Determinazione n. 12/2002

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 26 marzo 2002;

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 (I.N.A.I.L.) 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;

visti i conti consuntivi dell'Ente, relativi agli esercizi finanziari 1999 e 2000, nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dottor Gigi Pagnano 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 gli esercizi 1999 e 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – correlati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione, come innanzi deliberata, che, alla presente si unisce, perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1999 e 2000 – correlati 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.

L'ESTENSORE
f.to Gigi Pagano

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO* PER GLI ESERCIZI 1999 E 2000.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Atti normativi - *a)* leggi e decreti legislativi - *b)* regolamenti. - 3. Fini istituzionali. - 4. Monopolio INAIL. - 5. Ordinamento delle strutture centrali e territoriali. - 6. Organi. - 7. Rapporti tra gli organi. - 8. Il casellario centrale infortuni. - 9. Il comitato amministratore del fondo autonomo speciale per l'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico. - 10. Comitati consultivi provinciali. - 11. Le consulenze. - 12. Modello organizzativo ed econometrico. - 13. Cessione e cartolarizzazione dei crediti INAIL. - 14. Cartolarizzazione dei proventi dei piani di cessione di cui al decreto legislativo n. 351 del 2001, convertito, con modificazione, in legge 23 novembre 2001, n. 410 (immobili). - 15. I controlli - *a)* vigilanza assicurativa - *b)* il controllo ispettivo - *c)* il controllo di gestione - *d)* la vigilanza del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza - *e)* il controllo dei sindaci sui bilanci consuntivi - *f)* la vigilanza ministeriale. - 16. Il personale - consistenza organica - spese per il personale in attività di servizio - spese per il personale in quiescenza. - 17. Il conto consuntivo - considerazioni generali - principali dati di sintesi - spese per l'acquisto di beni di consumi e servizi - spese per prestazioni istituzionali: gestione industria; gestione agricoltura; gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti; speciale gestione grandi invalidi del lavoro; altre gestioni; grado di copertura della spesa istituzionale - A) La gestione finanziaria - cenni sulla gestione - i residui attivi - i residui passivi. - B) La gestione di cassa. - C) Il conto economico - conto economico complessivo - gestione industria - gestione agricoltura - gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti. - D) La situazione patrimoniale - situazione patrimoniale complessiva - gestione industria - gestione agricoltura - gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti - valore del patrimonio immobiliare - morosità e redditività del patrimonio immobiliare. - E) La situazione amministrativa. - F) Considerazioni conclusive sulla gestione. - G) Indici di bilancio. - 18. Nucleo di valutazione, le più recenti pronunce. - 19. Notazioni conclusive

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte dei conti riferisce al Parlamento - ai sensi dell'art. 7 della legge 259 del 21 marzo 1958 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 - sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) per gli esercizi 1999 e 2000, con riferimenti al 1998, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. XV, Vol. n. 260 (Det. N.33/2000).

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

La Corte dei conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art. 12 della citata legge 259/58, tramite un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo (art. 5 D.Lgs. n. 479/94).

Con sentenza n. 139 del 9/5/2001, la Corte costituzionale ha annullato l'art.3, comma 1, del Decreto legislativo n.286 del 30/7/1999 che aveva abrogato l'art. 8 della legge n.259/58. Articolo, in base al quale la Corte, oltre a riferire annualmente al Parlamento il risultato del controllo eseguito, può formulare, in qualsiasi altro momento, i suoi rilievi ai Ministeri vigilanti ove accerti irregolarità nella gestione e, comunque, quando lo ritenga opportuno.

Per l'attività svolta dall'Istituto, si fa riferimento alle relazioni allegate ai bilanci. Verranno richiamate alcune situazioni di particolare interesse ai fini del controllo.

2. ATTI NORMATIVI

A. Leggi e Decreti legislativi.

Per quanto attiene all'assetto normativo sino al 1998, si rinvia alle precedenti relazioni, segnalando tuttavia, tra gli atti di rilievo, il Decreto Legislativo, n. 479, del 30 giugno 1994 in materia di riordino degli Enti pubblici di previdenza e assistenza e il D.P.R. n. 367, del 24 settembre 1997, con cui è stato emanato il relativo Regolamento di attuazione concernente l'INAIL.

Per il periodo successivo, vanno ricordati i seguenti provvedimenti più rilevanti ai fini dell'attività svolta dall'Istituto.

La legge finanziaria 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448) ha come ogni anno dettato disposizioni fondamentali anche per la gestione dell'Istituto. Nello specifico, occorre citare gli articoli 73 e 79. Quest'ultimo, al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare, stabilisce che il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero delle Finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende Unità Sanitarie Locali, debbano coordinare le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi comuni, istituendo unità operative integrate.

