

Secondo informazioni fornite alla stampa a fine ottobre 2009, il numero dei "documenti" lavorati dall'Ente nel 2008, nonostante una diminuzione del personale in servizio pari al 4,5%, si è incrementato del 25% rispetto ai dati del 2007, grazie ad un tasso di utilizzazione delle modalità telematiche superiore al 60%. Sono stati inoltre forniti dati assai positivi sul rispetto dei tempi indicati, per ciascun tipo di operazione, dalla Carta dei servizi, nonché sui risultati di indagini effettuate circa la *customer satisfaction*; sostanzialmente positive sono le risultanze degli indici di produttività calcolati sul bilancio dell'Ente.

In attuazione del modello di programmazione che si è reputato opportuno descrivere nella precedente relazione, sono stati poi tempestivamente predisposti e presentati i *reports* trimestrali sugli andamenti del processo produttivo e sui profili finanziari. In ordine al documento sui risultati di fine anno, deliberato dal Commissario straordinario in data 31 marzo 2009 (delibera n. 62), il CIV ha rilevato una residua genericità degli obiettivi gestionali ed una contrapposizione tra l'abbondante massa reportistica e la carenza di commenti ed ha, tra l'altro, ritenuto necessaria la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Direzione generale e CIV per la verifica degli indicatori utili per la reportistica, per la costruzione di un progetto di massima del c.d. "cruscotto strategico" e per l'individuazione dei parametri macro di contabilità analitica. Può al riguardo aggiungersi che sul rapporto elaborato dalla Direzione generale sugli andamenti al 30 giugno 2009, il Nuvacost ha rilevato miglioramenti strutturali, sotto il profilo della qualità e della completezza informativa, soprattutto con riferimento all'analisi dell'attività delle strutture territoriali, pur lamentando l'assenza di un parallelo report economico budgetario di metà anno.

12. Le proposte dell'INAIL (linee guida del piano industriale) in materia di rapporti tra organismi previdenziali e di sinergie non prendono in considerazione "accorpamenti" di enti ma suggeriscono, nell'ambito di un costituendo Polo "salute e sicurezza" distinto da quello propriamente previdenziale, una forte collaborazione strategica con l'ISPELS, oltre che azioni comuni con l'IPSEMA e lo IAS (Istituto affari sociali).

Su tale linea concordano sostanzialmente gli indirizzi del CIV, che però avverte la complessità del quadro normativo, con possibili interferenze con il SSN ed il sistema regionale, e programma una fase preliminare di definizione del

grado di integrazione funzionale e gestionale che si intende realizzare fra enti interessati.

Il tema delle sinergie c.d. esterne, prende invece in considerazione attività, prioritariamente di supporto, che l'INAIL potrebbe svolgere parzialmente in comune con enti estranei al "polo" di appartenenza, in primo luogo l'INPS e INPDAP.

Le proposte, ormai note, riguardano l'attività ispettiva, aree e prodotti del sistema informatico, gli acquisti, la gestione degli immobili, attività mediche e di rappresentanza legale (fatte salve alcune specificità). Si è proposto inoltre, di accorpare sul territorio le sedi previdenziali (casa del *Welfare*) al fine soprattutto di agevolare gli utenti (con l'Ordine del giorno del 29 aprile 2009, il CIV, come già detto, ha proposto di realizzare a L'Aquila il primo esempio di costruzione di una casa del *welfare*).

Sul tema, alcune specificazioni provengono dalle Linee di mandato strategico 2009-2012, che conferma l'opportunità di una apposita cabina di regia per l'individuazione delle attività da mettere in comune e delle duplicazioni da eliminare, ed indica tra gli oggetti delle possibili azioni anche la creazione eventuale di un Centro studi, la unificazione della produzione di stampa delle pubblicazioni, attraverso la Tipografia INAIL di Milano, la razionalizzazione del controllo contabile degli enti.

Né i documenti o le dichiarazioni pubbliche del Commissario straordinario, né i primi documenti programmatici del CIV avevano affrontato il delicato, ma anch'esso importante, problema della *governance*, che avrebbe potuto e potrebbe essere affrontato, secondo alcune opinioni, nell'ambito della riforma globale cui si faceva poc'anzi cenno. Sul tema, tuttavia, il CIV ha preso posizione nell'ambito del "bilancio di mandato", in sintesi prendendo atto che il frequente ricorso al commissariamento dell'Ente è indice di disfunzioni che vanno eliminate, secondo modifiche a suo tempo individuate dalle parti sociali e idonee a dileguare la tensione latente fra le sfere di competenza e ad abbreviare la catena decisionale.

