

i quaderni del Civ

1

1. Strategie in cammino

in corso di pubblicazione

2. Partecipare al cambiamento

3. 2015: in cammino verso il “Nuovo Inail”

4. Guardare all’Europa

INAIL

Strategie in cammino

linee di mandato 2013-2017
della quinta consiliatura del
Consiglio di indirizzo e vigilanza



i quaderni del Civ

Pubblicazione realizzata da
INAIL

© 2014 Inail
prima edizione

isbn 978-88-7484-378-7

La pubblicazione viene distribuita gratuitamente e ne è quindi vietata la vendita. La riproduzione totale o parziale dei contenuti è consentita a condizione che avvenga per finalità non commerciali o lucrative e che ne sia chiaramente citata la fonte, previa richiesta a dccomunicazione@inail.it

Strategie in cammino

*A coloro che hanno perso la vita
a causa del lavoro*

1. Il cantiere per costruire il “Nuovo Inail”

di Francesco Rampi

L'idea così fortemente sostenuta da Fabio Marco Sartori, Presidente Inail dal 2008 al 2011, è giunta a uno snodo rilevante.

Infatti sono in fase avanzata le intese con le Regioni in merito al convenzionamento per la fornitura dei Livelli Integrativi di Assistenza Inail, con i quali fare un deciso passo in avanti al dettato della “tutela globale integrata” di infortunati e tecnopatici.

È sempre ascrivibile al progetto del “Polo Salute e Sicurezza” anche l'incorporazione di Ipsema, l'ente assicuratore dei lavoratori marittimi, e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl).

Queste rilevanti novità hanno portato nel corso del 2013 alla costruzione di un percorso per la riorganizzazione dell'Inail e per la costruzione di un nuovo modello organizzativo.

Questi importanti obiettivi si sono collocati in una difficile fase economica.

La decisione, nella crisi, di costruire il risanamento anche attraverso un forte contenimento della spesa pubblica ha com-

portato, in maniera assai discutibile, l'applicazione di tagli lineari che hanno reso e stanno rendendo più difficoltoso il processo di cambiamento verso il "Nuovo Inail".

Il legislatore in tale contesto ha deciso di contribuire a contenere il costo del lavoro tagliando del 15% il gettito dei premi dell'Inail (Legge di stabilità 2014).

Ciò ha reso molto selettive le scelte strategiche poste alla base delle linee di mandato 2013-2017.

Il Civ (Consiglio di indirizzo e vigilanza) ha quindi definito, utilizzando la chiave programmatica dell'articolazione del bilancio per Missioni e Programmi, scelte finalizzate a realizzare elementi valoriali quali solidarietà, equità, autonomia ed efficienza; queste sono le linee strategiche su cui si fonda la quinta consiliatura.

Non è che l'inizio di un cammino che, di anno in anno, indicherà concretamente priorità e dimensione dei risultati attesi.

Per realizzare ciò occorre che le Parti sociali a tutti i livelli, quelle rappresentate nel Civ e quelle che compongono i Comitati consultivi provinciali, lavorino in sinergia con il Civ stesso per sostenere questo importante cantiere che si chiama "Nuovo Inail".

Ringrazio, infine, il Maestro Gianni Berengo Gardin che ci ha consentito di arricchire la nostra elaborazione con le sue opere a elevato contenuto sociale.



Toscana 1965

2. Strategie in cammino: contesto e metodologia

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 Civ 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 Civ 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;
- 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.



Venezia In Vaporetto 1960

3. Strategie per la previdenza

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 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 38/2000.

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.

È 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 che è necessario garantire per il futuro;
- incrementare le azioni di contrasto all'evasione contributiva, al lavoro nero e sommerso che – ove efficacemente condotte – creerebbero 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 Civ – preso atto della rivalutazione *una tantum* introdotta dalla Legge di stabilità 2014 – non può che riproporre l'esigenza di in-

trodurre 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.

Azioni per realizzare le strategie per la previdenza

Azioni finalizzate all'equità dei costi assicurativi, attraverso:

- *la riduzione dei premi 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'equità 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.*



Parigi 1954

4. Strategie per la salute

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 inter-

venti 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.

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 preventiva in bilancio, sarà necessario progettare e implementare un adeguato sistema informatico che consenta di valutare analiticamente la natura e l'entità dei costi sostenuti.

Azioni per realizzare le strategie per la salute

Azioni finalizzate all'equità degli indennizzi, attraverso:

- *la messa a regime del sistema per l'erogazione dei Livelli Integrativi di Assistenza Inail previsti dal 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.*



Genova 1988

5. Strategie per la prevenzione

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.

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.

È 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.

È 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.

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.

