Sottolinea il CIV (bilancio di mandato) che a fine 2008 il patrimonio dell'Ente computabile come riserva ammonta, esclusi gli immobili strumentali, a 16 miliardi di euro, di cui 14,6 liquidi, e che nel triennio la patrimonializzazione si è incrementata del 14,4% interamente a carico della liquidità.

Una conferma di tale notazione critica deriva dal fatto che le forti liquidità dell'INAIL sono depositate nella Tesoreria dello Stato senza produrre interessi, salvo una piccola quota, la cui remunerazione è peraltro venuta quasi del tutto meno per effetto dell'esaurirsi delle operazioni di cartolarizzazione subite dal patrimonio dell'Istituto. Con una decisione che l'Ente intende contestare, il conto fruttifero su cui giacevano le somme derivanti dalle dismissioni immobiliari, per un importo di circa 2,1 miliardi, è stato infatti chiuso d'ufficio dal Ministero dell'economia, a metà del 2009, per la chiusura delle gestioni Scip 1 e Scip 2 (art. 43 bis della legge n. 14 del 2009), e le relative risorse sono state riversate sul conto infruttifero.

Il Nuvacost reputa che l'attuale disavanzo attuariale potrà essere riassorbito, a legislazione vigente, non prima del 2012.

5. Dalle constatazioni che precedono possono trarsi alcune 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, proprio l'alto e crescente tasso di liquidità del patrimonio dell'Ente, che può indurre a ritenere disponibili "tesoretti" di fatto inesistenti, presenta evidenti rischi aggiuntivi - ad esempio per non impossibili recrudescenze dell'inflazione - e comporta ovviamente una redditività patrimoniale troppo bassa (e nel 2008 ulteriormente ridotta per la chiusura del

conto fruttifero "cartolarizzazioni"), calcolata dall'Ente nello 0,8% e nettamente al di sotto, quindi, anche del tasso, pur oggi minore, di attualizzazione.

La riduzione del tasso, d'altra parte, non è ovviamente "causa" della situazione di malessere ora evidenziata, ma ha solo la "colpa" di averla resa visibile. Le "cause" vanno invece ricercate – e su ciò le analisi della Corte concordano con quelle dell'Istituto – in una serie di imposizioni normative che non soltanto ne hanno imbrigliato le scelte di investimento, 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 direttamente concorso al depauperamento del patrimonio immobiliare preesistente ed alla sua parziale traduzione in liquidità, attraverso estese operazioni di cartolarizzazione assimilabili nella sostanza a svendite obbligatorie.

E' in definitiva corretta, ad avviso della Corte, la richiesta in varie sedi avanzata dagli organi rappresentativi dell'Ente di accelerare il recupero del disavanzo attuariale (e di quello patrimoniale) attraverso il ripristino di ragionevoli margini di autonomia dell'Ente in materia di investimenti. Appare infatti necessario che le scelte legislative o governative con finalità restrittive, per la maggior parte dei soggetti pubblici rese necessarie dalle attuali condizioni della finanza pubblica, siano modificate per tener conto dell'attività assicurativa svolta dall'INAIL, ad esso consentendo di investire una parte consistente delle proprie liquidità – che in ogni caso, proprio perché vincolate alla copertura delle riserve tecniche ed alla garanzia dei rischi gravanti sulle generazioni future, non si prestano ad essere altrimenti utilizzate o computate - in beni idonei ad assicurare una copertura effettiva, nel tempo, delle riserve stesse.

6. Va detto, ancora, che il pur apprezzabile ed apprezzato rilancio (parziale) dell'autonomia in questo campo dell'Ente, operato dalla legge finanziaria 2008 (possibilità di investire annualmente il 7% delle disponibilità) cozza contro il persistere della norma che vieta all'Ente stesso investimenti diretti ed impone forme indirette[1]. L'Ente, che nel 2005 è stato obbligato dalla

[1] Problemi interpretativi, se del caso risolvibili da parte del ministeri vigilanti, potrebbero derivare dal fatto che una norma successiva (art 9, comma 4 del d. lgs. n. 81 del 2008) reca un inciso secondo cui resta fermo quanto previsto da una serie di norme che abilitano l'Ente a destinare una quota fino al 15 % dei

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 (7%) non direttamente, ma ricorrendo ad una sua partecipazione a fondi chiusi (operazione mobiliare).

