consolidato l'orientamento, affermato anche recentemente dalla Corte di Cassazione (cfr., in generale, sentenza del 3 dicembre 2002/9 aprile 2003, n.5539) dell'integrale risarcimento del danno in favore del danneggiato.

Pertanto, le disposizioni contenute nell'art. 13 non sembrano idonee a definire il problema della tutela della persona nel rapporto di lavoro, per la cui soluzione occorre affrontare a monte il problema delle connessioni tra responsabilità civile di diritto comune e sistema indennitario pubblico dell'INAIL, nel cui contesto possano trovare adeguata collocazione anche le problematiche relative alle azioni di rivalsa dell'istituto assicuratore nei confronti dei responsabili dei danni.

Va riferito che in una delle prime sentenze di merito emanate in tema di danno biologico ex art. 13 del decreto legislativo n. 38/2000, il giudice, (Tribunale di Torino 23 maggio 2003) chiamato a decidere sulla "cosiddetta area risarcitoria scoperta" ha condiviso la tesi dell'esonero del datore di lavoro, non recependo, quindi, le obiezioni del ricorrente circa i dubbi di costituzionalità che avrebbe presentato il diniego di un ulteriore risarcimento, essendo evidente lo svilimento della valutazione del danno operata dalle tabelle, tale da determinare una lesione del diritto alla salute, costituzionalmente garantito, e disparità di trattamento considerati i parametri risarcitori, previsti, ad esempio, in materia di responsabilità civile da circolazione di autoveicoli. Il diniego del danno differenziale non solo si pone in contrasto con il consolidato indirizzo giurisprudenziale, storicamente orientato al favor lavoratoris, ma determina un'aberrante disparità di trattamento nei confronti del lavoratore infortunato, che riceverebbe un risarcimento addirittura inferiore rispetto a quello di una qualsiasi persona che subisse un identico danno in occasione non lavorativa.

E' necessario, in definitiva, pervenire ad una disciplina globale nell'ambito di una revisione dell'assetto complessivo del testo Unico, come affermato dal CIV nel Rapporto sulla Consiliatura 1999/ 2003, che dopo aver fatto espresso riferimento "all'incompleta attuazione del danno biologico" ha auspicato la modificazione della attuale disciplina dell'art. 13 del decreto legislativo n. 38/2000.

Un invito in tal senso va quindi rivolto al legislatore che potrà operare scelte meditate sulla base di tutti gli elementi di cui si è fatto sinteticamente cenno.

Occorre infine segnalare che il comma 12 del citato art.13 prevede che, all'onere derivante dalla prima applicazione di tale norma, "valutato in lire 340 miliardi, si fa fronte con un'addizionale sui premi " che è stata determinata dal Consiglio di amministrazione - in data 6 dicembre 2001- in misura pari al 2,04% per le gestioni industria e medici Rx, e dal Commissario straordinario - in data 7 ottobre 2003 - in misura pari al 2,75% sui contributi assicurativi agricoli, per gli anni 2000/2005.

Un problema connesso con l'introduzione del danno biologico è, come si è detto sopra, quello di una adeguata collocazione delle azioni di rivalsa dell'Istituto nei confronti dei responsabili dei danni.

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

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

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

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

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

Con riguardo al quantum, le azioni dell'Istituto incontrano il doppio limite dell'importo delle prestazioni erogate e dell'ammontare del danno risarcibile calcolato secondo le regole di diritto comune.

L'Istituto, quindi, dovrà provare non soltanto la responsabilità del presunto debitore (che nel caso di azione di regresso si traduce nella prova

del fatto-reato perseguibile di ufficio), ma anche, ai fini del calcolo del danno civile risarcibile, l'entità dei postumi conseguiti all'evento lesivo, valutati secondo i canoni in uso in materia di responsabilità civile, l'eventuale lucro cessante (ai fini del danno patrimoniale) e l'ammontare del danno biologico, fermo restando che il danno risarcibile è decurtato in proporzione all'eventuale concorso di colpa del danneggiato.

Con riguardo al danno patrimoniale, va precisato che, in conseguenza della riconosciuta risarcibilità del danno biologico, la giurisprudenza si è orientata su criteri molto più rigorosi in tema di prova del lucro cessante, che non può più essere liquidato sulla base di una mera presunzione connessa alla perdita di capacità lavorativa generica.

