

Una risposta alle pretese dell'Istituto (il CIV aveva addirittura accompagnato l'approvazione dell'assestamento 2009 con una riserva "strategica" concernente la questione) resta dunque di là da venire e sarà inevitabilmente condizionata dalla situazione economica generale.

Sul "tavolo tecnico" è stata anche discussa, ma non risolta, la situazione conseguente ad una terza cartolarizzazione subita dall'INAIL, quella che ha riguardato immobili strumentali utilizzati come sedi, immobili trasferiti in proprietà ad un Fondo partecipato dal Ministero dell'economia e concessi all'INAIL in locazione. Si è accertato, al riguardo, che i relativi contratti di locazione sono stati a suo tempo stipulati per una durata teorica di 9 anni rinnovabili per ulteriori 9, ma che, nella realtà, la durata contrattuale deve ritenersi di 18 anni, perché non è prevista la possibilità per "l'inquilino INAIL" di rinunciare al rinnovo. Risulterebbe, inoltre, che le spese di manutenzione straordinaria siano state poste a carico dell'inquilino stesso.

2. L'osservazione, cautamente avanzata anche dalla Corte, che, per un Ente a vocazione assicurativa, la possibilità di investire le proprie risorse proficuamente obbedisce a canoni di garanzia per gli assicurati (e che, in ogni caso, le risorse liquide non sono altrimenti computabili se non a copertura dei rischi inerenti) è, nella sostanza, caduta nel vuoto, seppur debba ritenersi persistente l'obbligo di perseguire la proficuità degli investimenti.

E' rimasto dunque irrisolto, nel complesso, seppur affrontato e discusso su un apposito tavolo istituzionale concesso dai ministeri vigilanti, il problema reale dell'Istituto, i cui ripetuti avanzi finanziari, destinati ad accrescere l'enorme massa di liquidità infruttifere, faticano a colmare un disavanzo attuariale reso ostensivo, nel 2008, dalla variazione del tasso di attualizzazione, che, pur ridotto dal 4,5 al 2,5%, è tuttora di molto superiore al tasso di effettivo rendimento patrimoniale.

Neppure realisticamente ipotizzabile è per ora che un contributo o la garanzia del Tesoro possa concorrere all'impostazione di un verosimile piano di rientro dal disavanzo attuariale attraverso un graduale aumento di affidabilità del debito accumulato dalla gestione agricoltura nei confronti di quella della gestione industria. Anche nel 2009, come si vedrà, grazie alla adottata riduzione del tasso di interesse conteggiato sulle compensazioni provenienti dalla gestione industria, la gestione assicurativa del settore agricoltura ha raggiunto condizioni di teorico equilibrio.

La permanenza di un complessivo disavanzo attuariale, d'altra parte, destinato a resistere per un rendimento del patrimonio dell'Istituto assai inferiore anche al nuovo tasso tecnico, ostacola la tempistica di manovre impostate sul riequilibrio tra proventi

istituzionali, versati dal mondo delle imprese, e costi delle prestazioni offerte agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici.

Sul problema, al di là delle ripetute prese di posizione dei vertici dell'Ente e delle osservazioni della Corte, è opportuno sottolineare che la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (d'ora in avanti Commissione parlamentare di controllo) ha rilevato nella seduta del 25 novembre 2009 che per l'INAIL "emerge un punto critico relativo alla limitata autonomia nella gestione delle risorse finanziarie. In particolare l'INAIL ha l'obbligo di trasferire l'avanzo di esercizio alla Tesoreria a titolo del tutto infruttifero (....) E ciò determina una vera e propria distorsione della natura della contribuzione assicurativa, generando un serio pregiudizio nel rapporto tra l'Istituto, gli assicurati e le imprese. Al riguardo occorre ricordare che il rendimento di ogni somma o bene disponibile entra nel calcolo delle tariffe assicurative e quindi l'eliminazione del rendimento rende automaticamente necessaria la revisione delle tariffe".

La stessa ambizione dell'Istituto, nutrita sulla base anche di asseverazioni e anticipazioni legislative, di allargare l'ambito delle proprie funzioni fino a realizzare una tutela integrata degli infortunati, resta condizionata dalle limitazioni imposte alla sua autonomia gestionale e subirà inoltre probabili rallentamenti attuativi sia per gli ulteriori tagli "lineari" imposti direttamente dalla manovra (con particolare riferimento a quelli che incidono sul numero e le motivazioni degli addetti e sulle spese di formazione), sia per le difficoltà aggiuntive del comparto sanitario regionale con il quale deve convenzionalmente stabilirsi una revisione dei confini e delle interrelazioni tra attività ospedaliera e attività riabilitativa dell'Istituto.

3. Pur in tale quadro di irrisolte negatività, le innovazioni legislative che il decreto-legge qui in esame ha introdotto con specifico riferimento all'INAIL possono ad avviso della Corte ritenersi nel complesso positive, seppure abbiano posto e pongano l'esigenza di fornire soluzioni, taluna delle quali pressoché immediata, a problemi interpretativi di importanza cruciale e lasciati aperti per la fisiologica impellenza della fonte legislativa utilizzata.

Le linee strategiche del Piano industriale inviate ai dicasteri vigilanti dal Presidente-Commissario straordinario dell'Istituto e successivamente fatte proprie e implementate dal CIV immediatamente dopo la sua tardiva ricostituzione, prevedevano prioritariamente la costruzione di un Polo della salute e della sicurezza, contrassegnato da forti sinergie collaborative tra INAIL, IPSEMA e ISPESL e finalizzato

anche a completare, con la ricerca sui rischi del lavoro, il quadro delle funzioni di prevenzione già intestate all'Istituto.

