

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO**

**SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

—————

**PROCEDURA INFORMATIVA  
SULLA RIFORMA PENSIONISTICA E SULLA COERENZA  
DEL SISTEMA PREVIDENZIALE CON LE LINEE  
DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA**

15° Resoconto stenografico

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997**

—————

**Presidenza del Presidente Michele DE LUCA**

—————

## INDICE

### **Audizione del presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) su taluni problemi della tutela del lavoro**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> .....	Pag.	MAGNO ( <i>Presidente INAIL</i> ).....	Pag.
DUILIO ( <i>Pop. Dem.-L'Ulivo</i> ) .....			
GASPERONI ( <i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i> ) .....			

*Interviene l'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), accompagnato dal dottore Sebastiano Calabrò del Coordinamento politiche istituzionali dello stesso Istituto.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna verrà redatto e pubblicato, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Comunico inoltre che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, ho richiesto a nome della Commissione l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal Regolamento, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

**Audizione del presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) su taluni problemi della tutela del lavoro**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Pietro Magno, presidente dell'INAIL – al quale do il benvenuto a nome della Commissione – in relazione a taluni problemi concernenti la tutela del lavoro.

La tematica, indicata genericamente, necessita di una specificazione in apertura. Tutto nasce da una cortese lettera del professore, che nel ricevere la nostra relazione sul sistema pensionistico ha espresso un apprezzamento positivo ed ha indicato l'opportunità di approfondire, in questa sede, alcune idee provenienti anche dalla «relazione Smuraglia», redatta a conclusione dell'indagine conoscitiva di un Comitato bicamerale sul tema della sicurezza e dell'igiene nel lavoro. Si tratta di una relazione complessa, molto interessante e dalla quale è possibile trarre diversi spunti di riflessione.

Inizio con una provocazione culturale rivolta al nostro ospite, che ringrazio per la sua partecipazione. Si prospetta la necessità di immaginare un nuovo ruolo per l'INAIL che, in base al principio «meglio prevenire che indennizzare», da istituto con funzioni esclusivamente indennitarie dovrebbe trasformarsi in istituto volto essenzialmente alla prevenzione, sviluppando in tal modo aspetti già presenti nel suo «DNA», realizzando obiettivi, sia organizzativi che funzionali, assolutamente nuovi.

Scopo dell'audizione pertanto è approfondire il nuovo profilo dello Stato sociale, visto non più soltanto in un'ottica indennitaria, ma anche promozionale della salute e dell'igiene nel lavoro.

Do pertanto la parola al professor Magno.

*MAGNO.* Sono grato al presidente De Luca per questa convocazione che mi permetterà di esporre alcune idee (personali, ma in sostanza condivise anche dal consiglio di amministrazione dell'INAIL) su quella che potrebbe diventare la funzione complessiva dell'istituto nell'ottica di una moderna evoluzione del modello assicurativo di tutela degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

L'idea nasce da una considerazione di fondo. La tutela del lavoratore deve essere divisa in due categorie e di fatto, nella realtà, *in rerum natura*, appare divisa in due grandi settori: tutela del lavoratore in assenza di lavoro, cioè quando ha cessato di svolgere la propria attività per ragioni di età e di salute, indipendentemente dall'attività lavorativa svolta, o per ragioni occupazionali (il sistema che in modo sintetico si può definire pensionistico); tutela del lavoratore durante lo svolgimento dell'attività lavorativa in relazione ai rischi specifici che essa presenta.

Si tratta di due differenti forme di tutela che richiedono modalità e criteri di intervento diversi l'una dall'altra. La tutela del lavoro durante lo svolgimento dell'attività lavorativa trova fondamento, nel nostro ordinamento giuridico, in alcune norme della stessa Costituzione mentre, nel Trattato della Comunità europea, che costituisce per così dire il testo costituzionale dell'ordinamento europeo, si fonda in particolare sugli articoli 117 e seguenti che danno contenuto alla politica sociale comunitaria (recentemente modificati e integrati dal Trattato di Amsterdam, stipulato una ventina di giorni fa). Gli articoli della nostra Costituzione che si occupano della materia - e che mi permetto di richiamare rapidamente - sono: l'articolo 35, che sancisce il principio generale di tutela del lavoro; l'articolo 4, che prevede il diritto-dovere dei cittadini di svolgere l'attività lavorativa; l'articolo 32, concernente l'integrità fisica e la salute del cittadino; l'articolo 38, relativo al dovere dello Stato di mettere a disposizione dei cittadini, dei lavoratori infortunati o tecnopatici, mezzi adeguati alle loro esigenze di vita; l'articolo 41, che stabilisce implicitamente che la tutela del lavoro durante il suo svolgimento sia a carico del sistema produttivo. In questo articolo si sostiene che l'attività economica privata debba essere svolta senza ledere la salute e la sicurezza della persona, il che implicitamente comporta che il sistema produttivo privato, per quanto riguarda l'attività dei lavoratori, debba sostenere i relativi oneri. In particolare, l'articolo 38, penultimo comma, prevede che la tutela sia a carico dello Stato che deve provvedervi con propri organi o istituti da esso integrati. Quindi, curare la tutela del lavoratore durante lo svolgimento dell'attività lavorativa è un compito specifico dello Stato che si articola in diverse fasi corrispondenti alle norme costituzionali che ho citato.

Primo obbligo dello Stato è la prevenzione, ovvero evitare che si verificino eventi dannosi e ridurre, per quanto possibile, i rischi legati all'attività lavorativa. Detta attività di prevenzione è ricollegabile all'ar-

articolo 32 della Costituzione che prevede l'obbligo per lo Stato di tutelare l'integrità fisica e la salute del cittadino; obbligo che, in base al combinato disposto degli articoli 32 e 35 della Costituzione, diventa specifico e particolare rispetto ai lavoratori.

La fase successiva è l'apprestamento dei mezzi economici di soccorso nel caso in cui, nonostante la prevenzione posta in essere, l'evento dannoso si verifichi ugualmente. Nei paesi europei più vicini al nostro per cultura e tradizione quali Austria, Germania e Francia si ritiene che il sistema migliore per l'apprestamento di tali mezzi economici sia quello assicurativo, ritenuto più idoneo a fornire una copertura a prezzi contenuti o comunque sostenibili, consentendo tra l'altro di operare adattamenti a seconda delle necessità che si presentano.

Ulteriore fase, sempre nel caso in cui si verifichi l'evento, è costituita dalla cura (anche questa ricollegabile all'articolo 32 della Costituzione) e dalla riabilitazione. Il primo compito è affidato al Servizio sanitario nazionale, salvo alcune competenze spettanti all'Inail; il secondo, principalmente di competenza del Servizio sanitario nazionale, è stato in parte riattribuito all'INAIL grazie a recentissime leggi (mi riferisco alle leggi di accompagnamento alle leggi finanziarie 1996 e 1997). Il compito della prevenzione, infine, è stato in parte riaffidato all'INAIL grazie al decreto legislativo n. 242 del 1996.

L'ulteriore fase di tutela (ricollegabile all'articolo 4 della Costituzione che garantisce il diritto di ciascun cittadino a svolgere un'attività lavorativa) di riqualificazione professionale e di reinserimento nel mondo sociale e del lavoro degli infortunati e dei tecnopatici è purtroppo oggi trascurata nel nostro paese. Nell'ordinamento comunitario si pone invece l'accento sulla fase di prevenzione mentre sono lasciate alla competenza degli Stati le altre fasi di tutela del lavoro; ciò per la difficoltà di emanare norme omogenee in presenza di sistemi assai diversi esistenti nell'ambito della stessa Comunità europea.

Il quadro di fondo su cui abbiamo ipotizzato di costruire il modello dell'Istituto è basato sulle attuali necessità e su quelle che si presenteranno in futuro: un modello, cioè, che deve considerare la tutela del lavoro come funzione unitaria - perchè ciascuna di queste fasi rappresenta una funzione unica di tutela del lavoro -, alla base della quale è opportuno prevedere un unico ente che coordini le diverse competenze, oggi forse eccessivamente frammentate, allo scopo di avere una efficace tutela del lavoro.

