

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

—————

**PROCEDURA INFORMATIVA
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA
IN MATERIA DI ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE
MALATTIE PROFESSIONALI**

32° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1999

—————

Presidenza del Presidente senatore Michele DE LUCA

—————

INDICE

Audizione dei Rappresentanti della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL); della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL); dell'Unione italiana del lavoro (UIL); dell'Unione generale del lavoro (UGL); della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL)

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	<i>LEONE, Segretario confederale (CGIL). Pag. 5, 7</i>
DUILIO, (<i>Pop. Dem.-Ulivo</i>). 14, 15, 16	<i>MANNUCCI, Segretario generale aggiunto (UGL) 8, 9, 11 e passim</i>
	<i>MORELLI (UIL) 11, 14</i>
	<i>CORRENTE (CISL) 12</i>
	<i>CASABONA (CGIL) 19</i>
	<i>ZORODDU (UGL) 20</i>

Intervengono: per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) il Segretario confederale, signora Elisabetta Leone e il dottor Nino Casabona; per la Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL), il dottor Elio Corrente; per la Unione italiana del lavoro (UIL), il dottor Piero Morelli; per la Unione generale del lavoro (UGL), il Segretario generale aggiunto, dottor Corrado Mannucci e il Segretario confederale, dottor Pietro Giovanni Zoroddu.

I lavori hanno inizio alle ore 20,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

Inoltre ritengo opportuno disporre l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta per la quale è stato preventivamente acquisito l'assenso presidenziale. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: audizione dei rappresentanti della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL); della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL); dell'Unione italiana del lavoro (UIL); dell'Unione generale del lavoro (UGL); della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Ugl e Cisl.

Il rappresentante della Cisl ha comunicato di non poter essere presente all'odierna seduta ed ha chiesto di fissare una nuova audizione in altra data. La Commissione si riserva di provvedere su questo punto.

Come d'abitudine, cercherò di riassumere gli argomenti trattati nelle precedenti sedute e, per prima cosa, esporrò le ragioni che stanno alla base della procedura informativa avviata sulle prospettive di riforma della normativa infortunistica.

Siamo partiti dall'esigenza di riflettere, attraverso una procedura informativa destinata a sfociare in una relazione all'Assemblea, in particolare sul problema relativo all'aggiornamento del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Com'è a voi noto, si pone un problema di ripensamento dei soggetti e delle attività oggetto di protezione. Le stesse tipologie di rischio

stanno subendo alcune modifiche (basti pensare al problema del danno biologico). Sta emergendo la nuova missione dell'Inail che, oltre alla funzione assicurativa, coltiva anche quella di prevenzione, riabilitazione e reintegrazione lavorativa. Ne consegue che, anche sul piano delle fonti, si pone per questo tipo di assicurazione obbligatoria un problema di delegificazione. L'esame di queste prospettive di riforma della normativa infortunistica era già tutto pensato e programmato quando, da un lato, è intervenuto il provvedimento collegato che ha affrontato alcune di queste tematiche e, dall'altro, è emerso un problema nuovo che può essere definito, in sintesi, della legittimità del monopolio dell'Inail. Infatti, a seguito dell'iniziativa di alcune organizzazioni imprenditoriali, l'Antitrust ha inviato il proprio parere (una segnalazione, come si dice, in senso tecnico) ai Presidenti delle Camere e al Governo ponendo dubbi sotto profili diversi in ordine al monopolio Inail. Per questo abbiamo dapprima proceduto all'audizione del rappresentante dell'Inail e, successivamente, a quella del Presidente dell'Antitrust e dei rappresentanti di alcune delle organizzazioni imprenditoriali che hanno proposto l'iniziativa presso l'Antitrust stessa. Alcune delle tematiche e delle questioni riguardanti il monopolio sono state trattate nel corso delle precedenti audizioni e possono essere così riassunte: in primo luogo, per valutare se l'Inail sia impresa e come tale soggetta alle regole sulla concorrenza bisogna domandarsi se occorre guardare all'attività nel suo complesso oppure se sia lecito a tal fine realizzare (come sembra fare l'Antitrust) una separazione tra attività economiche che potrebbero essere oggetto d'impresa e quelle che potrebbero non esserlo. Ciò ha molto rilievo perché una cosa è il problema della legittimità o illegittimità del monopolio, un'altra è indicare linee di intervento per la razionalizzazione dell'Istituto.

Un'ulteriore tematica sulla quale la Commissione si è soffermata è quella di valutare la questione del monopolio in relazione alle norme costituzionali in materia di previdenza. Nel nostro paese la previdenza, anche quella gestita dall'Inail, è un compito dello Stato che tuttavia può esercitarlo attraverso enti strumentali.

Un riferimento presente in maniera esplicita nella segnalazione riguardante l'Inail è l'attenzione al panorama comparatistico: i paesi europei più vicini a noi per tradizione come la Francia e la Germania prevedono il monopolio nella gestione degli infortuni sul lavoro, almeno per il lavoro dipendente, mentre se ne discostano paesi d'Europa più lontani rispetto alle nostre tradizioni.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, si suol dire che il sistema a ripartizione non è compatibile, ovviamente, con l'attività economica essendo ispirato essenzialmente al principio solidaristico e segnatamente alla solidarietà tra generazioni, mentre le assicurazioni private sono tutte ispirate al metodo della capitalizzazione. Si dà il caso che l'Inail abbia un sistema misto, sia a ripartizione che a capitalizzazione, pertanto la questione deve essere esaminata anche sotto questo profilo.

Inoltre, il risultato economico conseguito dall'Istituto è in attivo da qualche anno, anche se non è un dato costante. Ci sono stati infatti anni in cui anche l'Inail ha avuto bilanci in rosso.

Nessuno sostiene che l'Inail persegua fini di lucro, perché bisogna considerare che esso svolge attività non solo assicurativa in favore di settori che non hanno una convenienza economica per un imprenditore privato (come quello dell'agricoltura), ma anche perché l'Inail svolge attività di prevenzione degli infortuni con la conseguenza che il discorso di superamento del monopolio o di qualificazione come impresa dell'attività dell'Inail diventa estremamente difficile.

Queste rappresentano alcune delle problematiche che la Commissione ha evidenziato; ovviamente, siamo pronti a raccogliere tutte le indicazioni che ci fornirete nel corso di questa audizione e, se lo riterrete opportuno, potrete arricchire il dibattito di stasera con l'invio di documenti.

Do ora la parola alla rappresentante della Cgil, dottoressa Leone.

LEONE. Inizierò ad esaminare le varie questioni nell'ordine seguito dal Presidente.

Per quanto riguarda il lavoro sull'aggiornamento del Testo unico, anche la Cgil è arrivata da tempo alla determinazione che sia necessario discutere della revisione della normativa in materia, con riferimento alle prestazioni effettuate dall'Inail e tenendo conto dei mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro con l'emersione di nuove tipologie professionali e di nuovi tipi di rischio. Oggi esiste tutto un settore di lavoro cosiddetto parasubordinato che presenta rischi specifici che non hanno copertura assicurativa; si pone quindi il problema dell'estensione delle tutele previste ai lavoratori che non sono considerati dall'attuale normativa. È necessario inoltre rivedere alcune questioni annose che, in qualche modo, danno ragione ad alcune prese di posizione dei datori di lavoro e che riguardano in modo specifico il cosiddetto danno biologico, oggi riconosciuto come uno degli elementi che deve rientrare nell'ambito di copertura di un'assicurazione obbligatoria. Esistono al riguardo numerose sentenze che riconoscono il danno biologico e costringono i datori di lavoro a ricorrere a polizze assicurative private.

