

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 33/2000.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 30 maggio 2000;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con 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, relativi agli esercizi finanziari 1997 e 1998, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dott. Gigi Pagnano e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1997 e 1998;

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 consuntivi — correlati 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 1997 e 1998 — correlati 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.

ESTENSORE
Gigi Pagnano

PRESIDENTE
Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 1° giugno 2000.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(Vincenzina Azara Marani)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE
PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LA-
VORO (I.N.A.I.L.) PER GLI ESERCIZI 1997 E 1998

S O M M A R I O

I PARTE

1. — Premessa	Pag.	13
2. — Atti normativi	»	14
3. — Fini istituzionali	»	15
a) L'assicurazione obbligatoria	»	15
b) Le prestazioni assicurative	»	16
c) Le tre distinte gestioni	»	17
4. — Evoluzione legislativo-giurisprudenziale	»	18
5. — Ordinamento delle strutture centrali e territoriali ...	»	22
6. — Organi	»	25
a) Il Presidente	»	26
b) Il Consiglio di amministrazione	»	26
c) Il Consiglio di indirizzo e vigilanza	»	28
d) Il Direttore generale	»	33
e) Il Collegio sindacale	»	35
7. — Rapporti tra organi	»	36
8. — Comitati consultivi provinciali	»	43
9. — I controlli interni	»	45
a) Il Collegio sindacale	»	45
b) Il Nucleo di valutazione	»	48
c) La Vigilanza Assicurativa	»	65
d) Il Controllo Ispettivo	»	66
10. — Le consulenze	»	68
11. — L'avvocatura	»	86
12. — Finanziamenti dell'Unione europea	»	93

13. — Il personale	»	97
a) Consistenza organica	»	97
b) Spese per il personale in attività di servizio	»	99
c) Spese per il personale in quiescenza	»	101

II PARTE

14. — Il conto consuntivo	»	102
a) Considerazioni generali	»	102
b) I principali dati di sintesi	»	102
c) Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	»	104
d) Spese per prestazioni istituzionali	»	107
d ₁) La gestione industria	»	108
d ₂) La gestione agricoltura	»	110
d ₃) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti ..	»	110
d ₄) La speciale gestione grandi invalidi del lavoro ..	»	111
d ₅) Altre gestioni	»	114
d ₆) Grado di copertura della spesa istituzionale	»	115
A — La gestione finanziaria	»	116
1) Cenni sulla gestione finanziaria	»	116
2) I residui attivi	»	125
3) I residui passivi	»	128
B — La gestione di cassa	»	132
C — Il conto economico	»	135
1) Il Conto economico complessivo	»	135
2) La gestione industria	»	137
3) La gestione agricoltura	»	139
4) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti ..	»	143
D — La situazione patrimoniale	»	145
1) La situazione patrimoniale complessiva	»	145
2) La gestione industria	»	148
3) La gestione agricoltura	»	150
4) La gestione medici esposti a radiazioni ionizzanti ..	»	152
5) Il valore del patrimonio immobiliare	»	154
6) Morosità e redditività del patrimonio immobiliare ..	»	154
E — La situazione amministrativa	»	156
F — Risultanze conclusive della gestione	»	159
G — Indici di bilancio	»	161
15. — La vigilanza ministeriale	»	164
16. — Notazioni conclusive	»	167

1. PREMESSA

La Corte dei Conti, con la presente relazione, riferisce alle Camere - ai sensi dell'art. 7 della legge 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 1997/1998, con riferimenti al 1996, nonché sui principali fatti gestori verificatisi successivamente¹.

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e del Ministero del Tesoro.

La Corte dei Conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art. 12 della citata legge 259/58, tramite un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo (art. 5 D.Lgs. n. 479/94).

Siffatta modalità - specialmente per gli enti di maggior rilievo - consente una migliore e più tempestiva conoscenza dei fenomeni gestionali, funzionale all'esercizio delle nuove attribuzioni di controllo sulla gestione conferite alla Corte dei conti dalla citata legge n. 20/94.

Con Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.286, è stato abrogato l'art. 8 della legge 259/58 che dava alla Corte la facoltà di inviare rilievi ai Ministeri vigilanti (nella specie Tesoro e Lavoro) in qualunque momento avesse accertato irregolarità sulla gestione dell'Ente o, comunque, quando lo avesse ritenuto opportuno.