La prevenzione oggi è svolta prevalentemente dalle unità sanitarie locali (o dalle aziende sanitarie locali, come oggi si dovrebbero forse più correttamente chiamare). A mio parere, nel settore della prevenzione è necessario fare una distinzione netta tra l'attività di vigilanza, quella ispettiva, e quella di sostegno ai datori di lavoro: difficilmente, infatti, si è ben accolti se ci si presenta al datore di lavoro con il blocchetto delle multe e altrettanto difficilmente è poi accettata l'attività di sostegno che si propone. Quindi è opportuno, a mio parere, operare una distinzione di competenze tra attività di vigilanza assegnata alle Asl e attività di supporto assegnata all'INAIL, all'ISPESL o all'Istituto di medicina del lavoro. Sarebbe bene però che tale distinzione fosse meglio precisata e si

sottraesse sia agli ispettori dell'INAIL sia a quelli dell'ISPESL o dell'Istituto di medicina del lavoro e di medicina sociale l'obbligo di presentare denuncia nel caso si riscontrasse una violazione delle norme di legge; questo compito, infatti, vanifica la possibilità di svolgere attività di sostegno, tesa all'applicazione delle norme di prevenzione, nei confronti dei datori di lavoro.

Per quanto riguarda le cure, in passato l'INAIL - come è noto - disponeva di una catena di strutture ospedaliere specializzate (i famosi CTO). Non mi stanco a tale proposito di ripetere un aneddoto che mi ha riferito il professor Condorelli quando, ricoprendo allora la carica di sottosegretario di Stato per la sanità, durante un convegno in Canada si sentì dire da alcuni illustri esponenti della medicina internazionale che in Italia vigeva un modello insuperabile di assistenza ai lavoratori infortunati, costituita appunto dalla catena specializzata degli ospedali INAIL; in particolare, quello di Firenze era considerato l'ospedale più avanzato e più moderno d'Europa. Purtroppo, questa catena è stata sciolta e distrutta ed il professor Condorelli mi disse che di fronte a tali osservazioni non ebbe il coraggio di dire che questo sistema di tutela dei lavoratori (si tenga presente che tra l'altro godevano di questa catena di ospedali anche i comuni cittadini) era stato smantellato.

Ho detto questo perchè un ente pubblico come l'INAIL potrebbe ancora oggi svolgere come in passato una funzione particolare nel settore della cura, non come sostituto del sistema sanitario nazionale come qualcuno teme, ma ad integrazione dello stesso, colmando determinate lacune esistenti ed individuando, magari, dei settori specifici di intervento, in cui l'Istituto potrebbe svolgere una particolare attività, come particolare può e deve essere l'attività di ricerca che l'Istituto svolge nel settore.

Vi sono a questo proposito numerose iniziative in corso, alle quali farò cenno successivamente, su centri per lo studio e l'approfondimento delle problematiche relative agli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali. Nel settore della riabilitazione, in particolare, l'Istituto può svolgere una funzione di grande rilievo considerata la carenza dell'attuale sistema pubblico. A questa carenza potrebbe sopperire l'INAIL che ha, tra l'altro, mezzi economici sufficienti per farlo (mi soffermerò successivamente sul profilo economico). Infine, l'Istituto potrebbe svolgere un'attività particolare nel settore della riqualificazione professionale. Anche questa attività, nel passato svolta dall'Istituto, gli è stata poi sottratta ed oggi è trascurata. È un grave errore non pensare alla formazione ed alla qualificazione degli invalidi sul lavoro allo scopo di inserirli nel mondo sociale e lavorativo poichè ciò comporterebbe, tra l'altro, una minore spesa da parte dello Stato: reinserire nel mondo lavorativo gli invalidi significherebbe, infatti, non dovere più erogare ad essi una rendita esclusivamente passiva. È questa una funzione di particolare importanza che l'Istituto potrebbe svolgere grazie all'utilizzo di centri specializzati in tale settore. Bisognerebbe inoltre modificare la normativa oggi vigente sul collocamento obbligatorio: l'invalido inviato presso un datore di lavoro è male accolto nel 90 per cento dei casi, costituendo molto spesso un onere per lo stesso datore di lavoro. Bisogna invertire

tale tendenza prevedendo, da un lato, degli incentivi per il datore di lavoro che accoglie l'invalide e, dall'altro, rendendo gli invalidi capaci di svolgere un'attività proficua ed utile al punto da rendere conveniente per gli stessi datori di lavoro acquisirli nel proprio organico. È opportuno, quindi, individuare le attività che gli invalidi sia in grado di svolgere e qualificarli in quel settore. Dico questo perchè è capitato recentemente il caso di un invalido, affetto da allergie (dermatite e così via), avviato presso un'impresa di pulizie dove avrebbe dovuto usare detersivi; è chiaro che non poteva svolgere quell'attività, con tutte le implicazioni che ne conseguono.

Ecco il quadro generale entro il quale l'INAIL potrebbe svolgere un'attività di importanza fondamentale, coordinando tra l'altro le attività di tutti quegli enti che si interessano della tutela del lavoro e che attualmente svolgono la loro attività ciascuno per proprio conto senza un coordinamento ed una omogeneizzazione di interventi.

Occorre mantenere la copertura assicurativa - e non potrebbe essere altrimenti in quanto lo prevede anche la Costituzione -, ma esistono problemi particolari, come ad esempio quelli relativi al danno biologico, ai quali occorre dare soluzione. La Corte costituzionale ha riconosciuto da cinque o sei anni il diritto all'indennizzo per il danno biologico, ma non è stata varata ancora una normativa a riguardo. L'INAIL ha cercato di promuovere un'iniziativa legislativa nominando delle commissioni che hanno elaborato schemi di disegni di legge che sono stati proposti all'attenzione del Ministero del lavoro. Dobbiamo pensare ad una base minima di tutela perchè l'espressione «mezzi adeguati» dell'articolo 38 della Costituzione non significa il risarcimento del danno bensì la previsione di strumenti, non solo economici, per provvedere all'assistenza del lavoratore infortunato o tecnopatico, strumenti che possono essere inferiori o superiori dal punto di vista economico al danno effettivamente subito.

Il concetto del danno deve essere regolato da norme di diritto civile e l'intervento economico dell'INAIL deve essere un intervento sostenibile: l'espressione «mezzi adeguati» del già citato articolo 38 della Costituzione significa anche questo e la stessa Corte costituzionale ha espresso il concetto secondo cui lo Stato deve intervenire nel settore previdenziale nei limiti in cui il sistema lo consente. La copertura del residuo danno eventuale può essere lasciata alla previdenza integrativa delle compagnie di assicurazione private oppure affidata all'INAIL stesso che, in regime di concorrenza con le compagnie private, può svolgere un'attività importante anche in tale settore.

Detto ciò in modo molto sintetico, riepilogo le iniziative che l'INAIL ha intrapreso in vari settori a partire dal 1995 per poi dar conto della situazione economica dell'Istituto, affinché sia chiaro che le attività che ho richiamato possono essere svolte dall'INAIL senza oneri a carico dello Stato. Nel settore della prevenzione l'INAIL è l'unico ente in possesso di una banca dati, accumulati in decenni di attività; in materia di infortuni e di malattie l'Istituto ha sottoposto a revisione la propria banca dati, adeguandola agli *standards* europei in modo da poter dialogare con gli archivi elettronici degli altri paesi della Comunità eu-

ropea. Detta banca potrebbe essere completata con i dati relativi alle invalidità civili, settore nel quale l'INAIL potrebbe svolgere una funzione rilevante: si potrebbe ipotizzare un assolvimento da parte dell'Istituto della tutela del lavoratore contro gli eventi dannosi indipendenti dall'attività lavorativa svolta. Si tratta in fin dei conti sempre di un'attività assicurativa che potrebbe essere utilmente collegata all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, mantenendo naturalmente ben distinte le due fattispecie. Ciò consentirebbe la riduzione di oneri impropri perchè l'esistenza di un unico sistema di controlli, di esami e di accertamenti medico-legali (l'Istituto ha una particolare competenza pluridecennale in materia) permetterebbe dei risparmi di spesa notevoli. L'Istituto ha già programmato in via sperimentale una carta sanitaria del lavoratore. Si tratta di un tesserino, della dimensione di una carta di credito, in cui potranno essere inseriti tutti i dati relativi alla situazione sanitaria del lavoratore, che consentirà, in caso di necessità, di realizzare gli interventi più opportuni a tutela della sua incolumità fisica. Tale supporto sanitario potrebbe essere esteso successivamente anche ai cittadini non assicurati dall'INAIL.