Azioni per realizzare le strategie per la prevenzione

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.*



Londra 1977

6. Strategie per la ricerca

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

Azioni per realizzare le strategie per la ricerca

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.*



Milano Nevicata 2006

7. Strategie per i servizi generali

Come indicato in premessa, vengono ora affrontati gli argomenti riferiti alle norme e ai regolamenti che disciplinano l'attività dell'Inail e quelli riconducibili alle politiche per le risorse umane.

7.1 Semplificare il 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.

7.2 Semplificare il processo di approvazione dei piani della ricerca

La norma primaria che ha disposto l'incorporazione dell'Ispesl 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 Ispesl 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 del Ministero della salute, previo parere dei Ministeri dell'economia e finanze e della funzione pubblica.

Il risultato è paradossale: il Civ, 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, i Ministeri non si sono ancora espressi.

Occorre, pertanto, l'emanazione di una norma che – pur riaffermando le attribuzioni in materia dei Ministeri competenti – riconosca la piena efficacia dei Piani triennali di attività della

ricerca approvati dal Civ, 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.

7.3 Rendere esigibile il piano degli investimenti mobiliari e immobiliari

Il patrimonio dell'Inail 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 an-

nuale 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 obbligato a investire annualmente a reddito il 7 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 Civ, 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 gli stanziamenti per i quali non è concessa la disponibilità di cassa e quelli riferiti a investimenti autorizzati - che a causa del contraddittorio avvicinarsi di disposizioni normative non è possibile realizzare - sono destinati a conflui-

re nella Tesoreria unica a tasso di rendimento zero.

Attualmente 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.

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.

7.4 Sostenere la riorganizzazione e valorizzare le 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.

È 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;
- 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.

È 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 a 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.

È 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;
- 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 Civ eseguirà un puntuale monitoraggio del processo di attuazione della riorganizzazione per affrontare tempestivamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, le criticità che dovessero evidenziarsi.

Azioni per le strategie per i servizi generali

Azioni finalizzate a migliorare ruolo, valori ed efficienza dell'Istituto, attraverso:

- *la sottoposizione al legislatore e alle Istituzioni preposte 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.*



Genova Il porto 2002

8. Valutazioni espresse in occasione della presentazione delle linee di mandato ai Comitati consultivi provinciali il 27 febbraio 2014

8.1 Attenzione alla definizione “operazionale” di strategia

Massimo De Felice

8.2 L’impegno futuro dell’Inail

Giuseppe Lucibello

8.3 Dare concretezza a valori e cultura del cambiamento

Paola Chiari

8.4 Verso la realizzazione del Polo Salute e Sicurezza

Maria Letizia De Lieto Vollaro

8.1 Attenzione alla definizione “operazionale” di strategia *di Massimo De Felice*

Nei piani strategici “il diavolo è nei dettagli”

L'impostazione generale delle “linee di mandato 2013-2017” approvate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza è assolutamente condivisibile; consonante con una visione strategica dell'Inail “tra storia e innovazione”¹. Anche il metodo seguito – per la costruzione (che ha portato il Civ su un parere unanime), per la condivisione (che ha visto coinvolti tutti gli organi dell'Istituto), e per la diffusione (con l'informativa data in videoconferenza ai “comitati consultivi provinciali”) – è stato efficace.

È essenziale però segnalare un pericolo. Essere d'accordo su linee strategiche generali è risultato importante, ma preliminare. Per definire, comprendere e giudicare (consapevolmente e conclusivamente) le strategie, le parole e le proposizioni tecniche usate per dichiararle debbono avere contenuto “operazionale”, garantito dai processi di misurazione delle grandezze implicate e di utilizzazione. È su questa “precisione” tecnica dei significati, di livello profondo, che va giudicato l'accordo.

¹ De Felice, M., *L'assicurazione contro i rischi sul lavoro, tra storia e innovazione*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 9 gennaio 2014.

Un esempio valga per tutti. Nelle “linee di mandato” si fa appello al principio di equità. L’accordo sul principio (generale) è semplice da raggiungere, ma debole nel contenuto politico; per concordare su come si pratica l’equità dei premi (da far pagare alle imprese per l’assicurazione contro i rischi sul lavoro) è necessario accordarsi su tanti aspetti tecnici, che “fanno la differenza” (significativa tra procedure di calcolo “eque”). Senza questa dimensione “operazionale”, i piani strategici restano vago esercizio retorico con effetto oppiaceo, perché anestetizzano (questo è il pericolo) l’azione valutativa sui particolari che sono la sostanza della strategia. Molte illustri citazioni si possono dare a conforto di questo punto di vista; ma è sufficiente il richiamo a un vecchio proverbio, che dice: “il diavolo è nei dettagli”.

Tre temi, più rilevanti

Le “linee di mandato” suggeriscono numerosi spunti di argomentazione. Ci si può limitare a considerare tre temi, più rilevanti: come inquadrare funzionalmente i piani della ricerca nell’attività dell’Inail; quali aspetti tecnici considerare a tutela dell’equità dei premi; come gestire la solvibilità. Sono temi che intersecano il problema della *governance* dell’Istituto (tornato all’attenzione nell’agenda politica).

