

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) per l'esercizio 2011

Relatore: Consigliere Maria Letizia De Lieto Vollaro

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 29/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 30 aprile 2013;

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;

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 Presidente dell'Istituto 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 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2011 è risultato che:

1) in applicazione dell'articolo 7, comma 1 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, sono stati incorporati nell'INAIL l'IPSEMA e l'ISPESL, cosicché si è dato avvio al disegno del nuovo Polo della salute e della sicurezza sul lavoro;

2) in seguito alla soppressione dei due Enti soppressi, solo recentemente sono stati emessi i decreti interministeriali per il trasferimento formale delle funzioni relative e il subentro nell'Ente incorporante della titolarità di tutti i rapporti attivi e passivi, relativi alla gestione dei beni patrimoniali, delle risorse umane, finanziarie e strumentali;

3) l'Istituto ha provveduto a garantire la continuità nelle attività correnti degli Enti soppressi nonché l'avvio del piano delle attività progettuali necessarie per la riconduzione della gestione del personale in un unico ambito;

4) rimane da portare a compimento l'unificazione della logistica in sede centrale e sul territorio nazionale nonché l'armonizzazione dei criteri di inquadramento e di gestione del personale in particolare delle figure sanitarie, tenuto conto della particolarità delle tipologie contrattuali e professionali dell'organico degli Enti soppressi;

5) l'integrazione degli Enti impone sia una più idonea pianificazione dei programmi di ricerca in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro sia del settore informatico, al fine di attuare l'ottimizzazione delle risorse nonché risparmi di spesa;

6) quanto alla *governance* dell'Istituto, nel nuovo assetto previsto dal predetto decreto-legge n. 78 del 2010, che ha devoluto al Presidente le attribuzioni spettanti al soppresso Consiglio di Amministrazione, permangono problematiche, la cui soluzione resta collegata al ridisegno normativo degli Organi, delle modalità di interazione tra gli stessi nonché del sistema dei controlli interni;

7) i dati di bilancio confermano la sostanziale solidità dell'Istituto, considerato che la gestione 2011 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 772 milioni di euro, con un avanzo economico di 1.520 milioni di euro e con un avanzo patrimoniale di 2.512 milioni di euro;

8) i conti generali dell'Istituto continuano, però, ad essere appesantiti dall'esposizione debitoria della Gestione Agricoltura verso la Gestione Industria per complessivi 32.392 milioni di euro (32.197 milioni di euro nel 2010);

9) 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;

10) permangono in gran parte inattuate le politiche patrimoniali dell'Istituto – sia di dismissione sia di valorizzazione – considerato che da oltre 10 anni restano inutilizzati cespiti di grande valore, che pure necessitano di vigilanza e manutenzione e che per gli immobili retrocessi ex Scip non si è proceduto a programmi di vendita;

11) si conferma 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;

12) sussiste l'esigenza di un'azione di costante contenimento e razionalizzazione nella gestione per il rispetto dei vincoli di spesa, previsti dalla normativa vigente – che diventeranno sempre più stringenti negli esercizi futuri – per la cui realizzazione a regime l'Istituto ha già rappresentato difficoltà di realizzazione;

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 del bilancio di esercizio – corredato delle relazioni degli Organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2011 – corredato dalle 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.

L'ESTENSORE

f.to Maria Letizia De Lieto Vollaro

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Notazioni introduttive. – 2. – Organi e organizzazione. – 3. Personale. – 4. Attività istituzionale. – 5. Gestione patrimoniale. – 6. Gestione finanziaria. – 7. Risultati delle singole gestioni. – 8. Indici di bilancio – 9. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, gli esiti del controllo eseguito – in attuazione dell'art. 12 della predetta legge – 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 2011, evidenziando gli eventi di maggiore rilevanza intervenuti sino alla data corrente.

Il relativo rendiconto, predisposto con determinazione n. 49 del 4 settembre 2011 dal Presidente dell'Istituto, è stato approvato con delibera n. 16 del 10/10/2012 dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (di qui in poi CIV).

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2010, è stato deliberato dalla Sezione del controllo sugli enti, della Corte dei conti, in data 16 marzo 2012 (determinazione n. 26) e risulta pubblicato negli Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI legislatura (doc. XV, n. 404).