Inoltre, per quanto riguarda gli eventi verificatisi prima dell'entrata in vigore dell'articolo 13 del D.lgs n. 38/2000, che ha introdotto l'indennizzabilità del danno biologico, all'Istituto non è consentito rivalersi su tale componente del danno civile risarcibile.

Tale possibilità è stata esclusa dalla Corte Costituzionale con le sentenze 15/02/1991, n. 87 - 18/07/1991, n.356 - 27/12/1991, n.485, sul rilievo che le prestazioni erogate dall'INAIL non avevano ad oggetto il danno biologico, sicché l'Istituto non poteva rivalersi su somme liquidabili per un titolo di danno non indennizzato.

Nel prospetto che segue vengono riportate le azioni di surroga e regresso trattate e definite dall'Avvocatura negli anni 2001-2002-2003.

Anno	Surroghe		Regressi	
	Pendenti	Definite	Pendenti	Definiti
2001	13.024	5.636	3.931	1.922
2002	15.840	10.405	3.174	2.356
2003	17.805	10.400	3.306	1.925

Le somme recuperate con le azioni di rivalsa di cui sopra ammontano per il 2001 a lire 293.620.713.423 pari ad euro 151.642.443,16; nell'anno 2002 ad euro 164.759.614,51 e nell'anno 2003 ad euro 211.566.939,33.

Sempre in relazione ai dati sopra riportati deve osservarsi che la complessità delle questioni che vengono in rilievo ai fini della verifica dell'esistenza del diritto di credito e del suo effettivo ammontare rende

ragione del numero di pratiche di surroga e di regresso definite stragiudizialmente o archiviate per mancanza dei presupposti.

Giova, ancora, aggiungere che non tutte le pratiche di rivalsa aperte dalle Sedi vengono trasmesse in Avvocatura, dal momento che, in parte, le stesse o sono archiviate direttamente dalla Sede per difetto dei presupposti o sono definite (quanto meno quelle di modesto importo) per integrale pagamento a seguito di diffida.

Va precisato infine che il minore numero di regressi, rispetto a quello delle surroghe, è dovuto, in larga parte, ai presupposti più rigorosi previsti dalla normativa vigente per la configurabilità della responsabilità civile del datore di lavoro.

Inoltre, il ridotto numero dei regressi è dovuto all'effetto di "contenimento " determinato da una serie di delibere del C.I.V., tra le quali si segnalano la n. 49 del 9.12.1996 e la n. 50 del 16.11.1998, che, oltre ad auspicare l'estensione dell'esonero da responsabilità civile del datore di lavoro, hanno dettato principi di estrema cautela per l'apertura e la gestione delle pratiche di regresso.

Attualmente è in corso un piano di riqualificazione che ha lo scopo di definire con precisione le linee di intervento per l'esercizio delle azioni di surroga e di regresso.

La finalità del piano è volta alla rivalutazione ed alla valorizzazione delle azioni di rivalsa, non solo sotto l'aspetto economico – attraverso un incremento di tali azioni – ma anche sotto quello "previdenziale" per l'effetto deterrente che in particolare l'azione di regresso è in grado di produrre, ponendo al riguardo una maggiore attenzione agli infortuni ed alle malattie professionali di particolare gravità. Ulteriore scopo è quello della omogeneizzazione sul territorio, sia in termini gestionali che procedurali, delle modalità di ricorso alle stesse azioni.

Si fa riserva di riferire, in occasione del prossimo referto, sui risultati delle azioni intraprese.

f) il risanamento della gestione agricoltura con la previsione di un intervento finanziario a carico dello Stato ed il progressivo adeguamento, a partire dal 2001, delle aliquote contributive.

Ai fini del finanziamento del disavanzo della gestione in esame, l'art.3, comma 7, del decreto n. 38/2000 ha autorizzato la spesa di £.700 miliardi annui, pari a euro 361.519.829 a carico dello Stato per gli anni 2000 e 2001 per i quali peraltro nessuna erogazione è stata effettuata.

