

ministeriale pubblicato il 21 maggio 2008 e produrrà pertanto effetti sul consuntivo dell'esercizio stesso e sui conti successivi.

Motivazione apparentemente prioritaria della decisione adottata risulterebbe la riduzione dei disavanzi della gestione "agricoltura", a carico della quale erano per l'appunto calcolati al 4,50% gli interessi sulle somme anticipate dalla gestione "industria". Ma deve essere chiaro che la richiamata delibera del 2007 ha adottato due scelte solo apparentemente connesse, nel senso che la misura del tasso di remunerazione delle anticipazioni della gestione "industria" ben potrebbe non coincidere con quella del tasso di attualizzazione. Prova ne è che gli interessi a carico della gestione "agricoltura" sono stati computati al nuovo tasso del 2,50% fin dal 1° gennaio 2007, laddove l'applicazione del nuovo tasso di attualizzazione, subordinata al decreto ministeriale di recepimento, produrrà conseguenze contabili, come già detto, solo a partire dal consuntivo 2008.

Le scelte inerenti al tasso di attualizzazione, d'altra parte, si effettuano sulla base della redditività effettiva degli investimenti, nel senso che, se quest'ultima è inferiore al tasso di attualizzazione (o se i capitali accantonati sono inferiori alle riserve tecniche occorrenti), si crea un disavanzo finanziario attuariale destinato a tradursi, se non siano adottate tempestivamente misure correttive, in un deficit di cassa.

Al di là, dunque, dei suoi effetti "interni", di riequilibrio tra due distinte gestioni, la riduzione del tasso di attualizzazione - tra l'altro suggerita da interventi ministeriali, che sottolineavano anche l'esigenza di pervenire a rappresentazioni corrette e veritiere del bilancio - si presta ad essere considerata operazione di sana e trasparente gestione, intesa ad allineare la capitalizzazione delle rendite alla redditività effettiva degli investimenti ed a fare emergere una parte aggiuntiva, prima latente, del disavanzo attuariale (e delle passività patrimoniali).

La scelta può inoltre considerarsi coerente con i criteri prudenziali che necessariamente presiedono a tal genere di esercizi ed in linea con quanto dalla legge prescritto per le assicurazioni sulla vita del settore privato, secondo cui il tasso tecnico fissato dall'Isvap non può superare il 60% del saggio dei prestiti obbligazionari dello Stato.

Ma va anche doverosamente riferito che il CIV, pur dopo aver partecipato ai lavori dell'apposita Commissione mista che aveva elaborato la proposta, ha, in sede di relazione al bilancio 2008, chiesto un ritorno al tasso precedente, designando l'operazione quale ufficiale riconoscimento dell'incapacità degli organi di amministrazione di ricavare dal patrimonio dell'Ente ricavi comparabili a quelli di mercato.

Chiamato, a posteriori, a stimare gli effetti dell'operazione, il Nuvacost, pur lamentando, come si è detto, la difficoltà di usufruire di stime extra-contabili in ordine al valore di mercato degli immobili dell'Ente (e dopo aver rilevato che disposizioni legislative impediscono all'Ente di adottare autonome opzioni in materia di investimenti), ha osservato che il nuovo tasso del 2,50% risponde ai requisiti di una valutazione prudentiale (riduzione del 40% dei valori medi di mercato) e si avvicina al rendimento medio effettivo del patrimonio mobiliare e immobiliare dell'Ente che risulta dell'1,14% nel 2005-2006, ma che salirebbe al 2,50% ove non fossero congelate in Tesoreria unica le ingenti disponibilità di cui si è detto (12,1 miliardi di euro a fine 2007, dei quali 10 su conti infruttiferi; ma previsione di oltre 14 miliardi nel 2008).

Effetto della riduzione, sul piano attuariale, è l'incremento delle riserve tecniche (o matematiche) da porre al passivo dello stato patrimoniale e, di conseguenza, un incremento del disavanzo finanziario attuariale che aveva negli anni più recenti mostrato segni di decremento. In particolare, secondo una simulazione della Consulenza statistica attuariale, le riserve tecniche che al 4,50% sono state pari a 18.232 milioni al termine del 2007, al tasso del 2,50% andrebbero computate a fine 2008 in 23.574 milioni, con una differenza di 5.342 milioni, destinata leggermente ad incrementarsi negli anni successivi.

Al termine del triennio 2008-2010, le riserve ammonteranno presumibilmente a 24.690 milioni. Ove per gli immobili locati, conteggiati contabilmente in 1.166 milioni circa, sia congruo considerare il riportato valore di 2.040 milioni, e ove si tenga conto di 4.934 milioni conteggiabili per il 60% degli immobili in costruzione (oltre che di 428 milioni di valori mobiliari e di almeno 13 miliardi di risorse liquide), il disavanzo attuariale potrebbe essere stimato in 3.359 milioni, in luogo dei 16.359 altrimenti ipotizzabili.

