

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 APRILE 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ELENA EMMA CORDONI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		ALLEGATI:	
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	3	<i>Allegato 1</i> : Prospettive evolutive dell'INAIL .	9
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI E SULLE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO		<i>Allegato 2</i> : Ordine del giorno del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL del 6 febbraio 2007	17
Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dottor Giovanni Guerisoli:		<i>Allegato 3</i> : Politiche degli investimenti e vincoli di bilancio	18
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	3, 5	<i>Allegato 4</i> : Nota informativa in tema di « Sinergie in atto nell'Ente. Prospettive » .	24
Guerisoli Giovanni, <i>Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)</i>	3	<i>Allegato 5</i> : Documento approvato dal Consiglio di indirizzo e di vigilanza nella seduta straordinaria del 16 settembre 2005 sul ruolo dell'INAIL nell'ambito generale del <i>welfare</i>	30

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ELENA EMMA CORDONI

La seduta comincia alle 8,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dottor Giovanni Guerisoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino, l'audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dottor Giovanni Guerisoli.

Avverto che il dottor Guerisoli è accompagnato dalla signora Giuliana Ledovi, responsabile dell'ufficio stampa dell'INAIL.

Do, quindi, la parola al presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL, affinché illustri la sua relazione.

GIOVANNI GUERISOLI, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*. Ringrazio lei, presidente, e la Commissione tutta dell'opportunità che ci viene offerta oggi. Mi limiterò, in questa sede, ad illustrare brevemente i contenuti e le caratteristiche della documentazione che provvederò a depositare presso gli uffici della Commissione, affinché possa essere acquisita agli atti. Intanto, l'Istituto, con il materiale prodotto, intende esprimere la propria posizione sui temi in esame, spiegando, in primo luogo, i motivi per i quali ritiene impropria e controproducente un'ipotesi di aggregazione degli enti previdenziali che coinvolga l'INAIL, in considerazione della particolare natura dell'Istituto stesso (in questo senso, già il Consiglio di indirizzo e vigilanza da me presieduto si è espresso, in data 6 febbraio 2007, con un ordine del giorno specifico, come potete constatare dalla documentazione in distribuzione).

Premesso ciò, approfitterò di questa occasione soprattutto per sottoporre alla vostra attenzione alcune ipotesi formulate in ordine a due questioni che hanno interessato la nostra discussione. La prima di esse riguarda il tema delle sinergie: sappiamo che è un argomento all'attenzione del Governo e che, nel quadro di un processo di razionalizzazione degli enti, ricopre un ruolo significativo; sappiamo pure che una delle criticità esistenti su tale fronte riguarda il fatto che di sinergie si parla da anni — lo si è fatto anche in occasione delle precedenti manovre finanziarie — e che purtroppo, allo stato, i tentativi posti in essere non hanno condotto ai risultati immaginati, anche alla luce delle resistenze riscontratesi in ciascun ente. In questo senso, la proposta che

ha formulato la commissione politiche organizzative dell'Istituto si muove lungo un itinerario diverso dal passato. In particolare, è stata elaborata un'ipotesi sulle sinergie — inclusa nella documentazione al vostro esame —, in ordine alla possibilità di attribuire a ciascun ente competenze specifiche.

Nella fattispecie, la proposta che abbiamo portato all'attenzione anche degli altri enti previdenziali si muove sostanzialmente lungo il seguente itinerario: operare una razionalizzazione per così dire « verticale » (concentrando nell'INPS tutta l'attività di vigilanza contributiva e dedicando l'attività dell'INAIL a compiti più strettamente attinenti a salute e sicurezza, anche alla luce delle nuove linee dettate dal testo unico sulla salute e sicurezza, all'attenzione del Parlamento); concentrare nell'INAIL tutta l'attività di natura medica — quindi anche quella che si trova attualmente presso l'INPS —, sia per gli accertamenti delle invalidità civili sia per le visite medico-fiscali, atteso che il corpo dell'istituto dell'INAIL è stato, da un punto di vista medico, sufficientemente rafforzato, ed è esperto e presente sull'intero territorio; rafforzare le sinergie in tema di gestione delle sedi istituzionali; ipotizzare una struttura inter-enti per la gestione del patrimonio immobiliare (dal quale, tra l'altro, potrebbero derivare risorse non secondarie); da ultimo, lavorare per un'unica avvocatura per tutti gli enti previdenziali. Pensiamo che all'interno di questo processo si possano concretamente produrre delle conseguenze positive per quanto riguarda le razionalizzazioni e gli effetti economici ad esse correlati.

Stiamo, altresì, lavorando attorno ad un documento — da sottoporre al vaglio definitivo del Consiglio di indirizzo e vigilanza già nella giornata di martedì prossimo — sulle prospettive evolutive, che ha preso le mosse da un precedente documento approvato all'unanimità dal Consiglio in data 16 settembre 2005, consegnato alla Commissione, nel quale si rileva come tutte le forze sociali presenti nell'Istituto, in rappresentanza sia del datore di lavoro, sia dei lavoratori, abbiano messo in evi-

denza le criticità esistenti e prospettato i possibili sviluppi nel settore. Come elemento integrativo di questo ordine del giorno, il Consiglio ha poi predisposto un ulteriore documento (depositato anch'esso presso la Commissione) sulle prospettive evolutive dell'INAIL: riteniamo, infatti, che vi siano tutte le condizioni per rafforzare il ruolo sociale dell'Istituto, in particolare sui temi della prevenzione, della cura, della riabilitazione, del reinserimento, permettendo, in questo modo, di utilizzare le consistenti risorse risultanti dalla gestione dell'ente per rafforzarne valore e ruolo nell'ambito del *welfare*, all'interno di un processo di razionalizzazione e miglioramento per la tutela dei lavoratori. Desideriamo sottoporre all'attenzione della presidente Cordoni e della Commissione tutta questo documento, nel quale ci siamo permessi di indicare non solo le opportunità ma anche i limiti o i necessari correttivi di natura normativa che, in alcuni casi, dovrebbero essere introdotti laddove si condividesse l'impianto proposto, tenuto conto che sull'argomento le competenze delle regioni sono primarie, come del resto prevede lo stesso dettato costituzionale.

Da ultimo, abbiamo predisposto una documentazione sulla politica degli investimenti e sui vincoli di bilancio: si tratta di un altro nodo delicato della gestione dell'Istituto, soprattutto sulla base delle ultime correzioni introdotte dal precedente Governo attraverso diverse manovre finanziarie, rivelatesi, di fatto, responsabili della creazione di quell'anomalia — su cui richiamo l'attenzione della Commissione — tra risorse teoricamente disponibili, superiori ad un miliardo e 300 milioni di euro, e risorse concretamente disponibili (difatti, i vincoli di bilancio introdotti dalle precedenti leggi finanziarie sostanzialmente non permettono all'INAIL di svolgere il ruolo sociale che gli compete). Se a ciò aggiungiamo il fatto che il mantenimento della natura di ente assicurativo, propria dell'istituto, è condizionato alla possibilità di fare delle politiche di investimento che permettano di ricostituire riserve tecniche, pensiamo di aver determinato un quadro

sufficientemente interessante in ordine alla possibilità che l'INAIL svolga un ruolo non secondario nell'ambito di un *welfare* rinnovato: mi auguro che la Commissione esaminerà questi documenti e che sui temi sottoposti al suo esame possa aprirsi una possibilità di interlocuzione con l'Istituto.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Guerisoli per la disponibilità manifestata e per il materiale che ha provveduto a depositare presso i nostri uffici, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Alla luce delle questioni affrontate, ritengo sia opportuno svolgere un'ampia

riflessione su questa tematica, per disporre degli elementi necessari su cui aprire un serio ed approfondito dibattito.