L'art.43 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002) ha poi confermato il finanziamento "a decorrere dal 2002" ma a fronte degli oltre 361 milioni di euro relativi alla competenza del citato esercizio, è stata erogata solo la somma di euro 90.375.000, pari al 25% di detto importo. Ciò in relazione ai vincoli previsti dalla normativa inerente i limiti di giacenza del conto di tesoreria a norma dell'art. 47 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 e dei decreti ministeriali in data 16 gennaio 1998, 10 febbraio 2000 e 27 febbraio 2001.

In proposito si rammenta che l'INAIL aveva richiesto apposita deroga al Ministero dell'economia, deroga non concessa in relazione alla circostanza che il contributo di che trattasi non può configurarsi come rimborso per un servizio reso.

I vincoli succitati, pur se riferiti alla gestione di cassa, si aggiungono agli altri che incidono sull'equilibrio finanziario-attuariale (uno dei quali riguarda proprio il debito della gestione agricoltura) e in definitiva limitano fortemente l'autonomia dell'Ente.

L'art.28 del decreto n. 38/2000 ha dettato disposizioni finalizzate al riequilibrio ed al risanamento della gestione agricoltura, prevedendo un incremento delle contribuzioni come segue:

- per le quote capitarie annue dovute dai lavoratori autonomi per gli anni 2001 e 2002 l'incremento è stato fissato dallo stesso decreto nella misura del 12,5% per ciascun anno. Con decreto in data 17 ottobre 2003 adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze a seguito delibera del Commissario straordinario n.356, in data 14 maggio 2003, l'incremento per l'anno 2003 è stato fissato nell'8,33%.
- per i lavoratori dipendenti, le aliquote sono aumentate del 12,5% con effetto dal 2001.

g) l'intensificazione della lotta all'evasione disciplinata dall'art. 3, comma 7, dall'art.28 e dall'art.26 del decreto n. 38/2000.

Infine, per quanto attiene all'intensificazione della lotta all'evasione, il decreto n. 38/2000, nell'ambito degli interventi di riordino dell'assicurazione infortuni in agricoltura, ha previsto, all'art.26, che l'INAIL, nell'ambito di piani di attività concordati con l'INPS, effettuasse adeguati controlli ispettivi circa la regolarità delle aziende, sulla base delle risultanze dell'istruttoria per la liquidazione delle prestazioni per infortuni o malattia professionale. In merito a questi ultimi appaiono interessanti i dati forniti dall'Ente nel Rapporto annuale 2002, relativi agli eventi denunciati all'INAIL nel periodo 1999-2002. Ne emerge una positiva tendenza alla diminuzione degli infortuni sul lavoro, passati da un totale di 1.010.777 nel 1999 a 991.800 nel 2002. Occorre evidenziare, peraltro, che la tendenza positiva ha interessato, in particolare, il settore agricolo che, a fronte di 90.872 infortuni nel 1999, ne ha registrati 73.132 nel 2002, dato anche attribuibile alla decrescente occupazione nel settore.

Infortuni sul lavoro avvenuti nel periodo 1999-2002 e denunciati all'INAIL divisi per anno e gestione

Anni	Agricoltura	Industria e Servizi	Conto Stato	Totale Infortuni
1999	90.872	893.523	26.382	1.010.777
2000	85.345	907.017	30.331	1.022.693
2001	80.637	923.743	29.646	1.034.026
2002	73.132	894.653	24.015	991.800

Non altrettanto può dirsi, invece, per le malattie professionali, che, dopo aver registrato nell'anno 2001 una flessione in entrambi i settori (industria ed agricoltura), si sono riattestate su livelli pari, se non addirittura superiori, a quelli degli anni precedenti.

Malattie professionali denunciate all'INAIL nel periodo 1999-2002

Anno	Agricoltura	Industria
1999	948	24.088
2000	930	24.801
2001	800	22.060
2002	940	26.326

L'intensificazione della lotta all'evasione è costantemente all'attenzione degli Organi dell'Istituto, che si è prontamente adeguato alle disposizioni dettate dalla legge n. 383, in data 18 ottobre 2001 e dalla legge n. 266, in data 22 novembre 2002, che ha convertito con modificazione il decreto legge n. 210, in data 25 settembre 2002.

