

Il Collegio ha inoltre effettuato due verifiche di cassa generale.

La prima di tali verifiche, riferita alla data del 30 giugno 2004, è stata sospesa in attesa di ricevere dall'Amministrazione le elaborazioni informatiche per poter procedere alla riconciliazione dei saldi contabili con quelli dei conti correnti detenuti dall'Istituto.

La citata documentazione è stata successivamente prodotta ed il Collegio solo in data 28 gennaio 2005 ha potuto procedere alla suddetta "riconciliazione".

Una seconda verifica di cassa generale, con riferimento alla data del 31 dicembre 2004, è stata effettuata con esito positivo in data 11 luglio 2005.

B) Il controllo di gestione, disciplinato dagli articoli 1 e 4 del citato decreto legislativo 286/1999 è inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e benefici.

Tale controllo, a norma dell'art. 13 delle Norme sull'Ordinamento amministrativo - contabile dell'Ente, è esercitato, per tutto il territorio nazionale, da ciascuna struttura centrale nell'ambito delle rispettive competenze e, complessivamente, dalla Direzione Centrale programmazione organizzazione e controllo.

Il Consiglio di amministrazione verifica trimestralmente lo stato di realizzazione degli obiettivi prefissati e trasmette al CIV specifica relazione sull'andamento produttivo e sui profili finanziari.

Il controllo di gestione ha stentato e stenta a decollare all'interno dell'Ente, per la ancora inadeguata attuazione dei principi e criteri stabiliti nell'art. 4 del citato decreto n. 286/1999, tanto che si è dovuto attendere l'esercizio 2005 perché venissero sottoposti al Consiglio di amministrazione i criteri per l'individuazione delle Unità di Previsione di Base (UPB), primo passo per l'avvio della indispensabile contabilità analitica. Sull'intera problematica si è soffermata l'attenzione del Collegio sindacale che ha sottoposto all'Amministrazione varie indicazioni sulle quali non vi sono ancora definitive conclusioni e pertanto si fa riserva di riferire in seguito.

Occorrerà comunque procedere ad una attenta valutazione della situazione in corso di evoluzione e, partendo da un analitico bilancio di quanto realizzato, formulare un realistico programma per l'attuazione della normativa di legge, che dovrà vedere impegnati tutti gli organi interessati nell'ambito delle loro specifiche competenze.

C) La valutazione e controllo strategico.

L'art. 6 del decreto 30 luglio 1999, n. 286 regola, riformandolo, il controllo interno nelle pubbliche amministrazioni al fine di verificare l'adeguatezza delle scelte compiute per l'attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Tale attività è svolta presso l'INAIL dal Nucleo di valutazione e controllo strategico che trova la propria disciplina nel Regolamento di organizzazione, nel Regolamento sull'ordinamento amministrativo contabile nonché nello specifico regolamento che individua le funzioni ed i poteri del NUVACOST.

In sintesi il Nucleo riferisce, in via riservata, con apposite relazioni periodiche, direttamente agli Organi di indirizzo politico, cioè al Presidente dell'Istituto ed al CIV sulle risultanze delle analisi effettuate in una posizione di terzietà, intesa come posizione di indipendenza correlata al servizio dei citati organi decisionali.

A norma dell'art. 6 del citato decreto 286/1999 il Nucleo supporta l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti cui si accennerà nel capitolo che concerne il personale.

Più in dettaglio, il Nucleo interviene a supporto delle funzioni di indirizzo del CIV nella fase programmatica fornendo la propria collaborazione per la elaborazione delle linee guida e degli obiettivi strategici. Inoltre, nella fase di verifica, analizza nelle relazioni trimestrali ed annuali l'andamento dei processi produttivi la cui approvazione è di competenza del CIV, segnalando eventuali scostamenti tra obiettivi strategici e risultati conseguiti dagli organi gestionali.

Nella relazione annuale per il 2004 il Nucleo formula puntuali osservazioni sulla gestione intesa come programmazione e verifica della

stessa, evidenziando fattori ostativi al perseguimento degli obiettivi ed indicando, attraverso l'utilizzo di una serie di misuratori, possibili rimedi nel breve, medio e lungo termine.

Il Nucleo lamenta che i dati forniti dall'Amministrazione per la citata relazione sono completi per quanto riguarda i volumi di attività, mentre continuano ad essere carenti quelli economici e quelli correlati con la contabilità analitica ancora non completamente approntata.

