

sociali (riduzione dei premi e miglioramento delle prestazioni), onde evitare ripercussioni sull'indebitamento complessivo del Paese.

Ai limiti suddetti ed agli effetti delle operazioni di cartolarizzazione dei primi anni 2000, in ordine alle quali la Corte ha in varie sedi sottolineato l'evidente sottovalutazione degli immobili che l'Istituto ha obbligatoriamente ceduto a titolo oneroso, si aggiunge il congelamento presso la Tesoreria unica di ingenti e crescenti liquidità dell'Ente, che si avviano a raggiungere i 14 miliardi di euro, per la maggior parte depositate presso conti infruttiferi.

3. Correlata con tali scelte di politica nazionale è la permanenza, nelle rappresentazioni contabili dell'Istituto, di rilevanti profili di incertezza, soprattutto derivanti dalla pur obbligatoria iscrizione degli immobili, nello stato patrimoniale, al costo storico di acquisto, lontano dal valore di mercato soprattutto per gli acquisti meno recenti. Gli uffici tecnici dell'Ente effettuano, ad altri fini - seppur con criteri semi-automatici e margini di opinabilità - valutazioni sui probabili valori di mercato; ma sarebbe necessario, oltre che assicurare il periodico aggiornamento degli inventari, garantire a tali valutazioni periodicità obbligatoria, ufficialità e maggiore trasparenza, eventualmente in coerenza con opportune direttive ministeriali.

Consegue da questo che, in assenza di notizie circa valutazioni antecedenti, è nella sostanza assai arduo valutare quale sia stato l'impatto effettivo, sul patrimonio dell'Istituto e sulla copertura delle riserve tecniche, delle operazioni di cartolarizzazione; e che relazioni del Collegio sindacale, direttive del CIV (Consiglio di indirizzo e vigilanza) ed osservazioni del Nuvacost (Nucleo di valutazione e controllo strategico) concordino nel rilevare difficoltà nella valutazione del patrimonio immobiliare dell'Ente (e, pertanto, anche della congruità di copertura delle riserve tecniche), in mancanza di un aggiornamento degli inventari.

All'aggiornamento medesimo, non tanto sotto il profilo della completezza, quanto sotto quello degli elementi descrittivi e valutativi, si provvede, secondo notizie della Direzione generale, mediante una nuova procedura informatica i cui effetti si realizzeranno, però, a decorrere dal consuntivo 2009.

4. Va detto che nel biennio 2006-2007 - ed anche nel 2008, ai cui eventi di maggiore rilevanza si estende la relazione - alcune operazioni hanno accresciuto notevolmente la trasparenza e la rappresentatività dei documenti di bilancio, con effetti di grande impatto sulle grandezze ivi esposte.

La prima di tali operazioni, in ordine temporale, riguarda la svalutazione dei crediti contributivi riscossi dall'INPS per conto dell'INAIL, relativamente ai quali le scritture contabili dei due Istituti registravano notevoli scostamenti. Per finalità di riallineamento, l'avanzo economico INAIL del 2006 ha subito una drastica riduzione, dell'entità di circa 1.224 milioni di euro, in misura prevalente riguardante la gestione "agricoltura". Nel 2007, un'analogia svalutazione dei crediti dall'INPS è stata conteggiata per il minore importo di circa 517 milioni di euro.

Le due operazioni hanno avuto modalità anomale, non incidendo direttamente sulla massa dei residui attivi, ma consistendo nella iscrizione di poste corrispondenti nel fondo di svalutazione crediti. Esse hanno avuto tuttavia l'effetto indubbio di rendere maggiormente veritieri le rappresentazioni contabili.

Considerato che un'altra causa di disallineamento tra scritture contabili e realtà amministrativa è stata fino al 2008 la presenza, tra i residui passivi dell'Istituto, di ingenti stanziamenti per piani di investimento di improbabile attuazione, comunque non ancora assoggettati a verifiche tecnico-finanziarie, va subito detto che la terza delle operazioni di trasparenza, seppure imposta dalle nuove disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2008 sugli investimenti immobiliari, si tradurrà, a partire dal 2009, nell'azzeramento dei corrispondenti residui di stanziamento.

Nei limiti in cui il computo delle coperture alle riserve tecniche debba tener conto anche del valore degli immobili in costruzione (questa è la tesi del Nuvacost, non condivisa da altre strutture tecniche), l'azzeramento dei residui di stanziamento avrà effetti anche in tale direzione, considerato che il valore degli immobili in costruzione è pari al 60% degli stanziamenti corrispondenti di bilancio, appesantiti, per l'appunto, dai residui impropri.

L'altra operazione di trasparenza, di maggior rilievo ed impatto sui conti dell'Istituto, discende dalla decisione adottata nel 2007, dopo venticinque anni di invarianza, di diminuire dal 4,5% al 2,5% il tasso di attualizzazione, sulla cui base si determina il coefficiente di capitalizzazione delle rendite ed il livello delle riserve tecniche.

Premesso che la delibera adottata ha altresì abbassato dal 4,5% al 2,5% il tasso di interesse (figurativo) da conteggiare sulle anticipazioni annuali della gestione "industria" a quella, fisiologicamente deficitaria, della "agricoltura", deve essere chiaro che le due scelte sono solo apparentemente connesse, tanto che quella sugli interessi, con effetti soltanto di riequilibrio "interno", è stata applicata dal 1° gennaio 2007, laddove la riduzione del tasso di attualizzazione, recepita successivamente in un decreto ministeriale, produrrà i suoi primi effetti sul rendiconto 2008 e, successivamente, a partire dalla gestione 2009.

