29 maggio 2002, una Commissione di verifica sugli investimenti che veniva di fatto superata dalla istituzione di una Commissione di inchiesta nominata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con decreto del successivo 31 maggio. Detto organo concentrava la propria attenzione sugli aspetti amministrativi e procedurali dell'acquisto di alcuni immobili rilevando, nella gestione dei procedimenti relativi, anomalie di vario genere consistenti nella violazione delle norme interne sulla competenza degli organi nella subietta materia, sul metodo seguito per la scelta del contraente improntata a criteri di discrezionalità non previamente definiti e sulla assoluta carenza, riscontrata in alcuni casi, di oggettivi elementi di giudizio che giustificassero l'interesse pubblico ad acquistare proprio quell'immobile e non altri.

Da tali articolate critiche sembra doversi dedurre che anche la citata Commissione abbia dato risposta positiva al quesito, che si era posto, di accertare se le fattispecie esaminate costituissero episodi isolati o se invece " gli stessi siano rivelatori di un sistema ovvero di un humus favorevole alla promozione di atti di cattiva amministrazione o, in ipotesi, di malaffare".

Come conseguenza di una tale ipotesi la Commissione suggerisce "di rivedere analiticamente gli investimenti immobiliari".

A questo proposito si impone una considerazione di fondo che si ritiene debba presiedere all'adozione di correttivi normativi, organizzativi e procedimentali e che attiene alla loro capacità di essere veramente efficaci per prevenire e sradicare un sistema così articolato ma anche così occulto da sfuggire ai normali controlli e cosi abilmente dissimulato che solo gli strumenti a disposizione del giudice penale sono riusciti a far emergere nella sua reale portata di fenomeno generalizzato.

In attesa di interventi legislativi radicali, capaci di incidere in maniera strutturale sull'inadeguato contesto normativo esistente, l'Istituto adottava provvisorie misure di cautela in attesa di procedere ad una revisione delle procedure relative all'acquisto di immobili.

Di conseguenza si provvedeva a comunicare ai soggetti interessati una sospensione temporanea di tutte le iniziative in fase di contrattazione e, a maggior ragione, di quelle ancora ferme alla fase istruttoria più o meno avanzata, procedendo ad una serie di ricognizioni in loco al fine di verificare la regolarità delle iniziative in corso di istruttoria con conseguente adozione

dei provvedimenti coerenti alle varie fattispecie previe le opportune cautele concordate con i competenti uffici legali.

Successivamente, veniva emanata dal Commissario straordinario la deliberazione n. 503 in data 18 dicembre 2002 con la quale si disponeva, in sintesi, il formale adeguamento dell'azione dell'Istituto, nel settore degli investimenti immobiliari, alle indicazioni formulate in merito al contratto di acquisto di cosa futura ai sensi dell'art. 1472 c.c., dal Consiglio di Stato con i pareri in data 11 maggio 1999, 17 febbraio e 2 marzo 2000.

Con la citata deliberazione venivano anche impartite direttive circa le modalità ed i tempi per formalizzare, con opportune disposizioni, i criteri e le procedure da seguire per i futuri acquisti assegnando il termine (che però non veniva rispettato) del 31 gennaio 2003 per l'emanazione di " un nuovo regolamento " .

In relazione a tale intendimento il Magistrato delegato al controllo dell'Ente in sede istruttoria aveva cura di segnalare agli Organi dell'Istituto, con nota in data 16 dicembre 2002, taluni problemi interpretativi cui si prestava la disposizione del regolamento di amministrazione in materia di spese, che andavano tenuti presenti in occasione dell'emanazione della nuova disciplina relativa agli acquisti immobiliari.

Da parte sua il CIV, con delibera n. 4 in data 10 marzo 2003, emanava direttive per la sollecita conclusione delle trattative in corso e per l'adozione di idonee iniziative per l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, invitando, tra l'altro, a concludere le predette trattative in tutti i casi in cui fosse stata verificata la conformità delle procedure svolte alle istruzioni operative vigenti.

In proposito non si può fare a meno di osservare che particolarmente complessa e delicata si presenta l'indagine diretta a valutare la regolarità delle procedure seguite ove si faccia riferimento ad aspetti sostanziali oltre che ai soli requisiti formali e procedurali.

Infatti, ove si dovesse pervenire ad un giudizio negativo, per legittimare la sospensione o l'annullamento delle trattative occorrerebbe fornire prova di fatti e circostanze inoppugnabili la cui acquisizione può conseguire solo all'esercizio di poteri e di attività di indagine propri del giudice penale. Di contro gli organi dell'Istituto sono giustamente sensibili a

non incorrere in ipotesi di responsabilità precontrattuale facilmente ipotizzabili e di fatto verificatisi.