Ferma restando la separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle propriamente gestionali, tali modifiche prevedono l'esigibilità degli indirizzi del CIV e la sostituzione del Consiglio di amministrazione con una figura assimilabile all'Amministratore delegato delle società private. Si riconosce, tuttavia, la necessità di uno snellimento numerico dell'organo di indirizzo e di una semplificazione del sistema dei controlli.

L'organo di indirizzo ritiene poi indispensabile una revisione delle norme sui Comitati consultivi provinciali, da identificare quali terminali del CIV sul territorio e facilitatori dei rapporti tra parti sociali e organi dell'Istituto sul territorio stesso.

Ad avviso della Corte, va premesso in merito alla *governance* centrale, che per l'INAIL ogni valutazione obiettiva è resa difficile per l'impossibilità di comparare l'attuale e straordinario regime commissoriale, prorogato fino al termine del 2009, con una gestione precedente contrassegnata da forti e inusuali tensioni venutesi a creare tra organi istituzionali e delle quali si è fatto sintetico cenno nelle relazioni precedenti.

Vero è, tuttavia, che ad un regime nel quale si fronteggiano un organo assembleare di indirizzo e vigilanza ed un organo monocratico, o di assai snella composizione, deve fisiologicamente riconoscersi, rispetto ad un sistema nel quale invece gli organi collegiali e tendenzialmente strategici sono due, il vantaggio di rapporti più agevoli e di una maggiore celerità decisionale. Ma vero è anche che nelle tensioni del passato hanno giocato un ruolo per nulla affatto marginale sia il Direttore generale dell'Istituto, in capo al quale si accentra la responsabilità gestionale, sia l'azione assai penetrante svolta dal Collegio dei sindaci.

Una possibile chiave interpretativa, sulla quale in ogni caso sarebbe utile riflettere, consiste nel vedere alla radice dei possibili contrasti anche l'accentuata prevalenza che la legge attuale attribuisce alla vigilanza ministeriale, rispetto alla quale resta in ombra la designazione dell'INAIL quale "Ente autonomo". Ove infatti si consideri - al di là anche del peso notevole riconoscibile ai poteri statali di nomina - che del Consiglio di amministrazione fanno parte necessariamente due (su 6) dirigenti della pubblica amministrazione, che ai Ministeri vigilanti appartengono necessariamente i sette sindaci, quali dirigenti generali fuori ruolo, nonché i relativi supplenti; che gli atti più importanti dell'Ente e, sostanzialmente, anche i bilanci, le variazioni ed i rendiconti, sono soggetti all'approvazione ministeriale; e che, infine, nel caso di contrasto tra CdA e CIV la legge assegna ai Ministeri funzioni decisionali, è lecito chiedersi se tutto ciò sia compatibile con la realtà di un Ente quasi del tutto privo di entrate di derivazione statale, che amministra per scopi sociali risorse erogate da aziende produttive e le cui strategie sono pertanto affidate ad un organo unitariamente rappresentativo e degli "utenti" e delle Aziende.

A tali considerazioni è utile peraltro aggiungere che, di fatto, il sistema "duale" disegnato dalla legge vigente presenta, tendenzialmente anche nelle fasi

in cui il Consiglio di amministrazione sia sostituito da un Commissario straordinario, puntuali criticità che derivano dalla difficoltà di secernere, soprattutto in alcuni settori di attività, i profili "strategici" sui quali al CIV competono poteri di indirizzo, e i profili gestionali, nell'ambito dei quali non è poi agevole differenziare le funzioni del Consiglio di amministrazione da quelle del Direttore generale.

13. Lo stralcio di relazione programmatica approvata dal CIV il 1° luglio 2009 considera positivamente lo sforzo prodotto dalla struttura per affiancare già al bilancio tradizionale di previsione per il 2009, per ora in via sperimentale, un bilancio redatto in termini di missioni e programmi. Ritiene infatti il Consiglio che il bilancio in questione, soprattutto allorché esso potrà avvalersi di una contabilità analitica, possa costituire lo scenario istituzionalmente ideale per allocare i propri indirizzi programmatici.

