

Determinazione n. 86/2009**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza dell'11 dicembre 2009;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 2008, 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 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 2008;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 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;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2008 – corredati 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.

L'ESTENSORE

f.to Francesco Battini

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL),
PER L'ESERCIZIO 2008*

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE ISTITUZIONALE.
– 2. ORGANI, ORGANIZZAZIONE E PERSONALE. – 2.1. Organi. –
2.2. Organizzazione. – 2.3 Personale. – 3. ATTIVITÀ ISTITU-
ZIONALE. – 3.1. Il quadro normativo. – 3.2. La gestione dei
rapporti assicurativi. – 3.2.1. Il portafoglio aziende ed as-
sicurati. – 3.2.2 Infortuni sul lavoro. – 3.2.3. Malattie pro-
fessionali. – 3.2.4. Prestazioni di carattere economico
erogate agli assicurati. – 3.3. L'assistenza sanitaria e riabi-
litativa. – 3.3.1. Prestazioni diagnostiche e curative per gli
infortunati sul lavoro. – 3.3.2. Prestazioni riabilitative *post*
infortunio per il recupero della capacità lavorativa. – 3.3.3.
Interventi per la fornitura di protesi. – 3.3.4. Assistenza ai
meno abili. – 3.4. Interventi per la sicurezza e la preven-
zione degli infortuni nei luoghi di lavoro. – 3.4.1. Preven-
zione. – 3.4.2. Finanziamento dei progetti attinenti alla
sicurezza nei luoghi di lavoro (articolo 23 del decreto le-
gislativo n. 38 del 2000). – 3.4.3. Reinserimento nel mon-
do del lavoro (articolo 24 del decreto legislativo n. 38 del
2000) e progetti di adeguamento igienico-sanitario di isti-
tuti scolastici. – 4. I RISULTATI DELLA GESTIONE. – 4.1. Pre-
messa. – 4.2. La gestione finanziaria di competenza. –
4.3. I dati della gestione agricoltura. – 4.4. I dati della ge-
stione industria. – 4.5. I dati della gestione dei medici ra-
diologi e degli infortuni in ambito domestico. – 4.6. La
gestione dei residui, il conto di cassa e la situazione am-
ministrativa. – 4.7. I risultati economico ed il problema
della copertura delle riserve tecniche. – 4.8. Gli indici di
bilancio. – 5. NOTAZIONI CONCLUSIVE.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione, la Sezione controllo enti della Corte dei conti riferisce al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sulla 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 2008, tenendo anche conto dei più importanti eventi istituzionali verificatisi successivamente, nel corso del 2009.

La relazione precedente (determinazione n. 19/2009 della Sezione controllo enti) ha riguardato la gestione degli esercizi 2006 e 2007 ma ha tenuto anche conto degli eventi verificatisi nel 2008 ed è stata pubblicata in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI legislatura, doc. XV, vol. n. 87.

Nel ripetere valutazioni preliminari in tale sede espresse, può dirsi che l'INAIL è uno dei tre maggiori enti del comparto previdenziale ed i suoi bilanci prendono in considerazione entrate contributive per circa 9,5 miliardi di euro, riferibili a più di 3 milioni di aziende assicurate. Il personale dell'Istituto in servizio si aggira sulle 11.500 unità (oltre 10.800 a tempo indeterminato), laddove la sua organizzazione si articola, al centro, in undici Direzioni centrali, sei "Consulenze" professionali, tra cui l'Avvocatura generale e la Sovrintendenza medica, e tre tecnostrutture, oltre che in alcuni Uffici di supporto e Uffici specialistici (Servizi) nell'ambito delle Direzioni centrali. Sul territorio, l'INAIL agisce tramite Direzioni regionali, la maggior parte delle quali affidate a Dirigenti generali, al loro interno strutturate in Uffici, per lo più di livello dirigenziale, e Consulenze; ma sul territorio agiscono anche Sedi locali, di norma a carattere provinciale e Centri specialistici.

Può altresì confermarsi, soprattutto in relazione a quanto poi si riferirà in ordine a progettate estensioni dell'attività dell'Ente, che la diffusione sul territorio di strutture e di personale anche specialistico ed il livello di informatizzazione dei servizi rendono l'INAIL in grado, sotto il profilo organizzativo, di assumere compiti nuovi e aggiuntivi rispetto alla sua istituzionale vocazione assicurativa.