Anche sulla base di esperienze maturate da altri Enti previdenziali, può osservarsi che tale pur obbligata modalità di investimento aumenta i rischi della gestione, non soltanto per la compresenza di altri gestori, eventualmente 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.

Con delibera n. 120 in data 16 giugno 2009, il Commissario straordinario dell'Ente, nelle vesti di Consiglio di amministrazione, ha in ogni caso autorizzato l'attivazione delle procedure per la costituzione di un fondo chiuso, reputando urgente l'approntamento, in coerenza con le disposizioni oggi applicabili, di strumenti idonei a migliorare la redditività patrimoniale ed ovviare alle debolezze sopra descritte. L'iniziativa era stata preannunciata in sede di Linee guida del Piano industriale e di essa il CIV aveva preso atto nel documento programmatico adottato in relazione al Piano medesimo.

Sulla concreta deliberazione commissariale, d'altra parte, il Consiglio di indirizzo, competente anche ad approvare i piani pluriennali ed annuali di investimento dell'Ente (art. 3, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 479 del 1994) si è poi espresso con deliberazione n. 15 del 30 settembre 2009, nella sostanza proponendo la costruzione di un percorso di condivisione, stante la stretta compenetrazione che nella materia si profila tra problemi strategici e profili di gestione.

Con l'atto medesimo, il CIV, oltre che affidare al Nuvacost valutazioni conclusive circa l'esperienza delle cartolarizzazioni, ha chiesto alla Direzione generale - che risulta impegnata, previo contatto con la Banca d'Italia, a predisporre la gara di scelta del gestore - ad elaborare rapidamente documentate proposte in ordine alle modalità di gestione del patrimonio a reddito (gestione diretta, affidamento a terzi, costituzione di un fondo immobiliare *ad hoc*, fondo comune con altri Enti, etc.). Al riguardo, nel Piano industriale INAIL si prospettava la possibile costituzione di una Sgr immobiliare, al 100% posseduta dall'Istituto, appositamente incaricata della valorizzazione del

fondi disponibili per la realizzazione o acquisto (diretto) di immobili da locare a strutture del SSN o a centri per la riabilitazione.

patrimonio reddituale, il cui rendimento - secondo valutazioni dell'Istituto che però prescindono dalla chiusura del conto fruttifero per dismissioni immobiliari - è come detto calcolabile nello 0,8% (a meno del 3,2% si collocherebbe il rendimento del patrimonio immobiliare).

Gli indirizzi del CIV relativi alla costituzione del Fondo sono stati confermati in sede di Linee di mandato strategico 2009-2012. Il Commissario straordinario, in sede di conferenza stampa (29 ottobre 2009) ha anticipato che il Fondo potrebbe essere di esclusiva pertinenza dell'Istituto e comportare conferimenti sia in termini di risorse da investire che di immobili da gestire.

La relazione del Direttore generale che accompagna la delibera commissariale esamina la possibilità di non ricorrere, per la costituzione del Fondo, alle procedure di gara europea, possibilità che sarà peraltro vagliata dalle autorità vigilanti nel corso della procedura.

Quanto alla destinazione degli investimenti, è utile rilevare che l'Istituto, subito dopo gli eventi catastrofici verificatisi in Abruzzo, che hanno reso tra l'altro inagibili sedi di enti previdenziali, si è offerto di finanziare la ricostruzione di locali strutture universitarie e sanitarie, programmando altresì di verificare con l'INPS e l'INPDAP la possibilità di sperimentare a L'Aquila la realizzazione di una prima "Casa del *welfare*" (deliberazione CIV n. 8 del 29 aprile e contestuale Ordine del giorno). Poiché, peraltro, la legge affida ad ordinanze di carattere straordinario la gestione degli interventi nelle zone terremotate, il rapporto tra il finanziamento INAIL destinato alle zone stesse e la quota di partecipazione all'istituendo fondo chiuso appare oggi disciplinato dall'art. 6 di un'ordinanza del Presidente del Consiglio (n. 3820 del 12 novembre 2009), sui cui contenuti ed effetti la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

Si ha notizia che i Ministeri vigilanti sono stati sollecitati a pronunciarsi su alcuni problemi preliminari posti dalla operazione di finanziamento, tra i quali la scelta dell'area aquilana di collocazione della "Casa" ed anche la natura, in parte "strumentale", ma in parte anche reddituale, dell'eventuale investimento operato dall'INAIL in tale direzione.