Il bilancio sperimentale prevede 4 missioni, la prima delle quali (Previdenza) contempla due programmi (gestione dei rapporti assicurativi con i datori di lavoro; prestazioni istituzionali di carattere economico erogate agli assicurati), così come in due programmi (prestazioni diagnostiche e curative per gli infortunati e prestazioni riabilitative post infortunio per recupero della capacità lavorativa) si suddivide la seconda missione, intitolata alla Assistenza sanitaria. La terza missione, "Tutela contro gli infortuni sul lavoro", prevede invece i seguenti tre programmi: interventi per la fornitura di protesi; interventi per la sicurezza e la prevenzione degli infortuni di lavoro; reinserimento degli infortunati nella vita di relazione). L'ultima missione (Servizi generali e istituzionali) comprende un unico programma di intitolazione coincidente.

Proprio nella realizzazione della contabilità analitica e nel consolidamento del bilancio aggregato per missioni e programmi consiste il primo dei tre indirizzi "strategici" dettati dal CIV nel documento ricordato, laddove i due seguenti riguardano il recupero dell'autonomia dell'Ente soprattutto finalizzato alla realizzazione di investimenti fruttiferi e il risanamento patrimoniale da programmare in un biennio o triennio per il reintegro della copertura alle riserve matematiche.

Indirizzi susseguiti entrano nel merito di alcune scelte che il Consiglio desidera vedere accolte nel progetto di bilancio preventivo 2010 e sono accompagnate da indicazioni di stanziamento espresse in quote millesimali

dell'ammontare complessivo dei premi da accertare, rese così indipendenti da oscillazioni nella quantità delle entrate. Sul bilancio preventivo del 2010, l'organo di indirizzo non si è ancora espresso.

Nell'elenco di criticità specifiche che dagli indirizzi medesimi è possibile estrapolare, attenzione particolare merita quella relativa alla esigibilità dei crediti (non soltanto quelli relativi ai contributi agricoli riscossi dall'INPS), imposta soprattutto dall'ammontare dei residui attivi e dal *trend* di crescita che essi subiscono.

Tra le misure al riguardo adottabili, vi sono anche quelle che in qualche modo incentivino una più rapida risoluzione del contenzioso. Con deliberazione n. 116 del Commissario straordinario, nelle vesti di CdA (3 giugno 2009), risulterebbe risolto il problema insorto ed a lungo protrattosi per la quantificazione dei compensi agli addetti all'Avvocatura dell'Ente. In occasione dell'approvazione della seconda variazione del bilancio 2009, il CIV ha formulato la raccomandazione di ancorare ad incrementi di produttività gli incentivi riconoscibili alle aree di consulenza.

Secondo le Linee di mandato strategico 2009-2012 del CIV, un freno al contenzioso potrebbe anche provenire da una riforma dei Comitati territoriali, da impostare secondo criteri di snellimento e di pariteticità di composizione. Tra le osservazioni espresse in sede di approvazione del documento sugli andamenti produttivi e i profili finanziari al 31 dicembre 2008, il CIV ha altresì richiesto il completamento del processo di informatizzazione dei ricorsi in materia tariffaria ed una maggiore attenzione alle azioni di regresso.

2. ORGANI, ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

2.1. Organi. Di alcuni eventi verificatisi agli inizi del 2009 (costituzione del nuovo CIV, proroga del regime commissoriale fino al termine dell'esercizio stesso), si è già data notizia nel capitolo dedicato agli eventi istituzionali.

A decorrere dal 30 settembre del 2009 ha raggiunto i limiti di età il Direttore generale dell'Ente e le relative funzioni sono state interinalmente affidate al dirigente di prima fascia anteriormente incaricato delle funzioni vicarie.

Sono stati sostituiti nell'anno due dei sette componenti del Collegio dei sindaci.

Il primo, designato dal Ministero dell'economia e svolgente le funzioni di Vice Presidente del Collegio stesso, è stato avvicendato per compimento del periodo massimo di espletamento dell'incarico presso l'INAIL. Al dirigente generale subentrato sono state conferite le funzioni di Vice Presidente. Il secondo Sindaco, di provenienza del Ministero del lavoro, è stato collocato a riposo per raggiungimento dei limiti massimi di età. Per lo stesso motivo, sono cessati dalla carica al termine del novembre 2009 e dovranno essere sostituiti sia il Presidente del Collegio, sia un componente designato dal Ministero dell'economia.

Presso l'Ente, come osservato in precedenti occasioni, il buon funzionamento del Collegio sindacale è garantito non soltanto dalla professionalità dei componenti, che tutti rivestono la qualifica di dirigente generale di uno dei due ministeri vigilanti, ma anche dalla loro collocazione fuori ruolo, che consente un esame approfondito di tutti gli atti della struttura centrale ed anche, a campione, di quelli adottati dalle strutture periferiche.