Nel rinnovare il nostro apprezzamento al presidente dell'INAIL, rinvio, pertanto, il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 1° giugno 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

INAIL
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

17 aprile 2007

Prospettive evolutive dell'Istituto

Il CIV intende dare seguito all'incontro del 12 febbraio u. s. promosso dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, on.le Cesare Damiano, sulle problematiche involgenti il sistema economico/finanziario dell'Istituto (premi e contributi, prestazioni, investimenti), che ha suscitato notevole interesse e fatto registrare anche significative aperture da parte dello stesso Dicastero. Si tratta di prese di posizione particolarmente rilevanti in quanto espresse nel contesto della riflessione sul riordino degli Enti Previdenziali all'interno di un ridisegnato sistema di *Welfare* nonché nel quadro delle misure di razionalizzazione e riorganizzazione contenute nel DPEF 2007, nella legge n. 248/2006 (cd. decreto Bersani) e nella legge finanziaria per il 2007.

Il CIV ritiene di dover fornire il proprio contributo al Governo, al Parlamento ed alle Parti Sociali anche sulla base dell'esperienza maturata nel corso del proprio mandato.

Nel merito del **riordino degli Enti**, già con l'ordine del giorno in data 6 febbraio 2007 e con la delibera n. 51/2007, trasmessi alle competenti Autorità governative e parlamentari ed alle Parti Sociali, il CIV ed il Consiglio di Amministrazione hanno espresso chiaramente la propria contrarietà all'ipotesi di creazione di un unico grande Ente dichiarando, invece, il proprio favore per opzioni diverse e comunque orientate a distinguere tra previdenza e assicurazione.

In questa sede appare opportuno esplicitare le motivazioni di maggior spessore a supporto dell'indicata scelta e, nel contempo, rappresentare che - a parere del CIV - qualsiasi economia in campo pubblico non può essere realizzata senza salvaguardare il livello quali/quantitativo dei servizi e - in particolare per l'INAIL - senza la corretta determinazione degli oneri gravanti sul sistema produttivo in relazione alle prestazioni rese agli assicurati.

Sotto l'aspetto organizzativo va evidenziata la diversa natura delle funzioni di enti non tutti definibili propriamente previdenziali. Le funzioni dell'INAIL, rivestendo natura assicurativa, presentano infatti peculiarità che postulano, anche sotto il profilo finanziario, assetti del tutto diversi rispetto ad altri settori.

Del resto, appare evidente come l'eventuale accorpamento in un'unica realtà istituzionale porterebbe necessariamente a convivere anime comunque diverse, con conseguente snaturamento delle funzioni e con possibile pregiudizio (da un lato) della tutela privilegiata riconosciuta nei confronti del lavoratore infortunato dalla stessa Carta Costituzionale e (dall'altro) della correlazione tra entità del prelievo per premi/contributi e oneri per prestazioni istituzionali.

Peraltro, reali economie potrebbero essere ulteriormente conseguite anche attraverso l'ottimizzazione e lo sviluppo delle sinergie con gli Enti previdenziali, strutturandole in modo puntuale e con norme che individuino funzioni, tempi di attuazione e responsabilità.

Sotto il profilo economico/finanziario, l'ipotesi del risparmio, che deriverebbe dall'accorpamento di tutti gli enti c.d. previdenziali in un unico organismo, per quanto riguarda l'INAIL si tradurrebbe in realtà in un teorico vantaggio, derivante dal prefigurato passaggio al sistema a ripartizione, che, tuttavia, dovrebbe scontare una

improponibile conferma dell'attuale prelievo contributivo sul sistema produttivo e che, comunque, si esaurirebbe in breve tempo, essendo prevedibile un successivo, progressivo incremento dello stesso prelievo fino al raggiungimento di uno stabile equilibrio tra prestazioni e oneri.

Viceversa, ben più consistenti economie si potrebbero ottenere restituendo all'INAIL, nel complessivo nuovo assetto dello Stato sociale sostenuto da condizioni strutturali di equilibrio economico-finanziario, un ruolo di centralità nella "gestione" del lavoratore infortunato in modo da valorizzare la *mission* dell'Istituto attraverso una attività più efficace in campo curativo, riabilitativo e prevenzionale.

A tal fine, occorre, tuttavia, introdurre modifiche legislative che facciano chiarezza in merito alle competenze dell'INAIL nonché ai rapporti funzionali e finanziari con altri soggetti istituzionali che intervengono nel sistema, anche attraverso una diversa destinazione verso l'INAIL dei flussi finanziari di competenza del SSN, evitando ulteriore incremento di costi a carico dell'Ente e senza oneri aggiuntivi per le imprese.

Tale scelta consentirebbe di incidere sul volume globale dei costi diretti ed indiretti degli infortuni e delle malattie professionali che, considerato anche il mancato apporto produttivo al sistema Paese da parte dell'infortunato, sono stimati in circa 42 miliardi di euro. Si tratta di un onere imponente che grava sulla Comunità ma che presenta, ad avviso del CIV, ampi margini di riduzione.

Per garantire la tutela integrale della salute e della sicurezza dei lavoratori l'Istituto si propone coerentemente quale soggetto cui affidare - in un sistema normativo completamente rivisitato - più ampie ed articolate funzioni in tema di

prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento sociale e produttivo in armonica sinergia con il Servizio Sanitario Nazionale e le Regioni.

Prevenzione e sicurezza dei posti di lavoro

Il disegno di legge per il conferimento al Governo della delega ad emanare il "Testo Unico della sicurezza" consente di ridisegnare le strategie in questo campo anche attraverso una semplificazione dello stratificato e corposo sistema normativo vigente in materia.

Il quadro normativo ipotizzato individua l'INAIL tra gli Enti portatori di nuove e più efficaci politiche mirate ad una drastica riduzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Infatti, l'Istituto è l'unico ente in grado di correlare la prevenzione con la componente assicurativa, attivando, in stretto contatto con le Parti Sociali interessate, percorsi virtuosi nei luoghi di lavoro per sostenere, promuovere ed estendere quel sistema partecipativo che, già previsto dalla normativa vigente e dagli accordi interconfederali, resta ancora ampiamente disatteso.

Si tratta di istituzionalizzare (in linea con il citato disegno di legge) il finanziamento alle imprese, stabilito in via sperimentale dal D.Lgs. n. 38/2000, utilizzando i fondi disponibili nel bilancio dell'Ente. Tali percorsi dovranno essere veicolati e gestiti - tenendo conto delle indicazioni provenienti dalle Regioni - secondo meccanismi opportunamente concertati con le parti sociali, valorizzando gli organismi bilaterali.

Il riconoscimento all'INAIL di questo ruolo dovrebbe essere accompagnato dalla costruzione di un Sistema informativo e formativo per la prevenzione, condiviso ed idoneo a creare - con il rilancio e la valorizzazione degli organismi paritetici - un efficiente ed efficace sistema di prevenzione e sicurezza sui posti di lavoro nonché una reale opportunità di sviluppo per le aziende e per i lavoratori.