Il documento del CIV, in particolare, prevedeva anche una parallela revisione organizzativa, in chiave di *governance*, da avviare sulla strada assentita in precedenza dalle parti sociali nel senso di una concentrazione nel CIV delle funzioni di indirizzo, con soppressione del Consiglio di amministrazione e passaggio delle relative funzioni al Presidente, e di una eventuale riduzione numerica nella composizione dei due residui organi collegiali (CIV e Collegio dei Sindaci).

Tali obiettivi appaiono nella sostanza realizzati dal decreto n. 78, pur mosso essenzialmente da intenti di mera riduzione delle spese, dal momento che per l'IPSEMA e l'ISPESL è stata addirittura prevista, con le cautele prese dalla specificità dell'ente di ricerca, la "fusione" con l'INAIL (le disposizioni di legge si limitano a prevedere la soppressione dei due enti e l'attribuzione all'INAIL delle relative competenze, ricorrendo al termine "integrazione", ma sono comunque assai chiare nel pretendere la continuità delle funzioni e l'autonomia delle ricerche ISPESL). Per il CIV è inoltre prevista, ma rinviata alla scadenza dell'organo in carica, una riduzione numerica dei componenti.

Dall'elenco degli organi dell'Istituto è stato infine cancellato il Consiglio di amministrazione, le cui funzioni sono state devolute al Presidente, facendo così venir meno implicitamente il regime di commissariamento.

La nuova procedura di nomina del Presidente, d'altra parte, pur restando ovviamente riservata alle decisioni delle autorità politiche, prevede aggiuntivamente l'intesa del CIV (l'interpretazione omogeneamente adottata nel comparto previdenziale ha ritenuto che tale disposizione opererà anch'essa alla scadenza degli attuali mandati presidenziali), così da rendere più chiara, almeno in teoria, la ripartizione delle competenze istituzionali tra l'organo di indirizzo e di vigilanza, la nuova figura di Presidente - Consiglio di amministrazione ed il Direttore generale, quale responsabile della gestione. Continua peraltro a pesare sul sistema, ed è anzi aggravata, la preponderanza assicurata da varie disposizioni alle decisioni delle autorità governative, tale da compromettere una effettiva "autonomia" dell'Ente.

Per il CIV, la relativa composizione subirà, come osservato, una riduzione di almeno il 30% dei componenti - nel frattempo però da aumentare per la presenza necessaria delle rappresentanze del comparto sanità, visto che il Ministro della sanità diviene co-vigilante anch'esso del nuovo INAIL per gli aspetti che attengono alle ricerche ISPESL.

4. I problemi interpretativi posti da tali disposizioni hanno inizialmente riguardato l'ISPESL ed il rischio di una sua fuoruscita dal mondo degli enti di ricerca.

Sotto tale profilo, le pur frettolose disposizioni del decreto aiutano a risolvere il problema, garantendo al personale dell'ente accorpato sia la conservazione degli effetti giuridici ed economici previsti dalla contrattazione del comparto ricerca, sia la possibilità, in sede di ridefinizione dei comparti di contrattazione (art. 40, comma 2, del decreto n. 165 del 2001, come modificato dal decreto n. 150 del 2009), di prevedere un'apposita sezione contrattuale per gli addetti alla ricerca scientifica e tecnologica. È peraltro essenziale che fonti secondarie meglio riaffermino e chiariscano l'autonomia della ricerca, anche al fine di garantire continuità alla partecipazione della nuova struttura INAIL agli organismi e istituzioni europee o internazionali operanti nel settore. L'Ente soppresso, come già rilevato, confluirà del resto in una autonoma unità organizzativa dell'Ente incorporante, deputata alla ricerca.

Per i due enti da incorporare la soppressione è stata immediata, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge. L'unica prevista gradualità proviene dalla norma secondo cui l'integrazione effettiva nell'INAIL dell'ISPESL, come del resto quella dell'IPSEMA, è comunque rinviata alla emanazione di decreti interministeriali di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie, sulla base ed entro sessanta giorni dalla adozione di bilanci di chiusura delle gestioni alla data del 31 maggio 2010. Compete poi ai regolamenti interni di organizzazione dell'Ente decidere la configurazione definitiva della nuova (o delle nuove) strutture, in coerenza con i regolamenti governativi di attuazione cui si riferisce l'art.7, comma 13, del decreto-legge.

L'assenza di ulteriori strumenti di graduale integrazione ha posto una serie di problemi che è stato o sarà necessario risolvere in via interpretativa attraverso decisioni adottate d'intesa con il ministero vigilante, ovvero in attuazione di espresse direttive da quest'ultimo emanate.

Nelle more dei bilanci di chiusura, dei decreti ministeriali e delle modifiche organizzative, le strutture degli enti soppressi sono state amministrate dal Direttore generale dell'INAIL, unico centro di responsabilità dell'Istituto, che ha però autorizzato la dirigenza degli enti soppressi a proseguire nella gestione, seppur entro particolari limiti di spesa e con periodici controlli. Una particolare disposizione del decreto legge, d'altra parte, manteneva in carica i Sindaci degli enti incorporati fino alla data imposta per l'emanazione dei decreti interministeriali e una apposita direttiva del Ministero del lavoro, intervenuta a disciplinare la attività di trasferimento in esame, ha previsto che

anche i Direttori generali degli enti soppressi continuassero ad assicurare il raccordo tra vecchie e nuove strutture, sino alla data medesima.

