

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 (NUVACOST) 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.

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 2005 il Nucleo formula puntuali osservazioni sulla gestione, evidenziando i fattori ostativi al perseguimento degli obiettivi.

Il Nucleo chiede all'Amministrazione di rendere disponibili i dati relativi alla competenza assieme a quelli finanziari di cassa, in modo da rendere le relative analisi più significative; chiede altresì di rendere disponibili tutte le componenti del sistema di gestione, con particolare

riguardo all'integrazione della procedura di contabilità analitica ed alla completa fruibilità dei dati.

Invece viene giudicato soddisfacente l'andamento gestionale che conferma e rafforza i positivi risultati economici, finanziari e patrimoniali conseguiti nel triennio precedente.

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, con particolare riguardo, per quest'ultimi, a quelli in conto capitale; la stagnazione 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 matematiche conseguente all'impiego di un saggio tecnico (4,50%) non più in linea con i tassi del mercato finanziario.

Inoltre il Nucleo ha espresso viva preoccupazione per gli effetti negativi che la mancata ristrutturazione del debito della gestione agricola è suscettibile di avere sull'equilibrio finanziario attuariale, perdurando una obiettiva inesigibilità del corrispettivo credito della gestione industriale, a causa dell'elevato tasso di remunerazione e del regime "anatocistico" degli interessi compensativi.

Per quanto attiene ad ulteriori temi specifici si fa riserva di riportare le relative osservazioni, ove rilevanti o utili, in occasione della trattazione dei singoli argomenti del presente referto.

Con riferimento alla struttura del Nucleo, nell'esercizio in esame esso risultava composto da un membro esterno, con funzioni di presidente, 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, con l'ulteriore compito di coordinare le attività operative del personale di supporto.

I predetti membri duravano in carica un triennio ed erano rinnovabili.

Con delibera del Consiglio di amministrazione n. 517, in data 12 dicembre 2006 il regolamento del Nucleo è stato modificato prevedendo un

collegio di tre membri composto da due membri esterni, di cui uno con funzione di presidente, e di un membro interno, con gli stessi requisiti e funzioni in precedenza fissati.

La citata composizione appare coerente con la recente normativa in tema di razionalizzazione della spesa pubblica, con particolare riguardo agli organismi che comportano oneri diretti a carico dell'Amministrazione.

Quanto alla procedura di nomina del Nucleo di valutazione essa è disciplinata dall'art.17, comma 23, della legge n. 127, in data 15 maggio 1997 integrato dall'art. 12, comma 3, del regolamento di organizzazione che precisa "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, viste le deliberazioni del CIV nn. 3, in data 13 febbraio e 5, in data 6 marzo 2007, ha proceduto alla nomina dei membri esterni e di quello interno con determinazione n. 5, in data 7 marzo 2007, determinando in 55.000 euro il compenso del Presidente del Nucleo ed in 45.000 euro il compenso del membro esterno.

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 è riferito nel precedente referto circa le modifiche normative introdotte con il decreto legislativo in data 23 aprile 2004, n. 124 concernente il riordino delle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Si ricorda che il citato decreto ha previsto che, nell'ambito delle direttive emanate da una 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.

In particolare sono state portate a termine alcune iniziative, formalizzate in un apposito protocollo di intesa tra Ministero del lavoro, Inail e Inps e finalizzate a consentire interazione tra i diversi organismi di controllo.

Il progetto complessivo, affidato a distinti gruppi di lavoro costituiti da rappresentanze delle tre amministrazioni interessate e coordinati dalla cabina di regia presso la Direzione generale dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro, si è sviluppato su quattro principali direttive:

- redazione di un modello unificato di verbale per rendere fungibile l'accertamento ispettivo;
- declinazione di codici di comportamento e tecniche volte ad uniformare l'attività di vigilanza;
- individuazione delle migliori modalità di utilizzo e scambio di informazioni;
- pianificazione di percorsi formativi diretti a creare un comune bagaglio di conoscenze tecniche e normative.

Il modello unificato di verbale è stato definito ed attualmente è in fase di sperimentazione presso alcune realtà territoriali. Salvo piccole modifiche proposte proprio dai soggetti che lo hanno testato, lo stesso sarà a breve ufficializzato e reso disponibile sul territorio nazionale.

