DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 42/2005.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 19 luglio 2005,

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 2003; 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 2003;

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 – 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 dal 2003 – 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'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

ESTENSORE
Giuseppe Zotta

PRESIDENTE
Giuseppe David

Depositata in Segreteria il 21 luglio 2005.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dott. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO PER L'ESERCIZIO 2003

S O M M A R I O

1. Premessa ..... *Pag.* 13
2. Atti normativi ..... » 17
3. Fini istituzionali ..... » 20
4. Organi ..... » 40
5. Il casellario centrale infortuni ..... » 47
6. L'Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico ..... » 52
7. I controlli ..... » 55
8. Le consulenze ..... » 64
9. Il sistema informativo ..... » 66
10. Aspetti della gestione finanziaria ..... » 70
11. Dismissione del patrimonio immobiliare e cartolarizzazione ..... » 78
12. Aspetti di rilevanza penale e riflessi sugli investimenti immobiliari ..... » 81
13. Istituzione di servizi comuni a più enti o amministrazioni ..... » 93
14. Servizi affidati a terzi: C.D. esternalizzazione ..... » 97
15. Contenzioso ..... » 101
16. Il personale ..... » 106
17. Il conto consuntivo ..... » 114
18. Indici di bilancio ..... » 154
19. Notazioni conclusive ..... » 156
20. Allegati (tabelle dal n. 1 al n. 39) ..... » 169

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 2003, nonché sui principali avvenimenti verificatisi successivamente.

La precedente relazione sugli esercizi 2001 e 2002 è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV legislatura, Doc. XV, Vol. n. 248 (Det. n. 50/2004).

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.

La presente relazione, è stata redatta nel rispetto delle linee programmatiche fissate dalla Sezione del controllo sugli enti nelle adunanze del 6 dicembre 2002 e 30 gennaio 2004 nelle quali sono state adottate le delibere nn. 77/2002 e 6/2004 concernenti il programma della Sezione, rispettivamente, per l'anno 2003 e 2004.

Nel riferire sulla gestione 2003, non si può fare a meno di richiamare le considerazioni di carattere generale sui gravi riflessi negativi conseguenti alle indagini penali iniziate a metà del 2002 cui sono seguiti provvedimenti restrittivi della libertà personale adottati a carico di Organi e dirigenti dell'Istituto di cui si è ampiamente parlato nel referto sugli esercizi 2001-2002 ed ai cui sviluppi si farà cenno nel corso della presente relazione.

Il 2003 può considerarsi l'anno di passaggio verso la ricostituzione degli organi ordinari dell'Istituto che si è però completata soltanto in data 28 luglio 2004 con l'insediamento del Consiglio di amministrazione.

Nel corso dell'anno la gestione commissariale si è impegnata, pur nei limiti derivanti dal carattere straordinario della sua funzione, in una complessa attività tesa a restituire condizioni di normalità alla gestione, indispensabili per rispondere alle sfide che l'evoluzione del mondo del lavoro e del sistema produttivo pongono all'Istituto. Il decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 ne ha, infatti, consolidato la missione che si è andata evolvendo in attuazione delle innovazioni arrecate che, peraltro, andrebbero sviluppate e proseguite per avvicinare e rendere ancor più conforme l'attività istituzionale dell'INAIL alla concezione solidaristica e di tutela che caratterizza la nostra Costituzione in materia di lavoro, come opportunamente evidenziato dal Presidente dell'Istituto nel rapporto annuale 2003.

Le linee di intervento che in questa prospettiva dovranno essere privilegiate riguardano principalmente il settore della sicurezza ed igiene del lavoro nonché del reinserimento socio-lavorativo attraverso finanziamenti di programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle imprese con la realizzazione altresì di programmi di formazione alla prevenzione, progetti di abbattimento di barriere architettoniche e riqualificazione degli invalidi sul lavoro al fine del loro reinserimento lavorativo e sociale.