L'altra questione riguarda l'annoso problema dell'azione di regresso, sul quale è in corso un'ampia discussione. Si sta cercando, da un lato, di evitare che venga meno l'azione di stimolo che l'istituto del regresso ha sempre esercitato nei confronti dei datori di lavoro per incoraggiare una loro maggiore attenzione alle condizioni di sicurezza nei posti di lavoro, dall'altro, di eliminare alcune storture manifestatesi nel ricorso a tale azione.

Da parte nostra non c'è alcuna preclusione ad una revisione del Testo unico del 1965, a condizione che non soltanto si vada incontro ai bisogni dei datori di lavoro, ma si tenga presente anche la necessità di tutelare meglio i lavoratori nei rischi specifici propri delle diverse tipologie lavorative. Tuttavia non riteniamo sia possibile realizzare una tale operazione senza tener conto del carattere di ente pubblico proprio dell'Inail.

Non vorremmo usare il termine «monopolio», che sottolinea soltanto l'attività assicurativa dell'Istituto; se è vero, infatti, che l'Inail è gestito in base ad una logica assicurativa fondata sul calcolo della probabi-

lità del rischio e quindi sul rapporto tra oneri e prestazioni, espressione della pericolosità dello specifico ramo assicurato, è anche vero che l'Inail fornisce altre prestazioni di carattere sociale e poggia su un sistema di tipo mutualistico che supera quello che di norma anche le assicurazioni private, per motivi meramente economici, sono tenute ad operare all'interno dei diversi settori. Qualunque assicurazione, anche di natura privata, deve contemplare un certo grado di mutualità tra settori diversi per garantirsi una redditività economica. L'Inail però va oltre operando una solidarietà di tipo mutualistico tra settori forti e deboli del lavoro, tra lavoratori di diversi rami e mansioni all'interno di settori specifici, ma anche tra settori differenti; penso all'annosa questione dell'agricoltura e dell'industria. Inoltre l'Inail fornisce prestazioni che si configurano come azioni di tutela complessiva della salute del lavoratore, dalla prevenzione alla sua reintegrazione nel posto di lavoro dopo l'infortunio, fino ad arrivare ad una tutela postinfortunio che copre tutto l'arco della vita del lavoratore.

Si tratta - ripeto - di un istituto a carattere sociale che, del resto, nacque proprio come tale. Quindi, mi sembra improprio oggi non tener conto di questa sua natura scorporando le attività economiche da quelle sociali dell'Inail. È evidente infatti che la sostenibilità delle attività sociali dipende dalla possibilità di gestire le attività economiche. Non è possibile operare una divisione che collochi sul mercato solo le attività redditizie e tenda invece a socializzare le perdite perché, in tal modo, si realizzerebbe un capovolgimento del sistema del *welfare*, al quale ci siamo sempre ispirati, basato sia sulla responsabilità della collettività rispetto alla tutela riconosciuta ai cittadini, sia sulla responsabilità dell'impresa in ordine alla qualità della vita e alla sicurezza dei lavoratori. Il nostro sistema di *welfare* si basa proprio su questa doppia responsabilità che noi vogliamo mantenere e non superare affidando al mercato le attività economiche dell'Istituto.

Nel corso dell'audizione del presidente dell'Antitrust è stata affrontata la discussione sul fondo mutualistico finalizzato a mantenere l'automaticità delle prestazioni. Desidero sottolineare che, attualmente, il tipo di prestazione mutualistica fornito dall'Inail può essere sostenuto proprio in virtù dell'elevato numero di assicurati per cui, abbassando tale numero, è certo che la sostenibilità economica del sistema viene meno. Mi chiedo inoltre come mai nessuna delle assicurazioni scese in campo abbia presentato una polizza tipo. È evidente, infatti, che il rapporto costi-benefici rappresenta un elemento fondamentale del regime di concorrenza.

In che modo, operando su questo terreno, siamo in grado di difendere il diritto di tutti i lavoratori a ricevere, in caso d'infortunio, le stesse prestazioni? Saranno diverse le prestazioni della grande impresa che, con un elevato numero di assicurati, potrà permettersi un certo tipo di assicurazione da quelle della piccola impresa i cui lavoratori godranno probabilmente di minori vantaggi?

Come vedete si aprono problemi di non facile soluzione. Noi difendiamo la natura sociale dell'Inail e quindi la sua funzione di ente pubblico a carattere sociale, anche se sappiamo che ciò ci costringerà ad

operare alcune forzature. Certamente sarà necessario affrontare la questione relativa al sistema di finanziamento che – come sapete – oggi è di tipo misto, a ripartizione e a capitalizzazione. Conviene passare ad un sistema interamente a ripartizione con il quale sostenere definitivamente l'assetto sociale? È questa la discussione in atto ed è una discussione complicata che non può concludersi stasera.

Per meglio chiarire la nostra posizione sulla questione, nei prossimi giorni intendiamo trasmettere alla Commissione alcune note, elaborate dai nostri rappresentanti al Civ (Consiglio di indirizzo e vigilanza) che hanno ormai raggiunto un'intesa con i datori di lavoro.

Quella che stiamo affrontando è una problematica delicata che va ulteriormente approfondita, se vogliamo che l'Inail conservi la sua importante funzione volta ad agire nel campo della prevenzione attraverso un sistema di incentivi e disincentivi sui datori di lavoro che tenga conto della probabilità del rischio e della sua incidenza reale in taluni settori di lavoro, stimolando una diversa attenzione da parte dei datori di lavoro e del sistema delle imprese in generale.

Alcune questioni sono già presenti oggi laddove si propone all'Inail di svolgere un'attività finalizzata ad accertare l'adeguamento delle piccole imprese alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 626 del 1994. Crediamo che tale sistema vada ampliato e in qualche modo istituzionalizzato. Ciò permetterebbe di considerare in un'altra ottica i bilanci in attivo e in passivo dell'Istituto. Occorre capire a quali fini il bilancio deve essere attivo e quale rapporto esiste tra il bilancio in attivo e la necessità delle riserve tecniche.

Il problema della capitalizzazione per noi si pone soprattutto in relazione alle finalità di spesa delle risorse dell'Inail: è meglio tutelare la salute dei lavoratori o mantenere semplicemente la riserva tecnica? Penso anche al rifiuto dell'Inail di dismettere il suo patrimonio immobiliare.

Come vedete si aprono problematiche importanti che, a mio avviso, vanno affrontate in un'ottica di valorizzazione e sostegno della missione pubblica e sociale dell'Istituto.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola agli altri intervenuti, desidero ricordare un problema sottolineato dall'Autorità antitrust, che, da un lato, ha fatto riferimento all'attività tradizionale dell'Inail e, dall'altro, ha affrontato il problema della sua espansione riferendosi in particolare alla possibile tutela dei dirigenti e delle casalinghe. Invito pertanto la signora Leone ad integrare il suo intervento affrontando anche tali questioni.

LEONE. Signor Presidente, come ho accennato, il sindacato che rappresento ha affrontato la tematica della possibile espansione della tutela dell'Inail rispetto ad alcuni lavoratori, in particolare ai lavoratori parasubordinati; la Cgil non ha invece approfondito il problema relativo ai dirigenti, che certamente esiste ed è stato oggetto di sentenze e di molte discussioni.