L'INAIL, in definitiva, proprio per la sua *mission* assicurativa, dovrebbe essere posto nella condizione di vero motore strategico di una nuova visione capace di coniugare partecipazione dei lavoratori, crescita della cultura della sicurezza, sviluppo e competitività.

Funzioni di cura, riabilitazione e reinserimento

L'INAIL può contribuire a costruire un nuovo modello di *welfare* attivo che valorizzi le opportunità personali e sociali del cittadino realizzando l'integrazione socio-sanitaria, e garantendo la sostenibilità del sistema sanitario nazionale, pubblico, universale e solidale.

Infatti, il ruolo svolto dall'INAIL, a far data dalla riforma avviata con il D. Lgs. n. 38/2000, è coerente con il citato modello: l'Istituto - valutata la priorità di mettere al centro del sistema la tutela globale della persona - si è fatto promotore di molteplici iniziative utili alla realizzazione di un modello di assicurazione sociale che si estrinseca nelle diverse fasi della prevenzione, cura, riabilitazione, reinserimento - sociale e lavorativo - ed indennizzo e che vede coinvolto un sistema di più soggetti interagenti per rendere effettiva la tutela.

Peraltro, all'avviamento della riforma e delle sperimentazioni ivi previste non ha fatto seguito il completamento della stessa (con l'adeguamento del sistema indennitario, con l'istituzionalizzazione delle misure incentivanti la prevenzione, etc.).

E' stato più volte segnalato come il quadro normativo vigente risulti insufficiente a chiarire il ruolo dell'INAIL in campo sanitario e riabilitativo.

Diviene, quindi, assolutamente necessario - come già indicato - chiarire sul piano legislativo le competenze dell'INAIL in campo sanitario e riabilitativo, al fine di assicurare al lavoratore continuità assistenziale ed effettività della tutela,

garantendo l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e riconsiderando i flussi finanziari attualmente versati al SSN attraverso l'IRAP.

In tale nuovo contesto, l'INAIL potrebbe:

- garantire prestazioni sanitarie, curative e riabilitative ai lavoratori infortunati svolgendo - ove necessario - anche un ruolo sussidiario ed integrativo dei servizi sanitari pubblici per le prestazioni incluse nei LEA;
- porsi come interlocutore privilegiato per la definizione della programmazione sanitaria centrale e regionale in tema di salute del lavoratore infortunato;
- sostenere gli oneri delle prestazioni sanitarie erogate al lavoratore infortunato mediante le risorse derivanti dal diverso orientamento dei flussi finanziari, senza aggravare gli oneri a carico del sistema produttivo.

La rilevanza degli obiettivi di attuazione della tutela integrale deve coinvolgere tutti gli enti e le istituzioni del *Welfare* in una rete di massimo collegamento e sinergie e comportare il ricorso ad un metodo di analisi, valutazione, progettazione e realizzazione delle strategie di prevenzione e riabilitazione che preveda la partecipazione, il confronto e la concertazione con le Parti Sociali.

Il CIV, delineate le sue ipotesi di miglioramento del sistema di *welfare*, conferma, attualizzandole, le considerazioni conclusive del documento di Como del settembre 2005 e chiede che si apra un urgente confronto ai massimi livelli tra il Governo e le Parti Sociali al fine di:

- riconoscere all'INAIL il ruolo di soggetto assicuratore che concorre, in un quadro normativo rivisitato e semplificato, alla realizzazione della tutela integrale della salute e sicurezza sul lavoro;

- completare il processo riformatore avviato con il D. Lgs. n. 38/2000, attraverso:
 - l'adeguamento del sistema indennitario introdotto in via sperimentale dall'art. 13 ("danno biologico");
 - l'aggiornamento delle vigenti tariffe dei premi;
 - l'istituzionalizzazione degli incentivi economici;
 - il miglioramento dei meccanismi premiali per la prevenzione;
- confermare il sistema misto a capitalizzazione per il finanziamento dell'assicurazione in quanto maggiormente flessibile per sostenere - senza necessità di continue modifiche tariffarie - gli incrementi del fabbisogno conseguenti alla periodica rivalutazione delle rendite;
- favorire, anche mediante puntuali interventi normativi, la realizzazione di forti sinergie tra gli Enti mirate ad eliminare duplicazioni e sovrapposizioni, anche in termini di competenze e di procedure, ed a razionalizzare nel senso sopradetto la spesa assicurativa e sanitaria;
- emanare, con il metodo sopra indicato, il nuovo T.U. dell'assicurazione infortuni che, oltre alle finalità compilative, presenti contenuti innovativi coerenti con l'evoluzione del mercato del lavoro, recuperando all'assicurazione obbligatoria le ulteriori categorie di lavoro dipendente attualmente escluse.

Tale confronto dovrà riguardare, oltre alle indicate ipotesi evolutive, anche la risoluzione delle problematiche che continuano a limitare il pieno svolgimento delle funzioni storiche dell'Istituto. In particolare, si tratta di soddisfare le sottoelencate prioritarie esigenze:

- restituire all'INAIL l'autonomia prevista dalla legge n. 88/1989, con superamento degli endemici fattori di squilibrio e distorsione del sistema economico/finanziario (pregresso deficit della Gestione Agricoltura; obbligo di deposito infruttifero delle liquidità dell'Ente presso la Tesoreria dello Stato; sussistenza di rigidi vincoli legislativi e regolamentari in tema di investimenti immobiliari e mobiliari; massiccio

depauperamento dei capitali di copertura delle riserve tecniche anche a causa della insufficiente redditività degli investimenti rispetto al tasso di attualizzazione);

- in ragione dei consolidati avanzi economici di esercizio, ridurre i premi a carico delle imprese e migliorare contemporaneamente le prestazioni secondo gli indirizzi del CIV e le determinazioni dell'Istituto in materia.

ALLEGATO 2

Organo: INAIL - CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

Documento: Ordine del giorno del 6 febbraio 2007.

Oggetto: Ordine del giorno del 6 febbraio 2007.

**IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA
nella seduta del 6 febbraio 2007**

in merito a un diverso assetto degli Enti pubblici che svolgono funzioni previdenziali ed assicurative;

SOTTOLINEA

la specificità dell'INAIL, Ente pubblico, gestore dell'assicurazione - di natura pubblicistica - contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

la natura giuridica assicurativa dell'Istituto che comporta, tra l'altro, che il finanziamento avvenga non tramite contribuzione bensì attraverso l'acquisizione di premi;

l'utilizzo di un sistema misto a capitalizzazione e a ripartizione per garantire l'equilibrio economico finanziario dell'assicurazione gestito dall'Istituto;

RILEVA

il rischio che l'ipotizzata unificazione della previdenza con l'assicurazione possa comportare una impropria destinazione delle risorse finanziarie dell'INAIL rispetto alle finalità che l'Istituto è chiamato istituzionalmente a perseguire tra le quali anche quelle finalizzate al miglioramento delle prestazioni e alla riduzione dei premi;

ESPRIME

netta contrarietà rispetto all'ipotesi di unificazione ;

INVITA

le forze politiche e di governo a rafforzare il ruolo dell'Istituto anche al fine di non ridurre gli attuali livelli della tutela dei lavoratori infortunati e tecnopatici e a realizzare pienamente la totale "presa in carico";

SI IMPEGNA

a concordare con gli Organi di Gestione le iniziative più opportune per tutelare in ogni sede l'autonomia dell'Istituto.