Il prospetto riguardante i costi relativi al funzionamento degli organi diversi dal CIV, predisposto dalla struttura, è collocato successivamente alla tabella concernente il personale in servizio e i costi relativi. I dati relativi invece al CIV, pervenuti dall'organo stesso, sono riportati nel **prospetto** seguente, che peraltro registra le spese sostenute sino al 10 settembre 2008, stante la ritardata costituzione del nuovo organo.

Dati relativi alle spese per i componenti del CIV a titolo di indennità di carica, medaglie di presenza, spese di rappresentanza, oneri previdenziali, fiscali e missioni
 (Costi sostenuti nell'esercizio 2008 dal 1° gennaio al l'11 settembre)

	Presidente	Componenti (24)	Totale
Indennità di carica	16.594,98	228.362,16	244.957,14
Medaglie di presenza	6.099,55	59.974,81	66.074,36
Ritenute previdenziali	4.501,17	52.203,69	56.704,86
Ritenute fiscali	9.644,60	75.635,64	85.280,24
Oneri per missioni	5.008,67	83.040,21	88.048,88
Spese di rappresentanza	5.581,32	-	5.581,32
Oneri per missioni indivise (ag. viaggi)	-	-	48.922,35
TOTALE	47.430,29	499.216,51	595.569,15

2.2. Organizzazione. Sulle modifiche subite dalla organizzazione dei servizi, in relazione anche alle riduzioni dell'organico dirigenziale imposte dalle norme sul contenimento della spesa pubblica, si è diffusamente riferito nella relazione precedente, estesa anche ad eventi del 2008 e degli inizi del 2009, nella quale è stato altresì descritto e favorevolmente commentato il sistema di programmazione adottato dall'Ente, che intende in linea di massima rapportare la programmazione finanziaria a quella di individuazione degli obiettivi e di verifica periodica dello stato di attuazione relativo.

La relazione medesima ha altresì espresso valutazioni tendenzialmente positive sul funzionamento dei controlli interni. Una innovazione ha riguardato peraltro, nella materia, l'introduzione a metà del 2008 di una funzione di *Internal Audit*, sostanzialmente aggiuntiva e affidata, al centro, ad un Servizio ("Ispettorato e Audit") collocato in posizione di staff del Direttore generale e nelle sedi periferiche a strutture la cui piena operatività è prevista nel medio termine. Sulla funzionalità della modifica la Corte si riserva il giudizio.

Nell'ambito degli obiettivi di identificazione dei rischi e valutazione dei controlli volti a contrastarli, sono stati realizzati, secondo notizie fornite dalla struttura, alcuni strumenti operativi, che a fine 2009 formeranno oggetto di sperimentazione. Ha aggiunto la Direzione generale che azioni di *audit* interno sono nel frattempo svolte dalla Sovrintendenza medica generale tramite una procedura informatica che riguarda casi di infortunio e malattie professionali.

Come già rilevato, con delibera n. 116 del 3 giugno 2009, il Commissario straordinario, nelle vesti di CdA, ha approvato il regolamento per l'attribuzione dei compensi professionali agli Avvocati dell'Ente, ponendo auspicabilmente fine

ad uno stato di tensione lungamente protrattosi e che minacciava di tradursi in un contenzioso giudiziario di ampia portata. Con decorrenza dalla data di deliberazione (il rilievo principale mosso dal Collegio sindacale su precedenti versioni atteneva alla ivi prevista retroattività), quest’ultima ha sostituito l’art. 4 del regolamento previgente, del 2003, provvedendo ad avvicinare la disciplina delle c.d. propine dell’Avvocatura dell’INAIL a quella dei corrispondenti compensi riconosciuti agli Avvocati dello Stato. Le somme considerate saranno tuttavia annualmente erogate agli avvocati dell’Istituto fino alla concorrenza di 15 milioni di euro.

Con la seconda variazione al bilancio preventivo 2009, lo stanziamento del relativo capitolo 436 è stato aumentato di 3,5 milioni. In sede di approvazione della variazione, il CIV ha avvertito l’esigenza di raccomandare, per i compensi professionali in genere, una più riconoscibile connessione con gli aumenti di produttività, pur esprimendosi a proposito di una decisione adottata sulla base di presupposti diversi. La raccomandazione del CIV potrebbe peraltro incentivare l’adozione di misure volte a ridurre al minimo il ricorso a legali esterni, talvolta collegato a carenze organiche di avvocati nelle sedi periferiche minori, ma anche alla probabile riluttanza di supplire ad esse con una maggiore mobilità degli addetti alle sedi viciniori.