Abbiamo svolto una notevole attività nel campo della formazione e dell'informazione, come previsto dal decreto legislativo n. 242 del 1996, effettuando corsi di formazione per i consulenti in materia di sicurezza del lavoro. Alcuni corsi, soprattutto nel Mezzogiorno, sono stati finanziati dalla Comunità europea. A Firenze esiste un centro di formazione (Villa Lemmi, una bellissima villa del '700) a cui è stato dato un particolare indirizzo nel settore della prevenzione. Stiamo realizzando a Napoli, in modo da coprire tutto il territorio nazionale, un altro centro di formazione con particolare indirizzo nel settore della prevenzione, recuperando Villa Bandini a Capodimonte, una nostra proprietà che versava in stato di abbandono.

A Como, presso Villa Giovio (un'altra villa settecentesca abbandonata e di proprietà dell'Istituto che in passato ospitava un centro di residenza per anziani), stiamo progettando, insieme alla regione Lombardia e al Politecnico di Milano ed in collegamento con la Comunità europea, la realizzazione di un centro per lo studio delle malattie professionali e dell'eziologia degli infortuni sul lavoro. Detto centro dovrebbe avere ramificazioni sul territorio nazionale al fine di creare una rete di indagine e di controllo in grado di fornire una mappa completa dei rischi sul territorio e delle cause che provocano gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la cui conoscenza è fondamentale per stabilire le azioni da porre in essere affinché questi fenomeni si riducano o vengano eliminati. Questa struttura sarà aperta alla collaborazione di altri istituti, in particolare universitari, ma anche d'altro tipo, pubblici e privati, specializzati nel settore. In particolare in questo centro si studierà il fenomeno delle malattie da lavoro della donna e del bambino perchè sorgono problemi di grande importanza quando la donna gestante svolge un'attività lavorativa a contatto con determinate sostanze (per esempio sostanze chimiche in lavorazioni agricole), ovvero lavora con videoterminali oppure è esposta a radiazioni. Questa materia è oggi completamente trascurata e l'INAIL sta studiando un progetto per colmare la lacuna. Na-

turalmente questa attività verrà svolta in collegamento con organismi europei, in particolare con i centri di Dublino e di Bilbao. Abbiamo organizzato tra l'altro numerosi convegni a livello scientifico e un commentario delle nuove disposizioni sulla prevenzione. Ai primi di settembre abbiamo svolto un Convegno sulla sicurezza in agricoltura (un settore complessivamente trascurato non solo a livello nazionale, ma anche europeo), dal quale è emersa la necessità di approfondire le problematiche specifiche del settore e l'opportunità di realizzare interventi legislativi. Inoltre abbiamo stipulato una serie di convenzioni con le università per studiare il fenomeno infortunistico sul territorio con l'intento di collegare tale attività a quella del nostro centro pilota di Como. Infine, allo scopo di tenere sotto controllo il problema della sicurezza del lavoro nelle grandi industrie, abbiamo posto in essere presidi sanitari per lo studio del fenomeno infortunistico presso la FIAT, negli stabilimenti di Melfi e Pomigliano d'Arco, mentre altri sono allo studio presso l'ENI e altre grandi aziende.

Altro problema, da affrontare anche a livello legislativo, è l'interconnessione tra attività lavorativa e ambiente, specialmente in agricoltura, a causa dell'inquinamento ambientale e dei grandi rischi industriali. Si tratta di un settore nel quale l'INAIL potrebbe svolgere una funzione importante, non solo di prevenzione e accertamento, ma anche di assicurazione; infatti, sarebbe opportuno coprire i grandi rischi industriali con una assicurazione obbligatoria, quanto meno di livello minimale.

Al fine di sollecitare i datori di lavoro all'attuazione delle norme di prevenzione abbiamo anche previsto incentivi particolari (riduzione sul premio da corrispondere all'INAIL ai sensi della vigente tariffa dei premi) per le piccole imprese e per l'edilizia. Siamo convinti che l'applicazione di dette norme, a lungo termine, sia conveniente per gli stessi imprenditori poichè la prevenzione riduce notevolmente gli oneri che i datori di lavoro devono sopportare in caso di infortunio. Basti pensare ad un artigiano-falegname che con una piccola spesa può applicare uno strumento di prevenzione alla sega circolare che potrebbe subire una condanna tale da fargli chiudere l'azienda se dovesse verificarsi un infortunio per la mancata applicazione di tale strumento. È lo stesso discorso di chi compra una Mercedes e spende 2 milioni l'anno di assicurazione contro il furto: sopporta un piccolo sacrificio per evitare di sopportarne uno grande in caso di furto.

Nel settore della riabilitazione l'INAIL, delle molte strutture sanitarie di cui era in possesso, ha conservato solo quella di Vigorso di Budrio, vicino Bologna. Si tratta di un Centro protesi (l'unico operante in Italia) che, per qualità di produzione, si colloca ai vertici mondiali, ma operando da quarant'anni ha bisogno ormai di essere ristrutturato non corrispondendo più alle esigenze di una moderna struttura sanitaria. Esso inoltre appare insufficiente perchè la lista di attesa per gli invalidi civili oggi raggiunge addirittura i due anni. Per tale ragione abbiamo aperto a Roma, in Via della Camilluccia, una succursale e i primi risultati conseguiti impongono già un ampliamento dei servizi offerti e delle dimensioni della struttura. È prevista anche l'apertura di un centro di riabilitazione protesica a Lamezia Terme per soddisfare non solo le neces-

sità dell'Italia meridionale, ma quelle di tutto il bacino del Mediterraneo. In collaborazione con la Scuola superiore universitaria Sant'Anna di Pisa è prevista la realizzazione a Lucca di un centro di ricerca robotica all'avanguardia in materia di protesi (al centro destineremo un edificio mediceo di nostra proprietà abbandonato da anni). Prevediamo di realizzare anche due strutture per la riabilitazione a Volterra e a San Valentino, vicino Chieti, entrambe gestite dall'istituto. In particolare, la struttura di San Valentino sarà destinata all'ergonomia, cioè allo studio della capacità lavorativa degli infortunati e degli invalidi al fine di un loro reinserimento nel mondo del lavoro sulla base delle capacità residue.

Nel settore della sanità, in base a quanto previsto dalla legge n. 662 del 1996, finanzieremo la realizzazione di un grande centro pediatrico ad Acerra, vicino Napoli. L'INAIL, pur non avendo funzioni specifiche volte alla tutela dei bambini, può svolgere investimenti nel settore socio-sanitario. La legge infatti consente all'istituto di promuovere investimenti ricavandone un reddito. D'altra parte si tratta di soldi dei lavoratori che l'INAIL ha accumulato e può ben investire anche nel settore pediatrico, sempre a beneficio dei lavoratori, trattandosi in definitiva dei loro figli. Infine, per fornire un efficiente servizio ai nostri assicurati, abbiamo aperto dei poliambulatori di cui potranno usufruire anche gli invalidi civili e i comuni cittadini.