IL SEGRETARIO
Dott.ssa Rita CHIAVARELLI

IL PRESIDENTE
Dott. Giovanni GUERISOLI

ALLEGATO 3



Struttura tecnico-amministrativa
del C.I.V.

Roma, 7 febbraio 2007

Politiche degli investimenti e vincoli di bilancio

LE POLITICHE PATRIMONIALI E L'AUTONOMIA DELL'ENTE

La Legge 88/89 riconosce all'INAIL: "...funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni, realizzando una gestione del patrimonio mobiliare e immobiliare che assicuri un idoneo rendimento finanziario. Alla medesima finalità deve conformarsi l'azione di controllo e di vigilanza sull'attività dell'Istituto".

Il sistema di finanziamento INAIL è misto, a capitalizzazione e a ripartizione, garantisce sia gli interessi dei lavoratori che quelli delle imprese.

Riguardo alla capitalizzazione, per garantire le future rendite, l'INAIL deve accantonare capitali per un ammontare pari al valore di detti oneri calcolati secondo il tasso di redditività degli investimenti. I capitali dovrebbero essere investiti in maniera redditizia, mentre attualmente l'utilizzo delle somme eccedenti la liquidità di gestione è limitato da vincoli normativi.

Negli ultimi anni il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ed il Ministero delle Finanze sono intervenuti amministrativamente nella formazione delle scelte gestionali dell'Ente, travalicando il ruolo di vigilanza come controllo sugli atti in relazione alla piena osservanza delle norme di legge, ma di fatto esercitando un controllo sugli atti stessi, che ha posto limiti all'autonomia dell'INAIL, in particolare riguardo agli investimenti immobiliari e mobiliari.

Come già evidenziato nell'ultimo rapporto annuale le politiche patrimoniali dell'Ente hanno continuato ad essere determinate e condizionate dalla produzione normativa che ha esplicitato i suoi effetti:

- ❖ rispetto al patrimonio immobiliare
 - la prima e la seconda operazione di cartolarizzazione iniziate nel 2001, hanno comportato che la proprietà dei beni immobili a reddito appartenenti all'Istituto - con esclusione degli immobili con destinazione a pubblica utilità, sanità e università - è stata trasferita alla società di cartolarizzazione appositamente costituita (SCIP), depauperando quindi di una larga fetta i capitali di copertura delle riserve tecniche utili a garantire il futuro pagamento delle rendite.
 - i successivi Decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2004, hanno costituito i Fondi immobiliari FIP e Patrimonio Uno, ai quali sono stati ceduti, nel 2005, 18 immobili adibiti a uffici dell'Istituto e 3 locati a uso ufficio, di cui due di pregio, individuati dall'Agenzia del Demanio;

❖ rispetto alle possibilità di investire nel settore immobiliare :

- l'attuale normativa prevede la possibilità per l'Istituto di destinare fino al 15% dei fondi disponibili ad Investimenti immobiliari nel Settore Sanitario (art. 2, co. 130, L. n. 662/96) e un importo non superiore al 15% ad Investimenti immobiliari nel Settore di Pubblico Interesse (art. 11, co. 4, D. Lgs. n. 104/96);
- l'ulteriore possibilità di acquisizione, in atto fino all'anno 2005 (25% dei fondi disponibili da destinare alla realizzazione o all'acquisto di immobili per esigenze di edilizia universitaria) non è stata attivata per l'anno 2006 ma ne è stato previsto il ripristino nella legge finanziaria 2007 (art.1, co. 438);
- l' art. 1, comma 449, della Legge n. 311/2004 (Finanziaria 2005) ha disposto che i piani di investimento deliberati dall'Inail "sono approvati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e gli investimenti sono orientati alle finalità annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro della salute e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca";
- l' art. 5, co. 4, Legge n. 80/2005 ha stabilito che gli investimenti immobiliari degli Enti previdenziali pubblici sono destinati anche ad infrastrutture da realizzare con modalità di *project financing* (tale norma non ha trovato finora attuazione in carenza delle richieste disposizioni ministeriali);
- la Legge n. 266/05 (Finanziaria 2006) ha disposto che il Ministero della Salute, con proprio decreto, individua i singoli interventi di edilizia sanitaria da realizzare in ciascun anno, in relazione alla programmazione sanitaria nazionale e regionale, e che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali, nonché gli enti inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (apposito elenco ISTAT), possono presentare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge, specifici progetti da finanziare anche a valere sulle risorse iscritte nel bilancio dell'INAIL che risultino disponibili per investimenti;
- la citata Finanziaria 2006 all'art. 1, comma 23 ha anche precluso agli Enti previdenziali la possibilità di acquisizioni immobiliari, limite recentemente superato dall'art. 34-ter della Legge 4 agosto 2006, n. 248 (Deroghe ai limiti all'acquisizione di immobili limitatamente al settore istituzionale);
- la recente Legge Finanziaria all'art.1, co. 438, ha previsto per l'Istituto la possibilità di procedere alla realizzazione degli investimenti di cui all'articolo 1, comma 301, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con priorità per il "Centro polifunzionale della Polizia di Stato" di Napoli, rientrante tra quelli previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera g), del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 24 marzo 2005, nonché alla realizzazione degli investimenti in tema di edilizia universitaria;

Per completezza di informazione si rileva che la stessa Legge di cui sopra ha previsto all'art. 1 co. 626, il finanziamento da parte dell'INAIL, in via sperimentale per gli anni 2007-09, di progetti degli istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore per l'abbattimento delle barriere architettoniche o l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro. Gli indirizzi per procedere a tali finanziamenti sono concordati tra il Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'Istituto, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il Ministro della pubblica istruzione e gli enti locali competenti.

❖ rispetto alle possibilità di investire nel settore mobiliare :

- l'utilizzo per investimenti mobiliari delle le risorse economiche non destinate ad investimenti immobiliari (45% dei fondi disponibili) è consentito purché, unitamente alle liquidità giacenti presso banche, non venga superato il limite fissato dall'art. 40 della L. n. 119/81 per le somme detenibili al di fuori della Tesoreria dello Stato.

Le disposizioni che operano rispetto a tutti gli argomenti citati sono comunque quelle di cui all'articolo 1, comma 57, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (incremento non superiore al 2% delle spese determinate per l'anno precedente), che a tuttoggi condiziona pesantemente le disponibilità di cassa del bilancio dell'Ente.

I BILANCI DI PREVISIONE 2006 – 2007

Il bilancio di previsione 2006 evidenzia che nelle acquisizioni di beni di uso durevole ed opere immobiliari (€ 1.003.850.000 per competenza e € 196.250.000 per cassa) il Piano di impiego dei fondi disponibili, per € 890.000.000 (per competenza) e € 100.000.000 (per cassa) questi ultimi utilizzabili per impegni contrattuali già assunti; tale cassa risente dei limiti di finanza pubblica sopraindicati.

