Sul conto economico e sulla situazione patrimoniale, in particolare, hanno pesato gli effetti della riduzione dal 4,5% al 2,5% del tasso di attualizzazione, che ha comportato - al di là di una maggiorazione, a regime, delle quote annuali da accantonare nelle riserve - una rivalutazione *una tantum* (per quasi 5,5 miliardi di euro) dell'intero ammontare di quest'ultime, iscritte nel passivo della situazione patrimoniale.

Sull'eccezionale crescita, nell'anno, dell'avanzo di amministrazione (da poco più di 15 miliardi di euro a quasi 22,5 miliardi), ha inciso invece una massiccia eliminazione (quasi 4,5 miliardi di euro) dei residui passivi di stanziamento relativi a piani di impiego inattuati, eliminazione per contro neutra agli effetti economico-patrimoniali per la corrispondente eliminazione, nell'attivo, del valore computato per gli immobili in costruzione.

E' pertanto comprensibile che l'esercizio in considerazione si sia chiuso con un disavanzo economico (- 3.346 milioni di euro), apparentemente in contrasto con i costanti avanzi degli anni precedenti, ed anche con un disavanzo patrimoniale (- 2.498 milioni), dopo l'avanzo raggiunto infine nel 2007, seppur dopo una lunga e decrescente serie di saldi negativi.

Non influenzato da fattori straordinari, il conto finanziario 2008 espone invece un avanzo gestionale di 3.173 milioni di euro, con un incremento, rispetto ai dati precedenti (1.409 milioni nel 2006 e 2.254 nel 2007), trascinato in pari misura dalla crescita delle entrate contributive e dal quasi azzeramento delle spese per acquisto o riparazione di immobili.

In forte attivo, come ormai d'uso, è anche il conto di cassa, che chiude l'esercizio con un avanzo di circa 2,3 miliardi di euro e con un fondo di cassa – "congelato", come si vedrà, in conti infruttiferi della Tesoreria di Stato – giunto a commisurarsi in 14.632 milioni di euro.

3. Già nella precedente relazione la Corte ha espresso però la convinzione che per un Ente, come l'INAIL, prevalentemente assicurativo, il risultato che meglio d'ogni altro costituisce il termometro del suo stato di salute, in quanto espressivo di una visione dinamica e non statica della situazione economico-finanziaria, riguarda l'equilibrio finanziario attuariale, sulla cui base va essenzialmente valutata l'idoneità dell'organismo a fronteggiare i rischi cui l'espone la propria vocazione assicurativa e ad evitare ch'essi per contro gravino sulle generazioni future.

E' in tale ottica indispensabile che le scelte dell'Istituto, ma, anche e soprattutto quelle politico-legislative, tengano debitamente conto che la pur necessitata riduzione (dal 4,5 al 2,5%) del tasso di attualizzazione – operazione di trasparenza, che ha quantomeno avvicinato il tasso a quello, ancora assai minore, di effettiva redditività del patrimonio dell'Ente, così facendo in sostanza emergere una quota del disavanzo latente - ha ampliato notevolmente il divario tra le riserve tecniche e la parte del patrimonio dell'Ente catalogabile quale copertura delle riserve medesime.

L'insufficienza delle coperture attuariali, inoltre, potrebbe risultare aggravata dalla eliminazione, dall'attivo patrimoniale, degli immobili in costruzione (conseguenza della radiazione *ex lege* dei residui di stanziamento), il cui valore, al 60%, era computabile tra le poste costituenti copertura delle riserve ad avviso del Nucleo di valutazione e controllo strategico dell'INAIL (Nuvacost).

Secondo i criteri di calcolo suggeriti da tale organo - che non ritiene computabili tra le coperture, invece, gli immobili ad uso strumentale, in quanto di utilità non riferibile alle sole gestioni interessate dalla necessità di riserve tecniche - oltre un terzo di quest'ultime deve ritenersi privo di copertura.

Dai dati forniti dalla Direzione generale, che non conteggiava tra le coperture il valore (al 60%) degli immobili in costruzione, ma conteggia, invece, anche il valore degli immobili strumentali (2.045,2 milioni di euro), le riserve sono calcolate in 24.196 milioni (a fronte delle sole rendite) e la quota scoperta risulterebbe per contro di circa un quinto.