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"), ed è soggetto al

controllo "esterno" della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958, attuativa dell'art. 100 della Costituzione. Ai sensi dell'art. 12 della legge stessa, un magistrato della Corte, delegato dalla Sezione al controllo, può assistere alle riunioni degli organi collegiali di vertice (Consiglio di amministrazione, d'ora in avanti CdA, e Consiglio di indirizzo e vigilanza, d'ora in avanti CIV) 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. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE ISTITUZIONALE

1. Da chi intendesse in pochi tratti riassumerne ruolo e prospettive, l'INAIL potrebbe definirsi Ente previdenziale prioritariamente assicurativo, ma ormai stabilmente votato ad estendere la propria attività, stante anche l'esubero costante delle entrate contributive rispetto alle spese istituzionali, non soltanto nella prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, ma anche nella direzione di una tutela "integrata" dell'infortunato, comprensiva di interventi sanitari e riabilitativi.

Negli ultimi anni, ed anche nel 2008 e nello scorcio di 2009 cui si riferisce questa relazione, tutti i documenti programmatici dell'Ente hanno ribadito tali obiettivi di fondo - del resto parzialmente avvalorati, come presto si vedrà, da dichiarazioni governative ed innovazioni normative - ad essi tuttavia aggiungendo sia la richiesta di potenziare l'autonomia dell'Ente nel settore degli investimenti, onde elevare la bassa redditività del patrimonio e coprire costi destinati altrimenti a scaricarsi sulle generazioni future, sia la segnalazione di una conclamata insufficienza di talune prestazioni sociali e l'esigenza, in prospettiva, di sopperire ad essa con interventi legislativi.

La Corte dei conti, pur nella consapevolezza che ad essa non competono valutazioni sul merito delle scelte politiche, si è espressa e si esprime assai favorevolmente sugli scenari così tracciati, di alta ed innegabile valenza sociale, ma non può fare a meno di raccomandare prudenza nella valutazione dei costi aggiuntivi implicati, nella considerazione soprattutto che la presunta "ricchezza" delle risorse dell'Ente è contraddetta, almeno temporaneamente, da situazioni di disavanzo patrimoniale e disavanzo attuariale che devono prioritariamente essere affrontate.

Assume particolare rilievo, a questo fine, la disamina dei risultati della gestione del 2008, ma soprattutto, al di là di questi - poco significativi, come poi si dirà, per il peso esercitato da alcuni fattori straordinari - la valutazione della effettiva situazione economico-finanziaria dell'Istituto a fronte dei suoi compiti istituzionali.

2. I risultati della gestione INAIL desumibili dal rendiconto 2008 sono per taluni aspetti assai meno favorevoli di quelli ottenuti negli esercizi precedenti

perché fortemente influenzati, quanto al profilo economico-patrimoniale, dagli esiti del ridimensionamento del tasso di attualizzazione, passato, nel 2008, dal 4,5% al 2,5%.

Su tale riduzione e sulle sue conseguenze la Corte si è a lungo soffermata nella precedente relazione, dando atto che essa merita d'essere definita operazione doverosa di trasparenza, non soltanto per aver avvicinato il tasso alla effettiva redditività del patrimonio INAIL, che pur tuttavia resta ancorata a livelli percentuali nettamente inferiori, ma anche per aver portato così alla luce una quota del disavanzo attuariale (ed anche patrimoniale) anteriormente latente.

Gli effetti *una tantum* dell'operazione stessa (rivalutazione delle riserve tecniche nel loro complessivo ammontare) si sono scaricati sul solo 2008, mentre l'aggravio ulteriore degli esercizi successivi risulterà assai minore, riguardando unicamente il calcolo della quota annuale degli introiti da accantonare aggiuntivamente nelle riserve, quota che da importi precedentemente di poco superiori ai 200 milioni di euro si stabilizzerà presumibilmente, secondo calcoli dell'Istituto, sulla cifra di 440-460 milioni di euro annui (430 secondo il preventivo 2009).

E' pertanto comprensibile che l'esercizio 2008 si sia chiuso, come d'altronde previsto, con un disavanzo economico (- 3.346 milioni di euro), apparentemente in contrasto con i forti avanzi degli anni precedenti (+796 milioni nel 2006 e +1.593 milioni nel 2007), ed anche con un disavanzo patrimoniale (- 2.498 milioni), dopo l'avanzo (+847 milioni) raggiunto infine nel 2007 dopo una lunga e decrescente serie di saldi negativi.

Considerato, tuttavia, che ambedue i citati disavanzi risultano di importo minore rispetto all'impatto straordinario (5.765,5 milioni di euro) subito dai conti di carattere economico-patrimoniale, è consentito rilevare che, al netto dell'impatto stesso, il conto economico avrebbe esposto un avanzo di oltre 2,4 miliardi, nettamente superiore a quelli degli esercizi precedenti, ed il conto del patrimonio un saldo attivo di oltre 3 miliardi di euro.

Seppur per un importo inferiore a quelli computati nei due precedenti esercizi (517 milioni di euro nel 2007, ma 1.224 milioni nel 2006), il risultato economico del 2008 è stato anch'esso peggiorato, d'altronde, dall'appostamento nel passivo di un fondo svalutazione crediti (410 milioni) finalizzato a compensare i rischi di inesigibilità dei residui attivi concernenti contributi agricoli riscossi, per conto dell'INAIL, dall'INPS.