Il Nucleo stima altresì che il disavanzo patrimoniale al termine del 2008 potrà essere contenuto in 2.834,09 milioni (si presume che l'avanzo economico al netto delle rivalutazioni possa raggiungere i 2.017,65 milioni). Tali cifre, come si vedrà, hanno trovato sostanziale conferma nei dati di pre-consuntivo presi in considerazione nel bilancio preventivo 2009.

Le valutazioni del Nucleo ritengono tuttavia che il disavanzo patrimoniale conseguente all'operazione potrà essere recuperato e tradursi in un pur contenuto avanzo già nel 2010, o anche prima, ma che tempi più lunghi (entro il 2012) occorreranno per il riassorbimento del disavanzo finanziario attuariale.

La Corte ritiene al riguardo di osservare che, almeno sino al riassorbimento di tale disavanzo, le disponibilità dell'Ente giacenti in Tesoreria unica dovrebbero ritenersi per intero vincolate alla funzione di garanzia delle riserve tecniche e che esse, pertanto, ad

altro scopo non potrebbero essere destinate – o ad altri fini computate – se non ad investimenti redditizi dell'Ente, idonei a coprire la quota dei rischi capitalizzati. Tale conseguenza, che può anch'essa aver contribuito ad orientare la scelta del minor tasso di attualizzazione, rende tra l'altro meno comprensibili, almeno in teoria, la suddetta "sterilizzazione" dei flussi di cassa nonché la permanenza di vincoli agli investimenti di un Ente che agisce nel settore assicurativo.

È doveroso tuttavia aggiungere che, sul risultato dei calcoli di cui sopra, verranno ad incidere – in senso positivo – le conseguenze dei nuovi limiti imposti agli investimenti immobiliari dalla legge finanziaria per il 2008 e, in particolare, gli effetti dell'azzeramento dei residui di stanziamento inerenti a piani di impiego non validati da verifiche di congruità tecnico-economica.

6. Le simulazioni ed i computi sopra riportati presuppongono ovviamente che nessuna modifica subiscano premi e prestazioni assicurative. Di regola, nel privato, i costi di una modifica del tasso tecnico si riversano sulla clientela, attraverso innalzamento dei premi e/o riduzione degli indennizzi. Ma né la prima, né, tanto meno, la seconda misura sono nella specie ipotizzabili, anzitutto in considerazione delle finalità esclusivamente sociali perseguite dall'Istituto e del fatto che il pagamento dei premi grava prevalentemente su soggetti (imprese) diversi da quelli beneficiari delle prestazioni; in secondo luogo per il ripetuto e fisiologico conseguimento di avanzi economici che semmai potrebbe suggerire manovre inverse.

È utile al riguardo rilevare che, in esito ad un dibattito socio-politico acceso sulla riduzione dei costi del lavoro, disposizioni della legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi 364 e 365) hanno in verità impostato un procedimento finalizzato annualmente alla revisione automatica dei premi INAIL, in presenza di accertate variazioni (favorevoli) dei parametri di riferimento.

La legge poneva tuttavia il limite del mantenimento degli equilibri finanziari complessivi delle gestioni INAIL e dell'assenza di effetti sui saldi della finanza pubblica. L'ambiguità di tale formulazione induceva il Consiglio di amministrazione dell'Ente dapprima a chiedere ai Ministeri vigilanti una valutazione circa le modalità con cui valutare l'impatto sui saldi e poi, in assenza di risposte, ad approvare le linee guida per la revisione dei premi, pur subordinando l'operatività della delibera (n. 86 del 23 febbraio 2006) al giudizio dei Ministeri stessi.

Il successivo 28 febbraio, nel dare attuazione ad un indirizzo del CIV che reputava indispensabile abbinare all'abbassamento dei premi anche un miglioramento delle prestazioni (i calcoli delle strutture tecniche ritenevano disponibili per il finanziamento di

tali scelte una cifra superiore a 1.300 milioni di euro), il CdA (delibera n. 87) varava direttamente un innalzamento degli indennizzi per danno biologico e, auspicandone il recepimento da parte di una fonte legislativa, proponeva anche un piano per un generale miglioramento delle prestazioni.

Alla delibera del 23 febbraio non faceva tuttavia seguito il decreto ministeriale di ufficiale variazione tariffaria, per dichiarate esigenze di carattere generale collegate al deterioramento dei conti pubblici nazionali. E la conclusione della legislatura, che all'epoca delle due delibere del CdA era imminente, ne cancellava ogni traccia.

