 milioni di euro, gli investimenti in titoli di Stato ed in obbligazioni emesse dagli enti territoriali, già in portafoglio al 31 maggio 2005, per un valore nominale complessivo di 684 milioni di euro.

Con lo stesso decreto veniva fissato il termine di sei mesi per procedere alla dismissione dei titoli eccedenti.

Di conseguenza l'Amministrazione ha effettuato l'analisi della composizione dell'intero portafoglio dismissibile il cui ammontare complessivo era pari ad euro

148.678.168,10 e comprendeva cartelle fondiarie e titoli equiparati per 107.907.569,96 euro nominali, partecipazioni azionarie al capitale di società quotate in borsa per un valore nominale complessivo pari ad euro 40.670.136,10, partecipazioni azionarie al capitale di società non quotate per un valore complessivo pari ad euro 76.174,84 nonché partecipazioni azionarie al capitale sociale di enti pubblici per un valore complessivo pari ad euro 24.287,20.

In base alla citata composizione, è stata accertata la convenienza per l'Ente, di conservare i titoli a reddito fisso rispetto a quelli cosiddetti "a rischio", nonché la partecipazione al capitale sociale di Meliorbanca, tenuto conto di una serie di considerazioni strettamente tecniche che non si ritiene indispensabile elencare.

Tenuto conto della valenza della citata operazione si ritiene che le scelte operate e le modalità di vendita adottate abbiano consentito di contemperare l'esigenza di massimizzare le plusvalenze e quella di contenere in termini ragionevolmente brevi i tempi operativi, tenuto conto del termine di scadenza fissato dal Ministero dell'economia.

Deve aggiungersi che, a fronte di un importo iscritto in bilancio di euro 40.746.312, sono stati incassati, secondo i prezzi di cessione, complessivi euro 174.029.556 con una significativa plusvalenza il che conferma quanto osservato nel precedente referto circa la valutazione particolarmente favorevole degli investimenti mobiliari il cui rendimento netto anche nel 2004 appariva notevolmente superiore a quello conseguito dalla gestione immobiliare rispetto alla quale si richiamano le considerazioni critiche sopra riportate.

Per quanto concerne gli investimenti mobiliari deve quindi essere ulteriormente confermata l'esigenza che, in occasione della predisposizione del piano d'impiego dei fondi disponibili, venga verificata la possibilità di chiedere al Ministero dell'economia di superare i limiti di investimento di cui è cenno nel citato decreto ministeriale in data 4 agosto 2005.

Questo come primo e limitato approccio alla soluzione di un problema più complesso che richiede necessariamente interventi normativi volti ad una ristrutturazione complessiva degli investimenti che tenga conto sia delle singole redditività sia della loro oggettiva attitudine ad assolvere alla funzione propria delle riserve tecniche necessarie a garantire il pagamento degli oneri per le future prestazioni.

## **11. ISTITUZIONE DI SERVIZI COMUNI A PIÙ ENTI O AMMINISTRAZIONI**

Come ampiamente sottolineato nei precedenti referti, la politica delle sinergie, si identifica con quel 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.

Nel corso del 2005 l'Istituto ha intensificato i rapporti sinergici con altri soggetti pubblici, in conformità ad una normativa sempre più orientata a favorire l'interscambio di informazioni e la condivisione di dati per la realizzazione di iniziative comuni.

In detta ottica, si inserisce, per i profili strumentali, la convenzione stipulata nel 2005 con il Comune di Roma per lo scambio reciproco di informazioni e dati statistici di competenza.

Per questi ultimi, nel corso dell'anno in riferimento, si sono intensificati i rapporti sinergici con l'ISTAT, sia nell'ambito delle aree di attività istituzionale, sia con l'avvio di intese per monitoraggi temporali e territoriali riguardanti il mondo del lavoro e delle imprese.

Inoltre sono proseguite le attività volte a porre in opera il progetto "Servizi integrati alle imprese" mediante la realizzazione di 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.

Si premette, al riguardo, che i servizi integrati sono aggregazioni di adempimenti di competenza di diversi soggetti istituzionali legati ad uno stesso evento (es. nascita di una impresa.), che consentono il riconoscimento unificato tramite smart card.

Il sistema permette la verifica della esistenza delle autorizzazioni necessarie ad operare on line presso ciascuno dei soggetti coinvolti nello specifico procedimento; il passaggio automatico dei dati comuni, in modo che possano essere introdotti una sola volta; la gestione dei risultati provenienti dai diversi Enti con conseguente visibilità dello stato dei procedimenti avviati presso ciascun di essi.

Nel marzo 2005, terminato il periodo di sperimentazione effettuato in alcune province, è stato dato l'avvio su tutto il territorio nazionale al "portale per le imprese", sportello virtuale che agevola il rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione grazie ad un efficace utilizzo delle tecnologie informatiche e di internet.

Al riguardo, nel periodo da marzo ad ottobre, si sono svolti in tutte le regioni ad opera del CNIPA, in collaborazione con INPS e INAIL, incontri formativi a sostegno dei rappresentanti delle associazioni di categoria in merito alla funzionalità dei servizi.

L'articolo 1, comma 374, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), nel sostituire l'art. 44, comma 8, del decreto legge n. 269/2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326/2003 ha posto in capo al Ministero delle attività produttive (oggi Ministero dello sviluppo economico) la competenza ad integrare la modulistica in uso per la presentazione delle domande di iscrizione e annotazione nel Registro dell'impres e nel Repertorio Economico Amministrativo (R E A), con gli elementi indispensabili per l'attivazione automatica dell'iscrizione agli enti previdenziali, secondo le indicazioni fornite dagli stessi.

La norma ha altresì individuato la data del 1° gennaio 2006, quale data di decorrenza, affinché la presentazione delle medesime domande abbia effetto - sussistendo i presupposti di legge - anche ai fini dell'iscrizione agli enti previdenziali e del pagamento dei contributi agli stessi dovuti.

In tale ottica, il predetto Ministero dello sviluppo economico ha attivato, a partire dal 15 febbraio 2006, un tavolo di lavoro per esaminare le nuove disposizioni e definire congiuntamente con tutti gli enti interessati gli strumenti e le modalità per assicurarne in tempi brevi la piena attuazione.

Nel corso degli incontri, è stato concordato di coinvolgere il Ministero del lavoro per un contributo interpretativo in merito alla nuova formulazione della norma che, già in precedenza, presentava notevoli difficoltà di ordine



interpretativo ed applicativo in quanto veniva ad inserirsi in un contesto normativo molto complesso. A tale richiesta non è stata data a tutt'oggi alcuna risposta.

Per quanto concerne le iniziative avviate con altri enti previdenziali, in raccordo con l'INPS e sulla base delle esperienze maturate sul territorio, sono stati apportati notevoli miglioramenti alla procedura per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Le implementazioni, fissate da un Comitato tecnico costituito da rappresentanti di INAIL, INPS e Casse edili, consentono di effettuare un monitoraggio capillare sull'attività svolta dalle Sedi, evidenziando le situazioni di maggiore criticità e permettendo agli enti previdenziali di intervenire, con direttive mirate, presso le rispettive unità.

L'Istituto ha anche continuato a realizzare accordi di collaborazione con vari settori della pubblica amministrazione per rendere più agevole e coordinata l'attività a favore del cittadino-utente.

In particolare, per quanto attiene alla Convenzione con l'INPS in materia di pagamento delle rendite, durante il 2005 sono state svolte tutte le attività propedeutiche alla stipula di un nuovo accordo per migliorare ulteriormente il servizio.

Con delibera n. 185/2006 il Consiglio di amministrazione dell'INAIL ha approvato lo schema di accordo con l'INPS. Il relativo Protocollo d'intesa è stato sottoscritto in data 24 maggio 2006.

Altra convenzione con l'INPS è quella diretta a coordinare l'erogazione dell'indennità per inabilità temporanea assoluta da infortunio sul lavoro e da malattia professionale e dell'indennità di malattia, al fine di garantire agli assistiti, tramite l'azione coordinata dei due Enti, tempestività nella erogazione economica agli assicurati anche nel caso di dubbi sulla specifica competenza in materia (c.d."casi dubbi").

Attualmente è operativo un Collegio centrale al quale vengono sottoposti tutti i casi che non trovano soluzione adeguata a livello territoriale.

Si riporta di seguito l'attività svolta dal Collegio negli anni 2002-2003-2004-2005:

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Casi trattati	53	28	65	75
di cui:				
- di competenza Inail	12	4	10	17
- di competenza Inps	31	17	35	41
- di competenza parziale Inail/Inps	--	4	6	6
- altro	10	3	14	11

E' allo studio un progetto per snellire il procedimento di definizione dell'ambito di competenza dei due Enti al fine di garantire un'erogazione più tempestiva delle prestazioni dovute da parte dell'Ente la cui competenza a trattare il singolo caso sia stata già accertata.

Con riferimento ad un altro settore che riveste particolare importanza e cioè quello del reinserimento lavorativo dei disabili, l'Istituto non può prescindere dall'attivazione delle sinergie con gli enti ed organismi preposti al collocamento.

Nel richiamare quanto detto innanzi sull'argomento, si fa presente che alla data del 30 giugno 2006, infatti, risultano stipulati n. 44 Protocolli d'intesa finalizzati al reinserimento mirato. Si tratta di collaborazioni a livello territoriale soprattutto con gli Enti locali, i Servizi per l'Impiego e le piccole e medie imprese.

Al fine di garantire l'omogeneità degli accordi a livello locale e di rafforzare la "rete" di sinergie con partners pubblici e privati, già attivata in precedenza, è stato predisposto il testo base di un protocollo d'intesa (delibera del Consiglio di amministrazione n. 93, in data 8 marzo 2006) che ciascuna Direzione regionale INAIL potrà utilizzare - con le modifiche ritenute opportune - per stipulare specifici accordi con le Regioni, le associazioni datoriali e le associazioni di categoria operanti nel territorio di riferimento, nonché con gli altri soggetti più rappresentativi in materia di formazione professionale e collocamento mirato dei disabili, al fine di facilitare il reinserimento lavorativo degli infortunati sul lavoro.

Nel settore della prevenzione l'Ente ha avviato, fin dal 2002, prima con l'ISPESL e poi con le Regioni una proficua collaborazione per la condivisione di una visione integrata dei rispettivi compiti e delle possibilità di sviluppare interazioni e sinergie nella finalità comune di garantire livelli sempre più significativi di tutela sul lavoro.

In tale ambito il progetto cardine è quello relativo ai nuovi flussi informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che trova origine nei contenuti formali e sostanziali dettati dalle direttive europee e dalla normativa nazionale di riferimento per la produzione, la condivisione e la distribuzione di dati e di informazioni sulle dinamiche infortunistiche e delle malattie professionali, quali riferimenti per la programmazione, pianificazione e gestione delle attività prevenzionali delle regioni e delle ASL.

Questa tappa fondamentale, nel rappresentare il raggiungimento di un livello significativo di integrazione operativa, nello stesso tempo e' stato anche un ulteriore punto di partenza del percorso.

Più specificamente nel corso del 2005 l'Istituto è stato impegnato a sviluppare un percorso di "rafforzamento istituzionale" che si è articolato a livello

centrale in rapporti sempre più intensi con l'area progettuale del Ministero della salute e che ha come obiettivo specifico di migliorare la sorveglianza epidemiologica basata su una approfondita analisi delle dinamiche relative agli infortuni e alle malattie professionali attraverso l'adozione sistematica ed integrata di metodologie di acquisizione e di elaborazione delle informazioni e la sperimentazione di incrocio di dati tra i vari soggetti interessati.

A livello territoriale, l'attività è stata diretta al progressivo e graduale comporsi della "rete" attraverso lo sviluppo ed il potenziamento del ruolo delle Direzioni regionali, quali dirette interlocutrici delle Regioni, in particolare con riferimento alla definizione delle linee operative per la pianificazione, fornitura di assistenza tecnica, tempistica e certificazione degli adempimenti.

Un ultimo accenno va riservato a quel tipo di sinergie dirette all'esplicazione di interventi relativi alla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro di cui si è ampiamente riferito nell'apposito capitolo.

In questa sede si fa riferimento, in particolare, alle iniziative attuate dall'Istituto in applicazione di un protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione che si è sostanziato nella indizione annuale di due diversi tipi di concorsi per l'assegnazione di borse di studio, l'uno rivolto agli studenti delle scuole secondarie superiori e l'altro agli studenti iscritti a corsi di laurea, a laureandi e a laureati, per lavori/progetti attinenti alla tematica della sicurezza e della salute nei luoghi di vita, di studio e di lavoro.

I concorsi sono stati gestiti, dal punto di vista operativo, per quanto riguarda quello riservato alle scuole secondarie superiori, dalle Direzioni regionali dell'Istituto, e, per quanto concerne il concorso destinato alle Università, dalla Direzione centrale prevenzione.

Nel novembre 2005 è stata avviata la terza ed ultima edizione dei concorsi in parola per l'anno scolastico/accademico 2005/2006 e si è tenuta contestualmente la cerimonia di premiazione della prima edizione del concorso per l'assegnazione di borse di studio agli studenti e laureati delle Università, alla quale hanno preso parte i vincitori e le loro famiglie provenienti da tutte le regioni d'Italia.

In ragione della qualità dei lavori presentati, ritenuti di notevole valore scientifico nell'ampia varietà dei temi trattati, è stata disposta la pubblicazione di schede sintetiche di tali lavori - elaborate dagli stessi autori - sul sito Internet dell'INAIL. E' da rilevare che l'iniziativa in parola si è via via confermata di crescente gradimento per il mondo universitario, circostanza peraltro oggettivamente dimostrata dal fatto che alla data del 30 giugno 2006 (termine di

scadenza per la presentazione dei lavori relativi al 3° bando di concorso per l'Università) sono pervenuti 445 lavori.

## **12. SERVIZI AFFIDATI A TERZI: C.D. ESTERNALIZZAZIONE**

L'esternalizzazione consiste nel trasferimento, ad una o più imprese private, di attività precedentemente svolte direttamente dall'Istituto, ferma restando la "governance" dell'intero processo in termini di qualità, costi e risultati finali.

Criterio fondamentale per tutte le determinazioni da adottare in materia è quello di distinguere nettamente le attività istituzionali dell'Ente da quelle strumentali in quanto solo per queste ultime può ipotizzarsi la possibilità del ricorso all'outsourcing.

Infatti le attività istituzionali presuppongono conoscenze ed esperienze non rinvenibili all'esterno in quanto riguardano processi di livello specialistico o la cui tipicità è stata costruita nel tempo.

A tal riguardo, come di recente puntualizzato dal CIV con deliberazione del 13 febbraio 2007, le iniziative di esternalizzazione debbono essere il risultato di valutazioni strategiche per le quali occorre tener conto di tutte le componenti organizzative, viste le rilevanti implicazioni di carattere gestionale.

A tal fine l'analisi deve essere condotta con estremo rigore per identificare il risultato finale in termini di costi-benefici attraverso l'attento esame di molteplici elementi come la qualità dei servizi, i costi, i tempi di risposta all'innovazione tecnologica, l'utilizzo ottimale del personale da adibire ai processi strategici, assicurando che siano garantite tutele contrattuali, salute e sicurezza sul lavoro per gli addetti alle attività esternalizzate.

Quanto sopra premesso si ritiene opportuno un aggiornamento su due delle tante iniziative intraprese dall'Istituto alle quali si è fatto esplicito riferimento nel precedente referto.

La prima concerne la gestione in "global service" delle prestazioni riguardanti l'immobile dove sono ubicate quasi tutte le Direzioni centrali, sito in Roma, Piazzale Pastore, nonché l'espletamento dei servizi a supporto del personale presente nello stesso stabile.

La seconda riguarda la gestione esterna degli archivi cartacei per la Direzione generale e per le strutture territoriali.

Una valutazione complessiva in ordine alla economicità della prima iniziativa deve tener conto dei costi che l'Istituto sosteneva nell'anno 2000 quando venne bandita la gara per l'affidamento del servizio ad un soggetto unico esterno, che ha avuto decorrenza dal settembre 2001 per una durata di sei anni (scadenza settembre 2007), con possibilità di proroga di altri tre anni.

Il costo complessivo diretto, riferito all'anno 2000, per l'acquisto dei beni e servizi e per l'esecuzione dei lavori ammontava a circa L. 8.700.000.000 (€4.493.000,00) che era ripartito tra i circa cinquanta fornitori.

A tali costi devono essere aggiunti tutti gli oneri indiretti relativi ad una serie di attività che oggi sono state razionalizzate o affidate al personale "global service".

Invece, in forza del citato contratto l'Amministrazione ha sopportato i costi di cui alla seguente tabella nella quale vengono indicati gli oneri per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, ripartiti nelle tre macro categorie di servizi erogati: governo, building e business service.

**costi consuntivi contratto di Global Service anni  
2003/2005**

<b>Global Service</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Servizi di governo</b>	377.013,60	377.013,60	377.013,60
<b>Building service</b>	2.139.137,71	2.121.226,67	2.253.168,17
<b>Business service</b>	2.359.462,24	2.577.504,42	2.686.072,93
<b>TOTALI</b>	<b>4.875.613,55</b>	<b>5.075.744,69</b>	<b>5.316.254,70</b>

Ai fini di una valutazione di convenienza si nota che il costo totale per anno, pur apparendo superiore ai costi pre esternalizzazione, è rimasto immutato dal 2001 (la tabella parte dal 2003), nonostante gli aumenti del tasso di inflazione in quanto le variazioni di importo evidenziate nella tabella medesima, dipendono esclusivamente dalla quantità dei servizi a misura affidati alla società.

Vanno inoltre considerati altri vantaggi di carattere funzionale quali la riduzione dei tempi per la prestazione dei servizi erogati e la loro maggiore flessibilità e qualità, ferma rimanendo la garanzia sul mantenimento degli standard delle prestazioni.

Come detto innanzi, altro servizio affidato in gestione esterna è quello relativo alla conduzione degli archivi.