In coerenza con gli orientamenti espressi dalle direttive del Governo, determinazioni dell'INAIL hanno intanto prorogato (determina presidenziale n. 17 del 2010) i contratti a tempo determinato conclusi dall'ISPESL con ricercatori impegnati nell'attuazione del piano triennale della ricerca - la cui utilità è stata anche valutata in termini di introiti assicurati - ed hanno analogamente confermato, per il 2010, le convenzioni stabilite dall'IPSEMA con medici esterni, per ovviare a carenze del relativo organico. La decisione relativa all'ISPESL è stata consentita dall'opinione, condivisa dalle Autorità governative, che al relativo contingente di personale della ricerca restino applicabili anche le norme di parziale deroga al divieto di assunzione di personale a tempo determinato.

Le disposizioni del decreto legge non chiarivano se, a livello di piante organiche, l'integrazione dei due enti soppressi comportasse, o meno, nell'immediato, una mera sommatoria; circa gli effetti di una norma inserita dalla legge di conversione, apparentemente riferibile al solo personale di supporto, si è reso opportuno attendere un indirizzo ministeriale, auspicabilmente volto a privilegiare l'operatività dell'INAIL rinnovato, considerato anche che le attività ex ISPESL ereditate non riguardano soltanto la ricerca, ma anche la certificazione dei rischi aziendali.

Nel frattempo, tuttavia, è stata accertata la necessità di accelerare la riduzione organica del 10% pretesa dalla legge n. 25 del 2010 (art. 2, comma 8 bis), rinviata nell'attesa della legge di conversione. Il dubbio sopra riferito, inoltre, è stato risolto negativamente, nel senso che l'integrazione degli organici debba intendersi limitata ai posti coperti alla data di entrata in vigore del decreto legge, così da trasferire all'Ente accorpante il problema delle carenze di personale specialistico che gravavano sull'organico dell'ISPESL.

In parallelo all'approvazione del rendiconto 2009, il CIV si è dato carico di individuare le problematiche suscettibili d'essere risolte con l'esercizio dei propri poteri di indirizzo, tra l'altro esprimendo l'avviso che il subentro dell'INAIL nelle funzioni esercitate dall'IPSEMA non possono anche riguardare le attribuzioni dall'ente stesso esercitate nel settore dell'assistenza e della previdenza, dal momento che tale investitura non proveniva dalla legge ma era frutto di una convenzione con l'INPS.

Le linee di indirizzo espresse dal CIV in relazione all'acquisizione delle funzioni già espletate dai due enti incorporati (deliberazione n. 11, del 4 agosto 2010) richiedono da parte degli organi di gestione la elaborazione di uno specifico Piano che, alla fase di breve termine disciplinata dalla direttiva del Ministero vigilante e da

completare entro il mese di ottobre 2010, faccia seguire una fase di medio termine, da completarsi nel 2012, che fissi percorsi separati per l'integrazione dei due enti, in relazione agli elementi di eterogeneità che caratterizzano le funzioni dell'ISPESL, a differenza che per l'IPSEMA, e conferisca priorità alla integrazione delle attività di supporto, "al fine di conseguire l'unificazione dei processi di programmazione, organizzazione, controllo, gestione delle risorse umane, servizi informativi, patrimonio, acquisizione di beni e servizi, contabilità e bilancio".

Con riferimento all'ex ISPESL, gli indirizzi riguardano, oltre che le garanzie di autonomia della ricerca e la progettazione di una specifica struttura organizzativa, il perseguimento di una totale integrazione tra le risultanze dell'andamento infortunistico e tecnopatico e i piani di ricerca ex ISPESL.

Un problema rilevante riguarda poi le modalità con le quali dovranno essere inseriti nel CIV dell'INAIL non soltanto i rappresentanti, datoriali e lavorativi, del settore della ricerca sull'infortunistica del lavoro (come previsto dal decreto legge), ma anche quelli del settore cui era preposto l'IPSEMA. Neppure sarà facile ovviare alla circostanza, sulla quale si tornerà, che i parametri di rivalutazione attuariale dell'IPSEMA (tasso del 2,0%) non coincidono con quelli INAIL (2,5%).

Un problema di portata ancor più radicale ha poi riguardato la tempistica dell'integrazione, dal momento che, se l'ISPESL attraverso la prorogata operatività dei propri organi (direttore generale, presidente-commissario e collegio dei sindaci) ha adottato il bilancio di chiusura in data 9 giugno 2010, così da far decorrere, una volta che ne sia verificata la rappresentatività, i sessanta giorni prescritti per l'adozione del decreto non regolamentare dei ministeri vigilanti, non altrettanto è avvenuto per l'IPSEMA, per motivi che almeno in parte hanno riguardato le condizioni di salute dell'ex Presidente-Commissario. La direttiva del Ministero del lavoro in precedenza ricordata ha precisato che, nel caso di mancata trasmissione dei bilanci di chiusura entro il 10 luglio 2010, i ministeri vigilanti e quello dell'economia possano disporre dei poteri e delle facoltà normalmente riconosciute dall'ordinamento nei confronti degli enti accorpanti.

L'orientamento dei vertici INAIL è comunque quello di prorogare fino al termine dell'esercizio la distinzione degli strumenti contabili relativi ai due enti interessati, salvo però la necessità di affrontare e risolvere i problemi di consolidamento fin dall'impostazione del bilancio preventivo del 2011.