Premesso che il problema da ultimo ricordato riguarda più in generale, come anche una serie di quesiti in attesa di risoluzione, l'intera problematica inerente alla realizzazione di case del *welfare,* si ha notizia che alcune province sono state prescelte per avviare in esse, preliminarmente, una sperimentazione.

7. La delibera commissariale appena citata (n. 120) considera utilizzabili per la partecipazione al costituendo fondo chiuso 822 milioni di euro, provenienti dal 7% delle disponibilità 2009 (circa 860 milioni, corrispondenti agli appositi stanziamenti di bilancio) e dalla detrazione dei 38 milioni circa versati dall'Istituto sul conto di tesoreria della società Scip 2 s.r.l., ai sensi dell'art. 43 bis della legge n. 14 del 2009.

Come rilevato già nella precedente relazione, tale disposizione ha decretato la fine delle due grandi operazioni (Scip 1 e Scip 2) intervenute nei primi anni Duemila e volte alla cartolarizzazione del patrimonio edilizio degli enti previdenziali adibito a finalità di reddito. A tal fine, è stata prevista la restituzione agli enti stessi degli immobili invenduti al prezzo corrispondente a quello a suo tempo versato dalle società (a sua volta calibrato sui valori di libro, lontani da quelli di mercato), con possibilità, anche, di anticipazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, restituibili al momento della vendita direttamente perseguibile dagli Istituti proprietari.

Dal punto di vista finanziario, mentre la prima delle due operazioni si è chiusa in attivo, la seconda denuncia una residuale passività di 265 milioni, da ripartire tra gli enti in proporzione al valore degli immobili restituiti. La quota dell'INAIL, per l'appunto pari a 38 milioni, è relativa al recupero in proprietà di immobili che, con ogni evidenza, hanno presentato problemi di vendita, prevalentemente per contenziosi in atto. Tra le passività Scip 2, d'altra parte, figurano 100 milioni di euro per un fondo rischi da contenziosi in atto, teoricamente restituibili pro-quota agli enti interessati.

I dati forniti dalla struttura amministrativa quantificano il valore di libro degli immobili all'epoca ceduti con la prima operazione (Scip 1) in 556,2 milioni di euro (già lire 1.077 miliardi), e in 350 milioni il valore di quelli ceduti con la seconda operazione. A tali dati si aggiungono 167,8 milioni per le 18 sedi istituzionali cedute nel 2004 per l'operazione FIP e i 7,8 milioni per tre immobili ceduti aggiuntivamente nel 2005 al Fondo Patrimonio Uno.

Secondo i dati medesimi, fatti propri anche dalla Commissione bilancio e patrimonio del CIV, la retrocessione all'INAIL ha riguardato complessivamente 1.817 unità immobiliari, delle quali oltre mille ad uso residenziale e quasi 800 ad uso commerciale.

Delle 240 unità retrocesse in esito alla conclusione delle operazioni Scip 1, per un valore stimato dall'Agenzia del territorio in 32,1 milioni di euro, 197 sono locate, per canoni mensilmente pari a 39.000 euro, 43 sono libere e 82 oggetto

di contestazione giudiziaria. Per l'operazione Scip 2, le unità immobiliari retrocesse ammontano a 1.577, delle quali 804 adibite ad uso residenziale (748 locate e 56 libere) e 773 unità ad uso diverso, soprattutto costituite da box, autorimesse e posti auto (546 unità, delle quali 370 libere e 176 locate). Le unità residenziali occupate "*sine titulo*" sono 12 (7 di pregio), mentre quelle non residenziali sono 3. I canoni mensili superano di poco 1 milione di euro, ma le unità oggetto di contestazione giudiziaria sono 454, delle quali 424 (412 di pregio) di uso residenziale.

