

DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

Linee di mandato 2013-2017.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA
nella seduta del 5 febbraio 2014

visto il decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994 e s.m.i.;

visto l'art. 17, comma 23, della legge n. 127 del 15 maggio 1997, con particolare riguardo alla potestà del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza di definire i programmi, individuare il Programma Generale e le Linee di indirizzo dell'Ente e determinare gli Obiettivi strategici pluriennali;

visto il D.P.R. n. 367 del 24 settembre 1997;

visto l'art. 7, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

visto il D.P.C.M. 8 agosto 2013 di ricostituzione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza;

visto l'art. 4 del Regolamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, approvato con propria deliberazione n.16 del 6 novembre 2013;

tenuto conto degli esiti delle riunioni congiunte di tutte le Commissioni consiliari, tenutesi in data 14, 22, 29 gennaio e 4 febbraio 2014,

DELIBERA

di approvare il documento "Linee di mandato 2013 – 2017", nel testo allegato alla presente deliberazione, della quale costituisce parte integrante.

IL SEGRETARIO SUPPLENTE

(Teresa CITRARO)



IL PRESIDENTE

(Francesco RAMPI)



INAIL

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

**CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA
QUINTA CONSILIATURA**

LINEE DI MANDATO 2013 – 2017

Roma, 05 febbraio 2014



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

INDICE

1. PREMESSA

2. MISSIONE PREVIDENZA

3. MISSIONE ASSISTENZA SANITARIA

4. MISSIONE TUTELA CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

5. MISSIONE RICERCA

6. MISSIONE SERVIZI GENERALI



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

1. Premessa

Con le Linee di mandato 2013 - 2017 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Inail intende affrontare i temi di carattere normativo, regolamentare e organizzativo che condizionano l'azione dell'Istituto, rinviando alle Relazioni programmatiche gli indirizzi di dettaglio e la declinazione dinamica degli obiettivi strategici correlati.

Le azioni proposte saranno, quindi, oggetto di puntuale articolazione e quantificazione sia in sede della variazione alla Relazione Programmatica 2014/2016, resa necessaria dai nuovi vincoli introdotti dalla Legge di stabilità 2014, sia con l'emanazione di specifiche linee d'indirizzo sulle diverse aree tematiche.

Il disegno delle Linee di mandato non può che svilupparsi in direzione della compiuta realizzazione del Polo Salute e Sicurezza che, dopo un travagliato percorso normativo e regolamentare, appare ora conseguibile a condizione che siano rimossi vincoli e contraddizioni che tuttora permangono.

Infatti, in mancanza di un organico disegno riformatore, il quadro nel quale l'Inail è chiamato ad agire si presenta frammentato e caratterizzato da numerose e rilevanti incongruenze.

Di conseguenza, è proprio dall'analisi delle principali contraddizioni e incongruenze che il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha preso lo spunto per sviluppare le proprie considerazioni e la conseguente azione propositiva.

Sotto il profilo metodologico, le Linee di mandato sono strutturate secondo un modello a matrice che prevede:

- l'individuazione di quattro aree valoriali che il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ritiene fondanti per l'identità di un'assicurazione pubblica obbligatoria incaricata di gestire il Polo Salute e Sicurezza: **solidarietà, equità, autonomia ed efficienza**. Con riferimento a tali principi sono state vagliate le priorità d'intervento e definite le azioni da porre in essere;



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

- lo sviluppo dell'esposizione secondo lo schema del Bilancio per Missioni e Programmi che l'Inail, primo tra gli enti pubblici non economici, ha adottato e introdotto stabilmente a sistema; gli argomenti riferiti a norme e regolamenti che disciplinano l'attività dell'Ente e quelli riconducibili alle politiche per il personale, sono stati unitariamente affrontati nell'ambito della Missione servizi generali.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

2. Missione previdenza

Programma rapporti assicurativi con i datori di lavoro

Programma prestazioni istituzionali di carattere economico erogate agli assicurati

In termini di omologazione delle tutele, il Polo "pensionistico", con l'incorporazione dell'Inpdap nell'Inps, può considerarsi completato, ferme restando anche in questo caso le difficoltà determinate dalla mancanza di un organico quadro regolamentare.

