DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 50/2004.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 9 luglio 2004;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2001 e 2002; 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 gli esercizi 2001 e 2002;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 dei consultivi – corredati 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2001 e 2002 – corredati 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 — *Luigi Schiavello*

Depositata in Segreteria il 9 luglio 2004.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL' ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (I.N.A.I.L.) PER GLI ESERCIZI 2001 E 2002

S O M M A R I O

1. Premessa ..... *Pag.* 13
2. Atti normativi ..... » 17
3. Fini istituzionali ..... » 22
4. Organi ..... » 43
5. Il casellario centrale infortuni ..... » 54
6. L'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico ..... » 58
7. Comitati consultivi provinciali ..... » 60
8. Ordinamento delle strutture centrali e territoriali ... » 61
9. I controlli ..... » 63
10. Le consulenze ..... » 74
11. Il nuovo sistema informativo ..... » 78
12. Aspetti della gestione finanziaria ..... » 82
13. Gestione e cartolarizzazione dei crediti ..... » 89
14. Dismissione del patrimonio immobiliare e cartolarizzazione ..... » 93
15. Aspetti di rilevanza penale e riflessi sugli investimenti immobiliari ..... » 96
16. Il personale ..... » 101
17. Il conto consuntivo ..... » 106
18. Indici di bilancio ..... » 148
19. Notazioni conclusive ..... » 150
20. Allegati ..... » 159

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 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 2001 e 2002, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV legislatura, Doc. XV, Vol. n. 63 (Det. n. 12/2002).

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 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. Si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 139 in data 9 maggio 2001 ha annullato l'art.3, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 che aveva abrogato l'art. 8 succitato.

La presente relazione, è stata redatta nel rispetto delle linee programmatiche fissate dalla Sezione del controllo sugli enti nelle adunanze del 27 febbraio, 30 novembre 2001 e 6 dicembre 2002, nelle quali sono state adottate le delibere nn. 14/2001, 65/2001 e 77/2002 concernenti il programma della sezione, rispettivamente, per l'anno 2001, 2002 e 2003.

Va, innanzitutto, evidenziato che il quadro attuale per le pubbliche amministrazioni e per gli enti pubblici istituzionali si evolve non solo verso forme di attività ispirate a criteri aziendalistici, ma verso programmi ed azioni che, in un'ottica globalmente collaborativa, tende a favorire i rapporti tra realtà istituzionali diverse che si occupano di attività affini o hanno competenze negli stessi settori per sviluppare integrazioni e sinergie.

In questo contesto, particolare importanza riveste la modifica del titolo V della Costituzione effettuata con la legge costituzionale n. 3 in data 18 ottobre 2001.

La c. d. legge sul federalismo, sulla base dei principi di decentramento fissati sia pure a costituzione invariata dalla legge n. 59 in data 15 marzo 1997 e nella linea tracciata dalla legge costituzionale n. 1 in data 22 novembre 1999, ha delineato una ipotesi di riassetto dell'ordinamento improntato a criteri di forte innovazione che vanno tenuti in particolare considerazione in rapporto all'attuale regime delle competenze dell'Istituto. Perciò è auspicabile che il vigente assetto strutturale dell'Ente, al fine di attuare una articolazione davvero rispondente alle esigenze dell'utenza, sia sempre più orientato verso un decentramento organizzativo e produttivo, attraverso la ricollocazione sul territorio di funzioni svolte a livello centrale. Appare quindi necessario attribuire alla Direzione Generale funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, riservando alle Direzioni Regionali il governo del territorio di competenza ed alle Sedi locali il compito di garantire la produzione ed erogazione dei servizi dell'Istituto, posto che tali articolazioni possono meglio avvertire le esigenze e le attese dell'utenza locale individuando più facilmente priorità e allocazione di risorse per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il corretto ed efficiente governo gestionale dell'Istituto, che risulta caratterizzato dalla separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzione di gestione ai sensi del decreto legislativo n. 165 in data 30 marzo 2001, deve essere garantito dalla piena e sostanziale applicazione del sistema budgettario che comporta l'assegnazione di risorse ai dirigenti sulla base di programmi ed obiettivi assegnati a ciascuna struttura di livello dirigenziale.