Al riguardo, ed in relazione ad un'esigenza già segnalata dalla Corte nella precedente relazione, il CIV, con la già ricordata deliberazione n. 15 del 30 settembre 2009, ha chiesto che da parte del Nuvacost sia effettuata una valutazione conclusiva dell'esperienza delle cartolarizzazioni, con evidenziazione dei costi subiti negli anni dall'Istituto. Ha altresì impegnato l'Ente a valutare comparativamente costi e benefici delle diverse modalità con le quali può essere in futuro affrontata, dopo la restituzione degli immobili Scip invenduti e l'assunzione del relativo contenzioso, la gestione del patrimonio immobiliare.

Resta comunque fermo, ed ovviamente condiviso dall'Istituto, 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.

La Direzione generale segnala che i relativi oneri di locazione ammontano a 10,8 milioni annui di euro.

Sulle operazioni di cartolarizzazione immobiliare, in passato ampiamente commentate ed estesamente criticate dalla Corte, la presente relazione non si soffermerà ulteriormente, se non per sottolineare ancora una volta 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 di fatto 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.

E' utile qui aggiungere che la finalità essenziale di assicurare ai conti dell'Istituto una maggiore trasparenza comporta da un lato la ineludibile esigenza di accelerare al massimo il processo di informatizzazione degli inventari

immobiliari (anche in sede di esame del rendiconto 2008 l'esigenza stessa è stata sottolineata sia dal Collegio dei Sindaci, sia dal CIV), dall'altro, seppur con tempi inevitabilmente più lunghi, lo studio e l'attivazione di una contabilità analitica, idonea tra l'altro a conferire significatività al complesso edificio di programmazione e valutazione che commendevolmente accompagna l'attività dell'INAIL ed a completare l'affiancamento al bilancio finanziario decisionale del bilancio compilato in termini di missioni e programmi.

Sull'esigenza di munire l'Ente di una contabilità analitica verte una delle schede specifiche di cui consta il c.d. bilancio di mandato del CIV, alle cui raccomandazioni la Corte si permette di aggiungere l'opportunità di valutare le scelte relative anche nella prospettiva dei più stretti rapporti con altri Enti pretesi sia dalla costruzione di un Polo della salute, sia dalle c.d. sinergie cui la legge si riferisce.

8. Una ulteriore negatività insita nei conti INAIL, seppur non bene evidenziata dai bilanci consolidati sulla cui base si usa di norma valutare la buona salute di un organismo, 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 (-27,4 miliardi il disavanzo patrimoniale). All'indebitamento 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.

Anche sul disavanzo patrimoniale e finanziario della gestione agricola la Corte si è soffermata nelle precedenti relazioni, avvertendo che al suo prodursi hanno nel tempo contribuito sia la progressiva riduzione degli addetti al settore economico in questione, sia le difficoltà di esazione dei contributi, soprattutto nel comparto dei lavoratori a tempo determinato, comprovate dalle esaminate vicende di rincorsa dei dati dell'INPS, cui è affidata la riscossione.

Sull'accumulo abnorme dei disavanzi annui, insufficientemente alleviato da contributi statali di importo comparativamente modesto (361,5 milioni annui, mai tradottisi in flussi di cassa: a parte 96,6 milioni attinenti alla fiscalizzazione di oneri della gestione industria, questo è l'unico trasferimento dello Stato a

favore dell'INAIL), hanno pesantemente influito i criteri di calcolo delle compensazioni "solidaristiche" conteggiate a carico della gestione industria. Le compensazioni medesime, infatti, anziché fronteggiare di volta in volta i soli disavanzi annui aggiuntivi, hanno in ciascun esercizio inglobato interessi conteggiati sull'intero ammontare del debito, con riconoscibili effetti di anatocismo.