Le scelte inerenti al tasso di attualizzazione, d'altra parte, vanno effettuate sulla base della redditività effettiva degli investimenti, oltretutto da valutarsi con criteri prudenziali, e, conseguentemente, la riduzione al 2,5% può a ragione considerarsi operazione di sana e trasparente gestione, intesa ad allineare la capitalizzazione delle rendite alla redditività effettiva degli investimenti e a fare emergere una parte aggiuntiva, prima latente, del disavanzo attuariale (e delle passività patrimoniali).

Effetto della riduzione, sul piano attuariale, è in ogni caso, un incremento del disavanzo, che aveva negli anni più recenti mostrato segni di riequilibrio, e, di conseguenza, l'incremento dei capitali di copertura delle riserve tecniche, da iscrivere al passivo dello stato patrimoniale. In particolare, secondo una simulazione delle strutture tecniche dell'Ente, le riserve (pari a 18.232 milioni di euro al termine del 2007), dovranno essere computate a fine 2008, al nuovo tasso, in 23.574 milioni, con un differenziale di 5.342 milioni, destinato leggermente ad incrementarsi negli anni successivi. Peggioramento analogo subirà ovviamente la situazione patrimoniale, che tornerà in passivo dopo l'avanzo fugacemente registrato nel 2007.

Le stime ritengono in conclusione che il disavanzo patrimoniale potrà al termine del 2008 essere contenuto in 2.834,09 milioni di euro e che esso potrà tradursi in un pur contenuto avanzo già nel 2010, o anche prima. Tempi più lunghi (entro il 2012) occorrerebbero per il riassorbimento del disavanzo finanziario attuariale.

È doveroso tuttavia aggiungere che sul risultato dei calcoli di cui sopra potrebbe anche incidere l'azzeramento dei residui di stanziamento di cui s'è parlato.

5. Nel richiamarsi al valore preminente che deve essere attribuito, nelle valutazioni sulla gestione di un Ente assicurativo, alle situazioni di avanzo o disavanzo attuariale e, per quanto attiene ai risultati del rendiconto, alle variazioni attive o passive della situazione patrimoniale, la Corte ritiene doveroso osservare che, almeno sino al riassorbimento dei riportati disavanzi, le disponibilità dell'Ente giacenti in Tesoreria unica devono ritenersi per intero ed esclusivamente vincolate alla funzione di garanzia delle riserve tecniche; e che esse, pertanto, ad altro scopo non possono e non potrebbero essere destinate - e neppure ad altri fini essere considerate disponibili, nell'ambito di contabilità più ampie - se non ad investimenti redditizi dell'Ente, più idonei a coprire quote dei rischi capitalizzati.

Tale conseguenza rende tra l'altro meno comprensibili, almeno in teoria, la suddetta "sterilizzazione" in Tesoreria unica dei flussi di cassa nonché la permanenza di vincoli agli investimenti di un Ente che agisce nel settore assicurativo.

Ma, a ben vedere, essa impone anche prudenza ed allontana i tempi di una possibile revisione tariffaria (il meccanismo automatico al riguardo previsto dalla finanziaria 2006 - art. 1, commi 364 e 365 - pone non a caso il limite del mantenimento degli equilibri finanziari complessivi delle gestioni INAIL e dell'assenza di effetti sui saldi della finanza pubblica).

La permanenza del disavanzo attuariale, inoltre, e il vincolo che ne deriva per gli avanzi economici - da destinare al riassorbimento - costringono ad una valutazione preliminare assai rigorosa anche dei costi immediati di un'eventuale estensione dei compiti istituzionali dell'Ente nella direzione di una tutela integrata. Estensione, come si è rilevato, che già orienta alcune scelte dell'Ente e che può in effetti ritenersi consentita, dal punto di vista organizzativo, sia dalla diffusione sul territorio di alte e specifiche professionalità, sia dal livello di funzionalità raggiunto nella informatizzazione dei servizi.

6. Premesso che l'esigenza delle riserve tecniche riguarda soltanto la gestione industria, che tuttavia assorbe quasi il 90% di quella complessiva e che è gestita con un sistema di ripartizione mista, va detto che i disavanzi strutturali della gestione agricoltura - amministrata, per contro, con un sistema a ripartizione pura - costituiscono da sempre il problema gestionale principale dell'INAIL. Ad aggredire tale problema, non risolto da specifici contributi statali erogati dal 2000, ha mirato la decisione di ridurre al 2,5% anche l'interesse che viene conteggiato sulle anticipazioni (figurative) della gestione industria.

Evidenti motivazioni sociali impediscono di opporre una revisione generalizzata dei premi ai disavanzi agricoli, soprattutto imputabili al comparto dei lavoratori autonomi e strettamente connessi alla costante diminuzione degli addetti alle lavorazioni del settore. La scelta di "solidarietà" che finalizza allo scopo, seppure soltanto "sulla carta", una parte dei premi riscossi dagli operatori degli altri settori economici (nell'ambito della gestione industria si distinguono, a fini tariffari, quattro sotto-gestioni: industria in senso stretto, artigianato, terziario e altre attività) pone non di meno problemi comprensibili, anche in relazione ad aree di imprenditorialità agricola caratterizzate da elevati profitti. Meritano riflessione, pertanto, le proposte di una graduazione selettiva dei premi, tale da restringere l'area della solidarietà.

La riduzione del tasso di interesse, in ogni caso, nasce non soltanto dall'invito ministeriale a tener conto che le anticipazioni della gestione industria si riferiscono a disponibilità giacenti, senza interessi, in Tesoreria unica, ma anche dalla constatazione che il debito maturatosi negli anni a carico dell'agricoltura (giunto ad oltre 27 miliardi di euro nel 2008) è costituito per una parte preponderante - circa due terzi - proprio dagli

interessi, così che i relativi conteggi “interni” dell’Ente risultano gonfiati da effetti perversi di anatocismo. La delibera del 2007 ha infatti vietato per il futuro tale computo.