La decisione, assunta nel 1998, fonda le sue radici nella necessità dell'Istituto di procedere all'informatizzazione degli archivi e di risolvere alcune problematiche quali ridurre le spese di messa a norma di locali ad uso deposito cartaceo che non rispondevano alle disposizioni normative antincendio e sulla sicurezza; economizzare le spese di manutenzione degli impianti antincendio; riconvertire ad altri usi gli spazi adibiti ad archivio; economizzare sulle spese relative ai futuri investimenti immobiliari ad uso istituzionale in relazione ai minori

fabbisogni di spazi; ridurre il fabbisogno di risorse umane per le attività di gestione degli archivi; evitare il ricorso a soggetti esterni (servizi di facchinaggio, pulizie ecc.) per lo svolgimento, anche saltuario, di attività dirette alla gestione degli archivi.

Come si vede la scelta operata si è mossa nel segno di un ripensamento in senso evolutivo del concetto stesso di archivio, che rende problematica una valutazione sotto il profilo meramente economico.

L'esternalizzazione degli archivi cartacei dell'Istituto è stata attuata in due fasi, con procedure di gara separate: la prima, sperimentale, per l'esternalizzazione di 20.000 metri lineari di archivi della Direzione Generale, la seconda per l'esternalizzazione di 104.000 metri lineari di archivi cartacei delle strutture territoriali.

#### **Costo dei contratti di esternalizzazione degli archivi anni 2003/2005**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Direzione Generale</b>	326.782,82	309.230,08	320.299,74
<b>Direzioni regionali</b>	2.159.751,14	5.499.556,63	5.867.068,08
<b>TOTALI</b>	<b>2.486.533,96</b>	<b>5.808.786,71</b>	<b>6.187.367,82</b>

Entrambe le società aggiudicatrici delle gare procedono all'informatizzazione dell'archivio nel momento della presa in carico della documentazione.

Alla fine del primo semestre 2005 sono stati esternalizzati 15.500 metri lineari della Direzione generale e 65.000 metri lineari degli archivi delle strutture territoriali.

Altri importanti servizi affidati all'esterno hanno riguardato la fornitura di prodotti telematici, le attività di variazioni relative alla Denuncia Nominativa Assicurati (DNA), il Contact Center Unificato INAIL/INPS, la manutenzione del software applicativo ed ulteriori importanti servizi elencati nella tabella allegata sotto il n. 9.

In tali schede, fornite dalla Direzione generale, sono evidenziati i dati relativi all'oggetto contrattuale, alla decorrenza del servizio ed ai costi relativi completati con brevi accenni ai benefici conseguenti alle varie iniziative.

In particolare per quanto attiene al servizio di contact center integrato INAIL/INPS è, però, necessario riportare le valutazioni effettuate dal CIV che, nella deliberazione del 13 febbraio 2007 sopra citata, ha ritenuto inadeguati i risultati di tale servizio.

L'esigenza rappresentata dagli utenti dell'Istituto, interessati ad un tipo di consulenza caratterizzata da alta professionalità ed immediatamente risolutiva degli specifici adempimenti richiesti, nonché la difficile integrazione determinata dalle marcate differenze tra le due realtà, ha evidenziato, in particolare per l'INAIL, la scarsa efficienza ed efficacia del servizio.

E' emersa pertanto l'opportunità di riportare il servizio in parola all'interno dell'Ente, attraverso un processo di insourcing, riapprontando un sistema capace di sostenere la qualità della risposta.

Per quanto riguarda gli altri servizi, prima gestiti dall'Ente ed ora affidati all'esterno, non è possibile formulare una valutazione esclusivamente economica.

Le considerazioni da fare sono particolarmente complesse ma non possono comunque prescindere dalla realtà evolutiva delle pubbliche amministrazioni che sono chiamate a svolgere esclusivamente servizi istituzionali senza dispersione di risorse in attività strumentali o collaterali per le quali non hanno né vocazione né idonea organizzazione.

Infatti, la gestione e l'esecuzione di servizi, a volte estremamente articolati, poteva comportare come conseguenza scarsa efficienza e ridotta qualità delle prestazioni non consentendo di realizzare economie di scala che si possono ottenere solo con l'affidamento all'esterno di consistenti pacchetti di attività omogeneamente raggruppate a seconda della loro specifica natura e contenuto.

D'altro canto, per lo meno nel primo periodo di affidamento all'esterno, si è dovuta scontare qualche difficoltà di carattere pratico derivante dalla circostanza che, per assolvere a determinate e particolari esigenze, poteva essere più agevole usufruire di risorse interne immediatamente disponibili anziché rivolgersi a soggetto esterno.



### **13. CONTENZIOSO**

Come segnalato nelle precedenti relazioni, l'Istituto da tempo presta attenzione al fenomeno del contenzioso, soprattutto quello passivo previdenziale che, come noto, concerne il complesso delle controversie promosse dagli assicurati contro l'Istituto per la mancata erogazione di prestazioni assicurative.

Occorre premettere che il sistema di rilevazione dei dati è fondato su procedure informatiche specifiche gestite dall'Istituto, cui si attinge per acquisire informazioni ai fini della redazione dei diversi documenti che nel corso dell'anno l'Istituto predispone: dalle Relazioni sull'andamento produttivo e sui profili finanziari che trimestralmente il Consiglio di amministrazione sottopone al Consiglio di indirizzo e vigilanza, alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico (NUVACOST), dalla Relazione annuale del Presidente dell'Istituto, alla Relazione sul contenzioso dell'Avvocatura generale.

In questo contesto, sia il NUVACOST che il CIV non hanno mancato nel corso degli anni di sottolineare le criticità esistenti nella rilevazione dei dati del contenzioso amministrativo e dei suoi costi finanziari, richiedendo specifiche iniziative intese al superamento di una persistente carenza nella raccolta dei dati e nell'elaborazione degli stessi in una visione che appare priva di adeguati supporti tecnico-scientifici a livello statistico.

Come si vede quello della comparabilità dei dati statistici ha rappresentato per l'Istituto nel suo complesso un serio problema che si avvia lentamente ad una positiva evoluzione dopo il burrascoso periodo della migrazione dei dati di cui si è fatto cenno nelle precedenti relazioni.

La premessa appare indispensabile per dare spiegazione di divergenze tra i dati riportati dalle varie fonti interne all'Istituto relativamente ad uno stesso fenomeno, divergenze sicuramente ascrivibili al diverso momento in cui i dati medesimi vengono raccolti e, soprattutto, validati.

Deve aggiungersi anche che non è possibile alcuna comparazione con i dati del Ministero della giustizia che riguardano il contenzioso previdenziale nella sua generalità in quanto l'INAIL fa riferimento all'anno solare mentre il Ministero prende in considerazione il periodo che intercorre tra il 1° luglio e il 30 giugno dell'anno successivo.

Comunque per quanto concerne i dati del contenzioso dell'anno 2005 si fa riferimento, come per il precedente referto, a quelli riportati nella Relazione sul contenzioso redatta dall'Avvocatura generale dell'Istituto.

Da tale relazione emerge, con specifico riferimento ai procedimenti iniziati nell'anno, che le cause in materia di prestazioni sono state 13.869 rispetto alle 15.262 del 2004: esse hanno rappresentato l'82% circa delle controversie complessive dell'Ente.

Occorre aggiungere, peraltro, che nel contenzioso previdenziale devono essere ricomprese anche le 6.291 cause in materia di premi (rispetto alle 5.465 del 2004) e 770 in materia di regresso. Il totale delle cause in materia previdenziale iniziate nel 2005 ammonta a n. 20.930 (rispetto alle 21.661 del 2004) con una diminuzione di oltre il 3% rispetto all'anno precedente.

Il totale dei procedimenti pendenti, conseguente alla differenza tra il numero delle cause iniziate e quello delle cause decise nell'anno, è passato da n. 110.048 del 2004 a n. 110.185 del 2005 con un incremento percentuale dello 0,12%. Ne consegue che, nonostante la citata diminuzione delle cause iniziate rispetto all'anno precedente, il numero delle cause pendenti continua ad accrescersi seppure in termini alquanto contenuti.

I procedimenti pendenti in materia di prestazioni sono passati, in controtendenza rispetto all'anno precedente, da n. 67.245 a n. 64.636 con un decremento del 3,88%.

Invece in materia di premi, come per l'anno precedente, si registra un aumento da n. 27.263 a n. 28.877 (con un incremento del 5,00%); lo stesso dicasi per la responsabilità civile posto che i procedimenti pendenti passano da n. 10.290 a n. 11.228 (con un aumento del 9,12%).

Come già evidenziato nella precedente relazione, nell'ambito della controversie per prestazioni (contenzioso previdenziale passivo) 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. 6.392 (rispetto a n. 7.486 del 2004) a fronte di n. 939.566 (rispetto a n. 966.568 del 2004) infortuni denunciati sicché il basso indice di litigiosità pari a 0,68% (rispetto allo 0,77% del 2004), rende evidente che il relativo contenzioso è contenuto. L'indice di soccombenza a livello nazionale risulta pari a 40,32% (rispetto al 42,36% del 2004) dal momento che sono state emesse 7.051 sentenze (rispetto a n. 7.004 del 2004), di cui 2.843 (rispetto a n. 2.967 del 2004) sfavorevoli.

Per quanto riguarda invece le malattie professionali nel corso del 2005 sono stati iniziati 4.214 (rispetto a n. 4.611 del 2004) procedimenti di primo grado e, nello stesso anno, i casi manifestatisi sono stati 26.022 (rispetto a 24.334 del 2004); l'indice di litigiosità risulta pari a 16,19% (rispetto al 18,95% del 2004).

Nel corso dell'anno 2005 sono state depositate n. 5.345 (rispetto a n. 5.555 del 2004) sentenze in materia di malattie professionali. Considerato che di queste 2.264 (rispetto a n. 2.505 del 2004) hanno avuto esito sfavorevole per l'Istituto, l'indice di soccombenza risulta pari al 42,36% (rispetto al 45,09 % del 2004).

Nella materia delle prestazioni anche per il 2005 sono da confermare le indicazioni connesse alla gestione del fenomeno del contenzioso contenute nel precedente referto con riferimento al tasso di litigiosità che, pur nel complesso non elevato rispetto al contenzioso previdenziale complessivo, presenta i suoi valori massimi in talune regioni dell'Italia centro meridionale.

Le ragioni di tale situazione devono continuare ad essere approfondite e verificate, anche con riferimento alla distinzione tra procedimenti di primo grado ed in grado di appello, in quanto la corretta comprensione della concentrazione del contenzioso in alcune realtà territoriali deve costituire per l'Istituto un obiettivo prioritario per eliminare un punto di criticità nell'azione dell'Ente .

Vanno quindi reiterate le indicazioni circa la necessità di iniziative intese al miglioramento della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi, da realizzare mediante il contributo sinergico di tutte le strutture interessate (uffici amministrativi, consulenze sanitarie e tecniche ed avvocature).

Per un efficace controllo e contenimento del fenomeno in termini fisiologici, occorre una più puntuale verifica, in sede amministrativa, dei motivi di diniego della prestazione al fine di prevenire la proposizione di ricorsi in sede giudiziaria potenziando l'attività dei tavoli di coordinamento regionale con particolare riferimento al settore delle malattie professionali.

Vanno in proposito ripetute le segnalazioni a suo tempo formulate dal CIV e di recente integrate con la deliberazione n. 27 in data 14 novembre 2006 relativa al monitoraggio sull'andamento del contenzioso legale, in cui si evidenzia la assoluta necessità che l'amministrazione assuma le opportune iniziative atte a ridimensionare il fenomeno in questione che riveste primaria rilevanza quale significativo indicatore della qualità del servizio che l'INAIL svolge nei confronti della popolazione assicurata.

Le controversie catalogate sotto la voce "Premi" iniziate nell'anno sono state n. 3.410 (rispetto a n. 2.814 del 2004) e costituiscono il 14,36% del totale dei procedimenti contenziosi, facendo registrare un aumento del 21,18% rispetto all'anno precedente.

La maggior parte del contenzioso per premi è relativa al mancato pagamento o all'omissione salariale che insieme costituiscono circa 84% del totale (rispetto all' 82% del 2004).

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 (circa lo 0,1%), sicché deve confermarsi che l'applicazione della tariffa non costituisce un punto di criticità dell'azione dell'Istituto.

Infine, per quanto attiene alla responsabilità civile, nell'anno 2005 sono stati iniziati n. 2.692 (rispetto a n. 2.619 del 2004) procedimenti giudiziari, con un incremento del 2,78 rispetto all'anno precedente.

Le surroghe costituiscono il 68,65% (rispetto al 63,12% del 2004) del totale del contenzioso in materia di responsabilità civile, mentre i regressi rappresentano il 28,60% (rispetto al 33,60 del 2004).

A proposito di quest'ultimo dato occorre ricordare che l'azione di regresso, esercitata nei confronti dei datori di lavoro che, violando le norme di prevenzione, abbiano causato un infortunio o una malattia professionale, 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 per la prevenzione degli infortuni a garanzia dei lavoratori.

Di conseguenza va ancora una volta reiterato l'invito a seguire con particolare attenzione questo settore, considerata l'importanza che esso riveste.

L'indice di soccombenza in materia di responsabilità civile risulta pari al 31,75% (rispetto al 33,92% del 2004); nello specifico, per quanto riguarda i regressi è del 28,77%, mentre quello relativo alle surroghe è pari al 35,22%.

Sull'andamento dei procedimenti decisi in materia di surroghe e di regresso influisce, peraltro, la diversa incidenza delle definizioni stragiudiziali.

Nel corso dell'anno 2005 sono state definite stragiudizialmente n. 5.872 (rispetto a n. 5.259 del 2004) pratiche di responsabilità civile, di cui n. 4.165 (rispetto a n. 4.219 del 2004) per azioni di surroga e n. 1.636 (rispetto a n. 967 del 2004) per azioni di regresso, con un ulteriore incremento del dato complessivo rispetto a quello dell'anno precedente.

Anche i tempi di definizione delle surroghe, risultano molto contenuti, considerato che delle 18.882 (rispetto a n. 17.772 del 2004) definizioni dell'anno 2005, n. 8.086 si riferiscono a pratiche protocollate nello stesso anno e n. 6.484 a pratiche protocollate nell'anno precedente.

Va infine ricordata l'attività espletata dall'Avvocatura per l'assistenza e la rappresentanza dell'Istituto nei giudizi pendenti in sede penale e contabile a carico dei dipendenti.

Si fa presente in proposito che sono attualmente pendenti nei vari gradi di giudizio quarantotto procedimenti penali concernenti perlopiù reati contro la pubblica amministrazione e nove procedimenti di responsabilità amministrativa.

Tra questi ultimi va segnalato quello che riguarda un immobile di proprietà dell'Istituto sito in Bari, via Nazariantz, destinato a sede degli uffici giudiziari di quella città, per il quale il Magistrato delegato al controllo dell'Ente ha trasmesso gli atti alla competente Procura regionale per il Lazio in ordine all'accertamento di eventuale responsabilità per danno.

Per quanto riguarda il costo del contenzioso, esso è desumibile dal capitolo 430 del bilancio.

Dai dati relativi alla competenza di detto capitolo, risulta che i costi sostenuti dall'Istituto, in relazione al contenzioso nell'anno 2005, ammontano ad euro 20.503.481,32.

Appare utile sottolineare che i pagamenti effettuati in relazione ai vari titoli di spesa non sono in rapporto diretto con i procedimenti contenziosi iniziati o decisi nell'anno dal momento che il flusso dei pagamenti dipende, in gran parte, dalla tempistica dei relativi procedimenti.

Ne consegue che non risulta particolarmente significativo il raffronto delle somme spese nei diversi anni.

In materia di contenzioso uno degli aspetti che merita attenzione è quello del ricorso che l'Istituto fa all'affidamento di incarichi a legali esterni evidenziate nel sottoconto 09 del citato cap. 430 per i quali, nonostante sia stato espressamente richiesto, l'amministrazione non ha fornito elementi atti a comprendere quali siano le motivazioni più ricorrenti che hanno dato luogo a detti incarichi.

Si ritiene di riportare di seguito una tabella riassuntiva dalla quale, per quanto possibile in relazione all'incompletezza dei dati disponibili, si pongono a raffronto per ciascuna regione i procedimenti iniziati, gli incarichi conferiti, la dotazione organica e le spese sostenute.

## Incarichi a procuratori esterni anno 2005

Regioni	Procedimenti iniziati	Incarichi conferiti	Dotazione organica	Impegni sul capitolo 430/09
Piemonte	750	10	12	133.872,64
Val d'Aosta	19	-	-	15.249,37
Lombardia	1.354	15	25	197.341,53
Trentino	-	-	-	277,01
Veneto	1.387	20	14	133.578,45
Friuli	187	-	-	10.601,26
Liguria	1.181	-	-	151.119,54
Emilia R.	982	-	-	54.363,39
Toscana	1.300	2	18	226.272,70
Umbria	1.243	2	7	69.128,87
Marche	898	-	-	19.406,17
Lazio	1.989	41	20	444.396,28
Abruzzo	1.208	3	12	147.078,87
Molise	163	18	1	9.819,07
Campania	2.374	329	21	286.490,18
Puglia	3.415	3	22	257.793,97
Basilicata	404	6	5	65.229,18
Calabria	906	36	9	498.549,24
Sicilia	2.225	47	22	240.188,71
Sardegna	833	7	9	425.359,99
Direz.Prov.Bolzano	-	-	-	1.320,19
Direz. Generale	-	-	-	181.105,07
<b>Totali</b>	<b>22.818</b>	<b>539</b>	<b>197</b>	<b>3.568.541,68</b>

I dati statistici sopra riportati mettono in evidenza che nell'anno 2005 sono stati conferiti 539 incarichi con un andamento decrescente del fenomeno rispetto ai 752 dell'anno precedente.