Invece viene giudicato soddisfacente l'andamento gestionale che conferma e rafforza i positivi risultati economici, finanziari e patrimoniali conseguiti nel triennio 2001, 2002, 2003, pur nel permanere di elementi di criticità nell'impianto pianificatorio dell'Ente, a motivo degli scostamenti, peraltro meno incoerenti rispetto al passato, tra le previsioni iniziali e i dati preconsuntivi.

Per quanto concerne le tematiche di portata generale, ha ribadito quanto già segnalato nelle precedenti relazioni circa la rilevante entità dei residui attivi e passivi; la diminuzione delle entrate della gestione patrimoniale a conferma della stasi dei livelli di consistenza patrimoniale inadeguati a far fronte alle riserve tecniche; la sostanziale invarianza dell'incidenza percentuale delle spese di funzionamento sulle spese per prestazioni istituzionali; la sottostima delle riserve tecniche palesemente superiori al tasso di redditività degli investimenti; la formazione del disavanzo finanziario attuariale.

Si omette di far riferimento a temi specifici con riserva di riportare le relative osservazioni, ove rilevanti o utili, in occasione della trattazione dei singoli argomenti del presente referto.

Un accenno sembra invece opportuno dedicare all'argomento relativo al contenuto delle funzioni ed all'ambito dei poteri del Nucleo in relazione a divergenti valutazioni che sul punto sono state evidenziate nella seduta del C I V in data 12 gennaio 2004 in ordine alla opportunità di integrare dette funzioni con quelle di " internal auditing " che, ad avviso del Presidente del Nucleo, servirebbe a conferire maggior vigore alle relative attività e consentirebbe di valutare i prodotti dell'attività amministrativa anche attraverso la verifica dei relativi processi formativi così come avviene nelle imprese private dove il controllo sta assumendo un carattere sistemico.

Di segno opposto è stata l'opinione di alcuni componenti del C I V che hanno manifestato perplessità in proposito, posto che il conferimento della nuova funzione sarebbe in contraddizione con la posizione di terzietà del Nucleo al quale deve essere riservato la funzione di proporre e fornire le proprie valutazioni lasciando agli organi dell'Istituto, ciascuno per il proprio ambito di competenza, il compito di adottare le decisioni ritenute opportune.

Tenuto conto dell'importanza che le attribuzioni del Nucleo rivestono, si ravvisa la necessità che l'Ente effettui ulteriori riflessioni sulla questione nell'intento di rendere sempre più incisive le funzioni stesse.

Il Nucleo risulta composto da un membro esterno, che ne assume la presidenza, e da quattro membri pure essi esterni scelti tra professori universitari di ruolo o estranei alla pubblica amministrazione esperti in materie economiche, giuridiche, contabili ed organizzative; da un dirigente con incarico di livello dirigenziale generale non preposto ad altre strutture dell'Istituto che ha anche il compito di coordinare le attività operative del personale di supporto.

I predetti membri durano in carica un triennio e sono rinnovabili.

La citata composizione appare coerente con le direttive del Consiglio dei Ministri sull'attività di pianificazione dei Ministeri, laddove raccomandano che all'interno delle strutture di valutazione e controllo strategico siano presenti personalità in grado di assicurare il pieno raccordo con le amministrazioni.

La procedura di nomina del Nucleo di valutazione é disciplinata dall'art. 12, comma 3, del Regolamento di organizzazione ove si precisa che "Il Presidente dell'Istituto propone al CIV, tramite il Presidente di quest'ultimo, i nominativi dei componenti del nucleo di valutazione e controllo strategico e interviene nella seduta dell'organo collegiale al fine di realizzare l'intesa prevista dalle vigenti disposizioni di legge".

Espletata tale procedura il Presidente dell'Istituto, vista la deliberazione del CIV n. 3 del 9 febbraio 2004, ha proceduto alla nomina dei membri esterni e di quello interno con determinazione n. 2 del 10 febbraio 2004.

D) Altri controlli

Seppur non comprese fra le tipologie dei controlli dettati per la Pubblica amministrazione con decreto legislativo in data 30 luglio 1999, n. 286, particolare rilevanza assumono per l'Ente sia l'attività di vigilanza del CIV sia quella di vigilanza assicurativa.

Alla prima si fa cenno nei singoli argomenti oggetto del referto.