È dato in ogni caso presumere che la finalità pubblica indirettamente perseguita e nel cui ambito va inquadrata l’operazione sia quella di rendere gradualmente “esigibile” il credito figurativo vantato dalla gestione industria, nella prospettiva anche di poterne tener conto, seppure in un futuro non certo prossimo, nel calcolo delle garanzie per le riserve tecniche.

Già nel 2007, grazie all’applicazione del tasso ridotto, il debito agricolo si è accresciuto in una percentuale assai minore che in passato (2,11%, a fronte del 5,35% del 2006) e la quota di interessi, seppur ancora calcolata sull’intero ammontare del debito, risulta di 313 milioni, a fronte dei 1.171 del 2006. Per la prima volta a coprire il costo degli interessi è risultato sufficiente il contributo statale di 361,5 milioni di euro, ciò che in effetti apre uno spiraglio alle prospettive di graduale riassorbimento.

7. Alcune aperture legislative, la maggior parte delle quali provenienti da disposizioni del decreto lgs. n. 38 del 2000, hanno realizzato, seppure in misura ancora iniziale, quell’estensione dei compiti cui l’Istituto da tempo aspira.

Le aperture di maggiore rilievo sociale hanno riguardato il riconoscimento del c.d. danno biologico - grazie al quale la tutela infortunistica si è sganciata dai vincoli connessi al concetto di diminuzione della capacità lavorativa - nonché la previsione di stanziamenti finalizzati ad azioni di prevenzione e di riabilitazione degli infortunati. Delle novità introdotte dalla legge finanziaria 2007, riguardanti i premi per l’artigianato e le indennità del danno biologico, potrà meglio riferirsi nei referti successivi.

La strada così tracciata ha per traguardo in primo luogo la costruzione di una mappa dei rischi (l’art. 8 del decreto legislativo n. 81, del 9 aprile 2008, attuativo della legge-delega 3 agosto 2007, n. 123, e che contiene il nuovo Testo Unico per la sicurezza sul lavoro, ha affidato all’INAIL la gestione tecnica ed informatica del Sistema informativo nazionale per la prevenzione - SINP - la cui realizzazione consentirà di mettere a frutto il patrimonio di conoscenze che l’Ente ha accumulato sul mondo del lavoro, in generale, e sul fenomeno infortunistico, in particolare); in secondo luogo la revisione, al di là di episodiche soluzioni convenzionali, dei confini tra ambiti di azione dell’INAIL e del Servizio sanitario nazionale (SSN).

Lo sforzo dell’Istituto di dare spazio a tale prospettiva si è soprattutto esercitato nel campo della prevenzione, attraverso azioni di formazione e partecipazione a progetti informativi, e anche con la definitiva mappatura degli andamenti infortunistici. Ma l’Istituto provvede anche al finanziamento di programmi finalizzati da piccole e medie

imprese al potenziamento della sicurezza e dell'igiene del lavoro. Può poi aggiungersi, con riferimento al biennio 2006-2007, che con delibera dell'aprile 2006 è stato approvato un "Programma di sviluppo delle sinergie ed interazioni tra Direzioni regionali INAIL e Regioni nel sistema prevenzionale", mentre con delibere appena successive sono stati approvati gli accordi quadro per la sistematizzazione ed ampliamento dei rapporti con il mondo accademico e con il Ministero della istruzione, università e ricerca.

Nei limiti consentiti dalle attuali competenze del SSN, non sono però mancate iniziative intese a potenziare l'attività più propriamente sanitaria dell'Istituto, con riferimento particolare alla produzione protesica e, più in generale, ai profili riabilitativi.

Ma le iniziative stesse incontrano difficoltà di vario genere.

Anzitutto, sui contenuti di convenzioni stipulate con Enti ospedalieri e finalizzate a creare strutture sanitarie INAIL aperte anche ad attività di competenza del SSN, sono in corso accertamenti, sulla base di rilievi formulati dal Collegio sindacale.

Quanto al Centro protesico di Budrio, che costituisce la struttura INAIL di eccellenza nel settore, sono state approvate a fine 2007, dopo una lunga trattativa sindacale, le linee guida del piano di sviluppo ed espansione del Centro, ed è stata anche ribadita l'esigenza di mantenere in Roma la filiale in atto ubicata nella inidonea struttura di una Casa di cura, ma di reperire ad essa altra collocazione. Le difficoltà incontrate nei contatti con la Regione Lazio, l'Università 'La Sapienza di Roma e l'Azienda ospedaliera Policlinico Umberto I hanno tuttavia portato a prolungare il rapporto con la Casa di cura sino al termine del 2010.

Inoltre, relativamente all'art. 24 del decreto legislativo n. 38 del 2000, che consentiva il finanziamento "sperimentale" di progetti inerenti al reinserimento di infortunati nella vita lavorativa (ovvero all'abbattimento delle barriere architettoniche nelle sedi di medie o piccole imprese), si è aperta una complessa problematica interpretativa provocata dal sopravvenire di una disposizione legislativa (art. 1, comma 626, della legge finanziaria 2007), la cui formulazione letterale sembra destinare per intero ad altre finalità di pari valore sociale (abbattimento di barriere architettoniche presso istituti scolastici) le disponibilità dell'art. 24 non utilizzate.

La vicenda è esaurientemente descritta nel contesto della relazione. Gli interventi ex art. 24, dopo una sospensione motivata da osservazioni della Corte, erano stati ripresi nel 2008, ma sono stati di nuovo sospesi in esito ad analoghe perplessità espresse dai Ministeri vigilanti. La Corte, che ha sottolineato e continua oggi a sottolineare l'opportunità di un chiarimento normativo che consenta, in presenza di sufficienti disponibilità finanziarie, l'attivazione di ambedue le serie di interventi, raccomanda in ogni caso che, in assenza del chiarimento stesso, alla eccezionalità di un'eventuale

interpretazione estensiva, sebbene sorretta da apprezzabili finalità sociali, corrisponda un livello parimenti eccezionale di rigore nella individuazione e nelle verifiche sull’attuazione degli interventi.