La ricerca

È utile richiamare un passo della *Relazione annuale 2011* (del presidente). Si diceva che inserire nella filiera produttiva dell’Inail le attività di ricerca, di sperimentazione e di certificazione che furono dell’Ispesl “è una grande opportunità”; si

segnalava necessario “procedere a un radicamento funzionale profondo: la ricerca come strumento di innovazione e sostegno dei processi tradizionali dell’Inail; perciò autonoma, ma nelle scelte di metodo; propulsiva alle tecniche di prevenzione, di controllo e di riabilitazione; capace di contribuire a dare fisionomia nuova ai piani di formazione sulla sicurezza (alta formazione, formazione di formatori, formazione diffusa)”. Le “linee” del Civ confermano nella sostanza queste idee portanti (ma generali).

Si tratta ora (e finalmente) di definire e concordare la strategia. Il piano della ricerca è composto da più di 200 linee, con una polverizzazione che rende arduo evitare le sovrapposizioni, controllare la qualità, ottimizzare l’efficacia delle collaborazioni esterne.

È strategico decidere i criteri per definire numero e contenuti dei “grandi” progetti (pochi, adeguatamente finanziati); i criteri per l’articolazione in sotto-progetti; l’individuazione dei “centri di eccellenza” con cui collaborare; le responsabilità e i modi del coordinamento; i criteri di verifica della qualità dei risultati; le tecniche di diffusione (dei risultati più rilevanti) verso l’interno e all’esterno (con le eventuali ricadute sulle politiche di prevenzione e sui programmi di formazione).

Alcuni passi (che andranno a dare sostanza alla strategia, che altrimenti sarebbe soltanto vaga enunciazione di principio) sono stati compiuti: il progetto del processo di *governance* della ricerca (ruolo di un comitato scientifico, meccanismi

di individuazione dei nuovi temi, metriche di valutazione di proposte e risultati); l'individuazione di nuovi ambiti (la robotica, l'organizzazione dei processi produttivi); la scelta di alcuni poli di eccellenza con cui collaborare (l'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova, la Scuola Sant'Anna, il Politecnico di Milano); l'estensione dell'ambito "ricerca" a settori trasversali e strumentali, in particolare alla statistica (anche con le implicazioni informatiche); il ruolo che si è riusciti a far riconoscere all'Inail di "stakeholder coinvolto" nel *Programma nazionale per la ricerca 2014-2020* (varato dal MIUR).

Come definire il premio equo

Al di là del principio, anche il modo con cui definire e regolare l'equità è scelta tecnica che caratterizza la qualità della strategia. La definizione deve essere "operativamente" applicabile; accordarsi sul tipo di definizione non può significare soltanto "accordo sulla teoria"; significa essersi accordati su un algoritmo "utilizzabile": deve essere stata verificata la disponibilità di tutti i dati necessari al calcolo e di tutti gli strumenti (procedure informatiche) necessari per realizzare l'elaborazione; se mancano questi presupposti (se dati e procedure non sono disponibili) allora il loro reperimento deve diventare parte del piano strategico (incide sui costi e sui tempi di realizzazione).

Il problema è attuale e rilevante. Nella *legge di stabilità 2014* si chiede all'Inail di procedere alla "riduzione percentuale dei premi e contributi" in funzione dell'"andamento infortunistico aziendale". È un (classico) problema di strategia, da risolvere in base al principio di equità.

Se si hanno insiemi di dati “deboli” e/o procedure di calcolo “primitive” l’equità – che qualifica la strategia – potrà essere realizzata in modo “debole e/o primitivo”. Se si avesse una struttura operativa “robusta” il criterio dell’equità potrebbe essere portato in linea con la migliore impostazione teorica. La raffinatezza (adeguatezza) della scelta politica non dipende soltanto dalla cultura tecnica, ma dalla disponibilità di mezzi operativi (database con efficiente architettura, qualità dei dati, efficienti procedure di calcolo) e di processi di organizzazione. Questa impostazione, proposta alla tecnostruttura, è stata avallata con convinzione. Nel “piano strategico triennale per l’IT” (progettato dalla *Direzione Centrale Organizzazione Digitale*), è programmata la “revisione delle procedure informatiche della tariffa dei premi”.

La solvibilità

È ovvio che le scelte strategiche debbano essere sostenute dal controllo della solvibilità (nel rispetto del principio della “gestione sana e prudente”).

Questo tema è anch’esso attuale e sollecita impegno tempestivo (tecnicamente è collegato al ricalcolo dei premi).