Dalla relazione della Direzione generale in data 14 febbraio 2003 sull'andamento del processo produttivo e profili finanziari al 31 dicembre 2002, emerge l'impegno profuso dal personale ispettivo nell'attività di vigilanza mirata a favorire la "lotta al sommerso" di cui alle predette disposizioni normative.

La metodologia utilizzata è stata quella di svolgere "accessi brevi" in azienda, finalizzati alla rilevazione del c.d. "lavoro nero", a fornire informazione e consulenza nonché a stimolare la regolarizzazione.

I risultati conseguiti per il 2002, in particolare sul piano finanziario, possono ritenersi del tutto soddisfacenti ed in controtendenza rispetto a quelli degli anni 2000 e 2001.

Infatti, rispetto all'analogo periodo del 2001, i dati di produzione risultano in aumento: i premi omessi accertati sono passati da 73.088.042 di euro del dicembre 2001 a 86.499.000 di euro del dicembre 2002.

Risulta, invece, discendente il dato afferente al numero delle aziende controllate nel 2002 pari a n. 26.106 (di cui non regolari 15.280) rispetto a quelle nel 2001 pari a n. 28.510 ed al numero dei lavoratori in nero (24.617 nel 2002 contro i 34.023 del 2001).

II) Prestazioni erogate dall'Ente

Le principali prestazioni dell'Ente consistono nella corresponsione di indennità temporanee, di rendite per inabilità permanente ed ai superstiti in relazione ad infortuni, malattie professionali, silicosi ed asbestosi. Inoltre l'Istituto 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.

L'arricchimento del livello di tutela - cui si è gia fatto ampio riferimento in precedenza - ha riguardato anche le prestazioni erogate dall'Ente con

l'attuarsi del passaggio dalla iniziale liquidazione in capitale, alla rendita, completata da cure necessarie ed utili, fino all'attuale auspicata esigenza di tutela integrale del lavoratore, destinata come tale ad estendersi al di là degli interventi economici e curativi, anche al recupero e al reinserimento sociale e lavorativo delle persone disabili.

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

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

L'individuazione delle Strutture sanitarie da destinare a Centri di riabilitazione gestiti direttamente dall'INAIL viene annualmente effettuata dal Ministero della salute con proprio decreto, senza un'attiva partecipazione dell'Istituto, soprattutto nella fase istruttoria. Appare quindi indispensabile emanare linee di indirizzo che definiscano compiti ed attribuzioni dell'Istituto nella citata fase procedimentale ed in quelle successive definendo i rispettivi ruoli per una sempre migliore sinergia da realizzare in un settore particolarmente delicato come quello sanitario.

La Direzione Centrale riabilitazione e protesi, in collaborazione con le competenti strutture centrali e territoriali dell'Istituto sta, intanto, portando avanti i progetti già avviati presso le strutture a suo tempo indicate dal Ministro della salute con decreti emanati negli anni precedenti calibrando, comunque, ciascun intervento in coerenza con le programmazioni sanitarie delle Regioni interessate.

Nel precedente referto si è riferito in ordine ad iniziative dislocate a Volterra, Vetralla, Maratea, Montefalco, Roma Tor Vergata, e San Benedetto Val di Sambro, che peraltro non hanno avuto ancora concreto avvio in conseguenza di problematiche di varia natura.

III) Le tre distinte gestioni ed il problema dell'equilibrio attuariale.

La necessità di ripartire l'intera attività dell'Istituto in tre distinte gestioni (industria, agricoltura, medici esposti a radiazioni ionizzanti) nasce oltre che dalle diversità insite nei tre comparti anche dal diverso sistema di reperimento dei mezzi finanziari necessari per erogare le prestazioni istituzionali.

Per la gestione industria è stato adottato un sistema finanziario di gestione a ripartizione con copertura dei capitali (che nell'Istituto viene definito di capitalizzazione in forma "attenuata") caratterizzato dal fatto che mentre le rendite base sono gestite con un sistema a capitalizzazione, ai successivi miglioramenti si fa fronte con risorse reperite con il sistema finanziario della ripartizione pura.

Il sistema di copertura prescelto per il settore agricoltura, invece, è quello della ripartizione pura, che comporta per i datori di lavoro del predetto settore la corresponsione di contributi in misura percentuale alle retribuzioni imponibili dei lavoratori dipendenti, in relazione al fabbisogno annuo della gestione.