8. L’INAIL è uno dei tre maggiori enti del comparto previdenziale e i suoi bilanci prendono in considerazioni entrate superiori agli 11 miliardi di euro, per oltre 9 miliardi provenienti da più di 3 milioni di aziende assicurate. Il personale dell’Istituto in servizio supera le 10.000 unità, laddove la sua organizzazione si articola, al centro, in undici (ma saranno dieci) Direzioni centrali, sei “Consulenze” professionali, tra cui l’Avvocatura generale e la Sovrintendenza medica, e tre tecnostrutture, oltre che in alcuni Uffici di supporto, uno dei quali con rango di Direzione centrale, e Uffici specialistici. Sul territorio, l’INAIL agisce tramite Direzioni regionali, alcune delle quali affidate a Dirigenti generali, al loro interno strutturate in Uffici, talora dirigenziali, e Consulenze professionali; ma sul territorio agiscono anche Sedi locali, di norma a carattere provinciale, e Centri specialistici.

Con la complessità “dimensionale” dell’organizzazione hanno interagito, nel biennio cui si riferisce la presente relazione, complicazioni attribuibili al sistema di *governance* dell’Istituto, nel cui ambito sono incerti i confini tra le competenze degli organi decisionali (funzioni di indirizzo politico sono affidate sia al Consiglio di amministrazione - ed, in parte, anche al Presidente - sia al Consiglio di indirizzo e vigilanza, laddove i poteri gestionali sono in misura ampia e completa demandati al Direttore generale).

L’Ente è stato indotto nel 2005, a fronte di innegabili contrasti interpretativi, a conferire ad uno studioso esterno l’incarico di precisare gli ambiti di competenza di ciascun organo, ma ciò non ha impedito che, su diversi atti, si siano accavallati, in esito anche ad avvisi espressi dal Collegio sindacale, più deliberazioni del CdA e del CIV, talora con nocivi allungamenti dei tempi di decisione. Tale fattore di complicazione è poi aggravato dalla disposizione che impone in alcuni casi rilevanti, a fronte di valutazioni contrastanti espresse dal CdA e dal CIV, l’invio degli atti al Ministero “vigilante”, cui così competono decisioni definitive, in contrasto con la istituzionale autonomia dell’Ente.

Il biennio 2006-2007 è stato pertanto contrassegnato anche da insolite tensioni, che hanno portato in alcuni specifici casi (ricordati nella presente e nella pregressa relazione) a delibere del CdA adottate a prescindere dalla prescritta proposta del Direttore generale, a decisioni del Presidente contestate, sino ad una dichiarazione di sfiducia, da parte di alcuni componenti del Consiglio di amministrazione, ma da altri membri condivise, a situazioni di stallo protrattesi in attesa di orientamenti, poi non espressi, delle Autorità di vigilanza. Al clima descritto non è stata probabilmente estranea una lunga sospensione

dei rapporti tra vertici dell'Ente e Organizzazioni sindacali, fonte di ritardi nella contrattazione integrativa, pur colmati successivamente.

La scadenza, nel 2008, degli incarichi riguardanti gli organi istituzionali ed il successivo commissariamento dell'Ente consentono di ritenere del tutto superata la situazione di tensione - allentatasi già nella seconda metà del 2007 - ed avviati a soluzione (o almeno a chiarimento) anche i problemi che contribuivano a determinarla.

Tra questi, deve qui farsi cenno di una vicenda assai scottante e giuridicamente intricata scatenata dall'acquisto di un immobile locato al Comune di Bari - e da quest'ultimo irregolarmente adibito a sede di uffici giudiziari - nel corso della quale si è rischiato che l'immobile stesso fosse espropriato ed assegnato in proprietà proprio al Comune. Relativamente all'operazione di acquisto, sono tra l'altro in corso, su segnalazione della Corte, indagini della Procura regionale Lazio; ma sulla complessiva vicenda sono intervenuti o sono in corso giudizi penali e civili di varia natura.

Avviati di recente a soluzione sembrano, in particolare, anche i problemi riguardanti sia la sfera di autonomia organizzativa da riservare all'Avvocatura dell'Istituto (alla base di una parte dei descritti conflitti istituzionali), sia l'attribuzione ai legali di particolari compensi. Ma ambedue le tematiche meritano d'essere esaminate nel più ampio contesto dei costi del contenzioso, di portata assai ampia, seppur con percentuali di incidenza ragionevoli per le vertenze aventi ad oggetto le tariffe e le prestazioni sociali.

Al riguardo, da un lato è ancora insufficiente la percentuale delle azioni di rivalsa attivabili contro le imprese con responsabilità sul piano della sicurezza (arma, questa, assai valida per la prevenzione), dall'altro i costi risultano sensibilmente aggravati da un ricorso a legali esterni che non appare sempre riconducibile nei limiti di effettive ed eccezionali esigenze.

Considerato che i dati al riguardo disponibili evidenziano una concentrazione anomala del fenomeno in alcune regioni o località e che spesso l'alto indice è posto in relazione con l'assenza (o insufficienza) di legali in servizio nella località interessata, deve rilevarsi che a tali disfunzioni potrebbe ovviarsi, prima ancora che con una distribuzione diversa delle presenze, con una maggiore mobilità territoriale dei legali in servizio presso sedi non troppo distanti.