Nella *legge di stabilità* si dice anche che, per “calibrare” la strategia di revisione dei premi, l’Inail (a decorrere dall’anno 2016) “effettua una verifica di sostenibilità economica, finanziaria e attuariale”. Anche qui la “buona” intenzione politica non basta (e può essere pericolosa, se non si controlla adeguatamente il pericolo di insolvenza): sono di nuovo gli strumenti

che qualificano la strategia. Per esercitare un controllo adeguato e consapevole c'è bisogno di una procedura di calcolo parametrica, “agganciata” in via automatica ai dati contabili e statistici (dell'Istituto), in modo da garantire elaborazioni con la logica del “*what if*”.

Anche questa esigenza è stata prospettata alla tecnostruttura, che l'ha condivisa: nel “piano IT” è previsto il progetto per la “revisione delle procedure informatiche del sistema delle riserve matematiche”.

Sulla governance

Alcuni ingredienti delle argomentazioni svolte su queste “linee di mandato” possono essere aggiunti ai “punti di attenzione” su cui si sta articolando il dibattito sulla *governance* (dell'Inail).

Il più importante riguarda il modo con cui si imposta l'indirizzo strategico: per fare buona strategia è essenziale la consapevolezza tecnica (anche su questioni di dettaglio); e l'analisi della disponibilità dei mezzi (in particolare tecnico-culturali e tecnologici) a disposizione. È con questa premessa che vanno definiti ruoli e responsabilità.

8.2 L'impegno futuro dell'Inail

di Giuseppe Lucibello

Per attivare e sviluppare le strategie, declinate dal Civ e illustrate dal Presidente Rampi, che rappresenteranno per l'Inail e per gli Organi di gestione una bussola per l'azione esecutiva, occorrono delle basi di partenza solide.

Per quanto concerne l'attuale Modello Organizzativo, vorrei rimarcare che certamente si tratta di un'iniziativa perfettibile, ma, prima di valutare l'adozione di eventuali correzioni e/o integrazioni, ne va verificato il percorso attuativo.

Mi riferisco poi al nuovo Modello Sanitario, su cui s'innesta il completamento della tutela integrata del lavoratore, che si sta realizzando anche attraverso la faticosa costruzione, nel lungo e variegato territorio italiano, di un sistema di Protocolli d'intesa che consentiranno all'Inail di erogare prestazioni riabilitative non ospedaliere a infortunati e tecnopatici. Si conta entro l'anno in corso di concludere gli accordi con le poche regioni che mancano all'appello, ma bisognerà soprattutto lavorare alacremente per la stipula delle convenzioni attuative; non è pensabile che solo in alcune regioni si sia raggiunto questo risultato.

Ricordo che le cose realizzate - e non sono poche - sono state

fatte con una contrazione di forza lavoro che è arrivata effettivamente ai limiti. Nel mentre leggiamo obiettivi ambiziosi con la nuova *spending review*, in corso di definizione, ci preoccupiamo anche della ricaduta sull'Inail di eventuali interventi non ponderati; il Governo ci ha assegnato con l'ultima Legge di stabilità degli obiettivi sfidanti e complessi (riduzione premi e contributi, miglioramento delle prestazioni a infortunati e tecnopatici) e noi riteniamo di non avere più margini dal punto di vista della riduzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

Il contributo dell'Istituto è stato attivo e propositivo per il miglioramento dei testi iniziali e per un equo temperamento degli interventi in favore delle imprese e dei lavoratori. Ricordo che le imprese godranno di una riduzione di premi e contributi di 3,3 miliardi di euro nel triennio 2014-2016 e di 1,2 miliardi di euro a regime.

Notevoli, comunque, i tre interventi sul fronte del miglioramento delle prestazioni agli infortunati e tecnopatici. Su questo versante la strategia in progress del Civ prevede un'ulteriore implementazione a tendere. Ci lavoreremo partendo dai presupposti certi, dall'attuazione concreta delle recenti misure; innanzi tutto, rendendole operative in modo semplice e rapido, in quanto la tecnica, fin troppo abusata del rinvio a successivi provvedimenti, troppo spesso disperde il senso dell'intervento stesso e la sua efficacia; ovviamente a discapito dei soggetti che attendevano un beneficio immediato e visibile.

Il Presidente De Felice ha rammentato che stiamo definendo, proprio in questi giorni, il provvedimento per la riduzione di premi e contributi, ricordato anche nella relazione e nelle *slide* del Presidente del Civi; ciò nelle more del processo, ben più impegnativo, di revisione tariffaria, un obiettivo che l'Istituto ha proposto in sede di messa a punto della norma citata contenuta nel comma 128 della Legge di stabilità 2014. Si tratta di un'iniziativa non più differibile in quanto non è pensabile intervenire in modo equo, efficiente sul sistema delle tariffe mantenendo in vita parametri di riferimento ancorati alla seconda metà degli anni novanta, correlati, peraltro, a un mondo del lavoro, a realtà produttive certamente diverse. La nuova regolamentazione andrà assolutamente definita sulla base di criteri attuali tecnicamente appropriati.