Dai dati forniti dall’Ente sul ricorso ai legali esterni, estesi anche al primo semestre del 2009, non emergono apparenti novità rispetto alla situazione riportata nella precedente relazione.

Va peraltro ricordato che l’art. 28 della legge n. 222 del 2007 (conversione del d.l. n. 159) ha soppresso la Sportass e attribuito all’INAIL le corrispondenti attività, così tra l’altro da far gravare sull’Avvocatura una ingente mole aggiuntiva di contenzioso. Alcune delicate decisioni da adottare riguardano il fatto che la Sportass fosse priva di propri uffici legali ed avesse in corso convenzioni stipulate con studi legali privati.

Ancora in tema di attività del corpo legale dell’Istituto, si è riferito brevemente nella precedente relazione di una intricata e, per certi aspetti paradossale vicenda apertasi a Bari in ordine all’acquisto da privati e alla locazione al Comune di un immobile adibito a sede del locale Tribunale. La situazione di fondo, dopo la restituzione in via giudiziale all’INAIL della proprietà dell’immobile, che una sentenza di primo grado aveva trasferito al Comune, non risulta mutata e il fabbricato resta locato al Comune che lo adibisce a sede del locale Tribunale.

Si è poi chiuso, in primo grado presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, il giudizio di responsabilità contabile per danno erariale intentato nei confronti del Direttore generale pro-tempore dell’Ente, del Direttore centrale preposto al Patrimonio e di altri funzionari impegnati nella consulenza tecnica o appartenenti alla commissione di congruità e relativo all’acquisto dell’immobile indicato ad un prezzo superiore a quello di mercato. Tutti i convenuti sono stati condannati, a titolo di colpa grave, a rifondere all’Istituto una somma complessivamente pari a 5.430.000 euro.

Sotto il profilo organizzativo, va infine rilevato che l’Avvocato generale è stato collocato a riposo il 31 ottobre 2008 e che all’Avvocatura, in attesa dell’esplicitamento delle complesse procedure di nomina del successore, è stato preposto un reggente, designato secondo criteri oggetto di recente modifica regolamentare.

Relativamente alla Sovrintendenza medica generale sono stati modificati dal CdA anche i criteri per la scelta del Sovrintendente, con previsione, tra l’altro, di una commissione prevalentemente composta di esperti esterni chiamata anche ad esprimere valutazioni in tema di managerialità.

2.3. Personale. Si è riferito nella precedente relazione delle riduzioni apportate all’organico del personale e tali da superare la percentuale del 10% pretesa dalle leggi di contenimento della spesa. In particolare, la delibera commissariale n. 78 del 26 novembre 2008 ha comportato una riduzione significativa (1.328 posti su un organico complessivo di 12.176), fissando la nuova pianta in 10.848 posti, dei quali 26 per dirigenti di prima fascia (erano 29) e 201 per i dirigenti di seconda fascia (erano 224).

I dati forniti dall’Ente circa il personale in servizio, riassunti nel **prospetto** che segue, depongono per 10.814 dipendenti a fine 2008 (erano 11.072 all’inizio dell’anno), dei quali 21 dirigenti di prima fascia (erano 25 al primo gennaio) e 188 di seconda fascia (erano 177).

Come rilevato nella precedente relazione, i vertici dell’Ente esprimono preoccupazione per le ulteriori diminuzioni del personale in servizio che si prospettano per l’immediato futuro e per la difficoltà di mantenere costante il livello delle professionalità. Particolarmente notevole è la diminuzione sul territorio degli addetti all’attività ispettiva, in ordine alla quale è stato bandito uno specifico concorso di reclutamento.

Dal prospetto medesimo emergono gli effetti degli inquadramenti del personale non dirigenziale, con un incremento deciso, ad esempio, delle unità con posizione economica C5 (da 199 a 1.073) e una diminuzione corrispondente di unità nella fascia retributiva inferiore.

Non indicativa, nella ulteriore tabella seguente, che si riferisce ai costi sostenuti per gli organi dell’Ente, è la quantificazione dei costi relativi al Direttore generale, effettuata sulla base degli assegni fissi frutti, per una porzione di anno, da un Direttore generale poi collocato a riposo, proveniente dai ruoli dell’Istituto.