Resta il fatto che il meccanismo automatico di revisione tariffaria, in parte ripetitivo di quello previsto dal decreto legislativo n. 38 del 2000, è tuttora operante e che la sua mancata attivazione è giustificabile solo se si assume che la formula utilizzata dalla finanziaria 2006 intende destinare alla revisione dei premi soltanto *surplus* strutturali. Da ciò conseguirebbe che gli avanzi economici della gestione INAIL restano ora vincolati, soprattutto per effetto delle decisioni assunte in materia di tasso di attualizzazione, al riassorbimento del disavanzo finanziario attuariale.

La permanenza di quest'ultimo e la circostanza che le disponibilità liquide giacenti in Tesoreria unica, alimentate dagli avanzi di cassa annuali, costituiscono garanzia delle riserve tecniche, allontanano pertanto anche i tempi di una possibile revisione tariffaria e costringono ad una valutazione preliminare assai rigorosa dei costi di un eventuale miglioramento delle prestazioni o, anche, di una estensione dei compiti istituzionali dell'Ente.

Di alcune misure, di parziale revisione tariffaria e miglioramento delle prestazioni, adottate dalla legge finanziaria 2007, si darà conto nel capitolo dedicato all'attività istituzionale.

7. Quanto si è in precedenza rilevato comprova che alla realizzazione di condizioni per un graduale riequilibrio dell'andamento economico-finanziario delle due principali gestioni in cui si suddivide quella complessiva dell'Istituto ha di fatto mirato la sola (e autonoma) decisione di abbassare al 2,50% anche il tasso di remunerazione delle anticipazioni operate a danno della gestione "industria", al cui interno si individuano quattro "sotto-gestioni": industria (in senso stretto), artigianato, terziario, altri settori.

I disavanzi finanziari, economici e patrimoniali della gestione agricoltura, soprattutto imputabili al comparto dei lavoratori autonomi, costituiscono in verità un problema di vecchia data, non risolto da previsti e specifici contributi statali, strettamente connesso alla costante diminuzione degli addetti alle lavorazioni del settore e che

motivazioni sociali impediscono, ovviamente, di risolvere attraverso una generalizzata revisione in aumento dei premi.

La scelta di "solidarietà" che destina alla copertura dei disavanzi agricoli, seppure soltanto "sulla carta", una parte dei premi riscossi dagli operatori di altri settori, pone non di meno problemi comprensibili, anche in relazione ad aree di imprenditorialità agricola caratterizzate da elevati profitti, tanto che meritano riflessione le proposte di una graduazione selettiva dei premi, tale da restringere l'area della solidarietà.

L'abbassamento al 2,50% del tasso di interesse sulle anticipazioni, in ogni caso, nasce non soltanto dall'invito ministeriale a tener conto che le anticipazioni stesse si riferiscono, figurativamente, a disponibilità della gestione industria depositate in Tesoreria unica senza interessi, ma anche dall'indirizzo impartito dal CIV nel 2006 (deliberazione n. 29) di individuare criteri oggettivi per la corretta ripartizione degli interessi derivanti dalle anticipazioni in parola.

Ulteriormente decisiva è stata la considerazione che il debito maturatosi negli anni a carico dell'agricoltura (giunto ad oltre 27 miliardi nel 2008) è costituito per una parte preponderante - circa due terzi - proprio dagli interessi, così che i relativi conteggi "interni" dell'Ente risultano gonfiati da effetti perversi di anatocismo (gli interessi sono annualmente calcolati sull'intero debito, e non soltanto sul suo incremento annuo).

È dato in ogni caso presumere che la finalità pubblica indirettamente perseguita e nel cui ambito va inquadrata l'operazione (riduzione dell'interesse al 2,50%) sia quella di rendere gradualmente "esigibile" il credito figurativo vantato dalla gestione industria, nella prospettiva anche di poterne tener conto, seppure in un futuro non certo prossimo, nel calcolo delle garanzie per le riserve tecniche, considerato che quest'ultime riguardano esclusivamente la gestione "industria".

8. Nel consuntivo 2006, come già accennato, l'avanzo economico dell'Istituto ha subito una drastica riduzione, rispetto all'esercizio precedente, a causa di un'anomala operazione effettuata sui residui attivi attinenti a contributi riscossi dall'INPS per conto dell'INAIL. L'entità complessiva dell'operazione è stata di 1.223,97 milioni di euro ed ha riguardato in misura prevalente (989,64 milioni) la gestione dell'agricoltura, il cui disavanzo economico ha così subito un ulteriore deciso peggioramento.