Il tema dell'assicurazione delle casalinghe contro gli infortuni domestici è più complicato principalmente perché presenta un'anomalia. Se si riconoscesse, infatti, che il lavoro domestico è socialmente assicurabile, una tutela dovrebbe essere riconosciuta a chiunque svolga tale lavoro e non soltanto a chi riveste lo *status* di casalinga: sarebbe dunque il fatto di compiere un lavoro domestico che verrebbe tutelato e non la collocazione giuridica di chi lo svolge. È una questione di grande rilevanza che necessiterebbe di un'ampia discussione sulla possibilità di assicurare questo tipo di lavoro: limitarsi a valutare solo lo *status* di casalinga costituisce un'operazione che esula dal dibattito sull'assicurazione per gli infortuni. Per questa ragione siamo piuttosto perplessi sul tema.

MANNUCCI. Signor Presidente, non abbiamo alcuna riserva sul riesame delle norme che regolano il settore, ma non vorremmo che, ancora una volta, si partisse dal riesame per togliere certezze ai lavoratori perché ogni volta che si procede ad un riesame la fine è sicura: si sottrae qualcosa ai lavoratori.

L'attuale sistema dell'assicurazione obbligatoria garantisce automaticamente le prestazioni, in quanto assicura che, in caso di incidente, ognuno abbia quanto deve avere. Del resto, l'articolo 38 della Costituzione prevede che ai compiti oggi dell'Inail provvedano organi ed istituti dello Stato; certamente tale articolo prevede anche altre possibilità, ma in ogni caso stabilisce in maniera precipua quanto ho detto, quindi per modificare la normativa, bisognerebbe cambiare anche la Costituzione.

Il sistema pubblico, che si basa sul principio fondamentale della solidarietà sociale (di cui si parla poco), garantisce oggi – secondo gli studi effettuati – non solo costi inferiori ad un sistema privato, perché l'ente pubblico non ha fini di lucro e quindi non deve guadagnare sulla sua attività, ma anche migliori prestazioni, perché l'Inail dispone di un personale specializzato ad alto livello che si occupa di questa materia ormai da molti anni; chi si trovasse ad iniziare oggi un'analoga attività andrebbe necessariamente incontro a costi più elevati.

Ho letto con attenzione i documenti che ci sono pervenuti e che ci siamo noi stessi procurati e mi domando come possa l'Antitrust pensare di separare l'aspetto economico del problema dall'aspetto sociale, in un paese dove quattro persone al giorno muoiono per incidenti sul lavoro ed altre centinaia ogni mese restano invalide. Si tratta di un problema non solo economico, ma principalmente sociale. Si deve garantire che, in caso di infortunio, ci sia qualcuno che con certezza eroghi quanto deve essere dato. Per questo motivo siamo contrari alla privatizzazione, se così possiamo chiamarla, del settore.

PRESIDENTE. Non si tratta di una privatizzazione, ma di una liberalizzazione: l'Inail resterebbe sul mercato.

MANNUCCI. Va bene, chiamiamola come vuole, ma comunque il concetto è lo stesso.

PRESIDENTE. No, è diverso.

MANNUCCI. La «liberalizzazione» – come tutti sappiamo – porterebbe comunque al risultato di privare i lavoratori delle garanzie oggi assicurate loro dal sistema pubblico obbligatorio. Del resto, quando fu istituito l'Inail, si modificarono le norme in vigore che prevedevano un determinato tipo di assicurazione e fu istituita l'assicurazione obbligatoria proprio per garantire il lavoratore.

PRESIDENTE. L'obbligatorietà non è neanche messa in discussione, né lo è la natura pubblica dell'Inail; si prevede solo la concorrenza.

MANNUCCI. Come ho detto, quando si mette in discussione un principio in genere si sa dove si comincia, ma non si sa dove si finisce. In Italia invece la conclusione è nota: si toglie sempre qualcosa ai lavoratori, questa è la nostra esperienza. Anche la concorrenza avrà questo effetto: per essere concorrenziali – come è noto – si riducono i costi e le prestazioni che si offrono. Tale sistema non mi sembra valido in questo campo dove opera non un'azienda che vende prodotti qualsiasi, ma uno Stato – che considero ancora sociale – che ha dei doveri verso il cittadino. Questo mi sembra il discorso principale.

Ritengo inoltre opportuno che vengano unificate nell'Inail tutte le attività, di vario genere, delle strutture e degli enti pubblici in materia di malattie professionali e di infortuni sul lavoro. Oggi c'è un fiorire di iniziative in tale campo ed è singolare che invece di unificarle in un unico ente si moltiplichino al di fuori del solo ente che per legge dovrebbe occuparsi di tutto il settore.

Per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria dei dirigenti, ci sono le sentenze e quindi c'è poco da discutere.

In merito alle casalinghe il discorso è più complesso. Il tentativo di concedere loro la pensione deve tenere conto delle cifre che ho letto e che fanno paura: un'assicurazione privata chiede 440.000 lire al mese (che le casalinghe dovrebbero togliere dalla loro spesa) per erogare 700.000 lire al mese al raggiungimento dei 65 anni! Questo è solo un esempio per dimostrare cosa accade quando agiscono i privati: si hanno costi elevatissimi che credo nessuno possa sostenere. D'altronde, se iniziamo ad intaccare il principio secondo cui è obbligatorio che un ente dello Stato gestisca le assicurazioni sul lavoro, si può giungere anche a queste situazioni e ciò mi preoccupa.

È importante esaminare inoltre i rapporti tra l'Inail, le nuove professionalità ed i lavori usuranti (tema quest'ultimo su cui si è molto discusso), tenendo anche conto dei rischi derivanti – argomento comunque già affrontato da altri in questa sede – dal progresso tecnologico, che spesso si realizza a spese della salute dei lavoratori: il progresso infatti non sempre determina un miglioramento delle condizioni di lavoro.

Per quanto concerne le assicurazioni integrative, ci sono settori che non sono coperti dall'Inail e quindi sono privi di assicurazione obbligatoria: ritengo che in questi campi tali assicurazioni possano senz'altro

esistere, ad esempio come assicurazioni sulla vita, ma non vedo come possano sostituire lo Stato nel dare garanzie e certezze a chi si trova in determinate situazioni.

Accenno solo ad altri temi che ritengo molto importanti: il primo è l'accertamento delle posizioni assicurative e della corretta applicazione delle norme. Oggi tale attività viene compiuta dall'Inps e dall'Inail. Ritengo che, invece, dovrebbe essere creata una struttura polivalente, a sé stante, nella quale potrebbero confluire l'Inail, l'Inps, il Ministero del lavoro ed il Ministero della sanità. Attualmente, infatti, ognuno di questi enti compie moltissime verifiche di tutti i generi sui medesimi soggetti, il che, dobbiamo riconoscerlo, infastidisce molto le aziende. Sarebbe il caso di gestire tali attività in modo unitario, creando un «pool» in cui ciascuno potrebbe svolgere lo stesso lavoro anche se per conto dei diversi enti, altrimenti si continua a portare avanti un discorso che non porta a niente, nemmeno ad un'opera di effettiva vigilanza su tutte le realtà.

A tale proposito, basti pensare ai cantieri edili dove la sicurezza è un'utopia, come dimostra il numero dei morti. In queste realtà non viene compiuta un'effettiva e concreta sorveglianza e questo naturalmente favorisce ciò che viene chiamato «il fenomeno del lavoro nero», ma che io preferisco definire «il sistema del lavoro nero», che la vigilanza invece farebbe emergere perché si tratta di problemi collegati fra loro. Certamente non è compito soltanto dell'Inail accertare il rispetto delle norme sulla sicurezza: è un discorso globale che deve investire tutti gli enti che si occupano di questo tipo di attività.