Relativamente al codice di comportamento, sia il Ministero del lavoro che INAIL ed INPS hanno provveduto ad emanare una circolare dal testo condiviso e congiunto.

Sotto l'aspetto operativo, sono stati portati a termine specifici progetti in particolari settori a rischio quali quello turistico-alberghiero e dei pubblici esercizi nelle zone costiere, che svolgono nel periodo estivo un'attività particolarmente intensa. Ulteriori settori di intervento sono stati individuati a livello locale al fine di contrastare l'utilizzo irregolare di manodopera extracomunitaria.

Per quanto attiene, in particolare, all'INAIL esso, al pari di altri Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, è

titolare di poteri di vigilanza per prevenire ed impedire atti illeciti contrari ai suoi fini istituzionali.

Gli ispettori dell'INAIL agiscono in veste di pubblici ufficiali e, come tali, sono titolari di poteri di ispezione, accertamento, diffida e contestazione ma anche, nei casi previsti dalla legge, di specifici doveri di denuncia la cui inosservanza li rende passibili anche di sanzioni penali.

I compiti dell'ispettore INAIL sono in parte assimilabili a quelli svolti da ispettori di altri Enti e consistono, essenzialmente, nella verifica della regolarità contributiva mediante l'esame dei libri paga e matricola e di ogni altro utile documento nonché nella individuazione del lavoro sommerso o irregolare.

Altra consistente parte dell'attività ispettiva è specificatamente correlata alla funzione assicurativa dell'Istituto.

Si fa riferimento, in particolare, agli accertamenti sui processi produttivi aziendali ai fini dell'applicazione delle tariffe dei premi, della indennizzabilità degli infortuni e delle malattie professionali denunciati e delle eventuali responsabilità del datore di lavoro o di terzi (azione di regresso o di surroga).

Il decreto legislativo n. 124/2004 non ha prodotto sostanziali modifiche del quadro sopra delineato, confermando le competenze ispettive degli Enti previdenziali in materia di previdenza e assistenza sociale ed i poteri dei rispettivi funzionari di vigilanza.

Quanto sopra premesso si fa presente che l'attività di vigilanza assicurativa svolta nel corso dell'anno 2005 ha comportato:

- la realizzazione di n. 28.236 interventi ispettivi nei confronti di aziende sottoposte a controllo;
- l'individuazione di n. 21.053 aziende non regolari;
- l'individuazione di n. 27.297 lavoratori in nero;
- l'acquisizione di n. 4.832 nuove denunce di esercizio;
- l'accertamento di premi omessi pari a euro 98.272.622.

Oltre agli interventi sopra indicati condotti con i soggetti a cui si é fatto cenno sopra non sono di secondaria importanza neppure gli esiti delle azioni di vigilanza ispettiva ordinaria, più specificamente correlate alla funzione assicurativa dell'Istituto che, come detto innanzi, consistono essenzialmente nella verifica della ricorrenza dell'obbligo assicurativo, della

corretta applicazione delle tariffe dei premi, della indennizzabilità degli eventi denunciati.

In relazione a quest'ultima attività sono stati svolti, nel 2005, n. 5.915 accertamenti per la verifica delle cause e circostanze degli infortuni e della esposizione a rischio di malattie professionali.

Si ricorda che la forza ispettiva dell'INAIL, impiegata a tutto il 31 dicembre 2004, era pari a n. 431 risorse.

Allo stato, la funzione di vigilanza è assolta da 423 funzionari dei livelli C3 e C4, interamente reclutati all'interno e distribuiti tra le varie unità territoriali, non sempre in proporzione al relativo portafoglio (cfr. tabella 4).

Rispetto alla dotazione organica pari a 543 unità si registra quindi una carenza di 120 ispettori, aggravata oltretutto dall'età media elevata degli stessi (oltre il 55% superiore ai 50 anni).

Va aggiunto che, in termini assoluti, la stessa entità della dotazione organica appare sottodimensionata rispetto alla particolare importanza dei compiti da svolgere.

