

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'INAIL,
PROFESSOR GIANNI BILLIA, E DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA
DELL'INAIL, DOTTOR PAOLO LUCCHESI, SULLE
POLITICHE FINANZIARIE E ORGANIZZATIVE
DELL'ISTITUTO NEL NUOVO CONTESTO
NORMATIVO**

69° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 LUGLIO 2000

Presidenza del Presidente senatore DE LUCA Michele

INDICE

Audizione del Presidente dell'Inail, professor Gianni Billia, e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, dottor Paolo Lucchesi, sulle politiche finanziarie e organizzative dell'Istituto nel nuovo contesto normativo

DE LUCA Michele, (DSU) <i>Presidente</i>	Pag. 3, 14, 22	BILLIA (Presidente Inail)	Pag. 4, 5
GASPERONI (DSU)	10, 11	LUCCHESI (Presidente Civ Inail)	8, 11, 19
DUILIO (PDU)	11		
MACONI (DSU)	15		

Intervengono il Presidente dell'Inail, professor Gianni Billia, ed il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, dottor Paolo Lucchesi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PRESIDENTE. Comunico che il Ministro del lavoro ha trasmesso il Rapporto per l'anno 2000 elaborato dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale sugli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio.

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.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Audizione del Presidente dell'Inail, professor Gianni Billia, e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, dottor Paolo Lucchesi, sulle politiche finanziarie e organizzative dell'Istituto nel nuovo contesto normativo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Inail, professor Gianni Billia, e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, dottor Paolo Lucchesi, sulle politiche finanziarie e organizzative dell'Istituto nel nuovo contesto normativo.

L'odierna audizione è stata richiesta dagli stessi presidenti Billia e Lucchesi, che hanno trasmesso un documento, approvato all'unanimità dal Consiglio di amministrazione e dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, riferito alla nuova missione dell'Istituto che da ente assicurativo estende il proprio ambito di attività a nuovi beneficiari e alla copertura di nuove tipologie di rischio. Tale documento sarà allegato al resoconto della seduta, come fanno i colleghi che hanno già ricevuto a suo tempo il testo. Il documento prospetta una strategia finanziaria ed organizzativa tesa a rispondere ai problemi posti dalla nuova missione dell'ente. L'ente si conferma come ente assicurativo ma estende sia l'ambito dei beneficiari, includendo tra questi dirigenti e parasubordinati, sia la propria attività alla copertura di nuove tipologie di rischio includendo, per esempio, il danno

biologico; si preoccupa però soprattutto di prevenzione ed abilitazione e riabilitazione, aspetti cioè che non rientrano nella tradizionale funzione assicurativa. Tutto questo ha delle ricadute sul piano finanziario. Nel documento sono comunque indicati dei dati numerici ben precisi che certamente i nostri invitati ci riferiranno insieme alle idee che hanno per affrontare questi problemi sia sul piano finanziario sia su quello della organizzazione dell'ente.

Do ora la parola al professor Gianni Billia.

BILLIA. Premetto che il documento, essendo il prodotto congiunto degli organi Consiglio di amministrazione e Consiglio di indirizzo e vigilanza, riveste un valore molto importante poiché dà una visione unitaria, che non necessita di alcuna mediazione, della riprogettazione dell'Istituto, e ciò dà garanzia alle nostre idee: dal momento dell'assunzione delle decisioni, le linee di accordo per la realizzazione sono infatti già dettate. Non mi soffermerò, quindi, sul contenuto del documento già sottoposto all'attenzione della Commissione, ma mi limiterò ad aggiornare alcuni dati: nel mese di marzo abbiamo proceduto alla riduzione delle tariffe, provvisoriamente del 5 per cento, che avranno validità fino alla conclusione dei lavori del tavolo di concertazione cui parteciperanno tutte le parti sociali oltre ai membri del Civ. Questo avrà luogo nella giornata di domani. Preannuncio che la combinazione del bonus-malus e dei piani di investimenti in conto interesse porterà questo provvisorio 5 per cento ad un ulteriore abbassamento delle tariffe al 7 per cento. Quindi, daremo un contributo alla riduzione del costo del lavoro di altri 200 miliardi: scommettiamo sul fatto che i meccanismi di incentivazione di bonus-malus, di personalizzazione del premio, siano in grado di ridurre gli infortuni. D'altra parte, come avrete potuto leggere sui giornali, il metodo finora seguito non ha dato alcun risultato: nei primi cinque mesi dell'anno, registriamo un incremento del 5,8 per cento delle morti sul lavoro e del 2,3 per cento negli incidenti. Ciò significa che il modello di sviluppo di produzione di questo paese reca con sé rischi strutturali. Il fatto, cioè, che l'incremento degli incidenti mortali risulti essere pari al doppio rispetto a quello della percentuale degli infortuni, indica chiaramente che vi è un meccanismo strutturale nella formazione della filiera, dei subappalti, del lavoro nero - che adesso sta emergendo - tale da imporre una organizzazione sul territorio ed una trasformazione di un ente, il cui compito sarà quello di controllare i lavoratori impiegati nei processi produttivi presenti sul territorio.

Questa non è soltanto la convinzione dei vari organi dell'Istituto, ma anche dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che ci ha formalmente chiesto di gestire un archivio di filiera aggiornato con tutti i subappalti: la filiera parte, infatti, con un reclutamento temporaneo delle imprese. Se impostiamo una procedura per cui l'aggiornamento di filiera viene fatto sull'archivio siamo in grado di controllare quando è nata l'azienda, se questa ha pagato i contributi Inps, se ha del lavoro nero pregresso, se ha avuto degli infortuni. Si effettuerà quindi un vero controllo

degli appalti pubblici che diventeranno sempre di più. Pertanto, dobbiamo procedere ad attrezzarci per un controllo di filiera comprensivo di tutti i subappalti.

Il terzo progetto in corso, nella lotta al lavoro sommerso, è rappresentato dagli incroci da effettuare con gli archivi della polizia: abbiamo iniziato ad analizzare gli infortuni dei lavoratori extracomunitari (ma ci sono anche quelli degli sportivi dilettanti) per rivolgere, immediatamente dopo, la nostra attenzione al territorio stesso, tramite archivio. Pur tenendo conto di codici fiscali mal redatti, registriamo diverse percentuali di lavoratori extracomunitari infortunati che non appaiono sugli archivi della questura. Ciò implica che l'Inail deve trasformarsi in un'azienda articolata sul territorio e l'autonomia di cui l'ente deve disporre per la gestione organizzativa implica la predisposizione di una rete con la questura, con l'autorità per la vigilanza dei lavori pubblici; in altre parole, si deve dare luogo allo sviluppo di un processo sinergico orizzontale e non più verticale con il Paese. I risultati emersi in questi giorni dal controllo di filiera sono estremamente interessanti, ma necessitano del coinvolgimento delle regioni e dei comuni poiché gli enti devono gestire gli archivi delle filiere relativi agli appalti pubblici. La questione nasce proprio da questo punto.

L'incontro con le organizzazioni degli sportivi non professionisti ha posto una nuova questione di sinergia che intendiamo affrontare nei prossimi giorni, arrivando ad una concertazione con Sportass. La legge n. 38 ha escluso sei milioni di sportivi dilettanti (numero che presumibilmente aumenterà, dato lo sviluppo di questo settore) che sono gestiti da Sportass, un ente pubblico non economico con una struttura piuttosto debole non articolata sul territorio, per cui gli infortuni vengono pagati, ma i premi non lo sono sempre, anche perché viene adottato il sistema del «pié di lista». Stiamo studiando il modo per creare una sinergia tra Sportass e Inail, considerato che lo sport dilettantistico presenta forti rischi.