Come sottolineato da documenti del Nucleo di valutazione e controllo strategico, l'anomalia dell'evento consiste nelle modalità contabili utilizzate (la svalutazione è stata effettuata in modo indiretto, mediante iscrizione di una posta corrispondente nel fondo di svalutazione crediti) e nella sua straordinarietà, posto che da tempo i suggerimenti del

Nucleo indicavano l'esigenza di monitorare – d'intesa con l'INPS - l'effettività esigibilità dei contributi e di alimentare gradualmente il fondo svalutazione crediti.

Una rinegoziazione della convenzione tra i due Enti, per una più puntuale valutazione dei contributi incassati e della loro esigibilità, è stata anche richiesta dal CIV, in sede di indirizzi riguardanti il consuntivo 2006.

Nel 2007, un'analoga svalutazione dei crediti ex INPS è stata conteggiata per il minore importo di 516,75 milioni di euro, ciò che ha contribuito a determinare un avanzo economico, al termine dell'esercizio, doppio rispetto a quello del 2006. La relazione al consuntivo, che lamenta ancora difficoltà, soprattutto inerenti ai contributi agricoli, assicura che è stato realizzato l'allineamento tra le scritture contabili dei due Istituti.

Al di là delle iniziali motivazioni, che facevano riferimento ad una delibera del CdA che demanda al Direttore generale il compito di aggiornare annualmente i coefficienti massimi di inesigibilità dei crediti, le operazioni in argomento hanno perseguito l'intento di allineare i dati contabili INAIL a quelli, corrispondenti, dell'INPS ed hanno reso maggiormente veritiere le rappresentazioni di bilancio.

È anche vero, peraltro, che situazioni di disallineamento tra scritture contabili e realtà amministrativa hanno continuato del pari ad inficiare anche la rappresentatività del dato relativo ai residui passivi, gonfiato da ingenti stanziamenti per piani di investimento di improbabile attuazione. Contro l'iscrizione in bilancio di tali passività, almeno in parte di carattere puramente formale, si sono mosse osservazioni del Nuvacost. La legge finanziaria 2008, come già ricordato, ha comportato di fatto l'azzeramento dei residui di stanziamento.

9. Alcune aperture legislative, la maggior parte delle quali provenienti da disposizioni del d. lgs. n. 38 del 2000, hanno realizzato, seppure in misura ancora iniziale, quell'estensione dei compiti dell'INAIL che potrebbe portare, come ipotizzato da disegni di legge all'esame del Parlamento, alla costruzione di "un ente gestore dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, al quale siano attribuiti anche i poteri, i compiti di vigilanza e di controllo nonché le relative strutture di prevenzione, cura e riabilitazione di competenza del Servizio sanitario nazionale".

Le aperture di maggiore rilievo sociale, come meglio si vedrà in prosieguo, hanno riguardato il riconoscimento del c.d. danno biologico - grazie al quale la tutela infortunistica si è sganciata dai vincoli connessi al concetto di diminuzione della capacità lavorativa - nonché la previsione di stanziamenti finalizzati ad azioni di prevenzione e di riabilitazione degli infortunati.

La strada così tracciata ha per traguardo la costruzione di una mappa dei rischi e la revisione, al di là di episodiche soluzioni convenzionali, dei confini tra ambiti di azione dell'INAIL e del Servizio sanitario nazionale (SSN).

Lo sforzo dell'Istituto di dare spazio a tale prospettiva istituzionale si è soprattutto esercitato, come testimoniato dalle precedenti relazioni della Corte, nel campo della prevenzione, attraverso azioni di formazione e partecipazione a progetti informativi, e anche con la mappatura degli andamenti infortunistici. Ma, nei limiti consentiti dalle attuali competenze del SSN, non sono mancate iniziative intese a potenziare l'attività più propriamente sanitaria dell'Istituto, con riferimento particolare alla produzione protesica e, più in generale, ai profili riabilitativi.

Funzioni nel settore della prevenzione sono inoltre esercitate dall'Istituto mediante il finanziamento di programmi finalizzati da piccole e medie imprese al potenziamento della sicurezza e dell'igiene del lavoro, oltre che di progetti di formazione e informazione nel settore.

Tra le innovazioni apportate dal decreto legislativo n. 38 del 2000, un cenno particolare va qui dedicato al finanziamento "sperimentale" di progetti inerenti al reinserimento di infortunati nella vita lavorativa ovvero all'abbattimento delle barriere architettoniche nelle sedi di medie o piccole imprese. L'art. 24 del decreto aveva a tali o ad analoghe finalità (c.d. progetti sperimentali) finalizzato 150 miliardi di lire (pari a 77,3 milioni di euro) nel triennio 1999-2001, di fatto subordinando ad una serie di non semplici adempimenti amministrativi l'avvio concreto degli interventi.