Volevo terminare il mio intervento con un breve cenno alla situazione finanziaria dell'Istituto per spiegare come tutte queste attività vengano svolte senza gravare sullo Stato. L'INAIL, dopo oltre un decennio di gestioni passive, con il 1995, quindi con l'ingresso dei nuovi organi ai vertici dell'Istituto, ha invertito questa tendenza negativa chiudendo a quella data con un attivo di gestione di 557 miliardi; il 1996 si è chiuso con un attivo di gestione di 909 miliardi e anche il 1997 presenterà un attivo di gestione (e possiamo già prevedere che sarà consistente). Anche il passivo patrimoniale, che oggi ammonta a 20.000 miliardi, è in fase di decremento grazie ai nuovi investimenti. Tale passivo è dovuto alla mancata integrazione del patrimonio immobiliare, soprattutto per la necessità di soccorrere la gestione agricola che è sempre stata passiva. L'Istituto ha distolto parte dei fondi dagli investimenti per destinarli al settore agricolo: si consideri, infatti, che nel 1996 il passivo registrato in agricoltura ammonta a quasi 2.500 miliardi. Ciò non significa che l'Istituto abbia i conti in rosso, ma che soccorre l'agricoltura con gli avanzi delle altre gestioni, in particolare quelli del settore terziario, del commercio. L'INAIL è, d'altro canto, uno dei pochi enti pubblici, o meglio previdenziali, in attivo che non grava sulle casse dello Stato e che dispone di fondi piuttosto cospicui che vengono destinati alla Tesoreria: la raccolta dei contributi effettuata nel mese di febbraio di ogni anno (pari quest'anno a circa 10.000 miliardi) viene infatti depositata presso la Tesoreria, senza che a fine anno sia riconosciuto all'Istituto alcun interesse sul deposito. È del tutto evidente che, se queste stesse risorse fossero depositate presso una banca, a fine anno si otterrebbero parecchie centinaia di miliardi in più sul conto dell'Istituto: in particolare, l'Istituto elargisce circa 200 miliardi ogni anno al Servizio sanitario nazionale per

le cure che questo effettua in favore degli infortunati e dei tecnopatici e circa 35 miliardi all'INPS per l'attività di raccolta dei contributi agricoli unificati.

Anche questo problema dovrebbe quindi essere affrontato perchè, dopo quasi due anni dall'abolizione dello SCAU e del trasferimento della sua funzione all'INPS, non conosciamo ancora la nostra situazione di cassa in agricoltura in quanto l'INPS non ci ha ancora fornito i relativi dati: da una situazione infelice siamo andati così peggiorando. Ritengo, pertanto, che il dato passivo dell'agricoltura rappresenti un problema da affrontare a livello legislativo.

Per quanto riguarda i contributi elargiti dall'Istituto allo Stato quest'anno daremo circa 500 miliardi per contributi alle ex ENAOLI ed ex ENPI, destinati all'assistenza degli orfani dei lavoratori italiani ed alla prevenzione: se la prevenzione oltretutto deve essere effettuata dall'Istituto, come previsto a livello legislativo, non vi è motivo perchè esso continui ad erogare questo contributo di cui, tra l'altro, non è mai riuscito a sapere l'effettiva destinazione. Sarebbe opportuno che queste risorse rimanessero presso l'Istituto e fossero destinate ad attività di prevenzione che l'Istituto deve svolgere o ad attività di prevenzione che il legislatore vorrà a questo assegnare. Ciò vale anche per il contributo destinato all'assistenza degli orfani dei lavoratori italiani considerato che i circa 250 miliardi erogati ogni anno sono una cifra di gran lunga superiore alle effettive necessità. Anche questa somma, quindi, potrebbe essere recuperata e destinata ad attività di tutela del lavoro o comunque di maggiore utilità per la comunità.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Magno per l'ampia relazione grazie alla quale abbiamo potuto acquisire elementi di grande rilevanza sui vari settori d'intervento dell'INAIL ed in particolare sull'argomento oggetto della odierna discussione, ossia sul ruolo che l'INAIL svolge nell'assistenza per la prevenzione, per la cura e per la riabilitazione dei lavoratori.

I Commissari che intendono porre quesiti al presidente dell'INAIL possono intervenire.

DUILIO. Ringrazio il presidente, professore Magno, per l'illustrazione che consente, una volta tanto, di prendere atto della situazione di una realtà pubblica, i cui risultati di bilancio (ma non solo) risultano positivi. Anche una realtà pubblica, può, dunque, conseguire risultati positivi; il che può sembrare un dato di controtendenza rispetto alla moda culturale imperante oggi nel Paese. Penso che questo sia un dato significativo ed è giusto rimarcarlo.

L'attuale positiva situazione, peraltro, permette in modo più convincente di porre qualche domanda sul futuro, anche se prima vorrei speculare su alcune questioni emerse nella relazione. In primo luogo, vorrei domandare come mai i dati citati sulla situazione patrimoniale e sul conto economico dell'Istituto, peraltro molto positivi, risalgono al 1995 e non contemplano risultati più recenti, ad esempio del 1996, quando siamo alla fine del 1997.

Constato inoltre con piacere che il fenomeno degli infortuni sul lavoro è andato progressivamente diminuendo, presumo per svariate ragioni che, sia pure sinteticamente, vorrei che il Presidente riepilogasse. La riduzione, poi, è ancora più positiva se notiamo, come d'altronde emerge dai dati, che gli infortuni più gravi, quelli mortali in particolare, si sono ridotti in misura consistente.

Vorrei in definitiva capire se il fenomeno rilevato è dovuto ad un mero dato di trascinarsi della crisi economica e della conseguente minore quantità di infortuni complessivi, dunque anche di infortuni mortali, ovvero se quella prevenzione di cui il Presidente parlava, sia pure in assenza di un disegno organico e razionale, abbia già cominciato ad agire.

L'INAIL fronteggia il fenomeno degli infortuni sul lavoro conservando, sia pure all'interno di una realtà molto positiva quale quella illustrata, una filosofia di intervento ed una struttura sostanzialmente nazionale e centrale, per non dire centralizzata, in un contesto che culturalmente va nella direzione esattamente opposta. Dovendo parlare di futuro, tale questione dovrebbe, pertanto, essere oggetto di ulteriori riflessioni. In particolare, sono interessato a sapere come pensa l'Istituto di conciliare l'esigenza di uniformità a livello nazionale, che pure credo bisogna conservare, con un'azione che a livello territoriale dovrebbe essere più diffusa e dovrebbe valorizzare le autonomie. Per fare un esempio, di recente ho sentito parlare di un concorso svolto in Lombardia per l'assunzione di personale con contratto di formazione, concorso che avrebbe suscitato delle polemiche perchè sono state poste domande assurde, da laureati con il *Master*, mentre si trattava semplicemente di assumere personale di quarto o quinto livello. Le domande erano state peraltro concepite a Roma, probabilmente da qualcuno che forse non si è ancora reso conto che il tempo è passato. Vorrei capire più in generale come l'INAIL pensa di valorizzare la domanda di autonomia emergente dalle realtà territoriali, che presumo riguardi anche questo Istituto. Non vorrei, come è stato detto con una battuta, che si continuasse ad operare come nella scuola: qualcuno a Roma stabilisce qual è il brano di Virgilio su cui bisogna fare il tema e qualcun altro sul territorio deve semplicemente obbedire. Ritengo che, dovendo parlare di futuro, vi sia l'esigenza di intercettare le istanze provenienti dal territorio per tutte le questioni inerenti la vita dell'Istituto, sia pur conservando una dimensione di unitarietà di indirizzi. Credo che le sedi regionali dell'Istituto potrebbero assumere direttamente il proprio personale: non si capisce perchè qualcuno a Roma, magari con il rischio che siano rispolverate antiche e cattive abitudini, debba procedere per via centrale. Potrei fare altri esempi, ma non voglio dilungarmi ulteriormente sull'argomento: mia intenzione era soltanto domandare come è possibile conciliare le diverse istanze del territorio.