9. Al termine del 2007, il Consiglio di amministrazione dell'Istituto ha recepito un modello di riorganizzazione proposto dal Direttore generale ed ha conferito a quest'ultimo mandato di intraprendere tutte le attività necessarie alla sua realizzazione. Il modello, basato sulla ottimizzazione delle risorse da dedicare alle attività "core", la razionalizzazione delle spese di funzionamento e l'orientamento verso i nuovi settori

aperti dalle prospettive di tutela integrata, prevede tra l'altro l'accenramento presso la Direzione generale e le Direzioni regionali dei processi strumentali, con la creazione di una "Unità centrale acquisti", un "Servizio centrale appalti, lavori servizi e forniture", un "Centro servizi per la gestione del personale".

Su tale processo di riorganizzazione, tuttora in corso, si sono innestate le aspettative di una più ampia ristrutturazione dell'intero sistema previdenziale, in relazione a previsioni legislative, studi di settore e iniziative governative da ultimo culminate nel commissariamento degli enti previdenziali.

Il commissariamento, che per l'INAIL ha interessato un nuovo Presidente di recente insediatosi, può infatti ritenersi anche finalizzato ad agevolare il formarsi di proposte condivise per una ristrutturazione dell'intero settore, dalla quale la legge pretende, oltre che benefici in termini di efficienza, il conseguimento di economie di spesa pari a 3,5 miliardi. La ristrutturazione ha anche la possibilità di sfruttare sinergie attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune, di attività strumentali - e, nell'ambito dei criteri ora fissati dalla legge n. 133 del 2008, potrà anche spaziare sino alla concentrazione di funzioni istituzionali attraverso il riordino delle competenze e l'unificazione di strutture e funzioni logistiche o strumentali.

Al riguardo, risulterebbe oggi accantonato il progetto di accorpamento di tutti gli enti previdenziali in un unico organismo, vivacemente osteggiato dagli Enti e dalle organizzazioni sindacali, ma anche dalla Corte dei conti, chiamata ad esprimere le proprie valutazioni nel corso di un'apposita audizione parlamentare.

Nel sistema bipolare (o tripolare) in atto considerato, le sinergie attese, più che sfociare in fusioni di Enti - ma appare lecito presumere l'incorporazione di enti minori - sembrerebbero riguardare soprattutto il compattamento di alcune sedi periferiche, la condivisione di supporti tecnici comuni (corpi ispettivi, ma anche professionalità mediche e legali), le interrelazioni tra sistemi informatici, le economie di scala conseguenti alla contrattazione e gestione in comune di alcuni servizi (reclutamento, acquisti, etc.). Ma sul piatto delle modifiche potrebbe anche trovar posto una revisione dei sistemi di governance, soprattutto riferita a difficoltà di funzionamento imputabili all'attuale sistema, che vede gran parte delle delibere del Consiglio di amministrazione soggette all'approvazione del CIV - in atto composto da 25 componenti - e una forte ingerenza decisionale dei Ministeri vigilanti.

In aggiunta, poi, ad una prima fase di attuazione della legge n. 133 del 2008 concernente il taglio degli organici, che ha posto minori problemi, stante la più ridotta consistenza del personale in servizio e la già verificatasi adozione, nel passato recente, di analoghe scelte riduttive, la ristrutturazione interna dell'Ente dovrà addivenire - in

coerenza con le finalità della legge, che sembrano attribuire valore preminente alla realizzazione di economie di spesa - ad ulteriori decisioni in materia di personale, di uffici, di possibili tagli nella composizione di organi collegiali, di economie nell'uso di beni strumentali.

Il rischio complessivo dell'operazione è che l'entità delle economie da conseguire ed i tempi assai stringenti per ora imposti dalla legge possano portare a ridimensionamenti strutturali apparentemente razionali ma alla lunga nocivi per la qualità dei servizi sociali - che resta il punto obbligatorio di riferimento, nel settore, per ogni misura correttiva - ovvero in contrasto con la sottolineata ambizione dell'Ente ad espandere la propria azione al di là del campo assicurativo.

10. Il commissariamento originario dell'Istituto riguardava l'attribuzione al Commissario delle competenze del Consiglio di amministrazione, ma non era esteso a quelle del Consiglio di indirizzo e vigilanza.

L'esigenza, tuttavia, di evitare all'assestamento 2008 e al bilancio preventivo 2009 ulteriori ritardi rispetto a quelli fisiologicamente imputabili al rinnovo degli organi istituzionali (al CIV compete l'approvazione dei documenti stessi, soggetti poi anche all'approvazione dei due ministeri co-vigilanti), ha suggerito al Governo (decreto del 20 novembre) di assommare temporaneamente in capo al Commissario straordinario anche i poteri del CIV, fino alla definizione dei criteri di valutazione della rappresentatività delle singole presenti nell'organo e, comunque, non oltre il termine del 2008.

La scelta - che, almeno per l'Istituto, non ha precedenti - ha consentito di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio e intendeva forse lasciare spazio temporale ad opzioni normative eventualmente riguardanti la governance dell'Istituto. Le sue caratteristiche di straordinarietà ne imponevano tuttavia una durata strettamente legata ai presupposti di urgenza considerati.

I componenti del nuovo CIV sono stati nominati agli inizi del 2009.

Si aggiunge che il Commissario straordinario si è autonomamente orientato a trasmettere anticipatamente al Collegio dei sindaci ed al Magistrato della Corte le bozze delle più importanti deliberazioni, così da renderle esaminabili congiuntamente nel corso di incontri informali.

Negli ultimi mesi del 2008, delibere commissariali hanno varato il bilancio preventivo 2009 e l'assestamento 2008 ed hanno approvato criteri per l'applicazione delle nuove disposizioni sul trattenimento in servizio di dipendenti oltre i limiti di età e di anzianità contributiva, traendone poi conseguenze in materia di nomine dirigenziali. Sulle delibere

relative all'applicazione dell'art. 72 della legge n. 133 ha espresso peraltro perplessità il Collegio sindacale.