In un caso, che può citarsi a titolo di esempio, è stata avanzata una richiesta di risarcimento per svariati milioni di euro in relazione ad una trattativa iniziata nel 1990 per la realizzazione della sede dell'INAIL e non portata a compimento a seguito di ostacoli oggettivi.

Il tribunale di Roma condannava l'Istituto al pagamento di una somma rilevante a titolo di responsabilità precontrattuale e solo in sede di appello la vicenda veniva riconsiderata alla luce delle numerose ed articolate eccezioni difensive sollevate dall'Istituto e la sentenza di primo grado veniva sostanzialmente riformata con decisione depositata in data 22 settembre 2002.

Deve in proposito rilevarsi che i circa dodici anni perché una iniziativa si concluda positivamente o, come nella fattispecie, negativamente, rappresentano un termine del tutto irragionevole durante il quale è possibile che presupposti e condizioni esistenti al momento dell'inizio delle trattative possono mutare e richiedere approfondimenti tecnici cui partecipa anche il contraente privato ingenerando un affidamento che, seppur infondato, può dar luogo a vertenze dall'esito imprevedibile.

Anche in relazione a vicende del genere di quella sopra riportata si impone quella riconsiderazione delle procedure di che trattasi.

Le vicende sopra riferite rendono evidente una situazione di grande incertezza sulla sorte degli investimenti già deliberati e pongono con urgenza il problema di superare il blocco dei nuovi acquisti creando le condizioni indispensabili per rendere operativo un piano di ampio respiro ponendo rimedio alle carenze delle competenti strutture.

In proposito, sembra che debba essere attentamente valutato quanto fatto presente dal CIV nella seduta del 7 aprile 2003 circa la possibilità di riconvertire, utilizzandolo per ovviare alle citate carenze, quella parte del personale che prima curava la gestione del patrimonio alienato a seguito delle operazioni di cartolarizzazione.

Questa indicazione, indispensabile sul piano organizzativo, rappresenta però solo una premessa rispetto alla necessità di affrontare la complessa e delicata problematica degli investimenti immobiliari che costituisce un punto nodale per l'Istituto.

Si è già detto come il processo di cartolarizzazione, pur in assenza di dati consuntivi che dovranno essere attentamente valutati, incide sul sistema di finanziamento dell'assicurazione riducendo ad un livello irrilevante le riserve tecniche a copertura e garanzia del pagamento delle rendite future.

Quindi, da un lato, sussiste la necessità di realizzare gli investimenti programmati sulla base della normativa vigente e, dall'altro, occorre prendere atto che ciò non può avvenire in tempi brevi per le remore conseguenti alle richiamate vicende penali oltre che per i vincoli normativi di carattere esterno ed interno all'Istituto.

Di conseguenza, l'attuale situazione di stasi, che coincide con una fase congiunturale di lievitazione del costo degli immobili, rende difficile una verifica sulla congruità degli investimenti in tale settore che invece dovrebbe essere coerente con la finalità istituzionale dell'Ente caratterizzata da un complesso di fattori tra loro interdipendenti e di cui il settore degli investimenti costituisce parte inscindibile.

Inoltre, la mancata realizzazione dei piani di investimento determina un automatico e progressivo incremento dei residui di stanziamento che deve considerarsi del tutto anomalo.

Un tale stato di criticità non appare più oltre tollerabile ed impone che si dia corso ad un attento esame della situazione nel suo complesso per dare soluzione concreta ed adeguata alle strategie finanziarie cui i piani di investimento sono sottesi.

Occorre quindi che tutti i soggetti istituzionali, interessati a vario titolo, siano impegnati ad affrontare una criticità intrinsecamente legata alla natura stessa dell'Istituto quale soggetto assicuratore dotato di un suo modello di finanziamento, così come richiesto dal Presidente del CIV da ultimo con note in data 23 luglio 2003 distintamente indirizzate alla competente Commissione parlamentare di controllo, ai Ministri vigilanti ed agli Organi dell'Istituto.