A mio avviso, si tratta di un problema che deve essere affrontato – analogamente a quello delle casalinghe – al fine di garantire un livello di sicurezza minimo per tutti, perché, a volte, l'infortunato scopre che la società per la quale lavora non lo ha assicurato e ciò comporta una destrutturazione dell'istituzione pubblica sul territorio.

In quest'ottica si inserisce anche la ristrutturazione del sistema informatico che ha consentito la realizzazione di un collegamento diretto con l'Istat: la nuova procedura DNA – che abbiamo avuto modo di illustrare – consente a quest'ultimo di acquisire nuove informazioni. Ieri ho avuto un incontro tecnico e credo che, a fine mese, l'Istat pubblicherà un documento congiunto con l'Inail. I dati sinora consegnati dai vari istituti che hanno compiuto un controllo dell'occupazione e delle assunzioni divergono da quelli che stiamo avendo noi, che sono maggiormente positivi. Grazie alle scelte del Parlamento ed al ministro Bassanini che si è molto impegnato, la possibilità riconosciuta dalla legge di gestire le denunce nominative, ci ha consentito di dimostrare una realtà inattesa: non era mai avvenuto che in quattro mesi risultassero assunti circa 110.000 extracomunitari.

Se tale tendenza si mantenesse costante, credo che il Parlamento dovrebbe prendere atto che gli extracomunitari ufficiali sono superiori alle cifre finora valutate: dei circa 110.000 extracomunitari emersi in quattro mesi, circa 20.000 sono in Veneto, circa 5.000 nel Trentino-Alto Adige, circa 20.000 in Lombardia, circa 13.000 in Emilia-Romagna e, di fatto, nessuno nel Sud. La realtà del sistema produttivo sta quindi richiamando una forte immigrazione e non si tratta di un fattore stagionale, ma strutturale: ad esempio nel Trentino-Alto Adige gli extracomunitari lavorano nelle industrie, non nella raccolta delle mele.

A mio avviso il collegamento con l'Istat sarà molto positivo per le forze politiche perché consentirà loro di disporre di dati utili per elaborare la politica occupazionale e della mobilità sul territorio.

Per quanto concerne la politica finanziaria dell'Istituto, chiediamo al Parlamento un grande aiuto. Intendiamo organizzare l'Inail in quattro gestioni e pertanto è necessario fare chiarezza su alcuni aspetti finanziari.

L'Istituto non può tenere in giacenza presso il Ministero del tesoro 8.000 miliardi di lire senza ricavare alcun interesse, perché ciò si traduce sostanzialmente in una tassa occulta sul costo del lavoro. A tale proposito stiamo realizzando un protocollo d'intesa con il dottor La Via e con il sottosegretario Giarda: la nostra proposta è di consentirci di acquistare titoli di Stato, con il coordinamento del Ministero del tesoro. È evidente, infatti, che se siamo costretti a depositare circa 10.000 miliardi di lire, cifra cui si arriva considerando la cassa più i ricavi della vendita degli immobili (ne abbiamo venduti 40 in via definitiva e siamo stati l'unico ente a farlo), senza ricevere interessi, si ottiene sostanzialmente l'effetto di una tassa del 5 per cento, pari a 500 miliardi di lire. Sono fiducioso che, su tale punto, il Ministero fornirà una risposta definitiva, ma sottolineo alla Commissione l'importanza del tema.

Un altro problema che diventa determinante, con la previsione di quattro distinte gestioni, concerne l'agricoltura. Tale settore presenta un problema di *deficit* pregresso e non possiamo pensare che l'industria continui a finanziare l'agricoltura con interessi presenti solo sulla carta, perché nessuno li paga *cash*, ma risultano solo figurativamente sui bilanci: vi sono più di 30.000 miliardi di lire di debito, di cui 23.000 miliardi sono capitali prestati e 12.000 miliardi di interessi che teoricamente l'agricoltura avrebbe già pagato. È pertanto necessario distinguere tra il problema del pregresso ed il futuro: si dovrà fare in modo che l'agricoltura divenga autonoma. Una parte, ad esempio l'agricoltura di montagna, potrà essere ancora assistita, ma la restante parte dovrà pagare il dovuto perché oggi l'agricoltura non è più quella degli anni Settanta e da alcune nicchie si è passati ad aree sempre più estese di grande ricchezza.

Si tratta di un punto fondamentale: l'Istituto ritiene che (pur tenendo conto del disavanzo e delle politiche finanziarie) debba essere dato un segnale in termini di gestione di interventi assistenziali per l'agricoltura, però il compito di finanziare l'agricoltura non può essere attribuito all'industria che affronta un problema di competizione internazionale sul costo del lavoro e giustamente vuole essere regolata come l'industria tedesca.

Lunedì prossimo parteciperò ad un convegno volto a confrontare il *Welfare* tedesco con quello italiano, con attenzione in particolare ai prelievi, agli infortuni ed alle tasse. È evidente che se emergerà – come è certo – che l'industria italiana mantiene l'agricoltura per quanto riguarda gli infortuni mentre quella tedesca non lo fa, la domanda politica sarà chiara; ritengo pertanto opportuno anticiparla in forma positiva.

Sussistono anche altri problemi da risolvere, ad esempio quello relativo ai versamenti mensili dei premi assicurativi: non si giustifica, infatti, il versamento di un acconto e poi del conguaglio. Il modello F24 sta funzionando bene e le aziende vogliono versare mensilmente i premi corrispondenti agli iscritti, che comunicano in tempo reale: a fine mese forniscono l'elenco dei lavoratori assicurati e quindi contestualmente vorrebbero pagare; non vi è ragione perché debbano conservare l'archivio degli assicurati e pagare, un anno e mezzo dopo, il conguaglio. Come accade per il contributo Inps, che ogni mese viene pagato sul monte salari, così potrebbe avvenire per quanto è dovuto all'Inail. Si tratta di una semplificazione organizzativa che ridurrebbe i costi di gestione.

Vi è poi il problema del cumulo fra pensione di reversibilità e rendita Inail. Si tratta di un punto delicato su cui quest'ultimo ha avanzato una proposta precisa: vi sono lavoratori che muoiono prima di aver maturato i cinque anni necessari per lasciare ai propri congiunti la pensione di reversibilità e pertanto le famiglie superstiti vivono solo con la rendita Inail. In tali eventualità ci siamo offerti di rivalutare la rendita a nostre spese. Si tratterà di non più di 120 casi all'anno, ma, a mio parere, lo Stato deve affrontarli: se un giovane lavoratore muore lasciando i suoi cari senza pensione di reversibilità Inps, questi ultimi sono costretti a vivere solo con la rendita Inail, che è molto bassa.

Sono questi i punti fondamentali della nostra gestione che riteniamo consentano potenzialmente le maggiori innovazioni. L'ultimo aspetto riguarda il decentramento.

A tal fine bisogna assicurare che l'organizzazione sia snella al centro e che l'Istituto non operi come una struttura sanitaria parallela, ma sia inserito nel sistema di prevenzione delle Asl, contribuendo ad una rete delle regioni, in modo che queste possano avere accesso a banche dati che contengano l'elenco dei certificati medici integrato con quelli delle malattie professionali, degli infortuni e dell'occupazione. In tal modo la regione avrà massima autonomia, ma si troverà inserita in una rete nazionale necessaria per l'ottimizzazione del sistema.

