

Contesto esterno

Il quadro normativo di riferimento è fortemente caratterizzato da numerosi provvedimenti, in parte già richiamati, destinati ad incidere in maniera significativa sull'attività e sugli assetti dell'Istituto. Di seguito, viene riportata una sintesi della normativa che maggiormente ha impattato sulle attività relative alla predisposizione delle programmazione 2012.

In primo luogo si rimanda al già citato Decreto Legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, per le molteplici implicazioni di carattere organizzativo e istituzionale connesse sia all'introduzione di misure di contenimento della spesa pubblica, sia all'attuazione dell'articolo 7 del provvedimento, con il quale, come detto, attraverso la soppressione dell'ISPESL e dell'IPSEMA e l'attribuzione delle relative funzioni all'Istituto, è stato di fatto costituito il Polo Salute e Sicurezza.

Tale intervento normativo ha posto l'Istituto nella necessità di pianificare il percorso di integrazione non soltanto logistica, ma anche funzionale con gli Enti soppressi, sia attraverso interventi di immediata necessità, tesi all'individuazione di soluzioni immediate per fronteggiare le problematiche più urgenti susseguenti all'incorporazione, sia attraverso interventi di natura strutturale di breve e medio periodo, che nel corso del 2012 vedranno l'auspicabile conclusione.

Nel delineare il citato quadro di riferimento deve farsi necessariamente cenno al Decreto Legislativo n. 150/2009 (cd. "decreto Brunetta") ed alla Legge n. 196/2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica", che rappresentano due momenti fondamentali nello sviluppo delle iniziative di riforma che il legislatore ha adottato, in ambito pubblico, nella prospettiva di conseguire risultati di carattere strutturale e permanente in ordine al miglioramento ed alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse.

Avuto riguardo al primo, sono note le misure di attuazione che stanno interessando tutta la pubblica amministrazione per la realizzazione del sistema di misurazione della performance individuale ed organizzativa, nonché per garantire, attraverso l'attuazione del ciclo della performance, la realizzazione di risultati concreti e verificabili, in maniera del tutto trasparente, da parte dei destinatari dell'azione pubblica.

Altri punti salienti della riforma sono rappresentati dalle innovazioni in materia di dirigenza e contrattazione collettiva nazionale ed integrativa nonché in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti.

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, con l'introduzione della classificazione funzionale del bilancio per missioni e programmi, potenziando gli strumenti conoscitivi attraverso i quali si esplicano i poteri di indirizzo, si colloca anch'essa nell'ambito delle misure volte a razionalizzare l'azione amministrativa attraverso un più immediato collegamento tra la finalizzazione degli stanziamenti di bilancio e gli obiettivi perseguiti con le politiche adottate.

Detta legge, inoltre, rafforza il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione delle politiche e dei conti pubblici, rende più evidente la programmazione di medio termine e aumenta la significatività della decisione dell'allocazione delle risorse pubbliche rafforzando l'importanza della misurazione e valutazione dei risultati perseguiti con la spesa pubblica e l'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91, detta disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, in attuazione dell'articolo 2 della più volte citata Legge n. 196/2009.

In particolare, l'allegato 1 di cui all'articolo 2 del suddetto provvedimento elenca i principi contabili generali cui le amministrazioni pubbliche devono conformare i propri ordinamenti.

In tale ambito, le amministrazioni, nel dare piena attuazione a detti principi contabili, devono perseguire, tra gli altri, gli obiettivi di:

- promuovere l'armonizzazione delle procedure contabili, al fine di rappresentare in maniera veritiera e corretta, attraverso il sistema dei bilanci, le scelte programmatiche, amministrative e gestionali;
- coadiuvare gli organi di revisione e di controllo nel verificare che il sistema dei bilanci e le relative informazioni contabili risultino conformi ai principi di efficienza e di efficacia;
- assistere gli utilizzatori del sistema dei bilanci pubblici nell'esame delle informazioni in essi contenute.

Il provvedimento detta anche prescrizioni finalizzate all'adozione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, di un sistema integrato di scritturazione contabile che assicuri la coerenza tra le rilevazioni di natura finanziarie e quelle di natura economico-patrimoniale. Tale risultato costituisce uno degli obiettivi alla base dell'adozione del sistema PBC, il quale, una volta a regime, consentirà altresì di ricavare dal sistema di contabilità economico-patrimoniale le informazioni necessarie per l'avvio di misurazioni di contabilità analitica.

A tale riguardo, si è già accennato in precedente che, a partire dall'esercizio finanziario 2012 l'Istituto presenta il proprio bilancio di previsione, e di conseguenza tutti i documenti connessi al ciclo del bilancio, secondo la classificazione per missioni e programmi introdotta dalla L. n. 196/2009.

Sempre in tema di bilancio, nel Decreto Legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, vengono emanate disposizioni in materia di riduzione dei costi della politica e degli apparati.