4. Al riguardo, la Corte osserva anzitutto, da un punto di vista formale, che la rilevanza prioritaria che è da attribuire al rapporto tra riserve e coperture meriterebbe una più trasparente evidenziazione nelle documentazioni di bilancio, nelle comunicazioni istituzionali, nella programmazione dell'Ente. Ma sottolinea soprattutto che andrebbero esplicitati - e guidati, o almeno avvalorati dai Ministeri vigilanti - i criteri di computo delle coperture, resi soprattutto ambigui, come appena constatato, dalla difficoltà di stabilire quali poste del patrimonio immobiliare dell'Istituto possano offrire adeguata garanzia.

Quanto al valore degli immobili strumentali, approfondimenti di carattere attuariale potrebbero ad esempio stabilire una quota idealmente imputabile al loro utilizzo da parte della gestione industria, principalmente interessata alla

copertura delle riserve. Seppur tuttora in attesa della programmata informatizzazione degli inventari, potrebbero inoltre rinvenirsi nell'immediato criteri condivisi per il calcolo del valore effettivo di mercato degli immobili a reddito.

Ma, dando peso alla sostanza, è importante considerare che il venir meno in contabilità degli immobili in costruzione ha comunque acuito l'abnorme tasso di liquidità cui il patrimonio dell'Ente è condannato da una normativa che, ad avviso della Corte, non sembra trarre le dovute conseguenze dalla natura assicurativa dell'Istituto.

Le forti liquidità dell'INAIL, giunte ormai a superare i 15 miliardi di euro, sono infatti obbligatoriamente depositate nella Tesoreria dello Stato (ma, ora, con eccezione di una quota del 7%) e per di più senza produrre interessi, soprattutto da quando (metà del 2009) l'esaurirsi delle operazioni di cartolarizzazione subite dal patrimonio immobiliare dell'Istituto ha indotto il Ministero dell'economia e delle finanze a chiudere d'ufficio il conto fruttifero su cui giacevano le somme derivanti dalle dismissioni immobiliari e a riversare sul conto infruttifero anche le relative risorse (2,1 miliardi di euro).

La liquidità del patrimonio accresce, di per sé, la inadeguatezza delle riserve (a fronte, ad esempio, dei rischi di inflazione); ma la riportata scelta ministeriale ancor più deprimerà la redditività del patrimonio INAIL, anteriormente calcolata in non più dello 0,8% (0,6% per la parte liquida).

5. Dalle constatazioni che precedono possono trarsi, peraltro, ulteriori conseguenze.

In primo luogo, la sussistenza e consistenza del disavanzo attuariale, più ancora che il disavanzo patrimoniale, impongono un giudizio molto prudente sulla "ricchezza", all'esterno spesso vantata, dell'INAIL e sulla possibilità che l'Ente continui ad essere utilizzato – come può anche leggersi in qualche ufficiale commento – quale "cassaforte del Tesoro", nel senso almeno che le sue liquidità sono computate a scomputo del fabbisogno complessivo. Con altrettanta prudenza, giova ripetere, devono d'altronde valutarsi sia la tempistica ed i costi dell'auspicata - e per altro verso auspicabile - estensione della tutela sociale da garantire all'infortunato, sia la possibilità di operare manovre di revisione del rapporto tra tariffe e prestazioni talora troppo disinvoltamente proposte con caratteristiche di immediatezza.

In secondo luogo, premesso che la riduzione del tasso di attualizzazione non è ovviamente "causa" della situazione di sofferenza evidenziata, ma ha solo la "colpa" di averla resa visibile, va sottolineato che la causa effettiva risiede in una serie di imposizioni legislative e governative che non soltanto hanno imbrigliato le scelte di investimento dell'Ente - dapprima vincolandole a determinati settori di edilizia pubblica, poi vietando gli investimenti e pretendendo il deposito infruttifero in Tesoreria degli accumuli di liquidità - ma, contemporaneamente, hanno anche concorso al depauperamento del patrimonio immobiliare preesistente ed alla sua preponderante traduzione in liquidità, attraverso estese operazioni di cartolarizzazione immobiliare assimilabili, nella sostanza, a svendite obbligatorie.