L'INAIL, Istituto a vocazione assicurativa, risulta ricompreso tra gli enti pubblici dell'area previdenziale ed assistenziale 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 (in seguito Ministero dell'Economia), nonché del Ministero della Salute, in esito all'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 al fine di concorrere ad assicurare, quale unico centro di responsabilità, la tutela globale integrata del lavoratore, concretizzando il disegno del nuovo Polo della salute e sicurezza sul lavoro.

1 NOTAZIONI INTRODUTTIVE

Nel corso dell'esercizio tra le disposizioni normative più rilevanti, si menzionano le seguenti:

- d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile. In particolare, il titolo III del Decreto tratta dei controlli dei collegi sindacali presso gli enti pubblici (articolo 19 e seguenti);
- d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con il quale vengono emanate disposizioni in materia di riduzione dei costi della politica e degli apparati, che prevedono interventi per razionalizzare le procedure di acquisto di beni e servizi;
- d.l. 13 agosto 2011, n. 138, così come convertito nella l. 14 settembre 2011 n. 148, che ha apportato ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. L'art. 1, comma 18 ha previsto, infatti, più flessibilità organizzativa per le pubbliche amministrazioni dando loro facoltà di disporre nei confronti del personale con qualifica dirigenziale – in relazione a motivate esigenze organizzative – il passaggio ad altro incarico, anche eventualmente di livello economico inferiore, prima della data di scadenza dell'incarico precedentemente attribuito;
- d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. Spending review) convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135, che – in coordinamento con il precitato d.l. n. 138/2011 – ha previsto la riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici.

Quanto all'assetto organico dell'Ente, va premesso che restano ancora da completare le misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica previste dal d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, le cui innovazioni più significative possono ricondursi agli artt. 6, 7, 8 e 9, di successiva trattazione.

La soppressione di IPSEMA e ISPESL ha avuto decorrenza immediata dall'entrata in vigore del predetto decreto legge.

La formalizzazione del procedimento relativo all'IPSEMA è avvenuta con il decreto interministeriale registrato dalla Corte dei conti in data 12 novembre 2012, che ha trasferito le risorse dall'Ente soppresso all'INAIL prevedendo l'incremento della dotazione organica con un numero pari alle unità di personale trasferito e assunto. Con il medesimo decreto l'INAIL è stato immesso nella titolarità dei beni patrimoniali, delle risorse finanziarie e delle risorse strumentali nonché in tutti i rapporti attivi e passivi relativi alla gestione dei beni patrimoniali, delle risorse finanziarie e strumentali.

La chiusura del processo formale per l'incorporazione dell'ISPESL nell'INAIL è avvenuta solo recentemente, con il decreto interministeriale registrato dalla Corte dei conti in data 15 gennaio 2013. Tutto il personale di ruolo in servizio alla data del 31 maggio 2010 alle dipendenze del soppresso ISPESL viene trasferito; a detto personale continua ad applicarsi il trattamento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del comparto ricerca e dell'area VII.

Già nel precedente referto sono state illustrate le difficoltà incontrate per giungere alla definitiva approvazione dei conti consuntivi di chiusura degli Enti soppressi; difficoltà che persistono anche nell'esercizio in esame, tantoché si è reso necessario continuare ad adottare l'articolazione per UPB mantenendo separate evidenze, al fine di raccordare i dati relativi agli Enti soppressi con quelli dell'Istituto, anche se i principi introdotti dalla l. n. 196/2009 impongono la nuova classificazione per missioni e programmi.

Pertanto, anche il conto consuntivo 2011, come quello relativo al 2010 risponde all'esigenza di garantire, nell'ambito di tale rappresentazione, una lettura separata dei dati relativi agli Enti soppressi. Peraltro, il documento di bilancio contiene, preliminarmente, alcune informazioni in forma unitaria anche per le due ex gestioni.

Quanto agli organi di vertice degli Enti interessati, l'art. 7, commi 7 e 8 del d.l. n. 78/2010 ha assegnato nuove competenze al Presidente dell'Istituto, cui sono state devolute le funzioni del soppresso Consiglio di Amministrazione.

In fase applicativa sono emersi squilibri nella governance, collegati all'eccessiva concentrazione di potere con margini di incidenza negativi negli Enti di più grandi dimensioni, quale l'INAIL, che amministrano ingenti risorse.