L'articolo 16 introduce la possibilità, da parte delle amministrazioni, di dotarsi di piani triennali di razionalizzazione delle spese, i cui risparmi, aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, possono essere utilizzati, per il 50%, a beneficio della contrattazione integrativa, mentre il residuo 50% deve essere versato in un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Infine, il comma 66 dell'articolo 4 della "Legge di stabilità", n. 183 del 12 novembre 2011, prevede che l'INAIL, assieme ad INPS ed INPDAP (in quel momento ancora due Enti separati) nell'ambito della propria autonomia, "adottano misure di razionalizzazione organizzativa volte a ridurre le proprie spese di funzionamento in misura non inferiore all'importo complessivo, in termini di saldo netto, di 60 milioni di euro per l'anno 2012, 10 milioni di euro per l'anno 2013 e 16,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014. Con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e' stabilito il riparto dell'importo di cui al primo periodo tra gli enti sopracitati nonché tra gli altri enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici individuati con il medesimo Decreto".

Nel già citato Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'articolo 29 dispone che "gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale possono avvalersi di Consip S.p.A. per lo svolgimento di funzioni di centrale di committenza, stipulando apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti".

In materia di revisione degli assetti organizzativi e riduzione degli organici, per gli enti pubblici non economici, per gli enti di ricerca e per gli enti di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001, si richiamano gli adempimenti previsti dall'articolo 74 della legge n. 133/2008, gli ulteriori interventi prescritti dall'art. 2, commi 8 bis e seguenti, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelli introdotti dall'art. 1, comma 3, del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Tale ultima disposizione ha previsto l'obbligo di procedere, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi prevista dalle citate Leggi nn. 133/2008 e 25/2010, ad un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento, nonché alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando un'ulteriore riduzione della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

In ottemperanza al dettato normativo, è in corso di studio il modello organizzativo, integrato con le funzioni in precedenza assicurate dagli Enti soppressi, scaturente dall'applicazione di tali disposizioni, che attualizzerà quello attualmente in vigore, e dal quale verrà originata la nuova dotazione organica, che aggiornerà quella attuale, approvata con determinazione del Presidente n. 80 del 15 settembre 2010.

Rientra, invece, nell'ambito delle misure volte a conseguire risparmi di spesa, la legge 13 novembre 2009, n. 172, con la quale è stato posto l'obbligo di razionalizzare gli immobili strumentali e di realizzare poli logistici integrati (cd. "Case del Welfare").

In detto provvedimento è stabilito che venga emanato apposito decreto da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per indicare gli ambiti di integrazione logistica e funzionale cui attenersi per realizzare i risparmi richiesti dalla legge

24 dicembre 2007, n. 247 concernente l'attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività.

L'obbligo di realizzare poli logistici integrati è stato peraltro ripreso anche dall'art. 8 della più volte citata legge n. 122/2010, il quale, rispettivamente ai commi 6 e 7 ha riconosciuto agli enti interessati canoni e oneri agevolati a seguito della realizzazione di detti poli logistici, stabilendone la relativa misura in rapporto ai parametri fissati dall'Osservatorio del mercato immobiliare, ed ha fissato la misura percentuale della riduzione dell'indice di occupazione procapite con riferimento agli immobili utilizzati dagli enti medesimi.

In tema di politiche patrimoniali e di investimenti, si richiamano inoltre:

- la legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge Finanziaria per il 2008) che ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2008, la destinazione di un importo massimo corrispondente al 7% dei fondi disponibili (ossia delle somme eccedenti la normale liquidità di gestione) ad investimenti immobiliari realizzabili esclusivamente in forma indiretta;
- l'art.43 bis della Legge 27 febbraio 2009, n. 14 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti", concernente la retrocessione degli immobili cartolarizzati in proprietà all'Istituto;
- il citato art.8 comma 8 della legge n. 122/2010 relativo alle così dette "Casa del Welfare" o "Poli logistici integrati";
- l'articolo 33 del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, che stabilisce la creazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di una Società di Gestione del Risparmio, con il compito di istituire fondi di investimento finalizzati a partecipare a fondi immobiliari chiusi, già costituiti da enti territoriali o altri enti pubblici, nell'intento di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. Tali fondi possono investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 del predetto articolo, con riferimento agli enti pubblici di natura assicurativa o previdenziale, dispone che per gli anni 2012, 2013 e 2014 il 20% del piano di impiego dei fondi disponibili previsto dall'art. 65 della Legge n. 153/1969, è destinato alla sottoscrizione delle quote dei suddetti fondi;
- Il Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138 e successiva conversione con modificazioni con Legge 14 settembre 2011 n. 148, in cui alcune disposizioni si aggiungono, o modificano in parte, quelle appena dettate dalla citata Legge n. 111/2011.

