

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

*Determinazione n. 26/2012.*

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 16 marzo 2012;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la determinazione di assoggettamento n. 52/1961 di questa Sezione con la quale l'INAIL è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

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 bilancio dell'INAIL; nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Maria Letizia De Lieto Vollaro 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 2010;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2010 è risultato che:

1) in applicazione dell'articolo 7 comma 1 del d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/10, sono stati incorporati nell'INAIL l'IPSEMA e l'ISPESL;

2) in seguito allo scioglimento dei due Enti soppressi sono emerse criticità e problematiche relativamente alla chiusura dei rispettivi bilanci e alla mancata definizione del processo di integrazione, in carenza dei provvedimenti ministeriali di trasferimento delle risorse umane e strumentali;

3) quanto alla governance dell'Istituto, nel nuovo assetto duale previsto dal predetto d.l. n. 78/10, che ha devoluto al Presidente le attribuzioni spettanti al soppresso Consiglio di Amministrazione si sono delineate problematiche con particolare riferimento all'adozione dei provvedimenti di maggiore rilevanza strategica;

4) i dati di bilancio confermano la sostanziale solidità dell'Istituto, considerato che la gestione 2010 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 974 mln di euro e con un avanzo patrimoniale di 992 mln di euro;

5) i conti generali dell'Istituto continuano, però, ad essere aggravati dall'esposizione debitoria della Gestione Agricoltura verso la Gestione Industria per complessivi 32.197 mln di euro;

6) il permanere di un particolare sistema di vincoli, condiziona l'attuazione di un'efficace strategia di gestione e di investimento delle ingenti disponibilità liquide, pari a oltre 17 mld di euro, che giacciono su conti infruttiferi della Tesoreria di Stato;

7) resta ancora inattuato il progetto per la ricostruzione in Abruzzo, che avrebbe collocato l'INAIL tra i principali protagonisti pubblici in favore dell'Area aquilana;

8) permane l'esigenza di una chiara delimitazione dei confini nel settore della riabilitazione e della prevenzione tra le attribuzioni dell'Istituto e le funzioni del Servizio Sanitario Nazionale;

9) pur nella costante discesa delle morti sul lavoro, va riservata maggiore attenzione al lavoro nero e alle omesse denunce, per un più trasparente monitoraggio degli infortuni;

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 bilanci di esercizio – 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, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2010 – corredata delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INAIL, per il detto esercizio.

ESTENSORE

*Maria Letizia De Lieto Vollaro*

PRESIDENTE

*Raffaele Squitieri*

Depositata in Segreteria il 27 marzo 2012.

IL DIRIGENTE

*(Dott.ssa Luciana Troccoli)*

## **RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER L'AS-  
SICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL)  
PER L'ESERCIZIO 2010

S O M M A R I O

Premessa .....	<i>Pag.</i>	13
1. Notazioni introduttive .....	»	14
2. Organi e organizzazione .....	»	21
3. Personale .....	»	35
4. Attività istituzionale .....	»	39
5. Gestione patrimoniale .....	»	65
6. Gestione finanziaria .....	»	75
7. Risultati delle singole gestioni .....	»	100
8. Indici di bilancio .....	»	107
9. Considerazioni conclusive .....	»	109

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, gli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (in seguito, per brevità, INAIL o Istituto o Ente) riguardante l'esercizio 2010, evidenziando gli eventi di maggiore rilevanza intervenuti sino alla data corrente.

Il relativo rendiconto, predisposto con determinazione n. 182 del 28 giugno 2011 dal Presidente dell'Istituto, è stato approvato il 30 novembre 2011 dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (di qui in poi CIV).

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2009, è stato deliberato dalla Sezione del controllo sugli enti, della Corte dei conti, in data 28 settembre 2010 (determinazione n. 69) e risulta pubblicato negli Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI legislatura (doc. XV, vol. n. 230).

L'INAIL, Istituto a vocazione assicurativa, risulta ricompreso tra gli enti pubblici previdenziali ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (di qui in poi Ministero del Lavoro), del Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito Ministero dell'Economia), nonché del Ministero della Salute, a seguito dell'avvenuta incorporazione dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (in seguito, per brevità, ISPESL) ai sensi del decreto legge n. 78/2010 (convertito nella legge 30.7.2010 n. 122).