Né, le difficoltà scaturite dalla devoluzione al Presidente delle attribuzioni spettanti al soppresso Consiglio di Amministrazione nonché dal venire meno della collegialità nelle decisioni risultano essere state superate dopo l'adozione della determina n. 265 in data 30 settembre 2011, con la quale il Presidente ha emanato il regolamento interno al fine di disciplinare la procedura per le determinazioni più rilevanti.

Così su proposta di talune modifiche, formulata - alla luce dei rilievi del Collegio dei sindaci e di una apposita nota del Ministero dell'Economia - dal Direttore Generale, è stato approvato con la determina n. 48 del 22.12.2011 un nuovo testo del predetto regolamento a cura del Commissario Straordinario, che non appare tuttavia risolutivo.

Per quanto riguarda il CIV, il decreto legge n. 78/2010 ha previsto che tale organo politico istituzionale - ferme restando le funzioni e i poteri di individuazione degli obiettivi strategici pluriennali e di indirizzo generale dell'Ente - intervenga nel

procedimento di nomina del Presidente, di approvazione del bilancio preventivo e del bilancio consuntivo nonché di vigilanza dei risultati complessivi.

Quanto all'attività di competenza, va evidenziato come il recente d.lgs. n. 123/11, nel ribadire come ai collegi sindacali rimangano precluse attività operative nella gestione e nell'amministrazione dell'Ente, ha evidenziato la necessità di adeguare i controlli ai principi di continuità, del campionamento e della programmazione.

La ricerca di una soluzione atta a superare le difficoltà di relazione tra gli Organi ha indotto recentemente il Ministro del lavoro e delle Politiche sociali a costituire, con decreto del 23 maggio 2012, un Gruppo di lavoro, con lo scopo di definire possibili linee di intervento per la riforma della *governance* degli Enti previdenziali e assicurativi pubblici. In particolare, sono state oggetto di valutazione eventuali ipotesi e proposte di revisione afferenti, tra l'altro, oltre la conferma o meno dell'attuale modello duale, il ridisegno degli organi e delle modalità di interazione tra gli stessi nonché il sistema dei controlli interni, la rendicontazione e la trasparenza.

Il predetto Gruppo ha concluso i propri lavori nei termini che di seguito si sintetizzano.

In primo luogo la funzione di amministrazione viene ipotizzata in assegnazione al Presidente - che avrebbe, comunque, la rappresentanza dell'Ente - o a un Organo Collegiale quale il C.d.A., composto da 3 membri.

In ogni caso, stante la soluzione adottata - sia essa monocratica o collegiale - il titolare della funzione di amministrazione assumerebbe la piena responsabilità di guida dell'Istituto in attuazione degli indirizzi dell'innovato Organo collegiale di vigilanza.

Infatti, per la funzione di indirizzo strategico, viene individuato un Consiglio di Indirizzo Strategico e Vigilanza (CISV) - che dovrebbe essere l'organo deputato a definire la strategia dell'Ente e a controllarne la relativa attuazione - composto da 12 membri di cui 5 in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori, 5 designati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi, 1 esperto in materia previdenziale o assicurativa ed 1 esperto in materia di amministrazione e bilancio.

Il Direttore Generale permarrebbe quale Organo che, investito della responsabilità complessiva della gestione dell'Ente, sovrintende all'organizzazione dell'attività e del personale, con poteri di controllo sugli atti e sulla gestione degli uffici sottordinati.

Il Collegio dei Sindaci sarebbe confermato nelle funzioni assegnate all'attualità, ma il numero dei componenti dovrebbe essere ridotto a 3, ridimensionandone l'ampia composizione numerica.

Convergono sostanzialmente con le principali proposte del suddetto Gruppo consultivo alcuni disegni di legge, che testimoniano l'attenzione del Parlamento al

tema della *governance* degli enti previdenziali, presentati presso la Camera dei deputati nell'ultima parte dell'anno 2012 (C. 5463 Moffa, C. 5503 Cazzola, C. 5539 Motta, C. 5572 Fabbri) e che sono decaduti per la conclusione della XVI Legislatura.

Quanto all'andamento economico generale i dati di bilancio confermano la sostanziale solidità dell'Istituto, considerato che la gestione 2011 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 772,2 mln di euro, seppure in flessione rispetto al 2010.