Le pur frammentarie notizie finora riferite danno comunque il quadro non soltanto dei problemi interpretativi immediatamente suscitati dal primo impatto del decreto legge, anche anteriormente alla conversione in legge, ma soprattutto di quelli

che occorrerà nel tempo affrontare per una generale revisione dell'impianto organizzativo, del resto già pretesa da leggi precedenti (n. 133/2008 e n. 25 del 2010), per una redistribuzione sul territorio del personale (con riferimento anche al personale ispettivo, tenendo conto della specificità dell'attività ispettiva posta in essere all'ISPESL), per una ristrutturazione delle modalità di monitoraggio dei risultati operativi, per la riconsiderazione dei bilanci, per la conciliazione tra sistemi informatici, per l'appontamento di un programma di formazione calibrato anche sulle nuove competenze acquisite, sull'esigenza di portare a compimento l'accordo quadro tra Ente e SSN, per l'estensione dell'attività riabilitativa.

La considerazione del numero e dell'importanza dei problemi aperti, porta altresì ad affermare il carattere almeno in parte transitorio della presente relazione che, nei riguardi degli adempimenti da porre in essere, non potrà troppo discostarsi da una semplice enunciazione.

5. Sebbene molti degli eventi istituzionali dei quali ci si accinge a riferire risultino superati dalla rivoluzione organizzativa sopraggiunta a fine maggio, è interessante rilevare che tra la fine del 2009 e gli inizi del 2010 si sono concentrati mutamenti di grande rilievo.

A fine dicembre, dopo un periodo nel quale le funzioni di Direttore generale dell'Ente erano state espletate dal Vicario, è intervenuta la nomina del nuovo Direttore, scelto nella persona di un dirigente generale del Ministero dell'economia di elevata professionalità. Grazie anche alla conferma del Dirigente generale Vicario, l'inserimento del nuovo Direttore è stato immediato, così da porre la struttura dell'Ente in grado di affrontare, senza soluzioni di continuità, l'affollarsi dei nuovi problemi. La nomina ha durata di 5 anni, a decorrere dal 15 gennaio 2010.

Successivamente, nel gennaio del 2010, il commissariamento dell'Ente è stato prorogato, non oltre il termine dell'anno, in funzione delle modifiche organizzative imposte da disposizioni di legge, tra le quali anche quella connessa alla realizzazione, d'intesa con gli altri enti previdenziali, di poli logistici integrati.

Nelle more tra scadenza del commissariamento precedente e il perfezionarsi del nuovo, il Presidente dell'Istituto non ha adottato determinazioni nella veste di Commissario, di fatto superando i dubbi sull'applicabilità, nella specie, della proroga *ex lege*. Il primo provvedimento dell'anno nuovo (n. 1, del 2 febbraio) ha riguardato la predisposizione del bilancio preventivo 2010, con modifiche riguardo ad una precedente proposta. Dopo la riforma del decreto n. 78, e la conseguente cessazione

del regime commissoriale, ha avuto inizio una nuova numerazione delle determinazioni presidenziali.

A metà del mese di gennaio, si è insediato un nuovo Presidente del Collegio sindacale, in sostituzione del precedente collocato a riposo per limiti di età. Presso il Collegio stesso era stato già sostituito, a fine 2009, il Vice Presidente, e, nei mesi successivi, nuovi avvicendamenti hanno riguardato i componenti, due dei quali, da ultimo, sono stati collocati a riposo al termine del luglio 2010.

A metà del mese di dicembre 2009, sulla scorta anche di osservazioni mosse dal Collegio dei sindaci, che pur aveva espresso parere favorevole sull'atto, il CIV aveva intanto soprasseduto dall'approvazione del bilancio preventivo 2010 predisposto dal Presidente-Commissario su proposta del precedente Direttore generale, finalizzando la conseguente gestione provvisoria di un mese (distinta dall'esercizio provvisorio), all'approfondimento di due profili: la coerenza di alcuni stanziamenti con gli indirizzi espressi dallo stesso CIV, in valori percentuali, in sede di stralcio della Relazione programmatica, nonché l'affidabilità delle previsioni relative alle entrate contributive, che il modello di valutazione INAIL aveva ritenuto non inferiori a quelle dell'esercizio precedente.

La già ricordata determinazione commissariale n. 1 del 2 febbraio ha apportato alcune modifiche al precedente documento di bilancio (riduzione del fondo per il lavoro straordinario, pur quantificato in esito a contrattazione integrativa, in ossequio a rilievi del Ministero dell'economia e del Collegio sindacale), ma soprattutto ha dato atto, in sede di rinnovata relazione, delle riduzioni di spesa da opporre, con variazione di bilancio, all'eventuale minore afflusso delle entrate contributive. Il nuovo documento è stato altresì accompagnato da una lettera a doppia firma (Presidente e Direttore generale) indirizzata al Presidente del CIV, che ha delineato la tempistica dei possibili adeguamenti ulteriori delle previsioni agli indirizzi del CIV.

Previo parere favorevole del Collegio dei Sindaci, il CIV ha approvato il bilancio in data 8 febbraio 2010, invitando la struttura ad adempiere agli impegni di cui alla nota "politica" che accompagnava il bilancio. Tra il 10 e il 16 febbraio, è stato predisposto e approvato l'atto di dichiarazione dell'esercizio provvisorio, per la durata di 2 mesi, in attesa della pronuncia ministeriale sul bilancio.

Sulle politiche di investimento, ha pesato nel periodo qui preso in considerazione il dubbio di cui si è parlato, sulla ripartizione, tra investimenti nelle regioni terremotate e altri della quota del 7% delle risorse disponibili. A fine dicembre, ciononostante, è stato assunto l'impegno degli 822 milioni stanziati nel 2009 su un capitolo di spesa appositamente istituito per i conferimenti all'istituendo Fondo immobiliare.