Anche per ovviare a tali anomalie, l'Ente ha deciso nel 2007, contemporaneamente alla scelta di ridurre il tasso di attualizzazione, poi recepita nel 2008 da un decreto ministeriale, di ridurre dal 4,5% al 2,5% anche il tasso di interesse 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, ininfluenti per il bilancio dell'Ente, 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 analogamente potevano del resto ritenersi le scelte precedenti. Ma essa è andata incontro ovviamente a resistenze e critiche che la Corte, nella relazione precedente, ha riconosciuto solo parzialmente giustificate dalla sussistenza, anche nel comparto agricolo, di aree produttive non certo bisognose di interventi solidaristici, aree che sarebbe pertanto opportuno individuare a fini di una rimodulazione tariffaria.

La scelta effettuata dall'Ente (riduzione del tasso), tuttavia, si è giovata non poco dell'osservazione, avanzata dai Ministeri vigilanti, secondo cui i conteggi compensativi, inidonei ad attivare effettivi movimenti di danaro, erano e sono sulla carta effettuati a carico di disponibilità (della gestione industria) giacenti, a tasso zero, sui conti di tesoreria. Con la paradossale conseguenza che le anticipazioni figurative costituivano, con gli interessi al 4,5%, il cespite di più alta redditività del patrimonio "industria".

Di fatto, comunque, come già verificatosi nel 2007, la riduzione del tasso al 2,5% e il divieto di anatocismo hanno non poco giovato a produrre 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, 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. La

costituzione delle riserve stesse, e la necessità di assicurare ad esse copertura, riguardano infatti quasi esclusivamente l'attività assicurativa svolta dalla gestione industria, nelle quattro componenti in cui essa si suddivide, soggetta ad un regime di capitalizzazione "attenuata", o "mista", nell'ambito del quale una parte di rischi futuri non trova copertura – diversamente da quanto invece si verifica per il comparto agricolo - nelle contribuzioni accertate nell'esercizio.

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.

9. 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 ricostituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dopo che, nell'ultimo scorcio del 2008, il varo del bilancio preventivo 2009 era stato consentito da una anomala e transitoria estensione dei poteri del Commissario straordinario, chiamato anche a sostituire il CIV.

Il ritardo con il quale quest'ultimo è stato in grado di funzionare, ma anche la obiettiva complessità, soprattutto nella fase di avvio, delle procedure di funzionamento di un organismo composto da 25 rappresentanti di interessi diversi e per alcuni profili potenzialmente contrapposti, ha creato problemi di accavallamento e sovrapposizione tra gli adempimenti cui il CIV ha dovuto nell'immediato dedicarsi (c.d. bilancio di mandato, relazione previsionale e programmatica per il 2010, approvazione del consuntivo 2008) e la decisione governativa, ricavata dal provvedimento di proroga del regime commissariale, secondo cui sarebbe stata affidata al Commissario straordinario il compito di presentare in breve tempo alle autorità politiche 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 di un piano industriale del Governo riguardante gli Enti previdenziali, d'altronde, il legislatore attende in un arco pluriennale la realizzazione di economie complessivamente pari a 3,5 miliardi di euro, prevedendo, in caso contrario, un obbligatorio incremento delle tariffe, teoricamente non compatibile con la fisiologica esuberanza delle stesse rispetto ai costi dell'attività istituzionale. Di qui, e dalla constatazione del tempo inutilmente trascorso, l'urgenza dell'adempimento commissariale.

Presso l'INAIL, tuttavia, i problemi si sono appianati, anche per la piena e 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, "*Stare più vicino ai lavoratori ed alle imprese, migliorare l'efficienza dei servizi, ridurre i costi*"), inviate anch'esse alla sede politica e tali da costituire un primo nucleo degli indirizzi da comprendere poi nel c.d. bilancio di mandato.

Il CIV ha poi assunto la condivisibile decisione di rispettare la tempistica di espressione della relazione programmatica, presupposto per la predisposizione e proposta, da parte della struttura e del Commissario straordinario, del bilancio preventivo 2010, approvandone uno stralcio in data 1° luglio (delibera n. 11) ed espressamente riservandosi di implementarne gli indirizzi in occasione della prima variazione del bilancio stesso.