Sulla seconda, che ha la funzione di garantire, in linea con gli indirizzi governativi, l'impegno dell'Ente sul fronte dell'evasione e dell'elusione, si riferisce qui di seguito.

Come risulta dal precedente referto l'attività in questione è stata oggetto di recenti modifiche normative.

L'art. 8, comma 2, della legge n. 30, in data 14 febbraio 2003 ha delegato il Governo ad emanare provvedimenti finalizzati anche al "riordino della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro".

Il decreto legislativo in data 23 aprile 2004, n. 124, ha dato attuazione alla delega sopra citata prevedendo che, nell'ambito delle direttive emanate dalla Direzione generale all'uopo istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Direzioni rispettivamente regionali e provinciali del lavoro coordinino l'esercizio delle funzioni ispettive razionalizzando l'attività di vigilanza al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione.

A tal fine consultano almeno ogni tre mesi i direttori, competenti per territorio, dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

Per quanto concerne l'INAIL, la forza ispettiva impiegata a tutto il 31 dicembre 2004 è stata pari ai n. 431 risorse.

L'attività di vigilanza assicurativa, volta a verificare sia la regolarità contributiva dell'azienda che l'individuazione del lavoro irregolare attraverso la lotta all'evasione ed elusione contributiva, nell'anno 2004 ha determinato:

- la realizzazione di n. 33.389 interventi ispettivi nei confronti di aziende sottoposte a controllo;
- l'individuazione di n. 19.830 aziende non regolari e di n. 24.658 lavoratori in nero;

- l'acquisizione di 3.875 nuove denunce di esercizio, con un accertamento di premi omessi pari a €. 120.462.000 .

I dati sopra riportati sono complessivamente migliori di quelli relativi all'esercizio 2003 confermandosi così il giudizio positivo, in termini organizzativi e di risultato, della sopra citata riforma.

Ciò è dovuto, in massima parte, alla circostanza che gli interventi ispettivi sono svolti in sinergia con altri soggetti (INPS, Guardia di Finanza, AA.SS.LL.) nelle forme della vigilanza integrata, congiunta e coordinata, mirati soprattutto a contrastare il lavoro sommerso, in linea con quanto stabilito dal citato decreto legislativo n. 124/2004.

Non sono di secondaria importanza neppure gli esiti delle azioni di vigilanza ispettiva ordinaria, più specificamente correlate alla funzione assicurativa dell'INAIL, quali la verifica della ricorrenza dell'obbligo assicurativo, della corretta applicazione della tariffa dei premi, della indennizzabilità degli eventi denunciati, ecc.

In relazione a quest'ultima attività sono stati svolti, nel 2004, n. 5.020 accertamenti per la verifica delle cause e circostanze degli infortuni e della esposizione a rischio di malattie professionali.

8. LE CONSULENZE

Nel corso dell'esercizio 2004 l'Istituto si è avvalso della collaborazione di consulenti esterni sostenendo una spesa complessiva di euro 594.774,03 che risulta pertanto più che raddoppiata rispetto a quella sostenuta nel precedente esercizio, come evidenziato dal prospetto che segue.

Anno 2001	Anno 2002	% 2002 su 2001	Anno 2003	% 2003 su 2002	Anno 2004	% 2004 su 2003
1.747.440,34	701.535,29	-59,08	237.188,26	-66,19	594.774,03	+150,76

E' evidente l'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti nei quali si era mostrata efficace l'azione di contenimento delle spese non istituzionali posta in essere dal Commissario straordinario in aderenza alle direttive adottate dal Governo sia con riguardo alla spesa pubblica in generale sia nel settore specifico degli studi e consulenze affidate ad esperti esterni.

Si ricorda, infatti, che disposizioni "restrittive" sono state introdotte con il decreto legge n. 168 in data 12 luglio 2004, convertito nella legge n. 191 in data 30 luglio 2004, in gran parte confermate dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) con riferimento al periodo 2005 - 2007 ed ulteriormente rafforzate dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006).

Comunque, con riferimento alla normativa succitata, l'importo erogato per consulenze nell'esercizio 2004, pari a 594.774,03, come risulta dalla tabella sopra riportata, è notevolmente inferiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001/2002 ridotta del 15%, pur se il limite va inteso come tetto massimo e non come autorizzazione alla spesa.

Quanto alla normativa interna all'Ente, come riferito nel precedente referto, le modifiche apportate relativamente all'organo competente al

conferimento di consulenze a soggetti esterni, nonché al loro contenuto, non dovrebbero in futuro dar luogo ad incertezze.