PERSONALE IN SERVIZIO

Qualifica/ posizione economica / profilo	Forza al 1°gen.2008	Forza al 31 dic. 2008	Organico (*)ex delibera CS 78/08	costo complessivo	costo medio
Dirigenti I fascia	26	22	26	6.089.608	253.734
Dirigente II fascia	195	194	201	28.048.321	144.207
Medico I fascia	437	438	488	38.302.510	87.548
Medico II fascia	122	113	128	16.962.839	144.364
Professionisti legali	261	252	261	57.090.624	222.575
Altri Professionisti	347	342	344	31.479.023	91.376
Area C	5.961	6.690	7.556	318.580.458	50.364
Area B	2.184	1.214	1.844	52.836.076	31.098
Area A	426	413	(*)	13.499.082	32.179
Personale contrattista TD	1.112	1.135		46.235.095	41.153
TOTALE	11.072	10.814	10.849	609.123.636	55.663

COSTO SOSTENUTO NEL 2008 PER GLI "ORGANI" DELL'ENTE

CARICA	N.	RETRIB. ANNUA LORDA	INDENNITÀ DI CARICA	MEDAGLIE DI PRESENZA	TOTALE PARZIALE	ONERI PREVID. IRAP	TOTALE PARZIALE	MISSIONI	TOTALE COMPLESSIVO
PRESIDENTE	1		102.091	3.012	105.103	26.695	131.798	18.051	149.849
CdA COMPONENTI	6	133.714	81.382	10.015	225.111	59.154	284.265	33.123	317.388
COLLEGIO DEI SINDACI									
PRESIDENTE	1	166.659	15.909	9.338	191.906	70.843	262.749	510	263.259
COMPONENTI	6	886.548	32.205	27.635	946.388	353.904	1.300.292	1.849	1.302.141
SUPPLEMENTI	7		23.008		23.008	1.862	24.870		24.870
MAGISTRATO DELEGATO AL CONTROLLO	1			904	904	77	981	681	1.662
SOSTITUTO	1			1.883	1.883	160	2.043	340	2.383
DIRETTORE GENERALE	1	136.543			136.543	30.002	166.545	7.592	174.137
TOTALE	24	1.323.464	254.595	52.787	1.630.846	542.697	2.173.543	62.146	2.235.689

Il conto annuale del personale relativo al 2008, compilato, come è noto, in termini di cassa, espone una spesa complessiva di 752,5 milioni di euro, dei quali 660,7 milioni corrispondono ai pagamenti registrati nel conto consuntivo, alla UPB 4.01.02 (oneri per il personale) e 112,6 milioni per spese di personale contabilizzate in altre categorie. Tra di esse, le voci di maggior rilievo riguardano l'imposta regionale sulle attività produttive (30 milioni), i compensi ed oneri previdenziali per i medici a capitolato (36,7 milioni), la quota spettante ai legali dei compensi legali (23,5 milioni) e le spese per competenze professionali (12,1 milioni sul capitolo 436).

Alle spese elencate il conto aggiunge altresì l'accantonamento per il trattamento di fine rapporto (41,3 milioni).

L'ipotesi di contratto integrativo 2006-2009 si è perfezionata il 30 settembre 2009, seppur prevedendo una ulteriore fase di confronto e seppur rinviando la quantificazione dei costi all'esito delle verifiche sindacali, che, sulla base di circolari del Ministero dell'economia disciplinanti la materia, hanno peraltro formulato osservazioni sui criteri di quantificazione adottati.

Secondo valutazioni del Direttore generale dovrebbe essersi esaurito il contenzioso causato dal collocamento a riposo di dirigenti ai quali era stato conferito, dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 112 del 2008 (legge n. 133), un incarico con scadenza oltre i sopravvenuti limiti di anzianità contributiva che la legge stessa ha consentito di ritenere invalicabili, ciò che contrastava con indirizzi esplicitati dal testo definitivo della circolare n. 10/2008 del Dipartimento della funzione pubblica.

Con un dirigente generale collocato a riposo per aver raggiunto, grazie ad anni riscattati, i 40 anni di anzianità contributiva era stato poi stipulato un contratto, a seguito della modifica subita dalla norma (anzianità effettiva di servizio, anziché anzianità contributiva), ma con espressa riserva di risoluzione nell'eventualità di nuove modifiche. La risoluzione si è pertanto legittimamente verificata con il sopraggiungere dell'ulteriore modifica legislativa che ha ripristinato il testo originario e, con esso, anche il rischio di dichiarazioni di incostituzionalità, soprattutto in relazione all'anzianità corrispondente al servizio obbligatorio di leva.