Ed effettivamente la sfida dell'Inail è quella di creare a breve, con le sollecitazioni che verranno da parte di tutti, strumenti, criteri, metodologie e tecnologie molto più avanzate per gestire questa difficile operazione: ci metteremo ovviamente al lavoro da subito, una volta chiusa la proposta tecnica che presenteremo fra qualche giorno al nuovo Ministro del lavoro ai fini dell'adozione di un decreto ispirato a principi di semplificazione ed efficacia, idonei a garantire l'applicazione rapida dello sconto sui premi e sui contributi dovuti alle imprese.

Il termine per la regolazione 2013 e per il versamento 2014 è stato prorogato al 16 maggio. Entro quella data, in esecuzione del decreto ministeriale, noi dobbiamo essere pronti per applicare compiutamente lo sconto 2014 che ammonta a più del

14%. Il cantiere complesso della revisione tariffaria si aprirà subito dopo con un impegno e un coinvolgimento che riguarderà tutti gli Organi dell'Istituto. Anche il Civ dovrà fornire le indicazioni strategiche, considerando tutte le dinamiche correlate, di tipo finanziario, economico e attuariale.

In tale contesto, peraltro, occorre un approccio più attento e rigoroso per governare il processo di formazione del bilancio di previsione. Fino a oggi sussistevano tutti i margini per sostenere l'introduzione di nuove misure e per assorbire le riduzioni di spesa *ex lege* registrando, comunque, in definitiva, positive risultanze economico-finanziarie. Ora bisogna approfondire, in maniera molto rigorosa e attenta, tutti gli aspetti, tutte le fasi della spesa e dell'entrata proprio per giungere, in sede di verifica 2016, all'auspicabile consolidamento di quel beneficio che ormai nell'immaginario delle imprese è entrato come acquisito.

Se si dovesse tra due anni riscontrare che effettivamente i 500 milioni a carico dell'Istituto non saranno disponibili, ci troveremo di fronte al disappunto del sistema produttivo. Sarà molto importante la costruzione del bilancio secondo principi di effettività delle esigenze: oltre che ispirarci al principio del *bonus pater familias* bisogna riguardare con attenzione tutta la dinamica delle uscite e delle entrate degli anni scorsi, come si sono sviluppati i processi di spesa, come si è delineata la politica degli incentivi alle imprese, quali margini di razionalizzazione siano riscontrabili. Quali siano le nuove priorità. L'obiettivo primario è quello di salvaguardare i conti dell'Istituto

e garantire, ove possibile, la continuità del beneficio per le imprese e il migliore assetto possibile per migliorare il sistema di prestazioni economiche e sanitarie.

La verifica l'abbiamo richiesta noi e l'abbiamo ottenuta non senza difficoltà, anche con grande sorpresa, visto che la copertura finanziaria dell'intervento pone a carico dell'Inail una minore entrata significativa, semplicemente riferendosi all'andamento prospettico e ai risultati gestionali dell'ente.

È molto importante che questa verifica di sostenibilità si possa fare anche dal punto di vista della situazione attuariale. L'istituzione che rappresentiamo e la Tecnostruttura hanno necessità di dotarsi di strumenti, verifiche e metodologie di gestione molto più congrui e sofisticati di quelli attuali; non partiamo da zero per fortuna.

Le linee di mandato ribadiscono la necessità di proseguire e migliorare i sistemi d'investimento immobiliare. Un obiettivo obbligato da perseguire. Devo comunque ricordare che l'Inail ha ripreso a investire, dopo circa nove anni. L'autorizzazione di cassa che abbiamo comunque ottenuto ha raggiunto la rilevante somma di quasi 1 miliardo e 200 milioni di euro in un triennio. Meno degli importi che si potrebbero investire a legislazione vigente (circa un miliardo l'anno), ma si tratta di cifre di tutto rilievo. È partita anche, e questo si riferisce agli investimenti mobiliari che l'Inail adesso è tenuto *ex lege* a effettuare, la nuova società di gestione del risparmio Invimit Sgr S.p.a. e la somma accantonata per questa operazione supera abbondantemente il miliardo e trecento milioni di euro.

Processi complessi che vanno comunque governati, gestiti. Aggiungeremo il piano di investimenti che avevamo elaborato subito dopo il mio arrivo nel 2010, nell'ambito di un tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia. In tale piano, analogamente alle indicazioni delle linee di mandato, è previsto il progressivo smobilizzo dei fondi che oggi giacciono a rendimento zero in Tesoreria. Tali risorse, se effettivamente orientate (sia pure con prudente gradualità e con tutte le verifiche occorrenti) verso investimenti produttivi e di tutto rilievo anche per il sistema Paese, potrebbero rappresentare un importante asset per investimenti produttivi e di sicuro rendimento.