E' corretta, in conclusione, la richiesta in più sedi avanzata dall'Istituto di accelerare il recupero del disavanzo attuariale (e di quello patrimoniale) attraverso il ripristino di ragionevoli margini di autonomia in materia di investimenti, dal momento che le scelte restrittive imposte dalle condizioni della finanza pubblica sono tecnicamente incompatibili con gli obblighi che derivano dall'attività assicurativa svolta dall'INAIL

La pur apprezzabile apertura operata dalla legge finanziaria 2008 (possibilità di investire annualmente il 7% delle disponibilità) cozza contro il persistere della norma che vieta all'INAIL investimenti diretti ed impone forme indirette. L'Ente, che nel 2005 è stato obbligato dalla normativa sul *plafond* a disinvestire una buona parte del proprio patrimonio mobiliare, si vede dunque oggi costretto ad adottare una contrastante strategia, e cioè a investire la quota autorizzata del 7% mediante una partecipazione (operazione "mobiliare") a fondi chiusi. Modalità di investimento, questa, che teoricamente aumenta i rischi della gestione, non soltanto per la compresenza eventuale di altri gestori, talora portatori di interessi non coincidenti, ma anche per la possibilità che la gestione del fondo sia reputata nel tempo appetibile da soggetti originariamente esclusi dalla fase di costituzione, con effetti eventuali di riliquidazione degli investimenti.

6. Nel giugno 2009, il Commissario straordinario dell'Ente ha autorizzato l'attivazione delle procedure per la costituzione di un fondo chiuso di investimento, dopo aver preannunciato l'iniziativa in sede di Linee guida del Piano industriale. Su di essa, il Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV), che ne aveva già preso atto nel documento programmatico adottato in relazione al

Piano medesimo, si è espressamente pronunciato nel settembre 2009, tra l'altro proponendo la costruzione di un percorso di condivisione delle scelte future, stante la stretta compenetrazione che nella materia si profila tra problemi di carattere strategico e profili di gestione.

La delibera commissariale ha considerato utilizzabili per la partecipazione al costituendo fondo 822 milioni di euro, detraendo dal 7% delle disponibilità i 38 milioni versati sul conto di tesoreria della società Scip s.r.l., ai sensi di una disposizione (art. 43 bis l. n. 14 del 2009) che ha decretato la fine delle due grandi operazioni intervenute nei primi anni Duemila e volte alla cartolarizzazione del patrimonio edilizio reddituale degli enti previdenziali e la restituzione ad essi degli immobili invenduti, con modalità descritte nella precedente relazione.

Resta confermato il giudizio negativo che è da riservare complessivamente alle vicende Scip, alle quali ha fatto poi seguito una terza operazione di cartolarizzazione (Fip), avente addirittura ad oggetto immobili strumentali, anch'essi obbligatoriamente ceduti in proprietà ad una società e di lì in poi utilizzati dall'Ente in regime (agevolato) di locazione.

Sulle operazioni di cartolarizzazione immobiliare, in passato ampiamente e negativamente commentate dalla Corte, può qui solo ripetersi che le modalità con le quali esse sono state disciplinate, criticamente esposte anche nel contesto di una decisione del Consiglio di Stato intervenuta nel 2008, hanno sinora reso impossibile una ricostruzione attendibile degli effetti (e delle categorie di avvantaggiati), impedendo anche ogni trasparenza circa l'impatto concreto, in termini di depauperamento e di aumento del tasso di liquidità, esercitato sul patrimonio dell'Ente e, di converso, sugli equilibri attuariali.

Un'apposita indagine del Nuvacost che approfondisca tali aspetti è stata richiesta dal CIV in sede di esame della delibera istitutiva del Fondo chiuso immobiliare. Il CIV ha altresì richiesto alla struttura anticipazioni informative sulle modalità programmate di gestione degli immobili a reddito, soprattutto nella considerazione che risultano all'Ente restituiti, a chiusura delle operazioni Scip, 1817 immobili invenduti, con elevata incidenza del relativo contenzioso.

Secondo notizie fornite dal Commissario straordinario in sede di conferenza stampa (29 ottobre 2009), il costituendo Fondo chiuso potrebbe essere di esclusiva pertinenza dell'Istituto e comportare conferimenti sia in termini di risorse da investire che di immobili da gestire.

7. Seppur per un importo inferiore a quelli computati nei due precedenti esercizi (517 milioni di euro nel 2007, ma 1.224 milioni nel 2006), il risultato economico del 2008 è stato anche peggiorato dall'appostamento nel passivo di un fondo svalutazione crediti (410 milioni) finalizzato a compensare i rischi di inesigibilità dei residui attivi concernenti contributi agricoli riscossi, per conto dell'INAIL, dall'INPS.