Sulle disponibilità liquide dell'Istituto al netto di tutte quelle somme inutilizzabili per la costruzione dei piani di impiego, pari complessivamente ad € 3.877.332.000, per l'importo stanziato in bilancio (€ 890 mln) rappresenta pertanto una percentuale pari al 22,95%. Si fa presente che le vigenti disposizioni legislative permetterebbero la costituzione di un piano di impiego nella misura del 30% delle suddette disponibilità, pari cioè ad € 1.163.199.000. Il ridimensionamento agli € 890 mln stanziati in bilancio si rende necessario per rientrare nei vincoli posti alla crescita delle spese nel loro complesso entro il 2% di quelle sostenute nel precedente esercizio.

Per quanto attiene alla previsione di cassa sul capitolo 700 è stato indicato un importo di € 100.000.000 che si riferisce sia agli interventi di manutenzione straordinaria sia ai pagamenti da effettuare in conto residui riferiti ad impegni contrattuali insorti nei precedenti esercizi. Stante gli attuali vincoli di contenimento della spesa pubblica, in assenza di precise deroghe per gli investimenti dell'Istituto, non sono presenti nel bilancio 2006 stanziamenti di cassa destinati alla realizzazione dei piani di impiego deliberati negli anni precedenti.

Peraltro il Collegio dei Sindaci (verbale n. 285 del 23.1.06) di fatto presenta che l'importo complessivo delle autorizzazioni di cassa poteva essere incrementato – ai sensi dell'art. 1, comma 57, della Finanziaria 2005 – per appostare una più consistente disponibilità di cassa per la realizzazione del piano degli investimenti approvato dal Consiglio di Amministrazione.

Il bilancio di previsione 2007 evidenzia che per l'acquisto di immobili destinati a reddito, la spesa in termini di competenza (€ 1.103.000.000) è da riferire agli interventi di manutenzione straordinaria per € 3.000.000 e la somma di € 1.100.000.000 è relativa al piano di impiego dei fondi disponibili in campo immobiliare che sarà deliberato nel corso dell'anno.

L'importo di € 1.100 mln, quali risorse utilizzabili per la costruzione del piano di impiego dei fondi disponibili per l'anno 2007, risulta determinato in ragione – soprattutto – dei ben noti vincoli di finanza pubblica che impongono la crescita delle spese in misura non superiore al 2% di quelle dell'anno precedente.

Sulle disponibilità liquide dell'Istituto al netto di tutte quelle somme inutilizzabili per la costruzione dei piani di impiego (proventi delle diverse operazioni di cartolarizzazione, somme già impegnate negli anni precedenti e destinate al ripristino degli investimenti) pari complessivamente ad € 5.013.095.000, l'importo stanziato in bilancio (€ 1.100 mln) rappresenta pertanto una percentuale pari al 21,94%. Si fa presente che le vigenti disposizioni legislative permetterebbero la costituzione di un piano di impiego nella misura del 30% delle suddette disponibilità, pari cioè ad € 1.503.928.000. Il ridimensionamento agli € 1.100 mln stanziati in bilancio si rende necessario per

rientrate nei vincoli posti alla crescita delle spese nel loro complesso entro il 2% di quelle sostenute nel precedente esercizio.

Per quanto attiene alla previsione di cassa sul capitolo 700 è stato indicato un importo di € 313.400.000 che si riferisce sia agli interventi di manutenzione straordinaria sia ai pagamenti da effettuare in conto residui riferiti ad impegni contrattuali insorti nei precedenti esercizi. In particolare si sottolinea che, dell'importo precedente, € 256.800.000, sono destinati alla realizzazione dei piani di impiego deliberati negli anni precedenti, come previsto dalla deliberazione consiliare n. 398, del 30.8.2005.

Tra gli investimenti previsti, assumono comunque rilevanza quelli da realizzare nel Centro Protesi di Vigoroso di Budrio, già rinviati dall'esercizio 2006, mentre, per l'esercizio 2007, in considerazione del conferimento ai fondi immobiliari pubblici delle sedi dell'Istituto non è previsto l'acquisto di nuovi stabili istituzionali.

DECISIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

Rispetto alle decisioni assunte dall'Istituto si ricorda che:

- ❖ con delibera n.398 del 30 agosto 2005 il CdA ha approvato il progetto stralcio;
- ❖ con delibera n. 685 del 15 dicembre 2005 il C.d.A. ha approvato il nuovo Regolamento degli investimenti;
- ❖ con delibera n. 686 il C.d.A ha evidenziato le iniziative in istruttoria al 31 dicembre 2004;
- ❖ con delibera n.687 del 22 dicembre 2005 il C.d.A. ha approvato il piano degli investimenti immobiliari;
- ❖ a giugno 2006 il CIV ha chiesto al D.G. lo stato di attuazione dei piani di investimento sia degli immobili istituzionali che a reddito;
- ❖ nella seduta del 19.7.06 è stata consegnato un elenco delle iniziative di investimenti immobiliari intraprese nel pregresso anno, alla luce della deroga (pubblico su pubblico) autorizzata dal Ministero vigilante sempre nell'ambito dell'importo della cassa del bilancio di previsione 2006;
- ❖ con delibera. n. 415 del 30 ottobre 2006 il C.d.A ha approvato sul capitolo 700, U.P.B. n. 4 – Strumentale, Uscite c/ capitale, per l'anno 2006 l'impegno di spesa relativo ai fondi disponibili ex lege per l'importo complessivo di € 890.000.000,00 (€ 445.000.000,00 da destinare ad investimenti ai sensi del decreto legislativo n. 104/96 e € 445.000.000,00 da destinare ad investimenti ai sensi della legge n. 549/95).

Riguardo poi agli investimenti immobiliari ad uso istituzionale, preso atto dell'azzeramento dei precedenti piani di investimento istituzionale e della deroga a favore degli Enti Previdenziali ad acquisire annualmente immobili per un importo non superiore alla spesa media per gli immobili acquisiti nel precedente triennio, la Direzione Generale ha impartito istruzioni alle Direzioni Regionali di procedere alla ricognizione delle esigenze ambientali nei territori di competenza, al fine di consentire la predisposizione di un nuovo piano degli investimenti ad uso istituzionale.

INDIRIZZI DEL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha più volte assunto forti e precise posizioni riguardo la complessa problematica ; più recentemente con

❖ **Delibera n.4 del 1° febbraio 2005** si è deciso di:

proseguire con determinazione nell'azione di denuncia alle forze politiche e di governo per:

- la rimozione dei gravosi vincoli normativi relativi alla entità, alla tipologia e alla destinazione degli investimenti dell'Istituto che impediscono la ricerca di livelli di redditività funzionali a rendere adeguati i capitali di copertura delle riserve tecniche a garanzia del pagamento delle rendite;
- la rivisitazione dell'art. 1, comma 449, della Finanziaria 2005 al fine di evitare il rischio che tutti gli investimenti immobiliari siano subordinati alla volontà del Ministro del Lavoro, di concerto con quello delle Finanze, espressa con il decreto annuale di individuazione delle finalità cui orientare gli investimenti stessi, nella negativa prospettiva che tale individuazione potrebbe concretizzarsi in una precisa indicazione delle singole iniziative, così come già avviene per il settore sanitario, ove gli

“indirizzi di programma” del Ministro della Sanità sono accompagnati dall'elenco delle Strutture da realizzare;