Nel nuovo ampliato assetto l'Ente ha accresciuto le proprie competenze istituzionali, che sono state ricondotte in un unico centro di responsabilità, al fine di concorrere ad assicurare la tutela globale integrata del lavoratore, concretizzando il disegno del nuovo Polo della salute e sicurezza sul lavoro.

Con decreto interministeriale 10 novembre 2011, a seguito del decesso del Presidente, è stato nominato un Commissario Straordinario, cui sono stati attribuiti i poteri propri di Presidente dell'INAIL, sino a nuova nomina e comunque non oltre il 31 marzo 2012.

## 1. NOTAZIONI INTRODUTTIVE

Nel corso del 2010 si sono verificate importanti novità concernenti la composizione degli organi e la riforma della *governance*, ridisegnata nelle sue linee fondamentali dal decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, volta al contenimento della spesa pubblica.

Nel generale processo di progressiva riduzione della spesa pubblica, è stata imposta a tutta la P.A. e, quindi anche all'Ente, una serie di vincoli, al fine di perseguire il difficile compito di coniugare il miglioramento della produttività e della performance con il contenimento dei costi di gestione e dell'apparato amministrativo.

In tale contesto è intervenuta la manovra di cui al predetto decreto legge che ha inciso profondamente sulla struttura dell'Ente; le innovazioni più significative possono ricondursi agli artt. 6, 7, 8 e 9 e tra queste si citano:

- la soppressione dell'Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo (in seguito, per brevità, IPSEMA) e ISPESL con l'attribuzione delle relative funzioni all'INAIL;
- la cancellazione del Consiglio di amministrazione dall'elenco degli Organi dell'Istituto e la devoluzione delle relative funzioni al Presidente;
- la nomina del Presidente che, se pur riservata alle decisioni delle autorità politiche, prevede aggiuntivamente l'intesa del CIV;
- la riduzione numerica dei componenti CIV - in misura non inferiore al trenta per cento - che però è rinviata alla scadenza dell'organo in carica.

Con l'art. 7 è stata prevista la soppressione dell'IPSEMA e dell'ISPESL e l'attribuzione delle relative funzioni all'INAIL a far data dal 31 maggio 2010.

L'incorporazione mira a migliorare la gestione delle competenze in materia di prevenzione, ad evitare duplicazioni di attività e ad assicurare la tutela globale integrata del lavoratore, per la concreta realizzazione del nuovo Polo della Salute e della Sicurezza sul Lavoro. Tale disegno - già delineato a fine 2009, avviato nel 2010 e portato a compimento nel 2011 - è volto a rendere l'INAIL lo strumento fondamentale per la sicurezza sul lavoro, la prevenzione, la riabilitazione e il reinserimento del lavoratore.

La soppressione di IPSEMA e ISPESL è stata immediata, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge, ma l'integrazione effettiva dei due Enti nell'INAIL è stata rinviata alla emanazione dei decreti interministeriali di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie.

In proposito, il CIV intervenendo ripetutamente al riguardo ha rilevato come lo scioglimento dei due Enti avrebbe richiesto preliminarmente un processo di sinergie

per la definizione delle condizioni propedeutiche all'integrazione organica delle strutture.

Così, per effetto di un iter procedurale affannoso e non in linea con i tempi di attuazione previsti, solo recentemente si è giunti alla definitiva approvazione dei conti consuntivi di chiusura degli Enti soppressi e, in mancanza dei decreti ministeriali attuativi, non si è ancora concluso il relativo processo di integrazione e non sono stati ancora definiti gli asset per il trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie.

Già nelle more dell'adozione dei bilanci di chiusura e in attesa dei decreti ministeriali e delle modifiche organizzative, le strutture degli enti soppressi hanno proseguito nella gestione, seppure entro particolari limiti di spesa e con periodici controlli, al fine di assicurare il raccordo tra vecchie e nuove strutture.