Per quanto concerne la riabilitazione, ne abbiamo parlato a lungo nell'ultima audizione. Ho il piacere di informarvi che il Governo ha firmato un accordo di collaborazione con l'Autorità nazionale palestinese nell'ambito del quale l'Inail rivestirà una parte importante in quanto dovrà collaborare nel settore della riabilitazione e della formazione, essenziale perché, purtroppo, in Palestina vi sono moltissimi handicappati. Un analogo protocollo è alla firma del Governo libico che ha chiesto al Governo italiano di costruire un ospedale per la riabilitazione a Bengasi. Si tratta di un investimento di circa 12 miliardi il cui onere verrà sostenuto sia dal

Governo italiano che da quello libico. Abbiamo avuto inoltre dei contatti con il Governo marocchino il quale ha chiesto la nostra collaborazione nell'ambito di programmi di riabilitazione.

Il Governo italiano si è quindi rivolto al nostro Istituto il quale è chiamato a svolgere, nell'ambito della riabilitazione, un ruolo da protagonista per quanto riguarda il trasferimento di tecnologie e la formazione rispetto ad aree che sentono fortemente questo problema, considerate le sanguinose guerre di cui sono state teatro, ma che in questo specifico campo presentano gravi carenze in termini di strutture e di *know how*.

Mi sembra che si tratti di un aspetto estremamente qualificante per l'Istituto.

Concludo sottolineando l'importanza, anche per il nostro Paese, di dotarsi di un'unica struttura che affronti la questione dei lavori usuranti, quella dell'invalidità di guerra, il problema delle pensioni Inps e di invalidità civile onde rendere possibile l'offerta ai costi più contenuti di un pacchetto ben preciso di servizi integrati.

LUCCHESI. Signor Presidente, il professor Billia ha già in gran parte introdotto gli argomenti che ritenevamo opportuno sottolineare. Pertanto, per quanto mi riguarda, mi limiterò ad accennare ad alcuni aspetti che scaturiscono dall'analisi dei dati raccolti nell'ambito di quella che in Istituto abbiamo definito «operazione verità» e con la quale abbiamo sostanzialmente inteso verificare i termini reali della situazione.

Ora, al di là di quanto riportato nel nostro documento, credo che si possa senz'altro affermare che la situazione, anche se non grave, è comunque sufficientemente seria, tanto da farci ritenere più che opportuno mettere prontamente mano ad una serie di interventi, proprio nella consapevolezza dei rischi in cui si incorrerebbe qualora non si provvedesse in alcun modo. Mi riferisco innanzi tutto al rischio di intaccare le riserve tecniche dell'Istituto, andando così ad innescare un processo degenerativo a fronte del quale intervenire *a posteriori* e in ritardo risulterebbe ovviamente assai più complesso e difficile.

Sul piano economico-finanziario l'aspetto fortemente critico è rappresentato dal *deficit* pregresso della gestione agricoltura a seguito di un processo di mutamento che definirei epocale. Tale processo, che ha interessato tutti i paesi industrializzati e che in Italia si è determinato in tempi persino più rapidi, non può però dar luogo a responsabilità anche solo finanziarie di istituti come il nostro, tanto più che l'Inail mantiene ancora una caratteristica assicurativa. Faccio presente che questo problema è stato affrontato in modo diverso nella realtà previdenziale-pensionistica, cioè nel mondo Inps, e quindi ritengo che la medesima soluzione possa essere adottata anche per quanto ci riguarda.

I termini della questione si presentano, però, in modo profondamente diverso in quanto l'Inps ha potuto avvalersi delle forme di anticipazioni di tesoreria, mentre l'Inail ha fatto fronte ad una parte di questo *deficit* attraverso l'attivo delle altre gestioni, meglio della onnicomprensiva gestione industria.

Torno quindi a sottolineare la necessità di un'opera di risanamento di questo debito che però può essere affrontata anche con tempi lunghi attraverso la predisposizione di un opportuno piano di consolidamento, considerato che, fortunatamente, la situazione dell'Inail non è tale da richiedere interventi di emergenza.

Il raggiungimento dell'equilibrio della gestione agricola è un obiettivo condiviso anche da gran parte dei soggetti interessati - mi riferisco alle imprese agricole ed ai coltivatori diretti - che in tal senso hanno mostrato grande disponibilità. Garantendo una soluzione al problema del *deficit* pregresso, si agevolerebbe il raggiungimento del suddetto obiettivo dal momento che non graverebbero più gli interessi del debito che, al contrario, oggi pesano sulla gestione agricoltura e quindi sull'andamento dell'intero Istituto.

Dal momento che rappresento un organo politico, mi permetto di sottolineare un punto nodale che deve essere affrontato nell'ambito dell'intero mondo previdenziale: mi riferisco sostanzialmente alla necessità di un chiarimento da parte dello Stato circa la sua concezione degli istituti autonomi come l'Inail.

A nostro avviso, infatti, la nostra attività non può essere disciplinata dalle stesse regole che vigono per i Ministeri. Dal momento che siamo soggetti che svolgono un determinato ruolo sociale, è corretto che agiamo nell'ambito del quadro legislativo, ma in piena autonomia organizzativa e di gestione. Tengo a precisare che siamo oberati da vincoli assurdi. Mi riferisco, tanto per fare un esempio, al quale si è richiamato precedentemente anche il professor Billia, al vincolo della giacenza infruttifera di tesoreria che rappresenta veramente un obbligo inconcepibile se si vuole gestire in modo efficiente un istituto.

Altrettanto inconcepibile è porre vincoli agli investimenti dell'Istituto, costringere ad assumere funzioni improprie rispetto alla sua *mission* e che peraltro determinano conseguenze anche sul piano dei costi delle singole gestioni.

Si tratta di un intervento correttivo verso una gestione più libera che va immediatamente attuato giacché la garanzia dei livelli di tutela è strettamente legata all'autonomia dell'utilizzazione delle risorse finanziarie; tra questi due elementi esiste, infatti, un collegamento quasi meccanico e torno a ribadire che, senza tale autonomia, diventa impossibile garantire una gestione in equilibrio con tutte le conseguenze che ne derivano, anche riguardo agli impegni cui l'Istituto deve correttamente tenere fede nei confronti sia del Paese, che dei soggetti direttamente interessati.

Lo stesso discorso deve poter valere anche sul piano organizzativo, sia per quanto riguarda la politica del personale, sia per quanto attiene alle operazioni che tendono a favorire la semplificazione nel rapporto con le aziende: mi riferisco al settore del contenzioso ed anche al sistema sanzionatorio.

Torno a ribadire che, in questo ambito, esiste una serie di procedure e di obblighi che ci vincolano a comportamenti che rendono estremamente

onerosi e ripetitivi i rapporti con le imprese, con l'inutile aggravio di costi ed inefficienze.

In tal senso ritengo che il progetto che abbiamo sottoposto alla vostra attenzione – sul quale ovviamente sarà necessario confrontarsi – abbia il grosso pregio dell'organicità in quanto affronta tutte le questioni sul tappeto. Siamo inoltre convinti che, se si riuscirà ad individuare una soluzione adeguata agli aspetti critici che abbiamo evidenziato, saremo in grado di garantire il futuro di questo Istituto non solo a breve termine, ma persino nel medio-lungo periodo.

In conclusione desidero aggiungere che è in corso di progettazione, da parte di esperti di altissimo livello, un modello econometrico che riguarderà sia l'attività complessiva dell'Istituto che le singole gestioni, modello che intendiamo mettere a disposizione del Paese. Esso ci consentirà di fare previsioni attendibili sull'andamento dei fenomeni riguardanti l'Inail, ma anche di monitorare i processi di mutamento in tempo reale. È un altro aspetto estremamente significativo e strettamente collegato all'obiettivo di un'efficiente amministrazione dell'Istituto, dal momento che accorgersi in ritardo dei cambiamenti rende certamente molto più complesso apportare le correzioni necessarie.