- l'armonizzazione della norma di cui sopra al contenuto dell'art. 1, comma 31, della Legge n. 243/2004 (che delega il Governo a riordinare gli Enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, con l'obiettivo di una maggiore funzionalità ed efficacia ad essi demandata) e ai compiti attribuiti al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, dal Decreto Legislativo n. 479/1994 – così come modificato dall'art. 17, comma 23, della Legge n. 127/1997 – tra i quali l'approvazione in via definitiva dei criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento;
- l'abrogazione dell'obbligo del deposito in Tesoreria delle liquidità o in subordine la garanzia di adeguati livelli di redditività sulle somme depositate, quanto meno coerenti con quelli riconosciuti ai proventi della cartolarizzazione;
- la sospensione immediata di iniziative di qualsiasi tipo da cui conseguano ulteriori cessioni del patrimonio immobiliare dell'Ente che, oltre a depauperare i capitali di copertura delle riserve tecniche, annullerebbero di fatto ogni prospettiva strategica nel campo degli investimenti immobiliari – peraltro confermata dalla previsione di annuali piani deliberati dall'INAIL cui alla Finanziaria 2005;
- l'esercizio - che sarebbe definitivamente compromesso nel caso di ulteriori sottrazioni di poteri in campo patrimoniale – non solo delle funzioni istituzionalmente attribuite dal legislatore all'Istituto in quanto soggetto attivo nel sistema Welfare, ma soprattutto delle funzioni proprie del CIV di rappresentanza collegiale della base associativa, ha impegnato

gli Organi di gestione, confermato il ruolo dell'Istituto quale investitore istituzionale nel settore degli immobili a finalità sociale, ad approfondire modalità di finanziamento di ulteriori iniziative di carattere sociale, fermo restando un adeguato ritorno in termini di redditività.

❖ **Delibera n.29 del 5 dicembre 2006**, nelle cui valutazioni emerge che:

“Da diversi anni, ormai, si presenta quindi assolutamente rigido il tetto massimo delle spese sostenibili dall'Ente che impedisce di fatto la possibilità di effettuare una necessaria politica di investimenti. Detto contenimento della spesa pubblica (previsto di recente dalle norme contenute nelle Leggi finanziarie 2005 e 2006 e nella Legge n. 248 del 4 agosto 2006) compromette notevolmente l'autonomia dell'Ente nello svolgimento della sua missione istituzionale ed impone una presa di posizione decisa da parte degli Organi di questo Istituto verso il Governo, con la richiesta di un urgente tavolo di confronto teso ad eliminare tutte le criticità già evidenziate nella riunione congiunta CIV-CdA del 23 ottobre scorso”

❖ **Delibera n.9 del 31 marzo 2005** si è deciso

che gli Organi di gestione, a salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario e della copertura delle riserve tecniche necessarie a garantire le future prestazioni dovute dall'Inail agli invalidi infortunati e tecnopatici, assumano immediate e concrete iniziative, anche nei confronti dei Ministeri competenti, per:

- proseguire la gestione dinamica del portafoglio titoli di Stato;
- destinare le risorse finanziarie disponibili a forme diversificate di investimenti mobiliari idonee a realizzare un adeguato rendimento economico finanziario dell'Inail tale da impedire l'ulteriore incremento del deficit attuariale - doveroso nei confronti della popolazione assicurata - senza trascurare motivazioni di rilievo sociale.

❖ **Delibera n.18/2005** si è deciso di:

riattivare gli investimenti mobiliari, sulla scorta delle indicazioni ministeriali di cui alla lettera del 25 maggio 2005 relativa alla riformulazione dello stanziamento della cassa per il bilancio di previsione 2005.

Infine con lettere, rispettivamente il 26 settembre e 13 ottobre 2006, ai Ministri dell'Economia, del Lavoro e Previdenza Sociale, delle Riforme e Innovazioni nella Pubblica Amministrazione nonché al Presidente della Commissione Bilancio della Camera, è stato chiesto:

- il superamento dei numerosi e pesanti vincoli che nel corso degli anni hanno progressivamente impedito all'Inail lo svolgimento di una efficace e redditizia politica patrimoniale, funzionale non solo allo sviluppo e al mantenimento dei capitali che garantiscono il pagamento delle rendite ma altresì ad una coerente ed equilibrata politica tariffaria;
- il ripristino dell'autonomia dell'Ente già sancita dalla legge n.88/89 secondo criteri di autodeterminazione gestionale ed economica, con l'emanazione di norme che consentano il perseguimento di politiche patrimoniali adeguate alle finalità dell'Istituto ed in linea con i principi sanciti dal Decreto Legislativo n. 38/2000;

e sollecitato gli Organi di Governo a:

- escludere l'Inail dall'elenco degli Enti destinatari delle norme sulla Tesoreria Unica o, in subordine, innalzare il limite del plafond detenibile al di fuori della stessa;
- per gli investimenti immobiliari - nel rispetto dei limiti relativi ai saldi di finanza pubblica connessi agli adempimenti assunti in relazione al patto di stabilità e crescita - rivedere i vigenti vincoli finanziari;
- per gli investimenti mobiliari, consentire l'acquisizione di titoli al di fuori degli attuali vincoli e conseguentemente ripristinare la possibilità della relativa gestione dinamica.

ALLEGATO 4

INAIL
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

Roma, 28 marzo 2007

Nota informativa

Sinergie in atto nell'Ente. Prospettive

√ Premessa

La Commissione Politiche Organizzative, già in occasione degli approfondimenti effettuati sulla tematica relativa all'outsourcing, aveva ravvisato la necessità di procedere ad un monitoraggio delle sinergie in atto tra l'Istituto e gli altri Enti per avere cognizione delle eventuali criticità operative riscontrate, delle azioni positive messe in campo per superarle nonché per valutare gli ulteriori possibili ambiti di sviluppo.

Ciò al fine di realizzare momenti di integrazione funzionale con altri soggetti istituzionali, con l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio e ridurre drasticamente i costi.

Peraltro, è in corso di avanzato studio congiunto da parte dei vertici dell'Inail, dell'Inps e dell'Inpdap l'individuazione di possibili ulteriori ambiti di intervento per avviare nuove sinergie anche attraverso forme verticali - Attività di vigilanza all'INPS ed attività sanitaria presso l'Inail -.

Le economie che da queste iniziative possono scaturire costituiscono un ulteriore elemento positivo di valutazione che, insieme alla puntuale ed efficace rappresentazione delle specificità dell'Istituto, non facilmente omologabili alle altre realtà previdenziali, rafforzerebbero le ragioni per una collocazione dell'Ente all'interno del nuovo welfare, con funzioni finalmente adeguate a quanto previsto dal decreto legislativo 38/2000 circa la presa in carico del lavoratore che può essere compiutamente realizzata soltanto avendo assegnati ambiti chiari in materia di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento dell'infortunato nei luoghi di lavoro.

√ Considerazioni generali

La legge finanziaria 2007 prevede, indicando tempi stringenti, processi di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione da attuare attraverso la razionalizzazione delle risorse umane ed il contenimento delle spese di funzionamento; il decreto Bersani convertito in legge n. 248/2006 aveva, peraltro, già evidenziato la necessità di razionalizzare la spesa pubblica, migliorando l'efficienza e la qualità dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione.