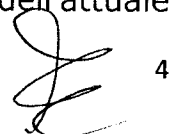
Non altrettanto può dirsi per la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali; il caso più evidente è rappresentato dall'esclusione dei lavoratori dello Stato dall'obbligo assicurativo (la c.d. "gestione per conto", oltre a rappresentare una forma di tutela antieconomica per il bilancio dello Stato e incongruente nella sua pratica applicazione, si configura come una palese asimmetria rispetto all'omogeneizzazione attuata per i regimi pensionistici, ora ricondotti per intero in capo all'Inps).

Ulteriori contraddizioni sono rilevabili con riferimento ad alcune forme assicurative introdotte con successive disposizioni che, a quasi tre lustri dalla loro introduzione, mostrano a diverso titolo la necessità di una profonda revisione; si fa riferimento, tra l'altro, alle modalità assicurative previste per casalinghe, lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti.

Appare evidente la necessità di:

- garantire omogeneità di tutela a tutti i lavoratori indipendentemente dalla forma giuridica o contrattuale che ne regola la prestazione;
- estendere, previa verifica delle compatibilità economiche, la tutela assicurativa a soggetti che rivestono particolare rilievo sociale; si fa riferimento, in particolare agli studenti (ampliando l'attuale, insufficiente, ambito di tutela) e ai volontari.

La legge di stabilità 2014, nell'introdurre una rilevante riduzione dei premi assicurativi per il triennio 2014-2016, prevede la revisione dell'attuale



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

sistema tariffario, con l'aggiornamento dei premi e dei contributi operato distintamente per singola gestione assicurativa, tenuto conto dell'andamento economico, finanziario e attuariale registrato da ciascuna di esse e garantendo il relativo equilibrio assicurativo, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

Tale revisione non può risolversi in una semplice operazione di "ordinaria manutenzione" per affrontare alcune asimmetrie nelle classificazioni tariffarie, che pure sono presenti e devono essere risolte.

E' quindi necessario coniugare i principi di mutualità e solidarietà con quelli di equità tra settori e categorie produttive, che sono alla base dell'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

La risposta alle contraddizioni oggi presenti è rappresentata dalla corretta, puntuale valutazione dell'attuale ciclo produttivo ed economico che si basa sulla piena integrazione dei processi di produzione, dei servizi e della distribuzione.

Il rinnovato, e quindi non semplicemente revisionato, sistema tariffario dovrà:

- coniugare le modalità di mutualità, solidarietà ed equità fra tutti i settori e le categorie produttive comprese quelle gestite da strutture pubbliche o a queste riconducibili;
- garantire la piena e dinamica corrispondenza tra rischio e tariffe dei premi (nel senso della capacità di tempestivo aggiornamento rispetto al mutare dei processi lavorativi);
- garantire nei cennati termini di mutualità, solidarietà ed equità - anche intergenerazionale - entrate congrue rispetto ai bisogni determinati dalle prestazioni da erogare e da quelle da garantire per il futuro;
- incrementare le azioni di contrasto all'evasione contributiva, al lavoro nero e sommerso che - ove efficacemente condotte - creerebbero

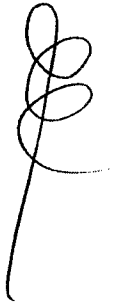


DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

concrete condizioni per lo strutturale contenimento dei costi dell'assicurazione;

- razionalizzare i sistemi d'incentivazione degli interventi di miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, orientandoli progressivamente verso gli interventi attivi a sostegno della prevenzione.