Nelle relazioni precedenti la Corte ha riferito sui risultati di tale attività di gestione, imputandone i ritardi iniziali anche alla difficoltà dell'Ente di adeguarsi al nuovo compito. La Corte, prendendo atto che il riferimento al triennio di sperimentazione non era dall'Ente ritenuto un limite temporale alla utilizzazione degli stanziamenti (sull'intera somma prevista dalla legge è stato assunto un c.d. impegno di stanziamento, tale da tradurre in residui anche le somme non concretamente impegnate), ha ripetutamente avvertito che il carattere dichiaratamente sperimentale della gestione conferiva tuttavia rilievo all'allontanarsi nel tempo del triennio di iniziale riferimento. Ha peraltro riconosciuto l'importanza, anche prospettica, dell'innovazione legislativa ed ha auspicato una accelerazione della fase attuativa e l'intervento di norme che conferissero agli interventi carattere di stabilità.

La legge finanziaria del 2007, tuttavia, ha operato una scelta del tutto diversa, prevedendo (art. 1, comma 626) che siano utilizzate per il finanziamento di progetti di abbattimento delle barriere architettoniche presso gli Istituti scolastici di primo e secondo

grado “anche le risorse che si rendessero disponibili a conclusione delle iniziative di attuazione” degli interventi di cui al predetto art. 24 del d. lgs. n. 38 del 2000.

Gli organi di amministrazione dell'Ente, supportati dal Collegio sindacale, hanno evidentemente interpretato la nuova disposizione nel senso della facoltà del CIV di devolvere residualmente, alla nuova categoria di interventi, anche una parte delle risorse stanziata dall'art. 24. Ma la Corte, nella relazione sull'esercizio 2005, ha osservato che la lettera della disposizione stessa era nel senso di devolvere alle sopraggiunte finalità “le” risorse e, pertanto, tutte le risorse inutilizzate ex art. 24.

La formulazione legislativa - è d'obbligo qui aggiungere - proprio nel presupporre una residua utilizzabilità delle risorse stesse, ha voluto presumibilmente evitare che per i residui di stanziamento in argomento si ponesse il problema del decorso del triennio di sperimentazione.

A fronte di una deliberazione del CdA, successiva alla finanziaria 2007, che apportava modifiche al regolamento attuativo del 2000, la Corte ha poi considerato che la finalità della nuova disposizione non poteva certo essere quella di congelare e rendere inutilizzabili, anche per il tempo richiesto dagli adempimenti preliminari della nuova funzione, le cospicue risorse disponibili per scopi di così alta valenza sociale. E che, pertanto, la “conclusione” degli interventi ex art. 24 veniva a coincidere con il concreto avvio degli interventi nuovi, coerentemente all'uso del congiuntivo da parte del legislatore.

La Corte ha insistito nell'auspicare intanto un intervento legislativo idoneo quantomeno a supportare un'interpretazione meno rigorosa e più orientata al soddisfacimento di esigenze sociali.

In assenza di tale intervento, l'Ente, dopo un periodo di riflessione, ha peraltro reperito *aliunde* il finanziamento dei nuovi interventi (100 milioni di euro, dei quali dapprima solo 30, ma ora 50 nel 2008) e, in sede di bilancio preventivo del 2008, ha conteggiato ancora tra i resti del relativo capitolo di bilancio anche (e tutte) le disponibilità non ancora impegnate ex art. 24. Preso poi atto che Ministeri vigilanti ed organi di controllo non sollevavano al riguardo immediate obiezioni, ha ritenuto condivisa un'interpretazione intesa a privilegiare esigenze di logica sociale e ha portato avanti nuovi progetti di finanziamento attuativi dell'art. 24 anche dopo l'avvio concreto degli interventi disciplinati dal comma 626.

L'eccezionalità di tale interpretazione estensiva pretenderà un livello parimenti eccezionale di rigore nella individuazione degli interessi sociali da fronteggiare in ogni singola fattispecie e in sede di verifiche sull'attuazione degli interventi.

Di ambedue le tipologie di attività sopra considerate si tornerà a parlare nel capitolo dedicato all'attività istituzionale dell'Ente. Ma va qui aggiunto che i due Ministeri vigilanti, esprimendosi in occasione di una tardiva approvazione della seconda variazione del bilancio 2008, hanno anch'essi opinato che l'interpretazione letterale del comma 626 rende non più percorribile la strada dell'art. 24. L'Istituto ha deciso di non approvare ulteriori progetti, in attesa di approfondire con le autorità vigilanti la possibilità di interpretazioni meno preclusive.