Quanto alle procedure per l'istituzione del Fondo, tuttora in corso, si rileva che un parere dell'Autorità per vigilanza su contratti pubblici (AVCP) ha nel 2009 ritenuto che l'eventuale espletamento di una procedura di gara per la scelta della Società di gestione soddisfa il principio dell'evidenza pubblica anche con riferimento agli affidamenti, successivi, di contratti da parte della SGR, dal momento che l'autonomia del Fondo e la natura privatistica dell'affidataria - da scegliersi, tuttavia, tra soggetti di adeguata qualificazione - può in prima analisi giustificare l'esonero dal porre in essere altre procedure selettive.

Importanza notevole, per l'estensione dell'attività dell'Ente in materia di riabilitazione, ha rivestito la stipulazione, in data 16 dicembre, di un protocollo di intesa con la Regione Sicilia, per un approfondimento sperimentale delle possibilità di un'offerta sanitaria non ospedaliera dell'INAIL, di tipo riabilitativo multi specialistico.

Sul Protocollo, stipulato in assenza di un previo accordo quadro con Stato e Regioni, il Collegio dei Sindaci si è limitato a suggerire, in considerazione della natura sperimentale dell'intesa, un raccordo con i ministeri istituzionali. Analoghe considerazioni sono state espresse per la convenzione stipulata con l'Ausl 5 di Pisa per il funzionamento del Centro riabilitazione motoria di Volterra. Secondo la programmazione dell'Ente, potrebbero seguire protocolli sperimentali di intesa con altre regioni (Emilia e Lombardia, in particolare).

6. Due ulteriori problemi organizzativi si sono profilati e sono stati faticosamente risolti nei primi cinque mesi del 2010, ma dovranno essere presumibilmente rimeditati nell'ambito della generale riorganizzazione soprattutto imposta dal decreto legge n. 78. Essi hanno riguardato la istituzione dell'Organismo di indirizzo e valutazione (OIV), previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 e la previsione di un Portavoce, quale organo di diretta collaborazione con il Presidente, in attuazione dell'art. 7 della legge n. 150 del 2000.

Circa la costituzione dell'OIV, i requisiti di professionalità e di età richiesti per i componenti dalla Commissione preposta dalla legge al nuovo sistema di valutazione (CIVIT), profilavano per l'Ente un rischio di discontinuità, connesso alla perdita di sperimentate professionalità maturatesi negli anni nell'ambito del precedente organo di valutazione strategica (NUVACOST) ed arricchite dalla conoscenza dei problemi peculiari dell'Istituto. Mediante impegno a realizzare un pieno adeguamento agli indirizzi della CIVIT in sede di primo rinnovo dei componenti dell'OIV, si è ottenuto che la Commissione tacitamente accettasse la permanenza nel nuovo organo del Presidente dell'ex NUVACOST, seppur prossimo all'età pensionabile.

Il nuovo organo ha sostituito il NUVACOST a decorrere dal 30 aprile 2010, ma sulla definitiva costituzione del relativo ufficio di supporto si sono verificati ritardi, presumibilmente connessi alla presenza, nell'organizzazione dell'Ente, di una direzione generale preposta alla misurazione degli andamenti produttivi, secondo complesse procedure di programmazione e monitoraggio che culminano nell'approvazione, da parte del CIV, di periodici rapporti sugli scostamenti tra programmazione e risultati.

Sono tuttora da valutare, inoltre, gli effetti di una direttiva del Ministro del lavoro secondo cui, in materia di valutazione delle performance della dirigenza, il nuovo organismo potrà per gli enti previdenziali soltanto esprimersi sul Direttore generale.

Sulla istituzione di un Portavoce, che, secondo la lettera della ricordata previsione legislativa, può doppiare l'Ufficio stampa e non rischiare duplicazioni con l'attività di strutture eventualmente deputate alla comunicazione, il Collegio dei Sindaci si è orientato negativamente, tra l'altro richiedendo una valutazione espressa dei rapporti con le altre strutture di comunicazione sia dell'INAIL che dei due Enti incorporati. Una nota del Direttore generale ha assunto in tal senso un impegno.

Il ministero vigilante ha peraltro chiesto all'Ente di precisare le motivazioni della nomina e della quantificazione del relativo compenso, mostrando di condividere le perplessità del Collegio sindacale.

7. Di altri eventi istituzionali verificatisi anteriormente al decreto legge n. 78 può qui di seguito riferirsi tenendo tuttavia conto che superate, o comunque da rimodulare in futuro, possono ritenersi molte delle decisioni assunte dall'Istituto.

Del Piano operativo inviato al Governo dal Presidente Commissario, che ha esplicitato e implementato, ma non ancora con la previsione di tempi e costi, la programmazione anticipata con le Linee guida del piano industriale, può ritenersi superata dalle previsioni del decreto legge n. 78, ma per alcuni aspetti tuttora utile, la parte dedicata all'attuazione del Polo della salute e della sicurezza, come anche quella riguardante le aspettative di una più ampia autonomia dell'Ente nella gestione patrimoniale.

Nell'esporre al CIV, in data 10 marzo 2010, le scelte strategiche espresse nel Piano, il Presidente-Commissario ha premesso che i tagli imposti alla consistenza delle risorse umane e il blocco delle assunzioni sono elementi che contrastano con il progettato allargamento delle funzioni dell'Ente, soprattutto in materia di riabilitazione, e che rimedi possono reperirsi, oltre che con sforzi di formazione e maggiori investimenti tecnologici, in una redistribuzione flessibile delle strutture territoriale e nella condivisione di obiettivi con associazioni e organizzazioni private.