Con riferimento alle prestazioni economiche, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza - preso atto della rivalutazione una tantum introdotta dalla legge di stabilità 2014 - non può che riproporre l'esigenza di introdurre un meccanismo stabile di automatica rivalutazione del danno biologico che - nel rispetto dell'ovvio, legittimo, interesse dei lavoratori infortunati e tecnopatici - consenta al sistema produttivo di usufruire appieno dell'esonero dalla responsabilità civile senza correre il rischio di dover sostenere azioni legali per il recupero del differenziale non coperto dall'assicurazione.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

Le azioni delineate sono sintetizzabili in:

- ❖ *Azioni finalizzate all'**EQUITA'** dei costi assicurativi, attraverso:*
 - ✓ *la riduzione dei premi e dei contributi negli esercizi 2014, 2015 e 2016 in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2014;*
 - ✓ *il recupero di risorse economiche tramite una più puntuale azione di contrasto all'evasione ed elusione contributiva;*
 - ✓ *la revisione del sistema tariffario anche tramite la verifica della puntuale corrispondenza tra rischi e tariffe dei premi;*

- ❖ *Azioni finalizzate all'**EQUITA'** degli indennizzi, attraverso:*
 - ✓ *l'introduzione di un sistema automatico di rivalutazione dell'indennizzo per danno biologico;*

- ❖ *Azioni finalizzate all'**EFFICIENZA** dell'operatività dell'Istituto ottimizzando gli investimenti organizzativi e i costi di funzionamento, attraverso:*
 - ✓ *l'estensione dell'obbligo assicurativo a soggetti attualmente esclusi, quali i lavoratori dello Stato;*
 - ✓ *l'estensione della tutela assicurativa a soggetti che rivestono particolare rilievo sociale, previa verifica della sostenibilità economica.*



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

3. Missione assistenza sanitaria

Programma prestazioni diagnostiche e curative per gli infortuni sul lavoro

Programma prestazioni riabilitative post infortunio per il recupero della capacità lavorativa e per il reinserimento degli infortunati nella vita di relazione

Programma interventi per la fornitura di protesi

Le innovazioni normative introdotte dal decreto legislativo 81/2008 e successive modificazioni hanno restituito all'Inail – dopo la riforma degli anni 70 che aveva attribuito al Sistema Sanitario Nazionale il compito di erogare ogni prestazione sanitaria a prescindere dalle cause determinanti le lesioni e le patologie – un ruolo che, oltre le attività di prime cure, medico legali e protesiche, consente di intervenire nelle fasi della riabilitazione non ospedaliera e del reinserimento sociale e lavorativo.

Il percorso di acquisizione delle funzioni riattribuite è stato avviato con la definizione dell'accordo quadro con la Conferenza Stato-Regioni e con la stipulazione dei Protocolli con le singole Regioni, attualmente in avanzato stato di realizzazione.

Inizia ora la fase più complessa: la sottoscrizione delle Convenzioni operative, attraverso le quali l'offerta sanitaria dell'Inail deve assumere concretezza.

L'azione dell'Istituto andrà sviluppata in termini di sussidiarietà con i Servizi Sanitari Regionali per garantire – in attuazione del principio della "tutela globale integrata" e oltre i Livelli Essenziali di Assistenza garantiti dai suddetti Servizi – gli interventi utili alla riduzione del danno, al sollievo delle sofferenze, al reinserimento sociale e lavorativo; si tratta, nell'ambito delle compatibilità previste dalle convenzioni operative in corso di definizione di erogare veri e propri Livelli Integrativi di Assistenza Inail.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

A fronte dell'oggettiva disomogeneità dell'offerta sanitaria dei Servizi Sanitari Regionali, l'Inail dovrà essere in grado di agire con modalità differenziate per garantire omogenea tutela ai lavoratori infortunati e tecnopatici sull'intero territorio nazionale.

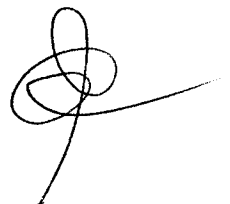
Al fine di sostenere il processo descritto sarà necessario instaurare, a livello centrale e territoriale, un confronto con le parti sociali e gli intermediari istituzionali delle relazioni tra i lavoratori e l'Istituto per verificare le scelte operate, i riflessi organizzativi e il loro ruolo nella divulgazione dei contenuti e delle modalità di erogazione delle nuove prestazioni anche prevedendo mirate azioni formative.