Il sistema adottato nella gestione dei medici esposti a radiazioni ionizzanti, infine, viene ricondotto alla capitalizzazione pura, stabilendo che i premi vanno determinati tenuto conto dei risultati della gestione.

Il diverso contesto socio-economico, le differenze di rischio atteso, le diversità nel finanziamento dei tre settori, danno ragione dell'impostazione del vigente assetto contabile che, pur nell'unitaria contabilità dell'Istituto, prevedono la redazione di un conto economico ed una situazione patrimoniale distinti per singola gestione amministrata, che costituiscono la base di riferimento per conseguire l'equilibrio delle citate gestioni singolarmente considerate, nonché dell'intero sistema assicurativo. Problema questo che riveste, come ovvio, importanza fondamentale e che è connotato da particolare complessità in ragione delle numerose variabili che occorre considerare.

Dalla Relazione annuale per il 2002 del Nucleo di Valutazione emerge che ogni considerazione sull'equilibrio finanziario attuariale di lungo termine

delle gestioni assicurative dell'INAIL, non può prescindere dall'analisi delle condizioni di disequilibrio, determinate da quattro particolari fenomeni:

1) i depositi obbligatori infruttiferi presso la Tesoreria dello Stato che hanno sottratto, nel tempo, alla disponibilità ed alla possibilità di investimento circa 7.013 milioni di euro sino al 2002;

2) il prestito Industria/Agricoltura, che, seppur figurativamente capitalizzato al tasso di interesse del 4,50%, provoca, di fatto, la indisponibilità di circa 23.783 milioni di euro, senza che, negli oltre 50 anni trascorsi, alcuna azione politica sia intervenuta per ricondurre le due gestioni in condizione di equilibrio;

3) la progressiva spinta verso investimenti immobiliari destinati ad utilizzazioni di interesse pubblico;

4) il reddito degli investimenti istituzionali.

L'auspicata ricerca dell'equilibrio economico-finanziario, ad avviso del Nucleo di Valutazione, avrebbe richiesto invece il riconoscimento all'Istituto di maggiore autonomia di investimento con la rimozione dei vincoli normativi che hanno imposto sia il deposito di notevoli disponibilità, a tasso zero, nella Tesoreria Centrale sia forme di impiego finalizzate primariamente alla soddisfazione di esigenze sociali non compatibili con l'obiettivo della redditività degli investimenti.

In contrapposizione alle considerazioni appena fatte occorre, invece, delineare i positivi effetti del mutato quadro normativo introdotto dal decreto legislativo n. 38/2000 che, se da un lato ha comportato maggiori esborsi in termini di flussi di cassa, dall'altro, in forza della disposizione di cui al citato art. 13 che ha elevato dall'11 al 16% il grado delle menomazioni indennizzabili con rendita, ha ridotto di circa la metà le risorse economiche da accantonare annualmente a titolo di incremento delle riserve tecniche. Ciò ha influenzato la formazione del disavanzo finanziario attuariale della gestione assicurativa retta dal sistema a capitalizzazione. Per quanto attiene, in particolare, alle consistenze degli investimenti futuri, dovrebbe realizzarsi una significativa riduzione dello squilibrio finanziario per "carenza di investimenti" (quale differenza tra le riserve ufficiali appostabili in Bilancio in ciascuno degli anni e gli investimenti stimati) e, quindi, una progressiva riduzione del disavanzo finanziario-attuariale, rispetto alla vecchia normativa, fino a ben 3.453 milioni di euro nel 2013.

4. ORGANI

Come precisato nei precedenti referti, le funzioni e l'ambito delle competenze degli Organi dell'Ente sono state disciplinate con il decreto legislativo in data 30 giugno 1994 n. 479, in materia di riordino degli Enti pubblici di previdenza ed assistenza, con il D.P.R. in data 24 settembre 1997 n. 367, con cui è stato emanato il relativo Regolamento di attuazione, concernente l'INAIL, e con la legge in data 15 maggio 1997 n.127. Gli Organi previsti da detta normativa sono: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Direttore generale e il Collegio dei sindaci.