Entro il mese di luglio, realizzando in tempi ridotti un iter lavorativo complesso, il CIV è pervenuto anche all'approvazione del conto consuntivo 2008 e, con una serie di osservazioni che in parte si traducono in indirizzi, ha esaminato l'autorizzazione delle procedure per la costituzione del Fondo immobiliare e la documentazione prodotta dal Commissario straordinario circa l'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 bilancio di mandato (Linee di mandato strategico 2009-2012), la cui approvazione è intervenuta, sulla base di numerose riunioni delle Commissioni competenti, nella data del 21 ottobre (delibera n. 16 ). Il documento è stato poi illustrato in un Convegno che ha avuto luogo presso il CNEL nella successiva data del 3 novembre.

Le Linee di mandato strategico accompagnano ad un sintetico documento di carattere generale, che ne traccia lo scenario di riferimento, una serie di

specifiche schede che individuano le strategie e gli obiettivi, ed anche le azioni da intraprendere, relativamente alle seguenti separate ma interconnesse problematiche: Polo salute e sicurezza; sinergie; prevenzione e cultura della sicurezza; contabilità analitica; comunicazione; modello organizzativo; *governance* e territorio; patrimonio; autonomia gestionale e finanziaria; area sanitaria, prestazioni, riabilitazione; politiche tariffarie e sistema indennitario; amianto.

La presente relazione, che pur si riferisce alla gestione del 2008, si farà carico di esplicitare, laddove possibile, gli indirizzi ricavabili dal documento.

Va in particolare qui rilevato - con riferimento alle problematiche che la Corte ritiene di interesse prioritario e condizionante - che la deliberazione CIV di approvazione del consuntivo 2008, adottata in data 22 luglio, non ha rinunciato a ribadire la volontà dell'Ente, confermata anche nell'ambito del bilancio di mandato, 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 anche al riassorbimento degli attuali disavanzi attuariale e patrimoniale. Prende tuttavia atto che, ove e finché non siano rimossi normativamente 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" (Linee di mandato strategico, Scheda su politiche tariffarie e sistema indennitario). 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.

Con tempestività, l'organo di vigilanza ed indirizzo si è data altresì un'organizzazione (n. 4/2009 del 4 febbraio), riducendo il numero delle Commissioni interne, presso le quali si svolgono i lavori di preparazione delle deliberazioni assembleari, e demandando ad esse (che sono in atto quattro, cui si aggiunge un Comitato di coordinamento), anche l'approfondimento di tematiche individuate da un preliminare documento proveniente dal Presidente dell'organo.

Gli accennati rischi di sovrapposizione funzionale, d'altronde, si sono almeno in parte dimostrati apparenti, nell'occasione ricordata, dal momento che le linee guida del piano industriale, pur non rinunciando ad esporre obiettivi dell'azione amministrativa "a legislazione vigente", soprattutto nell'ottica di realizzare economie di gestione interne, tracciano soprattutto un percorso - di consolidamento delle funzioni INAIL attinenti alla prevenzione ed alla "cura" degli infortunati - che pretende modifiche legislative.

Maggiormente preoccupati di dettare indirizzi per scelte già consentite dal vigente ordinamento sono, ovviamente, i documenti approvati dal CIV nella prima parte del 2009, con i cui contenuti peraltro non confliggono gli orientamenti desumibili dalle linee guida del piano industriale.

Quanto, poi, alle prospettive condizionate da interventi legislativi, l'obiettivo di pervenire alla c.d. tutela integrata dell'infortunato o tecnopatico risulta accolto, almeno in parte, anche dal legislatore (decreto legislativo n. 106 del 2009) e costituisce lo scenario di fondo cui puntano prioritariamente gli indirizzi strategici espressi dal CIV, da ultimo confermati con le Linee di mandato strategico 2009-2012.

10. 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 Servizio sanitario nazionale. Ma una tale revisione, considerata anche la attuale mappatura delle funzioni regionali, può presumibilmente verificarsi soltanto su base convenzionale.