In considerazione della situazione di emergenza della regione Abruzzo, la legge n. 77/2009 ha imposto il vincolo di includere, nell'ambito degli investimenti degli Enti Previdenziali relativi al quadriennio 2009-2012, "gli interventi di ricostruzione e riparazione di immobili, ad uso abitativo o non abitativo, localizzati nei territori dei comuni" colpiti dal sisma.

Sul medesimo argomento la legge n. 122/2010, nel fare salvi gli investimenti a reddito da effettuare in via indiretta in Abruzzo, ha disposto che "le restanti risorse siano destinate dagli enti previdenziali all'acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche, con modalità di attuazione che saranno stabilite da un decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

Con riferimento agli oneri per il rinnovo contrattuale del personale per il triennio 2011-2013, viene richiamato quanto previsto dall'art. 9, comma 17 della legge n. 122/2010, il quale statuisce che "non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203".

Sul versante istituzionale, nel 2011 potranno trovare ulteriore sviluppo le fasi operative collegate alla emanazione dei decreti attuativi previsti dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 contenente "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro". Al riguardo si richiamano specificamente l'articolo 8, concernente il Sistema Informativo per la Prevenzione (SINP), l'articolo 52, finalizzato alla costituzione di un fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e alla pariteticità e l'articolo 40, relativo alla redazione di informazioni da parte dei medici competenti.

In ordine alle opportunità offerte dal mutato contesto in parola, giova dunque riassumere brevemente le principali novità introdotte dal decreto legislativo n.106/2009, di interesse per l'Istituto. Tale provvedimento:

- ha ampliato il contenuto dei flussi informativi nell'ambito del Sistema informativo nazionale per la prevenzione, prevedendo l'inserimento dei dati relativi agli infortuni sotto soglia indennizzabile dall'INAIL;
- ha introdotto la possibilità di erogare prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo accordo quadro da stipulare in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione delle relative modalità di erogazione;
- ha previsto che, al fine di garantire il diritto degli infortunati e tecnopatici a tutte le cure necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 e successive modificazioni, l'INAIL può provvedere ad erogare prestazioni di tipo sanitario, utilizzando servizi pubblici e privati, d'intesa con le regioni interessate, svolgendo tali compiti con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza incremento di oneri per le imprese;
- ha specificato ed ampliato le competenze dell'istituto nelle attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione, con particolare riferimento al finanziamento, anche nell'ambito della bilateralità e dei

protocolli con le parti sociali e le associazioni di tutela degli invalidi sul lavoro, dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro nelle piccole e medie imprese;

- ha introdotto l'obbligo di comunicazione in via telematica all'INAIL dei dati relativi agli infortuni sul lavoro a fini statistici;
- ha stabilito che il fondo di sostegno alla piccola e media impresa, costituito presso l'INAIL, sia alimentato, in sede di prima attuazione, con i residui delle risorse previste per le finalità di cui all'art. 23 del decreto legislativo n. 38/2000, iscritti nel bilancio dell'Istituto.

Inoltre, una volta stipulato l'Accordo Quadro in sede di Conferenza Stato/Regioni - in attuazione dell'art. 9 comma 4 lettera d-bis del Dlgs 81/2008 e s.m.i che consente l'erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera da parte dell'Istituto - l'obiettivo che si intende perseguire è quello di attivare, sulla base di Protocolli d'intesa, stabili forme di collaborazione con le Regioni per l'attuazione di interventi in sinergia tra l'INAIL ed i Servizi Sanitari Regionali, allo scopo di porre in essere ogni azione utile a garantire ai lavoratori assicurati la tempestività delle prestazioni, la continuità assistenziale ed un adeguato ed omogeneo livello di tutela sanitaria su tutto il territorio nazionale.

In tema di modello di servizio nei confronti dell'utenza esterna, il Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (cd. "nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD"), aggiorna le disposizioni precedentemente contenute nel D.Lgs. n. 82/2005.

In data 16 novembre 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 2011, emanato ai sensi dell'articolo 5 bis del CAD che detta disposizioni in materia di comunicazioni tra imprese ed amministrazioni pubbliche.

In tale provvedimento, all'articolo 1 si dispone che, "a decorrere dal 1° luglio 2013, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avvengono esclusivamente in via telematica".

In maniera ancora più innovativa, il successivo articolo 3 dispone che "a decorrere dal 1° luglio 2013, le pubbliche amministrazioni non possono accettare o effettuare in forma cartacea le comunicazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del CAD. A decorrere dalla stessa data, in tutti i casi in cui non è prevista una diversa modalità di comunicazione telematica, le comunicazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata - PEC". Pertanto, lo sforzo in termini di innovazione da parte delle pubbliche amministrazioni dovrà orientarsi non più soltanto verso l'utilizzo della PEC, che costituisce il mero "mezzo" mediante il quale la comunicazione viene veicolata, ma anche verso l'innovazione "di processo" costituita dall'interscambio telematico.