Occorre peraltro rilevare che l'onere complessivo per tali incarichi ammonta ad euro 3.568.541,68 pari a circa un terzo delle somme complessivamente erogate per una delle principali poste di spesa, rappresentata dalle controversie con infortunati e tecnopatici che, nello stesso esercizio, hanno comportato una spesa di euro 9.924.268,64.

La diminuzione degli incarichi conferiti all'esterno mette in evidenza che una attenta attività di studio e di approfondimento è in grado di innescare meccanismi di qualificazione e razionalizzazione dell'attività contenziosa.

Peraltro, l'entità della spesa succitata richiede un approfondimento accurato anche in considerazione del fatto che sovente vengono impropriamente registrate al citato sottoconto 09, come onorari ad avvocati esterni, pagamenti effettuati ad avvocati di controparte, sicché il dato della spesa per procuratori esterni ne risulta significativamente alterato con conseguente difficoltà di valutazioni sulle differenze a volte macroscopiche della distribuzione degli incarichi per regioni e del rapporto tra incarichi conferiti e spese sostenute.

Allo stato i casi più ricorrenti di ricorso a procuratori esterni riguardano o incarichi che, in casi eccezionali, sono conferiti per tematiche particolarmente complesse che richiedono qualificate competenze specialistiche ovvero per vertenze che interessano soggetti legati all'Istituto rispetto ai quali la difesa interna si troverebbe in condizione di incompatibilità.

Altra ipotesi va riferita all'attività di Sedi dell'Istituto presso le quali non operino Avvocature interne e si rende necessario il conferimento degli incarichi agli esterni per l'esercizio della mera attività procuratoria e di domiciliazione.

Il CIV, nell'effettuare il monitoraggio sull'andamento del contenzioso legale di cui alla citata deliberazione 27/2006, si è occupato anche della specifica questione degli incarichi esterni sottolineando che occorre ricondurre il ricorso a tali affidamenti nell'ambito di effettive ed insuperabili circostanze di necessità, tenuto anche conto delle recenti direttive ministeriali che ribadiscono lo svolgimento dell'attività difensiva della Pubblica Amministrazione da parte del proprio servizio legale.

Inoltre, allo scopo di ridurre l'eccessiva concentrazione di tale fenomeno in alcune regioni, il CIV considera urgente vengano svolte tempestive e specifiche analisi delle criticità locali sia di carattere organizzativo che socio-ambientali e conseguentemente efficaci interventi per la rimozione delle cause che hanno determinato tali criticità.

In conclusione ponendo in correlazione tali direttive con la considerazione che le spese sostenute per onorari legali, vuoi esterni che di controparte, assorbono oltre il 17% dell'intero capitolo 430, occorre ribadire quanto già detto precedentemente sull'esigenza di approfondite analisi che possano fornire utili elementi per rimuovere le criticità locali e, sotto un profilo più generale, per impostare in modo più meditato la fase istruttoria dei procedimenti amministrativi così da realizzare, mediante il contributo sinergico di tutte le strutture interessate (uffici amministrativi, consulenze sanitarie e tecniche ed avvocature) una più congrua valutazione sulla opportunità di intraprendere la fase contenziosa e, soprattutto, di resistere negli ulteriori gradi di giudizio.

## **14. IL PERSONALE**

Prima di esporre i dati numerici relativi al personale dell'INAIL, appare necessario svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Com'è noto l'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 211 (Finanziaria 2005) impegnava le amministrazioni ad attuare entro il 30 aprile 2005 una rivisitazione delle dotazioni complessive di personale, apportando una riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, con una significativa riduzione del numero di dipendenti applicati in compiti logistico - strumentali e di supporto.

Occorre peraltro precisare che già in data 7 gennaio 2004 il Ministero del lavoro aveva approvato la delibera commissariale n. 588, in data 31 luglio 2003 relativa alla rideterminazione delle dotazioni organiche per il periodo 2002/2005 con una riduzione di 196 unità rispetto alle dotazioni precedenti.

Considerato che la riduzione del 5% dei costi per la dotazione organica, imposta dalla Finanziaria 2005, ammontava a circa 32 milioni di euro e che era necessario contemperare le esigenze di contenere la spesa con quelle di funzionalità dell'intero modello organizzativo già ampiamente ridotte nei termini di cui sopra, si è ritenuto opportuno ripartire il taglio fra tutte le categorie di personale (dirigenti, professionisti, medici e personale delle aree) anche in considerazione che il maggior costo unitario delle qualifiche più elevate avrebbe consentito di contenere il totale complessivo delle unità da ridurre.

In tale ottica il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 231, in data 26 aprile 2005, ha proceduto alla rideterminazione della dotazione organica dell'Istituto con una riduzione di posti in organico pari a n. 396 unità.

In particolare, si ritiene opportuno evidenziare la riduzione: di 12 posizioni dirigenziali di II fascia che ha inciso in maggior misura sulla Direzione generale dove alcuni uffici sono stati declassati ad unità di tipologia B e affidati al livello apicale del funzionariato; di 52 posizioni di dirigenti medici di I livello; di 26 nell'ambito dei professionisti, tra legali e tecnici e di 100 posizioni di C4.

Ulteriori provvedimenti finalizzati a riduzione di spesa sono stati assunti in attuazione dell'art. 22 bis della legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

Tale norma prevedeva una riduzione globale non inferiore al 10% della spesa complessiva derivante dagli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nell'anno 2006.



Nelle more dell'emanazione di specifiche disposizioni attuative da parte del Ministero della funzione pubblica, la Direzione generale ha ritenuto di riportare la riduzione della spesa al periodo di vigenza della legge (agosto/dicembre 2006).

Si è ravvisato, inoltre, di operare la suddetta riduzione in sede di erogazione del saldo della retribuzione di risultato, che presentava la necessaria capienza e che interverrà nel corso del 2007, soltanto dopo la conclusione delle verifiche sul raggiungimento dei risultati.

Inoltre, in occasione delle dimissioni di un dirigente generale a decorrere dall'1/12/2006, non si è proceduto, in attesa di una più generale ristrutturazione, ad attribuire un nuovo incarico dirigenziale generale, conseguendo, così, il risparmio del corrispondente rateo di retribuzione mensile per l'anno 2006 e di una intera annualità per il 2007.

Per quanto riguarda l'anno 2007, l'obiettivo di riduzione della spesa sarà realizzato, in via generale, attraverso la mancata attribuzione di nuovi incarichi dirigenziali generali, in occasione delle prossime cessazioni dal servizio. Conseguentemente, le posizioni dirigenziali generali che si renderanno disponibili saranno affidate ad altri dirigenti generali tramite incarichi ad interim, in attesa di future valutazioni di ordine organizzativo-funzionale.

Inoltre, per l'eventuale somma residuale, la riduzione sarà effettuata secondo criteri e modalità individuate per l'esercizio 2006.

#### A) Sistema di valutazione del personale.

Il sistema di valutazione e sviluppo delle risorse umane è utile per 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.

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

In proposito si ricorda che per il personale delle Aree B e C vengono valutate "Competenze e Potenziale", mentre le "Prestazioni", cioè i comportamenti organizzativi posti in essere e i risultati raggiunti, sono riferite ai dirigenti, medici e professionisti, con esclusione dei soli dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei coordinatori generali e del sovrintendente medico.

Sono state definite compiutamente, collaudate e rilasciate in produzione, in via sperimentale, tutte le migliorie e nuove funzionalità predisposte sulla base delle esigenze scaturite dalla prima presentazione del sistema di valutazione delle competenze sul personale delle aree.

In particolare, secondo quanto comunicato dalla Direzione generale, è stata attualizzata e più dettagliatamente articolata la piattaforma professionale, soprattutto per realizzare una maggiore corrispondenza tra le figure organizzative ed le competenze tecniche per ciascuna rilevate.

E' stata altresì curata una metodologia capace di rispondere con la necessaria flessibilità alle richieste di aggregazione delle informazioni sulle diversità rilevate tra le competenze anche per poter incrociare gli esiti della valutazione delle competenze medesime con quelli del potenziale.

E' stato infine aggiornato il processo di valutazione delle competenze, mediante specifici percorsi seminariali e metodologici idonei a supportare le risultanze delle valutazioni, al fine di intervenire sulle criticità rilevate con adeguate azioni di sviluppo, aggiornamento e formazione.

Sulla tematica in argomento ha inciso il peggioramento del clima aziendale e la conseguente interruzione delle relazioni sindacali soprattutto correlata alle difficoltà insorte nella conclusione del contratto integrativo aziendale per i profili economici e nella determinazione dei fondi integrativi di cui si dirà in seguito.

Di conseguenza, non si è ritenuto opportuno attivare la ripetizione della valutazione delle competenze, che di norma dovrebbe avere cadenza biennale, per tutto il personale delle aree.

Per quanto concerne, infine, l'attitudine del sistema ad attuare una migliore selezione del personale, nel 2006 – per la prima volta – si è potuto introdurre tra i parametri di valutazione tradizionali (anzianità, titoli ed esiti delle prove cognitive) anche quello relativo alle "attitudini" all'assunzione di nuovi ruoli organizzativi.

Ciò è stato reso possibile dalla disponibilità degli esiti della valutazione del potenziale realizzata nel 2004, che sono stati utilizzati come parametri utili per la definizione delle graduatorie di merito di tutte le procedure selettive interne espletate nel 2006 per l'accesso alle posizioni funzionali C 4 e C 3 per tutti i profili professionali.

L'incidenza degli esiti della valutazione del potenziale è stata pari al 20% rispetto al totale dei valori considerati, mentre il 35% era riservato alle prove cognitive ed il restante 45% alla valutazione dell'anzianità e dei titoli.

La popolazione aziendale coinvolta è stata di oltre 4700 unità.

Per i dirigenti di II fascia è in corso di completamento un nuovo ciclo di valutazione dei comportamenti organizzativi.

Per quanto concerne invece i Dirigenti generali il trattamento economico, come è noto, si articola in fondamentale ed accessorio, che a sua volta comprende due quote: una relativa alla posizione ricoperta, l'altra legata ai risultati conseguiti.

L'erogazione di tali compensi è ancorata in parte al conseguimento dei risultati della struttura ed in parte alla valutazione delle competenze e dei comportamenti individuali, da parte del Direttore generale.

In ordine a quest'ultimo punto, deve purtroppo prendersi atto che la suddetta retribuzione di risultato, ancorata alla positiva valutazione della capacità budgetaria, di gestione e di organizzazione da effettuarsi a cura del Direttore generale, non ha finora trovato riferimento ad idonei ed obiettivi indicatori e rimane ancora legata a valutazioni nel complesso discrezionali del Direttore generale.

Ciò rende necessario sottolineare ancora una volta la non completa attuazione in INAIL della contabilità analitica che impedisce una oggettiva valutazione dei risultati della gestione.

#### B ) Conferimento di incarichi dirigenziali.

Nell'esercizio in esame i provvedimenti più rilevanti adottati in materia hanno riguardato i criteri per il conferimento degli incarichi ed il Regolamento della dirigenza.

Per quanto attiene al primo punto il Consiglio di amministrazione con delibera n. 139, in data 15 marzo 2005 ha disposto:

- che nel conferire gli incarichi di dirigente di II fascia fosse valorizzato il personale dotato di autorevolezza innovativa con particolare riguardo alla capacità di fare squadra e di risolvere i problemi e che fosse utilizzato il sistema di valutazione delle competenze e comportamenti organizzativi;
- che, per quanto possibile, fosse da evitare il ricorso a figure manageriali reperite all'esterno;
- che la durata degli incarichi fosse triennale;
- che, conformandosi ai principi delle pari opportunità, fosse significativo intensificare la promozione di donne;
- che i dirigenti che avessero ricoperto l'attuale incarico da quattro anni ed oltre fossero destinati ad altra posizione.

Analoghi criteri erano già stati dettati dal Consiglio di amministrazione, con propria deliberazione n. 142, in data 14 dicembre 2004 anche per i dirigenti generali.

Il nuovo regolamento per la dirigenza dell'INAIL è stato approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 379, in data 26 luglio 2005 che ha

recepito le proposte di modifiche al regolamento già vigente resesi necessarie a causa delle intervenute innovazioni legislative in materia di dirigenza.

Anche il nuovo regolamento della dirigenza prevede all'art. 6, comma 5, il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni in applicazione dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 rispettivamente entro il limite del 10% e dell'8% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla I e alla II fascia.

Si ricorda che l'eventuale applicazione di tale norma dovrà tener conto, per quanto possibile, di tutte le condizioni cui è subordinato il ricorso a figure manageriali da reperire all'esterno.

Peraltro essendo intervenuto il decreto legge n. 262, in data 3 ottobre 2006 (decreto Bersani) che all'art. 41, commi 1 e 3, prevedeva che gli incarichi a tempo determinato, conferiti a personale esterno in data antecedente al 17 maggio 2006 cessassero ove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo, il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 467, in data 28 novembre 2006 ha confermato tutti gli incarichi in vigore fino alla naturale scadenza dei rispettivi contratti.

Nel corso dell'esercizio 2005, si è proceduto anche ad attribuire incarichi a tempo determinato relativi a posizioni dirigenziali di seconda fascia al personale interno all'Istituto.

A tal fine è stato necessario procedere all'integrazione del vigente regolamento interno della dirigenza INAIL che, all'art. 6, comma 6, ha previsto il conferimento di incarichi dirigenziali di seconda fascia al personale interno all'Istituto.

Successivamente con delibera consiliare n. 410, in data 30 ottobre 2006, è stata autorizzata la proroga dei suddetti incarichi per una sola volta e per un ulteriore periodo di un anno.

#### C) Determinazione fondi contrattazione collettiva integrativa.

Alcune questioni di carattere generale sono sorte in ordine alla costituzione, destinazione e compatibilità con le risorse iscritte in bilancio dei fondi integrativi conseguenti alla contrattazione integrativa di ente.

Tali questioni attengono all'attivazione di ulteriori risorse finanziarie diverse da quelle determinabili a seguito dell'applicazione della normativa contrattuale.

Al riguardo occorre evidenziare che la situazione segnalata con riferimento agli ambiti di seguito richiamati è rimasta sostanzialmente invariata e ciò ha determinato l'interruzione delle relazioni sindacali di cui si è fatto cenno innanzi.

Infatti, come riferito nel precedente referto, le difficoltà insorgono nella individuazione delle risorse derivanti dalle attività previste dalle disposizioni recate dall'art. 43, comma 3, della legge 27 dicembre 1997 n. 449, che consentono alle Amministrazioni pubbliche di stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati per la fornitura a titolo oneroso di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle istituzionali.

Altra questione ha riguardato le specifiche risorse attivate con ricorso alle previsioni normative contenute nell'art. 4, comma 10, del CCNL del 14 marzo 2001 e nell'art. 3, comma 3, del CCNL del 5 aprile 2001 che consentono di prendere in considerazione, ai fini della individuazione di risorse aggiuntive da destinare al personale, i nuovi servizi o processi di riorganizzazione ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze ovvero un incremento stabile delle dotazioni organiche.

Ancora, incertezze hanno riguardato l'applicazione del comma 5, dell'art. 43 della citata legge n. 449 /1997 secondo cui i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscono obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio e accantonano nel corso della gestione una quota non inferiore al 2% che per la metà può essere destinata ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti.

Il Collegio dei sindaci con riguardo a tutte le fonti di finanziamento sopra indicate ha reiteratamente rilevato, nel corso dei vari esercizi finanziari in cui i provvedimenti intervenivano, che nelle relazioni illustrative l'amministrazione non forniva chiare indicazioni circa i criteri di reperimento dei fondi e della loro concreta determinazione.

Trattasi di una carenza di carattere generale che è stata osservata in ordine a tutti i provvedimenti conclusivi delle varie fasi in cui si articola la gestione finanziaria.

Spesso nemmeno la richiesta di circostanziate delucidazioni riusciva a fare chiarezza sulle perplessità evidenziate cosicché permanevano comunque dubbi sui criteri interpretativi adottati in ordine alla portata delle singole norme sopraccitate.

In proposito si esprime l'auspicio che, gli organi decisionali dell'Ente, in ragione dei diversi livelli di responsabilità, siano in grado di adottare adeguate misure volte ad evitare conflitti sindacali derivanti dall'utilizzo di risorse aggiuntive che devono essere determinate sulla base di tutti i presupposti previsti dalle vigenti disposizioni.

D) Consistenza organica del personale.

In termini puramente numerici la consistenza organica del personale al 31 dicembre 2005 viene evidenziata nella seguente tabella in cui i dati sono messi a raffronto con quelli del 2004.

<b>Consistenza organica del personale negli anni 2004 e 2005</b>						
(situazione al 31 dicembre)						
Qualifiche	Organico al 31/12/04	Forza al 31/12/04	Diff.	Organico al 31/12/05	Forza al 31/12/05	Diff.
Dirigenti (di cui 7a fine 2004 a tempo det.)	280	263	-17	268	262	-6
Personale X liv. (ing., arch., attuari, avv.)	658	641	-17	680	637	-43
Personale amministrativo III - IX liv.	10.157	8.611	-1.546	9.888	8.433	-1.455
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	732	564	-168	632	571	-61
Personale sanitario (personale tecnico)	745	684	-61	708	821	113
<b>TOTALE</b>	<b>12.572</b>	<b>10.763</b>	<b>-1.809</b>	<b>12.176</b>	<b>10.724</b>	<b>-1.452</b>
Personale medico con incarico d'opera professionale		834			847	

Il raffronto del personale in servizio al 31.12.2005 con quello a fine 2004 evidenzia una diminuzione di n. 39 unità (pari allo 0,36%).

A fronte di questa ulteriore carenza di personale rispetto all'organico, l'Istituto si è avvalso di personale proveniente da enti privatizzati o da altre amministrazioni pubbliche; nel 2003 tali assunzioni ammontavano a 26 unità, nel 2004 a 90 unità, nel 2005 a 76 unità.