Nella relazione precedente si è dato atto di un tentativo operato in tal senso dall'Istituto e non andato a buon fine per la carenza, rilevata dal Collegio sindacale, di una specifica autorizzazione legislativa. L'entrata in vigore delle "correzioni" al decreto legislativo n. 81 del 2008 (decreto lgs. n. 106 del 2009) dovrebbe, tuttavia, colmare tale lacuna e rilanciare la possibilità di pervenire dapprima ad una convenzione di carattere generale, da approvarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, e, successivamente, a singoli strumenti convenzionali stipulati sul territorio.

Su questa possibilità, ripetutamente citata da fonti politiche e presa in considerazione anche dalle linee guida del piano industriale, risultano altresì

instradati gli indirizzi del CIV e di essa tiene conto la programmazione dell'Istituto.

Quanto all'attività più strettamente di prevenzione, è stata preannunciata in particolare dai vertici dell'Istituto (audizione del Commissario straordinario e del Direttore generale presso la Commissione bicamerale di controllo sugli enti previdenziali) la predisposizione, assentita dal CIV, di un progetto di finanziamento di lavori finalizzati dalle imprese al potenziamento della sicurezza sui luoghi di lavoro. Al riguardo, con riferimento alle piccole imprese, è comunque intervenuta la previsione di cui all'art. 52 del decreto "correttivo" n. 106 del 2009.

Osserva la Corte, aggiuntivamente, che gioverebbe in materia programmare anche un rilancio legislativo della disciplina di cui all'art. 24 del decreto n. 38 del 2000 (abbattimento delle barriere architettoniche nelle medio - piccole imprese e finanziamento dei progetti di reinserimento degli infortunati nella vita lavorativa), considerato anche che i Ministeri vigilanti hanno ribadito l'impossibilità giuridica di dare ancora attuazione alla disposizione a così considerevole distanza di tempo dall'esaurirsi del triennio di iniziale sperimentazione.

Nelle precedenti relazioni, la Corte, pur sottolineando l'alta valenza sociale dello strumento e suggerendo all'Ente di proporne una proroga legislativa, aveva segnalato la sua sopravvenuta inagibilità anche per il sopraggiungere di una nuova disposizione (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 626) che destinava per intero le risorse finanziarie non utilizzate ad altra finalità sociale (abbattimento delle barriere architettoniche presso gli Istituti scolastici di primo e secondo grado). Al relativo capitolo di bilancio sono state riversate, con la terza variazione al preventivo 2009, le risorse non utilizzate ai sensi dell'art. 24.

La Corte ribadisce al riguardo che le disponibilità inizialmente stanziate per l'attuazione dell'art. 24, a lungo conservate tra i residui passivi, appaiono sufficienti non soltanto per ripristinare l'operatività della norma, ma anche per implementare le risorse destinabili all'ambito scolastico, secondo un'esigenza emersa anche dalla più recente rendicontazione dell'attività.

Una particolare attenzione ai finanziamenti a favore delle scuole di cui al citato comma 626 della legge 296 del 2006 (art. 1) è attribuita dal CIV nell'ambito delle Linee di mandato strategico 2009-2012 (scheda su "Prevenzione/Cultura della sicurezza), che tra l'altro considera sia il Fondo di sostegno alle piccole imprese, del quale si è detto, sia le funzioni di consulenza

alle imprese di cui all'art. 9 del decreto n. 81/2000, così come modificato da quello n. 106 del 2009.

Le Linee di mandato strategico prevedono altresì il finanziamento degli investimenti realizzati da imprese "virtuose" che, sulla base delle buone prassi – da raccogliere e divulgare - presentino progetti condivisi di sviluppo della prevenzione e della sicurezza.

Il CIV riconferma con forza la prevenzione come strategia di fondo dell'Istituto e prevede per la cultura della sicurezza la redazione di un apposito Piano di promozione, da articolarsi sul territorio, attraverso il coinvolgimento, tra l'altro, della cultura, della ricerca e della scuola ed il supporto a campagne programmate da altri soggetti.