Esprimo l'auspicio che i venti di modernizzazione che sembrano oggi soffiare, se effettivamente corroborati da contenuti propositivi, rigore d'indagine e scelte conseguenti, costituiscano i presupposti per ritagliare all'Istituto un ruolo da protagonista.

Da ultimo, un cenno doveroso alla ricerca: un *asset* importante, ma da strutturare secondo logiche e criteri di razionalizzazione e sistematizzazione. Non possiamo pensare di basare la programmazione su 210 linee di ricerca. Occorre sintesi, organicità, capacità di raccogliere le energie e la forza lavoro verso poche ma significative aree d'indagine e approfondimento, in modo strutturato. Logiche di rete, in collaborazione con *partner* attrezzati e complementari al ruolo e alle esigenze dell'Inail.

Ritengo che oggi vi siano le condizioni per partire da risultati di rilievo comunque raggiunti, mettendo a regime sistemi già

tracciati. Serve tanta buona volontà e la collaborazione di tutti. Occorrono investimenti di tipo tecnologico, risorse, energie, contributi e sollecitazioni. Non mancheranno gli stimoli intelligenti e la spinta dei Comitati consultivi provinciali, proposte utili dal territorio per orientare al meglio la nostra azione.

8.3 Dare concretezza a valori e cultura del cambiamento

di Paola Chiari

Ringrazio il Presidente Rampi e il Civ per questo invito rivolto a tutti gli Organi, compresi il Collegio dei sindaci ed il Magistrato della Corte dei conti, anche per rappresentare quel percorso di sinergie che si è creato fra gli Organi dell'Istituto.

In effetti, le problematiche riguardanti l'assetto e la funzionalità della *governance* sono tornate di attualità, anche se all'interno dell'Inail non hanno inciso particolarmente, al di là dei limiti della normativa di riferimento che ha creato comunque delle incertezze applicative. Sono quindi d'accordo con il Presidente De Felice quando diceva che una rilettura della *governance* andrà portata avanti anche sotto il profilo della definizione del ruolo delle funzioni e soprattutto delle responsabilità dei vari Organi; per quanto ci riguarda continueremo a operare con la consueta armonia che ha caratterizzato l'attività precedente.

Le linee di mandato del Civ costituiscono un documento importante per la vita dell'Istituto perché definiscono appunto il quadro, la cornice dell'azione dell'Inail. Un Istituto che rappresenta una pubblica amministrazione di tipo complesso, in quanto tra i suoi compiti si possono citare le iniziati-

ve dirette al sostegno delle imprese e dei lavoratori e, quindi, risulta particolarmente significativo il richiamo a quelle aree valoriali riferite alla “solidarietà”, all’“equità”, all’“autonomia” e all’“efficienza”. Ascoltando gli interventi precedenti, ritengo che possiamo aggiungere anche un altro aspetto da considerare nello svolgimento delle attività, aspetto riferito alla “cultura del cambiamento”, in quanto l’Istituto dovrà affrontare un periodo di forte mutamento diretto, nel corso degli anni, a una nuova definizione della missione dell’Istituto stesso. Pensiamo ad alcune innovazioni già avviate che hanno caratterizzato l’evoluzione della concreta operatività, come la possibilità di comunicare online con le imprese, con una evidente diversità di linguaggio e di rapporto tra gli operatori e l’utenza; pensiamo, inoltre, all’attuazione delle norme sulla trasparenza da considerare non solo come un adempimento burocratico alle volte oneroso per gli uffici. In questa ottica sarà possibile pensare a una diversa organizzazione delle informazioni da mettere in rete e potrà essere migliorata la capacità di ottenere risultati con una gestione rigorosa delle proprie risorse; anche questo fa parte di quella “cultura del cambiamento” da valorizzare per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Tra le quattro aree valoriali, prese come riferimento nelle linee di mandato, viene ricordata quella dell’autonomia: è l’area su cui bisognerà riflettere di più, perché in effetti occorre capire di quale forma di autonomia l’ente disporrà per far fronte a tutte le esigenze di mutamento. Questo aspetto riguarda anche le straordinarie possibilità derivanti dalla realizzazione delle attività di ricerca; il Collegio dei sindaci ritiene di concordare con

quanto proposto nelle linee di mandato e su quanto espresso prima dal Presidente De Felice e poi dal Direttore generale, nel senso che la ricerca deve essere pienamente integrata con le funzioni e con la missione dell'Istituto e non rappresentare un'area a sé stante.

Ritornando alla questione dell'autonomia, nelle linee di mandato sono stati elencati i numerosi vincoli che limitano la discrezionalità dell'ente, a partire dalla gestione delle risorse umane; tali vincoli riguardano tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, si tratta di ricercare delle strategie diversificate, compresa un'opera di semplificazione delle procedure. Per fare degli esempi, possiamo citare la procedura di approvazione dei bilanci degli enti: si riscontra un mancato coordinamento tra le norme che prevedono, a monte, un'autonomia degli enti stessi, richiedendo poi il parere dei Ministeri vigilanti sui documenti contabili. La questione sconcertante è il percorso ricordato questa mattina e riferito ai Piani della ricerca: l'approvazione definitiva da parte del Ministero della salute è attesa da più di un anno e, pertanto, le attività di ricerca non sono attualmente esplicate in modo pieno.