A tale proposito proprio nell'ottica di migliorare la qualità del servizio, appare una opportunità quella di sviluppare azioni integrate con altri Enti e soggetti impegnati su aree tematiche comuni, da realizzare previa adeguata analisi organizzativa dell'esistente, rivedendo e modificando eventualmente le attuali sinergie, attesa la situazione di stallo verificatasi in passato nonostante fosse la stessa legge a prevedere dette sinergie.

Già in passato il legislatore aveva visto nelle sinergie un modo per intervenire sull'efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, ma non sono stati raggiunti risultati soddisfacenti, come dimostrano anche i contenuti delle audizioni, a causa della scarsa volontà di integrarsi da parte dei soggetti coinvolti.

A questo fine è emersa la necessità di realizzare un diverso approccio culturale alla tematica, affinché gli obiettivi previsti dalla legge siano supportati dalla correttezza dei comportamenti, quest'ultima realizzabile se viene fatta propria dai soggetti interessati la volontà di collaborazione per raggiungere obiettivi comuni, nella consapevolezza del valore aggiunto di una tale soluzione rispetto all'operare separatamente.

Pertanto è necessario che, per aree comuni quali, ad esempio, quelle che hanno costituito oggetto di specifico esame e sottoindicate, sia individuata e prevista dalla norma la competenza di un Ente rispetto agli altri, secondo il meccanismo della verticalità nell'attribuzione delle funzioni.

Per il monitoraggio delle sinergie verticalizzate ex lege dovrà essere prevista una cabina di regia, composta da un rappresentante di ciascun Ente/soggetto coinvolto che agisca come valido ed effettivo strumento di coordinamento e collaborazione.

Tale controllo permetterebbe di evidenziare il rispetto effettivo delle norme e garantirebbe adeguati livelli di qualità del servizio.

Tenute presenti queste considerazioni si è proceduto alle audizioni del Direttore Generale e delle Tecnostrutture competenti per settori già interessati dalle sinergie, quali gli ambiti legale, del patrimonio immobiliare, medico e di vigilanza di seguito evidenziate.

√ Le Audizioni

Sulle singole aree trattate è emerso quanto segue.

Avvocatura

√ Le sinergie con l'Inps hanno riguardato unicamente, con convenzione sottoscritta nel 2002 il rapporto di collaborazione rivolto allo scambio di prestazioni legali tra le Avvocature Inps/Inail relative all'attività procuratoria d'udienza.

L'esperienza ha registrato problematiche organizzative che non hanno portato ad un conseguente rinnovo della convenzione pur se, ad oggi, risultano iniziative in tal senso, finalizzate a contenere i costi e migliorare la qualità del servizio.

Questo settore potrebbe essere razionalizzato creando una Avvocatura unica per i due Enti.

Patrimonio immobiliare

√ La scheda fornita dalla tecnostruttura individua alcune unità Inail che sono presenti presso immobili Inps - per lo più agenzie - la cui integrazione logistica, prevalentemente a titolo di comodato gratuito, è funzionale a realizzare l'efficienza dei servizi, la razionalizzazione degli spazi con relativa riduzione dei costi di manutenzione.

In questo senso potrebbe essere ripensata la gestione del patrimonio immobiliare ipotizzando la costituzione di un organismo interenti.

Area servizi medici

- √ Con un protocollo d'intesa del 1999 sottoscritto dal Ministero della salute e dall'Inail sono state individuate le aree - attività di cura e riabilitazione, iniziative a tutela dei disabili, accertamento dell'invalidità civile e sistema informativo sui rischi da lavoro e sulle patologie tutelate da prestazioni assicurative - nelle quali i suddetti soggetti pubblici hanno interesse a collaborare.
- √ L'Ente eroga servizi di medicina legale in tutte le sue strutture territoriali determinando autonomamente propri standard in termini di personale, ambienti e mezzi.
- √ Per le prime cure la legge 67/1988 ha previsto che le Regioni stipulino convenzioni con l'Inail affinché l'Istituto, congiuntamente agli accertamenti medico-legali, provveda alla erogazione delle prime cure ambulatoriali necessarie in caso di infortunio o di malattia professionale, stabilendo gli opportuni coordinamenti con le ASL. A tutt'oggi sono state stipulate convenzioni, in tutte le Regioni tranne che in Friuli e nella provincia autonoma di Bolzano, sia per la fornitura di servizi di medicina legale (presso 250 strutture Inail ai vari livelli territoriali) che per l'erogazione delle prime cure (quest'ultime solo in 126 strutture Inail).
- √ In alcune realtà territoriali sono state rilevate difficoltà da parte dell'infortunato a ricorrere tempestivamente agli accertamenti diagnostici specialistici ed alla fruizione di terapie riabilitative.

Anche in tali ambiti è opportuno procedere con apposite convenzioni predisponendo, previa valutazione delle disponibilità logistiche, presidi specialistici riabilitativi presso ogni unità locale che garantiscano omogeneità delle prestazioni, tempestività nell'erogazione dei servizi e personalizzazione del servizio.

Considerato che nel tempo l'Inail ha ampliato l'offerta all'utenza rispetto all'area sanitaria, la presa in carico dell'infortunato richiede di affiancare all'attività medico-legale quella della medicina del lavoro, strettamente correlata agli ambiti della prevenzione sanitaria ed all'analisi delle malattie professionali non tabellate.

Pertanto l'Inail potrebbe costituire il polo sanitario di riferimento come sopra descritto, secondo il meccanismo della verticalità nelle attribuzioni delle funzioni *ex lege*, tenuto anche conto della consistenza numerica della dirigenza sanitaria.

Vigilanza

- √ In questo campo già il legislatore con il decreto legislativo 124/2004 ha inteso razionalizzare le funzioni ispettive ed ha articolato un nuovo sistema informativo di vigilanza, strutturato in una componente di tipo gestionale, per la gestione unitaria di tutte le fasi dell'attività ispettiva ed in una di intelligence per fornire maggiore conoscenza a chi opera nello specifico settore.

E' stata prevista una cooperazione tra Inail, Agenzia dell'Entrate, Inps ed Istituto Superiore di Sanità diretta alla lotta al lavoro sommerso attraverso l'incrocio e la verifica dei dati degli iscritti, integrando in tale modo le informazioni delle banche dati ed evitando anche duplicazioni di accessi.

- √ Nel 2005 è stato siglato inoltre il Protocollo d'intesa tra Inail, Inps e Ministero del Lavoro per razionalizzare le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e del lavoro, prevedendo la realizzazione del modello unificato di verbale e lo scambio di dati e comunicazioni.

Con riferimento al verbale unificato, è stato evidenziato come lo stesso assolve anche ad una funzione di trasparenza, pur se, l'emanazione, a tutt'oggi, è ancora ritardata per difficoltà operative connesse alla ripartizione delle competenze tra i soggetti interessati.

Infatti mentre per il Ministero del lavoro è prioritaria l'emersione del lavoro nero, l'Inps punta al recupero contributivo; per l'Inail è rilevante soprattutto l'esatta valutazione del rischio. Una cabina di regia, esistente ex lege, avrebbe dovuto coordinare azioni congiunte qualificate da un unico obiettivo, allo stato, realizzate unicamente per situazioni di particolare complessità.