Quanto alla possibilità di garantire la scelta compiuta, e da tutti condivisa, di decentrare l'Istituto e di collegarci con le istituzioni locali, questa rende necessaria la partecipazione e il coinvolgimento sul territorio. Purtroppo la decadenza della delega, prevista dell'articolo 57 della legge 17 maggio 1999, n. 144, non ha consentito una riforma delle strutture territoriali dell'Istituto. L'Inail dispone di comitati territoriali che non rivestono alcuna importanza. Stiamo tentando di rivitalizzarli. È assurdo, però, disporre di organi centrali riformati e di organi periferici ancora regolati dalla legge del 1962 in una situazione totalmente diversa del Paese in generale e dell'Istituto in particolare.

GASPERONI. Ringrazio innanzi tutto i nostri ospiti per l'ottimo lavoro svolto e per la redazione del documento, approvato peraltro, all'unanimità, che, insieme alle osservazioni fatte ed agli elementi di valutazione aggiuntivi forniti oggi, costituisce un contributo, oltre che ampiamente condivisibile, anche molto prezioso per il Governo ed il Parlamento per concretizzare progetti, peraltro già indicati nel documento stesso, riguardo ai quali auspicio si trovino tempi, forme ed occasioni atti a tradurli in decisioni conseguenti.

Quanto alla considerazione espressa dal dottor Lucchesi, dopo l'inutile tentativo di prorogare la delega, nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali effettuato al Senato, faccio presente che è mia intenzione riproporre alla Camera la proroga della delega prevista dall'articolo 57 della legge n. 144 del 17 maggio 1999.

Vorrei infine chiarimenti attorno alla destinazione dei contributi ex Enpi ed ex Enaoli poiché, a proposito degli elementi di aggravio ricordati dal presidente Billia, determinati anche da questa enorme massa finanziaria che non produce interessi a disposizione della tesoreria, in occasione

dell'esame di questo provvedimento, nel quale viene trattata anche la questione del cumulo per le vedove, è stato sollevato il problema concernente il loro utilizzo.

LUCCHESI. Si tratta di 553 miliardi ogni anno.

GASPERONI. In altri termini vorrei sapere se si ritiene che tutto debba restare così come è oppure se sia meritevole l'ipotesi di effettuare un intervento al fine di favorire un alleggerimento della contribuzione e, quindi, del costo del lavoro, oppure ancora se debbano essere promossi altri eventuali interventi o compiute riflessioni al riguardo.

Visti i tempi stretti per esaminare questo provvedimento in sede referente, sarebbe utile un elemento di riflessione nel merito. Non mi dilungherò ancora perché grandissima parte delle cose contenute nel documento e le considerazioni oggi svolte sono, per quanto mi riguarda, condivisibili.

DUILIO. Ringrazio gli auditi per il contributo che hanno voluto dare ai lavori della Commissione. Vorrei soddisfare solo qualche mia curiosità, perché di recente siamo stati protagonisti in Parlamento dell'approvazione di una legge-delega, completatasi con la profonda innovazione costituita dal decreto legislativo n.38 del 23 febbraio 2000 che ha introdotto alcune significative innovazioni in materia.

In particolare, vorrei sapere se è in corso una riflessione per delineare quello che, usando un termine oggi di moda, si può definire il *core business* dell'Istituto nell'ottica di un *management* che guarda al futuro, essendovi voi sicuramente posti alcune domande sulle implicazioni delle norme da noi approvate (mi ha interessato il riferimento all'esigenza di controllare i processi produttivi del territorio).

Poiché credo che una delle ragioni per cui il quesito referendario in materia di assicurazione infortuni è stato rigettato dalla Corte Costituzionale è costituita dal fatto che siamo in presenza di una azienda il cui obiettivo - un po' paradossalmente - consiste nell'eliminare gli infortuni sul lavoro, cioè la ragione stessa per cui l'Inail esiste, vorrei sapere se si intravede una qualche innovazione nella *mission* dell'Istituto, sia pure facendo i conti con un quadro normativo che attribuisce oggi, in specie nel campo della prevenzione, una serie di competenze ad una pluralità di soggetti operanti sia sul piano verticale che su quello orizzontale; se sono in corso delle valutazioni su questo tipo di strategie affinché esse siano definite e percepite con qualche precisione, evitando il rischio che si rimanga allo stato di astratte suggestioni; se si intendono riferire al Parlamento ipotesi sulla futura e complessiva *mission* dell'Istituto, con particolare riferimento al fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, in merito al quale dovremmo forse domandarci quali sono le ragioni di fondo per cui non si riesce ad incidere più di tanto sul suo ridimensionamento.

A questa osservazione è legata strettamente una seconda, ovvero se, ad avviso dell'Istituto, sia sufficiente a questo punto solo l'esercizio della

delega, o sia necessario fare qualcosa di più, in particolare per il fatto che il testo unico è ormai ridotto ad un colabrodo, poiché è stato oggetto delle più diverse incursioni, non solo da parte della Corte costituzionale. Vorrei in altre parole sapere se, a vostro parere, sia necessario – come abbiamo avuto modo di domandarci in sedi più informali – completare il lavoro già fatto per arrivare ad introdurre ulteriori elementi di armonizzazione nella nostra legislazione infortunistica.

Un'ulteriore questione, che credo interessi il Parlamento, riguarda la natura assicurativa dell'Istituto. Il Presidente ha affermato che il costo del lavoro, grazie alla riduzione della tariffa dei premi, si è ridotto del 7 per cento: vorrei capire se questo dato rimane all'interno di un'impostazione tipicamente assicurativa, per cui la tariffa è sempre il corrispettivo di un rischio aziendale (il che non esclude che sia encomiabile l'operato di tutti coloro che concorrono a ridurre il costo del lavoro nel nostro Paese). In tal caso, credo che siano giustificate le lagnanze relative al settore dell'agricoltura, nel quale il rapporto tra quanto speso e quanto incassato è squilibrato per cui si rende necessario intervenire, a meno che non si voglia porre a carico della collettività l'onere di un fenomeno infortunistico in tale realtà. Ritengo comunque che, oltre al problema di sanare il debito del passato, si debbano affrontare anche le questioni che riguardano il futuro.

In proposito, vorrei sapere che tipo di proposte l'Istituto avanza, in modo chiaro, per il settore agricolo. È il caso di porre fine, infatti, alle cerimonie inutili: da quattro anni sentiamo ripetere che, in agricoltura, vi è uno sbilancio; si tratta di una considerazione ormai acquisita e perfino banale, perché è un dato noto da oltre 20 anni. Come avete detto, vi è un ingente debito nei confronti dell'Istituto, che è stato posto a carico della gestione relativa all'industria, ma ciò accade da sempre e vorrei pertanto sapere cosa proponete affinché tale situazione cessi.

Vorrei si approfondisse, poi, il tema del finanziamento dell'assicurazione: stiamo parlando di un Istituto che rappresenta una realtà sul panorama degli enti pubblici non economici del nostro Paese. Credo che questa situazione di equilibrio finanziario sia il frutto di una storia passata positiva, che deve essere valorizzata. Personalmente non riesco a comprendere pienamente i discorsi, confusi e contraddittori, che a volte sento su una prospettiva di cambiamento del sistema. Se trent'anni fa l'Istituto avesse cambiato il suo sistema di finanziamento, oggi non avrebbe il problema di realizzare introiti che portano interessi che non riesce a godere, ma avrebbe quello di non avere nulla da collocare sul mercato.