Considerato che i crediti relativi non si prestano ad essere eliminati fin tanto che essi risultino iscritti tra i residui attivi del bilancio INPS, la prassi adottata dall'Ente non appare censurabile. Osserva però la Corte, al riguardo, che il mantenimento nei conti finanziari di residui attivi assai probabilmente destinati alla radiazione (dei due miliardi di resti riguardanti i contributi agricoli in questione, circa un miliardo si riferisce a crediti anteriori al 2000) può teoricamente alterarne la rappresentazione degli equilibri. Può anche al riguardo notarsi che tale rischio è evitato dalle norme contabili concernenti gli enti locali, ai quali il d.P.R. n. 194 del 1996 (art. 6, lett. a, n. 10), chiede di iscrivere un fondo svalutazione crediti anche nel preventivo finanziario.

3. Gli effetti *una tantum* della riduzione del tasso di attualizzazione non hanno influito invece sui dati del conto finanziario, che espone, anzi, un avanzo gestionale di 3.173 milioni di euro (1.409 milioni nel 2006 e 2.254 nel 2007), con un miglioramento rilevante dell'avanzo di amministrazione passato da 15.103 milioni a 22.484. In forte attivo, come ormai d'uso, è anche il conto di cassa, che chiude l'esercizio con un avanzo di circa 2,3 miliardi di euro e con un fondo di cassa – in parte preponderante "congelato" in conti infruttiferi della Tesoreria di Stato – giunto a commisurarsi in 14.632 milioni di euro.

L'accrescersi, rispetto al 2007, dell'avanzo di competenza è per metà dovuto alle maggiori entrate istituzionali e per metà all'azzeramento, in sostanza, degli impegni per acquisto e riparazioni di immobili. Ma il risultato eccezionale verificatosi in termini di avanzo di amministrazione è conseguenza, invece, di un altro rilevante fattore straordinario e cioè la radiazione, per ben 4,4 miliardi di euro, dei residui (passivi) di stanziamento connessi a precedenti piani di impiego (art. 2, commi 488 ss., della legge finanziaria 2008), radiazione per contro "neutra", quanto al profilo economico-patrimoniale, perché correttamente compensata dalla corrispondente eliminazione, nell'attivo dei relativi conti, del valore stimato per gli immobili in costruzione.

Ulteriormente diversi sono poi gli effetti di tale complessa operazione sugli equilibri attuariali, perché, come si vedrà poi, una quota pari al 60% del valore degli immobili in costruzione era conteggiabile, secondo consolidati (ma non condivisi dalla struttura) avvisi del Nucleo di valutazione strategica (di qui in poi Nuvacost), a copertura delle riserve tecniche, di tal ch  la soppressione della

posta può aver prodotto un aggiuntivo (e notevole) peggioramento del disavanzo attuariale.

Può in conclusione dirsi che i risultati del 2008 sono fortemente ed eccezionalmente influenzati da due rilevanti eventi straordinari, la riduzione del tasso di attualizzazione e l'azzeramento dei residui di stanziamento relativi a pregressi piani di investimento. E che, soprattutto tali eventi, ma anche fattori aggiuntivi, hanno altresì concorso a divaricare nel 2008 i risultati finanziari da quelli economici, giacché la riduzione del tasso di attualizzazione ha straordinariamente appesantito il conto economico e lo stato patrimoniale, ma non ha inciso sul conto finanziario, mentre, al contrario, l'avanzo di amministrazione si è soprattutto giovato della radiazione dei residui di stanziamento, neutrale, invece, sotto il profilo economico. Nella stessa direzione, d'altra parte, anche se con una cifra assai minore, ha agito l'appostamento di risorse in un fondo di svalutazione crediti con effetti soltanto economico-patrimoniali.

Tutto ciò porta in ogni caso a sottolineare la peculiarità, o "straordinarietà" dell'esercizio in questione, che apre una serie di conteggi annuali decisamente differenziata rispetto ai dati precedenti, ma che neppure è idoneo a costituire base di raffronto per i gli esercizi successivi, come potrà invece accadere, almeno in parte, per il 2009.

Al riguardo può essere utile riferire, in ogni caso, che il pre-consuntivo 2009 attesta un avanzo economico di quasi 1.500 milioni e un disavanzo patrimoniale più che dimezzato (-1.019 milioni), laddove le previsioni per il 2010, secondo la proposta del Commissario straordinario all'esame del CIV, quantifica l'avanzo economico in 1.391 milioni e stima compiuto il riassorbimento del disavanzo patrimoniale, con un dato, anzi, positivo per 372 milioni.