10. Con delibera n. 22 del 30 ottobre 2007, il CIV, direttamente sostituendo un allegato di una precedente delibera del CdA (n. 183 dell'8 maggio 2006), ha disciplinato il "Processo di pianificazione, programmazione, bilancio, budget e controllo" dell'Istituto, dettando "Linee guida per l'innovazione e l'adeguamento ai principi del D.P.R. n. 97 del 2003".

Nonostante le semplificazioni in tale occasione apportate alla precedente disciplina, il quadro dell'attività di programmazione dell'Ente permane complesso, in quanto impostato su diversi adempimenti reciprocamente collegati, ciò che peraltro testimonia della meritoria attenzione dedicata alle relative problematiche. È poi da considerare che la complessità del sistema dipende non soltanto dalla periodicità di alcuni adempimenti e dall'intreccio di competenze (CIV, CdA, Direzione generale), ma anche, e soprattutto, dall'intento di stabilire un collegamento tra programmazione e pianificazione per obiettivi e programmazione finanziaria, scandita dalle vicende tipiche del bilancio (relazione programmatica, bilancio di previsione, variazioni, assestamento, rendiconto).

Documento di base resta il programma generale e le linee di indirizzo, la cui tempistica era nel precedente sistema annualmente collocata nel mese di maggio, ma che la delibera n. 22 ha tramutato in un "bilancio di mandato", da adottare entro sei mesi dall'insediamento dell'organo.

Nel corso di ciascun anno, lo sviluppo degli adempimenti programmatici si apre poi con il varo, entro il 20 aprile, della relazione programmatica del CIV, mentre, entro il 20 maggio, sulla base delle linee di indirizzo e della relazione programmatica, è emanata la circolare di programma della Direzione generale, che tra l'altro fissa gli obiettivi di produzione. Dopo la predisposizione (CdA) e approvazione (CIV) dell'assestamento, rispettivamente entro il 30 giugno e il 30 luglio, e l'approvazione da parte del CIV del rendiconto dell'esercizio precedente (30 luglio), seguono, entro il mese di ottobre, la predisposizione da parte del CdA e l'approvazione da parte del CIV del bilancio preventivo e del piano pluriennale. A dicembre si colloca l'approvazione del CdA dei programmi-

budget emergenti dalla programmazione delle singole strutture, (l'approvazione dei budget da parte della Direzione generale segue entro il 10 gennaio).

Il tutto, peraltro, è accompagnato da verifiche semestrali (riferite al 30 giugno e 31 dicembre) dello stato di realizzazione degli obiettivi derivanti dal piano pluriennale, verifiche predisposte dal CdA ed approvate dal CIV (ottobre e marzo, rispettivamente), nonché da verifiche trimestrali sull'andamento produttivo e i profili finanziari, delle quali quelle riferite alle scadenze di marzo e settembre sono compilate per schede analitiche, con segnalazione delle criticità e delle misure adottate, e quella riferita al 31 dicembre reca informazioni sui dati di preconsuntivo dell'anno precedente.

Le date di predisposizione (CdA) ed approvazione (CIV) delle verifiche trimestrali sull'andamento produttivo sono, rispettivamente, 30 aprile e 31 maggio per la relazione sul primo trimestre, 10 settembre e 30 ottobre per quella di metà esercizio, 15 novembre e 10 dicembre per la relazione riferita al termine di settembre, 28 febbraio e 31 marzo per la relazione di fine anno.

Il piano pluriennale, può qui aggiungersi, definisce l'insieme degli obiettivi operativi da perseguire per il conseguimento degli obiettivi strategici. Le verifiche semestrali, che valutano *in progress* la coerenza tra obiettivi strategici e obiettivi operativi, sono indipendenti e aggiuntive rispetto alle relazioni trimestrali sull'andamento produttivo e sui profili finanziari, previste dall'art. 43 del regolamento di organizzazione dell'Ente e attraverso le quali il CIV verifica la rispondenza dell'attività di gestione e dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ed alle linee guida.

Premesso che ulteriori notizie saranno fornite, nell'ambito del capitolo sull'organizzazione e il personale, nel paragrafo dedicato ai controlli, deve dirsi che sull'intreccio di adempimenti ora esposto alcune osservazioni critiche sono state mosse sia dal CIV, sia dal Nuvacost.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha più volte sottolineato, quanto alle verifiche di risultato, la persistenza di elementi di indeterminatezza e di genericità, stigmatizzando i ritardi della struttura tecnica quanto all'attivazione di un sistema di contabilità analitica. In relazione al piano pluriennale 2007-2009, il Nuvacost ha da parte sua rilevato che l'analisi qualitativa non risulta supportata da verifiche sulle variazioni economiche e finanziarie connesse e che ciò impedisce di realizzare un modello adeguato di analisi costi-benefici.