Per sviluppare le proprie funzioni sanitarie l'Inail dovrà inoltre, sempre in sinergia con i Servizi Sanitari Regionali che offriranno le migliori condizioni, realizzare poche, mirate, iniziative per istituire propri centri specializzati in ambiti sanitari caratterizzati da elevati livelli di gravità e frequenza degli eventi lesivi:

- patologie derivanti da danni all'apparato muscolo scheletrico;
- lesioni cerebrali;
- danni derivanti dall'inalazione di polveri e fibre, in particolare quelle di amianto.

In tali centri dovranno essere realizzati, secondo le modalità della "ricerca accanto al letto", protocolli terapeutici e riabilitativi ad alta specializzazione da utilizzare per la definizione degli accordi con i Servizi Sanitari Regionali.

Per consentire il monitoraggio e l'efficacia della spesa preventivata in bilancio, sarà necessario progettare e implementare un adeguato sistema informatico che consenta di valutare analiticamente la natura e l'entità dei costi sostenuti.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

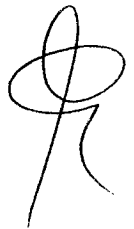
Le azioni delineate sono sintetizzabili in:

❖ *Azioni finalizzate all'**EQUITA'** degli indennizzi, attraverso:*

✓ *la messa a regime delle attività previste dall'Accordo 2 febbraio 2012 della Conferenza Stato-Regioni in attuazione del Decreto legislativo 81/2008 e successive modificazioni;*

❖ *Azioni finalizzate all'**EFFICIENZA** dell'operatività dell'Istituto, attraverso:*

✓ *la riduzione della durata delle inabilità temporanee assolute e dei postumi permanenti, tramite la tempestiva erogazione dei Livelli Integrativi di Assistenza Inail.*



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

4. Missione tutela contro gli infortuni sul lavoro

Programma interventi per la sicurezza e la prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro

La riduzione delle entrate per premi nel triennio 2014-2016, introdotta dalla legge di stabilità 2014, comporterà una verifica delle risorse disponibili per finanziare i progetti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

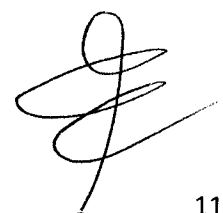
Considerato che l'erogazione degli incentivi economici ha rappresentato negli scorsi anni il principale intervento dell'Istituto a sostegno della prevenzione, occorre ripensare e potenziare gli altri strumenti disponibili.

Fermo restando quanto sarà indicato nella Missione ricerca in merito alla puntuale finalizzazione dei progetti verso gli ambiti prevenzionali e alla necessità di pervenire alla piena integrazione di tutte le componenti specialistiche presenti nell'Istituto – è necessario reingegnerizzare gli interventi finalizzati all'**informazione**, alla **formazione** e alla **consulenza**, sviluppandoli e coordinandoli tra loro in maniera efficace.

Per **l'informazione** è indispensabile pervenire all'unificazione e omogeneizzazione delle banche dati in possesso dell'Istituto sia a fronte delle esigenze interne (orientamento delle politiche prevenzionali, supporto all'azione assicurativa), sia a sostegno dei soggetti esterni a diverso titolo impegnati nel campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal modo sarà anche possibile fornire nuovo impulso alla realizzazione del sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) che, a oltre un quinquennio dalla sua istituzione, non è stato ancora avviato in produzione in attesa dell'emanazione di provvedimenti regolamentari da parte dei competenti Ministeri.

Per la **formazione** il processo di progettazione ed erogazione dei servizi richiede una profonda revisione.

Occorre ripensare strategia, metodi e obiettivi.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

Il processo deve superare l'attuale fase, che potremmo definire "destrutturata" in quanto orientata – oltre l'indubbia valenza tecnica – prevalentemente alla somministrazione degli interventi a utilizzatori finali, con volumi di contatto inevitabilmente esigui.

E' necessario passare alla fase "strutturata" in modo che l'Istituto – utilizzando la qualificata disponibilità di specialisti multidisciplinari – sia in grado di incrementare la propria capacità progettuale e rivolgere i propri interventi a soggetti abilitati, pubblici e privati, che a loro volta potranno diffondere i progetti formativi elaborati dall'Inail a una platea di fruitori numericamente significativa.