Il presidente dell'INAIL, poi, ha sostenuto che l'attività ispettiva deve essere un'azione di sostegno alla prevenzione più che un'attività di vigilanza tendente a rilevare inosservanze o violazioni normative e – se non ho capito male – ha affermato che il funzionario pubblico deve in qualche modo fingere di non vedere. Non condivido molto questa im-

stazione: secondo me il funzionario pubblico deve annotare e segnalare ciò che vede, mentre sono assolutamente convinto che si debba svolgere un'attività di sostegno alla funzione di prevenzione. Ho già ricordato in questa ed altre sedi che sulle denunce di infortunio dell'INAIL era riportata una bella frase che secondo me andrebbe ripristinata: «la maggior parte degli infortuni sono prevedibili ed evitabili». Credo che l'azione ispettiva debba tendere anche a combattere, se non a reprimere, fenomeni che, quando violano la legge, vanno contestati. Il problema consiste, evidentemente, nel non trasformare questa attività in una funzione poliziesca che suscita, anche emotivamente, reazioni negative.

Vorrei sapere, in proposito, come viene concertata l'azione ispettiva dell'INAIL con quella di altri enti. Il presidente dell'INPS, intervenuto in questa Commissione per un'audizione relativa alla procedura informativa sullo Stato sociale, ha detto che, quando quindici ispettori di enti diversi ed in momenti diversi si recano in aziende con tre o quattro dipendenti, l'attività ispettiva serve solo a suscitare l'irritazione dei datori di lavoro, che perdono tempo e soldi, e non offre una buona immagine dello Stato. Non so se l'affermazione fosse retorica, *ad usum delphini*, ed adombrasse l'ipotesi di affidare tutti i controlli all'INPS (con l'assorbimento, per esempio, anche delle funzioni dell'INAIL), ma certamente segnalava un'esigenza reale: evitare intralci, ingombri e situazioni negative.

Vorrei inoltre chiedere al professor Magno, che per la funzione esercitata rappresenta lo Stato nei riguardi del cittadino, ed in questo caso dell'azienda, di specificare un pò meglio il passaggio circa l'inosservanza della legge. In particolare vorrei sapere come si sviluppa l'esigenza di concertazione, che non riguarda soltanto l'attività ispettiva, e di creazione di sinergie con le altre realtà. Se ben ricordo, tempo fa fu avviato un esperimento, di cui non si è più avuta notizia, sull'approntamento di sportelli polifunzionali per consentire al cittadino di rivolgersi ad un'unica realtà piuttosto che girare tra camere di commercio, INPS, INAIL ed altri istituti. Mi domando come potrebbe essere soddisfatta tale esigenza sul piano funzionale e logistico perchè anche questo è un problema di denaro pubblico: vorrei sapere se le diverse entità istituzionali hanno deciso di parlarsi e di mettersi d'accordo su alcuni aspetti oppure ognuna procede per conto proprio.

Un'altra domanda riguarda l'azione di regresso che fa dire a qualche utente e ad alcune associazioni – penso in particolare, ma non esclusivamente, alla Confindustria – che un'assicurazione che paga con una mano e si fa dare i soldi con un'altra mano rappresenta un fenomeno un pò strano soprattutto quando, come nel caso della piccola impresa, il beneficiario coincide con la persona che deve restituire i soldi. Vorrei sapere se tale questione, non esclusivamente formale, ma sostanziale, è oggetto di riflessione e se esistono proposte affinché si possa ovviare a questi inconvenienti.

Vorrei poi qualche informazione sugli infortuni domestici di cui stiamo discutendo in altra sede. Mi sembra che vi sia bisogno di definire un pò meglio il fenomeno. Molto spesso i problemi nascono

da leggi fatte male: è bene dunque che il legislatore abbia informazioni al fine di varare buone leggi.

Un'altra domanda riguardante il futuro è la seguente: l'INAIL ha una vocazione più sanitaria o più previdenziale? Dalle attività svolte (compresa quella che mi è rimasta impressa, relativa ad un ospedale per i bambini) e dalla sua tradizione emerge una vocazione sanitaria; tuttavia l'INAIL, per quanto riguarda la vigilanza e le altre funzioni, gravita nell'orbita del Ministero del lavoro. Poichè occorrerà affrontare, tra gli altri, i problemi della prevenzione e della riabilitazione, vorrei sapere se il presidente dell'INAIL prospetta al Parlamento l'esigenza di un riequilibrio di competenze tra il Ministero del lavoro e quello della sanità.

Vorrei avere inoltre maggiori informazioni sull'ex SCAU. In questa Commissione ed in altre sedi abbiamo notato un aspetto curioso: è stato soppresso un ente il cui personale è stato sostanzialmente trasferito all'INPS e le cui funzioni sono state ripartite tra INPS e INAIL. Mi domando in che modo possano essere assunte nuove competenze da parte dell'INAIL con risorse, umane e materiali, invariate. La copertura degli infortuni del personale delle ferrovie è passata all'INAIL, ma il personale non è stato trasferito e potrei riportare altri esempi relativi alla politica del personale riguardante questo Istituto.

Il discorso della formazione è interessante e, a mio avviso, anche in questo caso si potrebbe osare un pò di più nella pubblica amministrazione in generale, a prescindere dal fatto che l'INAIL ha assunto iniziative positive. Sono convinto, forse per una mia deformazione professionale o culturale, che uno dei guai più grandi della pubblica amministrazione è lo scimmiettamento acritico del settore privato. Nella pubblica amministrazione è stato acquisito e trasferito meccanicamente ciò che esisteva nel privato, con riferimento alle tecniche aziendali ed ai modelli di azione istituzionale, con conseguenze molto spesso disastrose. Sono stati regalati soldi a istituti privati che hanno inviato ingegneri che non avevano mai sentito parlare nella loro vita di etica del lavoro pubblico. È uno scandalo che ha risvolti anche di ordine finanziario perchè per queste iniziative si spendono parecchi soldi. Chiedo al presidente dell'INAIL se a suo avviso esiste l'esigenza che nella pubblica amministrazione maturi una cultura del lavoro pubblico, con approccio interdisciplinare, che si diffonda pervasivamente, in modo da evitare fenomeni di acritico sposalizio con culture che con la pubblica amministrazione non hanno niente a che fare.

Sullo SCAU - e chiudo - vorrei sapere, in prospettiva, visto che nei vostri bilanci avete segnalato un *deficit* pauroso relativo all'agricoltura, come pensate di ovviare a questa situazione. Per l'INPS è in corso un'operazione di azzeramento dei debiti dell'Istituto per via legislativa, resa più facile dal fatto che - come sosteneva giustamente il presidente dell'INPS - si tratta di un'operazione puramente formale. Per l'INAIL il discorso è più complesso trattandosi di un istituto assicurativo. Vorrei pertanto sapere cosa proponete di fare, visto che da sempre incombe questo macigno costituito dal passivo del settore agricolo che, come ho osservato dai vostri dati, «si mangia» tutto l'avanzo del settore industriale.

GASPERONI. Mi associo al ringraziamento del collega Duilio per l'esposizione così puntuale svolta dal presidente Magno sulla situazione dell'Istituto. Mi pare che il collega Duilio abbia già chiesto al presidente Magno di approfondire in maniera piuttosto ampia molti aspetti della sua relazione. Da parte mia desidero semplicemente sottolineare il problema della vigilanza, che pare stia esplodendo e diventando via via tanto grande da rendere necessario (benchè non mi sia nota la situazione degli organici dell'INAIL) un riordino per sapere, visto che le sperimentazioni sui coordinamenti non stanno dando buoni frutti, come arrivare a un rafforzamento effettivo di questo importante settore di intervento.