A proposito, poi, dei rapporti della Direzione generale sugli andamenti del processo produttivo, il Nucleo ha riscontrato una soverchia parcellizzazione degli obiettivi primari (135) e delle attività (335), ma anche carenze sul piano della misurabilità di

obiettivi e risultati alle quali suggerisce di ovviare con la formulazione degli obiettivi in termini di costi standard e con la rilevazione degli scostamenti.

Strumento indispensabile per tale salto di qualità resta, tuttavia, anche ad avviso del Nucleo, l'impostazione di un sistema di contabilità analitica e budgetaria, che presso l'Ente non è ancora attivato.

Nel condividere tale ultima esigenza, del resto in passato più volte rappresentata, la Corte esprime l'opinione che, al di là dei perfezionamenti che indubbiamente devono essere ancora realizzati (ma alcune modifiche sono state già apportate agli inizi del 2009 dal nuovo testo del regolamento di contabilità), il sistema tracciato disegna un percorso accettabilmente volto a garantire la trasparenza dei processi decisionali e a rendere ostensivi i criteri di misurazione dei risultati.

A potenziare ulteriormente tali positivi risultati, una delibera del CIV del luglio 2006 ha programmato e disciplinato la predisposizione biennale di un "Bilancio sociale" avente la funzione di fornire un periodico rendiconto in ordine alle aree di maggiore incidenza dell'attività dell'Istituto nel campo sociale, evidenziando per ogni tematica i risultati e gli scostamenti rispetto agli obiettivi dichiarati, le criticità emerse e le misure correttive da suggerire. Le direttive del CIV sono nella direzione di coinvolgere, nella predisposizione del documento, i portatori di interesse, a livello nazionale e territoriale, nonché Comitati consultivi provinciali, che di fatto costituiscono emanazione del Consiglio.

Il primo e, per certi aspetti, sperimentale "Bilancio sociale" varato successivamente a tale delibera, ha riguardato il biennio 2005-2006 ed è stato approvato dal CIV il 3 dicembre 2007. Il documento largamente utilizza, per la misurazione dei risultati, gli obiettivi espressi dalla Carta dei servizi dell'Istituto, in termini anche di tempistica delle prestazioni e di rapporti con datori di lavoro e parti sociali. Prende in considerazione, tra le criticità di carattere generale, la mancata istituzionalizzazione, nel biennio, degli istituti approntati dal d. lgs. n. 38 del 2000 nel settore della prevenzione, ma sottolinea la previsione, da parte della legge-delega n. 123 del 2007, di una promozione "della cultura e delle azioni di prevenzione".

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

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

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

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

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

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

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

Si raddoppia, inoltre, l'avanzo economico (da 796 a 1.593 milioni di euro), nonostante un residuo ma ancor notevole appesantimento dovuto al riallineamento dei crediti ex INPS, e, per la prima volta, si realizza a fine 2007 l'assorbimento dei persistenti

e precedenti disavanzi patrimoniali, con un conto del patrimonio che chiude in avanzo per 847 milioni.

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

A livello di equilibri "interni", peraltro, dai conti dell'esercizio emergono importanti novità, conseguenti all'applicazione, fin dal 1° gennaio 2007, della delibera di variazione del tasso di interesse delle anticipazioni della gestione industria a copertura parziale dei disavanzi della gestione agricoltura. Il debito agricolo si accresce (da 29.716 a 30.343), ma in una percentuale assai minore che in passato (2,11%, a fronte del 5,35% del 2006) e la quota di interessi, seppur calcolata sull'intero ammontare del debito, (che non può dare luogo ad effettive regolazioni), risulta di 313 milioni, a fronte dei 1.171 del 2006. Per la prima volta, a coprire il costo degli interessi risulta sufficiente il contributo statale di 361,5 milioni di euro di cui all'art. 3, comma 7, del d. lgs. n. 38 del 2000, ciò che apre uno spiraglio alla prospettiva di graduale riassorbimento del debito.

c) Negli esercizi successivi, come già accennato, gli andamenti complessivi della gestione sconteranno soprattutto gli effetti della modifica del tasso di attualizzazione, oltre quelli degli andamenti macroeconomici del paese.

Relativamente ai conti del 2008, il preconsuntivo preso in considerazione dalla relazione al bilancio di previsione 2009 espone un disavanzo economico di 3.683 milioni e un disavanzo patrimoniale di 2.836 milioni, quali conseguenze di una quota di 5.574 milioni conteggiata aggiuntivamente al passivo come incremento delle riserve tecniche. Di tale quota, tuttavia, che effettivamente appesantirà il rendiconto dell'esercizio, non vi è ancora traccia nell'assestamento, pur approvato quasi al termine dell'esercizio. L'assestamento, viceversa, tiene conto dell'azzeramento dei residui di stanziamento conseguente all'applicazione delle nuove norme sugli investimenti immobiliari, con un miglioramento dei conti non preso in considerazione dal pre-consuntivo.

