12. ASPETTI DI RILEVANZA PENALE E RIFLESSI SUGLI INVESTIMENTI IMMOBILIARI

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

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

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

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

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

dell'Ente attraverso una radicale revisione dei propri moduli organizzativi e funzionali.

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

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

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

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

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

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

schemi procedimentali differenti rispetto a quelli specificamente disciplinati dalla normativa di settore, si prestava ad anomalie e distorsioni con le ben note conseguenze emerse a seguito delle indagini giudiziarie del 2002.

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

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

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

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

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

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

Sarebbe infatti necessario definire sotto il profilo normativo l'ambito delle competenze del Consiglio di amministrazione in materia di investimenti immobiliari per la rilevanza degli aspetti non solo finanziari delle relative problematiche.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

disciplina è contenuta in quattro distinti decreti del Dicastero predetto uno datato 15 dicembre e tre datati 23 dicembre 2004.

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

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

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

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

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

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

relative priorità, i piani annuali di attività e di impiego dei fondi disponibili, attribuendo al Direttore generale le risorse annuali di spesa, in relazione agli stanziamenti appostati nel bilancio annuale di previsione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. ISTITUZIONE DI SERVIZI COMUNI A PIÙ ENTI O AMMINISTRAZIONI

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

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

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

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

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

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

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

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

un mercato del lavoro moderno, trasparente ed efficiente. Del documento in parola si è già riferito affrontando la problematica del disaster recovery.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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