Ritengo infine che la prevenzione sia fondamentale. Mi sembra che l'Inail non abbia curato sufficientemente questo aspetto (almeno così appare dall'esterno), mentre invece sarebbe importante che iniziasse una campagna permanente di informazione e di educazione. A mio parere, è essenziale partire dalle scuole, soprattutto da quelle professionali, perché non si può assolutamente accettare che la prevenzione esista solo nella forma dei cartelli e dei regolamenti affissi in un angolo dello stabilimento: una campagna martellante sull'uomo non è mai stata compiuta, mentre credo che sia fondamentale.

È vero poi che l'Inail ha, in un certo senso, sanato i suoi bilanci, ma ogni anno questo Istituto deve sostenere determinati costi e non è detto che poiché si tratta di un ente di Stato non debba tenere sotto controllo i suoi conti; opera che deve essere continuata ed intensificata per poter svolgere adeguatamente il lavoro affidatogli. L'Inail deve sostenere notevoli costi di gestione e non si deve trovare in una situazione critica di bilancio solo perché si tratta di un ente che non deve rendere conto ad alcun privato del suo operato. Il bilancio, quindi, rappresenta un indicatore fondamentale. Proprio in relazione alla situazione di bilancio intendo segnalare un aspetto che ritengo molto importante: quello dei crediti inesigibili che ammonterebbero a circa 1.200 miliardi. Si sta ripetendo quello che è già successo in altri settori. Gradirei che le attenzioni di chi di dovere fossero puntate su questo aspetto per evitare che si inizi con 3.000 miliardi di crediti contributivi, di cui la metà forse già inesigibile, per arrivare a 40.000 miliardi, come è già accaduto in altri

settori. Sarà il caso di cominciare a capire perché questi crediti diventano inesigibili, chi è che non ha seguito i tempi e le modalità e non ha compiuto gli atti necessari per il loro recupero. Bisogna capire, in sostanza, quali sono i motivi per cui si arriva a dichiarare inesigibile un credito e, soprattutto, in base a quali documenti lo si dichiara inesigibile. A mio avviso si tratta di un aspetto molto importante sul quale occorre puntare l'attenzione.

Per quanto riguarda il futuro – e mi avvio a concludere – ritengo che la nomina del professor Billia alla presidenza dell'Inail aggiunga una buona dose di opportuna managerialità alla gestione di un Istituto che ha già dato notevoli prove di professionalità in 66 anni di attività. Signor Presidente, dico 66 anni perché l'Inail è stato istituito nell'anno 1933 con buona pace di quanti nei mesi scorsi hanno celebrato il centenario di un istituto che, invece, ha 66 anni!

Approfito infine per rivolgere un particolare apprezzamento al presidente De Luca non solo per come ha diretto questa e le precedenti audizioni, ma anche perché ha dichiarato che l'attività dell'Inail va considerata nel suo complesso, non potendosi «ipotizzare scorporazioni settoriali con l'intento di socializzare le perdite e privatizzare i guadagni». Signor Presidente, condivido pienamente l'osservazione da lei formulata e mi sembra che ad essa non vi sia nient'altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Voglio ricordare al dottor Mannucci che alcune delle proposte che ha formulato per fortuna sono già contenute nel disegno di legge n. 5809 attualmente all'esame alla Camera dei deputati (atto Senato 3593) di cui l'onorevole Duilio è relatore recante «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail e l'Enpals, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali». Il richiamo alle sinergie rappresenta invece un altro criterio che dovrebbe riguardare anche gli uffici, gli accertamenti e via dicendo.

Per quanto riguarda i crediti effettivamente vi sono alcuni problemi reali; si è avviata quella che qualcuno chiama molto efficacemente «rottamazione dei crediti previdenziali». Speriamo che questo provvedimento possa dare qualche risultato migliore.

MANNUCCI. Si dovrebbe capire perché tutto ciò è accaduto.

PRESIDENTE. Non siamo chiamati a controllare i singoli atti di gestione degli enti, ma esercitiamo solo un controllo di tipo politico, fornendo indicazioni di grandi linee.

MORELLI. Come rappresentante della Uil debbo rilevare che la segnalazione dell'Antitrust mi risulta di difficile comprensione, tenendo conto delle specificità che caratterizzano l'Inail. È infatti noto che l'Inail ha un sistema misto fortemente caratterizzato dalla «ripartizione» e solo per il 30 per cento opera con il regime di capitalizzazione. Tra l'altro, buona parte delle sue uscite sono finalizzate ad una funzione sociale più che all'erogazione di prestazioni squisitamente assicurative, come del re-

sto già rilevato da altri colleghi, tant'è che una notevole quota delle spese è destinata alla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione ed al reinserimento sociale, attività che difficilmente possono essere gestite da imprese private in quanto non produttive di profitto. Ed è proprio in considerazione di ciò che non vorremmo parlare della questione «monopolio», anche se purtroppo siamo costretti a farlo, convinti che la questione stessa sarà quanto meno oggetto di riflessione in occasione dell'esame da parte della Camera dei deputati del collegato ordinamentale alla legge finanziaria 1999, che attribuisce la delega al Governo per il riordino della normativa che disciplina l'Inail.

Nel corso di una precedente audizione lei, signor Presidente, molto intelligentemente ha affermato che la gestione delle attività dell'Inail non può essere suddivisa per segmenti, per comparti - scusate se anch'io ripeto questa frase, ma ha colpito tutti - in quanto ciò produrrebbe «la socializzazione delle perdite e la privatizzazione dei guadagni». È questa una affermazione che condivido pienamente.

Pochi minuti fa, quando si è parlato di privatizzazione, lei, signor Presidente, è intervenuto per correggere il concetto ed ha affermato che si trattava non di privatizzazione bensì di liberalizzazione ed ha sottolineato che, nel caso, l'Inail rimarrebbe sul mercato quale struttura pubblica. Se ho ben capito, questa è stata la sua espressione.

Al riguardo vorrei segnalare un pericolo che si correrebbe se l'Inail dovesse operare quale struttura pubblica in un regime di mercato. Fino al 1933, infatti, è esistito un sistema misto in cui erano presenti da una parte i privati e dall'altra una struttura pubblica: la Cassa nazionale contro gli infortuni sul lavoro. In quel periodo, mentre le società private potevano agire ricorrendo alla cosiddetta «selezione del rischio», e quindi assicurare solo le attività meno pericolose, la Cassa nazionale, essendo di natura pubblica, non poteva utilizzare lo stesso metodo e, pertanto, finivano con il ricadere su quest'ultima tutte le polizze assicurative ad alto costo. Ciò ha prodotto un'immagine negativa della Cassa in quanto sulla stessa venivano a gravare costi altissimi in conseguenza del fatto che il portafoglio assicurativo era completamente diverso da quello in possesso delle società di assicurazione.

A nome della Uil, mi dichiaro pertanto assolutamente contrario alla liberalizzazione del settore e all'ipotesi che l'Inail possa operare come struttura pubblica in un regime di mercato.