Peraltro, talune determinazioni dell'INAIL hanno prorogato temporaneamente i contratti a tempo determinato conclusi dall'ISPESL con ricercatori impegnati nell'attuazione del piano triennale della ricerca ed hanno analogamente confermato, per il 2010, le convenzioni stabilite dall'IPSEMA con medici esterni, per ovviare a carenze del relativo organico.

Nonostante le difficoltà incontrate, già prima della chiusura dei bilanci si è dato avvio al Polo salute e sicurezza sul lavoro, dando vita ad un unico soggetto di natura esclusiva, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in grado di fornire assicurazione e prevenzione; indennizzo, riabilitazione e reinserimento; ricerca scientifica, controllo e consulenza; previdenza per i settori marittimo e della navigazione aerea al fine di rendere l'INAIL lo strumento fondamentale per la sicurezza nell'ambito del welfare.

L'obiettivo prefissato è quello di realizzare un nuovo modello di "tutela globale" del lavoratore assicurato; modello questo, destinato ad arricchire le tradizionali funzioni assicurative, collocandosi nel nuovo sistema di prevenzione dei rischi disciplinato dal T.U. sulla salute e sicurezza del lavoro, di cui al d.lgs. n.81/2008, come modificato dal d.lgs. 106/2009.

L'impegno profuso dai vertici dell'Istituto va, però, ottimizzato e, per quanto riguarda l'ex Ipsema, si richiedono – come ha sottolineato il CIV - interventi peculiari, volti a:

- integrare le competenze gestionali delle attività di supporto e del personale;
- armonizzare le figure sanitarie, il tasso di capitalizzazione delle riserve matematiche nonché le prestazioni istituzionali e i criteri di determinazione dei premi assicurativi e delle tariffe;

- unificare la logistica in sede centrale e sul territorio;
- verificare i criteri e le modalità di gestione delle prestazioni per "malattie comuni".  
Per quanto riguarda invece l'ex Ispesl, si evidenzia, tra l'altro, l'esigenza di:
- adottare un modello organizzativo in grado di assicurare la necessaria autonomia della ricerca in un contesto di obiettivi condivisi e funzionali alle attività lavorative assicurate dall'INAIL, affrontando il problema della trasferibilità dei prodotti ed evitando contemporaneamente le suggestioni dell'autoreferenzialità;
- pervenire all'unificazione della logistica in sede centrale e sul territorio;
- armonizzare correttamente i criteri di inquadramento e di gestione del personale, tenuto conto della particolarità delle tipologie contrattuali e professionali dell'organico ex Ispesl.

Quanto alle competenze attribuite agli organi di vertice degli Enti dal combinato disposto delle norme contenute nel decreto legge n. 78 del 2010, nel d.lgs n. 479/94 e nella legge n. 88/89 è stato sancito un accentramento nella figura del Presidente delle funzioni in precedenza assegnate al Consiglio di amministrazione dal comma 5 dell'art. 3 del d. lgs.479/1994.

In sintesi, quindi, al Presidente competono - oltre alla rappresentanza legale - la predisposizione dei piani pluriennali, dei criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, del bilancio preventivo e del conto consuntivo; la deliberazione dei piani d'impiego dei fondi disponibili, del regolamento organico del personale, dell'ordinamento dei servizi, della dotazione organica e dei regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità.

Il Direttore Generale è stato confermato nella qualità di Organo con la responsabilità complessiva della gestione dell'Ente, mantenendo inalterata sia la funzione volta a sovrintendere l'organizzazione, l'attività ed il personale sia il potere di controllo sugli atti e sulla gestione delle attività degli uffici sottordinati, riservando al medesimo, in particolare, la formulazione di proposte e l'esecuzione delle determinazioni presidenziali.

Nell'ambito del nuovo assetto duale, in esito alla devoluzione al Presidente delle attribuzioni spettanti al soppresso Consiglio di Amministrazione, che ha determinato il venire meno della collegialità nelle decisioni, si sono delineate problematiche con particolare riferimento all'adozione dei provvedimenti di maggiore rilevanza strategica.

La ricerca della necessaria condivisione di talune scelte si è rivelata di non facile soluzione ed ha richiesto, a più riprese, l'intervento dei ministeri vigilanti, stante il delinearsi di difficoltà interpretative riguardo ai procedimenti decisionali.