L'Istituto si trova in condizione di operare tenendo conto di un quadro disciplinato da norme regolamentari conformi alle norme primarie e quindi senza che possano giustificarsi i dubbi e le incertezze del recente passato.

Del resto, per eventuali dubbi interpretativi, si potrà far riferimento alla deliberazione n. 6 in data 15 febbraio 2005 adottata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze.

In coerenza con le modifiche alla citata normativa interna in materia di competenza, sono state correttamente sottoposte alla ratifica del Consiglio di amministrazione due consulenze a suo tempo disposte con provvedimento del Direttore Generale.

Una questione di carattere generale che può presentarsi in materia di consulenze riguarda le incertezze che possono sorgere nella valutazione di casi concreti connotati da aspetti tecnici di particolare complessità dove appare difficile valutare se sussistono competenze interne e soprattutto se tali competenze abbiano, in prospettiva, la capacità di affrontare adeguatamente problematiche che necessitano di soluzioni da cui dipende l'assetto di settori vitali per l'Istituto.

Può citarsi in proposito, come esempio particolarmente significativo, l'esigenza prospettata dal Direttore Generale fin dal suo insediamento di adottare un piano strategico di gestione che, attraverso la revisione della struttura organizzativa, potesse consentire di razionalizzare l'utilizzo delle risorse.

Tale iniziativa appare indispensabile per promuovere il rilancio dell'Istituto finalizzato ad accelerare il processo di cambiamento in una logica di orientamento al risultato di qualità ed alla riduzione dei costi.

Per l'impostazione di un tale progetto venne sottoposta al Consiglio di amministrazione la proposta per l'acquisizione di una consulenza per lo studio di un progetto da affidare, con apposita gara, a primaria società essendo necessario confrontarsi con il mondo esterno e con le soluzioni adottate da organizzazioni simili a quelle dell'Ente avvalendosi quindi di soggetti che avevano concretamente operato in quel contesto.

In quella occasione il Magistrato della Corte dei conti non ha mancato di evidenziare come la Corte sia più volte intervenuta in proposito chiarendo, tra l'altro, che la condizione della inesistenza di adeguate professionalità interne non può essere una semplice affermazione ma viceversa deve essere puntualmente verificata ed accertata soprattutto in occasione del ricorso a consulenze esterne che hanno ad oggetto "aspetti organizzativi".

In questo caso la valutazione da fare deve essere particolarmente rigorosa data l'esistenza nell'ordinamento dell'Inail della Direzione centrale programmazione, organizzazione e controllo che ha lo specifico compito di effettuare "la progettazione di modelli e strumenti di organizzazione e gestione del lavoro, fornendo assistenza alle strutture.....territoriali per la realizzazione dei cambiamenti organizzativi" assicurando il governo ed il monitoraggio di tutte le componenti organizzative.

Approfondita in questi termini la questione, il Consiglio di amministrazione ha ritenuto che sussistessero i presupposti per approntare con le risorse interne il progetto in questione per il quale risulta siano in via di conclusione i relativi lavori.

Si fa riserva di riferire sulla congruenza tra gli obiettivi innanzi delineati e i risultati acquisiti.

Come risulta dalle tabelle allegate in calce al numero 5 a-b-c-d-e dove sono indicati i dati generali relativi ad ogni incarico affidato, dette consulenze hanno dato luogo alla stipula di convenzioni o all'affidamento di incarichi di studio principalmente nei seguenti settori di attività:

- esigenze degli Organi istituzionali a supporto della programmazione strategica e delle politiche comunicative;
- sistema di qualità e certificazione di processi produttivi;
- sviluppo in campo sanitario, protesico e riabilitativo.

Come per gli anni passati, anche nel periodo in esame, per la scelta del contraente si è proceduto, in linea di massima, con la trattativa privata; in alcuni casi, su precise indicazioni degli organi dell'Istituto, si è proceduto con chiamata diretta di esperto di comprovata esperienza nel campo interessato alla consulenza.

9. IL SISTEMA INFORMATIVO

Si è già riferito nei precedenti referti circa la realizzazione del sistema informativo che ha attraversato fasi operative interne di transizione del processo di migrazione caratterizzato da disarmonie gestionali che hanno avuto negative ripercussioni sui livelli di qualità del servizio.