CORRENTE. Molte cose sono state già dette e sarò costretto in parte a ripeterle. Sono d'accordo sulla necessità di un intervento normativo in materia di assicurazione di infortuni sul lavoro e malattie professionali che tenga conto dell'evoluzione del mercato del lavoro e della giurisprudenza in materia. Infatti, se la realtà muta, bisogna adeguarsi ad essa. Anche gli interventi precedenti hanno confermato come in relazione all'emersione di nuove tipologie professionali e di nuovi tipi di rischio sarebbe stato piuttosto necessario un intervento legislativo abbastanza sostanzioso e pertanto non ho nulla in contrario, anzi sono favorevole, al fatto che la normativa che si sta delineando vada nella direzione da tutti indicata.

Vorrei però fare una riflessione sul concetto di Inail impresa o meno. Mi sembra che si tratti, non solo per l'Inail, ma per tutti gli enti previdenziali, di una questione gestionale più che di ragioni sociali. Intendo dire che tutti gli enti previdenziali, compreso l'Inail, hanno l'obbligo di mantenere la gestione (comunque di un prodotto sociale) nella maniera allo stesso tempo più economica e solidale possibile; quindi occorre coniugare la gestione di tipo aziendale delle attività previdenziali con il principio di solidarietà, dal momento che ci riferiamo ad un prodotto che ha finalità sociali. Pertanto è in quest'ottica che si devono valutare i bilanci in rosso e le sinergie tra enti previdenziali diversi. Ripeto, è necessario coniugare i principi di economicità e managerialità nella gestione dell'Istituto con le finalità sociali del prodotto che viene fornito.

Dobbiamo anche riflettere su cosa si intende per assicurazione sociale. Un tempo questa veniva intesa come monopolio pubblico; oggi sicuramente si possono fare valutazioni diverse. Tuttavia una gestione degli enti previdenziali di tipo aziendale, più corretta, che comporti dei risparmi anche attraverso l'istituzione di sedi uniche o la previsione di personale comune a più enti (sinergie), è cosa diversa dal concetto privatistico d'impresa.

Sulla questione della concorrenza porto l'esempio della previdenza complementare dell'Inps. Per legge è stato sancito che l'Inps non possa gestire direttamente la previdenza complementare, potendo soltanto partecipare con il suo capitale a quello delle società di gestione. Dopo una fitta corrispondenza tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Inps sono stati fissati i termini della concorrenza tra l'Inps e gli altri soggetti in materia di *service*. La conclusione è che gli altri (imprese, banche o società) il *service* lo hanno istituito e messo sul mercato, mentre l'Inps no, e non riesco a capire come mai l'Inps con le sue potenzialità non vi sia riuscito. Evidentemente negli enti pubblici c'è qualcosa che li pone in una situazione di difficoltà che li frena rispetto ai soggetti privati.

Comunque, nella disciplina introdotta nel collegato ordinamentale alla legge finanziaria 1999 con riferimento all'Inail, ritroviamo quasi integralmente i concetti di managerialità e di tutela sociale, soprattutto quando si esaminano gli aspetti economici derivanti dalla revisione delle tariffe e dall'allargamento della base imponibile. La novità più importante, a livello sociale ma anche gestionale, è contenuta nelle disposizioni che tentano di definire la separazione tra previdenza e assistenza della gestione agricoltura. L'altra novità è quella che consente all'Inail di intervenire nella tutela di soggetti invalidi con progetti mirati all'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese e nelle imprese agricole e artigiane.

Concludo il mio intervento affermando che, prima di arrivare ad una revisione radicale legislativa *tout court* dell'intera materia, sarebbe opportuno che tutte le parti sociali (organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro) elaborassero delle proposte riguardo alla gestione dell'Inail, ma che prevedessero comunque il mantenimento di uno zoccolo duro di tutela sociale in campo infortunistico che potrebbe essere rappresentato sempre dall'INAIL stesso. Condivido pertanto la propo-

sta avanzata dalla dottoressa Elisabetta Leone di fissare un incontro tra le organizzazioni sindacali nel quale elaborare alcune proposte nel merito da inviare alla Commissione parlamentare.

MORELLI. Prendo spunto da quanto esposto dal dottor Corrente sul tema dell'economicità della gestione per informare la Commissione che tale aspetto è ben presente nell'Inail. Infatti, prima ancora che la questione venisse sollevata nella discussione sul collegato ordinamentale, sia l'Inail che l'Inps avevano deciso di accelerare l'attuazione di un progetto, risalente al novembre dello scorso anno, volto a realizzare sinergie tra le attività di rispettiva competenza. Preciso che in questi giorni è stato deciso di avviare la prima fase del progetto, prevedendo la presenza di alcuni dipendenti Inail presso le agenzie Inps e di dipendenti Inps presso i COT Inail, al fine di agevolare l'utenza. A ciò è da aggiungere la costituzione di sedi metropolitane capaci di assolvere i compiti dei due Istituti grazie alla contemporanea presenza di personale Inail e Inps. Inoltre, al fine di evitare inutili duplicazioni procedurali, i due enti sono orientati ad utilizzare gli stessi gabinetti diagnostici e a coordinare gli accertamenti ispettivi.

DUILIO. Signor Presidente, intervengo non per porre delle domande o sollevare delle obiezioni, ma semplicemente per svolgere alcune considerazioni.

Come gli auditi sanno bene, alla Camera stiamo votando il conferimento di una delega al Governo in materia di revisione dell'assicurazione infortuni sul lavoro. Tale delega, piuttosto ampia, investe molteplici aspetti, dal problema della tariffa alla disciplina di materie nuove, quali la copertura dell'infortunio *in itinere*, fino a giungere a questioni delicate, come la revisione del cumulo tra le prestazioni dell'Inail e quelle dell'Inps, peraltro circoscritto alla sola ipotesi di decesso del lavoratore a seguito di infortunio sul lavoro. Vi è quindi una delega piuttosto ampia. In quanto relatore alla Camera dei deputati del disegno di legge di delega collegato alla legge finanziaria 1999, stasera speravo di ascoltare osservazioni che potessero costituire lo spunto per eventuali interventi emendativi, se necessari. Considerato che il provvedimento verrà esaminato dall'Assemblea la settimana prossima, se ritenete che vi siano alcuni interventi da fare per migliorare la situazione esistente, poiché è opportuno che i vostri suggerimenti siano inseriti in tale disegno di legge, è necessario tenere presente la tempistica del provvedimento legislativo, come prevista dai calendari parlamentari.

Ritenendo opportuno cogliere l'occasione rappresentata dall'esame di questo disegno di legge (che comunque verrà discusso successivamente anche dal Senato), che attribuisce una delega piuttosto ampia, vi invito pertanto a far pervenire le vostre osservazioni prima del prossimo lunedì nel caso che contengano elementi utili per realizzare emendamenti da presentare al provvedimento suddetto; vi assicuro che personalmente ne terrò conto ed in questa sede vi parlo nella veste più di relatore che di Vice presidente della Commissione.

PRESIDENTE. Suggestisco pertanto ai nostri ospiti di impegnarsi a delineare eventuali suggerimenti emendativi per l'onorevole Duilio: potranno far pervenire successivamente la relazione a questa Commissione.

DUILIO. Signor Presidente, mi sono permesso di affrontare questo argomento anche perché la delega di cui sto parlando ha tratto molti spunti dal lavoro realizzato in questa Commissione, anche successivamente alle audizioni compiute con i rappresentanti delle associazioni, sia datoriali che dei lavoratori.