Considerato che i crediti relativi non si prestano ad essere eliminati fin tanto che essi risultino iscritti tra i residui attivi del bilancio INPS, la prassi adottata dall'Ente non appare censurabile. Osserva però la Corte, al riguardo, che il mantenimento nei conti finanziari di residui attivi assai probabilmente destinati alla radiazione (dei due miliardi di resti riguardanti i contributi agricoli in questione, circa un miliardo si riferisce a crediti anteriori al 2000) può teoricamente alterarne la rappresentazione degli equilibri. Può aggiungersi che tale rischio è evitato dalla normativa contabile concernente gli enti locali, ai quali il d.P.R. n. 194 del 1996 (art. 6, lett. a, n. 10), chiede di iscrivere un fondo svalutazione crediti nel preventivo finanziario.

Al di là di tale particolare profilo, può dirsi che una ulteriore negatività insita nei conti INAIL, seppur non bene evidenziata dai bilanci consolidati, consiste nell'imponente indebitamento di una delle due principali gestioni dell'Istituto, quella relativa al settore agricolo, che ha quasi raggiunto nel 2008 i 31 miliardi di euro, con ritmi di crescita non alleviati da contributi statali di importo comparativamente modesto (361,5 milioni annui), mai tradottisi in flussi di cassa.

A tale debito si contrappone un credito della gestione industria, nel cui ambito, a fini tariffari, si distinguono quattro sotto-gestioni (industria, artigianato, terziario, altri settori). Un impatto quantitativamente assai più ridotto hanno sui bilanci consolidati le altre due gestioni autonome (assicurazione dei medici radiologi ed infortuni in ambito domestico), che peraltro espongono risultati positivi.

Al riguardo, la Corte ha chiarito nelle precedenti relazioni che al prodursi del disavanzo agricolo hanno nel tempo contribuito sia la progressiva riduzione degli addetti al settore economico, sia le difficoltà di esazione dei contributi, soprattutto nel comparto dei lavoratori a tempo determinato. Ma il peso di gran lunga più determinante è stato esercitato dai criteri di calcolo delle compensazioni "solidaristiche" che l'Istituto ha divisato di conteggiate a carico

della gestione industria. Le compensazioni medesime, infatti, anziché fronteggiare di volta in volta i soli disavanzi annui aggiuntivi dell'agricoltura, hanno in ciascun esercizio inglobato interessi conteggiati sull'intero ammontare del debito, con riconoscibili effetti di anatocismo. Come riferito lo scorso anno, circa due terzi del disavanzo agricolo sono imputabili all'accumulo degli interessi.

Anche per ovviare a tali anomalie, l'Ente ha deciso nel 2007, contemporaneamente alla scelta di ridurre il tasso di attualizzazione delle riserve, di ridurre dal 4,5% al 2,5% anche il tasso di interesse sulle compensazioni conteggiabile a favore della gestione industria, nonché di vietare per il futuro gli effetti di anatocismo.

La decisione, attenendo ai rapporti tra due gestioni interne, ha agito in sostanza su una realtà virtuale (nel senso che le relative partite di dare e avere non costituiscono, per ora almeno, un debito o credito civilistico), così come virtuali erano analogamente le scelte precedenti. Ma essa è andata incontro ovviamente a resistenze e critiche, pur risultando anche basata sull'osservazione dei ministeri vigilanti, secondo cui i conteggi compensativi erano (e sono), sulla carta, effettuati a carico di disponibilità (della gestione industria) giacenti, a tasso zero, sui conti di tesoreria.

La Corte fa di nuovo presente, al riguardo, l'opportunità di reperire nell'ambito del comparto agricolo, a fini di rimodulazione tariffaria, le aree produttive di certo non bisognose di interventi solidaristici. Osserva, in ogni caso, che le ripetute decisioni dell'Ente hanno effettivamente contribuito a creare le condizioni per un teorico e futuro riassorbimento, o almeno congelamento, del debito "interno", tanto che alla copertura delle quote aggiuntive di disavanzo iniziano ad essere sufficienti i contributi dello Stato.

Il problema che sembra in prospettiva profilarsi, e che renderebbe per tutti accettabile il sistema delle compensazioni, incidendo anche sulle dimensioni dello squilibrio attuariale, è quello di conferire almeno in parte al credito vantato dalla gestione industria caratteristiche di "solvibilità" tali da consentirne una catalogazione tra le coperture delle riserve tecniche.

L'idoneità del credito in questione a costituire una valida garanzia di copertura resta peraltro condizionata, al di là della teorica possibilità di garanzie approntate eventualmente da leggi dello Stato, a scenari basati su programmi di ammortamento e di consolidata restituzione annuale di quote del debito precedentemente accumulato.