L'art. 73, invece, ha inteso razionalizzare la funzione erogatoria dei trattamenti assistenziali e previdenziali obbligatori, prevedendo l'emanazione – entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa – di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, ferme restando le competenze di ogni ente gestore in materia di accertamento del diritto e di determinazione della misura dei trattamenti stessi, definisse i

rapporti tra gli enti interessati per l'unificazione dei pagamenti delle prestazioni ai soggetti pluritítolari di trattamenti previdenziali. In particolare, la lettera "g" del predetto articolo ha espressamente previsto, tra le prestazioni da unificare, anche le rendite per inabilità permanente o a favore di superstiti per infortunio sul lavoro o malattia professionale erogate dall'INAIL.

Non essendo il predetto decreto intervenuto nei termini prestabiliti, il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto - con deliberazioni 1° luglio 1999 n. 235, 28 ottobre 1999 n. 471, 6 luglio 2000 n. 327 e 20 luglio 2000 n. 420 - ha dato attuazione, in via convenzionale, allo spirito del sopra citato articolo 73, demandando all'INPS la gestione del pagamento di tutte le rendite INAIL.

La legge 14 gennaio 1999, n. 4, ha previsto il ripristino, per l'Istituto, della possibilità di destinare il 25% dei fondi annualmente disponibili, alla realizzazione o all'acquisto di immobili destinati alle esigenze di edilizia universitaria.

La legge 17 maggio 1999, n. 144, che ha convogliato la materia degli infortuni sul lavoro nell'auspicato processo di riforma, reca, all'art. 55, disposizioni concernenti l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali con la delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti a ridefinirne alcuni aspetti dell'intero assetto.

Il Decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 – primo di una serie di decreti previsti in attuazione delle disposizioni della predetta legge – detta, tra l'altro, disposizioni in materia di premi, contributi e prestazioni. In particolare, prevede la commisurazione di nuove tariffe contributive legate più armonicamente a specifiche attività lavorative nonché provvedimenti attinenti al costante disavanzo della gestione agricoltura.

Ai sensi dell'art. 3 del citato D.Lgs. 38/2000 è stato, altresì, emanato il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 12 dicembre 2000 che contiene le nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle quattro gestioni separate: industria, artigianato, terziario ed altre attività, nonché le relative modalità di applicazione. Le nuove tariffe dei premi, istituite a decorrere dal 1° gennaio 2000, sono ordinate secondo una particolare classificazione tecnica delle lavorazioni. Al decreto legislativo 38/2000 sono state apportate modificazioni correttive con il Decreto legislativo n. 202 del 19.4.2001 .

La richiamata legge 144/1999, all'art. 57, aveva conferito al Governo la delega ad emanare, entro dodici mesi dalla data in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare gli Enti pubblici di previdenza e di assistenza in base a criteri direttivi di massima contenuti nella stessa legge.

Contrariamente a quanto avvenuto per l'art. 55 (attuato attraverso il D. lgs. 38/2000), l'art. 57 non ha avuto applicazione essendo scaduti i termini per l'esercizio della delega.

Peraltro, la questione è stata riproposta con il disegno di legge n. 2145, presentato il 28.12.2001 alla Camera dei Deputati, relativo alla delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare ed all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatori. L'art. 3 prevede, infatti, che il Governo sia "delegato ad emanare.....norme intese a riordinare gli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria" attenendosi ai principi generali e ai criteri direttivi desumibili dalla legge 7.8.1990, n. 241 e successive modificazioni, dal decreto legislativo 30.3.2001, n. 165, dalla legge 14.1.1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché da quelli contenuti

nell'art. 57 della legge 17.5.1999 n. 144", con le esclusioni espressamente indicate nel citato art.3.

La legge 3 dicembre 1999, n. 493, recante "Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici", di cui si dirà in seguito.

Il 15 settembre 2000 sono stati emanati i decreti del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale riguardanti i termini e le modalità operative, i requisiti per l'iscrizione all'assicurazione ed il versamento dei premi, nonché le modalità procedurali per il pagamento delle prestazioni in materia.

La legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999 n. 488) contiene disposizioni fondamentali per la gestione dell'Istituto:

-l'art. 2, comma 3, stabilisce che i proventi derivanti dalla dismissione straordinaria del patrimonio immobiliare dell'Istituto siano destinati a misure di esonero dal versamento di premi dovuti dai datori di lavoro del settore industria;

-l'art. 36 prevede la delega al Governo per l'emanazione di decreti concernenti tempi e modalità di una o più operazioni di cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'INAIL, sulla base di quanto previsto nella finanziaria '99 per l'INPS. Le istruzioni operative necessarie all'Istituto per avviare detta operazione sono state dettate con Decreti del Ministero del Tesoro in data 28.3.2000 (modalità e tempi relativi alle operazioni di cessione), 27.10.2000 (individuazione delle tipologie dei crediti cedibili), 15.11.2000 (termini e condizioni definitive inerenti all'operazione di cessione);

-l'art. 49, comma 3, in materia di fiscalizzazione di oneri contributivi, pone a carico del bilancio dello Stato la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge 144/1999, art. 55 comma 1, lettere *o* (revisione del

sistema di finanziamento e del livello della contribuzione, anche al fine di determinare l'accollo a carico del bilancio dello Stato del disavanzo della gestione agricoltura) e *s* (copertura del danno biologico con adeguamento della tariffa dei premi) per il biennio 2000-2001. Sono state conseguentemente stanziate L. 700 miliardi per la revisione del sistema di finanziamento e del livello di contribuzione della gestione agricoltura nonché per la copertura del danno biologico.