Anche l'avanzo di cassa e di amministrazione presentano miglioramenti relativamente all'esercizio precedente con un aumento corrispondente a 1.332 e 670 mln di euro.

Per quanto concerne il saldo patrimoniale a fine 2011, il risultato di 2.512 mln di euro conferma l'inversione di tendenza già in atto dal precedente esercizio, che ebbe a registrare un avanzo di 992 mln.

I conti generali dell'Istituto continuano, peraltro, ad essere pesantemente incisi dal grave dissesto della gestione agricoltura, nonostante l'attuata riduzione del tasso d'interesse sulle anticipazioni acquisite dalle gestioni attive.

Si registrano, infine, ritardi nelle politiche patrimoniali dell'Ente.

Infatti, non risulta che per gli immobili ex Scip retrocessi sia stata data esecuzione al piano di dismissione né siano state ricercate soluzioni transattive, in conformità agli indirizzi formulati dal Ministero del Lavoro e dal Ministero dell'Economia. Inoltre, continuano a permanere, da oltre dieci anni, inutilizzati cespiti di grande valore, che pure necessitano di vigilanza e manutenzione.

La possibilità di investire proficuamente le risorse è, poi, da anni penalizzata, considerato che gli avanzi finanziari dell'Ente accrescono la massa di liquidità infruttifera senza incidere sul disavanzo attuariale, per il quale, nel 2008, si è reso necessario procedere alla variazione del tasso di attualizzazione che è stato ridotto dal 4,5% al 2,5%.

La massa di liquidità infruttifera ammonta ad oltre 18 miliardi di euro alla data del 31.12.2011 come esposto nella seguente tabella.

CONSISTENZE PATRIMONIALI A GARANZIA DELLE**RISERVE TECNICHE AL 31/12/2011****[INAIL – ex IPSEMA – ex ISPESL]**

[milioni di euro]

DISPONIBILITÀ LIQUIDE [1]	18.846,40
CREDITI FINANZIARI	790,30
INVESTIMENTI MOBILIARI	3.062,70
IMMOBILI	
AD USO STRUMENTALE	1.051,60
AD USO LOCAZIONE	1.736,60
IN COSTRUZIONE ED AREE EDIFICABILI	23,10
TOTALE	25.510,70

[1] COMPRESI **18.526,80 MILIONI DI EURO** DEPOSITATI PRESSO LA TESORERIA CENTRALE DELLO STATO

FONTE: BILANCIO CONSUNTIVO 2011

Il saldo finanziario attuariale INAIL ed Enti incorporati al 31/12/2011 è migliorato, ma pur sempre negativo, come emerge dalla tabella successiva ed è pari a -219,40 mln di euro, le consistenze patrimoniali coprono il 99,10% delle riserve tecniche.

Il miglioramento del disavanzo riscontrato nel 2011 rispetto al disavanzo INAIL del 2010 (-1.339) è dovuto, essenzialmente, ad un incremento dell'ammontare complessivo delle consistenze patrimoniali; quest'ultimo determinato principalmente da un aumento delle disponibilità liquide (alimentate da un avanzo di cassa del 2011 pari a 1,33 miliardi) e da un ampliamento degli investimenti mobiliari (operazione di acquisto titoli e acquisto di quote di fondi comuni immobiliari), a fronte di riserve tecniche che mediamente subiscono ogni anno variazioni in aumento di circa 400 milioni di euro.

SALDO FINANZIARIO ATTUARIALE [INAIL – ex IPSEMA – ex ISPESL]**AL 31/12/2011 [CONSUNTIVO]**

[milioni di euro]

TASSO TECNICO	CONSISTENZE PATRIMONIALI A GARANZIA DELLE RISERVE TECNICHE [1]	RISERVE TECNICHE [*] [CAPITALI COPERTURA DELLE RENDITE] [2]	SALDO FINANZIARIO ATTUARIALE [1] – [2]	GRADO % DI COPERTURA DELLE RISERVE TECNICHE [1] : [2] x 100
2,5%	25.510,70	25.730,10	-219,40	99,10

[*] - PER RENDITE IN CORSO DI GODIMENTO 22.444,20
 - PER RENDITE DA COSTITUIRE [RISERVA SINISTRI] 2.999,60
 - PER RENDITE IN CORSO DI GODIMENTO EX IPSEMA 86,30