Alla conclusione di un discorso complessivo – che non è il caso di svolgere adesso – sul sistema a ripartizione o a capitalizzazione, si può arrivare a sostenere che l'*optimum* sia nel mezzo. Ho letto una pregevole relazione dell'allora sottosegretario Pennacchi che tratta in modo serio e non «religioso» la scelta fra capitalizzazione e ripartizione, ma la valuta con assoluto buon senso, sulla base di motivazioni scientifiche. Vorrei pertanto capire, in prospettiva (considerato che il *management* si deve preoc-

cupare del futuro), e nella più vasta realtà della pubblica amministrazione, quali sono le vostre opinioni in proposito.

Per quanto riguarda il tema della prevenzione, in Italia quasi tutti ne parlano ma quasi nessuno la fa. Celebriamo molte cerimonie, ma nessuno sa esattamente chi fa cosa e le competenze sono molto diffuse sul territorio. Esiste un'ideologia della prevenzione, ma - guarda caso - dagli incendi agli infortuni sul lavoro, si affrontano i fenomeni dopo che si sono verificati. Occupandosi l'Istituto di un fenomeno che reclama interventi significativi, vorrei capire che cosa propone su questa materia e quali interventi eventualmente reclama in termini di variazione delle norme e di proprie competenze, al fine di conseguire determinati obiettivi. Non ritengo, infatti, che sia utile limitarsi, nelle sedi più diverse, a svolgere discorsi molto spesso solo retorici ed incapaci di incidere sulla realtà.

Per quanto concerne poi il tema degli accertamenti medico-legali delle invalidità, vorrei capire qual è l'opinione dell'Inail sulla razionalizzazione del sistema, che giudico necessaria dato che le competenze in materia sono molto «sparpagliate», per così dire. Nel nostro Paese, poi, la quantificazione dell'invalidità dei cittadini avviene addirittura con criteri diversi, salvo poi proporre misure uguali per situazioni diseguali.

Sul piano generale, negli ultimi tempi, ho l'impressione che spesso dall'Istituto provengano dichiarazioni apprezzabili, che portano innovazioni e che conducono a spogliarsi di alcune competenze classiche in nome di considerazioni razionali. Mi sembra, ad esempio, razionale che un cittadino riceva un unico assegno, sia pure per importi provenienti da due enti diversi, e cioè la pensione Inps e la rendita Inail: in tempi di connettività informatica non avrebbe senso fare il contrario; nella stessa logica potrebbero essere eliminate, ad esempio, cerimonie poco gradevoli anche sul piano «estetico», come la presenza di più ispettori, di enti diversi, per ispezionare un'azienda di due persone.

Ciò detto, vorrei capire qual è l'opinione precisa dell'Istituto sulle competenze da acquisire in tema di prevenzione e di attività medico-legali, perché ho l'impressione che, in nome della razionalità, possa anche capitare di perdere progressivamente proprie, consolidate competenze, ma senza capire quali nuove funzioni si guadagnino. Non vorrei che, alla fine, si verificasse lo stesso processo che riguardò l'Inam che, a furia di perdere competenze, venne poi giudicato inutile per deciderne, in seguito, la chiusura. Desidero pertanto sapere qual è l'obiettivo preciso che si intende perseguire quando si cerca di razionalizzare la *mission* dell'Istituto.

Un'ultima questione che vorrei affrontare riguarda il danno biologico, argomento di cui tratta una specifica norma che è stata introdotta nel decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 e che, dal punto di vista culturale, rappresenta un'innovazione assai significativa.

Al riguardo, desta in me grande preoccupazione la quantificazione dell'onere che sarà sostenuto per il danno biologico - anche se, com'è noto, il suddetto onere è collegato ad un premio aggiuntivo - e quindi vorrei sapere se da parte dell'Istituto siano state effettuate stime o se, più semplicemente, si sia in possesso di qualche elemento.

PRESIDENTE. Per quanto mi riguarda desideravo porre due domande molto semplici.

Il vostro documento prende avvio dalla rappresentazione della nuova missione dell'Istituto che da ente di assicurazione passa ad essere gestore di vari servizi ed in relazione a queste novità prospetta delle strategie sia dal punto di vista organizzativo che finanziario. Sotto quest'ultimo profilo si osserva, però, che l'unico problema finanziario che si pone è quello antico riguardante il deficit pregresso della gestione agricola.

Questa constatazione spinge tuttavia a chiedersi la ragione per cui non si sia ritenuto di effettuare una stima riguardante gli oneri derivanti dalle nuove funzioni: è stato impossibile farlo oppure considerate tale questione ancora prematura?

Infatti, comprendo che per quanto riguarda, per esempio, il sostegno di progetti a favore delle piccole imprese, si possa fare ricorso alle risorse derivanti dalla lotta all'evasione; ritengo però che per interventi quali il miglioramento del settore della formazione e dell'informazione o per attività finalizzate all'adeguamento della organizzazione e della struttura di prevenzione, le risorse debbano essere necessariamente individuate all'interno dell'Istituto.

Un altro chiarimento che riterrei particolarmente utile, da parte vostra, anche al fine di evitare l'insorgere di eventuali equivoci, riguarda la positiva situazione di cassa per l'anno 2000 a fronte, però, di un insoddisfacente bilancio.

Un altro chiarimento che considero altrettanto importante concerne il motivo per cui, a fronte di problemi finanziari, risulti opportuno ridurre il costo del lavoro.

Sono inoltre dell'avviso che il *deficit* pregresso della gestione agricola rappresenti un particolare profilo che, con riferimento all'Inail, viene ad assumere il problema della previdenza e dell'assistenza. Con ciò intendendo semplicemente dire che c'è qualcuno che riceve in base a quello che ha pagato e ci sono altri che hanno ricevuto dall'Istituto molto di più di quello che hanno versato; pertanto, se si vogliono conservare prestazioni eccedenti rispetto ai contributi versati, credo che l'unica soluzione debba essere a carico della fiscalità generale. Infatti, non si può certo pretendere che con i contributi versati dai lavoratori si erogino prestazioni ad altri che quei contributi non li hanno versati a sufficienza.

Da ultimo vorrei accennare alla questione del sistema di finanziamento a cui fate riferimento nel vostro documento e riguardo al quale sottolineate anche la necessità di alcuni cambiamenti. Ora, sono anch'io dell'avviso che la scelta fra un sistema di finanziamento a ripartizione e uno a capitalizzazione non debba diventare un problema di religione, tuttavia, in una fase in cui il dibattito è ancora aperto e in cui mi sembra si auspichi che il sistema di finanziamento a capitalizzazione venga applicato anche in ambito pensionistico, credo che risulterebbe di estrema utilità una vostra riflessione.

MACONI. Signor Presidente, dal momento che si è accennato alla questione del decentramento credo che sarebbe interessante considerare i rapporti esistenti tra questo tema e quello della prevenzione.

In proposito, infatti, mi risulta che in molte realtà territoriali si registrino patti e accordi fra le parti sociali e le istituzioni per il controllo della sicurezza, soprattutto nel settore dei cantieri. In questo processo ho tuttavia rilevato una marginalità del ruolo svolto dall'Inail; al contrario credo che sarebbe opportuno che questo Istituto divenisse il punto di riferimento proprio al fine di un miglioramento del sistema della prevenzione. Ebbene, mi interesserebbe conoscere le vostre considerazioni al riguardo.