Ove si consideri poi che il c.d. "portafoglio" è costituito da oltre tre milioni di aziende assicurate, deve rilevarsi che le aziende in carico a ciascun ispettore assommano a diverse migliaia con la conseguenza che tra una ispezione e quella successiva fatta alla stessa azienda può intercorrere un numero di anni a volte superiore alla vita media delle aziende stesse.

Le strutture di governo della funzione sono coordinate, a livello centrale, dall'Ufficio entrate e vigilanza della Direzione centrale rischi mentre, a livello regionale, le medesime funzioni rientrano, di norma, nel più ampio ambito dell'Ufficio attività istituzionali.

A livello di Sede invece non esiste formalmente un responsabile del processo vigilanza che alcune volte può essere individuato a turno in uno degli ispettori più anziani, ma ancora più spesso tale compito viene assunto dallo stesso Dirigente della Sede.

Per una compiuta valutazione dell'attività di vigilanza si fa riferimento agli allegati prospetti di cui alle tabelle 5, 6 e 7 dove sono riportati, per il quinquennio 2001/2005, i risultati conseguiti in ciascun anno in termini di incarichi ispettivi espletati, aziende ispezionate e

rinvenute irregolari, premi evasi accertati, lavoratori regolarizzati sotto il profilo assicurativo e ditte non iscritte all'assicurazione.

Come risulta dalle citate tabelle fino a tutto il 2004, pur a fronte di una progressiva riduzione delle risorse disponibili, cresce costantemente il numero annuale degli incarichi espletati e quindi del carico di lavoro per ispettore. Cresce anche, seppur in misura non rilevante, l'ammontare dei premi evasi accertati, mentre resta pressoché costante, su valori sicuramente insoddisfacenti, l'indice di redditività delle ispezioni in termini di percentuale di aziende rinvenute irregolari.

Nel 2005 il trend si inverte, infatti, alla riduzione del dato quantitativo, fa riscontro un notevolissimo miglioramento degli indicatori di qualità: tasso di irregolarità, numero di lavoratori regolarizzati e ditte non assicurate.

Tale effetto è da collegare ad un utilizzo più razionale ed economico delle risorse disponibili attuato attraverso una migliore utilizzazione degli strumenti tecnici e la fissazione di specifici obiettivi di qualità, in luogo di quelli puramente quantitativi.

Quest'ultimo aspetto può dar ragione anche della lieve flessione, sempre nel 2005, del valore dei premi evasi accertati che trova giustificazione nella particolare concentrazione degli interventi sul fenomeno del lavoro "nero", notoriamente meno redditizio, in termini finanziari, rispetto alle verifiche sui rischi assicurati. Tali interventi hanno riguardato, in particolare, le ispezioni avviate "in congiunta" con gli altri Enti.

A fronte dei miglioramenti ottenuti con le iniziative precedentemente descritte, permane tuttavia una situazione di criticità strutturale della funzione di vigilanza, ancor più grave in prospettiva se si considera il crescente impegno cui è chiamato l'Istituto nell'attività di contrasto al lavoro irregolare.

Risulta pertanto indifferibile l'adozione di ulteriori iniziative nell'ambito di un piano complessivo di interventi che tenga conto di quanto si è già detto circa la carenza di risorse rispetto al reale fabbisogno e alla inadeguatezza in assoluto della stessa dotazione organica aggravata dall'elevata età media degli ispettori.

In tale ambito vanno anche considerati articolati interventi di formazione e aggiornamento professionale, snellimento degli adempimenti burocratici a carico degli ispettori (rendicontazione attività, missioni, ecc.) e potenziamento del processo di informatizzazione per l'affinamento degli strumenti operativi.

8. LE CONSULENZE

Nel corso dell'esercizio 2005 l'Istituto si é avvalso della collaborazione di consulenti esterni sostenendo una spesa complessiva di euro 174.862,00 che risulta notevolmente ridotta rispetto a quella sostenuta nel precedente esercizio, come evidenziato dal prospetto che segue.

Anno 2002	Anno 2003	% 2003 su 2002	Anno 2004	% 2004 su 2003	Anno 2005	% 2005 su 2004
701.535,29	237.188,26	-66,19	594.774,03	+150,76	174.862,00	-70,60

E' evidente l'inversione di tendenza rispetto all'esercizio precedente da ricollegarsi 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 dall' art. 1, comma 11 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) con riferimento al periodo 2005 - 2007.