Al riguardo all'Istituto spetterà di perseguire con sempre maggiore impegno la finalità della " presa in carico " del lavoratore prima che esso sia vittima di eventi lesivi incentivando il momento della prevenzione e, ove si verifichi l'evento, le provvidenze di natura economica che dovranno essere integrate con articolati e adeguati interventi diretti a ristabilire la normalità delle condizioni di vita alterate dall'evento dannoso anche con riferimento al ristoro del danno alla salute.

In una tale ottica si inquadrano le iniziative del progetto di riforma del testo unico sugli infortuni del 1965.

Sul progetto di riforma la Corte condivide l'esigenza di un organico intervento del legislatore per adeguare il contesto normativo nel senso di stabilizzare, dopo quarant'anni dall'emanazione del testo unico, le competenze dell'Istituto e di definire ambiti e limiti alle sue funzioni, individuando con precisione i centri di responsabilità a cui debbano far capo le diverse competenze e consolidando un modello di tutela antinfortunistica

che riesca a coniugare la sicurezza dei lavoratori con la competitività delle imprese.

Le problematiche connesse alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla necessità di interloquire non più soltanto con l'Amministrazione centrale dello Stato ma anche con gli Enti territoriali nelle materie di loro specifica competenza concorrente o esclusiva, hanno determinato la necessità di rivisitare gli assetti ordinamentali nella nuova prospettiva federalistica.

Il decentramento organizzativo già costituiva una precisa scelta dell'Istituto in attuazione dei criteri indicati dal decreto legislativo n. 29/1993 prima e dal decreto legislativo n. 165/2001 poi con l'individuazione di un sistema gestorio della c.d. azienda "corta" , espressione del decentramento di funzioni e di attività, dove la Sede diviene fulcro di interesse, spostando così l'asse del sistema dal centro al territorio.

L'aspetto in cui può maggiormente cogliersi la duplice spinta al federalismo/decentramento, nell'anno 2003, è quello istituzionale nei profili della prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro (peraltro nell'ambito della competenza non esclusiva prevista dalla vigente legislazione), della riabilitazione e protesi e dell'area strumentale.

Infatti il 2003 è stato caratterizzato da numerose iniziative, tanto nel settore pubblico che privato, concernenti il consolidamento della cultura della prevenzione, in termini di informazione, formazione e sensibilizzazione, che hanno privilegiato il territorio.

In particolare è stata avviata una proficua sinergia tra INAIL, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) e le Regioni, che si è concretata nella costituzione di uno specifico gruppo di lavoro inter-enti per la graduale costruzione ed il successivo utilizzo di un sistema informativo integrato su rischi e danni da attività lavorativa. I termini di tale iniziativa, denominata "Nuovi Flussi Informativi", saranno meglio chiariti nel capitolo relativo alla "istituzione di servizi comuni a più Enti o Amministrazioni".

Sul versante riabilitativo e protesico, sempre a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e del D.P.C.M. 29 novembre 2001 sulla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), l'Istituto si è particolarmente impegnato posto che non appare essere garantita la

tutela privilegiata del lavoratore infortunato, tecnopatico o invalido del lavoro, sancita dall'articolo 38 della Costituzione, con pesanti riflessi negativi sui livelli di tutela per gli assistiti INAIL.

Occorre infatti evidenziare che l'Ente deve assicurare, in quanto garante di prestazioni previdenziali non soggette a devoluzione, omogeneità di trattamento a livello nazionale mentre il quadro normativo di riferimento varia nelle diverse realtà regionali in relazione alle risorse finanziarie utilizzate per integrare i livelli essenziali di assistenza con rilevanti conseguenze in tema di parità di trattamento.

E' stata pertanto predisposta una bozza di Protocollo in materia sanitaria tra l'Istituto e il Ministero della salute, trasmessa allo stesso il 16 ottobre 2003, sì da concretizzare, se non un ripristino, un primo tentativo di recupero della tutela privilegiata, garantita costituzionalmente, dei lavoratori infortunatisi sul lavoro.

Peraltro di tale protocollo occorrerà verificare la rispondenza alle vigenti norme primarie di settore.