Sarebbe anche opportuno, a mio avviso, organizzare un apposito incontro con le Amministrazioni vigilanti e con il Ministero della salute per riflettere sulle iniziative di semplificazione che possano rendere più efficiente l'amministrazione e più autonomo l'Istituto; anche perché da una parte l'Inail è tenuto, come tutte le pubbliche amministrazioni, al taglio dell'organico e ai tagli delle risorse destinate ai consumi interme-

di, mentre dall'altra non possono essere valorizzate le risorse finanziarie che potrebbero, attraverso investimenti rigorosi e oculati, mettere in sicurezza anche le "riserve tecniche" poste a garanzia dell'erogazione delle prestazioni.

Per concludere, le linee di mandato illustrate rappresentano un ottimo documento programmatico di sintesi, frutto dell'apporto di tutte le Parti sociali; nel merito, le iniziative definite assumono un profilo molto rilevante con particolare riferimento alle novità che riguardano la concreta attuazione delle politiche sanitarie dell'Ente.

Si tratta di una sfida molto importante che dovrà prevedere il coinvolgimento delle Parti sociali, e di tutti gli operatori, per la realizzazione convinta di quelle aree valoriali delineate nelle linee di mandato del Civ, unitamente a quella "cultura del cambiamento", che il personale Inail saprà esprimere nell'affrontare compiti così rilevanti per la vita dei cittadini.

8.4 Verso la realizzazione del Polo Salute e Sicurezza

di Maria Letizia De Lieto Vollaro

Nelle linee di mandato che definiscono il piano strategico dell'Inail per il 2013-2017 emerge come il Civ – che si è prefisso la compiuta realizzazione del Polo Salute e Sicurezza – sia consapevole di agire in un sistema complesso.

Né sono state sottaciute le difficoltà, le criticità e i vincoli che si frappongono all'azione gestionale posti nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare.

Le linee di mandato, che appaiono articolate e puntuali quanto ai fini da perseguire, analizzano, infatti, concretamente e con chiarezza in ogni “box” - in cui si sintetizzano le azioni - gli ostacoli da rimuovere e le innovazioni da concretizzare.

È opportuno, pertanto, promuovere la realizzazione dei programmi, volti alla valorizzazione delle tre grandi sfide innovative quali la prevenzione, la sanità e la ricerca, consentendo di attuare le linee guida allo scopo di pervenire alla riorganizzazione dell'Ente.

Al fine di promuovere la realizzazione dei programmi appare però necessario, oltreché sollecitare l'apporto sinergico dei

Ministeri interessati, della Conferenza Stato-Regioni nonché dei Comitati e dei lavoratori, proporre all'attenzione del legislatore e della Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, le modifiche normative e regolamentari, atte a risolvere le problematiche ostative.

In tale contesto propositivo potrà essere di ausilio l'apporto dei Comitati consultivi provinciali, in favore dei quali – a seguito dell'emanazione del nuovo regolamento per il funzionamento – sono state ampliate le competenze circa la portata degli interventi e dei progetti sul territorio.

Strategie in cammino

Linee di mandato 2013-2017

della quinta consiliatura del Consiglio di indirizzo e vigilanza
deliberate all'unanimità nella seduta del 5 febbraio 2014

(Delibera 1/2014)

Il Civ

Francesco	Rampi	<i>Presidente</i>
Riccardo	Giovani	<i>vice Presidente</i>
Pierangelo	Albini	<i>Presidente commissione bilancio e patrimonio</i>
Luciano	Bertozzi	<i>Presidente commissione previdenza e assistenza sanitaria</i>
Mario Francesco	Scotti	<i>Presidente commissione organizzazione</i>
Raffaella	Sette	<i>Presidente commissione prevenzione e ricerca</i>
Franco	Bettoni	<i>Consigliere</i>
Gian Luigi	De Gregorio	<i>Consigliere</i>
Giuseppe	Errico	<i>Consigliere</i>
Fabiola	Leuzzi	<i>Consigliere</i>
Romano	Magrini	<i>Consigliere</i>
Achille	Massenti	<i>Consigliere</i>
Salvatore	Muscarella	<i>Consigliere</i>
Gaetana	Pagano	<i>Consigliere</i>
Beatrice	Sassi	<i>Consigliere</i>
Giovanni	Tosco	<i>Consigliere</i>
Giuseppe	Turudda	<i>Consigliere</i>

Gli organi dell'Istituto:

Massimo	De Felice	<i>Presidente</i>
Giuseppe	Lucibello	<i>Direttore generale</i>

Collegio dei Sindaci:

Paola	Chiari	<i>Presidente</i>
Laura	Durano	<i>vice Presidente</i>
Enza	Andreini	<i>Sindaco effettivo</i>
Ludovico	Anselmi	<i>Sindaco effettivo</i>
Cosimo	Cecere	<i>Sindaco effettivo</i>
Angelo Fabio	Marano	<i>Sindaco effettivo</i>
Ugo	Menziani	<i>Sindaco effettivo</i>
Francesca	Abbate	<i>Sindaco supplente</i>
Marina	Danella	<i>Sindaco supplente</i>
Alessandra	Ferro	<i>Sindaco supplente</i>
Stefania	Mazzuoli	<i>Sindaco supplente</i>
Fabio Bruno	Palumbo	<i>Sindaco supplente</i>
Lamberto	Romani	<i>Sindaco supplente</i>
Rita	Ruccia	<i>Sindaco supplente</i>

Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo:

Maria Letizia De Lieto	<i>Vollaro Magistrato</i>
Francesco D'Amato	<i>Sostituto del Magistrato</i>

Comitati consultivi provinciali collegati in videoconferenza
il 27 febbraio 2014

Abruzzo:	Chieti, L'Aquila, Pescara
Alto Adige/Südtirol:	Bolzano
Basilicata:	Matera, Potenza
Calabria:	Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria
Campania:	Benevento, Napoli
Emilia Romagna:	Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Ravenna, Rimini
Friuli-Venezia Giulia:	Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine
Lazio:	Latina, Rieti, Viterbo
Liguria:	Genova, Imperia, La Spezia, Savona
Lombardia:	Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Sondrio, Varese,
Marche:	Ascoli Piceno
Molise:	Campobasso
Piemonte:	Alessandria, Asti, Cuneo, Torino, Verbano Cusio Ossola, Vercelli
Puglia:	Bari, Brindisi, Lecce, Taranto
Sardegna:	Oristano, Sassari
Sicilia:	Caltanissetta, Catania, Enna, Palermo, Trapani
Toscana:	Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato, Siena,
Trentino:	Trento
Umbria:	Perugia, Terni
Valle d'Aosta:	Aosta
Veneto:	Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza

Indice

1. Il cantiere per costruire il “Nuovo Inail” <i>di Francesco Rampi</i>	9
2. Strategie in cammino: contesto e metodologia	13
3. Strategie per la previdenza	17
- Azioni per realizzare le strategie per la previdenza	21
4. Strategie per la salute	25
- Azioni per realizzare le strategie per la salute	29
5. Strategie per la prevenzione	33
- Azioni per realizzare le strategie per la prevenzione	37
6. Strategie per la ricerca	41
- Azioni per realizzare le strategie per la ricerca	45
7. Strategie per i servizi generali	49
7.1 Semplificare il processo di approvazione dei bilanci	49
7.2 Semplificare il processo di attuazione dei piani della ricerca	50
7.3 Rendere esigibile il piano degli investimenti mobiliari e immobiliari	51
7.4 Sostenere la riorganizzazione e valorizzare le risorse umane	53
- Azioni per le strategie per i servizi generali	57
8. Le valutazioni espresse in occasione della presentazione delle linee di mandato ai Comitati consultivi provinciali il 27 febbraio 2014	61
8.1 Attenzione alla definizione “operazionale” di strategia <i>di Massimo De Felice</i>	63
8.2 L’impegno futuro dell’Inail <i>di Giuseppe Lucibello</i>	69
8.3 Dare concretezza a valori e cultura del cambiamento <i>di Paola Chiari</i>	77
8.4 Verso la realizzazione del Polo Salute e Sicurezza <i>di Maria Letizia De Lieto Vollaro</i>	81

Le foto

Osaka 1993, *in copertina*

Toscana 1965, *a pagina 11*

Venezia In Vaporetto 1960, *a pagina 15*

Parigi 1954, *a pagina 23*

Genova 1988, *a pagina 31*

Londra 1977, *a pagina 39*

Milano Nevicata 2006, *a pagina 47*

Genova Il porto 2002, *a pagina 59*

Tutte le foto riprodotte nella pubblicazione sono di proprietà Gianni Berengo Gardin/
courtesy Fondazione Forma per la Fotografia, cui va un particolare ringraziamento per la
gentile concessione dell'utilizzo.

Il volume è stato realizzato da

INAIL

Consiglio di indirizzo e vigilanza

coordinamento redazionale, *Sara Stabile*
testi, *Armando Rizzi*

Direzione centrale comunicazione

responsabile editoriale, *Toni Saracino*

Questo volume è stato stampato
su carta Arcoprint edizioni 1.3
della Fedrigoni Cartiere S.p.A.
nel mese di marzo 2014
dalla Tipolitografia Inail
e dalla stessa confezionato in
via Boncompagni 41, Milano