**Numero dipendenti provenienti da altre amministrazioni**

Qualifiche	2003	2004	2005	totale
Dirigenti	-	2	1	3
Personale X liv. (ing., arch., attuari, avv.)	1	0	0	1
Personale amministrativo III - IX liv.	20	56	71	147
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	5	0	4	9
Personale sanitario (personale tecnico)	-	32	0	32
<b>TOTALE</b>	<b>26</b>	<b>90</b>	<b>76</b>	<b>192</b>
Pers. medico incarico d'opera profess.le	-	-	-	-

Nella successiva tabella relativa all'età media dei dipendenti rilevata al 31 dicembre 2005, si evidenzia come a fronte di una anzianità media di anni 46,87 le

regioni del Centro-Sud (tranne la Basilicata) presentano un personale mediamente più anziano di quello del Nord (ad eccezione della Valle d' Aosta) con punte più 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 31/12/2005**

Regioni	età media
Piemonte	45,43
Valle d'Aosta	49,02
Lombardia	44,97
Trentino	42,91
Veneto	45,15
Friuli Venezia Giulia	45,03
Liguria	47,42
Emilia Romagna (1)	44,68
Toscana	46,32
Umbria	46,61
Marche	46,87
Lazio	48,68
Abruzzo	47,17
Molise	46,90
Campania	47,67
Puglia	46,76
Basilicata	44,99
Calabria	47,28
Sicilia	48,33
Sardegna	48,70
Tipografia di Milano (2)	42,56
Direzione Generale	50,09
Gestione Immobili di Roma	51,58
<i>Media Nazionale</i>	46,87

(1) esclusi i metalmeccanici

(2) compresi i tipografi (n. 43)

E) 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 che nel 2005 è risalita a euro 568,4 milioni, pari al 7,6% delle spese correnti, mentre ammontava nel 2004 a € 553 milioni, pari al 7,2% delle spese correnti e nel 2003 a euro 571,8 milioni, pari al 7,5% delle spese correnti.

Le variazioni intervenute sono l'effetto dei miglioramenti contrattuali corrisposti per il 2003 e dell'inquadramento di personale con retribuzione meno elevata nel 2004.

### Spese per il personale in servizio

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differenze anno prec.	
		val. assoluto	val. percent.
2003	571,8	37,5	7,20
2004	553,0	-18,8	-3,29
2005	568,4	15,4	2,78

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

	costo globale personale 2003	costo medio pro-capite 2003	costo globale personale 2004	costo medio pro-capite 2004	costo globale personale 2005	costo medio pro-capite 2005
1) Stipendi, compensi vari e oneri riflessi	558,7	52,3	541,1	50,9	556,4	51,8
2) benefici sociali e assist. ed oneri diversi	13,1	1,2	11,9	1,1	12,0	1,1
<i>Costo medio complessivo</i>	571,8	53,5	553,0	52,0	568,4	52,9

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: 2003=10.687; 2004=10.625; 2005=10.743



## 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
2003	571,8	37,5	7,02	2,2	546,1	24,0	4,60
2004	553,0	-18,8	-3,29	2,1	583,8	37,7	6,90
2005	568,4	15,4	2,78	2,2	565,2	-18,6	-3,19

### F) 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 (legge 144/99, art. 64).

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

### Spese per il personale in quiescenza

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differ. anno precedente	
		val.assoluto	val.percent.
2003	72,2	-0,3	-0,41
2004	73,9	1,7	2,35
2005	74,9	1,0	1,35

## 15. GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE

### 1) Considerazioni generali

Seppur suddiviso nelle gestioni industria, agricoltura e medici radiologi, il bilancio dell'INAIL è unico, in base al consolidato principio dell'unitarietà della gestione finanziaria e patrimoniale.

Ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto 38/2000, nell'ambito della gestione industria, a meri fini tariffari, sono state individuate quattro sottogestioni separate (industria, artigianato, terziario ed altre attività).

Il T.U. 1124/1965 aveva istituito, al Titolo I, Capo IX, la speciale Gestione grandi invalidi del lavoro, cui era preposto un Comitato Tecnico che aveva, tra l'altro, il compito di predisporre il conto preventivo ed il conto consuntivo. In particolare per quest'ultimo l'art. 188 del T.U. stabiliva che esso fosse parte integrante del bilancio dell'Istituto. Il decreto legislativo n. 479, in data 30 giugno 1994 ha implicitamente soppresso il predetto Comitato Tecnico per cui è il Consiglio di amministrazione ad ottemperare alle disposizioni del Testo Unico 1124/1965, tuttora vigenti.

Infine la 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, ha disposto che presso l'Ente fosse creato un Fondo autonomo speciale - anch'esso con contabilità separata - cui sovrintende un Comitato amministratore.

I provvedimenti di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi sono stati deliberati nei termini individuati nella tabella che segue nella quale accanto ai dati dell'esercizio 2005 vengono riportati quelli del biennio precedente.

**Date di deliberazione dei bilanci**

anno	preventivo	consuntivo
2003	27 febbraio 2003	28 luglio 2004
2004	23 febbraio 2004	26 settembre 2005
2005	25 maggio 2005	3 ottobre 2006

Si sottolinea che la data del 25 maggio 2005 è riferita all'approvazione da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali come sarà meglio chiarito successivamente.

Come si può notare, peraltro, appaiono tuttora attuali le considerazioni formulate nel precedente referto circa il mancato rispetto dei termini regolamentari che sono fissati al 31 ottobre per il preventivo ed al 31 luglio per il consuntivo.

Il protrarsi degli adempimenti preordinati all'approvazione dei documenti contabili su cui si fonda la gestione dell'Ente contrasta con l'elementare principio di razionalità che richiede, fin dal primo gennaio, la presenza di un bilancio preventivo tempestivamente approvato senza le limitazioni e gli intralci derivanti dalla gestione per dodicesimi correlata all'adozione dell'esercizio provvisorio.

Ragioni diverse ma ugualmente pregnanti attengono al rispetto dei termini di approvazione del conto consuntivo tenuto conto che la validazione e quindi la certezza dei dati gestionali deve intervenire non oltre la fine dell'anno successivo a quello cui il consuntivo si riferisce con l'adozione di tutti gli adempimenti relativi ivi compreso l'esercizio delle attività di controllo esterne all'ente.

I segnalati ritardi si pongono in palese contrasto con le cennate finalità tanto più quando non dipendono da difficoltà oggettive o comunque imprevedibili ma sono riconducibili a contrasti tra gli Organi che andrebbero evitati e comunque risolti tempestivamente facendo prevalere valutazioni di ragionevolezza ispirati al costituzionale principio del buon andamento.

I termini per l'approvazione, in precedenza fissati dal Regolamento amministrativo contabile al 30 novembre ed al 31 luglio, rispettivamente per il preventivo e per il consuntivo, sono stati modificati a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97. Ai sensi di detta normativa i termini per l'approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo sono stati rispettivamente fissati, come sopra precisato, al 31 ottobre e 31 luglio di ciascun anno.

La problematica dell'adeguamento del bilancio dell'Ente ai principi di contabilità contenuti nel predetto D.P.R. è stata oggetto di lunga e sofferta disamina all'interno dell'Inail e degli altri enti previdenziali. Già con la nota inviata congiuntamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 14 luglio 2003 gli allora Commissari straordinari dell'INAIL, INPS e INPDAP avevano espresso perplessità sull'applicabilità della suddetta normativa, riaffermando l'autonomia degli enti ai sensi della legge n.88 del 1989.

Nel contempo, occorreva considerare l'opportunità di favorire una lettura uniforme ed integrata dei bilanci pubblici.

Si rendeva pertanto necessario adeguare la normativa interna quantomeno ai principi e criteri ispiratori del citato D.P.R. n. 97/2003, tenendo in considerazione, altresì, lo stato organizzativo ed informatico dell'Ente.

Conseguentemente con delibera n. 300, in data 21 giugno 2005 si dava mandato al Direttore generale di proporre le modifiche da apportare ai regolamenti di organizzazione ed amministrativo-contabile avviando, in via sperimentale, il parallelismo tra il bilancio di previsione "tradizionale" e quello "decisionale".

Le nuove "Norme sull'ordinamento amministrativo - contabile in attuazione dell'articolo 43 del Regolamento di organizzazione" sono state varate dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 684, in data 12 dicembre 2005, modificata con delibera n. 26, in data 24 gennaio 2006.

Il Collegio dei sindaci con verbale n. 288, in data 9 marzo 2006 esprimeva perplessità in ordine alle modifiche apportate, affermando tra l'altro che i termini "Centro di responsabilità" e "Unità previsionale di base", erano stati utilizzati in modo incoerente rispetto alle definizioni date.

Infine, a seguito delle indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - in data 22 marzo 2006 sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni con delibera n. 409, in data 12 ottobre 2006 che contiene puntualizzazioni e precisazioni concernenti le unità previsionali di base ed individua un unico centro di responsabilità complessiva cui sovrintende il Direttore generale.

In via di principio le modifiche apportate non possono ritenersi esaustive ma occorre prendere atto che è stato necessario tener conto delle specificità dell'ordinamento dell'Istituto.

## **2) Bilancio di previsione**

Per quanto concerne il bilancio preventivo, il protrarsi dei termini per la sua predisposizione ha determinato la necessità di ricorrere all'esercizio provvisorio, proposto dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 135, in data 14 dicembre 2004 ed approvato, per un periodo di quattro mesi, dal CIV con delibera n. 33, in data 23 dicembre 2004.

Solo in data 31 gennaio 2005 il Consiglio di amministrazione con delibera n. 107 ha predisposto il bilancio di previsione per l'anno 2005.

Il Collegio dei sindaci lo ha esaminato nella seduta del 24 febbraio 2005 formulando diverse osservazioni.

In primo luogo, ha rilevato il mancato rispetto della disposizione di cui al comma 57 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ( legge finanziaria 2005 ) "che prevede che le spese complessive, al netto di quelle di personale, siano iscritte, in termini di competenza e di cassa, nel bilancio di previsione 2005 in misura non superiore a quelle rispettivamente impegnate e pagate nell'anno 2003, incrementate del 4,5%; limite quest'ultimo funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di crescita per l'anno 2005 della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, posto dal comma 5 del medesimo articolo 1.

Al riguardo (si legge ancora nel citato verbale) deve rilevarsi che non risulta rispettato il suddetto limite di crescita del 4,5% delle autorizzazioni di cassa, che risultano predisposte in bilancio in un ammontare, rispetto al consuntivo 2003, superiore di oltre 20 punti percentuali, risultando peraltro inadeguate le motivazioni addotte dall'Amministrazione in ordine al mancato rispetto del suddetto limite."

Il Collegio ha rilevato altresì che la proposta di bilancio di previsione era stata elaborata sulla base di un sistema di contabilità e di un regolamento di amministrazione ancora non armonizzati con i principi introdotti dal D.P.R. n. 97/2003.

Ha evidenziato, inoltre, che il documento di bilancio predisposto appariva slegato dal piano triennale approvato dal Consiglio di amministrazione, non risultando chiaramente delineati le metodologie di supporto ed i criteri di valutazione sottostanti ai processi di formazione delle previsioni iniziali del 2005.

Infine, ha rilevato carenze espositive circa i criteri utilizzati per l'individuazione delle risorse finanziarie preordinate per la realizzazione dei singoli progetti, sottolineando che la maggior parte dei dati previsionali più significativi non sempre era sostenuta da analisi fondate sulla dinamica storica né da idonei parametri di riferimento atti a rendere realistiche le ipotesi previsionali.

Anche il Nucleo di valutazione ha formulato alcune considerazioni e valutazioni, sotto il profilo sia del metodo che del merito, che appare opportuno riportare e che sono sostanzialmente in linea con le osservazioni del Collegio dei sindaci.

Quanto al metodo ha rilevato, tra l'altro, che la documentazione di bilancio non presenta ancora compiuti elementi informativi in corrispondenza delle poste più significative e che resta da soddisfare l'esigenza di informazioni più analitiche sui riflessi finanziari/economici causati dalle determinazioni strategiche degli Organi di indirizzo politico.

Quanto al merito, invece, viene evidenziato il notevole avanzo economico, a conferma dell'andamento favorevole registrato negli esercizi

precedenti che farebbe prevedere il pressoché totale azzeramento del disavanzo patrimoniale dell'Istituto alla fine dell'esercizio 2007. Per altro verso, la prospettiva di tali notevoli risultati economici potrebbe consentire l'operazione di riallineamento tra il tasso effettivo di capitalizzazione e quello (4,50%) assunto a base di calcolo per la valutazione delle riserve tecniche, senza particolari alterazioni della situazione di equilibrio economico complessivo.

Il NUVACOST sottolinea altresì le preoccupazioni, più volte esplicitate, in ordine alla persistenza del crescente disavanzo, economico e patrimoniale, della gestione agricoltura, per il quale da varie parti si afferma che occorre provvedere ad azioni correttive, alle quali non si dà alcun seguito, malgrado il medesimo NUVACOST abbia indicato da tempo una pluralità di soluzioni praticabili.

Vengono, infine, messi in evidenza: la persistente rilevanza e l'aumento dei residui attivi, il volume ancora significativo delle giacenze di cassa, il progressivo depauperamento del portafoglio mobiliare, le difficoltà di attuazione degli investimenti immobiliari a reddito, la progressiva liquidazione del patrimonio immobiliare in dipendenza dei conferimenti obbligatori al F.I.P.

Trattasi di puntualizzazioni e rilievi pienamente condivisibili, più volte evidenziati nei precedenti referti e di cui si da conto, per gli aspetti evolutivi, nel contesto della presente relazione.

Il citato progetto di bilancio è stato esaminato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza nella seduta del 22 marzo 2005 nella quale si osservava che rimanevano irrisolte le numerose problematiche specificamente elencate nel parere della competente commissione istruttoria cosicché l'impianto del progetto di bilancio poteva essere condiviso solo parzialmente tenuto anche conto dei rilievi formulati dal Collegio dei sindaci.

Per tali motivi il CIV ha rinviato il bilancio di previsione al Consiglio di amministrazione osservando che esso doveva essere riformulato anche nel rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 57 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Avendo, peraltro, il Consiglio di amministrazione con delibera n. 167, in data 5 aprile 2005 confermato la propria delibera n. 107, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, con delibera n. 12, in data 20 aprile 2005, deliberava di trasmettere gli atti al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs n. 479/1994, come modificato dall'art. 17, comma 23 della legge 127/1997 in quanto ricorreva l'ipotesi di non concordanza tra il Consiglio di amministrazione ed il CIV.

Il Ministro vigilante, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, preso atto degli approfondimenti tecnici effettuati, con nota in data 25 maggio 2005 ha

comunicato l'intervenuta approvazione subordinatamente alla condizione che si provvedesse, fermi restando gli stanziamenti previsti in conto competenza, che erano pertanto confermati, a riformulare il complesso delle previsioni di cassa.

Il Consiglio di amministrazione con delibera n. 258, in data 1° giugno 2005 modificava, come richiesto, gli stanziamenti di cassa nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 57, della legge, n. 311/2004.

Essendosi avverata positivamente la condizione sospensiva posta dal Ministro, al Consiglio di indirizzo e vigilanza non rimaneva altro che prendere atto che gli stanziamenti di cassa erano stati ricondotti complessivamente nei limiti di legge come richiesto dallo stesso organo.

### **3) Variazioni di bilancio**

Nel corso dell'esercizio 2005 sono state effettuate due variazioni.

La prima, predisposta dal Consiglio di amministrazione con delibera n.384, in data 26 luglio 2005, concerneva, per la parte in aumento, la concessione di mutui a medio e lungo termine mentre la parte in diminuzione si riferiva alla mancata realizzazione delle opere edilizie programmate per i centri protesi ed al mancato acquisto di attrezzature ad uso dei servizi amministrativi e medico-legali nonché di strumenti informatici.

In merito il Collegio dei Sindaci si è espresso favorevolmente con il verbale n. 277, in data 26 luglio 2005 ed il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha definitivamente approvato con delibera n. 25, in data 26 settembre 2005.

Più complesso, invece, l'iter della seconda variazione, peraltro non ancora definitivamente concluso, che inizia con la deliberazione n. 27 in data 14 novembre 2005 adottata in via di urgenza dal Presidente dell'Istituto e ratificata dal Consiglio di amministrazione nella prima seduta utile successiva con delibera n. 582, in data 23 novembre 2005.

Il citato provvedimento tendeva a completare il quadro delle variazioni al bilancio 2005 in dipendenza degli adeguamenti da effettuare in applicazione della legge finanziaria, delle riduzioni delle spese per consumi intermedi, delle previsioni di spese relative all'area del personale dell'Istituto nonché degli accadimenti non previsti intervenuti successivamente all'adozione del bilancio.

Il Collegio dei sindaci con verbale n. 282, in data 1° dicembre 2005 premesse alcune osservazioni e considerazioni su vari aspetti del provvedimento, esprimeva parere favorevole subordinatamente alle modifiche da apportare in diminuzione sul capitolo 347 ed in aumento sul capitolo 433 in relazione a

specifici rilievi formulati in materia di costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale dell'Istituto.

A proposito di quest'ultimo argomento si ricorda quanto detto innanzi circa il periodico riproporsi di alcune questioni di carattere generale in ordine alla costituzione, destinazione e compatibilità con le risorse iscritte in bilancio di tali fondi.

Con riferimento alla variazione in esame si è posta proprio la questione dell'applicazione del comma 5, dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, secondo cui i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscono obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio e accantonano nel corso della gestione una quota non inferiore al 2% che per la metà può essere destinata ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale.

In proposito il Collegio dei Sindaci ha correttamente osservato che le riduzioni di prezzo ottenute in sede di procedure di affidamento contrattuale sono più propriamente ascrivibili ad economie di bilancio che a risparmi di gestione, atteso che non rappresentano il risultato di comportamenti virtuosi dell'amministrazione ma dipendono da fattori esterni determinati dall'andamento di mercato.