Cogliendo questa occasione, vorrei rivolgere al presidente Magno una domanda, frutto di una sollecitazione che ho ricevuto da più parti. Spesso accade che lavoratori colpiti da infortunio si trovino nella spiacevole situazione di vedersi sballottati tra diversi uffici e sottoposti ad accertamenti e visite di controllo dall'Istituto e poi rinviati per competenza alle Asl. In tale confusione sembra quasi che si dimentichi il disagio autentico di tanti lavoratori che, non certo per loro responsabilità, si trovano a dover fare i conti con istituti che non si mettono d'accordo sulle rispettive competenze. Mi pare di capire dalla relazione che il presidente Magno sia già a conoscenza dell'esistenza di questa situazione. Vorrei sapere però come pensate di porre rimedio a tale problema, almeno sul piano delle gravi conseguenze che rischiano di scaricarsi sui lavoratori; cosa certamente ingiusta e quindi assolutamente da evitare.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, è emersa, sotto diversi profili, un'esigenza di coordinamento: di coordinamento ha parlato il presidente Magno riferendosi alla necessità di coordinare enti diversi che svolgono funzioni analoghe - tra l'altro vorrei chiederle di elencarli in modo che nei nostri approfondimenti futuri potremmo sentire gli enti medesimi -; di coordinamento ha parlato il collega Duilio, con riferimento alle molteplici ispezioni che paralizzano le imprese; concerne il coordinamento anche il problema relativo al conflitto di competenze tra enti quando si tratta di erogare prestazioni ai cittadini. Tale problema di coordinamento richiama inoltre la questione legata alla riforma degli enti medesimi, esistendo la necessità di unificare alcuni di essi le cui funzioni oggi si sovrappongono in modo antieconomico. Alcune sono funzioni specializzate per le quali è giusto mantenere in vita l'istituto che le svolge, per altre invece bisogna pensare anche all'opportunità di soppressioni e accorpamenti. Su questa tematica avvieremo un'apposita procedura informativa concernente le prospettive di riforma degli enti previdenziali. Tuttavia, se fin da ora potessimo conoscere i nomi degli enti cui faceva riferimento il presidente Magno, sarebbe un'ottima cosa.

In merito al problema vigilanza-prevenzione, chi effettua l'ispezione deve scegliere se assumere il ruolo del carabiniere oppure quello di colui che impartisce prescrizioni per operare meglio. È una vecchia questione e bisognerebbe trovare il modo di comporre questo conflitto.

Un'altra problematica emersa nell'intervento dell'onorevole Duilio è quella relativa all'azione di regresso, cioè l'esigenza di evitare che indennizzare tutto costituisca una sollecitazione a praticare meno la pre-

venzione. Si può ritenere infatti che, se si garantisce un'assicurazione senza limiti, alla fine nessuno è portato ad essere diligente ed attento.

Concludo con un'ultima domanda cui ha già accennato lo stesso presidente: il rapporto costi-benefici. Mi riferisco alle imprese che, osservando le regole di prevenzione, possono, in definitiva, avere minori costi sotto vari profili. Oltre al profilo personale, che volutamente tralasciamo, mi domando se avete calcolato di quanto si riduca la spesa indennitaria in dipendenza degli investimenti in prevenzione. Non pretendo un calcolo esatto, ma in via approssimativa. Ritengo infatti che questo calcolo, oltre ad avere un rilievo sul piano finanziario, lo abbia anche sul piano della comunicazione. Purtroppo, in un mondo che ha perso molti riferimenti morali e assegna alla convenienza economica gran parte delle scelte, insegnare che prevenire significa non soltanto salvare la vita e l'integrità fisica, ma anche agire a vantaggio del patrimonio, rende il messaggio di prevenzione più incisivo e maggiormente capace di toccare il cuore e il portafoglio degli uomini.

Saremmo inoltre grati se il professor Magno inviasse alla Commissione una sua memoria in cui fossero approfondite tutte le tematiche affrontate.

*MAGNO.* Cercherò di fornire risposte il più possibile adeguate alle domande che mi sono state poste: quanto ai dati economici testè illustrati e risalenti al 1995, ricordo che stamani ho fornito di dati aggiornati al 1996: si deve tener conto che la relazione sull'Inail presentata a codesta Commissione è stata redatta nel febbraio 1996. Quindi, i documenti portati all'attenzione della Commissione risalgono a quel periodo. Non siamo d'altronde in grado di fornire tutti i dati nello stesso momento ed è, quindi, opportuno operare una distinzione: possiamo fornire dati economici definitivi soltanto ad avvenuta approvazione definitiva del bilancio consuntivo; quello relativo al 1996 è stato approvato nel mese di settembre 1997 dall'apposito organo a ciò preposto, il CIV; quindi, avremmo potuto dare in precedenza solo dati di previsione. Siamo invece in grado di fornire tutti i dati (statistici, infortunistici eccetera) del 1996; pubblichiamo, infatti, un bollettino statistico che li comprende tutti. Quelli relativi a ciascun anno sono completati e messi a disposizione nel primo trimestre del successivo anno solare, considerando il verificarsi di trascinatori dovuti, ad esempio, agli infortuni che si verificano a fine anno o alle malattie professionali che, verificandosi nell'anno precedente, devono ancora essere diagnosticate. Perciò, sarà mia cura trasmettere alla Commissione i dati statistici aggiornati, accompagnati da una breve memoria cui faceva riferimento il Presidente.

Quanto agli infortuni è molto difficile valutare le ragioni della loro diminuzione; si è registrata una diminuzione dell'attività lavorativa in alcuni settori a particolare rischio, per esempio l'edilizia; quindi si è ovviamente ridotta la percentuale degli infortuni, anche se si deve tuttavia tener conto che i dati statistici in nostro possesso si riferiscono agli infortuni denunciati; purtroppo non siamo in grado di fornire dati relativamente al cosiddetto «lavoro nero» proprio perchè attività occulta.

Quanto al problema della struttura centralizzata, e quindi all'opportunità di decentrarla, vi è innanzitutto il problema di superare una difficoltà insita nella stessa mentalità dei funzionari dell'Istituto; una mentalità che si è sviluppata in decenni di attività e che non è facile cambiare da un giorno all'altro, anche se stiamo lavorando in questo senso; peraltro, il decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede un affidamento di responsabilità ai dirigenti generali e quindi anche a quelli con competenza territoriale. Nel 1995 abbiamo disegnato il nuovo ordinamento dei servizi, riservandoci di tornare ad esaminarlo dopo il 31 dicembre 1997 per verificare, alla luce dell'esperienza fatta in questi due anni, quali siano le modifiche da apportare all'ordinamento stesso e quindi considerare anche il problema del decentramento. Questo problema è alla nostra attenzione e cercheremo in tutti i modi di venir incontro all'esigenza prospettata dall'onorevole Duilio.

Per quanto riguarda i concorsi, i contratti di formazione sono stati regionalizzati: essi cioè vengono svolti presso le regioni ed i posti a concorso sono individuati per ciascuna provincia. Credo d'altronde che ogni dirigente di ciascuna regione abbia elaborato le domande, anche se su questo aspetto non sono in grado di essere preciso perchè non è un aspetto di cui mi sono occupato. Forse il direttore generale dell'INAIL sarebbe in grado di rispondere meglio di me in quanto si tratta di competenza attinente alla gestione.

Per quanto riguarda l'attività di gestione e di vigilanza è stato giustamente osservato che vi sono troppi ispettori e che questo dà fastidio ai datori di lavoro. Come ho poc'anzi detto, vi è eccessiva confusione di competenze: prima arriva l'ispettore dell'INPS, poi quello della Asl, poi quello dei Vigili del fuoco e poi magari quello dell'INAIL. Dobbiamo pertanto chiarire le competenze di ciascun ente, ripartirle ed evitare che si sovrappongano: se la vigilanza viene affidata alle Asl, soltanto queste devono effettuarla, anche perchè altrimenti si corre il rischio che ciascun organismo segua una sua strada. Per questo motivo rilevavo l'opportunità di un coordinamento: ciò che è valido per la Asl non lo è magari per l'INAIL o per l'INPS, con l'unica conclusione che il datore di lavoro non capisce più niente.

Quindi, ribadisco l'opportunità di fare chiarezza su chi deve fare vigilanza a fini sanzionatori e chi invece deve svolgere attività di sostegno ai datori di lavoro: se arriva l'ispettore per verificare che tutto è in regola, il datore di lavoro saprà che si tratta dell'ispettore della Asl; se si presenta l'ispettore dell'INAIL per controllare se l'azienda è in regola e eventualmente per consigliare quello che deve fare per esserlo, il datore di lavoro saprà come comportarsi ed ovviamente riceverà i due ispettori con animo diverso. Questo è evidente.