Si è data inoltre attuazione alle riduzioni di organico da ultimo richieste dalla stessa legge n. 133 del 2008 (art. 74). In considerazione delle rimodulazioni anteriormente adottate, e tenuto conto che lo scostamento tra organici e personale in servizio consentiva di apportare riduzioni di organico senza incidere sull'occupazione effettiva, sono stati raggiunti nei tempi previsti gli obiettivi di una riduzione degli organici e degli uffici dirigenziali rispettivamente pari al 20% e al 15% per i dirigenti generali e per quelli di seconda fascia e di una rideterminazione degli organici del personale non dirigenziale idonea a comportare una riduzione di spesa non inferiore al 10%.

L'organico dirigenziale, che nel settembre 2008 contava 29 posti di dirigente generale di prima fascia e 224 posti di seconda fascia, è stato definitivamente ridotto a 26 posti di prima fascia e 201 posti di seconda fascia.

11. Nel 2007, il CIV ha disciplinato il "Processo di pianificazione, programmazione, bilancio, budget e controllo" dell'Istituto. Nonostante le semplificazioni apportate al precedente sistema del 2006, il quadro dell'attività di programmazione dell'Ente permane complesso, ma testimonia della meritoria attenzione dedicata alle relative problematiche. La complessità del sistema, d'altra parte, dipende non soltanto dalla periodicità di alcuni adempimenti e dall'intreccio di competenze (CIV, CdA, Direzione generale), ma anche, e soprattutto, dall'intento di collegare alla programmazione e pianificazione per obiettivi anche la programmazione finanziaria, scandita dalle vicende tipiche dei bilanci e del rendiconto.

Documento di base resta il programma generale, ora tramutato in un "bilancio di mandato"; in corso d'anno, lo sviluppo degli adempimenti programmatici non finanziari si apre con la relazione programmatica del CIV, cui segue una circolare di programma della Direzione generale, che tra l'altro fissa gli obiettivi di produzione.

A dicembre si colloca poi l'approvazione dei programmi-budget emergenti dalla programmazione delle singole strutture. Il tutto, peraltro, è accompagnato da verifiche semestrali dello stato di realizzazione degli obiettivi derivanti dal piano pluriennale, che valutano *in progress* la coerenza tra obiettivi strategici e obiettivi operativi, nonché da verifiche trimestrali sull'andamento produttivo e i profili finanziari, attraverso le quali il CIV verifica la rispondenza dell'attività di gestione e dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi e alle linee guida.

A norma di altra delibera del CIV, inoltre, è prevista la predisposizione biennale di un "Bilancio sociale" avente la funzione di fornire un periodico rendiconto in ordine alle aree

di maggiore incidenza dell'attività dell'Istituto nel campo sociale. Il primo bilancio sociale ha riguardato, nel 2007, il biennio 2005-2006 e largamente utilizza, per la misurazione dei risultati, gli obiettivi espressi dalla Carta dei servizi dell'Istituto.

Il CIV usa altresì curare la predisposizione di bilanci di fine legislatura.

Nel rilevare, quanto alle verifiche di risultato, la persistenza di elementi di indeterminatezza e di genericità, sia il CIV che il Nuvacost hanno concordato nel ritenere strumento indispensabile per un salto di qualità l'impostazione di un sistema di contabilità analitica e budgetaria, che presso l'Ente non è ancora attivato. Nel condividere tale esigenza, del resto in passato più volte rappresentata, la Corte esprime l'opinione che, al di là dei perfezionamenti che indubbiamente devono essere ancora realizzati (alcune modifiche sono state apportate agli inizi del 2009), il sistema tracciato disegna un percorso accettabilmente volto a garantire la trasparenza dei processi decisionali ed a rendere ostensivi i criteri di misurazione e di verifica dei risultati.

Soddisfacente può anche ritenersi il disegno regolamentare degli organi di controllo, le cui funzioni sono ispirate ai modelli del decreto lgs. n. 286 del 1999 ma ai quali, secondo le linee guida del processo di riorganizzazione in corso, verrà peraltro ad aggiungersi una struttura di *internal auditing* presso la Direzione generale. All'interno della Direzione centrale programmazione, organizzazione e controllo, verrà poi a collocarsi l'Ispettorato tecnico, che costituisce ora la undicesima Direzione centrale dell'INAIL.

Il Servizio ispettivo, recentemente potenziato con un aumento di 40 posti di organico, costituisce una struttura di cruciale importanza per le attività di tutela antinfortunistica, seppure il rapporto tra addetti e portafoglio delle aziende osti alla frequenza delle ispezioni. Nell'ambito delle sinergie che la legislazione più recente invita a sfruttare, l'accorpamento dei servizi ispettivi costituisce di certo una possibilità da esplorare, tanto più che, seppur soltanto per la lotta al lavoro sommerso o irregolare, il Servizio ispettivo INAIL agisce già ora in sinergia con altri Enti previdenziali, sotto il coordinamento delle strutture ispettive ministeriali.

È utile al riguardo sottolineare che, dall'attività di vigilanza assicurativa svolta nel corso degli anni 2005, 2006 e 2007, emerge che il rapporto percentuale tra aziende ispezionate e aziende non regolari, pari nel 2005 al 74,56%, si è ulteriormente accresciuto sia nel 2006 (80,36%), sia nel 2007 (82,24%).

12. All'applicazione rigorosa che presso l'Ente riceve il principio di distinzione tra funzioni di controllo e indirizzo e potere gestionale si aggiunge che nel bilancio dell'Ente è individuato un unico centro di responsabilità amministrativa di 1° livello, la cui titolarità compete al Direttore generale.