Altra questione segnalata, che si ripropone anche per la variazione di che trattasi, è quella relativa ai risparmi di gestione riferiti alle spese di personale, derivanti dall'applicazione degli art. 31 lett. c), e 42 lettera b) e 43 lettera b) del CCNL 16 febbraio 1999 e dell'art. 42 lettera a) del CCNL 5 aprile 2001 rispetto alle quali il Collegio osservava che tali risparmi non possono scaturire solo dalla differenza tra i dati contabili di consuntivo riferiti al 2003 e al 2004, né possono essere motivati dalla riduzione del personale e dal risparmio della RIA cosicché gli importi accantonati debbono essere rideterminati prendendo in considerazione specifici fattori propriamente riconducibili a risparmi di gestione che si sono verificati nel periodo di riferimento.

Il CIV con delibera n. 36, in data 20 dicembre 2005, premesse valutazioni negative su alcune riduzioni che rendono gli obiettivi di riabilitazione e prevenzione difficilmente perseguibili, ha approvato il citato provvedimento posto che l'esecuzione delle variazioni relative ai fondi per il trattamento accessorio del personale rimane subordinata all'esito favorevole degli accertamenti di competenza dei Ministeri dell'economia e delle finanze, nonché della Funzione pubblica a norma dell'art. 20, comma 3 ter, della legge n. 488 del 23 dicembre 1999 (legge finanziaria 2000).



Con riferimento a quest'ultimo argomento, sono state effettuate valutazioni ed approfondimenti da parte degli Organi dell'Ente che non sortivano il risultato sperato, cosicché la questione di che trattasi non ha avuto a tutt'oggi soluzione.

Va in proposito confermato quanto già rilevato dalla Sezione nel precedente referto circa le incompletezze e carenze di carattere generale in ordine ai provvedimenti conclusivi delle varie fasi in cui si articola la gestione finanziaria e vanno ancora una volta richiamati gli Organi decisionali dell'Ente, in ragione dei diversi livelli di responsabilità ad adottare adeguate misure volte ad evitare l'utilizzo di risorse aggiuntive che non trovano sicuro fondamento nei presupposti normativamente previsti.

Si ritiene infine opportuno fornire dati di aggiornamento in ordine all'applicazione della più recente normativa in materia di contenimento delle spese.

L'articolo 22, comma 1, del D.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248/2006, stabilisce la riduzione nella misura del 10 % degli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali.

Il successivo comma 2, inoltre, dispone che le somme derivanti dalla riduzione in parola debbano essere accantonate in apposito capitolo di bilancio – secondo quanto esplicitamente disposto dallo stesso D.l. n. 223/2006 – per essere successivamente versate, entro il mese di ottobre 2006, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al Capo X, capitolo 2961.

Con apposita variazione n. 2 al bilancio di previsione dell'esercizio 2006, si è provveduto, pertanto, alla rimodulazione in diminuzione di taluni stanziamenti relativi alle spese per acquisto di beni e servizi, al fine di ottemperare alle previsioni di legge. Nel complessivo, quindi, le previsioni delle spese per consumi intermedi, pari ad euro 281.092.000 sono state riformulate in euro 252.983.000 finali, con un risparmio di euro 28.109.000 (pari al 10% dell'ammontare degli stanziamenti di bilancio).

Giusta applicazione del dettato normativo, la predetta somma di euro 28.109.000 è stata accantonata in apposita posta di bilancio ed è stata riversata in entrata al bilancio dello Stato nello scorso mese di ottobre.

## **16. IL CONTO CONSUNTIVO**

### **a) Considerazioni generali**

Circa il conto consuntivo si ripete quanto rilevato a proposito del bilancio di previsione nella parte generale circa l'unitarietà della gestione finanziaria e patrimoniale seppure in presenza di più gestioni, nonché le considerazioni circa il mancato rispetto dei termini regolamentari prescritti, come risulta dalla tabella innanzi riportata nella quale, come si è detto, accanto ai dati dell'esercizio 2005, vengono riportati quelli del biennio precedente.

Il conto consuntivo per l'esercizio 2005 è stato predisposto dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 247, in data 15 giugno 2006.

Il Collegio dei sindaci ha espresso il prescritto parere sul citato documento contabile con verbale n. 295, in data 17 luglio 2006 ripetendo alcune considerazioni di carattere generale già formulate in occasione dell'esame del conto consuntivo 2004.

Il citato organo di controllo ha innanzitutto individuato gli accadimenti di carattere generale che hanno caratterizzato l'esercizio 2005 e che in maniera più o meno marcata hanno influenzato i comportamenti ed i risultati gestionali.

Trattasi di tematiche affrontate nel corso della presente relazione e pertanto si rimanda a quanto detto nei relativi capitoli.

Quanto agli aspetti più specifici della gestione, il Collegio ha posto in rilievo come la sottoscrizione degli accordi concernenti la costituzione e l'utilizzo dei fondi per i trattamenti accessori del personale continua ad essere effettuata con notevole ritardo (al termine dell'esercizio), determinando non solo il rinvio di quota parte dei pagamenti all'anno successivo, ma anche l'assunzione di impegni impropri.

È stata altresì evidenziata la formazione, anche nell'anno 2005, di consistenti residui attivi per i contributi agricoli, che sommati a quelli provenienti dagli esercizi precedenti portano i crediti complessivi a 1.741,5 milioni di euro. Tenuto conto che nel 2005 non risulta effettuato alcun incasso e considerato che detti residui scaturiscono dalla mancata operazione di conguaglio con l'INPS, si condividono le considerazioni del Collegio circa la necessità, altre volte segnalata anche da questa Sezione, che per dette partite si provveda ad una sollecita definizione per la quale risulta che i due enti interessati stanno assumendo idonee iniziative.

Il Collegio nel segnalare il mancato recupero dei crediti pregressi per i canoni di locazione (nel 2005 risultano incassati appena euro 889.981 su euro

112.123.309) ha rilevato anche l'indisponibilità, al momento dell'esame del bilancio, dell'indicazione analitica delle partite creditorie e debitorie risultanti alla chiusura dell'esercizio 2005, per la quale è stato chiesto dal Collegio ed avviato dall'Amministrazione il relativo accertamento.

Al riguardo si condivide l'indicazione del Collegio circa la necessità di attivare un'apposita procedura informatica che sia capace di porre rimedio ad una problematica che ormai si trascina da qualche anno.

Il Collegio ha, infine, fatto richiamo ad un'altra questione risalente nel tempo e relativa ai rapporti finanziari tra la gestione industria e la gestione agricoltura, questione ben nota e di cui si è ripetutamente detto nei precedenti referti. In proposito ha rilevato la mancata rideterminazione della base su cui calcolare gli interessi da corrispondere sulle anticipazioni di cassa fatte, nel tempo, dalla prima alla seconda delle due citate gestioni tenendo conto delle entrate relative ai trasferimenti a carico del bilancio statale disposte nei confronti di quest'ultima.

Il Nuvacost ha esposto le proprie considerazioni sul bilancio consuntivo dell'esercizio 2005 con specifica relazione in data 4 luglio 2006 osservando che i risultati conseguiti sono i migliori tra quelli verificatisi negli ultimi anni anche se appaiono particolarmente evidenti le differenze tra il consuntivo e le previsioni definitive.

Infatti, pur se il consuntivo 2005, rispetto ai precedenti, presenta scostamenti di minore entità riguardo sia alle previsioni iniziali che a quelle definitive, si lamenta ancora qualche incompletezza nella indicazione delle cause che hanno determinato le variazioni tra previsioni e consuntivo,

Tra le divergenze più significative il Nucleo segnala che 75 capitoli presentano differenze superiori al 10% in eccesso e/o in difetto tra le previsioni definitive e gli accertamenti/impegni mentre per un capitolo di spesa (seppur a fronte di sei capitoli del 2004) interessato da provvedimenti di variazioni in aumento, l'importo degli impegni assunti nell'esercizio è risultato inferiore alle corrispondenti previsioni iniziali, rendendo, di fatto, inutilizzate le maggiori somme stanziare.

Tutte le altre note critiche formulate o le indicazioni propositive evidenziate dal Nucleo rivestono fondamentale importanza per la verifica più puntuale da parte del CIV sia della concreta correlazione degli stanziamenti di bilancio e degli impieghi con gli indirizzi strategici, sia del livello di raggiungimento degli stessi obiettivi.

A tal fine il Nuvacost ha ritenuto di dover nuovamente sottolineare la necessità di perfezionare al più presto il sistema del budget, quale strumento

efficace di gestione del bilancio, le cui operazioni di riallineamento, però, sembrano risultare ancora inefficaci ai fini della piena governabilità dei flussi finanziari.

Analogamente al Collegio dei sindaci, anche il Nucleo ha posto in risalto il marcato aumento del volume dei residui attivi per i quali valgono le considerazioni già esposte sopra.

Il CIV nella seduta del 3 ottobre 2006 ha preso in esame il conto consuntivo e, nel sottolineare l'esigenza di ricercare urgenti soluzioni a livello governativo in ordine a numerose criticità, si è soffermato sulla necessità di dare adempimento alle indicazioni di cui sopra è cenno fatte dal Collegio dei sindaci circa la base di calcolo degli interessi dovuti della gestione agricoltura alla gestione industria.

In tale intendimento il conto consuntivo per l'esercizio 2005 è stato approvato subordinatamente alla condizione del ricalcolo di tali interessi.

A seguito degli approfondimenti della questione fatta dalla Commissione istruttoria del Consiglio di amministrazione sono state predisposte nuove tabelle del conto economico e della situazione patrimoniale delle due gestioni interessate.

Le modifiche apportate non producono effetti sul bilancio complessivo dell'Istituto, i cui saldi (finanziario, economico e patrimoniale) risultano inalterati, mentre si produce un differenziale di euro 313.805.326. rispettivamente peggiorativo per i risultati economico e patrimoniale della gestione industria e migliorativo per quelli della gestione agricoltura.

Il Consiglio di amministrazione con delibera n. 461, in data 28 novembre 2006 prendeva atto che le citate modifiche realizzavano la condizione sospensiva apposta dal CIV con la delibera n. 23, in data 3 ottobre 2006 e che pertanto il conto consuntivo per l'esercizio 2005 era da intendersi approvato fin dalla suddetta data.

L'approvazione del bilancio consuntivo da parte dei Ministeri vigilanti è stata comunicata con nota n. 24/IV/13481, in data 16 dicembre 2005 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 circa le problematiche e criticità più volte segnalate.

Si è fatto riferimento ai criteri di ricognizione dei residui attivi e passivi ed agli impegni e pagamenti superiori alle corrispondenti previsioni finali, problematiche più volte segnalate e di cui si è dato conto anche nel precedente referto.

Inoltre l'attenzione si è soffermata sui rapporti con l'INPS per quanto concerne la riscossione dei contributi agricoli e più in generale sul noto squilibrio

strutturale della gestione agricoltura, questioni cui si fa cenno appresso con riferimento ai dati del conto economico.

### **b) I principali dati di sintesi**

Esaurita l'esposizione della parte procedimentale relativa al conto consuntivo si forniscono i principali dati di sintesi appresso riportati con riferimento ai risultati finanziari, economici e patrimoniali:

Finanziari (in milioni di Euro)

		2003	2004	2005
entrate accertate	€.	11.506	13.064	11.724
spese impegnate	"	11.210	12.056	9.969
avanzo finanziario	€	296	1.008	1.755
cassa all'1/1	€	4.144	5.882	7.252
entrate	"	11.869	12.102	10.787
uscite	"	10.131	10.732	9.134
cassa al 31/12	€	5.882	7.252	8.905

Economici (in milioni di Euro)

		2003	2004	2005
entrate finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	€	10.515	10.752	10.363
spese finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	"	9.003	8.741	8.213
avanzo economico	€	1.512	2.011	2.150

Patrimoniali (in milioni di Euro)

		2003	2004	2005
disavanzo patrimoniale all'1/1	€	7.215	5.703	3.692
avanzo economico	"	1.512	2.011	2.150
disavanzo patrimoniale al 31/12	€	5.703	3.692	1.542

Per l'esercizio 2005 l'avanzo economico è stato di € 2.150 milioni, per cui il disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 2005 si è ridimensionato attestandosi a € 1.542 milioni rispetto a quello del 2004 pari a € 3.692.

L'avanzo di amministrazione del 2005 risulta pari a € 10.884 milioni, mentre quello del 2004 è stato di € 9.220 milioni. Entrambi sono superiori a quelli determinati in sede delle rispettive previsioni finali (2005=10.259; 2004=7.576) per effetto del più favorevole andamento finanziario.

### CONFRONTO DEI RISULTATI NELL'ULTIMO TRIENNIO

(in milioni di Euro)

	2003	2004	differenza (04-03)	differenza %	2005	differenza (05-04)	differenza %
Avanzo /Disavanzo econ.	1.512	2.011	499	33,00	2.150	139	6,91
Disavanzo patrimoniale	5.703	3.692	-2.011	-35,26	1.542	-2.150	-58,23
Avanzo di cassa	5.882	7.252	1.370	23,29	8.905	1.653	22,79
Avanzo di amministrazione	7.919	9.220	1.301	16,43	10.884	1.664	18,05

#### 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<sup>a</sup> presenta complessivamente nell'ultimo triennio un andamento in costante diminuzione come risulta dalla tabella. Infatti nel 2004 le spese impegnate della categoria registrano una diminuzione di € 4,5 milioni pari all'1,86% in meno rispetto al 2003; nel 2005, rispetto al 2004, la diminuzione è stata di € 2,5 milioni con una variazione dell'1,05%.

In sintesi:

#### Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi

(in milioni di Euro)

2003	2004	Variazione	Var. %	2005	Variazione	Var. %
242,3	237,8	-4,5	-1,86	235,3	-2,5	-1,05

Il costo più rilevante della categoria è rappresentato dalle spese di informatica, i cui importi, relativamente agli anni 2003, 2004 e 2005, 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 %
2003	87,2	242,3	35,99
2004	66,2	237,8	27,84
2005	75,5	235,3	32,06

Tali spese, quindi, se poste in rapporto con le spese dell'intera categoria di appartenenza, evidenziano valori di incidenza che nel triennio sono passati dal 35,99%, al 27,84% e infine al 32,06%.

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 pur con andamento discontinuo.

**Spese per l'area informatica**

(in milioni di Euro)

Capitolo	Denominazione	2003	2004	Var. %	2005	Var. %
347.01	Corrispettivi per contratti - progetto	0,5	0,5	0,00	1,2	140,00
347.02	Noleggio Hardware	11,9	10,5	-11,76	10,8	2,86
347.03	Assistenza sistemistica	29,3	24,2	-17,41	43,0	77,69
347.04	Manutenzione ed assistenza tecnica	31,4	19,2	-38,85	16,2	-15,63
347.05	Software	13,8	11,5	-16,67	3,0	-73,91
347.06	Materiale di supporto	0,2	0,2	0,00	0,5	150,00
347.07	Servizi esterni e studi	0,1	0,1	0,00	0,7	600,00
	Totale spese per competenza	87,2	66,2	-24,08	75,4	13,90
(*)'713.02	Acquisto strumenti informatici	11,9	16,1	35,29	20,7	28,57
	Totale spese per investimenti	11,9	16,1	35,29	20,7	28,57
	Totale complessivo	99,1	82,3	-16,95	96,1	16,77

(\*) nell'esercizio 2005 il sottoconto 02 del Capitolo 713 diventa il Capitolo 714.



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 %
2003	242,3	5.822,4	4,16
2004	237,8	5.892,3	4,04
2005	235,3	5.852,1	4,02

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 %
2003	817,0	5.822,4	14,03
2004	794,1	5.892,3	13,48
2005	807,4	5.852,1	13,80

**d) Spese per prestazioni istituzionali**

Tra le spese correnti vengono accolte le prestazioni economiche previste dalla legge a tutela del lavoratore infortunato. Più precisamente:

- le prestazioni economiche previste dalla legge 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. Infortuni;
- 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 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 € 5.852,3 milioni per il 2005, mentre risulta di € 5.892,3 milioni nel 2004, come evidenziato nella sottostante tabella:

### **Spese per prestazioni istituzionali**

(in milioni di Euro)

2003	2004	Var.	Var. %	2005	Var.	Var. %
5.822,4	5.892,3	69,9	1,20	5.852,3	-40,0	-0,70

Nel 2004 l'incremento rispetto al 2003 è stato di € 69,9 milioni dovuto, oltre che alla rivalutazione delle rendite, alle maggiori indennità di inabilità temporanea corrisposte; nel 2005 si registrano invece diminuzioni, pari a € 40 milioni, dovute prevalentemente alla contrazione del numero dei beneficiari delle prestazioni economiche a carattere continuativo.

#### **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 al 31/12/03 ammontava a n. 890.017 unità; le stesse

sono scese a n. 861.782 unità al 31/12/04 ed hanno subito una ulteriore flessione nell'anno 2005 attestandosi a n. 837.189.

L'onere per indennità di inabilità temporanea, per altre indennità ed assegni immediati registra, nel 2004, una spesa di competenza e di cassa pari a € 771,3 milioni; di questi, € 714,4 attengono alla gestione industria, in riferimento ad un numero di casi indennizzabili pari a n. 605.481.

Per il 2005, invece, lo stesso dato complessivo scende a € 748,5 milioni, con una diminuzione di € 22,8 milioni, pari al 2,96% in meno 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, € 694 attengono alla gestione industria in riferimento ad un numero di casi indennizzabili pari a n. 547.475.

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%
2003	907.777			1.450		
2004	893.857	-13.920	-1,53	1.321	-129	-8,90
2005	867.984	-25.873	-2,89	1.353	32	2,42

#### **INDUSTRIA - gestione ordinaria**

##### casi di infortunio e di malattia professionale definiti

anno	temporanea	permanente	morte	senza indennizzo	totale
2003	620.647	30.679	1.359	332.526	985.211
2004	605.481	29.362	1.135	328.274	964.252
2005	547.475	30.182	981	311.483	890.121

## **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 31/12/04 è stato pari a n. 201.764 unità, mentre al 31/12/2005 le stesse ammontano a n. 192.133 unità.

