

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 40/2007.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'8 giugno 2007;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'articolo 8, comma 8, della legge 9 marzo 1989, n. 88, come richiamato dall'articolo 55 della stessa legge, che sottopone l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2005; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dottor Giuseppe Zotta e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958 darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto

consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2005 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
Giuseppe Zotta

PRESIDENTE
Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 13 giugno 2007.

IL DIRIGENTE
(Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SUL-
L'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI
INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) PER L'ESERCIZIO 2005

S O M M A R I O

1. Premessa	Pag. 15
2. Atti normativi	» 18
3. Fini istituzionali	» 26
A) Finanziamento dell'assicurazione	» 28
B) Attività di prevenzione per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro	» 31
1. Ruolo dell'Ente e linee evolutive	» 31
2. Miglioramento delle misure di prevenzione e sicu- rezza sui luoghi di lavoro ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 38 del 2000	» 36
C) Infortuni sul lavoro e malattie professionali	» 40
1. Infortuni sul lavoro	» 40
2. Malattie professionali	» 43
D) Prestazioni erogate dall'Ente	» 47
1. Prestazioni economiche	» 47
2. Cura e riabilitazione	» 48
3. Reinserimento al lavoro	» 53
E) Denuncia Nominativa Assicurati (DNA)	» 58
4. Organi	» 60
5. Il casellario centrale infortuni	» 67
6. L'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico .	» 70
7. I controlli	» 74
A) Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile	» 74
1. Il controllo ispettivo	» 74
2. Il controllo del Collegio dei sindaci	» 76
B) Il controllo di gestione	» 78
C) La valutazione e controllo strategico	» 81
D) Altri controlli	» 83

8. Le consulenze	Pag. 89
9. Il sistema informativo	» 91
10. Il settore degli investimenti e la dismissione del patrimonio immobiliare	» 93
A) Gli investimenti immobiliari	» 93
B) Conferimenti di immobili al Fondo Immobiliare Pubblico (FIP)	» 105
C) Le cartolarizzazioni	» 109
1. Prima operazione di cartolarizzazione – SCIP 1 .	» 109
2. Seconda operazione di cartolarizzazione – SCIP 2 .	» 110
D) Gli investimenti mobiliari	» 111
11. Istituzione di servizi comuni a più enti o amministrazioni	» 113
12. I servizi affidati a terzi: c.d. esternalizzazione	» 119
13. Contenzioso	» 124
14. Il personale	» 133
A) Sistema di valutazione del personale	» 134
B) Conferimento di incarichi dirigenziali	» 137
C) Determinazione fondi contracccezione collettiva integrativa	» 138
D) Consistenza organica del personale	» 140
E) Spese per il personale in attività di servizio	» 142
F) Spese per il personale in quiescenza	» 144
15. Gestione finanziaria e patrimoniale	» 145
1. Considerazioni generali	» 145
2. Bilancio di previsione	» 148
3. Variazioni di bilancio	» 151
16. Il conto consuntivo	» 155
A) Considerazioni generali	» 155
B) I principali dati di sintesi	» 158
C) Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi ...	» 160
D) Spese per prestazioni istituzionali	» 163
D.1. La gestione industria	» 164
D.2. La gestione agricoltura	» 166
D.3. La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti .	» 166
D.4. La gestione infortuni in ambito domestico	» 167
D.5. La speciale gestione grandi invalidi del lavoro .	» 167
D.6. Le altre gestioni	» 170
D.7. Il grado di copertura delle spese istituzionali ..	» 171

E) La gestione finanziaria	Pag. 172
E.1. I residui attivi	» 179
E.2. I residui passivi	» 182
F) La gestione di cassa	» 185
G) Il conto economico	» 186
G.1. La gestione industria	» 187
G.2. La gestione agricoltura	» 188
G.3. La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti .	» 191
G.4. La gestione infortuni in ambito domestico	» 192
H) La situazione patrimoniale	» 192
H.1. La gestione industria	» 193
H.2. La gestione agricoltura	» 193
H.3. La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti .	» 194
H.4. La gestione infortuni in ambito domestico	» 195
H.5. Il valore del patrimonio immobiliare	» 195
H.6. Morosità e redditività del patrimonio immobili- liare	» 195
I) La situazione amministrativa	» 196
17. Indici di bilancio	» 199
18. Notazioni conclusive	» 201
ALLEGATI (tabelle dal n. 1 al n. 25)	» 211

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259 del 21 marzo 1958, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) per l'esercizio 2005, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione sull'esercizio 2004 è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XV legislatura, Doc. XV, Vol. n. 24 (determinazione n. 45/2006).