Il documento tra l'altro programma uno sviluppo del Registro nazionale delle tecnopatie (un decreto del Ministro del lavoro ha istituito presso l'INAIL, che fornirà il supporto umano e affronterà le spese di funzionamento, una Commissione scientifica per elaborazione e revisione periodica dell'elenco delle malattie professionali). Si prevede altresì l'istituzione di una Scuola superiore per la prevenzione, nonché un più ampio finanziamento dell'attività per la sicurezza, con istituzione anche di un fondo di sostegno per le piccole e medie imprese.

In materia di cura, riabilitazione e reinserimento nel mondo del lavoro, il Piano dà atto che un'apposita Commissione è stata istituita presso il ministero del *welfare* per gli interventi coordinati del SSN e delle Regioni. Viene espresso il proposito di proporre un meccanismo permanente e automatico di adeguamento del danno biologico.

Si prevede inoltre, in relazione ad osservazioni espresse dal NUVACOST e fatte proprie dal CIV in sede di Linee di mandato strategico, lo sviluppo di un nuovo sistema di pianificazione e di monitoraggio degli andamenti produttivi, assistito da contabilità analitica. Il NUVACOST, in particolare, aveva apprezzato la nuova struttura, più ricca di dati, assunta dal *report* sugli andamenti produttivi al 30 giugno 2009, ma aveva rilevato la necessità di migliorare la selettività e la pianificazione degli obiettivi e di assicurare coerenza tra obiettivi gestionali e operativi, con esposizione di criteri obiettivi di misurabilità e risultati espressi in termini di costi/benefici. Ma anche sui tempi di sviluppo del nuovo sistema, secondo le direttive che il CIV ha confermato anche a proposito del documento sul processo produttivo e i profili finanziari al 31 dicembre 2009, peseranno gli effetti della integrazione nell'INAIL dell'ISPESL e dell'IPSEMA.

In data 14 aprile 2010 (delibera n. 5), il CIV ha approvato la Relazione programmatica 2011-2013, le cui linee essenziali erano state anticipate dalle "Linee di mandato strategico 2009-2012", approvate in data 21 ottobre 2009, individuando gli obiettivi di attuazione del piano strategico, espressi in millesimi di entrata, secondo lo schema del bilancio per missioni e programmi e con l'avvertenza che costituiscono traguardi solo tendenziali gli obiettivi per i quali è indispensabile una verifica di fattibilità e di sostenibilità finanziaria.

Quanto all'entrata, la constatata contrazione degli incassi (circa 500 milioni di euro) non prevista dalle analisi effettuate dalle competenti strutture tecniche in sede di predisposizione del bilancio preventivo 2010 rende indispensabile un più attento monitoraggio e la ricerca di informazioni incrociate utili a massimizzare la funzione ispettiva.

In materia di previdenza, la rivalutazione automatica del danno biologico (e l'estensione dei relativi parametri di valutazione a tutti gli istituti riguardanti gli invalidi del lavoro), dovrebbero comportare un incremento delle rendite inizialmente quantificato nel 15 per mille. Per l'assistenza sanitaria, si programma di conferire piena funzionalità agli 11 ambulatori già autorizzati, anche con ricorso a medici contrattualizzati e altre forme di esternalizzazione di servizi.

Nel confronto, già avviato, con ministeri e con la Conferenza Stato-Regioni per la stipula del previsto accordo quadro, è proposto il coinvolgimento dell'INAIL nella programmazione sanitaria.

Per la "missione" tutela degli infortuni, la Relazione prevede incentivi economici alle aziende virtuose che investono in prevenzione e sicurezza, eventualmente tramite un fondo di rotazione. Si progetta l'attivazione di Osservatori nazionali per gli infortuni mortali e le malattie professionali, con dati destinati a confluire nel SINP (sistema informatico nazionale di previsione). Per il reinserimento nel mondo del lavoro, è programmata la creazione di una rete apposita, attraverso la stipula di protocolli trilaterali tra INAIL, Istituzioni e parti sociali.

In aggiunta, poi, a previsioni che riguardano il contenimento delle spese, il risparmio energetico, la revisione del modello organizzativo e il rilancio della redditività patrimoniale, un'attenzione particolare è dedicata alle problematiche dell'amianto, con previsione di un apposito stanziamento per la costruzione, con i dati della CONTARP (Consulenza Tecnica Accertamento Rischi Professionali), di una mappa dell'uso dell'amianto.

Sulle problematiche dell'amianto, d'altra parte, il CIV ha esaminato il 24 marzo 2010 una approfondita relazione della Commissione interna per le politiche istituzionali, tenendo anche conto di un'audizione del Presidente-Commissario da parte della Commissione parlamentare di controllo in data 10 marzo. È stato approvato dal CIV un Ordine del giorno con cui si è chiesto al Ministero del lavoro l'apertura di un apposito tavolo per risolvere i problemi legislativi e istituire strumenti monitoraggio e registrazione. Nella lettera di trasmissione dell'Ordine del giorno si è sottolineato peraltro che il problema dell'amianto è un problema che riguarda la società, non soltanto il lavoro.