Il quadro sopra delineato, nelle opportunità che offre e nei vincoli che pone, è oggetto di continuo confronto con gli *stakeholders* dell'Istituto, di cui sono peraltro espressione il CIV a livello centrale, nonché, a livello territoriale, i

Comitati Regionali Consultivi (CRC) e i Comitati Consultivi Provinciali (COCOPRO).

Gli indirizzi strategici vengono, peraltro, individuati, come sopra riportato, dal CIV nei documenti programmatici, all'interno dei quali l'Organo tiene conto del mutato quadro normativo, anche promuovendo azioni tese a mutare ad innovare il contesto esistente al fine di poter meglio perseguire le funzioni svolte dall'Istituto.

Con la "Relazione Programmatica 2011-2013 (delibera n. 5/2010) sono stati definiti gli obiettivi strategici per il triennio secondo la classificazione per missioni e programmi.

A seguito dell'approvazione della Legge n. 122/2010, di conversione del richiamato Decreto Legge n. 78/2010, che ha sancito la definitività del provvedimento con il quale era stata disposta, tra l'altro, la soppressione dell'IPSEMA e dell'ISPESL e la loro conseguente incorporazione all'INAIL, il CIV ha inoltre emanato - con propria delibera n. 11 del 4 agosto 2011 - ulteriori indirizzi con specifico riferimento alle misure di carattere urgente, con particolare riferimento agli aspetti contabili e di bilancio.

Sulla base delle predette deliberazioni è stato definito l'ipotesi di piano pluriennale 2011-2013, approvato dal CIV con deliberazione n.5 del 23 marzo 2011.

Alla luce degli elementi di contesto, l'Organo di Indirizzo ha poi approvato, con la delibera n. 9 adottata l'8 giugno 2011, la Relazione programmatica 2012-2014, che attualizza la precedente con particolare riferimento agli aspetti concernenti l'integrazione degli Enti soppressi e pone al tempo stesso le basi per la prosecuzione delle politiche di sviluppo già avviate nel 2011

Successivamente il CIV ha emanato specifici indirizzi in materia di politiche patrimoniali e di politiche sanitarie, nonché linee guida per l'utilizzo degli stanziamenti in materia di prevenzione.

In particolare, con la delibera n. 11 del 28 giugno 2011, Il Consiglio ha definito le Linee Guida e i criteri generali delle politiche patrimoniali dell'Ente, i cui principi fondamentali sono rappresentati dalla valorizzazione degli asset, dalla razionalizzazione e riduzione dei costi di gestione, dall'accrescimento e dal potenziamento degli investimenti finalizzato ad incrementare la quantità e la qualità delle riserve tecniche, dall'incremento dei livelli di trasparenza della gestione degli investimenti e disinvestimenti.

Sul versante delle politiche sanitarie, con la delibera n. 14 del 3 agosto 2011, il CIV ha ripreso, sviluppandole, le tematiche legate all'esercizio delle connesse attività da parte dell'Istituto.

Le innovazioni introdotte a partire dal 2008 (Decreti Legislativi n. 81/2008 e 106/2009, Legge n. 122/2010), hanno infatti aperto nuove prospettive per la concreta realizzazione del "Polo Salute e Sicurezza", rappresentando, in tal senso una "irrinunciabile opportunità per dare concretezza alla Tutela globale del lavoratore".

Con la deliberazione n. 15 del 3 agosto 2011, il CIV ha invece definito, sulla base degli esiti della sperimentazione eseguita per l'anno 2010, gli indirizzi per i Bandi 2011:

- evidenziando gli ambiti di intervento che, nel rispetto dei vincoli determinati dalla normativa di riferimento, possono essere agiti dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per il miglioramento delle politiche e dei criteri generali posti alla base della sperimentazione in funzione dell'attuazione della manovra complessiva;
- fornendo agli Organi di gestione le indicazioni di conferma dei criteri sperimentati e le innovazioni da applicare per i bandi 2011;
- dimensionando il valore delle risorse sulla base della programmazione economica e in particolare, delle risorse disponibili nel bilancio 2011 (20 per mille del gettito 2010) e residui bando 2010.

Inoltre, è stato previsto un bando nazionale "a valutazione" per il sostegno degli interventi prevenzionali realizzati dalle piccole e micro imprese, comprese quelle individuali e agricole.

Con la deliberazione n. 19 del 26 ottobre 2011, infine, l'Organo di Indirizzo e Vigilanza ha esaminato lo stato di attuazione degli obiettivi relativi al triennio 2011-2013, verificando alla luce dell'andamento dei primi nove mesi del 2011 la congruenza degli obiettivi della relazione programmatica relativa agli anni 2012-2014, in previsione della presentazione del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2012.