I servizi di **consulenza** presentano una situazione sostanzialmente analoga a quella dei servizi formativi.

E' indispensabile superare l'occasionalità degli interventi e incrementare in maniera rilevante la platea degli utenti.

Tale esigenza, coniugata alla necessità di fare in modo che la prevenzione divenga cultura e operatività quotidiana, richiede l'individuazione di un target qualificato e ben definibile al quale rivolgere il servizio: i datori di lavoro, i responsabili dei servizi di prevenzione, i medici competenti, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali e di distretto.

Visti e condivisi i requisiti di cooperazione e partecipazione che la normativa europea pone alla base delle relazioni in materia di gestione della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, è necessario promuovere un organico sistema di rapporti tra i soggetti sopra individuati e tra questi e l'Inail, ente titolato alla ricerca e allo sviluppo in materia di prevenzione.

Tale intervento potrà essere rivolto a supportare e fornire strumenti utili all'elaborazione e gestione del Documento di Valutazione dei Rischi, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dalle norme ai singoli soggetti.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

Nel modo illustrato attraverso la circolarità delle informazioni, l'analisi delle criticità riscontrate in casi concreti, la valutazione delle soluzioni individuate e sperimentate, sarà possibile incrementare le conoscenze degli attori della prevenzione e, tramite questi, migliorare le reali condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si potranno così coordinare e integrare le azioni di formazione e consulenza che dovranno essere esplicitate secondo le modalità della "formazione intervento" e della "consulenza intervento" che, per le loro intrinseche modalità, prevedono l'orientamento verso i reali bisogni d'innovazione tecnologica e di processo avvicinando, in termini di fattività, l'azione dell'Istituto ai reali bisogni d'incremento della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Le azioni delineate sono sintetizzabili in:

❖ **Azioni finalizzate all'INSIEME DEI VALORI FONDANTI DELL'ISTITUTO, attraverso:**

- ✓ *la qualificazione, estensione e accessibilità delle funzioni d'informazione, formazione e consulenza nei luoghi di lavoro;*
- ✓ *la strutturazione al centro delle funzioni progettuali e sul territorio di una presenza capillare;*
- ✓ *la reingegnerizzazione del complesso delle attività prevenzionali partendo dalle esperienze maturate attraverso le buone prassi.*



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

5. Missione ricerca

Programma ricerca

Programma prestazioni istituzionali di certificazione e verifica

La ricerca rappresenta una sfida fondamentale per il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Ferma restando l'inderogabile necessità di risolvere le numerose incongruenze individuate – con particolare, e non unico, riferimento alle attuali procedure di approvazione dei Piani pluriennali delle attività di ricerca – è indispensabile creare le condizioni affinché la funzione ricerca dell'Istituto possa esprimere pienamente le proprie potenzialità in termini di creazione di valore aggiunto a sostegno della rinnovata missione istituzionale.

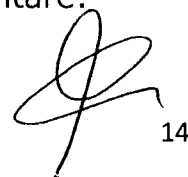
Per ottenere tale risultato sarà necessario:

- conseguire la piena integrazione di tutta la comunità scientifica interna;
- assicurare il pieno orientamento delle linee e dei progetti di ricerca alla missione istituzionale;
- qualificare le modalità di esecuzione delle attività di ricerca secondo gli standard europei; in tal senso, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza non può che ribadire l'esigenza di procedere con immediatezza alla costituzione del Comitato scientifico.

Quanto illustrato è importante e il CIV dettaglierà i conseguenti indirizzi in sede di Relazione programmatica, ma non è sufficiente; il vero problema è l'approccio alla materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Occorre sostenere, a partire dalla raccolta e diffusione delle buone prassi, proprio il concetto di cultura della sicurezza che deve concretizzarsi in infrastruttura: rete – reale e virtuale – attraverso la quale, tramite l'indagine scientifica e il rigore metodologico e applicativo, affrontare:

- l'analisi dei processi produttivi e la loro evoluzione;


14

DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

- l'individuazione dei fattori di rischio;
- le cause degli infortuni più gravi e di quelli più frequenti;
- le patologie più ricorrenti e quelle emergenti;

per elaborare brevetti, scoperte, soluzioni in grado di incidere concretamente sui livelli di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