BILLIA. Signor Presidente, credo che valutare il *core business* dell'Istituto sia molto facile dal momento che i settori d'intervento sono così suddivisi: il compito del controllo dei libri paga e dei modelli 770 viene assolto dall'Inps; il Ministero delle finanze opera la verifica delle partite Iva, mentre l'Inail interviene nell'ambito della prevenzione. Si tratta ovviamente ancora di quello che definirei un accordo informale che successivamente dovrà essere sancito giuridicamente, ma - ripeto - questa è sostanzialmente la linea su cui si intende proseguire.

In questa ottica la missione dell'Inail è concentrata sulla prevenzione e quindi, su questo piano, tutta l'attenzione è rivolta al posto di lavoro e alla possibilità di miglioramento dei processi produttivi.

In tal senso abbiamo promosso un serie di incontri con esperti tedeschi del settore, giacché riteniamo che il loro modello sia vincente, considerati anche i dati statistici in loro possesso che registrano un calo degli incidenti sul lavoro. Bisogna, in proposito, tenere presente che il corrispettivo tedesco del nostro Istituto impegna quasi il 20 per cento del suo organico, circa 4000 tecnici, nell'attività di consulenza ed assistenza tecnologica alle piccole e medie imprese; inoltre, se al termine di un periodo di sei mesi l'azienda non provvede agli opportuni adeguamenti, vengono applicate le sanzioni del caso.

Nella stessa direzione procede anche la nostra scelta di riduzione delle tariffe: non lo facciamo perché siamo ricchi, ma proprio in quanto intendiamo innescare un meccanismo che faciliti la riduzione degli infortuni migliorando i processi produttivi. Tali obiettivi non si ottengono soltanto organizzando convegni o obbligando la gente a portare il casco, ma entrando nel modello di sviluppo del nostro paese e nelle relative tecnologie, che peraltro non possono più essere tecnologie residuali che si basano sul fenomeno del lavoro sommerso.

Dalla lotta a questo fenomeno e dall'innalzamento del valore aggiunto dei processi produttivi derivano, infatti, la qualità del lavoro e dell'organizzazione, ed è sostanzialmente questa la scommessa che il nostro Istituto vuole vincere. Per farlo dobbiamo porci come agenzia d'innovazione tecnologica e, in seconda battuta, occuparci dell'applicazione delle procedure sanzionatorie; dovrà altresì trattarsi di un'agenzia che mette sul tavolo anche l'aspetto della formazione giacché sono convinto che il sindacato contrattualizzerà tale aspetto. Infatti, non si può ritenere di ap-

plicare criteri di flessibilità al di fuori di regole certe lasciando che decida tutto il mercato.

Su questa problematica abbiamo impostato un'importante ricerca, che portiamo avanti in collaborazione con il Censis ed il Cnel, nell'ambito della quale vengono intervistate sia le RLS, sia un grosso campione di aziende (al di sopra ed al di sotto dei 10 dipendenti). Tutto ciò al fine di meglio comprendere le ragioni degli attuali malfunzionamenti che si rilevano nel collegamento esistente tra la rete di prevenzione, oggi formalmente affidata alle Asl o all'Ispettorato del lavoro, l'Inail - il cui ruolo però non esiste perché in realtà viene chiamato in causa dopo il verificarsi dell'infortunio - e le RLS che però operano senza avere un punto di riferimento. Mi sembra quindi evidente la necessità di mettere in rete tutti questi soggetti ognuno per la funzione che gli compete.

Per quanto riguarda i settori dell'accertamento medico- legale delle invalidità e quello della riabilitazione, si segnala un enorme spreco di risorse considerato anche il sovrapporsi dei soggetti che vengono coinvolti.

A questo proposito non va dimenticato un ulteriore aspetto che riguarda la questione della corretta definizione dei lavori usuranti anche rispetto alla riforma del sistema pensionistico. Premesso che abbiamo portato l'età pensionabile a 65 anni e che il criterio della pensione di invalidità è rimasto fermo all'accertamento di un'incapacità dei due terzi, mi chiedo come si possa procedere ad esempio nei confronti del camionista che ha un'incapacità di guida del 50 per cento nei cui confronti si decide di non concedere l'invalidità. Ebbene, che si può fare in questo caso, ipotizzare la fattispecie del lavoro usurante? Quello che intendo dire è che la questione dei lavori usuranti va necessariamente posta all'interno del discorso di riforma del sistema pensionistico e, in questo caso, credo che il modello tedesco rappresenti un esempio di fondamentale importanza.

Non si può pensare di portare l'età di pensione di vecchiaia a 65 anni e lasciare la pensione di invalidità a due terzi senza prevedere alcun limite intermedio. Se non si ricorrerà ad una corretta definizione dei lavori usuranti, elemento indispensabile anche per affrontare la riforma del sistema pensionistico, non si affronterà mai il problema delle pensioni di anzianità che, pur riguardando altre competenze, includono anche l'assorbimento di quel lavoratore che per 35 anni ha lavorato di fronte ad un altoforno. Occorre, pertanto, prevedere una categoria che prenda in considerazione l'insieme dei lavori usuranti: in Germania, ad esempio, i lavori usuranti non si caratterizzano in base al tipo di lavoro effettuato ma in base alle risultanze delle visite mediche preventive.

Numerosi sono stati gli incontri con i camionisti; si è proceduto anche ad una votazione, effettuata nel corso di un convegno tenutosi a Piacenza alla presenza del ministro Bersani, in base alla quale è risultato che i camionisti concordano nel sottoporsi a visita medica e ad un *check-up* per controllare non la vista ma la funzione epatica, le tracce di alcool, di droga e di affaticamento al fine di verificare se sono ancora in grado di svolgere il loro lavoro in condizioni di sicurezza. Si contano attual-

mente 380.000 camionisti. Tutti noi del resto sappiamo che innovazioni quali il *just in time*, il *telemarketing*, e così via, faranno crescere il loro numero poiché non sarà certamente il treno a portarci a casa, ad esempio, il libro acquistato in un'altra città. Senza alcun dubbio, quindi, il settore «gomma» crescerà. Nessuno pensa, però, di effettuare visite mediche per verificare la capacità di coloro che guidano camion ed autobotti di benzina per prevenire i disastri, così come nessuno pensa a prevenire gli incendi, come rilevato dall'onorevole Duilio.

Se esiste una categoria per la quale è necessario fare prevenzione è proprio quella dei camionisti: da parte nostra, abbiamo offerto uno sconto del 10 per cento a coloro che, tra questi, si sottopongono a *check-up* gratuito. Sono tutti d'accordo nel farlo; bisogna tenere presente, però, che il medico deve ritirare la patente a coloro ai quali viene riconosciuto il 50 per cento di incapacità. Come potete ben vedere, il discorso da fare è molto articolato.

Per quanto riguarda l'amianto, la politica da mettere in atto non può che essere preventiva. Sono circa tre milioni i lavoratori esposti all'amianto. La previsione dei dieci anni di esposizione per il riconoscimento dei benefici costituisce per noi una sorta di ancora di salvataggio; bisogna però considerare anche coloro che sono stati esposti all'amianto per nove anni.

A mio parere, il problema deve essere affrontato monitorando la salute di queste categorie di lavoratori con le tecnologie più innovative. Quando poi si verificano casi di soggetti che si sono ammalati a causa del lavoro, allora è necessario prevedere assistenza medica.