Ciò soprattutto in considerazione della circostanza che l'esercizio delle funzioni dell'Istituto si estende a tutto il territorio nazionale e posto che il regime legale di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali persegue uno scopo altamente sociale, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia Europea con la decisione del 22 gennaio 2002, di cui si è già riferito nel precedente referto relativo agli esercizi 1999-2000.

Questa collocazione impone che l'Istituto fornisca, previa concertazione con le parti sociali, il proprio contributo per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ai lavoratori infortunati, livelli che

dovrebbero costituire vincolo per le Regioni nell'esercizio delle loro attuali competenze normative al fine di perseguire un equilibrio complessivo dei costi a carico, rispettivamente, del Servizio sanitario nazionale e dell'INAIL con adattamenti progressivi, tenuto conto che il processo di adeguamento alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è ancora in corso di svolgimento.

Occorrerà quindi trarre tutte le possibili conseguenze che potranno derivare sul piano operativo dal nuovo assetto di competenze tra lo Stato (e quindi gli enti pubblici istituzionali come l'INAIL) e le realtà locali (Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni).

I problemi interpretativi non mancheranno se si pensa che, per esempio, nella citata relazione 1999/2000 si esprimeva il dubbio sull'assetto delle competenze in materia di stipula degli atti convenzionali in rapporto al loro diverso livello, stante il passaggio alle Regioni delle funzioni statali in materia sanitaria.

L'Istituto si trova di fronte ad un profondo mutamento dell'assetto funzionale posto che i rapporti tra Organi centrali e Organi statali erano connotati da minore difficoltà e complessità rispetto a quelli che le Direzioni regionali, singolarmente considerate, dovranno intrattenere con le varie Regioni il cui ordinamento in materia sanitaria può essere, a volte, fortemente differenziato. Al fine di realizzare un tale raccordo, vanno quindi coltivate e portate a compimento tutte quelle iniziative che saranno giudicate più idonee ed efficaci.

Anche il Consiglio di indirizzo e vigilanza (di seguito CIV) ha prospettato l'esigenza di completare, nell'ottica del federalismo, la riforma legislativa posta in essere con la legge delega n. 144 in data 17 maggio 1999 e relativo decreto legislativo di attuazione n. 38 in data 23 febbraio 2000, prendendo atto che la riforma, riqualificando il ruolo sociale dell'INAIL, richiede un completamento ed un consolidamento della nuova normativa per meglio definire con chiarezza i ruoli diversificati e strutturalmente integrati dei vari soggetti istituzionali.

Il CIV ha ritenuto altresì indispensabile una ridefinizione dei "rapporti con il Ministero della sanità e con le Regioni", nella logica dell'integrazione operativa per la "presa in carico" del lavoratore infortunato e, in relazione all'evolversi delle competenze legislative in senso federalista, soprattutto

per una puntualizzazione del ruolo dell'INAIL nel settore "sanitario", in particolare, per quanto riguarda:

1) la continuità fra prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento attraverso una organica revisione del quadro delle competenze istituzionali, rispondenti alle attese degli utenti (lavoratori ed imprese);

2) il superamento dell'attuale frammentazione delle iniziative.

L'INAIL, per quanto concerne i rapporti con le Regioni nel campo sanitario, è già impegnato ad intervenire nel settore con la prestazione delle "prime cure " agli infortunati sul lavoro nei propri ambulatori ai sensi della legge n. 67 in data 11 marzo 1988 e del D.M. in data 15 marzo 1991, in base al quale sono state stipulate le convenzioni tipo con gli assessorati alla Sanità di quasi tutte le Regioni. In ordine all'attività succitata occorre approntare tutti gli strumenti idonei a superare le attuali difficoltà di carattere organizzativo e gestionale, legate soprattutto al reperimento del personale sanitario e parasanitario.

Sempre in merito all'adeguamento alle nuove norme costituzionali occorrerà riflettere sulla necessità di modifica dei regolamenti che attualmente disciplinano l'attività dell'Istituto sul versante della sanità e della tutela e sicurezza del lavoro ma anche dei regolamenti concernenti l'attività strumentale diretta al conseguimento delle finalità istituzionali per verificarne la loro adeguatezza nell'attuale contesto normativo.

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.