Sul citato assetto, che realizza un tipo di organizzazione cosiddetta "duale ", sono stati espressi giudizi non positivi dagli organi interni dell'Istituto, dalla Corte dei conti e, di recente in Parlamento, dalla Commissione bicamerale di controllo degli Enti previdenziali dai cui atti può trarsi conferma dell'unanime convinzione sulla necessità di porre rimedio, attraverso adeguati interventi normativi, ad una situazione ordinamentale assolutamente inadeguata a governare l'Istituto.

I termini dell'accennata questione sono riportati nel referto relativo agli esercizi 1997/1998 e ribaditi nel referto 1999/2000 e pertanto non si ritiene di parlarne oltre se non per formulare un pressante invito ai competenti organi, Governo e Parlamento, a voler provvedere con sollecitudine tenuto conto dell'importanza che la questione riveste.

a) Il Presidente dell'Istituto nominato con D.P.R. del 22 febbraio 1999 ha svolto le proprie funzioni fino al 2 luglio 2002 data in cui, unitamente al Consiglio di amministrazione, valutata la grave situazione di crisi a seguito dello sviluppo di azioni giudiziarie, in sede penale e contabile, che vedevano coinvolti alti esponenti dell'Istituto, adottò la decisione di rimettere il proprio mandato.

In conseguenza di tale decisione con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze il successivo 5 luglio, il Consiglio di amministrazione veniva sciolto e veniva nominato, fino alla data del 31 dicembre 2002, un Commissario straordinario con il compito di garantire, fino alla nomina del

nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione, la continuità della gestione dell'INAIL.

Con successivo decreto interministeriale in data 8 luglio 2002 venivano nominati tre Vice Commissari con il compito di coadiuvare il Commissario straordinario che, sulla base di quanto previsto nel decreto di nomina dei citati Vice Commissari, con deliberazione in data 31 ottobre 2002 n. 333, delegava loro la trattazione di questioni raggruppate con riferimento alle varie attribuzioni dell'Istituto ed alla ripartizione geografica del territorio con le conseguenti incertezze di cui appresso.

La durata in carica di tali organi veniva prorogata con decreto interministeriale del 23 dicembre 2002 fino alla data del 28 febbraio 2003 e, poiché le procedure per la nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione non potevano essere definite entro quest'ultima data, gli incarichi venivano ulteriormente prorogati fino al 30 giugno 2003. Con decreto interministeriale in pari data gli incarichi in questione venivano poi confermati fino al 31 dicembre 2003.

Con D.P.R. in data 10 dicembre 2003 il Commissario straordinario veniva nominato, per la durata di un quadriennio, Presidente dell'INAIL. Non venivano invece nominati i componenti del Consiglio di amministrazione cosa che avrebbe consentito di completare l'assetto istituzionale dell'Ente.

In tale attesa, con decreto interministeriale in data 30 dicembre 2003, si rendeva necessario prorogare nuovamente, fino al 31 gennaio 2004, l'incarico al Commissario straordinario ed ai Vice Commissari, relativamente alle funzioni del Consiglio, mentre le funzioni sostitutive delle attività proprie di Presidente dell'Ente venivano prorogate fino al perfezionamento del citato D.P.R. del 10 dicembre 2003, condizione che, una volta verificatesi, realizzava la singolare situazione dell'attribuzione, in capo alla stessa persona fisica, di funzioni proprie di organo individuale e collegiale.

La mancata nomina del Consiglio di amministrazione ha indotto il Presidente del CIV, unitamente ai Presidenti degli analoghi Organi dell'INPS e dell'INPDAP, a rivolgere agli Organi di Governo l'invito ad assicurare il recupero della normalità nella gestione degli Enti al fine di meglio garantirne i fondamentali principi di pluralità e democrazia. Sulla segnalata carenza si è di recente soffermata la Commissione bicamerale di controllo sugli Enti previdenziali rimarcando come il mancato insediamento del Consiglio di

amministrazione determini una situazione anomala e preoccupante capace di incidere sul corretto rapporto tra gli organi dell'Istituto con conseguenti possibili contrasti interpretativi che di fatto si sono già verificati.

Per quanto concerne l'INAIL, in data 4 giugno 2004 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale il Consiglio di amministrazione è stato ricostituito.