Le indennità corrisposte per inabilità temporanea di pertinenza di tale gestione sono risultate pari a 56,7 milioni di euro per il 2004 ( 2005 = 54,4 milioni di euro ), riferite a n. 56.825 casi indennizzabili rilevati ( 2005= n. 51.082).

## **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 31/12/2004 risulta pari a n. 1.171 unità, con una flessione di n. 31 unità rispetto al 31/12/03. Al 31/12/2005 le rendite in questione si attestano a n. 1.148, con una ulteriore flessione di n. 23 unità.

La relativa spesa, riferita sia alle rendite per inabilità permanente sia a quelle ai superstiti per questa gestione, risulta di € 16,1 milioni per il 2004 e di € 22,2 milioni per il 2005.

#### **d4) La 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 da una rendita concessa ove ricorrano le condizioni già illustrate al precedente capitolo 6, cui si rinvia.

Il pagamento del premio è a carico dello Stato qualora il reddito del soggetto assicurato o del suo nucleo familiare non superi rispettivamente € 4.648,11 e € 9.296,22.

Per questa gestione il numero delle rendite al 31.12. 2005 ammonta a n. 172 e il relativo onere è di € 727.308.

#### **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 e disciplinata dagli 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 D.lgs. 30

giugno 1994, n. 479; con l'apporto eventuale derivante da donazioni, lasciti o erogazioni di terzi.

Con riguardo alle prestazioni economiche, le misure 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
2003	340,86	508,71	12.179,69
2004	340,86	508,71	12.179,69
2005	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
2003	172,70	214,52	17.578,42
2004	177,01	219,88	18.017,88
2005	180,55	4,27	18.378,23

#### **Assegno speciale giornata del mutilato del lavoro**

anno	BENEFICIARI	
	mutilati	grandi invalidi
2003	102,89	137,37
2004	105,35	140,66
2005	107,45	43,47

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)
2003	7.688	2.784
2004	7.615	2.992
2005	8.019	4.034

**d6) Le 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
2003	20.533	15.740
2004	24.094	18.036
2005	24.054	19.716

**d7) Il grado di copertura delle spese istituzionali**

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	%
2003	8.014,1	5.822,4	137,64
2004	8.716,1	5.892,3	147,92
2005	8.838,7	5.852,2	151,03



### Grado di copertura delle gestioni industria, agricoltura e medici Rx

(in milioni di Euro)

anno	industria			agricoltura			medici rx		
	premi	prestaz.	%	premi	prestaz.	%	premi	prestaz.	%
2003	7.425,4	4.895,2	151,69	549,5	911,3	60,30	19,9	15,7	126,75
2004	7.924,8	4.992,7	158,73	743,5	883,0	84,20	21,7	16,2	133,95
2005	8.005,8	4.979,5	160,78	775,8	849,6	91,31	20,5	22,3	91,93

### Grado di copertura della gestione lavoratori domestici

anno	premi	prestazioni	%
2003	19,3	0,3	6.433,33
2004	26	0,3	8.666,67
2005	36,6	4,7	778,72

#### e) La gestione finanziaria

I rendiconti degli esercizi 2004 e 2005 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 2004 ammontano a € 13.064 milioni per le entrate e a € 12.056 milioni per le spese. Nell'anno 2005 i dati ammontano rispettivamente a € 11.724 milioni e a € 9.969 milioni.

Nell'anno 2004 il risultato differenziale rappresenta un avanzo finanziario di € 1.009 milioni; nell'anno 2005 l'avanzo finanziario è risultato pari a € 1.755 milioni.

In sintesi, nelle allegate tabelle ai nn. 10 e 11, si riporta la situazione finanziaria di competenza - per le entrate e per le spese, distinte per categoria - dell'anno 2005 in raffronto a quella del 2004 e di quest'ultima rispetto al 2003.

Le entrate di parte corrente, costituite dai titoli I, II e III ammontano a € 10.004 milioni per il 2004, di cui € 8.716 milioni - pari all' 87,13% del totale - riguardano le entrate di natura contributiva. Nell'anno 2005 le entrate di parte corrente ammontano invece a € 10.136,0 milioni, di cui € 8.838,7 - pari all'87,20% del totale - riguardano le entrate di natura contributiva.

Per il 2004 le spese correnti ammontano complessivamente a € 7.697 milioni e sono per la gran parte (76,55%) attribuibili alle prestazioni istituzionali (€ 5.892 milioni). Per il 2005 le spese correnti risultano di € 7.523 milioni di cui € 5.852 per prestazioni istituzionali (77,80%).

### Andamento delle entrate e delle spese correnti

(in milioni di Euro)

anno	entrate correnti		spese correnti		saldi	
	importo	variaz. %	importo	variaz. %	importo	variaz. %
2003	9.098,9	3,2	7.619,4	3,5	1.479,5	16,1
2004	10.004,3	10,0	7.696,9	1,0	2.307,4	56,0
2005	10.136,0	1,3	7.522,5	-2,3	2.613,5	13,3

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
2003	7.425,4	4.895,2	2.530,2
2004	7.924,8	4.992,7	2.932,1
2005	8.005,8	4.979,5	3.026,3

Dal confronto dei dati, la gestione industria presenta un costante aumento delle entrate, collegato ad un aumento 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 - sia pure in parte attenuato - di natura essenzialmente strutturale.

### AGRICOLTURA - Andamento entrate contributive e spese istituzionali

(in milioni di Euro)

anno	entrate contributive	spese istituzionali	differenze
2003	549,5	911,3	-361,8
2004	743,5	883,0	-139,5
2005	775,8	849,6	-73,8

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
2003	19,9	15,7	4,2
2004	21,7	16,2	5,5
2005	20,5	22,3	-1,8

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
2003	19,3	2,0	17,3
2004	26,0	0,3	25,7
2005	36,6	0,7	35,9

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.

Negli esercizi in esame si riscontra un buon andamento delle somme accertate (anno 2004 = € 9,6 milioni, anno 2005 = € 7,1 milioni), pur permanendo una significativa situazione debitoria nei confronti dell'Ente da parte di conduttori di immobili, dovuta al mancato 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 sovrappremi 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 € 99,7 milioni nel 2004 e € 121,0 milioni nel 2005.

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<sup>a</sup> delle spese, le principali voci si riferiscono:

al contributo al fondo sanitario nazionale (capitolo 390), per il quale risultano impegnati € 117,6 milioni nel 2004 e € 119,5 milioni nel 2005;

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 € 2,5 milioni sia per l'anno 2004 che per il 2005;

al contributo ex ENAOLI (capitolo 392) pari a € 157,9 milioni nel 2004 e € 160,8 milioni nel 2005;

al contributo ex ENPI (capitolo 393) pari rispettivamente a € 188,0 milioni nel 2004 e € 197,4 milioni nel 2005;

al contributo agli istituti di patronato e di assistenza sociale (capitolo 394) per € 17,9 milioni nel 2004 e € 18,2 milioni nel 2005.

In ordine alla categoria 9<sup>a</sup> delle spese (poste correttive e compensative di entrate correnti), si evidenziano impegni per € 328,1 milioni per il 2004 e € 151,0 milioni per il 2005. Di questi il capitolo 420, relativo alle restituzioni di premi e contributi di assicurazione, ha fatto registrare una spesa pari a € 299,5 milioni nel 2004 e € 134,5 milioni nel 2005.

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 mobiliari, ovvero immobiliari dell'Ente, l'Istituto ha previsto un piano di investimento dei fondi disponibili, sia per il 2004 sia per il 2005 così suddiviso:

- Il 15 per cento in base alla legge 549/95 ad investimenti immobiliari (capitolo 700 della categoria 11<sup>a</sup>) 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<sup>a</sup>) 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.

- Il 45 per cento ad investimenti mobiliari (capitolo 722 della categoria 13<sup>a</sup>).

In sintesi, nel prospetto che segue, viene evidenziata la situazione di tali spese in relazione al triennio oggetto di confronto:

### Investimenti mobiliari e immobiliari

(in milioni di Euro)

anno	investimenti immobiliari				investimenti mobiliari	totale
	a reddito	a Centro protesi	a Centri medico-legali	ad uffici		
2003	1.109,1	0,1	3,3	10,4	1.575,8	2.698,7
2004	1.451,1	0,6	2,8	9,3	2.029,2	3.493,0
2005	841,8	0,4	1,8	5,9	707,4	1.557,3

Per quanto riguarda gli investimenti mobiliari, si richiama quanto detto innanzi al capitolo 10-D. Sotto un profilo strettamente contabile l'Istituto, come già detto innanzi è impossibilitato ad attendere ai piani di investimento per importi già impegnati in anni precedenti a causa della consistente giacenza di liquidità eccedente il plafond stabilito (in cui rientrano anche i titoli).

Per una migliore comprensione 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 2004

**Entrate** (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	accertate	riscossioni in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme accertate	su somme rimosse
contributive	8.201,6	8.716,1	7.866,5	6,3	-4,1
entr. correnti	9.203,7	10.004,3	8.668,1	8,7	-5,8
totale entrate	13.838,4	13.064,9	11.316,3	-5,6	-18,2

**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.	579,4	553,0	499,8	-4,6	-13,7
pers. in quie.	76,0	73,9	73,6	-2,8	-3,2
beni e serv.	248,1	237,8	188,9	-4,2	-23,9
prest. istituz.	5.840,4	5.892,3	5.886,1	0,9	0,8
trasf. passivi	483,1	491,7	376,0	1,8	-22,2
spese corr.	7.750,1	7.696,9	7.447,1	-0,7	-3,9
totale spese	14.181,7	12.056,1	10.264,4	-15,0	-27,6

**Gestione di competenza 2005****Entrate** (in milioni di Euro)

categorie	previsioni definitive	accertate	riscossioni in conto competenza	diff.% rispetto previsioni	
				su somme accertate	su somme riscosse
contributive	8.712,5	8.838,7	7.974,5	1,4	-8,5
entr. correnti	9.927,6	10.136,0	8.700,1	2,1	-12,4
totale entrate	11.452,6	11.724,3	9.992,7	2,4	-12,7

**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.	605,9	568,4	511,9	-6,2	-15,5
pers. in quie.	78,0	74,9	74,9	-4,0	-4,0
beni e serv.	245,6	235,3	160,4	-4,2	-34,7
prest. istituz.	5.949,2	5.852,2	5.841,6	-1,6	-1,8
trasf. passivi	509,3	506,6	394,6	-0,5	-22,5
spese corr.	7.769,9	7.522,5	7.245,9	-3,2	-6,7
totale spese	10.413,0	9.969,0	8.729,9	-4,3	-16,2

**e1) I residui attivi**

L'ammontare dei residui attivi presenta aumenti sia dal 2003 al 2004 sia dal 2004 al 2005.

Infatti l'importo dei residui attivi al 31.12.2004 è risultato di € 6.158,3 milioni, pari al 14,99% in più rispetto agli € 5.355,3 milioni di riferimento al 31.12.2003. Nel 2005 ammontano ad € 6.970,1 milioni con un aumento del 13,18% rispetto al 2004.

Nel dettaglio, comunque, la situazione relativa all'ammontare dei residui attivi nel periodo 2003-2004-2005, può ben evidenziarsi nella tabella che segue:

### Residui attivi (in milioni di Euro)

Aggregati	31/12/03	31/12/04	Variaz. 2004-03	var. %	31/12/05	Variaz. 2005-04	var. %
1. Residui da entrate correnti							
1.1 Entrate contributive							
- premi industria	1433,9	1558,2	124,3	8,67	1781,1	222,9	14,30
- contributi agricoltura	1331,1	1509,2	178,1	13,38	1741,5	232,3	15,39
- premi medici rx	4,9	6,7	1,8	36,73	5,9	-0,8	-11,94
- premi attività domes.	0,1	-	- 0,1	-100,00	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>2770,0</b>	<b>3074,1</b>	<b>304,1</b>	<b>10,98</b>	<b>3528,5</b>	<b>454,4</b>	<b>14,78</b>
1.2 Trasn. da parte dello Stato							
- fiscaliz. Oneri contrib.	1641,8	1974,3	332,5	20,25	2359,1	384,8	19,49
<b>Totale</b>	<b>1641,8</b>	<b>1974,3</b>	<b>332,5</b>	<b>20,25</b>	<b>2359,1</b>	<b>384,8</b>	<b>19,49</b>
1.3 Altre entrate correnti							
- vendita beni e servizi	10,8	12,0	1,2	11,11	12,6	0,6	5,00
- redditi e prov. patrim.	126,1	136,9	10,8	8,56	154,7	17,8	13,00
- recupero di prestazioni	-	-	-	-	-	-	-
- sanz. Civili, amm.ve	-	-	-	-	-	-	-
- altre entrate	26,3	26,0	- 0,3	-1,14	68,1	42,1	161,92
<b>Totale</b>	<b>163,2</b>	<b>174,9</b>	<b>11,7</b>	<b>7,17</b>	<b>235,4</b>	<b>60,5</b>	<b>34,59</b>
<b>totale residui da entrate corr.</b>	<b>4575,0</b>	<b>5223,3</b>	<b>648,3</b>	<b>14,17</b>	<b>6123,0</b>	<b>899,7</b>	<b>17,22</b>
Residui da entrate c/capitale	76,3	314,5	238,2	312,19	165,5	-149,0	-47,38
Residui da entrate partite giro	704,0	620,5	-83,5	-11,86	681,6	61,1	9,85
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>5355,3</b>	<b>6158,3</b>	<b>803,0</b>	<b>14,99</b>	<b>6970,1</b>	<b>811,8</b>	<b>13,18</b>

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 2004 di € 1.558,2 milioni, di cui € 612,5 milioni per premi di competenza dello stesso esercizio e € 945,7 milioni per premi rimasti da riscuotere per gli esercizi precedenti. Alla fine dell'anno 2005 i residui attivi, per la stessa voce, ammontano a € 1.781,1 milioni di cui € 630,4 milioni della competenza e € 1.150,7 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 sia la massa dei residui attivi relativi ai contributi agricoli sia quella della gestione industria è stata oggetto di discrete variazioni; da tener 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).



## e2) I residui passivi

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

### Residui passivi (in milioni di euro)

Aggregati	31.12.03	31.12.04	var.04-03	var.%	31.12.05	var.05-04	var.%
1. Residui spese correnti							
1.1 Prestaz.istituzionali							
- prestaz. integrative	2,6	3,0	0,4	15,38	0,1	- 2,9	-96,67
- tratt. medico legali	8,1	2,5	-5,6	-69,14	14,6	12,1	484,00
- finanziam. progetti	359,6	343,5	-16,1	-4,48	312,8	-30,7	-8,94
<b>Totale</b>	<b>370,3</b>	<b>349,0</b>	<b>-21,3</b>	<b>-5,75</b>	<b>327,5</b>	<b>-21,5</b>	<b>-6,16</b>
1.2 Trasferimenti passivi							
- allo Stato	93,2	97,1	3,9	4,18	93,3	-3,8	-3,91
- ad altri Enti	23,1	19,7	-3,4	-14,72	18,8	-0,9	-4,57
<b>Totale</b>	<b>116,3</b>	<b>116,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,43</b>	<b>112,1</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,02</b>
1.3 Altre spese correnti							
- spese per il personale	88,9	64,9	-24,0	-27,00	67,1	2,2	3,39
- beni e servizi	125,7	79,4	-46,3	-36,83	108,2	28,8	36,27
- oneri tributari	0,1	0	-0,1	100,00	6,4	6,4	100,00
- rimborso contributi	0,0	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
- altre spese correnti	77,3	95,7	18,4	23,80	92,7	-3,0	-3,13
<b>Totale</b>	<b>2.92,0</b>	<b>2.40,0</b>	<b>-52,0</b>	<b>-17,81</b>	<b>274,4</b>	<b>34,4</b>	<b>14,33</b>
Totale residui da spese correnti	778,6	705,8	-72,8	-9,35	714,0	8,2	1,16
Residui da spese c/capit.	2.383,1	3.321,7	938,6	39,39	4.095,7	774,0	23,30
Residui da spese partite di giro	157,1	163,5	6,4	4,07	181,6	18,1	11,07
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.318,8</b>	<b>4.191,0</b>	<b>872,2</b>	<b>26,28</b>	<b>4.991,3</b>	<b>800,3</b>	<b>19,10</b>

Come si può notare le passività raggruppate sotto tale titolo sono state classificate secondo la causa che le ha originate in analogia all'impostazione adottata per i residui attivi; al riguardo bisogna considerare che questi residui passivi sono andati costantemente crescendo passando da € 3.318,8 milioni nel 2003 a € 4.190,9 milioni nel 2004 per arrivare a € 4.991,3 milioni a fine 2005.

Emerge, in particolare, che l'aumento avvenuto tra il 2003 e il 2004, pari a € 872,2 milioni, è riconducibile in massima parte all'aumento di quelli relativi alle spese in conto capitale (+ € 938, 6 milioni) ed alle altre spese correnti (+ € 18,4 milioni) ridimensionato dalla diminuzione dei debiti per beni e servizi (- € 46,3

milioni); ribassi da rilevare si sono avuti anche nei residui inerenti il finanziamento dei progetti per la sicurezza previsti dalla legge n.144/99 (- € 16,1 milioni) e in quelli relativi al personale (- 24,0 milioni). Per quanto riguarda l'aumento avvenuto tra il 2004 e il 2005, pari a € 800,3 milioni, anche questo è da attribuire ai maggiori debiti relativi alle spese in conto capitale (+ € 774,0 milioni) e a quelli relativi all'acquisto di beni e servizi (+ € 28,8 milioni); in aumento anche i residui per partite di giro (+ € 18,1 milioni), diminuiscono invece, anche in questo periodo, quelli relativi ai progetti per la sicurezza (- € 30,7 milioni).