A tal fine sarà necessario abbandonare l'elaborazione di piani di ricerca "teoricamente completi", a favore di programmi d'intervento rivolti alla gestione dei problemi prioritari indicati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Analogamente a quanto previsto per i servizi sanitari, la funzione di ricerca in campo prevenzionale dovrà programmare anche interventi di "ricerca accanto all'impianto" per sviluppare conoscenze in grado di alimentare, con riferimento alla realtà del nostro sistema produttivo, le funzioni d'informazione, formazione e consulenza che concorrono alla realizzazione della Missione tutela contro gli infortuni sul lavoro.

La funzione ricerca - proprio per dispiegare il suo potenziale di assoluto valore e dare senso alla sua incorporazione nell'Inail - deve partecipare, quotidianamente, alla realizzazione delle strategie dell'Istituto indirizzando il proprio agire verso i bisogni dei lavoratori, delle aziende e, di conseguenza, dell'Istituto stesso.

In tal senso dovrà essere orientata l'attuazione del Nuovo Modello Organizzativo.

Con riferimento alle prestazioni istituzionali di certificazione e verifica si rileva che le disposizioni normative recentemente introdotte hanno incrementato il livello di liberalizzazione del regime dei controlli.

Con ogni evidenza l'Istituto, non potendo ampliare il proprio organico, dovrà:

- concentrare la propria azione sugli impianti e i macchinari a maggiore rischio;



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

- incrementare il numero degli specialisti addetti alla funzione in esame attraverso l'adibizione di una parte dei propri professionisti;
- istituire un organico sistema di relazione e collaborazione con gli altri soggetti pubblici addetti ai controlli in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Le azioni delineate sono sintetizzabili in:

❖ *Azioni finalizzate all'**EFFICIENZA**, in particolare degli interventi prevenzionali e riabilitativi, attraverso:*

- ✓ *la realizzazione di una più stretta correlazione tra progetti di ricerca, loro esiti e trasferibilità nelle azioni prevenzionali;*
- ✓ *l'orientamento delle attività di certificazione e verifica direttamente realizzate dall'Istituto, verso gli ambiti caratterizzati da elevati livelli di rischio.*



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

6. Missione servizi generali

Come indicato in premessa, in questa Missione si affrontano gli argomenti riferiti alle norme e ai regolamenti che disciplinano l'attività dell'Ente e quelli riconducibili alle politiche per le risorse umane.

6.1 Processo di approvazione dei bilanci

La Legge 88/1989 prevedeva che l'esecutività dei bilanci dell'Istituto fosse subordinata all'eventuale formulazione di rilievi motivati da parte dei Ministeri vigilanti; in base a tale disposizione, in assenza di rilievi da parte dei suddetti Ministeri, i bilanci divenivano esecutivi trascorsi sessanta giorni dall'approvazione da parte del competente Organo interno.

La norma illustrata non è coerente con le disposizioni del Decreto legislativo 479/1994, come modificato dal Decreto legislativo 127/1999, che prevede l'approvazione definitiva dei bilanci da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Finora è prevalso l'orientamento di considerare ancora vigente il dettato della Legge 88/1989.

Tale interpretazione contribuisce al sistematico ricorso all'esercizio provvisorio, con conseguenti limiti all'azione gestionale e sovraccarico di adempimenti contabili.

6.2 Processo di approvazione dei piani della ricerca

La norma primaria che ha disposto l'incorporazione dell'IspeSI nell'Inail non è stata accompagnata dalle necessarie azioni di omogeneizzazione regolamentare.

Il mancato coordinamento tra le disposizioni che regolano i processi decisionali dell'Inail e quelli dell'ex-IspeSI determina, tra le altre, una pesante incongruenza nel percorso di approvazione dei piani della ricerca; per tali piani non è sufficiente la deliberazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, ma è prevista l'approvazione da parte dei



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

Ministero della salute, previo parere dei Ministeri dell'economia e finanze e della funzione pubblica.