In tale direzione si muovono i suggerimenti del Nuvacost, secondo cui esigenze di accresciuta trasparenza dei conti INAIL potrebbero nel frattempo suggerire modalità di esposizione dei rapporti tra gestioni in documentazione apposita, comparabile ai conti d'ordine della contabilità privatistica.

8. Il 2009 ha ereditato dall'autunno dell'anno precedente la situazione di commissariamento dell'Ente - prorogata poi fino al 31 dicembre 2009 - ma ha visto in febbraio la ritardata costituzione del *Consiglio di indirizzo e vigilanza* (CIV), dopo che, nell'ultimo scorcio del 2008, l'obiettivo del varo del bilancio preventivo 2009 era stato perseguito con un'anomala e transitoria estensione dei poteri del Commissario straordinario, chiamato anche a sostituire il CIV.

Il ritardo verificatosi, ma anche la obiettiva complessità di avviare il funzionamento di un organo composto da 25 rappresentanti di interessi diversi e per alcuni profili potenzialmente contrapposti, ha creato problemi e rischi di accavallamento e sovrapposizione tra adempimenti gravanti sul CIV (relazione previsionale e programmatica per il 2010, approvazione del consuntivo 2008, indirizzi strategici di mandato) e la scelta governativa – ricavata dal decreto di proroga del regime commissariale - di impegnare nel frattempo il Commissario straordinario a presentare in breve tempo alle autorità politiche linee guida di un "piano industriale" di ristrutturazione dell'Ente, attento anche a proporre le possibili sinergie tra Enti previdenziali e a trarne concrete economie gestionali. Dall'attuazione del piano industriale governativo riferibile al complesso degli Enti, d'altra parte, il legislatore ha addirittura preteso la realizzazione di economie complessivamente pari, in un arco pluriennale, a 3,5 miliardi di euro, prevedendo, in caso contrario, un obbligatorio (ma difficilmente proponibile, nel concreto) incremento delle tariffe.

Presso l'INAIL i problemi si sono appianati, anche per la reciproca disponibilità degli organi interessati, con la presentazione ed illustrazione del piano (*rectius*: delle linee guida sulla cui base potrà in futuro essere perfezionato il piano definitivo) anche al CIV, che su di esse ha ritenuto doveroso esprimere preliminarmente alcune considerazioni di carattere programmatico (deliberazione n. 7/2009), inviate anch'esse alla sede politica e tali da costituire un primo nucleo degli indirizzi da comprendere poi nel c.d. bilancio di mandato.

Gli accennati rischi di sovrapposizione funzionale, d'altronde, si sono almeno in parte dimostrati apparenti, dal momento che le linee guida del piano

industriale, pur non rinunciando ad esporre obiettivi dell'azione amministrativa "a legislazione vigente", tracciano soprattutto un percorso - di consolidamento delle funzioni INAIL attinenti alla prevenzione ed alla "cura" degli infortunati - che implica modifiche legislative, laddove maggiormente preoccupati di dettare indirizzi per scelte già consentite dal vigente ordinamento sono, ovviamente, gli indirizzi del CIV. Ma la notazione è utile per segnalare fin d'ora (sul problema della *governance* si tornerà poi) che anche nell'attuale situazione di commissariamento dell'Ente il pericolo di conflitti sulla delimitazione delle aree di competenza può comunque crearsi, stante l'estrema difficoltà di distinguere, in alcune materie, gli aspetti gestionali da quelli integranti scelte di indirizzo strategico.

Il CIV, dopo essersi dotato di un'organizzazione più agile, rispetto a quella precedente, ha rispettato i tempi di emanazione della relazione programmatica - presupposto per la predisposizione del bilancio preventivo 2010 - approvandone uno stralcio e riservandosi di implementarne gli indirizzi in occasione della prima variazione del bilancio stesso. Entro il mese di luglio, è pervenuto anche all'approvazione del conto consuntivo 2008 e, con una serie di osservazioni che in parte si traducono in indirizzi, si è espresso, come già notato, sulla costituzione del Fondo di investimento immobiliare ed ha concluso l'esame della documentazione sull'andamento del processo produttivo e i profili finanziari al 31 dicembre 2008.

Sono stati nel frattempo impostati e hanno avuto inizio i lavori di predisposizione del c.d. bilancio di mandato (Linee di mandato strategico 2009-2012), la cui approvazione è intervenuta il 21 ottobre 2009. Il documento è stato poi illustrato in un Convegno che ha avuto luogo presso il CNEL nella successiva data del 3 novembre.