I debiti per trasferimenti passivi ammontano a € 112,1 milioni nel 2005 (2004 = € 116,8 milioni), e sono costituiti dalle somme rimaste da liquidare alla fine dell'esercizio per contributi dovuti, rispettivamente, al Fondo Sanitario Nazionale per € 29,8 milioni (2004 = € 29,4 milioni) e al soppresso ENAOLI per € 63,4 milioni (2004 = € 67,7 milioni). I debiti per trasferimenti passivi verso Enti e diversi ammontano a € 18,1 milioni (2004= € 19,7 milioni), con un andamento decrescente.

Per quanto riguarda la restituzione dei premi, considerato il meccanismo di compensazione insito nell'autoliquidazione, non risultano debiti a tale titolo sia per il 2004 che per il 2005.

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 2004

(in milioni di Euro)

titoli	impegni	pagati	rimasti da pagare	% pagata	% da pagare
T. I - spese correnti	7.696,9	7.447,1	249,8	96,75	3,25
T. II - spese c/capitale	3.639,6	2.170,0	1.469,6	59,62	40,38
T. III - est. mutui e part.	0,8	0,8	0,0	100,00	-
T. IV - partite di giro	718,8	646,5	72,3	89,94	10,06
Totale	12.056,1	10.264,4	1.791,7	85,14	14,86

### Gestione dei residui passivi 2004

(in milioni di Euro)

titoli	consist. Iniziale	variazioni	pagati	rimasti da pagare	% pagati
T. I - spese correnti	778,6	-30,3	292,3	456,1	39,06
T. II - spese c/capitale	2.383,1	-417,0	114,1	1.852,0	5,80
T. III - est. mutui e part.	-	-	-	-	-
T. IV - partite di giro	157,1	-4,8	61,0	91,2	40,05
Totale	3.318,8	-452,1	467,4	2.399,3	16,30

### Gestione di competenza 2005

(in milioni di Euro)

titoli	impegni	pagati	rimasti da pagare	% pagata	% da pagare
T. I - spese correnti	7.522,5	7.245,9	276,6	96,32	3,68
T. II - spese c/capitale	1.732,7	865,0	867,7	49,92	50,08
T. III - est. mutui e part.	0,9	0,9	0,0	100,00	-
T. IV - partite di giro	712,9	618,1	94,8	86,70	13,30
Totale	9.969,0	8.729,9	1.239,1	87,57	12,43

### Gestione dei residui passivi 2005

(in milioni di Euro)

titoli	consist. Iniziale	variazioni	pagati	rimasti da pagare	% pagati
T. I - spese correnti	705,8	-10,2	258,1	437,5	37,10
T. II - spese c/capitale	3.321,7	-22,7	71,0	3.228,0	2,15
T. III - est. mutui e part.	-	-	-	-	-
T. IV - partite di giro	163,5	-2,2	74,5	86,8	46,19
Totale	4.191,0	-35,1	403,6	3.752,3	9,71

## **f) La gestione di cassa**

La gestione di cassa al 31.12.2005 registra un avanzo di € 1.653 milioni, quale differenza tra il totale delle riscossioni (€ 10.787 milioni) e il totale dei pagamenti (€ 9.134 milioni). Del totale delle riscossioni di parte corrente (€ 9.112 milioni), il 90,72% è da riferire alle entrate contributive (€ 8.266 milioni), mentre del totale dei pagamenti di parte corrente (€ 7.504 milioni), il 78,26% è costituito dalle prestazioni istituzionali (€ 5.873 milioni).

La situazione della gestione di cassa nel triennio viene rappresentata per le entrate nell'allegato 12, per le uscite nell'allegato 13.

## **g) Il conto economico**

Nel suo insieme, la gestione dell'Ente sotto il profilo economico presenta un avanzo di € 2.011 milioni per il 2004 e di € 2.150 milioni per il 2005, come risulta dall'allegato 14).

Tali risultati economici risultano così composti (in milioni di Euro):

	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Avanzo per la gestione industria	€ 2.979	€ 2.853
Disavanzo per la gestione agricoltura	€ 1.000	€ 738
		€ 23
Avanzo per la gestione medici Rx	€ 18	
Avanzo per la gestione infortuni in ambito domestico	€ 14	€ 12

Come si evince dai dati succitati, a fronte di risultati positivi dell'industria, persistente è lo squilibrio della gestione agricola di cui si dirà appresso, squilibrio che ha inciso fortemente sul risultato complessivo che, come per il passato, è stato condizionato dall'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 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 della gestione industria, sia nel 2004 sia nel 2005.

In sintesi, la situazione può definirsi come nel prospetto che segue:

## Conto economico

(in milioni di Euro)

aggregati	2003	2004	2005
1. PROVENTI:	10.514	10.752	10.579
entrate finanziarie di parte corrente	9.099	10.004	10.136
partite economiche non finanziarie	1.416	748	443
2. ONERI:	9.002	8.741	8.429
uscite finanziarie di parte corrente	7.620	7.697	7.523
partite economiche non finanziarie	1.383	1.044	906
3. RISULTATO DELL'ESERCIZIO			
avanzo netto dell'esercizio	1.512	2.011	2.150

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.

### **g1) La gestione industria**

Nel 2005 l'avanzo economico per la gestione industria è di euro 2.852 milioni ( nel 2004 era di euro 2.978 milioni).

Per quanto concerne l'attribuzione dell'avanzo economico alle quattro sottogestioni si rimanda a quanto già detto al paragrafo A del capitolo "Fini istituzionali".

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 (allegato 15).

### **g2) La gestione agricoltura**

La situazione della gestione agricoltura, relativamente agli anni 2003, 2004 e 2005, presi come riferimento, può evincersi dalla tabella (allegato 16).

Al 31 dicembre 2005 il disavanzo economico dell'esercizio è di 738 milioni di euro, mentre il disavanzo patrimoniale sale a 24.546 milioni di euro circa (allegato 21).

Alla fine dell'esercizio 2004 il disavanzo economico, pari a 1.000 milioni di euro incrementava il disavanzo patrimoniale che ascendeva a 23.808 milioni di euro.

In relazione al citato disavanzo economico, occorre rilevare che a rendere sempre difficile la situazione 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 il 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 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:

**Rapporto tra contributi e spese per prestazioni istituzionali ai lavoratori autonomi ed ai lavoratori dipendenti nell'agricoltura**

(in milioni di Euro)

esercizio	lavoratori autonomi		
	contributi	spese istituzionali	rapporto % contr./spese
2003	334,8	669,2	50,03
2004	319,2	640,0	49,88
2005	341,2	616,5	55,34
	lavoratori dipendenti		
	contributi	spese istituzionali	rapporto % contr./spese
2003	214,7	242,1	88,68
2004	424,3	243,0	174,61
2005	434,6	233,1	186,44

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 inferiori per il 2003 ma superiori negli altri anni.

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	
		avanzo/dis.	%	avanzo/dis.	%
2003	1.192,7	-983,5	-82,46	-209,2	-17,54
2004	999,6	-1.041,6	-104,20	42,0	4,20
2005	737,8	-836,0	-113,31	98,2	13,31

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 pertanto, 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.

Altro aspetto che attiene alla gestione in esame riguarda la riscossione dei contributi agricoli che determina il formarsi di una significativa massa di residui ( passivi per l'INPS, attivi per l'INAIL ) in ragione soprattutto di una accentuata difficoltà nella riscossione dei contributi stessi e, in misura minore, della persistenza dei ritardi nella completa attuazione della specifica convenzione che regola i rapporti INPS/INAIL.

Poiché il totale dei residui attivi esposto a tale titolo nel conto consuntivo dell'Istituto trova corrispondenza in un pari importo dei residui passivi esposto nel conto consuntivo dell'INPS non sono possibili interventi autonomi da parte dell'INAIL che determinerebbero un disallineamento con le risultanze contabili dell'INPS.

Trattasi di un problema complesso e di difficile soluzione se si tiene conto delle indubbie difficoltà che incontra l'INPS nel riscuotere i contributi di che trattasi, condizione essenziale per il successivo versamento all'Istituto.

Vanno quindi ricercate, in uno spirito di fattiva collaborazione tra gli Enti interessati, soluzioni concordate per il superamento di tale grave inconveniente

considerando anche la possibilità di una radicale revisione dell'intero assetto conseguente alla citata convenzione.

Come già fatto presente nel precedente referto 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 ( allegato 19).

Comunque anche nel 2005 nell'ambito della gestione agricoltura il differenziale tra le entrate e le spese correnti, rispettivamente pari ad euro 1.151.050.092 e ad euro 937.940.978, ha evidenziato un avanzo primario pari a euro 213.109.114 che delinea una tendenza positiva che, ove venisse confermata per gli esercizi futuri, dovrebbe condurre nel breve - medio periodo a ripianare lo squilibrio della gestione, finora caratterizzata da un andamento costantemente negativo per il forte deficit dovuto alla rilevante entità degli interessi passivi accumulati nel tempo.

Come già detto, bisogna far fronte allo squilibrio strutturale dovuto alla progressiva riduzione della base occupazionale assicurata ed alla inadeguatezza contributiva mantenuta per molti anni con conseguenti riflessi negativi sull'intero sistema assicurativo INAIL.

E' pertanto necessario continuare nell'impegno diretto ad individuare iniziative idonee a ripianare gradualmente il grave deficit patrimoniale.

### **g3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti**

Nel 2004 la gestione Rx ha registrato un avanzo economico di € 18 milioni ed ha continuato l'andamento positivo già riscontrato nei precedenti esercizi, confermato anche nell'anno 2005 nel quale si è avuto un avanzo pari a 23 milioni di euro.

In virtù di questi risultati, l'avanzo patrimoniale si è quindi attestato a € 314 milioni a fine 2004 e a € 337 milioni a fine 2005.

La situazione complessiva della gestione, per gli anni considerati, viene esposta nella tabella (allegato 17).

### **g4) La gestione infortuni in ambito domestico**

Questa gestione avviata nell'anno 2001, ha registrato nel 2004 un avanzo economico di € 14 milioni con un avanzo patrimoniale di 54 milioni.

Nel 2005 l'avanzo economico è stato di 12 milioni di euro incrementando l'avanzo patrimoniale a 66 milioni di euro (allegato 18).



## **h) 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.

Il complessivo risultato patrimoniale scaturisce dalla sommatoria algebrica tra l'avanzo/disavanzo patrimoniale di pertinenza delle singole gestioni.

Il risultato della gestione mostra un andamento migliore dell'esercizio 2004 che registrava un disavanzo di € 3.692 milioni, costituito dall'avanzo della gestione industria per € 19.748 milioni, di quello dei medici esposti a radiazioni ionizzanti per € 314 milioni, di quello della gestione per l'assicurazione degli infortuni in ambito domestico per € 54 milioni e dal disavanzo fatto registrare dalla gestione agricoltura pari a € 23.808 milioni.

Nel 2005 il disavanzo ammonta a € 1.542 milioni, costituito dall'avanzo della gestione industria per € 22.601 milioni, di quello dei medici Rx per € 337 milioni, di quello della gestione infortuni in ambito domestico per € 66 milioni e dal disavanzo fatto registrare dalla gestione agricoltura pari a € 24.546 milioni.

Con riferimento alle singole componenti della situazione patrimoniale si evidenzia, tra le attività, l'aumento delle disponibilità liquide che passano da € 7.252 milioni al 31.12.2004 a € 8.906 milioni al 31.12.2005.

Nello stesso periodo aumentano i residui attivi che da € 6.158 milioni nel 2004 (comprensivi di € 3.074 milioni di crediti per premi) passano a € 6.970 milioni nel 2005 (comprensivi di € 3.529 milioni di crediti per premi).

I crediti finanziari aumentano da € 611 milioni nel 2004 a € 654 milioni nel 2005.

Nel complesso, nel triennio, le attività si incrementano dell' 18,08% dal 2003 al 2004 e del 16,14% dal 2004 al 2005; le passività, riferite agli stessi periodi, presentano rispettivamente un aumento del 4,95% e del 4,85%.

Tra queste si registra un aumento dei residui passivi da € 4.191 milioni nel 2004 a € 4.991 milioni nel 2005 come illustrato analiticamente nella parte riguardante i residui passivi.

L'allegata tabella 19 illustra sinteticamente i risultati complessivi della gestione dell'Ente che, poiché articolata nei diversi settori assicurativi: industria, agricoltura, medici Rx e infortuni in ambito domestico, vanno valutati sulla base delle risultanze della situazione patrimoniale di ciascuna di queste gestioni.

## **h1) 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 ( allegato 20).

## **h2) 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			totale anticipazioni
	incrementi dell'anno			
	fondi	interessi	totale	
2003	574	1.080	1.654	25.373
2004	391	1.151	1.542	26.915
2005	172	1.121	1.293	28.208

L'allegato 21 riepiloga per il triennio in esame la situazione patrimoniale.

## **h3) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti**

Nella situazione patrimoniale del triennio in questione della gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti (allegato 22), 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.

#### **h4) La gestione infortuni in ambito domestico**

Nell'allegato 23 viene riepilogata la situazione della gestione per gli anni 2004 e 2005.

#### **h5) Il valore del patrimonio immobiliare**

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

##### **Valore degli immobili**

(in milioni di Euro)

immobili	2003	2004	diff.	2005	diff.
adibiti ad uffici	776,1	783,6	7,5	795,2	11,6
adibiti a centri medico-legali	202,8	212,1	9,3	216,4	4,3
adibiti a centro protesi	100,6	101,2	0,6	101,6	0,4
adibiti a posti di soccorso miner.	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
in locazione	1.101,6	1.130,0	28,4	1.254,6	124,6
in costruzione e aree edificab.	2.153,7	3.061,0	907,3	3.734,1	673,1
<i>Totale</i>	4.334,9	5.288,0	953,1	6.101,9	813,9

#### **h6) Morosità e redditività del patrimonio immobiliare**

In ordine alla gestione immobiliare si deve osservare che i relativi rendimenti netti (da spese di conduzione e manutenzione) riferiti ai corrispondenti valori degli immobili a reddito, iscritti in bilancio al costo storico nel 2005 per € 1.255 milioni risultano pari al 5,32 %. Tale valore deriva dal rapporto tra il reddito del 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 manutenz.	reddito
2005	76,1	7,1	11,9	4,5	66,8

Va altresì segnalata la contrazione del reddito ricavabile dagli immobili in conseguenza delle operazioni di cartolarizzazione e di cessione al Fondo Immobili Pubblici 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.

### **i ) La situazione amministrativa**

La tabella di cui all'allegato 24, 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, dalle riscossioni 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 2004 la situazione amministrativa presenta un avanzo di amministrazione di € 9.220 milioni. Tale importo scaturisce dall'avanzo di cassa risultante alla fine dell'esercizio in € 7.253 milioni cui vanno ad aggiungersi i residui attivi determinati in € 6.158 milioni e a detrarsi i residui passivi determinati in € 4.191 milioni.

Alla fine dell'anno 2005 la situazione amministrativa presenta un avanzo di amministrazione di € 10.884 milioni costituito dall'avanzo di cassa pari a € 8.906 milioni, dai residui attivi pari a € 6.970 milioni a cui vanno detratti i residui passivi determinati in € 4.991 milioni.

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

### Risultanze maggiormente significative

(in milioni di Euro)

	2003	2004	2005
Avanzo finanziario di competenza	2.096	1.009	1.755
Avanzo di cassa	5.882	7.252	8.906
Avanzo di amministrazione	7.919	9.220	10.884
Avanzo economico	1.512	2.011	2.150
Disavanzo patrimoniale	5.702	3.691	1.541
Residui attivi	5.355	6.158	6.970
Residui passivi	3.319	4.191	4.991

Come risulta dalla tabella, la situazione patrimoniale evidenzia persistentemente un disavanzo ancora di una certa entità che però si è andato 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 dal grande credito vantato verso la gestione agricoltura, che ne penalizza le potenzialità di sviluppo.

La gestione agricoltura, per conto suo, mostra una situazione deficitaria sia finanziaria che economica e patrimoniale di particolare pesantezza le cui cause vanno ricercate, come già ampiamente detto, nel sistema assistenziale che caratterizza l'assicurazione infortunistica in agricoltura – settore dei lavoratori autonomi – il cui squilibrio va riferito al grave divario tra contribuzioni e prestazioni.

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

Anche la gestione per l'assicurazione degli infortuni in ambito domestico, avviata, come sopra accennato a partire dal 1° marzo 2001, risulta positiva.

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

## 17. 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 (allegato 25).

L'autonomia contributiva - rapporto tra le entrate contributive ed il totale delle entrate correnti - presenta buoni valori, pressoché 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); come pure l'indice di riscossione delle entrate proprie (rapporto tra riscossioni ed accertamenti d'entrata).

L'indice di incidenza dei residui attivi – rapporto tra i residui attivi dell'esercizio ed il totale degli accertamenti – presenta per il 2004 un valore di 13,38% (2005 = 14,77%). L'indice di incidenza dei residui passivi – rapporto tra i residui passivi dell'esercizio ed il totale degli impegni – assume per lo stesso anno il valore del 14,86% (2005 = 12,43%). 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 0,18 e 0,28 relativamente al 2004, di 0,15 e 0,10 nel 2005.

Costante risulta 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 – con un valore di 0,70 nel 2004 e 0,64 nel 2005.

L'indice di accumulo dei residui passivi (dato dal rapporto tra il totale dei residui e la massa spendibile) assume il valore di 0,27 per il 2004 e 0,35 per il 2005.

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 da 1,48 nel 2004 a 1,51 nel 2005.

Ugualmente 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.

## **18. 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.

L'esercizio 2005 è stato caratterizzato da una sostanziale staticità della gestione nel suo complesso che, in maniera più marcata rispetto agli esercizi immediatamente precedenti, è stata condizionata da vincoli esterni derivanti da un quadro normativo di riferimento ormai del tutto inadeguato rispetto ai cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro e nel sistema del Welfare.