Il risultato è paradossale: il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, con deliberazione n. 20 del 28 dicembre 2012, ha approvato il piano triennale di attività della ricerca 2013/2015 e, a oltre un anno di distanza, il Ministero della salute non si è ancora espresso.

Occorre, pertanto, l'emanazione di una norma che – pur riaffermando le attribuzioni in materia dei Ministeri competenti – riconosca la piena efficacia del Piano triennale di attività della ricerca approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, una volta trascorso il termine di legge senza che sia pervenuta alcuna osservazione.

Nel modo illustrato tutti gli strumenti di pianificazione pluriennale dell'Istituto seguirebbero lo stesso iter di approvazione.

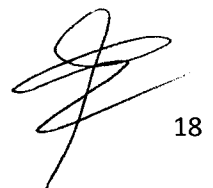
In assenza di tale norma, il piano triennale di attività della ricerca 2013/2015 non ha avuto compiuta attuazione per esigenze di cautela amministrativa; di conseguenza, una rilevante quota delle risorse economiche a tal fine stanziata nel bilancio 2013 è finita in economia.

6.3 Processo di attuazione degli investimenti mobiliari e immobiliari

Il patrimonio dell'Ente concorre alla copertura delle riserve tecniche poste a parziale garanzia del pagamento delle prestazioni economiche dovute ai lavoratori infortunati e tecnopatici.

A causa dei vincoli progressivamente introdotti dal legislatore il patrimonio si è nel tempo trasformato per la quasi totalità in liquidità giacente presso la Tesoreria unica e priva di rendimento, fatta salva la quota di proprietà immobiliari che non è stata interessata dai processi di dismissione e una quota di titoli di stato assolutamente insufficiente.

Tale grave incongruenza, che determina il progressivo depauperamento delle riserve tecniche (il tasso di rivalutazione



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

annuale delle riserve è fissato al 2,50 per cento per le gestioni Inail e al 2,00 per cento per la gestione ex Ipsema), non è purtroppo l'unica.

L'Inail, a norma di legge, è obbligata a investire annualmente a reddito il sette per cento dei fondi disponibili; tale previsione comporta l'esigenza di elaborare piani di investimento triennali che, con cadenza semestrale, devono essere aggiornati.

A fronte dei piani elaborati dagli Organi di gestione e deliberati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, i Ministeri vigilanti hanno concesso nel migliore dei casi (l'ultimo triennio), una disponibilità di cassa mediamente pari a circa due terzi del valore del Piano.

Di queste risorse autorizzate, oltre il 60 per cento sono obbligatoriamente destinate alla neo costituita Società di Gestione del Ministero dell'Economia e delle Finanze senza che l'Organo di indirizzo politico-strategico dell'Istituto, a tutt'oggi, sia a conoscenza della remunerazione ipotizzata per detti investimenti.

Le quote residue della disponibilità di cassa concessa sono destinate a investimenti diretti che, a causa dei continui cambiamenti apportati alla normativa di riferimento, possono essere realizzati con estrema difficoltà.

Ovviamente le somme per le quali non è concessa la disponibilità di cassa e quelle riferite a investimenti pur autorizzati che, a causa del contraddittorio avvicinarsi di disposizioni normative non è possibile realizzare, sono destinate a confluire nella Tesoreria unica a tasso di rendimento zero.

Allo stato, l'Inail, per compensare il mancato rendimento delle riserve tecniche, deve chiudere i bilanci annuali con un attivo di oltre 600 milioni di euro che, alla luce di quanto illustrato, corrisponde a un sostanziale pareggio.



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

La situazione illustrata, ove non sanata attraverso la riattribuzione all'Inail di adeguati margini di autonomia patrimoniale, rischia di minare il principio stesso dell'assicurazione pubblica obbligatoria.

6.4 Processo di riorganizzazione e risorse umane

Le motivazioni alla base del processo di riorganizzazione dell'Inail sono riferibili a:

- l'esigenza di adeguare l'assetto dell'Istituto ai nuovi compiti assunti a seguito dell'incorporazione dell'Ipsema e dell'Ispesl;
- la necessità di individuare soluzioni per fare fronte ai tagli lineari che il legislatore ha progressivamente apportato agli organici, al costo del personale e alle spese di funzionamento.