16. IL PERSONALE

1) Consistenza organica del personale

In termini puramente numerici la situazione della forza al 31 dicembre del 2001 e del 2002, viene illustrata dalla seguente tabella:

Consistenza organica del personale negli anni 2001 e 2002

(situazione al 31 dicembre)

Qualifiche	Forza al 31/12/01	Forza al 31/12/02	Diff.
Dirigenti	279	278	-1
Personale Xª liv. (ing., arch., attuari, avv.)	643	638	-5
Personale amministrativo IIIª - IXª liv.	8.697	8.650	-47
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	561	570	9
Personale sanitario (personale tecnico)	707	643	-64
TOTALE	10.887	10.779	-108
Personale medico con incarico d'opera professionale	870	845	

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

Numero dipendenti provenienti da altre amministrazioni

Qualifiche	2000	2001	2002	totale
Dirigenti	0	-	-	0
Personale Xª liv. (ing., arch., attuari, avv.)	-	-	3	3
Personale amministrativo IIIª - IXª liv.	4	130	73	207
Medici funzionari (primari, aiuti, assistenti)	-	-	16	16
Personale sanitario (personale tecnico)	-	-	-	-
TOTALE	4	130	92	226
Pers. medico incarico d'opera profess.le	-	-	-	-

Nella successiva tabella delle anzianità medie dei dipendenti rilevata al 31 dicembre 2002, si evidenzia come a fronte di una anzianità media di anni 46,25, le regioni del Centro-Sud presentano un personale mediamente più anziano di quello del Nord (ad eccezione della Valle d' Aosta e della Liguria) con punte particolarmente elevate per la Campania, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna e il Lazio, comprensivo della Direzione Generale; ciò fa prevedere, per il prossimo futuro, un turn-over particolarmente accentuato per le regioni meridionali.

Anzianità media dei dipendenti al 31/12/2002

Regioni	età media
Piemonte	43,90
Valle d'Aosta	47,32
Lombardia	43,96
Trentino	43,15
Veneto	44,01
Friuli Venezia Giulia	44,55
Liguria	47,25
Emilia Romagna	43,56
Toscana	46,34
Umbria	45,50
Marche	45,59
Lazio e D.G.	48,80
Abruzzo	46,61
Molise	47,33
Campania	49,10
Puglia	46,39
Basilicata	46,18
Calabria	48,17
Sicilia	48,15
Sardegna	48,73
Media Nazionale	46,25

2) Spese per il personale in attività di servizio

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

Nel complesso, la spesa di competenza per la categoria in esame si è attestata nel 2000 a €. 476,1 milioni – pari al 2,9% delle spese correnti, nel 2001 a € 512,9 milioni – pari al 7,27% delle spese correnti. Nell'anno 2002 la spesa è stata di € 534,3 milioni, pari al 7,26% delle spese correnti.

Spese per il personale in servizio

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differenze anno prec.	
		val. assoluto	val. percent.
2000	476,1	13,5	2,90
2001	512,9	36,8	7,73
2002	534,3	21,4	4,17

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

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

	costo globale personale 2000	costo medio pro-capite 2000	costo globale personale 2001	costo medio pro-capite 2001	costo globale personale 2002	costo medio pro-capite 2002
1) Stipendi, compensi vari e oneri riflessi	456,3	42,0	501,7	46,0	567,4	48,0
2) benefici sociali e assist. ed oneri diversi	9,9	0,9	11,2	1,0	13,9	1,3
Costo medio complessivo	476,1	42,9	512,9	47,0	534,3	49,3

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: 2000=11.083; 2001=10.907; 2002=10.833

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
2000	476,1	13,4	2,89	1,2	500,4	4,2	1,67
2001	512,9	36,8	7,73	2,3	487,1	-13,3	-2,73
2002	534,3	21,4	4,17	1,8	522,1	35,0	7,19

3) Spese per il personale in quiescenza

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

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

Spese per il personale in quiescenza

(in milioni di Euro)

Anno	Totale	Differ. anno precedente	
		val.assoluto	val.percent.
2000	68,4	-19,8	-22,50
2001	68,9	0,5	0,70
2002	72,5	3,6	5,20

17. IL CONTO CONSUNTIVO

a) Considerazioni generali

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

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

Date di deliberazione dei bilanci

anno	preventivo	consuntivo
2000	13 dicembre 1999	23 luglio 2001
2001	11 dicembre 2000	30 settembre 2002
2002	10 dicembre 2001	15 settembre 2003

b) I principali dati di sintesi

Il bilancio consuntivo del 2002, rapportato agli analoghi dati del 2000 e 2001, presenta i seguenti risultati finanziari, economici e patrimoniali:

Finanziari (in milioni di Euro)

		2000	2001	2002
entrate accertate	€.	11.605	12.295	12.833
spese impegnate	"	11.710	11.101	10.963
avanzo/disavanzo finanziario	€	-105	1.194	1.870
cassa all'1/1	€	2.450	3.569	3.446
entrate	"	11.779	10.649	11.413
uscite	"	10.660	10.772	10.715
cassa al 31/12	€	3.569	3.446	4.144

Economici (in milioni di Euro)

		2000	2001	2002
entrate finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	€	8.560	8.282	10.135
spese finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	"	8.637	7.871	8.190
avanzo/disavanzo economico	€	-77	411	1.945

Patrimoniali (in milioni di Euro)

		2000	2001	2002
disavanzo patrimoniale all'1/1	€	9.494	9.571	9.160
avanzo/disavanzo economico	"	-77	411	1.945
disavanzo patrimoniale al 31/12	€	9.571	9.160	7.215

Per l'esercizio 2001, si registra un avanzo economico di € 411 milioni che fa diminuire il disavanzo patrimoniale da € 9.571 a € 9.160 milioni; nell'anno 2002 l' avanzo economico è stato di € 1.945 milioni, per cui il disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 2002 si è ridimensionato attestandosi a € 7.215 milioni.