Prima di tornare alle questioni di maggior rilevanza, desidero accennare a quanto è stato detto in particolare dal rappresentante dell'Ugl. Per quanto riguarda il «mantenimento delle certezze», per usare i suoi termini, assicuro che non si prevede alcuna scalfittura delle certezze previste dalla legislazione attuale. Sottolineo anzi che sono stati sempre respinti quegli emendamenti che qualche incertezza avrebbero potuto produrre. Vi assicuro infatti che tutte le numerose proposte emendative, presentate nella Commissione competente della Camera e volte ad introdurre spiccati elementi di liberalizzazione (ad esempio, in molti casi si prevedeva esplicitamente la possibilità per il datore di lavoro di rivolgersi indifferentemente all'Inail o a una compagnia di assicurazione privata) non sono state approvate, proprio in omaggio ad un criterio di certezza dell'assicurazione, che contiene e deve continuare a contenere elementi di carattere sociale, come è stato detto.

In riferimento alle considerazioni svolte in questa sede per quanto attiene alla situazione del monopolio, segnalata dall'Antitrust, si deve notare che il problema non è riferito al rischio di un attacco all'assicurazione sociale, ma è relativo ad una questione che, secondo me, ha una sua oggettiva logica, nel senso che – come sapete – si tratta sempre, sia pure nel campo previdenziale, di un'assicurazione.

In una passata seduta abbiamo discusso approfonditamente il rapporto esistente tra il premio di assicurazione, che si paga in relazione ad un rischio contemplato dall'attività lavorativa, e le prestazioni erogate; rispetto a quanto è stato detto stasera, ossia che dai documenti a disposizione sembra che gli oneri siano rapportati alle prestazioni più basse, la risposta che abbiamo ascoltato in quella sede è stata che il problema non sussiste: a maggior ragione se si trovano in un sistema di mercato tutti scelgono la soluzione che consente loro di pagare di meno e ottenere di più. Certamente, comunque, il problema ha una sua consistenza, che è stata riepilogata dal Presidente nella frase che è stata citata, e in particolare assume una speciale connotazione nel caso in cui la figura del lavoratore coincida con quella del datore di lavoro, che è il caso più delicato sul piano formale e giuridico.

Signor Presidente, per un approfondimento che, secondo me, sarà necessario compiere in futuro credo che dovremmo anche prendere atto che gli stessi soggetti che a questa Commissione hanno fatto intendere che bisogna abolire il monopolio, in altra sede, mi pare alla Commissione europea, con argomentazioni diverse hanno sostenuto

esattamente il contrario. Si tratta comunque di una questione che semmai dovrà essere approfondita in altro momento.

PRESIDENTE. Si riferisce alle posizioni di Tesauro, ex avvocato generale presso la Corte di giustizia della Comunità europea?

DUILIO. Sì, signor Presidente.

Tornando al punto, il problema della scalfittura delle certezze non sussiste, almeno così mi pare: stiamo parlando di una delega al Governo di carattere ampio, ma con criteri direttivi ben precisi.

Per quanto concerne le sinergie tra gli enti del comparto (è stato presentato anche un emendamento volto a favorirle), credo che sia necessario intendersi meglio. Si tratta di una questione che deve essere approfondita e bisogna innanzi tutto chiarire su che cosa vogliamo creare tali sinergie. Se lo scopo è produrre sinergia tra gli impiegati dell'Inail e quelli dell'Inps per consentire che gli uni possano ricevere le denunce da parte dei datori di lavoro anche a nome dell'altro ente, credo sarebbe un fine molto banale e mi stupisce che il buonsenso degli amministratori di questi enti non li abbia già portati a realizzarlo da tempo. A Milano, ad esempio, molti anni fa, (all'epoca del ministro Pomicino), venne varata una direttiva che prevedeva, sia pure in forma sperimentale, sportelli polifunzionali – così erano chiamati – dove si potevano ritirare documenti attinenti alle competenze dell'Inail, dell'Inps e delle Camere di commercio. Credo che, se questo fosse il problema, si potrebbe risolvere banalmente e l'unica cosa necessaria sarebbe appellarsi in tutte le sedi all'intelligenza degli amministratori perché problemi banali trovino soluzioni banali.

Il problema è, invece, più complesso per alcune funzioni presenti e compresenti in enti in modo diverso, come gli accertamenti medico-legali: per razionalizzare questo settore si potrebbe prevedere, per esempio, che i medici dell'Inps, che sono in buona parte disoccupati, o meglio non molto occupati ...

MANNUCCI. A sentire loro non è vero.

DUILIO. Basta fare i conti: se non sono molto occupati, comunque, non è certo per cattiva volontà, ma per le loro limitate competenze: lungi da me l'idea di entrare nel merito di tale questione! Comunque si dovrebbe valutare se, da un punto di vista oggettivo e funzionale, sia opportuno che la competenza in materia di accertamenti medico-legali, cui tra l'altro sono preposti molti addetti, rimanga presso l'Inps oppure se sia preferibile attribuirle ad un ente specializzato. Sto parlando, chiaramente, in maniera problematica, senza entrare nel merito del problema.

Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per altre questioni: è sicuramente vero che un'azienda, che magari ha pochi dipendenti, si irrita per gli ispettori che vigilano quando questo accade da parte di più enti – l'hanno segnalato in molti e alcuni colleghi in particolare hanno fornito anche una versione romanzata del problema – però credo che il discorso

delle sinergie debba essere declinato all'interno delle competenze divise fra Inps, Inail e Inpdap che questa Commissione ha acclarato quando ha affrontato il problema della tripartizione degli enti nel settore della previdenza. Questo dibattito può infatti procedere anche con il confronto e l'approfondimento con le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Permettetemi solo una battuta sui problemi dei crediti inesigibili, anche se non è di nostra competenza. Credo che tale tema debba essere affrontato partendo da una revisione radicale delle procedure che portano a dichiarare i crediti inesigibili. Vi sono procedure letteralmente assurde per cui l'unica conseguenza che si determina è che le pratiche relative ai crediti si accumulano negli anni sino ad assumere una consistenza tale per cui l'unica soluzione è dichiarare inesigibili i crediti stessi, in quanto dopo dieci anni è impensabile che si possa trovare il debitore: spesso sparisce dopo sei mesi e mezzo, figuriamoci dopo dieci anni!

Questo è comunque un discorso che riguarda non solo l'Inail, ma anche l'Inps. Si tratta di un discorso piuttosto delicato che attiene all'esigenza di assicurare una garanzia ed una certezza nel recupero dei crediti stessi (nel senso di non «abbandonarli» con facilità) e, nello stesso tempo, a quella di non prevedere procedure che possano determinare l'effetto opposto.

Concludo affermando che in Aula stiamo per varare un provvedimento che contempla anche alcune novità su cui sarebbe interessante avere il parere delle organizzazioni sindacali presenti. Mi riferisco al discorso del cumulo e a quello degli infortuni *in itinere*, casi in cui vi è già una giurisprudenza consolidata. Questo è un discorso che comporterebbe costi rilevanti e che porterebbe ulteriore acqua al mulino di chi sostiene che più si allarga il concetto di occasione di lavoro, ed il concetto di rischio ambientale o di rischio generico aggravato tanto più diminuisce la ragione per cui un ente debba assicurare gli infortuni sul lavoro in regime di monopolio. In questo senso le osservazioni e le critiche che i rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti dovesse formulare potrebbero aiutarci a svolgere meglio il nostro compito.

PRESIDENTE. Prima di dare nuovamente la parola a chi intende intervenire, raccolgo l'indicazione finale dell'onorevole Duilio per aggiungere un'altra cosa: poiché nel provvedimento collegato sono contenute indicazioni precise sia per il riordino degli enti sia riguardo all'Inail che mi sembra abbiano riscosso il vostro consenso, sarà utile – per dire poco – un controllo costante delle parti sociali sull'attuazione delle deleghe conferite al Governo dal collegato. Infatti la delega per gli infortuni *in itinere*, come molti degli argomenti di cui discutiamo ancora oggi, era già contenuta nella legge del 1969, per cui trent'anni dopo siamo ancora al punto di partenza; ciò significa che la vigilanza va tenuta sempre viva e presente.