4. Nella precedente relazione la Corte ha espresso la convinzione che per un Ente come l'INAIL, prevalentemente assicurativo, il risultato che meglio d'ogni altro costituisce il termometro del suo stato di salute, in quanto espressivo di una visione dinamica e non statica della situazione economico-finanziaria, riguarda l'equilibrio finanziario attuariale.

E' questo, d'altra parte, l'unico dato su cui può valutarsi l'idoneità dell'organismo a fronteggiare i rischi cui l'espone la propria vocazione assicurativa e ad evitare ch'essi, per contro, gravino sulle generazioni future.

Deve in tale ottica ritenersi indispensabile, conseguentemente, che non tanto le scelte gestionali, quanto, soprattutto, quelle politiche che riguardano il comparto previdenziale, tengano debitamente conto che la necessitata riduzione del tasso di attualizzazione, nel fare emergere, come prima si diceva, una quota di disavanzo anteriormente latente, ha ampliato notevolmente il divario tra le riserve tecniche, occorrenti a bilanciare i costi connessi alla gestione futura delle rendite assentite, e la parte del patrimonio dell'Ente catalogabile quale copertura delle riserve medesime.

L'insufficienza delle coperture, inoltre, può ritenersi anche aggravata, come si è dianzi rilevato, dalla eliminazione, dall'attivo patrimoniale, degli immobili in costruzione, il cui valore, al 60%, era secondo il Nuvacost calcolabile tra le poste costituenti copertura delle riserve.

Nel conto del patrimonio del 2008 le riserve tecniche, al lordo anche della copertura di indennità in corso per inabilità temporanee e degli indennizzi per danno biologico, sono calcolate pari a 24.964 milioni di euro (erano 19.201,5 nel 2007) e, secondo i criteri di calcolo adottati dal Nuvacost - che non computa tra le coperture gli immobili ad uso strumentale, perché non riferibili alle sole gestioni interessate dalla necessità di riserve tecniche - oltre un terzo di tale importo deve ritenersi privo di copertura. La quota scoperta sarebbe stata in ogni caso vicina al quarto senza l'impatto della legge finanziaria 2008.

Dai dati per contro forniti dalla Direzione generale, che non conteggiava tra le coperture il valore (al 60%) degli immobili in costruzione, ma conteggia, invece, anche il valore degli immobili strumentali (2.045,2 milioni di euro), le riserve sono calcolate in 24.196 milioni (a fronte delle sole rendite), le coperture in 19.336 milioni, con una quota scoperta pari ad un quinto (20,1%), come emerge dalla seguente **tabella**.

CONSISTENZE PATRIMONIALI A GARANZIA DELLE RISERVE TECNICHE AL 31/12/2008 – MILIONI DI EURO
(INDIVIDUATE E VALUTATE SECONDO LA METODOLOGIA ADOTTATA ISTITUZIONALMENTE DALL'INAIL)

DISPONIBILITÀ LIQUIDE (1)	14.632,30
CREDITI FINANZIARI	795,70
INVESTIMENTI MOBILIARI	181,10
IMMOBILI	
AD USO STRUMENTALE (2)	2.045,20
AD USO LOCAZIONE (2)	1.460,10
IN COSTRUZIONE E AREE EDIFICABILI	221,80
TOTALE	19.336,20

(1) Compresi 14.502 milioni di euro depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

(2) A valori di mercato (valutazioni effettuate dalla Consulenza tecnica edilizia).

Al riguardo, da un punto di vista formale, la Corte osserva anzitutto che la rilevanza prioritaria che è da attribuire al rapporto tra riserve e coperture meriterebbe una più trasparente e sottolineata evidenziazione nella documentazione di bilancio – se non anche nel bilancio stesso, attraverso appositi ed autorizzati accantonamenti - nelle comunicazioni istituzionali e nella programmazione dell'Ente, e che soprattutto esplicitati - e guidati, o almeno avvalorati dai Ministeri vigilanti - dovrebbero essere i criteri di computo delle coperture, resi soprattutto ambigui, come si è visto, dalla difficoltà di stabilire quali poste del patrimonio immobiliare dell'Istituto possano offrire garanzia e, in attesa della informatizzazione degli inventari, quale ne sia il valore effettivo di mercato.

Notazione, questa, che si riallaccia alla raccomandazione espressa in occasioni precedenti di ovviare a zone di opacità tuttora riscontrabili nella gestione.

Ma, dando peso maggiore alla sostanza, è importante considerare che il venir meno degli immobili in costruzione (che secondo il Nucleo contribuivano, al 60% del valore, alla copertura delle riserve), ha comunque acuito l'abnorme tasso di liquidità cui il patrimonio dell'Ente è condannato da una normativa che, ad avviso della Corte, non sembra trarre le dovute conseguenze dalla natura assicurativa dell'Istituto.