Quest'ultima norma prevedeva che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, non può superare quella sostenuta per l'anno 2004, criterio fedelmente rispettato dall'Ente come messo in evidenza nel prospetto sopra riportato.

Anche se non rilevante ai fini dell'esercizio oggetto del presente referto, occorre sottolineare come le disposizioni sopra menzionate sono state ulteriormente rafforzate dagli artt. 9 e 10 della legge 23 dicembre

2005, n. 266 (Finanziaria 2006) i quali - modificati dall'art. 27 del decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 convertito nella legge n. 248 del successivo 4 agosto - stabiliscono che gli stanziamenti in materia a decorrere dal 2006, non potranno essere superiori al 40% della spesa sostenuta nel 2004.

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.

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.

Nella tabella allegata in calce al numero n. 8 sono indicati i dati generali relativi ad ogni singolo incarico affidato.

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 le varie realizzazioni che hanno riguardato il sistema informativo e le disarmonie gestionali che hanno caratterizzato il processo di migrazione con 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.

Anche se il CIV, con la delibera n. 10, in data 4 maggio 2004, aveva preso atto che le suddette criticità potevano ritenersi sostanzialmente superate e, quindi, il programma di normalizzazione per il ripristino dell'attività produttiva poteva considerarsi concluso, tuttavia nella relazione sul processo produttivo e profili finanziari al 31 dicembre 2005 si fa ancora riferimento ad una procedura informatica, in fase di realizzazione, finalizzata alla determinazione della giacenza fisiologica.

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.

In proposito si fa presente che, con riferimento all'esercizio 2005, per le esigenze dell'informatica sono state impegnate, sul capitolo 347, oltre 75 milioni di euro e sul capitolo 714 somme pari ad oltre 20 milioni di euro.

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 c.d. "riserve tecniche" che rappresentano una condizione indefettibile per un Istituto che ha natura essenzialmente assicurativa.

A) Gli investimenti immobiliari

Come si è avuto modo di precisare nei precedenti referti, la materia degli investimenti immobiliari, involge ingenti risorse finanziarie e deve realizzare il massimo rendimento possibile 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 e segnatamente nel 2005, si sono susseguiti interventi normativi e direttive ministeriali non improntati a tale esigenza di fondo né ispirati a programmi ed assetti strutturali di lungo periodo ma limitati esclusivamente ad affrontare l'emergenza.

Si ricorda come la Commissione istituita dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con decreto 3 marzo 2004 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, determinò all'interno dell'Istituto reazioni negative.

Infatti 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.

Successivamente l'art. 1 comma 449 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge finanziaria 2005) disponeva che le procedure relative ai piani di investimento dell'INAIL dovevano essere orientate 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 i Ministri della salute e dell'istruzione, università e ricerca.

In applicazione di tale norma è stato emanato in data 24 marzo 2005 il relativo decreto del Ministro del lavoro.

Sotto il profilo formale il Magistrato delegato a controllo dell'Ente, al quale il provvedimento era stato inviato in comunicazione, osservava che la normativa primaria richiede che le finalità di cui trattasi, siano individuate "annualmente" e quindi, nella specie, con riferimento al 2005 in relazione alla data di entrata in vigore della citata legge finanziaria.

Si osservava in proposito che al momento dell'emanazione del decreto sopra citato era ancora il corso il procedimento di approvazione del bilancio dell'Ente per l'esercizio 2005 con la conseguenza che non potevano ancora essere individuati i "fondi disponibili" la cui quantificazione costituisce elemento indispensabile per rendere coerenti le finalità individuate con disponibilità finanziarie certe.

Tale elemento appariva ancor più rilevante considerato che esso è necessario per la predisposizione del definitivo "Piano di impiego dei fondi disponibili" in base alla normativa vigente che prevede specifiche percentuali tra le varie tipologie (15% per l'edilizia sanitaria di cui alla legge n. 549/1995, 15% destinato ad investimenti per pubblica utilità a norma del decreto legislativo n. 104/1996 e 25% per l'edilizia universitaria ai sensi della legge n. 4/1999).