Va in particolare qui rilevato – con riferimento alle problematiche che la Corte ritiene di interesse prioritario e condizionante - che gli indirizzi espressi dal CIV hanno tra l'altro ribadito la volontà dell'Ente di ottenere dalle Istituzioni una *maggiore autonomia in materia di scelte di investimento, allo scopo di realizzare* rendimenti più elevati "che permettano di incrementare il tasso di attualizzazione, anche al fine di favorire la riduzione delle tariffe e il miglioramento delle prestazioni". La Corte, che condivide, come più volte ripetuto, l'esigenza di consentire all'INAIL scelte autonome ed oculate di investimento, conferma che i traguardi prefigurati (incremento del tasso di attualizzazione e revisione del rapporto tariffe-prestazioni) restano subordinati al

riassorbimento degli attuali disavanzi attuariale e patrimoniale. Prende tuttavia atto che, ove e finché non siano rimossi sul piano normativo i vincoli cui soggiace l'autonomia dell'Ente, gli avanzi stabili del suo bilancio istituzionale (esuberanza dei premi rispetto ai costi delle prestazioni) si traducono in "esclusivo vantaggio della finanza pubblica e non dei soggetti del rapporto assicurativo". E che, pertanto, sempre secondo il CIV, deve ritenersi improrogabile la revisione delle tariffe, specificamente prevista dall'art. 3 del decreto legislativo n. 38 del 2000.

9. Le proposte di cui alle Linee guida del piano industriale non prendono in considerazione "accorpamenti" tra enti previdenziali, ma suggeriscono, nell'ambito di un costituendo "Polo salute e sicurezza", distinto da quello propriamente previdenziale, una forte collaborazione strategica dell'INAIL 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 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, percorso sia dalle linee del piano industriale, sia dagli indirizzi del CIV, 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, ma la realizzazione dell'iniziativa presuppone la risoluzione di alcune delicate problematiche da parte ministeriale. La prima delle case *Welfare* dovrebbe in ogni caso avere sede a L'Aquila, con collocazione peraltro ancora da individuare e con criteri di ripartizione degli spazi e dei costi ancora da decidere. Secondo specificazioni del CIV, la ricerca di sinergie tra Enti potrebbe comportare la costituzione di un'apposita cabina di regia per l'individuazione delle attività da mettere in comune e delle duplicazioni da eliminare, e, tra gli oggetti delle possibili azioni, potrebbero trovar posto anche la creazione 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*. 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 abbreviare la catena decisionale.

Ferma restando la separazione tra funzioni di indirizzo strategico ed attività gestionale, 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.

Ad avviso della Corte, premesso che per l'INAIL ogni comparazione con il passato è resa difficile dalle forti ed inusuali tensioni venutesi a creare, nella gestione precedente, tra organi istituzionali, può darsi per certo 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 ricordare nuovamente che puntuali criticità, anche nell'attuale situazione di commissariamento, possono derivare 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.

10. La presentazione del pur embrionale (per ora) Piano industriale ha di fatto riportato alla sede politica la responsabilità di tracciare le linee della preannunciata riforma complessiva del settore previdenziale. In attesa delle relative indicazioni, la priorità conferita al risparmio delle risorse, così alta da sminuire, di fatto, i valori della funzionalità, o, quantomeno, da rallentarne i tempi di attuazione, ha costretto gli Enti a mettere urgentemente in atto misure volte al realizzo di economie di spesa, idonee ad evitare che gli automatismi minacciati dalla legge finanziaria del 2007 portino ad un aumento generale delle tariffe.

Tra le misure indicate dal CIV nell'ambito dello stralcio di Relazione programmatica (deliberazione n. 11 del 1° luglio 2009), particolare importanza rivestono quelle attinenti alla logistica, che prevedono tra l'altro una più economica ed efficiente utilizzazione delle sedi di servizio, con particolare riferimento a quelle romane. La Direzione generale ha al riguardo preannunciato la presentazione di un apposito piano che punta alla concentrazione, nelle due sedi principali di via IV Novembre e di Piazza Pastore, del personale di altri uffici in atto dislocati in immobili diversi, con la conseguente possibilità di ricavare redditi dai due stabili così resi liberi.