Per quanto riguarda gli sportelli polifunzionali, proprio per la settimana prossima è prevista la stipula di una convenzione con l'Unioncamere per unificare ed interconnettere le diverse banche dati, in particolare quelle del registro delle imprese, in modo tale che, se ad esempio i datori di lavoro effettuano una denuncia alle camere di commercio su una determinata situazione aziendale, quella denuncia varrà anche per l'INAIL; se interrogheranno la banca dati delle camere di commercio, al

tempo stesso potranno avere tutte le notizie relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e viceversa. Stiamo cercando di semplificare i compiti del datore di lavoro, per quanto possibile.

L'azione di regresso è effettivamente un grosso problema: sono convinto che la norma sull'azione di regresso, quale prevista dall'articolo 11 del Testo unico sugli infortuni, debba essere rivista, se non addirittura abrogata. Sono favorevole all'applicazione del codice civile anche per quanto riguarda l'INAIL. D'altra parte, un dato significativo è che l'azione di regresso ha reso nel 1995 all'INAIL 44 miliardi, una somma cioè insignificante rispetto alla complessiva attività, tale da non giustificare la cattiva immagine che all'Istituto provoca questo tipo di azione.

Ci siamo fatti carico della necessità della revisione del Testo unico sugli infortuni che, risalendo al 1965, è stato più volte colpito dalla Corte costituzionale perchè contiene norme ormai superate in quanto ispirato a principi che risalgono a oltre 30 anni fa; quindi ha bisogno di una revisione. D'altra parte, la cadenza della revisione dei testi in materia di infortuni sul lavoro è trentennale (sono avvenute nel 1904, nel 1935 e nel 1965) e sarebbe ora di tornarci sopra.

L'INAIL ha pertanto nominato un'apposita commissione proprio per studiare il problema della revisione del Testo unico sugli infortuni: abbiamo trasmesso già da tempo le risultanze al Ministro del lavoro (sarà mia premura inviarle anche alla Commissione parlamentare che oggi mi ospita) insieme ad uno schema di progetto di legge per la riforma del Testo unico sugli infortuni e ad uno studio sull'attuazione della tutela del danno biologico. È certamente necessaria una revisione legislativa; d'altra parte, finchè vige l'attuale normativa, noi siamo costretti a procedere ad azione di regresso essendo prevista dalla legge.

Una sentenza della Corte costituzionale ha stabilito che anche il lavoro domestico, che ha pari dignità rispetto a qualsiasi altro tipo di lavoro, deve essere tutelato. Tuttavia il problema è di difficile soluzione. Esistono diversi disegni di legge in materia; credo che si debba procedere per esperimenti successivi, se si intende coprire con un'assicurazione gli infortuni domestici. Abbiamo fatto un calcolo statistico attuariale nel quale abbiamo indicato in 25.000 lire il premio annuo che può essere pagato, premio che andrà aggiornato di anno in anno o di biennio in biennio per consentire un'erogazione di prestazioni più o meno paragonabile a quella minima dei lavoratori dell'industria. Abbiamo previsto una soglia di invalidità indennizzabile molto alta (33 per cento) proprio per evitare quella fascia di infortuni che molto spesso di domestico hanno ben poco, dato che è molto facile che in questo settore si verifichino delle frodi. Per esempio è possibile che una signora, la quale esce di casa per acquistare un vestito e si infortuna inciampando, spacci l'incidente come infortunio avvenuto mentre svolgeva attività domestiche o andava a fare la spesa. Certamente non può essere applicato il principio dell'automaticità delle prestazioni e direi che questo principio non andrebbe applicato ad alcun tipo di lavoro autonomo. In realtà credo che un'interpretazione corretta della legge escluda che l'automaticità delle prestazioni debba essere applicata al lavoro autonomo, ma è ormai consuetudine che tale principio si applichi anche a detto tipo di lavoro e vi

sono sentenze della magistratura che lo prevedono. Sarebbe opportuno un intervento legislativo, in particolare modo nel settore agricolo, in quanto l'automaticità delle prestazioni consente un massiccio ricorso alla frode. Per esempio il coltivatore diretto che si fa male giocando a pallone può facilmente sostenere di essersi infortunato mentre coltivava il campo. Purtroppo questa è una delle cause della passività del bilancio dell'INAIL nel settore agricolo.

Alla domanda sulla vocazione più sanitaria che previdenziale dell'Istituto risponderai che il concetto di tutela comprende anche quello di sanità. Noi avevamo una vocazione sanitaria, che ormai in parte è stata perduta, proprio perchè gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali richiedono interventi particolari e strutture di ricerca, di cura e di riabilitazione specifiche. Di qui l'opportunità che l'INAIL stringa rapporti più stretti con il Ministero della sanità. Si stanno già avviando rapporti in tal senso, ma sarebbe opportuno che, anche dal punto di vista normativo, l'Istituto venisse collegato non solo con il Ministero del lavoro, ma anche con quello della sanità, proprio nell'ottica di una tutela globale del lavoro che ricomprenda la prevenzione. Le competenze sanitarie sono di spettanza del Ministero della sanità; l'assicurazione e la copertura del danno, costituiscono una funzione che più propriamente appartiene alla competenza del Ministero del lavoro.

Sul problema dell'ex SCAU devo dire che siamo stati sempre vittime di un trasferimento di competenze, che sarebbe fondamentale ed essenziale fossero svolte dall'INAIL, ad altri istituti. Non è immaginabile che una qualsiasi compagnia di assicurazione paragonabile al nostro Istituto (seguiamo infatti modalità e criteri uguali a quelli delle compagnie private) copra infortuni o malattie professionali senza sapere se la persona è assicurata o no, è iscritta o no, ha pagato o no il premio. Noi abbiamo solo una funzione di erogazione delle prestazioni; la fase genetica del rapporto e la fase di riscossione dei premi ci sono completamente precluse: è una situazione che contribuisce evidentemente a quel passivo nell'agricoltura che si sta avviando a livelli insostenibili. Bisogna ripensare il sistema dei contributi agricoli unificati; ormai l'agricoltura non è più un'attività unica: accanto all'agricoltura tradizionale, che è opportuno sia assistita, esiste un'agricoltura industriale e meccanizzata. Non vi è alcuna ragione per cui tale tipo di attività non debba essere soggetta alle norme assicurative generali come tutte le altre attività economiche.

Il bilancio dell'INAIL è diviso al suo interno in due gestioni: la gestione industria, comprendente l'industria propriamente detta, il terziario, l'artigianato ed altre attività, e la gestione agricoltura. Data l'unicità di bilancio è possibile coprire il passivo di una gestione con l'attivo dell'altra ed è ciò che è stato fatto nel corso degli ultimi decenni. In realtà gran parte del passivo dell'agricoltura portato a bilancio è meramente contabile perchè si calcolano anche gli interessi che la gestione agricola deve alla gestione industriale. Essendo un passivo esistente nell'ambito dello stesso bilancio, potrebbe essere azzerato. Si potrebbe stabilire con una norma di legge che il debito della gestione agricola nei confronti di quella industriale (debito che la gestione agricola non potrà mai pagare perchè il passivo fra le due gestioni ammonta a circa 30.000

miliardi) sia azzerato, le somme portate a bilancio come passivo del settore agricolo sarebbero eliminate e la gestione potrebbe iniziare un nuovo ciclo risanato. Ho scritto una lettera al ministro Treu esponendo il problema e questa possibilità di soluzione. Per esempio il passivo effettivo di gestione del lavoro subordinato in agricoltura, facendo riferimento ai dati del 1995, ammonta, tolti gli interessi, a soli 181 miliardi, una cifra tutto sommato tollerabile.

La gran parte delle passività è addebitabile alla gestione dei coltivatori diretti dove, tra l'altro, la piaga delle frodi è estremamente frequente. Per tale ragione ritengo si debba studiare un sistema per evitare che vengano spacciati per infortuni sul lavoro infortuni che con il lavoro non hanno niente a che vedere.