Dall'elenco degli incarichi di consulenza o collaborazione esterna affidati nel 2008 e nello scorso di 2009, emerge che la stragrande maggioranza delle pattuizioni riguarda consulenze in materia sanitaria, di importo complessivo spesso non specificabile perché rapportato al numero dei casi trattati, delle visite o di altri specifici adempimenti, ovvero incarichi di patrocinio a legali esterni, nei casi e nelle sedi ove non possa supplire l'Avvocatura dell'Ente.

Nel novembre 2009 sono state approntate modifiche all'apposito regolamento che disciplina la materia, soprattutto volte ad adeguarsi alle disposizioni legislative sulle procedure comparative di affidamento degli incarichi.

Il piano della formazione 2009-2010 ha confermato gli obiettivi perseguiti nell'anno precedente, volti prioritariamente alla riconversione del personale, con particolare riferimento alle funzioni delle quali che il riassetto organizzativo ha previsto l'accentramento (gestione del personale, acquisti, contabilità).

Nel 2008, l'importo utilizzato sul capitolo 319 dalle diverse strutture dell'Istituto per l'acquisto di servizi formativi, con coinvolgimento eventuale, anche, di consulenti esterni, è stato di circa 3 milioni di euro.

3. ATTIVITA' ISTITUZIONALE

3.1. IL QUADRO NORMATIVO

L'attività storicamente prioritaria e tuttora prevalente dell'INAIL è quella assicurativa, svolta, come è noto, in una situazione – non più contestata - di monopolio legale, giustificata da irrinunciabili esigenze di carattere sociale, quali l'automaticità delle prestazioni, economiche, sanitarie ed integrative, erogate anche se il datore di lavoro non abbia ottemperato agli obblighi assicurativi.

Nonostante che, da più parti, ivi compresi gli organi dell'Ente, sia da tempo enunciata l'esigenza di una globale revisione legislativa, la materia è tuttora regolata dal T.U. n. 1124 del 1965, con le pur importanti innovazioni ad esso arreccate dal decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, introduttivo di un concetto di danno biologico non più condizionato da valutazioni sulla capacità lavorativa.

Interventi legislativi circoscritti, che accentuano l'esigenza di una revisione complessiva, sono stati effettuati dalla legge finanziaria 2007 che (art. 1, comma 782) ha adeguato i parametri di valutazione del danno biologico (estendendone anche la nozione, per gli infortuni denunciati a decorrere dal 2007) ed ha aumentato il livello di copertura assicurativa per gli infortuni in ambito domestico, fissando al 27% (era il 33%) il grado minimo di inabilità permanente per il diritto alla rendita. Inoltre la legge stessa ha istituito presso il Ministero del lavoro un fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro che, soltanto per gli infortuni verificatisi dal 1° gennaio 2007, eroga benefici (prestazioni *una tantum* ed anticipazione della rendita ai superstiti) disciplinati con decreto ministeriale del 19 novembre 2008.

I ministeri vigilanti hanno poi rappresentato il carattere strutturale del meccanismo previsto, apparentemente per il solo 2007, dal comma 780 dell'art. 1 della legge finanziaria medesima, secondo cui erano da devolvere ad una riduzione dei premi assicurativi delle imprese artigiane, nel limite di 300 milioni, una somma pari al differenziale tra l'incremento del relativo gettito contributivo e l'aumento del PIL. Ad opera, tuttavia, della successiva legge sul welfare (n. 247/2007), dei 77 milioni computati in sede di assestamento solo 27 sono stati finalizzati al previsto intervento a favore delle imprese artigiane, perché i restanti 50 milioni sono stati indirizzati all'aumento delle indennità per danno biologico.

L’Istituto, con delibera del Commissario straordinario n. 88 del 18 dicembre 2008, ha poi fissato in misura pari a 2% la riduzione spettante alle imprese artigiane, che investono in prevenzione, sull’ammontare complessivo dei premi dovuti per il 2008, riservandosi per il 2010, in caso di mancato avvio dei piani pluriennali di prevenzione, di procedere ad un conguaglio negativo, previa idonea verifica.