Programmati in altre sedi sono analoghi interventi di recupero e proficua utilizzazione di sedi mal utilizzate o di immobili non occupati. Tra questi, è compreso un immobile di Guidonia nel quale s'era a suo tempo proposto di

collocare la filiale romana del Centro protesi di Vigorso di Budrio, tuttora (e fino al 31 dicembre 2010) ospitata nei locali, di pur riconosciuta inidoneità, di una Casa di cura. Non risultano essere state nel frattempo adottate dall'Ente iniziative per il tempestivo reperimento ed approntamento di una sede dotata delle caratteristiche necessarie. L'immobile di Guidonia, sul cui acquisto erano intervenute sentenze penali e di responsabilità contabile, è stato ricompreso a fine 2009 tra quelli da destinare a reddito.

Nel frattempo, l'INAIL ha dato immediata applicazione ad altre misure di contenimento della spesa, realizzando nel 2008 in diversi settori economie gestionali suscettibili di entrare a regime. Rispetto all'esercizio precedente, la spesa corrente dell'Istituto ha subito una contrazione dell'1,1 % e sono nel 2008 diminuiti, in particolare, gli oneri per acquisto di beni e servizi (-4,4%), con impegni per spese del personale sostanzialmente stabili (+0,2%). La relazione del Collegio dei sindaci che accompagna il rendiconto 2008 dà atto, inoltre, che risultano rispettati i vincoli imposti legislativamente alle spese per convegni e congressi, pubblicità, manutenzione immobili, postali e telefoniche, consulenze, autovetture di servizio.

Al di là delle economie di spesa realizzate, l'attività dell'Ente risulta d'altronde non intralciata da tensioni e, confrontata con i precedenti, sufficientemente spedita. E' stato emanato, e reso coerente con il Codice dei contratti pubblici, il regolamento di contabilità dell'Ente, con anche il regolamento per l'acquisizione in economia di lavori, beni e servizi; è stato sperimentalmente affiancata al bilancio decisionale una ipotesi di bilancio per missioni e programmi; è stato realizzato il programma di accentramento degli acquisti; sono stati intrecciati importanti rapporti convenzionali idonei a potenziare l'attività di servizio, tra cui "Linea amica", definita fiore all'occhiello dei rapporti dell'Ente con l'utenza, nonché in materia di comunicazione, formazione e diffusione della cultura della sicurezza; si è scelta una strada di rinnovo generazionale della dirigenza generale sancendo, seppur con rischi di contenzioso, il divieto assoluto di trattenimento in servizio oltre i limiti di età; il rapporto annuale sugli infortuni del 2008 è stato presentato e illustrato nel corso di una cerimonia alla Camera dei Deputati ed ha deposto per una diminuzione degli infortuni stessi, non imputabile di massima alla diminuzione degli assicurati; è stato sottoscritto, seppur non ancora con individuazione delle relative risorse, il contratto integrativo di Ente 2006-2009; una convenzione con

il Politecnico di Milano ha programmato ricerche scientifiche nel campo della riabilitazione con esiti eventualmente brevettabili.

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 infine 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, il CIV, rilevando una residua genericità degli obiettivi gestionali, ha tra l'altro ritenuto necessaria la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto con la Direzione generale per la verifica degli indicatori utili, la costruzione di un "cruscotto strategico" e l'individuazione dei parametri macro di contabilità analitica.

Sull'esigenza di accelerare lo studio e l'attivazione di una contabilità analitica, idonea tra l'altro a completare la costruzione del bilancio per missioni e programmi, insistono gli indirizzi del CIV, alle cui raccomandazioni di opportunità la Corte aggiunge quella di valutare le scelte relative anche nella prospettiva (Polo della salute e sinergie) di più stretti rapporti con altri Enti.

11. Il portafoglio delle aziende interessate dall'attività assicurativa dell'Istituto ha evidenziato nel 2008 un ulteriore lieve aumento (da 3.130.580 aziende assicurate nel 2007 alle 3.141.623 aziende nel 2008), similmente al numero delle corrispondenti posizioni assicurative territoriali (PAT), passate da 3.777.003 del 2007 a 3.804.362 nel 2008.

Dal Rapporto annuale sugli andamenti infortunistici, emerge che gli infortuni denunciati nel corso dell'anno sono stati 874.940, contro i 912.615 del 2007. Più in particolare, la diminuzione risulta concentrata nel settore dell'industria e dei servizi (790.214 denunce, a fronte di 826.312 nel 2007), mentre 53.278 denunce hanno riguardato il settore agricolo, contro i 57.155 del

2007. Un aumento, per contro, si registra per i dipendenti statali, con 31.448 denunce, a fronte di 29.148 nel 2007.

Le 290.000 aziende coinvolte nel fenomeno infortunistico (delle quali 111.500 artigiane e 178.500 industriali) rappresentano il 7,6% di quelle assicurate. Di esse, 206.000 registrano un solo infortunio.