Di conseguenza le competenti strutture dell'Istituto sono state impegnate contemporaneamente in interventi riguardanti i grandi sistemi, i sistemi centrali intermedi ed i sistemi locali nell'intento di completare il processo di adeguamento ed affinamento delle procedure informatiche al fine di recuperare i ritardi riscontrati nella messa in esercizio delle applicazioni a supporto delle procedure operative.

In questo ambito una parte degli interventi è stata dedicata a meglio correlare le procedure interne al piano di azione nazionale di e-government ed al ruolo di tutela integrata riconosciuta all'Ente.

Tenuto conto di questi ed altri interventi effettuati sull'intero sistema il CIV, con la delibera n. 10 in data 4 maggio 2004, ha preso atto che le suddette criticità potevano ritenersi sostanzialmente superate.

In proposito si fa presente che, con riferimento all'esercizio 2004, per le esigenze dell'informatica sono state impegnate, sui capitoli 347 e 713, somme pari ad oltre 82 milioni di euro con una riduzione di circa il 17% rispetto ai dati del 2003.

Occorre altresì riferire sulle iniziative assunte per far fronte alle eventuali problematiche connesse all'attuazione del cosiddetto disaster recovery.

L'INAIL si è infatti posto l'obiettivo di garantire la salvaguardia dei dati (problematica *disaster recovery*) e assicurare la continuità dei servizi ai cittadini (*problematica business continuity*), attraverso una soluzione in grado di minimizzare gli effetti di una possibile indisponibilità prolungata degli ambienti di produzione causata da eventi programmati (manutenzione dello stabile o degli impianti tecnologici) o da eventi distruttivi (disastro informatico).

A tal fine si è avviato all'inizio del 2004 uno studio di fattibilità che si poneva l'obiettivo duplice di analizzare gli aspetti tecnologici e organizzativi

di un siffatto progetto e di fornire nel contempo una stima degli investimenti necessari alla sua attuazione.

Lo studio è stato realizzato di concerto e con il supporto del CNIPA in quanto inserito in un contesto più ampio che prevede la creazione di un Centro Unico di Backup (*CUB*) per gli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici.

La costituzione di tale Centro, avvalendosi dell'infrastruttura e dell'esperienza già maturata dall'INPS per un analogo progetto iniziato nel 2003, pone le basi per massimizzare, mettendoli a fattor comune, gli investimenti già effettuati e ridurre i tempi di avvio del servizio per tutti gli Enti interessati, come auspicato nel protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero per l'innovazione e le tecnologie nell'aprile 2003.

Successivamente per dar seguito a quanto stabilito nel citato protocollo interministeriale, il 16 dicembre 2003, il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), l'INPS, l'INAIL, l'INPDAP, l'ENPALS, l'IPSEMA e l'IPOST hanno sottoscritto un protocollo d'intesa finalizzato alla costituzione del Centro Unico di Backup.

Concluso lo studio di fattibilità con l'individuazione della soluzione tecnica più appropriata, nel 2005 si è passati allo studio del consolidamento del CED dell'Istituto come passo propedeutico alla realizzazione del CUB.

Sono state avviate le procedure per l'indizione delle gare relative e sono stati acquisiti i pareri del CNIPA.

Nel frattempo è stata firmato, a seguito di parere di congruità tecnico-economica, il contratto fra INPS e IBM e successivamente quello fra INAIL ed IBM, dando così avvio alla fase realizzativa che inizia con il progetto esecutivo.

Il costo contrattuale pluriennale per il servizio di trasporto metropolitano ammonta a 4.568.605,53 euro mentre il costo contrattuale pluriennale per il servizio di progettazione, realizzazione del progetto, supporto operativo, risorse elaborative ed installazione ed attivazione GDPS ammonta 21.320.444,40 di euro. A seguito della definizione del modello inerente l'architettura dei piani di classificazione, già effettuata nel mese di febbraio 2004, si è provveduto a costruire l'intero contenuto dei piani stessi definiti per Sede, Direzione regionale e Strutture centrali, mediante uno

studio approfondito dei processi esaminati e l'indicizzazione (comprensiva dei criteri di protocollazione e delle regole di archiviazione) della totalità della documentazione di riferimento.

Sono state dettate le regole organizzative a tutte le Strutture centrali e territoriali per iniziare la classificazione e l'archiviazione di tutta la documentazione di riferimento (a prescindere dalla presenza della procedura informatica) a partire dal 1 gennaio 2004 ed è stata messa a punto una procedura informatica che, in linea con la normativa vigente relativa al nucleo minimo di protocollo, esplica le funzioni di protocollazione, classificazione ed archiviazione dei documenti.