MANNUCCI. Quando all'inizio ho parlato di privatizzazione lei, signor Presidente, ha spiegato che in realtà si tratterebbe di liberalizzazio-

ne. Vorrei spiegare però perché parlo di privatizzazione e perché comunque mi preoccupa la liberalizzazione. Qualora l'Inail dovesse mantenere le attuali prerogative, verrebbe salvaguardato, ma verrebbe data anche ad altri la possibilità di operare nel settore assicurativo e, di fatto, l'Inail verrebbe a trovarsi in una situazione di concorrenza. Ciò rappresenterebbe il primo passo verso la privatizzazione dell'ente che, nel giro di cinque anni, diventerebbe ineluttabile. Infatti due sono le cose: o l'Inail viene finanziato dallo Stato per le prestazioni in più che può offrire, oppure dopo quattro, cinque, dieci anni sarà costretto a prendere atto che il mercato lo costringe a dare prestazioni inferiori per stare al passo con gli altri. Quindi la mia preoccupazione non nasce tanto dal mutamento delle caratteristiche dell'ente quanto dalla possibilità data ad altri di operare. Ne conseguirebbe un clima di concorrenza in cui l'Inail si troverebbe ad operare. Da ciò nasce la mia preoccupazione per una liberalizzazione del settore assicurativo.

Inoltre, per quanto concerne il discorso delle sinergie, io non ho parlato di un gruppo di lavoro. Faccio parte del Civ dell'Inps quindi ho potuto seguire il discorso sulle sinergie e, tra l'altro, posso affermare che non è che si siano ottenuti risultati eclatanti. Io però volevo far riferimento ad un *pool* costituito dal personale dell'Inail, dell'Inps, del Ministero del lavoro e del Ministero della sanità per creare una sorta di «Guardia di Finanza» che si dovrebbe occupare, a nome di tutti, di questi problemi; un'unità esterna costituita dal personale di questi istituti che già sono specializzati in certi settori, un qualcosa che agisca al di fuori delle quattro situazioni, dell'Inail, dell'Inps, del Ministero del lavoro e del Ministero della sanità, perché tutti e quattro i settori sono in qualche modo interessati per cui è necessario un qualcosa che possa operare in questo campo a nome di tutti e quattro, ma nello stesso tempo al di fuori di essi. Questo sarebbe importante per affrontare anche altri discorsi quale quello sull'evasione, quello sui crediti non esigibili e via dicendo. Un lavoro fatto bene all'inizio impedisce che si arrivi a certe situazioni dopo dieci o venti anni.

Vorrei ricordare che il problema dei crediti inesigibili dell'Inps si ritrova già in alcuni atti del congresso del nostro sindacato dei pensionati del 1976, dove si esprimeva proprio preoccupazione per i crediti inesigibili dell'ente. Sono trascorsi tanti anni e ci ritroviamo ancora allo stesso punto. Il problema non è tanto quello di andare a «metterci una pezza», per usare un termine comprensibile a tutti, ma capire perché accadono questi fatti. Lei, signor Presidente, dice che non è un nostro compito, ma certo è compito della Commissione indicare le situazioni alle quali bisogna porre rimedio, come è accaduto in altri campi. Allora, se spetta ad altri stabilire perché certi fatti accadono, «il male» deve essere comunque segnalato. È necessario individuare «il male» che - a mio avviso - è rappresentato dalle procedure seguite. Lei, signor Presidente, ha avuto ragione poc'anzi nel dire che occorre rivedere le procedure. Il problema, infatti, consiste proprio nel verificare perché le procedure consentono questo tipo di cose. Si tratta di un danno enorme per l'erario e per i cittadini che certamente sono costretti a pagare più tasse per ripianare tali situazioni.

CASABONA. In relazione al tema introdotto dall'onorevole Duilio bisogna dire che concordo con il Presidente sul fatto che bisognerà incalzare il Governo nei prossimi mesi affinché la delega sia attuata, data la complessità dei temi che il Parlamento conferisce per delega al Governo. Da questo punto di vista, devo segnalare che il Civ dell'Inail ha già prodotto orientamenti, valutazioni e indirizzi in ordine a questi temi ed anche che il consiglio di amministrazione, nonostante si sia insediato da poco tempo, ha già messo in azione la «macchina gestionale», prevedendo una serie di incontri con le parti sociali affinché la delega possa essere tramutata in proposte e contenuti di merito da offrire al Governo stesso.

Rispetto ai temi introdotti dall'onorevole Duilio ritengo però opportuno avere chiarimenti dal relatore del disegno di legge n. 5809 presso la Camera dei deputati in merito a tre questioni che, in qualche modo, potrebbero fornire una soluzione in ordine alla revisione del Testo unico del 1965 nella direzione indicata poc'anzi dalla dottoressa Leone. Mi riferisco all'adeguamento della tutela infortunistica in correlazione ai mutamenti in atto nel mondo del lavoro e nel sistema dell'impresa. Innanzitutto chiedo al deputato Duilio come mai, pur trattandosi di una delega molto complessa e ben articolata nell'attuale testo del disegno di legge collegato manchi qualsiasi riferimento al cosiddetto danno biologico e all'azione di regresso, entrambi temi delicatissimi. Si tratta inoltre di temi che riguardano in egual misura il lavoratore dal punto di vista delle prestazioni e il sistema delle imprese. Infatti l'Antitrust, parlando di costi, non ha rilevato che il costo assicurativo per molte imprese oggi è rappresentato dal costo Inail più la cosiddetta responsabilità civile operai stipulata dalla grande maggioranza delle stesse con compagnie assicurative private, rispetto al danno biologico e all'azione di regresso.

Il senatore Pizzinato in Senato aveva introdotto, con un emendamento, la regolamentazione di entrambe le tematiche. A causa dei lavori parlamentari e dei tempi stretti i due temi non sono stati approfonditi e alla fine sono caduti. Le chiedo se, prendendo come riferimento i lavori alla Camera dei deputati, essi sono stati tenuti in considerazione dalla Commissione, se sono stati introdotti emendamenti che li riguardano e se c'è la possibilità di recuperarli in qualche modo al momento della discussione del provvedimento in Aula.

Questa è la prima domanda che volevo rivolgere all'onorevole Duilio. La seconda è quella relativa alla scomposizione della gestione industria in quattro settori che viene incontro ad una richiesta avanzata nei mesi passati dal mondo degli artigiani e sulla quale non ci dobbiamo «strappare le vesti». A mio modo di vedere la stessa articolazione della delega non inficia la questione della solidarietà tra le categorie, tra soggetti forti e soggetti deboli; non la inficia perché continua a parlare di un bilancio unitario dell'Istituto che non riguarda solo le gestioni industria e agricoltura. A mio modesto modo di vedere il testo varato dal Governo è valido perché scomporre la gestione non implica un superamento del bilancio unitario dell'Istituto. Tuttavia vorrei sapere dall'onorevole Duilio se questa valutazione del testo è corretta.