Veniva osservato altresì che la previsione di cui alla lettera h) dell'elenco contenuto nel citato decreto, il cui testo viene di seguito riportato, è diretta a realizzare infrastrutture con le modalità della finanza di progetto in applicazione di quanto disposto nel decreto legge n. 35, in data 14 marzo 2005 che, all'epoca dell'emanazione del decreto, non era stato ancora convertito, cosicché la realizzazione di tali opere

(infrastrutture) era di fatto subordinata al verificarsi della predetta condizione.

Le censure come sopra formulate venivano di fatto superate dalla successiva approvazione del bilancio preventivo e dalla conversione del decreto legge avvenuta con la legge n. 80, in data 14 maggio 2005.

Tanto premesso sotto l'aspetto formale, si ritiene opportuno, al fine di fornire un quadro completo della materia, riportare, come detto sopra, l'elenco delle tipologie indicate nel citato decreto.

L'art. 1 di tale provvedimento dispone che i piani di investimento dell'INAIL sono diretti all'acquisto e alla costruzione di strutture pubbliche o private destinate alle seguenti finalità:

- a) cura delle persone non autosufficienti in condizioni di cronicità, al fine di promuovere servizi personalizzati che integrino sanità e assistenza;
- b) attività di ricerca o erogazione di prestazioni di alta specializzazione;
- c) interventi di edilizia universitaria, in particolare per le residenze di studenti, per le piattaforme tecnologiche e per gli enti di ricerca;
- d) realizzazione di asili nido e di edifici scolastici, con particolare riguardo alle scuole materne, inseriti nei piani di programmazione regionale ai fini di una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
- e) riabilitazione fisico-motoria delle persone anziane;
- f) promozione del recupero professionale e inserimento lavorativo delle persone, con particolare riguardo a quello dei giovani;
- g) presidio dell'ordine pubblico, limitatamente a iniziative di assoluto rilievo nazionale e collocate in aree connotate da difficoltà socio-occupazionali e presenza di criminalità organizzata;
- h) realizzazione di infrastrutture con modalità di *project financing*.

Tale elencazione si muove sostanzialmente nell'ambito delle tre tipologie previste dalla legislazione precedente che ripartiva gli acquisti tra i settori della sanità, dell'edilizia universitaria e del pubblico interesse ma presenta alcuni punti di novità che vanno valutati sotto il profilo della compatibilità e coerenza dell'intero quadro normativo.

Occorrerebbe altresì 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 e con i Ministeri utilizzatori 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.

Tale valutazione va necessariamente rinviata in quanto, come si dirà appresso, l'attività programmatica dell'Istituto in applicazione dei nuovi criteri, non ha trovato pratica attuazione.

Deve aggiungersi che alcune di queste finalità non appaiono essere in piena coerenza con quelle sottese agli investimenti immobiliari dell'INAIL che, per loro natura, non possono prescindere dalla tutela privilegiata dei lavoratori infortunati in applicazione del principio di carattere generale contenuto nell'art. 38 della Costituzione.

Si fa riferimento alla lettera d) che prevede la costruzione di asili nido nonché alle lettere g) ed h) che riguardano rispettivamente l'ordine pubblico e la finanza di progetto.

Quanto alla prima delle citate ipotesi, essa si muove, anche se non in modo tradizionale, in una prospettiva di sostegno seppure indiretto, dei bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori.

Infatti la qualità nella cura della prole, si traduce in una minore preoccupazione emotiva del genitore ed in una maggiore integrazione organizzativa.

In proposito si ricorda che l'art. 38 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, aveva previsto la realizzazione di asili per l'infanzia ed altre strutture a tutela della famiglia, destinando specificamente a tale scopo il 5 per cento dei fondi previsti per la realizzazione di opere di pubblico interesse.

La legge finanziaria del 2003 aveva inoltre istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento ai datori di lavoro delle opere finalizzate alla realizzazione di "servizi di asili nido e micro-nidi".

Successivamente con il collegato alla Finanziaria 2004 è stata attuata una semplificazione amministrativa ed è stata prevista l'istituzione di asili nido anche nell'ambito dei condomini.