

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

*Determinazione n. 69/2010.*

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 settembre 2010;

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 2009; 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 dottore Francesco Battini 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 2009;

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 2009 – 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

*Francesco Battini*

PRESIDENTE

*Raffaele Squitieri*

Depositata in Segreteria il 12 ottobre 2010.

IL DIRIGENTE

(Giuliana Pecchioli)

## **RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO  
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE  
INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) PER L'ESERCIZIO 2009

S O M M A R I O

Premessa .....	Pag.	13
1. – EVENTI DI CARATTERE ISTITUZIONALE .....	»	15
2. – ORGANI, ORGANIZZAZIONE E PERSONALE .....	»	35
3. – ATTIVITÀ ISTITUZIONALE .....	»	45
3.1. Le gestione dei rapporti assicurativi .....	»	45
3.2. Prevenzione .....	»	49
3.3. L'assistenza sanitaria e riabilitativa .....	»	51
4. – I RISULTATI DELLA GESTIONE .....	»	53
4.1. Premessa .....	»	53
4.2. La gestione finanziaria di competenza .....	»	55
4.3. La gestione dei residui, il conto di cassa e la situazione amministrativa .....	»	59
4.4. I risultati economico-patrimoniali .....	»	65
4.5. I dati della gestione agricoltura .....	»	69
4.6. I dati della gestione industria .....	»	72
4.7. I dati della gestione dei medici radiologi e degli infortuni in ambito domestico .....	»	76
4.8. Gli indici di bilancio .....	»	81
5. – SINTETICHE NOTAZIONI CONCLUSIVE .....	»	83

PAGINA BIANCA



**PREMESSA**

Con la presente relazione la Sezione controllo enti della Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi della legge n. 259 del 1958, sui risultati del controllo eseguito in ordine alla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (da qui in poi INAIL, ovvero Ente, o Istituto) per l'esercizio 2009.

Il relativo rendiconto, predisposto con determinazione n. 18, in data 5 luglio 2010, dal Presidente dell'Istituto (le cui funzioni assorbono ora quelle del soppresso Consiglio di amministrazione), è stato approvato il successivo 4 agosto (deliberazione n. 10) dal Consiglio di indirizzo e vigilanza (di qui in poi CIV) ed è all'esame dei ministeri vigilanti.

La relazione, pur vertendo sui risultati del 2009, riferisce anche, sinteticamente, dei più importanti eventi istituzionali verificatisi successivamente. In modo analogo, d'altronde, la relazione precedente della Corte (determinazione n. 86/2009 della Sezione controllo enti, pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI legislatura, doc. XV, vol. n. 149) ha riferito sui risultati della gestione dell'esercizio 2008 ma ha tenuto anche conto degli eventi di carattere istituzionale verificatisi fin quasi al termine del 2009.

Può anche in questa occasione ripetersi, in termini di considerazioni preliminari, che l'INAIL è uno dei tre maggiori enti del comparto previdenziale e che le sue dimensioni (entrate contributive, nel 2009, per circa 9,5 miliardi di euro, riferibili a più di 3 milioni di aziende assicurate, circa 11.000 dipendenti in servizio), si sono ulteriormente incrementate, a decorrere dal 31 maggio 2010, per effetto della incorporazione nell'INAIL, ai sensi del decreto legge n. 78 del 2010 (legge 30 luglio 2010, n. 122), di due importanti Enti, l'IPSEMA e l'ISPESL.

Degli effetti di tale scelta legislativa si riferirà più ampiamente nella parte iniziale della presente relazione.

Può altresì ripetersi, in relazione soprattutto alla progettata ed ora avviata estensione di attività dell'Istituto, che la presenza al centro e la diffusione sul territorio di strutture e di personale anche specialistico - rafforzata dalla integrazione dell'ISPESL, i cui ricercatori sono destinati a confluire in un autonomo comparto organizzativo deputato alla ricerca scientifica del settore - nonché il livello di informatizzazione dei servizi pongono l'INAIL in grado, sotto il profilo organizzativo, di affiancare all'originaria vocazione assicurativa compiti esaustivi di prevenzione e riabilitativi tali da renderlo espressione di un Polo della salute e della sicurezza sul lavoro.

Non mancano peraltro problemi, come si vedrà in seguito, relativi nell'immediato alle esigenze di una rimodulazione organizzativa ed operativa poste dalla intervenuta riforma, ma anche conseguenti alla perdurante soggezione dell'Ente a restrizioni legislative di carattere generale che, da un lato, ostacolano il ricambio del personale dipendente, soprattutto nei settori specialistici, e, dall'altro, ne limitano l'autonomia in materia di investimenti, comprimendo la redditività del patrimonio e condannandolo ad un livello anormale di liquidità.

L'INAIL è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d'ora in avanti, per brevità, "del lavoro") nonché del Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti "dell'economia"), ai quali, dopo la ripetuta integrazione dell'ISPESL, verrà ad aggiungersi il Ministero della salute.

L'Ente è soggetto al controllo "esterno" della Corte dei conti - Sezione controllo enti, ai sensi della citata legge n. 259 del 1958, attuativa dell'art. 100 della Costituzione, ed il controllo è effettuato con le modalità di cui art. 12 della legge stessa, secondo cui un magistrato della Corte, delegato dalla Sezione, assiste alle riunioni degli organi collegiali di vertice e del Collegio dei sindaci. Nella specie, il magistrato stesso è, a norma di legge, collocato in posizione di fuori ruolo ed è eventualmente sostituito da altro magistrato.