Attualmente si parte dal presupposto che ci si ammali per cui si prevede uno sconto di un anno e mezzo per ogni anno di esposizione all'amianto, oltre i dieci effettuati. Questo è un modo improprio di monetizzare un servizio; si pagano inoltre troppo poco (circa 23 milioni) coloro che si ammalano ed il loro sostentamento finisce per ricadere sulle famiglie, causando veri e propri disastri economici; per altro verso si concede, invece, il prepensionamento a chi è stato esposto all'amianto pur godendo di ottima salute. Questi meccanismi devono essere personalizzati. Ecco perché ritengo fondamentale che il *core business* dell'Ente sia teso alla riabilitazione, all'osservazione ed al monitoraggio. Ho il piacere di dirvi che questo tipo di iniziative si avviano molto prima nelle strutture periferiche di quanto non succeda nelle strutture ufficiali del Paese: a Porto Marghera abbiamo istituito nella sede Inail un osservatorio delle associazioni Cgil, Cisl, Uil e datori di lavoro per verificare la salute dei lavoratori dello stabilimento operandone, quindi, un monitoraggio; questo al fine di evitare che si ripeta, tra dieci anni, quanto successo per l'amianto, non essendo questa l'unica tecnologia a rischio.

Il *core business* è per noi molto chiaro: bisogna rivisitare le competenze, riconoscendo un ruolo alle Asl nel loro insieme poiché certe tecnologie devono essere applicate a livello nazionale.

Quanto all'agricoltura non credo di rivelare alcun segreto dicendo che abbiamo organizzato un incontro formale presso il Ministero del lavoro, in

occasione del quale è emerso che i lavoratori sono d'accordo nel prevedere tre tariffe – si discuterà in un momento successivo sull'entità di quella aggiunta – diversamente dalle due attualmente previste. Secondo i patti, il pregresso sarà chiuso, come avvenuto per l'Inps. Ciò che manca è il momento politico di chiusura. Le parti sociali, in particolare i coltivatori diretti, salvo i datori di lavoro, tra l'altro divisi al loro interno, sono d'accordo. Tutti noi, d'altronde, ci rendiamo conto che l'ente assicurativo deve rimanere tale e non diventare assistenziale.

La capitalizzazione e la ripartizione, infine, costituiscono un falso problema: la mia risposta è negativa se si chiede ad un ente pubblico, con le regole attualmente in vigore, di essere gestito a capitalizzazione. È falso dire che il nostro Ente si basa sul sistema a capitalizzazione: se 700 miliardi sono destinati ad opere per il Giubileo ad un interesse pari al 2 per cento, non si può parlare di capitalizzazione, ma di una sorta di assistenza alle finanze dello Stato. La capitalizzazione implica la possibilità di investire capitali come fanno le Assicurazioni generali. Se si chiede invece se lo Stato ritiene che un istituto possa disporre di regole adeguate per poter fare capitalizzazione la mia risposta è positiva. Il nostro Ente attualmente utilizza denaro dello Stato per obiettivi diversi. È allora evidente che la risposta di una grossa fetta dell'opinione pubblica è che con le regole attualmente in vigore è meglio andare a regimi a ripartizione. La Corte dei conti, d'altronde, ogni anno redige un elenco, in base al quale risulta che gli immobili rendono lo 0,6 per cento. Si deve tenere conto comunque che se Gabetti effettuasse una tale operazione non guadagnerebbe certamente il 5 ma lo 0,8 per cento. Premesso, quindi, che disponiamo di un certo patrimonio e che l'accordo presumibilmente si concluderà, l'obiettivo da raggiungere sarà l'autonomia dell'ente per comprare, assieme al Ministero, titoli di Stato italiani. Mi rendo certamente conto che si guadagnerebbe di più comprando titoli di Stato tedeschi ma credo che prevedere una tale possibilità sia meglio di quanto avviene oggi ed aiuta, senza alcun dubbio, ad andare verso il sistema della capitalizzazione. Se decidessimo, però, di mantenere in vigore una legge per 20 anni che prevede un interesse pari allo zero per cento, finendo per creare un'altra tassa occulta, allora sarebbe meglio, senza alcun dubbio, applicare il sistema a ripartizione; questa tassa assomiglierebbe al rimborso dell'IVA che il Ministero delle finanze era solito effettuare dopo 4 anni dal pagamento, tenendosi per sé 30.000 miliardi di cassa. Questo discorso non è più accettabile.

Se il Parlamento ritiene che ci si può fidare di un ente, prevedendo per questo determinate regole, con adeguati strumenti di controllo e patti, per cui si deve obbligatoriamente investire nei Paesi europei, allora la capitalizzazione, anche se parziale, è un punto fondamentale.

Il problema della capitalizzazione e della ripartizione è, quindi, connesso alla previsione di regole atte a garantire l'autonomia dell'ente nella scelta degli investimenti da effettuare.

Quanto alle nuove funzioni ed ai nuovi costi, il dottor Lucchesi ha già detto che il problema deve essere analizzato utilizzando il modello

econometrico allo studio; quando si avvia una nuova procedura dobbiamo imitare le aziende che, in tali casi, procedono al *feed-back* ogni tre mesi: istituiamo allora degli osservatori atti a monitorare i flussi ogni tre mesi per verificare gli oneri derivanti dalle nuove, diverse funzioni, e conoscere per esempio l'entità monetaria del danno biologico che, se dovesse superare i 360 miliardi, ci porterebbe a ritoccare le tariffe o a rivedere le regole. Lo stesso ragionamento vale per le casalinghe: le 25.000 lire annue rimangono un punto interrogativo poiché comunque, trascorso un anno, bisogna fare i conti.

Il punto cardine non è quindi recarsi in Parlamento ogni tre anni ma procedere ad un monitoraggio ogni tre mesi. Solo in tal caso, infatti, saremmo in grado di cambiare.

Il nostro documento propone, infine, la soppressione dei contributi ex Enpi ed ex Enaoli. Capisco che ciò significa togliere 550 miliardi al Ministero della sanità. L'alternativa è ipotizzarne una riduzione ma se fossimo noi ad incassarli dovremmo, secondo le aspettative, utilizzarli per fare prevenzione; si deve prevedere cioè un soggetto che, riscuotendo, è anche responsabile dell'utilizzo delle risorse ricevute, altrimenti, si dà luogo ad una distorsione del sistema e non si sa più dove sta la responsabilità.

LUCCHESI. Desidero riprendere il discorso dell'onorevole Duilio riguardante le novità introdotte in particolare dal decreto legislativo n. 38 del 2000. Tale decreto ridisegna – secondo noi profondamente – il ruolo dell'Istituto al punto che vareremo il piano triennale partendo dalla ridefinizione della missione dell'Istituto, che consideriamo profondamente mutata. Secondo il nostro parere, il decreto legislativo n. 38 ha una filosofia obiettivamente opposta a quella che animava il testo unico, già superato in alcune parti dagli interventi legislativi e della magistratura. Devo riconoscere con franchezza che (con qualche problema con le parti sociali, in particolare di ambito datoriale) abbiamo già imboccato una strada improntata alla nuova filosofia, verso un Istituto che, pur essendo caratterizzato da una struttura fondamentalmente di natura assicurativa, nella quale l'infortunio è l'elemento ineliminabile, tende ad un intervento capace di comprendere dalla prevenzione alla riabilitazione, in una logica di estensione dei soggetti e di ampliamento delle tutele. La strada imboccata, a mio parere, porta all'universalizzazione dei soggetti e dei rischi e sarà percorsa con i tempi che il Parlamento riterrà opportuni. Essa è antitetica a quella prevista dal testo unico – o comunque la supera qualitativamente – e comporta pertanto un adeguamento della missione dell'Istituto, perché gli aspetti di prevenzione, di riabilitazione e di reinserimento devono rappresentare l'oggetto preponderante dell'attenzione operativa dell'Istituto stesso.