Come è facile arguire da quanto sopra si è detto lo strumento informatico costituisce ormai il supporto per tutta l'attività dell'Istituto e necessita quindi di continui interventi di adeguamento conseguenti sia all'evolversi delle nuove tecnologie sia alla necessità di conformare le strutture operative alle eventuali evoluzioni normative.

Si deve quindi richiamare ancora una volta l'attenzione delle competenti strutture sulla imprescindibile necessità di esplicitare il massimo impegno per il mantenimento di uno standard operativo adeguato alle rilevanti risorse finanziarie profuse al fine di assicurare la piena operatività dell'Ente.

10. IL SETTORE DEGLI INVESTIMENTI E LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Gli investimenti che a norma delle vigenti disposizioni l'Istituto può effettuare sono costituiti essenzialmente dall'acquisto di immobili e di titoli mobiliari.

Quello degli investimenti è un tema particolarmente importante per garantire nel tempo il mantenimento delle riserve di garanzia che rappresentano una condizione indefettibile per un Istituto che ha natura essenzialmente assicurativa.

A) Gli investimenti immobiliari

Come si è avuto modo di precisare nel referto sull'esercizio 2003 la materia degli investimenti immobiliari, che involge ingenti risorse finanziarie, deve realizzare il massimo rendimento possibile, rendimento da rapportare al tasso di attualizzazione dei capitali di copertura delle rendite.

Ciò presuppone una disciplina normativa che non dia luogo ad incertezze e riesca a conciliare il massimo di efficienza con il massimo di trasparenza da realizzare attraverso moduli ordinamentali ed organizzativi adeguati alle importanti finalità istituzionali.

Pertanto, nel corso dell'esercizio 2004, si sono susseguiti interventi normativi e direttive ministeriali non improntati alla segnalata esigenza di fondo né ispirati a programmi ed assetti strutturali di lungo periodo ma limitati esclusivamente ad affrontare l'emergenza.

Si intende far riferimento al decreto 3 marzo 2004, con il quale il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ebbe a nominare una Commissione, da lui stesso presieduta e formata anche dal Presidente e dal Direttore generale dell'Istituto, con compiti conoscitivi sullo stato delle procedure relative agli investimenti immobiliari dell'INAIL e di proposta di indirizzo sull'operatività degli investimenti.

In data 11 maggio 2004 la Commissione approvava un documento in cui venivano formulate alcune linee di indirizzo di carattere generale relative alla misura dei tassi di redditività riferiti alle varie tipologie di immobili, ai pareri di congruità, alle condizioni per procedere con le modalità della

compravendita di cosa futura ed alle iniziative sanitarie da perseguire d'intesa con il Ministero della salute.

Venivano poi impartite specifiche indicazioni operative relativamente a dodici immobili siti in varie parti del territorio nazionale fornendo direttive sulla procedura da seguire.

Con decreto in data 7 luglio 2004 la predetta Commissione è stata prorogata fino al 31 dicembre 2004.

Si ricorda come l'istituzione della Commissione determinò all'interno dell'Istituto reazioni negative perché, quanto ai suoi compiti di indirizzo, veniva giudicata invasiva rispetto alle attribuzioni spettanti per legge al CIV e, quanto alle prescrizioni sulle istruttorie in atto, rischiava di contrapporsi alle competenze gestionali attribuite, sempre per legge, alla dirigenza.

Si fa presente altresì che il comma 449 dell'art. 1 della legge n. 311, in data 30 dicembre 2004 (finanziaria 2005) ha disposto l'approvazione da parte dei Ministri vigilanti dei piani di investimento immobiliari deliberati dall'INAIL ed ha attribuito la determinazione annuale delle finalità degli investimenti agli stessi Ministri vigilanti sentiti i Ministri della salute ed il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In applicazione della citata normativa è stato emanato in data 24 marzo 2005 il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con il quale sono state individuate le finalità da realizzare attraverso i piani di investimento dell'INAIL diretti all'acquisto e alla costruzione di strutture pubbliche o private.

La elencazione delle suddette finalità si muove sostanzialmente nell'ambito delle tre tipologie già previste dalla legislazione precedente che ripartiva gli acquisti tra i settori della sanità, dell'edilizia universitaria e del pubblico interesse.