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Tramite un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art. 12 della citata legge n. 259/58 e riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito.

Inoltre può formulare, in qualsiasi altro momento, i suoi rilievi ai Ministeri vigilanti ove accerti irregolarità nella gestione e, comunque, quando lo ritenga opportuno ai sensi dell'art. 8 della legge n. 259/1958.

La presente relazione è stata redatta nel rispetto delle linee programmatiche fissate dalla Sezione del controllo sugli enti con le determinazioni n. 2 in data 21 gennaio 2005, n. 4 e n. 102, rispettivamente in data 22 febbraio e 13 dicembre 2006 concernenti il programma della Sezione per gli anni 2005, 2006 e 2007.

L'esercizio 2005 è stato caratterizzato da una sostanziale staticità della gestione nel suo complesso che, in maniera più marcata rispetto agli esercizi immediatamente precedenti, è stata condizionata da vincoli esterni derivanti da un quadro normativo di riferimento ormai del tutto inadeguato rispetto ai cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro e nel sistema del Welfare.

Di conseguenza vanno richiamate le riflessioni fatte dalla Sezione in occasione del precedente referto circa la imprescindibile necessità che vengano sviluppate tutte le più idonee iniziative per un organico aggiornamento del citato contesto ai fini di una radicale trasformazione

dell'INAIL da mero Istituto assicuratore a protagonista essenziale nel settore della sicurezza.

Va inoltre rilevato che ai vincoli esterni si è aggiunta una situazione interna all'Istituto che permane difficile nonostante il tempo trascorso dalla ricostituzione degli organi statutari dell'Ente con la conseguenza di rendere sempre più evidenti i limiti oggettivi del c.d. "modello duale" e di vanificare quindi la finalità della scelta operata di separare le funzioni di indirizzo e vigilanza da quelle più propriamente gestionali, che costituisce ormai il cardine delle pubbliche amministrazioni.

Si deve altresì considerare che i risultati complessivi della gestione hanno diretta incidenza sui saldi generali di finanza pubblica con conseguenti ulteriori limitazioni.

L'Istituto deve quindi tener conto dei suddetti vincoli cosicché, in caso di maggiori spese o di minori entrate che possono conseguire, ad esempio, ad eventuali miglioramenti delle prestazioni o riduzione di premi assicurativi, comportanti effetti peggiorativi dei saldi gestionali, ha l'obbligo di reperire le corrispondenti risorse finanziarie così da non incidere sui saldi di finanza pubblica che altrimenti comprometterebbero gli obiettivi di indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni concordati in sede U.E.

Sotto il profilo più strettamente contabile, l'approvazione del bilancio preventivo ben oltre la scadenza dell'esercizio provvisorio, la necessità di rispettare i vincoli contenuti nella legge finanziaria 2005 e l'obbligo di dare applicazione alla reiterata norma relativa alla riduzione del dieci per cento per l'acquisto di beni e servizi, hanno costituito un pesante limite ai disegni di razionalizzazione e contemporanea espansione della gestione.

Si sono così determinate distorsioni, squilibri e disarmonie che hanno inciso pesantemente sulla efficienza ed efficacia delle iniziative programmate per adeguare il ruolo istituzionale dell'INAIL alle richieste delle imprese e dei lavoratori sempre più sensibili alla qualità dei servizi.

Nel testo della relazione si riferisce sulle varie criticità e sulle scelte operate per eliminarle con riferimento ai più importanti settori in cui si articola la complessa gestione dell'Istituto seguendo, in linea di massima, lo schema dei precedenti referti con limitate integrazioni e modifiche che si