Tutto quanto sopra premesso, deve ricordarsi che, in base ai principi generali dell'ordinamento in materia, è pacifico che il commissariamento di un ente rappresenta un modulo ordinamentale e gestionale disancorato dal vigente quadro di riferimento (cfr. TAR del Lazio, Sez. III ter, n. 1778 in data 6 marzo 2003).

Si ricorda altresì che già prima dell'entrata in vigore della legge in data 15 luglio 1994 n. 444, la Corte dei conti aveva dichiarato la non conformità a legge del ricorso al regime di prorogatio di organo scaduto (si vedano, ad esempio, le deliberazioni della Sezione controllo Enti n. 26/91, n. 46/91 e n. 48/93 rispettivamente in data 7 maggio, 24 ottobre 1991 e 9 gennaio 1994).

Le argomentazioni che erano alla base di tali deliberazioni venivano sostanzialmente confermate dalla Corte Costituzionale con la sentenza in data 16 aprile/4 maggio 1992, n. 208 a cui seguì una lunga serie di decreti legge diretti a dettare norme conformi ai principi affermati dalla citata Corte.

L'ultimo di tali decreti, e precisamente il n. 293, in data 16 maggio 1994, fu convertito nella citata legge n. 444/1994.

Tenuto conto delle prescrizioni normative e dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella predetta sentenza, va quindi ribadito quanto affermato dalla Sezione in analoghe occasioni circa le conseguenze negative che sempre si verificano quando una gestione commissariale si prolunga oltre il dovuto.

Nel caso dell'INAIL, la semplice elencazione dei provvedimenti succitati che, con la loro sequenza, hanno prolungato nel tempo la situazione di commissariamento, è indice di una anomalia che confligge con i principi della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa e del buon andamento dell'amministrazione pubblica tanto più quando non

sono individuabili preclusioni di carattere giuridico alla ricostituzione in tempi brevi dei normali organi statutari dell'Ente.

Inoltre, proprio in conseguenza della reiterazione dei provvedimenti di proroga, l'attività del Commissario ha dovuto necessariamente svolgersi nel segno della precarietà senza la possibilità di seguire un disegno programmatorio di un qualche respiro, pur nell'ambito di una gestione temporanea che comporta di per se evidenti limitazioni di poteri.

Deve poi aggiungersi che la nomina dei tre Vice Commissari, di cui si è appena detto, ha dato luogo, rispetto alla tradizionale figura monocratica, ad un assetto organizzatorio atipico privo di una puntuale disciplina normativa di riferimento quanto alle competenze ed ai rapporti reciproci tra le figure soggettive di che trattasi.

Ciò, anche in relazione al formale atto di "delega" emanato come già detto dal Commissario straordinario, ha provocato incertezze che non hanno mancato di riflettersi negativamente sull'esercizio delle funzioni e sulle conseguenti responsabilità dei soggetti interessati.

Invero alla citata delega di cui alla deliberazione in data 31 ottobre 2002 n. 333, forse proprio in ragione dei dubbi sopra accennati, sembra non sia stata data attuazione, come emerge dalla deliberazione in data 4 aprile 2003, n. 279 con la quale la delega è stata poi revocata.

A tutto questo devono aggiungersi la negativa incidenza che la gestione commissariale ha comportato sulla funzionalità ed efficacia dell'esercizio del controllo interno e sulle attribuzioni intestate alla Corte dei conti il cui controllo, di conseguenza, ha dovuto esplicarsi su atti e provvedimenti già perfezionati e per la maggior parte già esecutivi senza che il Magistrato delegato al controllo abbia potuto avere cognizione del contenuto delle proposte e delle motivazioni addotte a supporto delle singole decisioni come normalmente avviene in applicazione della disposizione normativa di cui all'art. 12 della legge n. 259/1958 che, come noto, prevede che il Magistrato medesimo "...assiste alle sedute degli organi di amministrazione..."

Ora se ciò può ritenersi ammissibile per il ragionevole periodo di tempo necessario a porre riparo ad eventi eccezionali come quelli che hanno interessato l'Istituto, non sembra possa considerarsi consentito il protrarsi di una situazione di gestione straordinaria che si prolunghi oltre il tempo

strettamente necessario per la ricostituzione degli organi istituzionali e ciò senza che possano addursi a giustificazione effettivi ed obbiettivi ostacoli.