In data 28 aprile, inoltre, è stata dedicata esclusivamente all'amianto una sessione straordinaria del CIV, nel corso della quale alla relazione del Presidente dell'organo collegiale ha fatto seguito anche un intervento del Direttore generale, contenente dati e proposte operative. Il Direttore generale stesso è stato

successivamente auditò dalla Commissione lavoro del Senato della Repubblica, in relazione ad un disegno di legge che riguarda l'argomento.

Le notizie al riguardo fornite dall'Amministrazione danno atto che per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato amministratore del Fondo per le vittime dell'amianto, istituito dalla legge finanziaria per il 2008, è stato in sede ministeriale definito ed adeguato ad osservazioni del Consiglio di Stato un primo decreto attuativo successivamente modificato e nuovamente trasmesso al Consiglio di Stato, ma bisognoso ancora di modifiche a seguito della riforma di cui al decreto legge n.78 del 2010. È recente la richiesta all'INAIL di eventuali osservazioni sul testo rielaborato.

8. È doveroso rilevare che la documentazione di bilancio dell'INAIL non contiene sufficienti informazioni in ordine a due rilevanti profili contabili della cui trasparenza occorrerà prioritariamente darsi carico in occasione della generale rimodulazione imposta dall'incorporazione di ISPESL e IPSEMA.

La prima carenza è relativa al bilancio attuariale, dei cui andamenti non è dato attingere esaurienti informazioni neppure nelle relazioni di accompagnamento.

L'attuale documentazione di bilancio dà ovviamente evidenza al dato delle riserve tecniche, calcolato sulla base del valore attualizzato delle rendite in atto (maggiorabile con le riserve sinistri, per rendite in corso di valutazione), ma non specifica quali poste dell'attivo patrimoniale, e in che misura, ne costituiscono in effetti la copertura.

Si è sottolineato nelle precedenti relazioni che criteri di computo diversi risultavano al riguardo adottati dalla Direzione generale rischi e dal NUVACOST, in quanto quest'ultimo non riteneva corretto tener conto del valore degli immobili strumentali perché non riferibile unicamente alle gestioni che pongono la necessità delle riserve tecniche. Posto che alcuni dubbi potrebbero anche riguardare la totale esigibilità dei residui attivi, si è nell'occasione auspicato che i criteri di calcolo siano fissati dal ministero vigilante.

Resta comunque vero che il dato dell'avanzo o disavanzo attuariale è imprescindibile elemento di valutazione dell'effettivo stato di salute di un organismo assicurativo; e che, come più volte ripetuto, è proprio la sussistenza di un disavanzo attuariale, calcolato dalla struttura, a fine 2009, in 2.755 milioni di euro, a colorare in negativo le *performance* ottenute dall'Ente in termini di risultati finanziari e a procrastinare la possibilità di una revisione tariffaria.

9. Secondo notizie fornite dalla struttura tecnica, prese in considerazione dal CIV in sede di approvazione del consuntivo 2009, il disavanzo attuariale riportato corrisponde ad un livello di copertura delle riserve pari all'88,8 per cento e segnerebbe un miglioramento rispetto al passato recente, ma pur sempre denotando le difficoltà di pervenire in tempi brevi ad un suo completo riassorbimento.

Il computo così effettuato, tuttavia, da un lato calcola le riserve tecniche (24.639 milioni di euro) al netto delle riserve sinistri (è pari a 25.405 milioni, nel passivo del conto patrimoniale, l'insieme delle riserve tecniche e delle riserve sinistri), e, dall'altro, tiene conto per intero, a fini di copertura, del valore degli immobili strumentali, pari a 2.068 milioni di euro, al netto del quale la copertura delle riserve scenderebbe da 21.883 milioni a 19.815. Se così il calcolo dovesse essere effettuato (ma il valore degli immobili strumentali potrebbe, ad esempio, essere computato *pro-quota*, come osservato dalla Corte nella precedente relazione), il livello di copertura delle riserve scenderebbe di molto e lo scoperto potrebbe ulteriormente accrescere se fossero considerate le riserve sinistri.

Inoltre, come più volte sottolineato, una quota ulteriore di disavanzo attuariale è resa di fatto occulta dalla fissazione del tasso di attualizzazione, pur rivisto al ribasso, ad un livello di molto superiore a quello di effettiva redditività delle poste patrimoniali.

Appare nella descritta situazione evidente la ripetuta opportunità di stabilire criteri certi per il calcolo del bilancio attuariale e di conferire ai relativi dati il doveroso livello di trasparenza. Le richieste della Corte, d'altra parte, sono state esplicitamente fatte proprie dal CIV nelle linee di indirizzo espresse in sede di approvazione del consuntivo 2009 (deliberazione n. 10, del 4 agosto 2010).

Si è visto che il disavanzo finanziario attuariale è conseguenza indiretta dei vincoli posti dalla legge agli investimenti dell'INAIL (nel 2009, sono stati impegnati per investimenti immobiliari solo 65,2 milioni di euro per l'Ospedale di Cona (FE), mentre, nel 2007, sempre per edilizia sanitaria, si sono registrati due interventi, per un totale di 23,1 milioni, laddove nessun impegno è stato assunto nel 2008, come nel 2006 e 2005) e che il suo valore negativo è in ogni caso da ritenersi superiore all'importo contabile, dal momento che l'eccessiva liquidità delle risorse computabili a copertura incorpora una aggiuntiva quota di rischio. E' opportuno infine ripetere che il disavanzo stesso non può ritenersi "causato" dalla riduzione dal 4,5% al 2,5% del tasso attuariale, la quale, semmai, ha reso visibile una quota di deficit occultata da un tasso fissato in misura assai lontana da quella media di redditività del patrimonio.