Nel preventivo 2009, appesantito per la riduzione del tasso di attualizzazione da una quota di soli 420 milioni aggiuntivi, il disavanzo patrimoniale previsto si ridurrebbe a 1.336 milioni, mentre il conto economico tornerebbe ad esporre un attivo consistente (1.500 milioni di euro).

Per l'uno e l'altro documento contabile, in conclusione, definitive quantificazioni proverranno, rispettivamente, dal rendiconto e dalla prima variazione di bilancio.

In ambedue gli esercizi, comunque, gli interessi del debito agricolo restano ad una quota di poco superiore a quella del 2007 e contenuta nei limiti del contributo statale

(332 e 335 milioni, rispettivamente), mentre la gestione complessiva industria espone un disavanzo economico di 3.216 milioni nel 2008, ma un avanzo di 1.831 milioni nel 2009.

12. Le valutazioni esposte sui consuntivi trovano conforto nei dati esposti nelle tabelle che seguono, la prima relativa ai risultati finanziari, economici e patrimoniali dei due esercizi di riferimento (in comparazione con quelli del 2005), la seconda ristretta esclusivamente ai saldi.

Finanziari (in milioni di Euro)

		2005	2006	2007
entrate accertate	€.	11.724	11.119	11.385
spese impegnate	"	9.969	9.710	9.131
avanzo finanziario	€	1.755	1.409	2.254
cassa all'1/1	€	7.252	8.905	10.505
entrate	"	10.787	10.329	10.505
uscite	"	9.134	8.729	8.677
cassa al 31/12	€	8.905	10.505	12.333

Economici (in milioni di Euro)

		2005	2006	2007
entrate finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	€	10.579	11.010	10.644
spese finanziarie di parte corrente ed altri componenti econ. non finanziari	"	8.429	10.214	9.051
avanzo economico	€	2.150	796	1.593

Patrimoniali (in milioni di Euro)

		2005	2006	2007
disavanzo patrimoniale all'1/1	€	3.692	1.542	746
avanzo economico	"	2.150	796	1.593
avanzo/disavanzo patrimoniale al 31/12	€	-1.542	-746	847

CONFRONTO DEI RISULTATI NELL'ULTIMO TRIENNIO

(in milioni di Euro)

	2005	2006	differenza (06-05)	2007	differenza (07-06)
Avanzo /Disavanzo econ.	2.150	796	-1.354	1.593	797
Disavanzo/avanzo patrim.	-1.542	-746	-796	847	1.533
Avanzo di cassa	8.905	10.505	1.600	12.333	1.828
Avanzo di amministrazione	10.884	12.868	1.984	15.103	2.235

2. GLI ORGANI

1. Sono organi dell'Ente: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Collegio dei sindaci ed il Direttore generale.

Allo stato, come già rilevato nei precedenti referti, le loro funzioni e l'ambito delle rispettive competenze sono disciplinate dal decreto legislativo del 30 giugno 1994, n. 479 e dal relativo regolamento di attuazione, emanato con d. P. R. 24 settembre 1997, n. 367, nonché dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

L'applicabilità di più fonti normative ha concorso probabilmente a rendere incerti i confini tra le competenze dei tre organi decisionali (CIV, CdA e Direttore generale), ma le maggiori perplessità sono imputabili alla struttura stessa della *governance*, che suddivide tra i primi due organi le funzioni di indirizzo "politico" - alle quali attengono anche le funzioni autonomamente esplicabili dal Presidente dell'Ente - laddove quelle gestionali sono in misura ampia e completa demandate al Direttore generale o decentrate ai Dirigenti centrali e territoriali.

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

Di tali problematiche, comuni d'altronde a tutti gli Enti del settore, dovranno presumibilmente occuparsi le proposte di globale riordino attese dagli attuali Commissari straordinari.

2. Con riferimento ai singoli organi, può precisarsi quanto segue:

Il precedente Presidente dell'Istituto, nominato per un quadriennio il 10 dicembre 2003, è rimasto tuttavia in carica fino alla scadenza, successiva alla propria, del Consiglio di amministrazione, in applicazione della legge 28 febbraio 2008, n. 31 (di conversione del d.l. n. 248/2007), che così ha disposto anche per il CIV. Ha poi esercitato le funzioni durante il successivo periodo di *prorogatio*.

Il nuovo Presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 30 luglio 2008, ha avuto poi l'incarico di Commissario straordinario, in sostituzione del