A fronte della complessità dei nuovi compiti assegnati, l'entità dei tagli è stata rilevante; cinque anni fa Inail, Ipsema e Ispesl avevano complessivamente circa 14.000 unità in organico. Attualmente l'organico dell'Inail, inteso come sommatoria dei tre enti, supera di poco le 9.000 unità.

Sono evidenti le difficoltà che incontrano gli Organi di gestione nell'affrontare il processo di riorganizzazione.

E' unanimemente riconosciuto, nell'ambito di ogni processo di riorganizzazione - riferito a strutture sia pubbliche, sia private - il ruolo primario che assume la valorizzazione delle risorse umane.

In mancanza di un organico progetto riformatore l'Inail si trova a dover affrontare:

- il sostanziale blocco del *turnover*, fatte salve limitate eccezioni riferite al personale sanitario e a quello della ricerca;
- una pluralità di contratti collettivi che appesantiscono la gestione e rappresentano un serio elemento ostativo al processo d'integrazione delle nuove funzioni assunte;



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

- il blocco dei rinnovi contrattuali (fermi al 2009 e bloccati fino al 2017!);
- la marginalizzazione di circa mille lavoratori (i più giovani), in parte relegati senza prospettive in qualifiche basse e, per altra parte, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa periodicamente rinnovati.

Questo è il risultato prodotto dagli interventi operati dal legislatore nel settore pubblico, a partire dal non condivisibile decreto legislativo 150/2009.

E' evidente la difficoltà per l'Istituto di agire le leve primarie a sostegno del cambiamento, essendo preclusi:

- la formazione professionale;
- il riconoscimento professionale ai fini delle progressioni di carriera;
- le politiche retributive, con particolare riferimento agli incentivi economici.

Il legislatore non può ulteriormente rinviare un intervento di razionalizzazione che restituisca all'Inail, pur nel rispetto generale dei vincoli determinati dalla contingenza economica, l'autonomia necessaria per garantire la funzionalità della gestione.

Il complesso percorso di riorganizzazione avviato dall'Inail ha bisogno di essere sostenuto da strumenti motivazionali atti a favorire la positiva, qualificata cooperazione di tutti i lavoratori dell'Istituto.

E' proprio per sostenere concretamente tale percorso che si rende necessario richiedere ai Ministeri vigilanti la condivisione di specifiche, mirate soluzioni per affrontare e risolvere le criticità riferite a:

- la marginalizzazione;
- i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la disomogeneità contrattuale;



DATA	PROT. n.	ORGANO
05/02/2014	1	CIV

- la motivazione dei lavoratori e l'aggiornamento delle loro competenze che esige la realizzazione di specifici percorsi formativi per la qualificazione e riqualificazione professionale; a tal fine dovranno essere previste apposite risorse.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza eseguirà un puntuale monitoraggio del processo di attuazione della riorganizzazione per affrontare tempestivamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, le criticità che dovessero evidenziarsi.

Le azioni delineate sono sintetizzabili in:

❖ *Azioni finalizzate a migliorare **RUOLO, VALORI ED EFFICIENZA** dell'Istituto, attraverso:*

✓ *la sottoposizione al Legislatore e alle Istituzioni proposte alla vigilanza e al controllo degli Enti Previdenziali delle incongruità normative e regolamentari rilevate, con particolare riferimento a quelle che determinano riflessi negativi sull'**EFFICIENZA** e sull'**AUTONOMIA** dell'Istituto:*

- *l'iter di approvazione dei bilanci;*
- *l'iter di approvazione dei Piani delle attività di ricerca;*
- *l'iter di approvazione dei piani d'investimento e disinvestimento immobiliare e mobiliare;*
- *l'obbligo generalizzato di deposito delle liquidità in Tesoreria unica a tasso di rendimento zero;*
- *i vincoli che condizionano la gestione degli organici e le progressioni professionali;*
- *la necessità, a sostegno del processo di riorganizzazione, di sperimentare strumenti per le politiche del personale.*