-La finanziaria 2001 (legge n. 388 del 23 dicembre 2000) ha confermato il ruolo dell'Istituto in un quadro di cooperazione tra Enti previdenziali.

In tal senso si pone l'art. 77, che, nel dettare norme in materia di gestione e bilanci di detti Enti, stabilisce che, per ottimizzare i costi organizzativi e gestionali e migliorare la qualità del servizio, gli stessi realizzino modalità di integrazione dei processi di acquisizione delle risorse professionali nonché dei beni e servizi occorrenti per l'esercizio dell'assicurazione, attraverso specifiche convenzioni.

Le iniziative assunte dall'Ente, in applicazione del predetto articolo, lo hanno visto impegnato tanto a livello centrale che regionale, nella realizzazione di rapporti sinergici con le altre pubbliche amministrazioni, al fine di conseguire vantaggi comuni soprattutto in tema di integrazione di risorse e di ottimizzazione dei servizi erogati all'utenza.

Si registra, allo stato, la creazione di presidi in sinergia con l'INPS e, in minor misura, con l'INPDAP per garantire una presenza capillare dell'Ente sul territorio.

Sempre in tema di integrazione delle risorse l'Ente si è attivato per l'acquisizione di personale informatico, attingendone 100 unità dalla graduatoria dello specifico concorso indetto dall'INPS.

All'art. 95 si prevede invece che le Regioni possano definire con l'INAIL convenzioni per disciplinare la tempestiva erogazione delle cure sanitarie necessarie e utili agli infortunati e tecnopatici, nel rispetto del principio di continuità assistenziale previsto dalla normativa del Servizio sanitario nazionale.

Peraltro, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, di cui si dirà appresso, ha definitivamente sancito il decentramento delle funzioni statali in materia sanitaria, tanto da mettere in dubbio l'applicabilità della legge finanziaria 2001 nella parte in cui prevede competenze statali (Ministero della salute e Ministero delle politiche sociali) in ordine all'approvazione di uno schema tipo di convenzione da stipulare tra INAIL e Regioni.

L'Istituto, per dare, comunque, concreta attuazione ai contenuti dell'art. 95 sopra richiamato, ha dovuto tener conto del processo evolutivo in senso federalista che individua nelle Regioni il naturale e fondamentale interlocutore per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali in materia sanitaria. Esso, pertanto, da un lato ha posto in essere una serie di iniziative volte ad inserire le proprie attività sanitarie nell'ambito delle programmazioni regionali, dall'altro ha portato avanti la definizione dello schema tipo di convenzione, anche al fine di precostituire uno degli essenziali presupposti giuridici per legittimare il proprio ruolo di integratore del servizio sanitario nazionale.

Nelle more della definizione dello schema tipo di convenzione e al fine di dare, comunque, risposte integrate di qualità alla domanda di salute e di servizi sociali degli infortunati sul lavoro e dei cittadini in genere, l'INAIL ha promosso, mediante le proprie Direzioni regionali, la sottoscrizione di appositi protocolli d'intesa con le Regioni che, pur facendo salve le disposizioni contenute nell'art. 95 della legge finanziaria 2001, hanno ugualmente disciplinato i reciproci rapporti nello svolgimento delle attività nei campi della prevenzione degli infortuni, della sicurezza dei luoghi di

lavoro, della tutela della salute, della riabilitazione e del reinserimento sociale e lavorativo, della integrazione dei sistemi informatici ed altro.

Detti protocolli d'intesa appaiono coerenti con le finalità dell'art.95 e ne costituiscono concreta attuazione. Nel 2001, sono stati stipulati protocolli d'intesa con l'Emilia Romagna, l'Umbria, la Calabria, la Puglia e la Sicilia.

Peraltro, fermo restando l'obiettivo di garantire piena continuità assistenziale agli infortunati sul lavoro –che impegna l'Istituto alla fornitura delle prime cure ambulatoriali in fase acuta, nonché alla realizzazione e gestione di centri di riabilitazione di cui possa fruire la generalità della popolazione- l'Ente ha portato avanti alcuni progetti finalizzati all'apertura di centri di riabilitazione di cui si dirà più avanti.

Il D.Lgs 30 maggio 2001, n.165, contiene le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche. Vi si ribadiscono, tra l'altro, i principi già contenuti nel D.Lgs. n. 29, del 1993, sulla separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprie degli organi di governo, e attività di gestione, spettante alla dirigenza. I primi definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.