Secondo i calcoli del CIV, d'altronde, l'intero ammontare delle attività patrimoniali dell'INAIL ha una redditività inferiore a 100 milioni euro, dei quali 70

milioni circa rappresentano i redditi del patrimonio immobiliare e circa 16 milioni gli interessi delle ingenti liquidità, al termine del 2009 superiori ormai a 16 miliardi di euro.

Di tutto ciò dovrà tenersi conto anche nelle sedi in cui dovrà decidersi come ovviare all'inconveniente di un tasso di attualizzazione che per l'IPSEMA era fissato al 2%, e non al 2,5%.

Del problema, in termini di verifica del modello di capitalizzazione dell'assicurazione al fine di pervenire all'armonizzazione tra ex IPSEMA e INAIL, si è dato carico il CIV nella deliberazione n.11, in data 4 agosto 2010, con la quale sono state espresse linee di indirizzo per gli aspetti ordinamentali, contabili e di bilancio connessi all'acquisizione delle funzioni ex IPSEMA ed ex ISPESL.

In materia di insufficiente redditività del patrimonio immobiliare, le notizie fornite dall'Amministrazione si riferiscono tra l'altro all'opportunità di elaborare un Piano generale degli investimenti immobiliari, nell'ambito del quale risolvere anche il problema degli immobili inutilizzati.

10. La seconda area di insufficiente visibilità che può imputarsi al complesso dei documenti che costituiscono o completano l'esposizione dei risultati della gestione INAIL riguarda la frequenza con la quale è fornita una disaggregazione dei dati distintamente attribuibili a ciascun settore produttivo.

Il bilancio finanziario dell'Istituto è ovviamente "consolidato" e, correttamente, neppure evidenzia i risultati, divergenti e compensativi, della gestione "agricoltura" e della gestione "industria". Sul punto sono d'altronde eloquenti i separati conti economici e patrimoniali delle due principali gestioni (non decisivi degli andamenti generali sono i risultati delle altre due gestioni, quella dei medici esposti alle radiazioni e quella degli infortuni in ambito domestico). Ma sarebbe forse opportuno fornire nelle relazioni di accompagnamento qualche supplementare spiegazione dei motivi dell'ingente deficit accumulato dall'assicurazione nel settore agricolo, deficit che deriva solo in parte da squilibri tra proventi e costi dell'attività istituzionale.

Il problema di trasparenza qui segnalato, peraltro, riguarda anche le quattro sub-gestioni in cui si suddivide la gestione industria (industria in senso stretto, artigianato, terziario, altre attività).

Allegati del rendiconto 2009 espongono invero i dati economici dell'attività assicurativa di ciascuna delle quattro sub-gestioni. Ma, da un lato, la relazione di presentazione del rendiconto definisce tale esercizio frutto di mere valutazioni, e,

dall'altro, mancano indicazioni sul rapporto tra tali dati, la situazione patrimoniale e gli andamenti economici e generali di ciascun settore.

La legge si limita a prevedere che la distinzione in sub-gestioni valga ai fini tariffari, ma, per l'appunto, una separata valutazione di indole tariffaria presuppone la conoscenza dei separati "bilanci" settoriali e dei fattori che ne condizionano l'attività istituzionale.

Ne emerge la necessità di arricchire nel senso indicato le prospettazioni di bilancio e di corredo statistico, nonché di programmare anche sotto altri profili una separata evidenziazione di risultati settoriali.

In tal senso si è d'altronde espresso il CIV nella seduta del 21 luglio 2010, allorché ha preso atto dei primi dati, nel complesso positivi, emersi dal monitoraggio degli infortuni nel 2009 ed ha impartito agli organi di gestione direttive volte tra l'altro ad accelerare la realizzazione di una nuova banca dati degli infortuni in grado di evidenziare distintamente i risultati delle quattro gestioni tariffarie (analogo indirizzo era stato impartito in sede di Linee di mandato), nonché ad individuare gli ambiti territoriali e settoriali di maggiore incidenza infortunistica.

In materia di revisione del sistema di pianificazione, bilancio e controllo, è anche da tener conto delle ripetute richieste del CIV di definire modalità di rendicontazione, attraverso la realizzazione di un "cruscotto strategico", che consentano all'Organo di indirizzo e vigilanza di cogliere gli elementi indispensabili all'esercizio delle proprie funzioni.

11. I risultati della gestione nel 2009 appaiono assai favorevoli se, come è d'uso, siano confrontati con quelli del precedente esercizio. Va tuttavia tenuto conto che la gestione del 2008, come dalla Corte sottolineato nella relazione precedente, è stata influenzata da fattori eccezionali e non ripetibili in misura talmente decisiva da far ritenere che l'esercizio stesso non poteva e non può costituire termine di paragone significativo né per le gestioni antecedenti, né per quelle successive.

Nel 2009, in particolare, il risultato economico è passato da un disavanzo di 3.345,6 milioni di euro a un avanzo di 2.041,6 milioni, laddove il disavanzo patrimoniale di 2.498,4 milioni registratosi nel 2008, dopo l'avanzo faticosamente raggiunto nell'anno ancora precedente, si è ridotto a 456,8 milioni.

Ma, ove si tenga conto che i riportati e notevoli disavanzi del 2008 accusavano il peso di 5.774,5 milioni di euro per accantonamenti resi *una tantum* necessari dalla variazione del tasso di attualizzazione (e dalla rivalutazione conseguente delle riserve tecniche), il confronto tra risultati subisce un'inversione di apprezzamento, nel senso