In sostanza la legge non ha raggiunto i propri obiettivi non essendo state, inoltre, strutturate le fasi di pianificazione e programmazione degli interventi integrati.

Pertanto nell'ottica di ottimizzazione del servizio, è possibile ipotizzare il passaggio all'Inps della vigilanza contributiva, concentrando sull'Inail l'accertamento relativo alla valutazione del rischio aziendale, sistema che permetterebbe di aumentare il numero delle aziende "accertabili" anche con la finalità di offrire un servizio in ambito prevenzionale, previa modifica normativa delle attuali funzioni di vigilanza svolte dall'Ente.

Finanziaria 2007

- √ Per un quadro completo e conclusivo è rilevante sottolineare che il comma 1168 della finanziaria 2007 prevede che per coordinare specifici interventi di contrasto al lavoro sommerso ed alla evasione contributiva, sussiste l'obbligo di fornitura dei dati anche da parte delle Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

Questi dati - comma 1169 - sono messi a disposizione, con modalità definite da apposite convenzioni, del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale anche mediante collegamenti telematici.

Per attuare quanto sopra nonché per la realizzazione della banca dati telematica di cui al d.lgs.124/2004, il comma 1170 prevede che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale possa avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, delle risorse umane e strumentali dell'Inail e dell'Inps.

Il Presidente della Commissione
Politiche Organizzative
(Sergio Bonetti)

INAIL
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

**DOCUMENTO APPROVATO DAL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E DI VIGILANZA
NELLA SEDUTA STRAORDINARIA DEL 16.09.05 TENUTA A COMO PRESSO "VILLA
GIOVIO".**

Il CIV ha ritenuto necessaria una riflessione approfondita sulla situazione generale dell'Ente unitamente ad un momento di confronto con gli Organi di gestione.

All'atto dell'insediamento e della ricostituzione di tutti gli Organi dell'Istituto il CIV si era posto l'obiettivo strategico di un forte rilancio dell'Ente, necessario perché l'Ente stesso uscisse definitivamente da un periodo di crisi gestionale che ne aveva minato l'efficienza oltre che l'immagine.

Coerentemente con i suoi obiettivi, il CIV ha concretizzato apporti innovativi sia in sede di programmazione generale e di indirizzo sia con le attività di verifica sulla congruità e coerenza dell'azione amministrativa, sollecitando e ricercando sempre il necessario, costante rapporto di collaborazione tra gli Organi, pur nella diversità dei ruoli, per conseguire gli obiettivi pianificati e realizzare pienamente la missione dell'Istituto.

In tale ambito, pressanti sono state anche le direttive del CIV agli Organi di gestione – rimaste peraltro disattese in gran parte – per la piena attuazione del D.Lgs. n. 38/2000, con riferimento sia al versante datori di lavoro sia a quello degli assicurati, propedeutico al completamento del processo di riforma già avviato. Vale ricordare, tra le citate direttive, quella mirata a realizzare - stante gli avanzi economici conseguiti negli ultimi esercizi – adeguamenti delle prestazioni assicurative e la contemporanea riduzione di tariffe e di premi.

Altrettanto pressanti sono state le indicazioni e le sollecitazioni rivolte dal CIV nei confronti degli Organi di gestione per una politica patrimoniale coerente con il sistema di finanziamento e quindi per investimenti tempestivi e complessivamente allineati al tasso di attualizzazione delle rendite, questione – come noto – essenziale per un Ente assicuratore.

Con riferimento alla situazione economico-finanziaria dell'Istituto, si sottolinea il permanere di fattori strutturali di forte squilibrio (che più volte il CIV ha evidenziato e portato all'attenzione delle Autorità Parlamentari e di Governo) dovuti

al deficit patrimoniale della Gestione Agricoltura, che deve essere progressivamente ripianato con il contributo determinante dello Stato, all'obbligo di deposito infruttifero delle liquidità presso la Tesoreria dello Stato, alla sussistenza di pesanti.

vincoli legislativi e regolamentari in tema di investimenti mobiliari e immobiliari, assolutamente incoerenti con la natura di soggetto assicuratore storicamente propria dell'Istituto.

A ciò si è aggiunto un sistema di condizionamenti esterni tali che, di fatto, hanno portato al reale svuotamento delle funzioni di governo politico e amministrativo dell'Inail, attribuite normativamente agli Organi dell'Ente.

Il CIV, nel proprio ruolo di rappresentanza delle Parti Sociali, ha rivendicato con forza, ma unico tra gli Organi, nei confronti delle Autorità Parlamentari e di Governo il ripristino dei pieni poteri attribuiti agli Organi dell'Istituto dal D. Lgs. n.479/1994 e successive modificazioni.

Il quadro fattuale pone tuttavia in rilievo quanto segue:

- la linea di collaborazione auspicata dal CIV con gli Organi di gestione non ha avuto i risultati attesi: si richiamano, a tale riguardo, da un lato, le vicende che hanno caratterizzato l'approvazione del bilancio di previsione 2005 e, dall'altro, l'assenza di iniziative del C.d.A. avverso i decreti del MEF di cui nel seguito;
- la compromissione dell'autonomia dell'Ente in pieno contrasto con le previsioni della legge n. 88/1989 e la mortificazione del sistema duale sancito dal D.Lgs. n. 479/1994 (e successive modificazioni), con l'affievolimento - di fatto - del ruolo e dei poteri delle Parti Sociali rappresentate nell'Organo strategico, sono state confermate da ultimo dai Decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il conferimento degli immobili strumentali al FIP e dall'art. 1, comma 449, della Legge Finanziaria per il 2005;
- il massiccio depauperamento dei capitali di copertura delle riserve tecniche - essenziali nel sistema di finanziamento dell'Istituto - anche per mancato reimpiego delle disponibilità rinvenienti, provocato dalle leggi di dismissione e di cartolarizzazione degli immobili a reddito e dai sopracitati decreti di conferimento al FIP degli immobili strumentali;

- la necessità di porre in essere iniziative di notevole contrasto: si richiama a tal proposito il ricorso dinanzi al TAR proprio avverso i decreti suindicati;
- la politica patrimoniale dell'Ente, di fatto, è esercitata dall'Autorità Governativa con investimenti ispirati a logiche che non tengono conto della funzione assicurativa dell'Istituto, incidendo, con rendimenti inadeguati, sulla ricostituzione delle riserve tecniche: la delibera n. 398/2005 del C.d.A. ne è la riprova;
- le decisioni riguardanti la politica dell'Ente tendono a divenire sempre più frequentemente esterne ai suoi Organi deliberanti a prescindere dalla natura assicurativa dell'Ente stesso, provocando rischi concreti di significative modifiche di fatto senza preventive analisi e confronti con le Forze Sociali.

Il CIV ritiene necessario che, nella descritta ed ormai insostenibile situazione, debba aprirsi un urgente confronto ai massimi livelli tra il Governo e le Forze Sociali, al fine di restituire il pieno governo dell'Ente ai suoi Organi e con lo scopo di definire il ruolo dell'INAIL nell'ambito più generale del Welfare riaffermandone la vocazione assicurativa e, con essa, la necessità dell'equilibrio tecnico-finanziario, da realizzare anche con la tipologia e la congrua redditività degli investimenti.