Di conseguenza vanno richiamate le riflessioni fatte dalla Sezione in occasione del precedente referto circa la imprescindibile necessità che vengano sviluppate tutte le più idonee iniziative per un organico aggiornamento del citato contesto ai fini di una radicale trasformazione dell'INAIL da mero Istituto assicuratore a protagonista essenziale nel settore della sicurezza.

Va inoltre rilevato che ai vincoli esterni si è aggiunta una situazione interna all'Istituto che permane difficile nonostante il tempo trascorso dalla ricostituzione degli organi statutari dell'Ente con la conseguenza di rendere sempre più evidenti i limiti oggettivi del c.d. "modello duale" e di vanificare quindi la finalità della scelta operata di separare le funzioni di indirizzo e vigilanza da quelle più propriamente gestionali, che costituisce ormai il cardine delle pubbliche amministrazioni.

Nella pratica, poi, c'è da rilevare non si è proceduto alla sostituzione di uno dei due componenti del Consiglio di amministrazione scelti tra i dirigenti della Pubblica amministrazione, nonostante le sue dimissioni dall'incarico fossero state segnalate nel marzo del 2006.

Nonostante il tempo trascorso la vacanza continua a sussistere stante l'intervenuta emanazione di provvedimenti che hanno disposto la nomina e poi la revoca del successore, con la conseguenza che il citato Consiglio, rispetto alla composizione statutaria, opera a ranghi ridotti con evidenti discrasie del suo funzionamento.

Si deve altresì considerare che i risultati complessivi della gestione hanno diretta incidenza sui saldi generali di finanza pubblica con conseguenti ulteriori limitazioni di cui l'Istituto deve tener conto.

Ne consegue che eventuali decisioni su miglioramenti delle prestazioni o riduzione di premi assicurativi, comportanti effetti peggiorativi dei saldi gestionali, determinano l'obbligo di reperire le corrispondenti risorse finanziarie così da non



incidere sui saldi di finanza pubblica che altrimenti comprometterebbero gli obiettivi di indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni concordati in sede U.E.

Sotto il profilo più strettamente contabile, l'approvazione del bilancio preventivo ben oltre la scadenza dell'esercizio provvisorio, la necessità di rispettare i vincoli contenuti nella legge finanziaria 2005 e l'obbligo di dare applicazione alla reiterata norma relativa alla riduzione del dieci per cento per l'acquisto di beni e servizi, hanno costituito un pesante limite ai disegni di razionalizzazione e contemporanea espansione della gestione.

Si sono così determinate distorsioni, squilibri e disarmonie che hanno inciso pesantemente sulla efficienza ed efficacia delle iniziative programmate per adeguare il ruolo istituzionale dell'INAIL alle richieste delle imprese e dei lavoratori sempre più sensibili alla qualità dei servizi.

Nei precedenti referti veniva segnalata la necessità di procedere ad un aggiornamento complessivo della normativa ormai datata che disciplina le funzioni dell'INAIL attraverso una completa rivisitazione dell'impianto normativo del Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con D.P.R. in data 30 giugno 1965, n. 1124 i cui principi ispiratori vanno adeguati ad un contesto economico-sociale profondamente mutato.

A tale esigenza è stata attribuita particolare importanza e ad essa hanno fatto più volte riferimento i dibattiti che si sono svolti in seno agli organi di governo dell'Ente che però non sono riusciti ad individuare soluzioni condivise da sottoporre in modo incisivo e pressante alle Camere del Parlamento al fine di apprestare soluzioni adeguate alle problematiche emergenti.

Va in proposito richiamato quanto altra volta evidenziato dalla Sezione sulla inidoneità a risolvere con procedure amministrative questioni che, pur condivisibili per le elevate finalità sociali cui tendono, necessitano delle indispensabili modifiche normative da effettuare, nel caso di specie citato nella relazione, integrando l'art. 13 del decreto 38/2000 relativo al danno biologico con la previsione dell'adeguamento della misura del risarcimento.

Particolare attenzione ed impegno l'Ente dovrà profondere per incidere con misure appropriate sul fenomeno infortunistico sul quale anche di recente è stato posto l'accento per le gravi conseguenze economico-sociali derivanti dagli incidenti sul lavoro.

La presenza di dati ufficiali sulla tendenza decrescente di tale fenomeno deve porsi come premessa per intensificare e migliorare il complesso degli interventi attuati in questo settore, cosicchè deve concordarsi pienamente su quanto rilevato in varie occasioni da parte di tutti gli organi dell'Istituto circa la necessità a non indulgere a forme di trionfalismo nella affermata consapevolezza che dietro ai numeri ci sono persone che subiscono danni talvolta irreversibili o eventi addirittura letali.

In proposito, il percorso da seguire impone, in linea generale, un ripensamento dell'attuale sistema di prevenzione e, per quanto concerne l'INAIL, occorre incidere profondamente sull'efficacia degli interventi che attualmente gli sono consentiti studiando la praticabilità di un possibile ampliamento delle sue competenze da coordinare con quelle attribuite ad altri Enti, nella prospettiva della razionalizzazione dell'intero settore.

L'ovvia considerazione dalla quale sembra si debba partire è rappresentata dal carattere assicurativo delle attribuzioni dell'Istituto che, come tutti gli enti similari, rimane più o meno inciso dalle conseguenze del verificarsi dell'evento assicurato a seconda della sua maggiore o minore entità e gravità.

Di qui un interesse a prevenire tali eventi che non è solo di carattere economico e finanziario ma involge importanti riflessi di solidarietà sociale che attengano alla speciale tutela del lavoratore costituzionalmente garantita.

In sintesi, l'entità degli infortuni e delle malattie professionali deve essere qualificata come ineludibile parametro per correlare la prevenzione con la riduzione dei rischi tenendo conto delle attuali realtà territoriali che appaiono nettamente differenziate non solo negli aspetti economico-sociali.

Con riferimento alle problematiche sopra descritte, si auspica che l'istituto, in vista dei lavori parlamentari per la modifica del testo unico sulla prevenzione, possa formulare precise indicazioni in merito al ruolo sostanziale ed alle specifiche competenze ed esperienze che l'Ente possiede e quindi potrebbe idoneamente approfondire questo delicato settore.

Del resto, un indice dell'importanza delle attribuzioni e della particolare qualificazione dell'Istituto rispetto alla subietta materia è costituito dal riferimento che il disegno di legge fa all'INAIL quale elemento essenziale del sistema informativo e quale Ente cui dovrebbero ricadere gli oneri del finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza delle piccole e medie imprese da realizzarsi nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto.

Tali prospettazioni dovrebbero consentire l'adozione di modifiche normative che riconoscano all'Istituto una funzione di maggiore partecipazione in senso attivo al fine di non perpetuare una visione inadeguata dell'INAIL, quale esclusiva

fonte di risorse finanziarie a cui attingere, orientamento che già in passato è stato evidenziato ed ha costituito occasione di rilievo da parte di questa Sezione.

Già nei precedenti referti veniva segnalato che era ormai venuto a scadere 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 per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese che assumono tali invalidi.

In relazione ai positivi risultati del complesso delle citate iniziative previste in via sperimentale, si auspicava che tali forme di sostegno finanziario potessero essere affidate all'Istituto, con apposita norma legislativa, in forma strutturale e permanente.

L'accoglimento della soluzione prospettata avrebbe consentito, da un lato, di non disperdere le competenze acquisite e la positiva esperienza maturata, anche in termini di sinergie con le altre istituzioni e, dall'altro, di dare concrete risposte alle forti aspettative di reinserimento lavorativo dei disabili da lavoro, qualificando ulteriormente la missione dell'Istituto nel segno di una apprezzabile linea di continuità.

Al contrario, occorre rilevare che il comma n. 626 dell'art. 1 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Finanziaria 2007), ha previsto interventi in via sperimentale per il triennio 2007/2009 per la promozione ed il finanziamento dei progetti degli Istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore per l'abbattimento delle barriere architettoniche o l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro prevedendo l'utilizzo anche delle risorse disponibili a conclusione delle iniziative di attuazione del citato art. 24 del decreto legislativo n. 38/2000.

La predetta disposizione normativa, avendo decorrenza dal 1° gennaio 2007, data di entrata in vigore della legge finanziaria, incide sull'impiego dei fondi di che trattasi ancora non utilizzati, con la conseguenza che, per tali somme, il vincolo di destinazione ha ora come unico possibile oggetto l'abbattimento delle barriere architettoniche riferite ai citati istituti di istruzione dato che non sarebbe conforme a legge la ulteriore utilizzazione di tali fondi ai sensi del citato art. 24 del decreto 38/2000.

Ne consegue che le carenze denunciate in via generale sulla inadeguata capacità di spesa dell'Istituto hanno precluso, nel caso di specie, il conseguimento degli indubbi vantaggi che sarebbero derivati al mondo del lavoro dalla tempestiva applicazione della normativa in questione.

Rivestono tuttora carattere di attualità le osservazioni, altra volta formulate dalla Sezione, sulla necessità di un dimensionamento della rete informatica dell'INAIL che sia capace anche di assorbire un incremento del flusso dei dati, determinato da circostanze eccezionali o non prevedibili.

L'adozione di un tale indirizzo gestionale avrebbe evitato le gravi difficoltà conseguenti all'applicazione di una norma che di recente ha introdotto l'obbligo per i datori di lavoro di comunicare i dati relativi alle nuove assunzioni esclusivamente attraverso strumenti informatici, cosicché l'Istituto ha registrato, nel giro di pochi giorni, un aumento anomalo dei precedenti flussi che non è stato sempre in grado di gestire con la dovuta correttezza.

Come è facile arguire da quanto sopra si è detto, lo strumento informatico costituisce ormai il supporto per tutta l'attività dell'Istituto e necessita quindi di continui interventi di adeguamento conseguenti sia all'evolversi delle nuove tecnologie sia alla necessità di conformare le strutture operative alle eventuali evoluzioni normative.

Si deve quindi richiamare ancora una volta l'attenzione dei competenti organi sulla imprescindibile necessità di esplicitare il massimo impegno per il mantenimento di uno standard operativo adeguato alle rilevanti risorse finanziarie profuse al fine di assicurare la piena operatività dell'Ente.

In merito all'assicurazione obbligatoria del lavoro svolto in ambito domestico, di cui alla legge n. 493, in data 3 dicembre 1999, permane la necessità di procedere al riassetto della intera materia, stante l'esigenza di valutare e riparametrare l'entità del premio assicurativo ed i limiti reddituali, in applicazione dell'art. 11 della citata legge, modifiche che vanno attuate con ogni possibile sollecitudine, tenuto conto degli aspetti patrimoniali della gestione evidenziati in relazione.

In proposito si fa presente che, stando alle stime dell'INAIL, solo poco più di un terzo dei soggetti hanno adempiuto all'obbligo assicurativo e che, comunque, anche le agevolazioni introdotte con la recente normativa non produrranno né l'inversione dell'andamento gestionale di cui sopra è cenno né una più significativa erogazione delle rendite.

Per quanto concerne l'andamento produttivo ed i profili finanziari della gestione, sono state apportate significative modifiche strutturali all'impianto della documentazione rispetto a quello dei rapporti precedenti, come più volte richiesto dal CIV.

Occorrerà quindi procedere, sulla base della nuova struttura della relazione trimestrale, ad una attenta valutazione della situazione in corso di evoluzione e, partendo da un analitico bilancio di quanto realizzato, formulare un realistico programma per modulare in modo adeguato tutti gli aspetti funzionali ed organizzativi della gestione che dovrà vedere impegnati gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

Richiamato quanto detto nella relazione con riferimento alla materia degli investimenti immobiliari, la Sezione deve constatare non tanto il permanere ma quanto l'aggravarsi delle problematiche segnalate nei precedenti referti.

Infatti, per tutte le complesse iniziative di acquisto approvate nel corso dell'esercizio 2005, si è registrata una sostanziale situazione di stallo stante il vincolo derivante dalle disposizioni vigenti in materia di tetti di spesa che aggrava il perpetuarsi di una situazione di immobilismo e rende vana l'attuazione dei disegni normativi e la conseguente predisposizione degli articolati programmi e piani di impiego dei fondi.

Ne consegue che le somme previste nei piani di investimento e rimaste inutilizzate sono di ammontare rilevantisimo e vanno ad aumentare la massa già ingente dei residui passivi alimentando una visione dell'INAIL come cassaforte disponibile per ogni esigenza, con conseguente distorsione della percezione delle importanti funzioni attribuite all'Istituto che ne rimane gravemente condizionato.

Si rende quindi necessario un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore al fine di ricondurre l'intera materia degli investimenti immobiliari entro una logica di redditività coerente con le finalità istituzionali e con la imprescindibile funzione di garanzia a salvaguardia del complessivo sistema cui l'intero patrimonio dell'Istituto è preordinato.

Circa il proficuo utilizzo degli immobili ancora presenti nel patrimonio dell'Ente, sussiste un problema di redditività di ordine non trascurabile che impone di adottare, in tempi brevi, le soluzioni più idonee seguendo percorsi correlati alle varie situazioni esistenti riassumibili nel mancato interesse del mercato locale, nella specificità di taluni immobili o nell'esistenza di un contenzioso in corso.

L'aspetto importante da sottolineare è che le soluzioni da adottare dovranno rivestire carattere di definitività tenuto conto dei cospicui riflessi economico-patrimoniali e del fatto che alcune vicende sono risalenti nel tempo.

Per quanto concerne gli investimenti mobiliari deve essere ulteriormente confermata l'esigenza che venga verificata la possibilità di chiedere al Ministero dell'economia di superare gli attuali limiti di investimento in considerazione dei

favorevoli tassi di rendimento nettamente superiori a quelli ricavati dalle altre forme di impiego dei fondi disponibili.

Questo come primo e limitato approccio alla soluzione di un problema più complesso che richiede necessariamente interventi normativi volti ad una ristrutturazione complessiva degli investimenti che tenga conto sia delle singole redditività sia della loro oggettiva attitudine ad assolvere alla funzione propria delle riserve tecniche necessarie a garantire il pagamento degli oneri per le future prestazioni.

In materia di contenzioso uno degli aspetti che merita attenzione è quello del ricorso che l'Istituto fa all'affidamento di incarichi a legali esterni per i quali, nonostante sia stato espressamente richiesto, l'amministrazione non ha fornito elementi atti a comprendere quali siano le motivazioni più ricorrenti che hanno dato luogo a detti incarichi.

Si evidenzia, infatti, che nell'anno 2005 sono stati conferiti 539 incarichi che, se pure in controtendenza rispetto ai 752 dell'anno precedente, hanno comportato un onere complessivo pari ad euro 3.568.541,68 che rappresenta circa un terzo delle somme complessivamente erogate per una delle principali poste di spesa, rappresentata dalle controversie con infortunati e tecnopatici che, nello stesso esercizio, è pari ad euro 9.924.268,64.

Intanto la diminuzione degli incarichi conferiti all'esterno mette in evidenza che una attenta attività di studio e di approfondimento è in grado di innescare meccanismi di qualificazione e razionalizzazione dell'attività contenziosa.

Per contro l'entità della spesa succitata richiede un approfondimento accurato anche in considerazione del fatto che sovente vengono impropriamente registrate, come onorari ad avvocati esterni, pagamenti effettuati ad avvocati di controparte, sicché il dato della spesa in esame ne risulta significativamente alterato con conseguente difficoltà di valutazioni sulle differenze, a volte macroscopiche, della distribuzione degli incarichi per regioni e del rapporto tra incarichi conferiti e spese sostenute.

Occorre quindi venga effettuata una attenta analisi e valutazione del fenomeno, per ricondurre, come sottolineato dal CIV, il ricorso a tali affidamenti nell'ambito di effettive ed insuperabili circostanze di necessità.

A tal fine riveste fondamentale importanza impostare in modo più meditato la fase istruttoria dei procedimenti amministrativi così da realizzare, mediante il contributo sinergico di tutte le strutture interessate (uffici amministrativi, consulenze sanitarie e tecniche ed avvocatura) una più congrua valutazione sulla

opportunità di intraprendere la fase contenziosa e, soprattutto, di resistere negli ulteriori gradi di giudizio.

Fermo quanto rappresentato nelle pagine precedenti sulla complessità dei problemi che hanno inciso sul corso della gestione durante l'esercizio 2005, la Corte deve comunque evidenziare, con riferimento ai dati contabili nel loro complesso, un miglioramento caratterizzato:

- da un avanzo finanziario di competenza di 1.755 milioni di euro (1.099 milioni di euro per il 2004);
- da un avanzo economico di 2.150 milioni di euro ( 2.011 milioni di euro nel 2004);
- da un avanzo di amministrazione di 10.884 milioni di euro (9.220 milioni di euro per il 2004).

Anche la gestione di cassa evidenzia al 31 dicembre 2005 un avanzo complessivo di 1.652 milioni di euro quale differenza tra il totale delle riscossioni (10.786 milioni di euro) ed il totale dei pagamenti (9.134 milioni di euro).

A fronte dei dati positivi sopra esposti, si pone il disavanzo patrimoniale ancora di una certa entità (1.541 milioni di euro) che però si è andato costantemente riducendo.

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.

Si conferma anche per il corrente esercizio un andamento positivo nell'ambito della gestione agricoltura dove il rapporto tra le entrate e le spese correnti ha evidenziato un avanzo primario pari a euro 213.109.114 che conferma ulteriormente una tendenza positiva che, ove dovesse persistere per gli esercizi futuri, dovrebbe condurre nel breve - medio periodo all'equilibrio economico della gestione, finora caratterizzata da un andamento costantemente negativo per il forte deficit dovuto alla rilevante entità degli interessi passivi accumulati nel tempo.

E' pertanto necessario continuare nell'impegno diretto ad individuare iniziative idonee a ripianare gradualmente il grave deficit patrimoniale.

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 di una complessiva riforma del welfare.

Non appare invero più oltre rinviabile l'adozione di interventi normativi adeguati ed incisivi che tengano 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 un assetto ordinamentale coerente con le delicate e complesse funzioni che svolge.



**ALLEGATI (tabelle da 1 a 25)**