L'ultima considerazione che desidero svolgere concerne il riferimento, contenuto nella delega, alla *carbon tax* come strumento per recuperare risorse da destinare agli interventi nel settore agricolo. Vorrei sapere se è possibile quantificare in termini economici l'ammontare del gettito derivante dall'applicazione della *carbon tax* o se tale riferimento è da intendersi solo come l'introduzione di un principio, comunque positivo, considerando l'annosa questione del *deficit* della gestione Inail del settore agricolo.

ZORODDU. Signor Presidente, ritengo tutt'altro che tranquillizzante il richiamo alle certezze garantite dal ricorso alla delega al Governo; anzi, se c'è un elemento che non ci dà alcuna certezza, è proprio tale delega.

A nostro avviso il problema, prettamente di carattere ideologico, concerne la moderna visione del sistema del lavoro in Italia. È pertanto assolutamente impossibile fare qualsiasi tipo di comparazione. Anche nelle considerazioni svolte dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Tesauro, il filo rosso è rappresentato dalla comparazione tra l'assicurazione obbligatoria per la tutela dei lavoratori, siano essi iscritti o meno, e l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei danni derivanti dalla circolazione di autoveicoli. Anche nell'auto c'è l'obbligo dell'assicurazione e, in fondo, cosa c'è di così diverso tra una persona e un'automobile? Per i sindacati è imprescindibilmente una questione di carattere ideologico.

Se non esistesse il monopolio dell'Inail, chi mai avrebbe speso centinaia di miliardi per costruire un centro all'avanguardia mondiale, come quello di Vigorso di Budrio? Nessuno! Chi mai, oggi, potrebbe pensare di investire concretamente centinaia di miliardi per la sicurezza nei luoghi di lavoro? Nessuno, se non l'Inail. Inoltre, nel caso in cui si realizzi un'effettiva liberalizzazione del settore, l'imprenditore della provincia di Salerno pagherebbe di più o di meno rispetto all'imprenditore della provincia di Cuneo?

DUILIO. Signor Presidente, risponderò brevemente. Con riferimento all'ultimo intervento non vorrei fosse sorto un equivoco. A proposito di certezze, infatti, alla Camera dei deputati abbiamo operato in modo tale da conservare un quadro di certezze respingendo alcuni emendamenti – e potete verificarlo controllando anche quali forze politiche li sostenevano – che proponevano esattamente le cose contro le quali state appuntando stasera la vostra attenzione. Chiarito ciò, ossia l'esistenza di un quadro di condivisione di alcuni principi volti ad evitare che, avviato un processo di liberalizzazione, si passi poi ad una «selvaggia» privatizzazione, ritengo che non vi siano altre parole da spendere in ordine alle tre domande del dottor Zoroddu, il cui carattere retorico fa sì che la risposta sia scontata.

Entrando invece nel merito di alcune questioni, ad esempio il danno biologico, con un emendamento, presentato dal sottoscritto recependo il contenuto di molteplici proposte emendative, è stata reintrodotta la previsione del danno biologico e quindi di una sua

idonea copertura, con conseguente adeguamento della tariffa e dei premi.

Non c'è invece alcun riferimento alla revisione del sistema legato all'azione di rivalsa e di regresso, su cui si è sviluppata una discussione informale che non so se verrà ripresa in Assemblea. Si tratta infatti di una questione delicata di cui abbiamo parlato anche in questa sede. Riprendendo la metafora dell'automobile, voglio ricordare che sia qui che altrove, in sedi informali, abbiamo sottolineato più volte che l'azione di regresso è legata ad una funzione di deterrenza consistente nel prevedere che l'eventuale oggettiva responsabilità – tanto più se sanzionata penalmente con una sentenza passata in giudicato – deve comportare in qualche modo un onere da parte del datore di lavoro che non ha predisposto le misure di sicurezza idonee a prevenire l'insorgenza del danno e quindi il verificarsi dell'infortunio. Obiettivo fondamentale è evitare gli infortuni e, se non si è riusciti a farlo, passare al risarcimento. Nelle vecchie denunce di infortunio vi era un bellissimo *slogan* in cui si affermava che «la maggior parte degli infortuni sono prevedibili ed evitabili». Quindi, poiché questo deve essere il primo obiettivo, occorre coniugare l'azione della deterrenza a quella della responsabilità di terzi. Ciò comporta una certa delicatezza nel mettere mano alla revisione, in termini di analogia, a quanto previsto dal codice civile assimilando il discorso dell'infortunio alla persona a quello del danno all'autovettura. Ad oggi, negli emendamenti integrativi, non è prevista una revisione di questo aspetto. Ciò non toglie che la questione potrebbe ripresentarsi nel corso della discussione in Aula la prossima settimana, quando il provvedimento verrà esaminato in quella sede.

Il riferimento alla *carbon tax*, invece, è legato al fatto che il collegato ordinamentale deve contemplare misure a costo zero, occorrendo in caso contrario prevedere un'adeguata copertura finanziaria. Alle cose che si sono previste è stata aggiunta anche una voce che ha un gettito relativamente certo. In futuro, nel momento in cui saranno esercitate le deleghe e quindi il quadro normativo sarà più chiaro, si potrà affrontare in modo più strutturale ciò che avverrà negli anni successivi, relativamente non solo agli oneri, ma anche ai benefici, perché, per esempio, il tema della decontribuzione, per quanto riguarda la contrattazione integrativa aziendale, è legato alla problematica degli introiti compensativi che non si pagano in termini di retribuzione, in quanto, in tal modo, si incentivano gli accordi a livello territoriale. Tutto questo discorso è comunque legato alla natura del provvedimento che stiamo esaminando alla Camera, ed in questo spero di essere stato chiaro.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi per le preziose informazioni che ci hanno fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, nel prosieguo dei nostri lavori ascolteremo ancora qualche parte sociale che ha chiesto di essere audita.

Successivamente incontreremo il Governo: domani invierò una lettera – già preannunciata – al ministro Bassolino per chiedere se ha qualcosa da dire sulla tematica al nostro esame.

Ricordo che, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da ordini professionali e da qualche componente della Commissione, tempo fa avviammo una indagine per verificare se le procedure di riscossione e di accertamento previste dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 si estendessero agli enti previdenziali privatizzati.

Tale ipotesi aveva fatto sorgere una grande preoccupazione negli enti medesimi e per chiarire il punto abbiamo proceduto all'audizione di alcuni soggetti ed abbiamo chiesto informazioni ai Ministri competenti.

Qualche mese dopo il ministro Visco mi ha risposto con una lettera di cui vi do lettura: «Caro Presidente, con lettera del 12 gennaio u.s. la Signoria Vostra, in qualità di Presidente della Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, ha chiesto elementi di valutazione circa la possibile estensione agli enti previdenziali privati delle procedure di riscossione ed accertamento previste dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Al riguardo, le faccio presente che, «con comunicato stampa del 20 gennaio 1999,» – che in verità avevamo letto – «il Ministero delle finanze ha precisato che si farà carico dei compiti di “dichiarazione, riscossione e accertamento” dei contributi dovuti agli enti previdenziali privati, soltanto se gli enti interessati ne faranno esplicita richiesta, in considerazione dei vantaggi che tali enti e i loro iscritti possano trarne in termini, rispettivamente, di economicità di gestione e di possibilità di compensazione fra debiti e crediti fiscali e contributivi».

La lettera, come dicevo, è firmata dal ministro Visco. Ne ho voluto dare atto alla Commissione perché questo dato documentale consente di concludere una procedura che avevamo posto in essere e poi abbandonato quando è stato raggiunto l'esito perseguito e sono stati soddisfatti gli enti interessati.

I lavori terminano alle ore 21,30.