Nel citato elenco è compresa, alla lettera h), la realizzazione di infrastrutture con modalità di project financing in applicazione del decreto legge n. 35 in data 14 marzo 2005 successivamente convertito nella legge n. 80 in data 14 maggio 2005.

La materia regolata dalla citata legge finanziaria 2005 è stata poi completata dalla finanziaria 2006 nel senso di riattribuire al Ministero della salute la individuazione dei singoli interventi di edilizia sanitaria da

realizzare in ciascun anno in relazione alla programmazione sanitaria nazionale e regionale.

In ordine al citato assetto della materia che ne occupa devono formularsi alcune osservazioni che sostanzialmente attengono alla finalità che originariamente era sottesa agli investimenti immobiliari dell'INAIL che, per loro natura, dovevano aver riguardo alla tutela privilegiata dei lavoratori infortunati in applicazione del principio di carattere generale contenuto nell'art. 38 della Costituzione.

Le indicazioni di cui al predetto decreto ministeriale in data 24 marzo 2005, fanno riferimento ad una complessa e articolata elencazione di importanti esigenze di interesse pubblico generale.

Esse risultano tuttavia meno specificamente dirette alla privilegiata tutela a cui si è appena fatto cenno, finalità che, per esempio, non appare riscontrabile nella previsione di cui alla lettera h) dell'elenco succitato volta a realizzare sul piano generale delle politiche pubbliche, una linea di indirizzo degli investimenti orientati al rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali.

In questa ottica si ritiene di poter condividere la posizione assunta dal CIV secondo cui il citato contesto normativo, che incide sulla individuazione delle linee programmatiche in materia di investimenti, contrasta con lo spirito ed i contenuti delle norme che regolano le funzioni attribuite al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza che — tra l'altro — essendo espressione delle parti sociali, ha specifica sensibilità al predetto principio costituzionale nell'esplicazione del ruolo strategico attribuitogli dal legislatore.

Occorrerà quindi — oltre ad un riesame di compatibilità e coerenza dell'intero quadro normativo — verificare se la individuazione delle finalità cui dovranno essere indirizzati gli investimenti che, come si è detto, viene ora fatta a monte dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia in applicazione della citata disposizione della legge finanziaria, sarà capace di incidere su meccanismi che in passato non hanno dato buona prova in termini di efficacia ed efficienza degli investimenti.

In merito si fa riserva di riferire in occasione del prossimo referto.

B) Gli investimenti mobiliari

Per quanto concerne gli investimenti mobiliari la situazione dei titoli e delle partecipazioni dell'Istituto viene rilevata sulla base dei dati dell'inventario e dagli estratti bancari del deposito titoli.

Dalla relazione di verifica fatta dal Collegio dei sindaci n. 252 in data 30 giugno 2004 risulta che detti valori attengono esclusivamente alla gestione per l'assicurazione dell'industria tranne una piccola quota di azioni della MPS Merchant S.p.A. (con valore contabile nominale e di bilancio pari ad euro 52.998,92) di pertinenza della gestione per l'assicurazione nell'agricoltura.

Il predetto portafoglio è costituito da titoli emessi o garantiti dallo Stato ed assimilati, da obbligazioni e cartelle fondiarie, da conferimenti e quote di partecipazione al patrimonio di altri enti, da partecipazioni azionarie e da altri titoli di credito.

L'importo complessivo di tali titoli riportato in inventario con riferimento alla situazione patrimoniale al 31.12.2003, ammonta ad oltre 846 milioni di euro.

Tale importo risulta ampiamente eccedente l'importo delle disponibilità detenibili al di fuori della Tesoreria centrale a suo tempo fissato in milioni di euro 258,2 e successivamente elevato a 260 milioni di euro con Decreto ministeriale in data 4 agosto 2005.

L'Istituto ha provveduto al rientro di tale eccedenza sulle disponibilità di cassa mediante il graduale smobilizzo del portafoglio titoli con il contestuale versamento di quanto ricavato alla Tesoreria Unica.

Nel prendere atto di un adempimento conseguente a precise disposizioni normative e conseguenti direttive del Ministero dell'economia, deve però rilevarsi che la gestione dinamica di una parte dei suddetti titoli affidata all'istituto cassiere ha assicurato all'Ente un rimarchevole rendimento pari al 4,89%, come risulta dai dati di seguito elencati.