Non risulta ancora emanato, da parte dei ministeri vigilanti, il regolamento di attuazione delle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 (art. 1, commi 241-247) istitutive del Fondo autonomo per le vittime dell’amiante, finanziato per due terzi dallo Stato (30 milioni per il 2008 e 2009, 22 milioni per gli anni successivi) e per un terzo dalle imprese (10 milioni nel primo biennio, poi 7 milioni) attraverso una apposita addizionale sui premi. Il Fondo è destinato ad erogare prestazioni economiche aggiuntive rispetto alle rendite e fissate in proporzione alle stesse. Esso sarà gestito da un apposito Comitato, la cui composizione, durata ed i cui compiti devono essere fissati con decreto interministeriale. L’Istituto ritiene che l’erogazione di acconti si renderà possibile nel 2010. Gli indirizzi del CIV sottolineano la crucialità del tema ed auspicano che l’INAIL valorizzi il proprio patrimonio informativo raccordandone i dati con quelli di altri soggetti: ARPA, Registri del Mesotelioma, registri di smaltimento della sostanza rimossa e Registro delle malattie professionali.

Ulteriori innovazioni legislative sono state recate dai decreti legislativi 9 aprile 2008, n. 81 e 3 agosto 2009, n. 106. Il primo - adottato in attuazione della legge-delega n. 123 del 3 agosto 2007 – contiene il nuovo Testo unico della sicurezza sul lavoro ed ha disposto, tra l’altro, che sia data immediata notizia all’INAIL, delle azioni penali promosse per delitti di omicidio o lesioni personali colpose, allorché il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all’igiene del lavoro o abbia determinato una malattia professionale; ciò ai fini dell’eventuale costituzione di parte civile e dell’azione di regresso. La norma avvalora le iniziative adottate dall’Istituto in tema di azione di rivalsa, in un’ottica anche di contributo alla prevenzione, quale incentivo all’adozione, da parte dei datori di lavoro, delle misure di sicurezza.

Quanto al d. l. vo 106/2009 - che detta disposizioni integrative e correttive del d. l. vo 81/2008 – esso dispone una maggiore integrazione tra il Servizio sanitario nazionale e l’INAIL prevedendo, come già rilevato, che l’Ente possa “erogare prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo

accordo quadro stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, su proposta dei ministeri del lavoro, della salute e dell'economia e delle finanze, sentito l'INAIL, che definisca le modalità di erogazione delle prestazioni, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”.

Inoltre il decreto 106 prevede, tra l'altro, l'istituzione – peraltro rinviata ad un apposito regolamento - della "patente a punti" nei cantieri edili, che misurerà il rispetto da parte delle imprese delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, pena l'esclusione dell'impresa stessa dallo svolgimento dell'attività nel settore.

3.2. LA GESTIONE DEI RAPPORTI ASSICURATIVI

3.2.1. Il portafoglio aziende e assicurati. Il portafoglio delle aziende interessate dall'attività assicurativa dell'Istituto ha evidenziato nel 2008 un ulteriore lieve aumento, elevandone il numero dalle 3.078.013 aziende assicurate nel 2006 a dalle 3.130.580 del 2007 alle 3.141.623 aziende nel 2008.

Anche il numero delle corrispondenti posizioni assicurative territoriali (PAT) evidenzia un lieve ma costante aumento, passando da 3.701.760 del 2006 a 3.777.003 nel 2007 ed a 3.804.362 nel 2008. Come già avvenuto negli anni precedenti, l'aumento del portafoglio si è concentrato, nell'ambito della gestione "industria", nei sottosettori artigianato e terziario, confermando la diminuzione del peso relativo esercitato dal sottosettore industria, che ha fatto registrare un numero complessivo di PAT in gestione inferiore di 1.912 unità rispetto al dato del 2007.

Come meglio potrà vedersi in sede di commento ai dati di rendiconto, anche le entrate contributive della complessiva gestione industria hanno confermato un *trend* ascendente, passando da 7.923 milioni di euro nel 2006 a 8.308 milioni di euro nel 2007 ed a 8.758 milioni nel 2008, laddove l'incremento evidenziato anche dai contributi assicurativi agricoli inverte la flessione subita nel precedente esercizio (732,8 milioni di euro nel 2006, 666,6 milioni nel 2007, 700,1 milioni nel 2008).

Per quanto attiene, invece, all'assicurazione obbligatoria dei medici radiologi, prevista a carico dei possessori (a qualunque titolo) di apparecchi radiologici funzionanti e di sostanze radioattive in uso, il numero delle rendite