Nonostante l'allarme sociale sollevato da alcune tragiche e specifiche vicende, la flessione degli infortuni registratasi del 2008 (-4,1%), che d'altronde conferma e rafforza il *trend* degli esercizi precedenti (-1,7 e -1,3 %) è significativa perché i dati Istat segnalano nell'esercizio una crescita (+0,8%) del numero degli occupati. In comparazione anche con i dati di altre realtà nazionali, appare lecito, pertanto, condividere le supposizioni dell'Ente circa una certa efficacia delle azioni preventive poste in essere, pur ovviamente auspicandone il potenziamento a fronte di dati che tuttora possono ritenersi raccapriccianti.

Alla flessione degli infortuni, si contrappone l'andamento tendenzialmente crescente segnato per contro, nell'ultimo triennio, dalle denunce riguardanti malattie professionali, che dai circa 26.700 casi del 2006, e dai 28.700 del 2007, hanno nel 2008 riguardato 29.704 casi, di cui 280 mortali.

Ad avviso dell'Istituto, il dato non segnala peraltro peggioramenti nelle condizioni di salubrità degli ambienti di lavoro, ma è "più verosimilmente riconducibile ad una progressiva quanto auspicata emersione del fenomeno", derivando tra l'altro le tecnopatie non da cause c.d. "violente", come gli infortuni, ma da "cause lente", che possono manifestarsi anche a distanza di anni dalla cessazione dell'attività lavorativa.

Sotto il profilo normativo, va segnalata l'emanazione del decreto ministeriale 14 gennaio 2008, con il quale è stato aggiornato l'elenco delle malattie professionali con obbligo di denuncia da parte dei medici, nonché del decreto 9 aprile 2008, col quale sono state approvate le nuove Tabelle delle malattie professionali che beneficiano della "presunzione legale di origine".

Tali Tabelle, accogliendo gli studi più recenti, comprendono anche le malattie muscolo-scheletriche causate da sollecitazioni biomeccaniche che, oltre ad essere sempre più diffuse tra i lavoratori, tendono a capovolgere il rapporto tra malattie professionali "tabellate" e "non tabellate", invertendo il rapporto a favore delle prime e così garantendo maggiore tutela ai lavoratori.

Tra le patologie tradizionali, resta inalterato il rilievo dell'asbestosi, con circa 600 casi l'anno – per essa, il periodo di latenza, anche di 40 anni, potrebbe comportare un picco di manifestazioni intorno al 2025 - e della silicosi (quasi 300

casi nel 2008), che però ha mostrato un *trend* discendente nell'ultimo quinquennio.

Quanto alle malattie professionali di natura psichica, s'era fatto riferimento nelle precedenti relazioni alla problematica dei disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro (*mobbing)* e ai ricorsi giurisdizionali prodotti contro i provvedimenti dell'Ente che riservavano a tale malattia, non tabellata, un trattamento basato su presunzione. Il TAR del Lazio, con sentenza 5454 del 2005, aveva ritenuto che l'INAIL avesse integrato "surrettiziamente il complesso delle malattie c.d. tabellate (...) in pratica eludendo l'accertamento del nesso di causalità". La sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato con decisione n. 1576 del 17 marzo 2009.

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'amianto, 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 interessati.

12. La principale innovazione intervenuta nel 2009 sul piano legislativo proviene dalle "correzioni" al decreto legislativo n. 81 del 2008 apportate dal decreto legislativo n. 106 del 2009, che hanno aperto la strada ad una rimodulazione, in via convenzionale, del riparto di competenze tra INAIL e Servizio sanitario nazionale (SSN), intesa a garantire ad infortunati e tecnopatici una tutela integrata, estesa a prestazioni sanitarie riabilitative non ospedaliere.

Come rilevato nella scorsa relazione, la realizzazione dell'obiettivo ora accennato, spesso designato anche come "presa in carico", da parte dell'INAIL, dell'infortunato sul lavoro, comporta necessariamente una revisione di confini tra attività sanitaria dell'Istituto (e relativi costi) e attribuzioni del SSN. Ma una tale