11. La presentazione alle autorità politiche, da parte del Commissario straordinario di un pur (per ora) embrionale piano "industriale" di ristrutturazione, con proposte in materia di rapporti tra enti, di "sinergie" funzionali ed operative e di economie realizzabili, ha di fatto riportato alla competente sede politica la responsabilità di tracciare, con riguardo all'INAIL, le linee della preannunciata riforma complessiva del settore previdenziale. Da un lato, peraltro, il vero e proprio piano di ristrutturazione non può ancora vedere la luce, se non altro perché istituzionalmente condizionato dalle indicazioni governative stimolate dal piano industriale. Dall'altro, la stretta economica di carattere generale conferisce ai profili di risparmio delle risorse una priorità talmente alta da sminuire, di fatto, i valori della funzionalità, o, quantomeno, da rallentarne i tempi di attuazione.

Il problema di più immediata urgenza sembra dunque essere quello di valutare quali tra le proposte volte al realizzo di economie possono ricevere concreta attuazione e se ciò non sia sufficiente per evitare che gli automatismi minacciati dalla legge finanziaria del 2007 portino ad un aumento generale delle tariffe.

L'individuazione di misure al riguardo attivabili è stata anche effettuata dal CIV nell'ambito dello stralcio di Relazione programmatica approvato con la deliberazione n. 11 del 1° luglio 2009. Tra di esse, di particolare importanza sono quelle che attengono alla logistica e prevedono tra l'altro una più economica ed efficiente utilizzazione delle sedi di servizio, con particolare riferimento a quelle romane. La delibera del CIV prefigurava anche la possibilità

di trasferire presso la sede EUR di piazza Pastore gli Uffici oggi collocati nella sede storica di via IV Novembre. Nel prosieguo, tuttavia, la Direzione generale ha preannunciato la presentazione di un apposito piano che punta alla concentrazione, nelle due sedi citate, del personale di altri uffici in atto dislocati in immobili diversi, con la conseguente possibilità di ricavare redditi dai due stabili così resi liberi.

Del piano stesso ha preso atto il CIV, in sede di approvazione della seconda variazione al bilancio 2009 (delibera n. 14 del 16 settembre 2009).

Al riguardo, può segnalarsi che l'Istituto, a richiesta della Corte, ha aggiornato l'elenco degli immobili inutilizzati, individuandoli nel seguente **prospetto.**

In esso è compreso l'immobile di Guidonia Montecelio nel quale la Direzione generale aveva 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, circa l'acquisto del quale sono in passato intervenute sentenze penali e di responsabilità contabile, è stato trasferito nel novembre 2009 tra quelli da destinare a reddito.

Il bilancio di mandato del CIV fa cenno di una seconda filiale del Centro, situata a Lamezia Terme ma non ancora operativa.

**PIEMONTE**
Vercelli, C.so B. Cagliari

**LOMBARDIA**
Cremona, Via Dante
Crema, V.le S. Maria
Mantova, Via V. da Feltre
Breccia di Como – Villa Giovio

**ALTO ADIGE**
Bolzano, V.le Europa

**VENETO**
Treviso, Via D'Annunzio
Marghera, Via F.lli Bandiera/Via Rizzardi

**FRIULI VENEZIA GIULIA**
Trieste – Palazzo Artelli – Via dell'Università

**EMILIA ROMAGNA**
Forlì, V.le della Libertà
Ferrara, V.le Cavour
S. Benedetto Val di Sambro

**TOSCANA**
Lucca, P.zza S. Maria Bianca
Prato, P.zza Europa
Firenze, Via De' Benci
Volterra, Borgo San Lazzero

**LAZIO**
Velletri – C.so della Repubblica
Guidonia Montecelio

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.

Nel bilancio di mandato del CIV, si rinvengono suggerimenti di razionalizzazione delle funzioni di supporto di tutti gli organi collegiali dell'Ente e la realizzazione di un unico centro logistico per le attività di direzione strategiche e gestionali centrali.

Al di là delle economie di spesa, 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 (delibera commissariale del 27 febbraio 2009), con anche il regolamento per l'acquisizione in economia di lavori, beni e servizi; è stata sperimentalmente affiancata al bilancio decisionale l'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.