## 1. EVENTI DI CARATTERE ISTITUZIONALE

1. Degli eventi istituzionali che hanno riguardato la vita dell'Ente nei primi nove mesi del 2010 (di quelli verificatisi nel 2009, come premesso, s'è fatto cenno nella precedente relazione) non può neppure sinteticamente riferirsi se non tenendo conto del concreto manifestarsi, nell'anno, di una crisi economica internazionale - i cui prodromi, peraltro, coinvolgevano l'Italia da tempo - e degli effetti che tale esplosione ha comportato sul quadro legislativo nazionale.

L'INAIL, come è noto e come si vedrà, è stato direttamente e profondamente toccato dalla manovra di emergenza di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, soprattutto mirata al contenimento della spesa pubblica. Ma, anche prima di tale provvedimento, il contesto economico generale aveva di fatto reso impossibile, da parte delle Autorità preposte al governo dell'economia, l'accoglimento di alcune importanti proposte avanzate dall'Istituto - pur fatte oggetto di discussione su un apposito tavolo tecnico - volte ad accrescere la sua autonomia finanziaria e a favorire, in nome di esigenze connesse alla sua primigenia funzione di ente assicuratore (che pretenderebbe riserve tecniche investite proficuamente e con modalità differenziate), un parziale re-investimento delle sempre più ingenti disponibilità liquide che giacciono obbligatoriamente su conti infruttiferi della Tesoreria di Stato.

Con la relazione al Parlamento relativa al rendiconto del 2008, la Corte ha ritenuto fondate le ragioni di tali proposte sia sul piano economico, con riguardo alla necessaria copertura delle riserve, sia su quello del diritto, con riferimento al divieto di utilizzare o computare le relative risorse a fini diversi da quello di fronteggiare i rischi connessi all'attività assicurativa. Ma occorre oggi tener conto che l'Ente, al pari di quasi tutti i soggetti che operano nel Paese, si è trovato nel 2010 a fronte di decisioni politiche concordate in ambito europeo e improntate ad una situazione di necessità.

In ogni caso, la facoltà di ritenere gli investimenti destinati alle zone terremotate (per il finanziamento ed effettuazione dei quali l'Istituto si è tempestivamente candidato) aggiuntivi, in tutto o in parte, rispetto a quelli, indiretti, consentiti all'Ente nel limite del 7% annuo delle risorse disponibili, non è stata concessa dal decreto legge, che, anzi, ha vincolato le disponibilità "residue", pur senza quantificarne la percentuale, all'acquisto di immobili da destinare a sedi strumentali di organismi pubblici.

La scelta era stata già anticipata, d'altronde, in sede di tavolo tecnico, con la precisazione che, all'interno e non oltre la suddetta quota del 7%, gli investimenti in Abruzzo avrebbero potuto e dovuto pesare per la metà.

Le nuove norme hanno comunque avviato definitivamente, se non altro, alla possibilità che interpretazioni ancor più restrittive (destinazione totale delle risorse alle zone terremotate) trovassero fondamento nel testo di un'Ordinanza Presidenziale d'urgenza ed hanno anche consentito che al di là della quota del 7% possano muoversi gli investimenti, diretti o indiretti, in immobili destinati a sede dei poli logistici integrati (c.d. Case del *welfare*).

La programmazione dell'Ente prevede per ora la realizzazione di case del *welfare* a L'Aquila, Imperia e Pordenone e, sulla base di orientamenti concordati, risultano risolti alcuni dubbi preliminari (proprietà dell'immobile, sua qualificazione tra gli immobili strumentali, ripartizione delle spese, etc.). In data 5 maggio 2009 è stata al riguardo stipulata una convenzione quadro tra i tre maggiori enti previdenziali e il Ministero del lavoro, presso il quale sono stati istituiti due tavoli tecnici operanti per i profili organizzativi e funzionali nonché per quelli logistici e strumentali. Da parte della struttura INAIL è stato anche predisposto un modello di realizzazione che prevede un livello (comune) di prima accoglienza dell'utente, un livello di servizi veloci, inizialmente assicurati da sportelli e banche dati tematiche, ma destinato ad essere gradualmente integrato, un livello infine di consulenza specialistica. Il modello prevede anche aree trasversali (sanitaria, legale, ispettiva) e un supporto di *contact center* e portale telematico.

Al momento, in conclusione, ad investimenti reddituali diversi da quelli da effettuare nelle zone terremotate può essere dall'INAIL destinata la metà delle quote annuali accantonate, da un lato con l'obbligo di agire attraverso Fondi immobiliari (investimenti indiretti), dall'altro con il vincolo, sopravvenuto, di limitarsi alla costruzione o all'acquisto di immobili adibiti a sedi di uffici pubblici.

In sede di tavolo tecnico era approdata, ma senza pervenire a decisioni definitive, anche la richiesta dell'Istituto di ripristinare gli interessi attivi sulla quota dei fondi di tesoreria proveniente dalle due ondate di cartolarizzazione che si sono abbattute anni or sono sul patrimonio immobiliare a reddito dell'Istituto e delle quali si è riferito diffusamente nelle precedenti relazioni.

Può ricordarsi, in particolare, che la Ragioneria generale dello Stato ha unilateralmente ritenuto che tale parziale riconoscimento di interessi attivi sia venuto meno con la chiusura delle operazioni di cartolarizzazione, con il discutibile risultato che, per l'Istituto, la vendita forzata, ed a valori non corrispondenti a quelli di mercato, si risolverebbe anche nella sostituzione di investimenti immobiliari redditizi con un aumento delle liquidità infruttifere.