L'avanzo di amministrazione del 2001 risulta pari a € 4.095 milioni, mentre quello del 2002 è di € 6.304 milioni. Entrambi sono superiori a quelli determinati in sede delle rispettive previsioni finali (2001 = € 2.845; 2002 = 4.780) per effetto del più favorevole andamento finanziario e di minori pagamenti.

CONFRONTO DEI RISULTATI NELL'ULTIMO TRIENNIO

(in milioni di Euro)

	2000	2001	differenza (01-00)	differenza %	2002	differenza (02-01)	differenza %
Avanzo / Disavanzo econ.	-77	411	488	-633,77	1.945	1.534	373,24
Disavanzo patrimoniale	9.571	9.160	-411	-4,29	7.215	-1.945	-21,23
Avanzo di cassa	3.569	3.446	-123	-3,45	4.144	698	20,26
Avanzo di amministrazione	2.965	4.095	1.130	38,11	6.304	2.209	53,94

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

Vi trovano evidenza oneri e spese di diversa natura quali 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 4ª presenta complessivamente nell'ultimo triennio un andamento prima crescente, poi decrescente: infatti nel 2001 le spese impegnate della categoria registrano un incremento complessivo di € 48,9 milioni pari a 22,67% in più rispetto al 2000. Nel 2002 si è avuto invece, rispetto al 2001, un decremento di € 22,5 milioni con una variazione negativa del 8,50%.

In sintesi:

Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi

(in milioni di Euro)

2000	2001	Variazione	Var. %	2002	Variazione	Var. %
215,7	264,6	48,9	22,67	242,1	-22,5	-8,50

Il costo più rilevante della categoria è rappresentato dalle spese di informatica, i cui importi, relativamente agli anni 2000, 2001 e 2002, 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 %
2000	66,9	215,7	31,02
2001	99,4	264,6	37,57
2002	98,2	242,1	40,56

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 31,02%, al 37,57% e al 40,56%.

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 per l'anno 2002 risulta diminuita rispetto al 2001.

Spese per l'area informatica

(in milioni di Euro)

Capitolo	Denominazione	2000	2001	Var. %	2002	Var. %
347.01	Corrispettivi per contratti - progetto	1,5	4,3	186,67	0,7	-83,72
347.02	Noleggio Hardware	13,1	15,7	19,85	7,3	-53,50
347.03	Assistenza sistemistica	15,1	27,1	79,47	33,0	21,77
347.04	Manutenzione ed assistenza tecnica	14,0	37,1	165,00	44,9	21,02
347.05	Software	22,5	14,3	-36,44	12,0	-16,08
347.06	Materiale di supporto	0,5	0,4	-20,00	0,3	-25,00
347.07	Servizi esterni e studi	0,3	0,5	66,67	-	-100,00
	Totale spese per competenza	67,0	99,4	48,36	98,2	-1,21
713.02	Acquisto strumenti informatici	31,8	28,7	-9,75	11,0	-61,67
	Totale spese per investimenti	31,8	28,7	-9,75	11,0	-61,67
	Totale complessivo	98,8	128,1	29,66	109,2	-14,75

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 %
2000	215,7	5.407,0	3,99
2001	264,6	5.537,5	4,78
2002	242,1	5.592,7	4,33

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 %
2000	694,0	5.407,0	12,84
2001	781,7	5.537,5	14,12
2002	779,1	5.592,7	13,93

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 (L. 144/99).
- Le spese del casellario centrale infortuni .

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 €. 5.592,7 milioni per il 2002, mentre risulta di € 5.537,5 milioni nel 2001, come evidenziato nella sottostante tabella:

Spese per prestazioni istituzionali

(in milioni di Euro)

2000	2001	Var.	Var. %	2002	Var.	Var. %
5.407,0	5.537,5	130,5	2,41	5.592,7	55,2	1,00

Rispetto all'esercizio 2000, nell'anno 2001 si registra un aumento delle spese per prestazioni istituzionali di € 130,5 milioni dovuto prevalentemente alla rivalutazione delle rendite; nel 2002 l'incremento rispetto al 2001 è stato di soli € 55,2 milioni.