Rimane certamente l'aspetto assicurativo, soprattutto in termini di rapporto fra rischio e tariffa, che intendiamo estendere ai settori dove manca, come l'agricoltura, altrimenti si determina una contraddizione clamorosa. È questa una delle giustificazioni dell'inadeguatezza del sistema a

contribuzione rispetto a quello a prestazione, anche se l'elemento di vera criticità nella gestione agricoltura è costituito dalla platea degli ex lavoratori. Tuttavia sussiste un aspetto positivo nel settore, perfino nella grave situazione in cui versa: secondo i nostri calcoli - che dovranno essere verificati - se affrontassimo e risolvessimo il problema del debito pregresso, vi sarebbero le condizioni per raggiungere l'equilibrio finanziario della gestione, limitando l'assistenza alle fasce che hanno veramente bisogno di un sostegno, forse ricorrendo solo alla solidarietà interna. È una questione da esaminare, ma sembra una condizione perseguibile.

A maggior ragione diventa importante e urgente l'intervento di risanamento sul debito pregresso; esso consentirebbe di porre l'agricoltura nella condizione di non essere più un'anomalia rispetto agli altri settori. Provengo dal Chianti e in tale zona le aziende agricole non hanno nulla da invidiare, né come quantità di investimenti, né come redditività, ad una efficiente piccola o media azienda industriale. Certamente l'Italia non è tutta Chianti, ma parlare dell'agricoltura come di una realtà monolitica è ridicolo: vi è una parte che deve essere assistita ed un'altra che ha i mezzi per funzionare da sola, in una logica di equilibrio assicurativo fra premio e prestazione.

Per quanto riguarda il problema del miglior sistema di finanziamento, l'Inail li presenta tutti: il comparto dell'agricoltura segue un sistema a ripartizione puro, un piccolissimo settore, quello della gestione dei medici radiologi, è a capitalizzazione e la parte principale è a modello misto, cioè a capitalizzazione parziale.

Il passato è stato onorevolissimo e l'Istituto ha svolto molto bene il proprio compito, ma negli ultimi vent'anni i vincoli prodotti dall'esterno con i diversi interventi legislativi hanno praticamente annullato l'autonomia gestionale e compromesso il corretto equilibrio finanziario dell'Istituto, in quanto hanno inciso sugli investimenti e sulle risorse finanziarie. Ciò ha reso necessario intaccare le risorse a garanzia e oggi l'Istituto non dispone di riserve tecniche adeguate al livello di capitalizzazione nella gestione dell'industria. Solo in interessi abbiamo perso 12.000 miliardi di lire e se consideriamo anche il *deficit* dell'agricoltura, l'Istituto oggi avrebbe potuto possedere più di quanto richiesto per sostenere il grado di capitalizzazione, invece non è stato messo in condizione di accumulare tali garanzie.

Se non si interviene prontamente, l'Inail continuerà a consumare le sue residue riserve tecniche, il che non solo condizionerebbe qualunque dibattito su ripartizione, oppure su capitalizzazione - a parte che nessuno può sostenere la capitalizzazione pura - o anche su un sistema misto (magari abbassando la percentuale o con determinate riserve di garanzia), ma qualora, comunque, si optasse per un sistema a ripartizione pura, si avrebbe sempre il problema del debito pregresso, che in ogni caso dovrebbe essere sanato e che nel frattempo sarebbe aumentato in modo considerevole.

Vogliamo aspettare le risultanze del modello econometrico per compiere una scelta ponderata, ma gli ambiti entro cui scegliere il sistema

sono già abbastanza definiti: non si può teorizzare su capitalizzazione pura o ripartizione perché l'ambito è in gran parte già delimitato se si vuole rimanere con i piedi per terra.

Non disponiamo ancora di una previsione attendibile sulle conseguenze delle novità introdotte; sono stati resi noti studi che hanno sostenuto le varie scelte però aspettiamo il modello econometrico in modo tale da essere in possesso, entro qualche mese, di un riscontro più affidabile.

Desidero dedicare maggiore attenzione al decentramento, per noi una scelta indispensabile: le nuove funzioni dell'Istituto sono possibili solo se si decentra, infatti, se l'Inail resta fortemente centralizzato non sarà in grado di svolgere i nuovi compiti. Bisogna anche tenere conto della necessaria sintonia con i processi politici e amministrativi in corso, che hanno imboccato una strada definita. Stiamo lavorando su tale aspetto ma per ora, nella maggior parte dei casi, siamo all'inizio.

Per prima cosa, il Presidente ha sottoscritto un protocollo con l'allora ministro Bindi, fra Istituto e Ministero della sanità. Da esso è scaturito un protocollo tipo che consentirà di realizzare un accordo regione per regione, per adattarlo alle singole specificità.

Vogliamo inserire la specializzazione dell'Istituto nel quadro dei piani sanitari regionali, stipulando tanti accordi quante sono le regioni italiane in una logica di integrazione con i vari soggetti territoriali.

Riguardo al tema della prevenzione abbiamo aperto dei tavoli tecnici con le parti sociali e probabilmente, già nei prossimi giorni, il Consiglio d'amministrazione dell'Inail, d'accordo con il Civ, sarà in grado di varare un regolamento che disciplini le agevolazioni che favoriscano gli interventi sulla prevenzione. Stiamo mettendo a punto un sistema che prevede un centro che fornisce la griglia delle grandi scelte le quali, nel concreto, vengono poi effettuate a livello territoriale attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, dei comitati paritetici (previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994), dei comitati territoriali dell'Inail e dei soggetti istituzionali.

In tal modo, monitorando il territorio ed evidenziando gli aspetti critici, gli interventi preventivi potranno così essere finalizzati alla correzione di tali aspetti che, ovviamente, cambieranno da territorio a territorio e, perfino, da zona a zona.

Ciò fornirà la possibilità di esaminare preventivamente i progetti con procedure di valutazione delle conseguenze, cioè degli effetti che questi interventi sulla prevenzione determineranno, in modo particolare per quanto riguarda il tessuto costituito dalla piccola e media impresa. Essa rappresenta infatti la realtà produttiva che subisce maggiormente l'impatto per quanto riguarda gli investimenti sulla prevenzione.

Se il sistema che si sta prospettando funzionerà, credo che, sin dal 2001, il ruolo dell'Inail nell'ambito della prevenzione diventerà molto più forte, soprattutto se integrato con i soggetti istituzionali che, a livello territoriale, operano in questo settore.

Bisogna tuttavia sottolineare la mancanza di quella che definirei una cabina di regia, di un centro di riferimento. Faccio un esempio: se si ve-

rifica un incidente, attualmente può essere un prefetto, ma anche un responsabile della direzione territoriale del lavoro particolarmente sensibile, a convocare i soggetti interessati facendosi per un periodo di tempo promotore di iniziative nell'ambito della prevenzione.

Ritengo che non vi sia stata una razionalizzazione della produzione normativa che abbia individuato delle specifiche competenze di coordinamento dei vari soggetti, cioè di regia e ciò con conseguenti fenomeni di dispersione, di inefficienza e pertanto con non trascurabili danni anche sotto il profilo economico.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, per quanto riguarda le tematiche sollevate credo si renderà necessario investire il Governo e in particolare il Ministero vigilante affinché vengano adottati i provvedimenti più urgenti.

Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Avverto che la Commissione, nelle prossime sedute, procederà all'audizione delle organizzazioni degli spedizionieri e, a conclusione della procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione degli enti di previdenza privatizzati, all'audizione del Ministro del lavoro. Inoltre, una seduta sarà dedicata all'audizione del coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, professor Tamburini, sullo stato della procedura di dismissioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici di previdenza.

I lavori terminano alle ore 15,45.