I bilanci dell'INAIL, unitari a livello di preventivo e rendiconto finanziario, sono per contro suddivisi, quanto alla contabilità economica e patrimoniale, nelle gestioni industria, agricoltura e medici radiologi, alle quali è venuta poi ad aggiungersi la gestione infortuni in ambito domestico, per la quale la legge n. 493 del 1999 ha creato un Fondo autonomo speciale, a contabilità separata, cui sovrintende un apposito Comitato amministratore.

Ad opera della legge finanziaria 2008, un ulteriore fondo autonomo, a contabilità separata e finanziato per due terzi dallo Stato, è stato previsto per la gestione "Amianto", che nel bilancio preventivo del 2009 risulta peraltro amministrato nell'ambito della gestione industria. Quest'ultima, come già rilevato, si articola a fini tariffari, ai sensi degli articoli 1 e 3 del d.lgs. n. 38 del 2000, in quattro separate sottogestioni.

Il preventivo finanziario si distingue in "decisionale", ripartito in Unità previsionali di base e soggetto all'approvazione del CIV e "gestionale", articolato anche in capitoli.

Dal punto di vista procedurale, si è registrato nel biennio 2006-2007 un progressivo miglioramento nel rispetto della prevista tempistica di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, del tutto disattesa nel 2005. Può aggiungersi che il preventivo 2008 è stato approvato dal CIV in data 20 novembre, in ritardo lieve rispetto al termine del 31 ottobre, ma che un ritardo maggiore, giustificato dalla scadenza degli organi e dal commissariamento dell'Ente, si è verificato per il preventivo 2009, predisposto ed approvato, in prossimità di fine esercizio, con delibere del Commissario straordinario. Con ritardi e modalità analoghe è stato approvato l'assestamento del bilancio 2008.

13. Nell'ambito di una gestione dell'Istituto che continua ad essere caratterizzata, come si è detto, da un esubero di risorse finanziarie, ma da disavanzi patrimoniali, i dati complessivi degli esercizi 2006 e 2007 vanno interpretati alla luce delle vicende istituzionali delle quali si è fatto cenno.

a) **Nel 2006**, in particolare, l'operazione di riallineamento dei dati INAIL ed INPS relativi ai crediti contributivi della gestione "agricoltura" non ha inciso direttamente sui risultati finanziari, ma ha abbattuto l'avanzo economico, quantificatosi in 796 milioni di euro, a fronte di 2.150 euro dell'anno precedente. Il *trend* di riassorbimento del disavanzo patrimoniale, che sembrava prossimo alla conclusione (il disavanzo del 2005, pari a 1.541 milioni di euro, sarebbe stato riassorbito al netto dell'operazione qui discussa), ha di conseguenza subito un rallentamento, tanto da consegnare al 2007 un disavanzo patrimoniale residuo di 746 milioni.

L'evento, ovviamente, ha anche inciso sugli equilibri "interni" tra le separate gestioni in cui si suddivide quella complessiva dell'Istituto, con una crescita più che mai notevole dei disavanzi economico e patrimoniale della gestione agricoltura, pur compensati dagli avanzi della gestione industria. All'interno di quest'ultima, tuttavia, la sottogestione industria ha chiuso con un avanzo piuttosto contenuto, laddove gli andamenti positivi si sono concentrati nelle sotto-gestioni artigianato e terziario.

Il 2006, tuttavia, segna anche un rallentamento nella pur permanente positività dei risultati finanziari, con un avanzo finanziario di competenza sceso dai 1.755 milioni del 2005 a 1.409 milioni, nonostante il contenimento (seppur di appena 259 milioni) degli impegni di spesa. Il motivo del minor avanzo si è pertanto radicato nell'entrata, i cui accertamenti sono diminuiti di 605 milioni (da 11.724 milioni a 11.119), in controtendenza con gli andamenti macroeconomici del Paese. Il 2006 ha visto infatti diminuire le entrate contributive (da 8.839 a 8.703), pur a fronte di un incremento complessivo dell'occupazione e delle posizioni assicurative gestite dall'Istituto.

Non si è infine interrotto, nel 2006, il trend di costante incremento del fondo di cassa, che si è incrementato di 1.600 milioni (da 8.905 a 10.505), mentre nel 2007 l'incremento è stato pari a 1.828 milioni (da 10.505 a 12.333 milioni).

b) Nel 2007, i risultati complessivi della gestione comportano un visibile recupero dei rallentamenti segnati dall'esercizio precedente, con un avanzo finanziario di competenza (2.254 milioni di euro) che supera del 60% quello del 2006, ma che è anche superiore all'avanzo del 2005 e che si giova non tanto del recupero delle entrate (11.385 milioni di euro), quanto del notevole contenimento delle spese (da 9.710 milioni a 9.131).

Si raddoppia, inoltre, l'avanzo economico (da 796 a 1.593 milioni di euro), nonostante un residuo ma ancor notevole appesantimento dovuto al riallineamento dei crediti ex INPS, e, per la prima volta, si realizza a fine 2007 l'assorbimento dei persistenti e precedenti disavanzi patrimoniali, con un conto del patrimonio che chiude in avanzo per 847 milioni.

A livello di cassa, come si è visto, il fondo si arricchisce da 10.505 milioni a 12.333, con un avanzo di amministrazione, alimentato anche dal differenziale tra residui attivi e passivi, che s'accresce dai 12.868 milioni del 2006 fino a 15.103 milioni di euro.

In termini di equilibri "interni", peraltro, dai conti dell'esercizio emergono importanti novità, in parte già segnalate, conseguenti alla variazione del tasso di interesse delle anticipazioni della gestione industria a copertura dei disavanzi della gestione agricoltura. Il debito agricolo si accresce (da 29.716 a 30.343), ma in una percentuale assai minore che in passato (2,11%, a fronte del 5,35% del 2006) e la quota di interessi, seppur

calcolata sull'intero ammontare del debito, risulta di 313 milioni, a fronte dei 1.171 del 2006. Per la prima volta, a coprire il costo degli interessi risulta sufficiente il contributo statale di 361,5 milioni di euro, ciò che apre uno spiraglio alla prospettiva di graduale riassorbimento del debito.