Per quanto riguarda l'organico del personale, si portava l'esempio delle ferrovie (ma si può fare quello delle poste perchè dovremmo acquisire anche la gestione assicurativa di quei lavoratori). Proprio in vista di questa attività abbiamo elaborato un progetto di organico approvato nel 1996 dai Ministeri competenti; tuttavia il noto blocco dei concorsi ci impedisce di acquisire le professionalità di cui avremmo bisogno. Grazie ad alcune deroghe abbiamo bandito dei concorsi per chimici, biologi e ingegneri e siamo ricorsi all'*escamotage* dei contratti di formazione e lavoro per cercare di acquisire nuove risorse lavorative che, tra l'altro, costituiscono un problema serio a causa dei pensionamenti massicci verificatisi negli ultimi anni. Inoltre tenete presente che disponiamo delle risorse economiche necessarie a coprire gli organici e operare nuove assunzioni. Sottopongo pertanto alla Commissione tale importante questione perchè in un momento in cui esiste il bisogno di offrire posti di lavoro noi siamo in grado non solo di offrirli, ma anche di coprirli economicamente.

**PRESIDENTE.** Quanti sarebbero i posti di cui avete necessità e che siete in grado di coprire?

**MAGNO.** Abbiamo una deficienza che potremmo calcolare intorno alle 2.000 unità. Ho con me le cifre relative al costo del nostro personale, ossia il rapporto tra spese per il personale e volume di produzione in valore economico. Tale rapporto è pari al 3,5 per cento e rappresenta pertanto un costo contenuto; quindi siamo in grado, senza grossi problemi, di sopportare spese ulteriori per il personale. In passato abbiamo avuto notevoli spese improprie non solo per una situazione contrattuale disattenta da parte dell'Istituto, ma soprattutto per mancanza di figure professionali. Porto l'esempio dell'informatica. Grazie ad una più attenta gestione del settore siamo giunti ad una riforma della nostra architettura informatica nel senso di una sua maggiore efficienza e ad una revisione della disciplina contrattualistica (trascinatasi per anni con i famosi contratti capestro stipulati con le aziende informatiche). Siamo passati da una spesa informatica di 439 miliardi e 679 milioni nel 1994 ad una spesa di 268 miliardi nel 1995, fino ad arrivare nel 1996 a 190 miliardi, con la previsione di una ulteriore notevole riduzione nei prossimi anni. Siamo stati costretti a ricorrere a personale esterno fornito dalle imprese

informatiche a un costo di circa 180.000 lire l'ora perchè non avevamo le professionalità interne e non ci siamo preoccupati in tempo di formarle. Oggi stiamo cercando di rimediare nel tentativo di giungere ad una piena autonomia nella gestione del nostro sistema informatico. È un esempio di come si sostengano oneri impropri che potrebbero invece essere destinati all'assunzione di personale idoneo a coprire posti professionali specifici.

Purtroppo - come ho detto prima - scontiamo una mentalità che non è facile da sradicare: la cultura del lavoro pubblico che si esprime in un rifiuto, piuttosto marcato, di assunzione di responsabilità. Vi sono procedure che necessitano di essere revisionate e snellite. Stiamo operando in tal senso, ma purtroppo ciò richiede tempo e risorse umane che abbiano un atteggiamento di tipo diverso; non è possibile cambiare la mentalità di impiegati di 55 o 60 anni. Tra l'altro, la mancata possibilità di effettuare assunzioni ha comportato una senescenza del nostro personale che in alcune regioni è molto rilevante: in Calabria l'età media dei nostri dipendenti è di 58 anni ed è difficile convincere una persona di quell'età a imparare come usare un *computer*. Le difficoltà quindi sono oggettive, sebbene si cerchi di migliorare in tutti i modi.

Quanto infine al problema dei lavoratori sballottati tra uffici diversi, ribadisco - come dicevo prima - la necessità di un coordinamento delle varie competenze. Vi porto un esempio che dimostra quanto sia necessario procedere ad una loro unificazione. I nostri sanitari non possono effettuare prescrizioni per le cure e a tale scopo debbono inviare i nostri iscritti presso le Asl. Quindi il nostro sanitario visita il lavoratore, constata che ha bisogno di una pomata per un'allergia o una dermatite, ma non può prescrivere i medicinali e deve mandare il lavoratore alla Asl per ottenere la ricetta. Ciò, naturalmente, crea disagi notevolissimi.

Primo passo da compiere è individuare gli enti le cui competenze vanno coordinante. Ribadisco in proposito la necessità di distinguere i due settori di tutela del lavoro, il settore previdenziale in senso proprio (cioè quello pensionistico) e il settore assicurativo, in quanto richiedono modalità e criteri di intervento diversi.

Nel settore assicurativo accanto all'INAIL operano solo altri due enti: l'IPSEMA, per i lavoratori marittimi, e l'ENPAIA, che assicura gli impiegati e i dirigenti del settore agricolo. Si tratta di due enti molto piccoli e non so quanto sia opportuno procedere al loro assorbimento. Non voglio essere io a dire se debbono o non debbono essere assorbiti dall'INAIL; è un giudizio politico. Certo una pluralità di enti comporta una pluralità di spese gestionali mentre un unico ente garantirebbe un risparmio.

L'ENPAIA in particolare, potrebbe operare nel settore dell'assicurazioni integrative, in collaborazione con l'INAIL.

Vorrei chiarire un altro punto importante. Mentre per il sistema pensionistico abbiamo degli enti molto grandi, difficili da gestire (INPS e INPDAP), nel settore assicurativo l'unicità gestionale dell'ente è opportuna in quanto il sistema assicurativo non ha bisogno della stessa struttura di un ente chiamato a gestire l'intero sistema pensionistico. L'unicità dell'ente inoltre consente una maggiore ripartizione del rischio

e quindi minori costi e minori premi, perchè maggiore è il numero degli assicurati minore sarà il premio da pagare: le compagnie private che fanno pagare meno notoriamente sono le compagnie assicurative più grandi. E noi abbiamo la dimensione di una grande compagnia.

Per quanto riguarda la prevenzione, in particolare, gli enti competenti sono le regioni, le aziende sanitarie locali, l'ISPESL, l'Istituto italiano di medicina sociale, il Consiglio nazionale delle ricerche e, per alcuni particolari settori, i Vigili del fuoco e le capitanerie di porto. Sarebbe opportuno coordinare le attività di tutti questi enti con attribuzione di funzioni specifiche per evitare la sovrapposizione di compiti cui si faceva cenno prima, con pluralità di competenze e di interventi.

Per quanto riguarda il rapporto costo-benefici, non sono in grado di dire quanto si risparmierebbe (e non so se qualcuno possa farlo) se vi fosse maggiore prevenzione. Certo è questa una convinzione diffusa anche a livello comunitario. La stessa Commissione della Comunità europea insiste in modo particolare sul concetto del risparmio globale complessivo che una maggiore prevenzione comporterebbe. Nel IV Programma di azione comunitaria nel settore della sicurezza e della prevenzione questo concetto è molto ben ribadito e rilevato dalla Commissione. Personalmente, sono in grado di citare due cifre a memoria: per il 1995 la spesa globale per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali in Italia è stata calcolata in una cifra pari a 55.000 miliardi mentre la spesa globale nell'Unione europea è stata calcolata dalla Commissione per il 1992 in una cifra pari a 27 miliardi di Ecu. Sono somme di grande rilievo che certamente, con una maggiore prevenzione ed una riduzione degli infortuni, subirebbero un rilevante taglio.

PRESIDENTE. Rinnovo sentiti apprezzamenti al presidente Magno per l'ampia e articolata relazione svolta, con cui ha illustrato tutte le funzioni svolte dall'INAIL e quelle che intende effettuare in prospettiva, nonchè per i dettagliati ragguagli forniti ai Commissari.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione, ricordando che la prossima seduta sarà fissata dall'Ufficio di Presidenza che convocheremo la prossima settimana.

*I lavori terminano alle ore 10,40.*