In base all'art.3 punto 8 della legge n. 20/94 la Corte può richiedere alle amministrazioni pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi

¹ Per la precedente relazione, relativa all'esercizio 1996, cfr. determinazione n. 47/98 del 12 giugno 1998; cfr. anche, per gli esercizi dal 1993 al 1995, determinazione n. 27/98 del 3 aprile 1998. Entrambe in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. XV, n. 119.

atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Può richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti non conformi a legge.

La presente relazione viene resa nel rispetto dei criteri fissati dalla Sezione controllo enti per gli enti di grande rilevanza. Qualche indugio riepilogativo, sull'assetto organizzativo e sui fini, è motivato dalle innovazioni apportate dalla più recente normativa.

Per l'attività svolta dall'Istituto, si rinvia alle relazioni allegate ai bilanci. Verranno richiamate, anche a campione, le situazioni di particolare interesse ai fini del controllo.

2. ATTI NORMATIVI

L'INAIL è stato ridisciplinato con Decreto Legislativo, n. 479, del 30 giugno 1994 (G.U. n. 178 del 1° agosto 1994).

Con D.P.R., n. 367, del 24 settembre 1997, è stato emanato il relativo Regolamento di attuazione.

Per taluni rinvii e collegamenti con il Decreto Legislativo n. 479/94, va ricordata la legge 9 marzo 1989, n. 88, che aveva già provveduto alla ristrutturazione di questo Istituto e dell'INPS.

Di rilievo è il Decreto Legislativo, n. 29, del 3 febbraio 1993 e successive modificazioni e integrazioni - che saranno richiamate nel corso della relazione - che contiene norme per la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. Significativa la separazione tra Organi di governo - che definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare e ne verificano la realizzazione - e i Dirigenti, ai quali spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri

di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati.

Il predetto Decreto ha anche istituito i Nuclei di valutazione o Servizi di controllo interno i cui compiti sono stati da ultimo definiti con il ricordato Decreto Legislativo, n. 286, del 30 luglio 1999 in occasione del riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni.

3. FINI ISTITUZIONALI

a) L'assicurazione obbligatoria

Il fondamento della risarcibilità dell'infortunio venne ricercato all'inizio nella responsabilità extracontrattuale del datore di lavoro, per fare, poi, ricorso alla responsabilità contrattuale allorché, con l'approvazione del codice del 1865, furono integrati i contratti estendendo gli obblighi dell'imprenditore fino ad assicurare l'operaio nel normale svolgimento della propria attività lavorativa.

Anche questo principio, però, veniva meno se l'imprenditore — sul quale incombeva l'onere della prova — dimostrava di avere impiegato l'ordinaria diligenza per evitare l'infortunio. La questione fu avviata a soluzione solamente quando la dottrina elaborò la c.d. teoria del rischio professionale, che considera gli infortuni lavorativi come una condizione inevitabile dell'esercizio dell'impresa (che ne diventa così la sola e vera cagione), per cui risulta altrettanto giustificato che la medesima industria che trae vantaggio dal lavoro sopporti anche l'onere di detti infortuni.

Questa concezione, basata sulla considerazione che in molti casi l'infortunio si verifica senza colpa né dolo delle parti, venne accolta dal legislatore nella legge n° 80 del 17 marzo 1898, che istituì l'assicurazione obbligatoria degli operai per gli infortuni sul lavoro, facendo carico al datore di lavoro l'obbligo di contrarre l'assicurazione, nonché quello di corrispondere il premio.

Lo stesso principio venne più tardi ripreso e riaffermato anche dalle successive leggi infortuni quali il D.L. 23/8/17, n° 1450 per il settore agricolo, il R.D. 17/8/35, n° 1765 per l'assicurazione delle malattie professionali e dalla legge 20/2/58, n° 93 di introduzione dell'assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive.

L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, infine, così come intesa oggi alla luce del D.P.R. 30/6/65, n° 1124 e successive modificazioni ed integrazioni, comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni. La tutela delle malattie professionali non è autonoma rispetto a quella degli infortuni, ma supplementare, nel senso che l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali opera solo a condizione che sussista l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni: non esistono, cioè, lavoratori assicurati solo contro le malattie professionali.

b) Le prestazioni assicurative

Le principali prestazioni dell'Ente consistono nella corresponsione di indennità temporanee, di rendite per inabilità permanente ed ai superstiti in