A livello di gestione complessiva, il disavanzo economico agricolo, lievitato nel 2006 per effetto dell'operazione di riallineamento con i dati INPS, si riduce, nonostante gli effetti residui dell'operazione stessa, da 1.773 milioni a 645, e consente all'avanzo economico complessivo di raddoppiare. Allo stesso modo, il contenuto tasso di crescita del disavanzo patrimoniale della gestione agricoltura consente di passare da un disavanzo patrimoniale ad un avanzo di 847 milioni di euro.

14. Il patrimonio immobiliare dell'Istituto, valutato a fine 2007 in circa 6.874 milioni di euro, è costituito da immobili strumentali, immobili a reddito (1.166 milioni a valore di libro) ed immobili in costruzione (4.700 milioni, corrispondenti al 60% dei relativi stanziamenti di bilancio).

Per gli immobili in locazione, il rendimento è stato, nell'esercizio, del 3,72%, percentuale che scende al 2,5%, secondo stime dell'Ente, se gli immobili sono stimati al valore di mercato e la redditività computata al netto delle spese di manutenzione, pari nel 2007 a 4,7 milioni di euro, oltre a 0,7 milioni per manutenzione straordinaria.

Sulla redditività del patrimonio immobiliare incidono, ovviamente, fenomeni di diffusa morosità, ma anche la presenza di immobili inutilizzati o sotto-utilizzati, in numerosi casi per trasferimento degli uffici in locali di nuova acquisizione. Al riguardo, può reiterarsi l'osservazione secondo cui, quando per motivi contingenti non vi è stata la possibilità di utilizzare o mettere a reddito alcuni immobili, sarebbe stato d'obbligo attivare procedure di permuta, in occasione della realizzazione di investimenti ad uso istituzionale, come espressamente previsto nei bandi per le ricerche di mercato.

In relazione ad una direttiva del CIV che tra l'altro chiedeva, nel 2008, di verificare l'opportunità di conferire immobili inutilizzati a fondi immobiliari chiusi, già costituiti o da costituire, anche mediante azioni comuni da intraprendere con altri Enti previdenziali, la Direzione generale ha informato d'aver avviato contatti con l'INPDAP ed altri soggetti operanti nel pubblico ed attivato, in ambito ministeriale, uno specifico tavolo di lavoro per la individuazione delle possibili sinergie tra Enti previdenziali.

Nel passare in rassegna i vincoli che, per esigenze di finanza pubblica, sono stati progressivamente imposti alla gestione del patrimonio immobiliare INAIL, la Corte ritiene lecito ribadire che le limitazioni stesse, unitamente ai vincoli di spesa imposti dalla legislazione più recente, hanno comportato una sostanziale situazione di stallo nel

settore, aggravato dall’ammontare assai rilevante delle somme in questione, ciò che rischia tra l’altro di alimentare una erronea visione dell’Istituto come “cassaforte” disponibile per ogni esigenza.

Al riguardo, non può essere omessa la citazione delle due operazioni di cartolarizzazione che hanno riguardato, anteriormente al biennio di riferimento, il patrimonio immobiliare dell’Ente (Scip 1 e Scip 2), anche perché le vendite ad inquilini o a terzi degli oltre 16.000 immobili dell’INAIL che ne hanno costituito l’oggetto sono proseguiti nel 2006 e 2007. La presente relazione non prende tuttavia in considerazione gli effetti delle recenti disposizioni in materia dettate dalla legge n. 14 del 2009, riservandosi di riferirne nel prossimo referto.

Una trattazione più ampia merita, invece, la vicenda più recente relativa alla c.d. terza cartolarizzazione, che ha comportato la cessione obbligatoria al Fondo immobili pubblici (FIP) di 18 immobili relativi ad altrettante sedi di proprietà dell’INAIL, immobili poi concessi in locazione all’Agenzia del demanio, la quale li ha assegnati in uso agli originari utilizzatori (uffici INAIL) dietro pagamento di un canone annuo (agevolato) di locazione.

La cessione si è conclusa il 31 dicembre 2004, ma il Ministero ha reso disponibile il relativo importo sul conto corrente di tesoreria intestato all’INAIL soltanto a decorrere dal 9 settembre 2005, senza riconoscimento di interessi, pur non omettendo successivamente di richiedere all’Istituto la quota semestrale di locazione da versare all’Agenzia del demanio.

Le modalità con cui l’intera operazione è stata condotta hanno suscitato dubbi da parte della Commissione bicamerale di controllo sull’attività degli Enti previdenziali e sono state assunte a fondamento di ricorsi proposti al TAR del Lazio da parte del CIV e dalle Rappresentanze sindacali di base. I ricorsi, affidati ad avvocati del libero foro, sono stati rigettati sia in prima istanza, con motivazioni di legittimità, sia in appello dinanzi al Consiglio di Stato che, con decisione depositata l’8 febbraio 2008, li ha dichiarati irricevibili per mancato rispetto dei termini di presentazione.

Le motivazioni del giudice di appello, tuttavia, in parte contraddicendo quelle del TAR, sottolineano che i corrispettivi dell’operazione sono stati determinati da esperti nominati dalla stessa Società di gestione del fondo, senza che l’INAIL fosse chiamato ad intervenire nella valutazione; che non sono pertanto noti i criteri di valutazione degli immobili; e che neppure è noto se la valutazione sia stata congruita dall’Agenzia del demanio.

Rileva la Corte che la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nell’esaminare, sotto il profilo generale, le operazioni di dismissione del patrimonio pubblico, ha in particolare osservato - relativamente a quella del FIP qui in argomento -