Deve aggiungersi che in data 8 settembre 2003 si verificava anche la scadenza sia del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL che di quelli dell'INPS e dell'INPDAP per la conclusione del loro mandato quadriennale.

In presenza di tale grave situazione, i Magistrati delegati al controllo dei predetti Enti, premesso che gli Enti medesimi si trovavano in regime di gestione commissariale più volte prorogata, ritenevano di dover partecipare ai Ministri vigilanti tutta la loro preoccupazione per l'anomala situazione di commissariamento dell'intero comparto previdenziale nazionale con tutti i conseguenti riflessi sullo svolgimento della vita amministrativa degli Enti e sulla regolare esplicazione dei relativi controlli.

Tutte le considerazioni sopra riportate rendono quindi d'obbligo formulare una valutazione critica sulla mancata incisività ed adeguatezza dell'esercizio dei poteri di intervento intestati al ministero vigilante.

Quanto al contenuto della gestione commissariale esso si è esplicato, per quanto attiene al secondo semestre 2002, nell'adozione di 519 deliberazioni, delle quali si riferirà, ove necessario, nel corso della trattazione degli specifici argomenti.

b) Il Consiglio di amministrazione composto dal Presidente e da sei esperti è stato nominato con D.P.C.M. del 19 febbraio 1999 e, come detto sopra, ha rassegnato il proprio mandato in data 2 luglio 2002. Tale organo, nel periodo oggetto del presente referto, si è riunito mediamente con cadenza quindicinale ed ha adottato n. 743 deliberazioni nel 2001 e n. 422 nel 2002 fino alla data del 2 luglio. La ricostituzione è avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 giugno 2004.

Sulle citate deliberazioni si riferirà, ove necessario, nel corso della trattazione degli argomenti connessi al loro contenuto.

c) Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV), composto di 25 membri e nominato con D.P.C.M. del 4 agosto 1999, si è insediato l'8 settembre

1999. E' stato successivamente integrato con decreti del 17 gennaio 2000 e 30 novembre 2001.

Peraltro, come già detto innanzi, in data 8 settembre 2003, il mandato del CIV veniva a scadere ed iniziava a decorrere il periodo di proroga di 45 giorni di cui all' art. 3 della legge 15 luglio 1994, n. 444, scaduti il 23 ottobre 2003. L'organo è stato ricostituito con D.P.C.M. in data 24 ottobre 2003.

Si è riunito mediamente con cadenza quindicinale, adottando 53 delibere nel 2001 e 50 nel 2002. Si fa riserva di riferire, se necessario, sul loro contenuto in relazione agli argomenti oggetto del referto.

In questa sede si ritiene di fare esclusivo riferimento, per il carattere di provvedimento organizzatorio connesso alla realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione, alle delibere con le quali, il CIV ha dato attuazione, anche per gli anni 2001 e 2002, all'art. 41, 1° comma, della legge in data 27 dicembre 1997 n. 449, ed all'art. 18 della legge in data 28 dicembre 2001 n. 448, concernenti la verifica degli organismi ritenuti indispensabili per la realizzazione delle citate funzioni. Sono state sostanzialmente confermate le determinazioni adottate con analoghe delibere relative agli esercizi precedenti, in relazione ad un quadro di riferimento normativo e gestionale rimasto sostanzialmente immutato.

d) Il Direttore generale, nominato con D.M. del 25 marzo 1999, si è dimesso in conseguenza degli eventi giudiziari di cui si è già riferito. In relazione alla vacanza della carica succitata, con deliberazione del Consiglio di amministrazione in data 2 luglio 2002 veniva confermato l'allora dirigente generale con funzioni vicarie che assumeva così tutte le funzioni a norma dell' art. 12 della legge n. 88 del 9 marzo 1989.

Il predetto incarico veniva poi confermato fino al 31 luglio 2003 dal Commissario straordinario con deliberazione n. 248 in data 25 settembre 2002.

La vacanza di un Ufficio così importante e qualificato per il perseguimento dei fini istituzionali dell'Istituto avrebbe dovuto consigliare, fin dall'inizio, non una soluzione provvisoria come quella adottata bensì la tempestiva nomina dell'organo che stabilmente e nella pienezza dei poteri