

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

6.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 APRILE 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ELENA EMMA CORDONI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	3
 INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI E SULLE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO:	
Audizione del direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Piero Giorgini:	
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	3, 4, 5, 8
Giorgini Piero, <i>Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)</i>	3, 5, 7
Musi Adriano (Ulivo)	7
Zanetta Valter (FI)	4

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ELENA EMMA CORDONI

La seduta comincia alle 8,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Piero Giorgini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino, l'audizione del direttore generale dell'INAIL, dottor Piero Giorgini, cui do la parola ringraziandolo per aver accolto il nostro invito.

PIERO GIORGINI, *Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*. Grazie, presidente, e buongiorno a tutti. Oggi pomeriggio si svolgerà anche l'audizione del presidente dell'INAIL, con cui ho elaborato un documento condiviso, a firma congiunta, che sarà depositato dal presidente dell'INAIL stesso.

Desidero anticipare alcuni contenuti di questo documento, che riguardano soprattutto il tema al centro del dibattito nel paese, ovvero la riforma previdenziale e i modelli di assetto del sistema di *Welfare*.

Il documento sostiene l'idea di mantenere l'INAIL come ente assicuratore a parte, dissentendo, quindi, dall'ipotesi di un super-ente che accorpi tutti gli enti previdenziali. La principale motivazione riguarda la *mission* dell'INAIL, assolutamente diversa da quella dell'INPS e dell'INPDAP. Questi ultimi due, infatti, sono enti previdenziali erogatori di prestazioni previdenziali economiche, mentre l'INAIL è un ente assicuratore che, oltre ad indennizzi economici, eroga anche una serie di prestazioni e di servizi di prevenzione, riabilitazione e sostegno per il reintegro professionale, attraverso un modello di gestione piuttosto complesso. La natura assicurativa dell'INAIL determina, inoltre, un modello finanziario assolutamente diverso da quello degli enti previdenziali. Si tratta di un modello misto a ripartizione di capitali di copertura. Alla base di questo modello assicurativo si colloca un preciso principio politico, secondo cui il lavoro genera rischi e danni, per cui chi « beneficia » del lavoro deve farsi carico dell'assicurazione, da cui consegue che il premio assicurativo sia esclusivamente a carico delle aziende.

Questi sono i principali elementi che supportano la tesi sostenuta nel documento, che si sofferma anche su un altro aspetto del dibattito attuale, ovvero sul passaggio del sistema di finanziamento del nostro istituto da misto a capitale di copertura a ripartizione pura. Anche su questo viene espressa contrarietà, ove si

consideri che il sistema a ripartizione pura non è in grado di offrire gli immediati benefici richiesti.

Il sistema a ripartizione determina il premio annualmente in base ai costi di esercizio da finanziare, mentre il sistema dell'INAIL, invece, determina un premio assicurativo che garantisce una raccolta finanziaria per la copertura degli oneri assicurativi dell'esercizio. In questo modo, sull'onere di esercizio grava non il rateo di rendita, erogato agli invalidi, ma il costo capitale della rendita liquidata. Questo fa sì che, annualmente, si determini un *surplus* monetario, che viene investito a garanzia del pagamento dei futuri oneri.

Dunque, il passaggio ad un sistema a ripartizione determinerebbe immediatamente un costo della tariffa perché non si rivela più necessario dare copertura ai capitali ed alle rendite. Questo, però, per effetto del cumulo delle rendite rinviate ai successivi esercizi, è un beneficio di breve periodo che tende ad aumentare gli oneri nel tempo, per cui una tariffa a ripartizione, passati un paio d'anni, comporta oneri maggiori per le imprese.

Il nostro istituto, inoltre, gestisce due forme assicurative, quella dell'industria e quella dell'agricoltura, con due diversi sistemi di finanziamento. La gestione dell'agricoltura è a sistema a ripartizione pura, mentre la gestione dell'industria è a sistema misto. La gestione dell'agricoltura ha accumulato un debito patrimoniale di oltre 26 miliardi di euro, perché con il sistema di ripartizione pura, se non si adegua tempestivamente ed annualmente il prelievo, si crea una divaricazione fra i contributi riscossi e le prestazioni erogate. Il meccanismo attuale a ripartizione mista, capitale di copertura e ripartizione, consente, inoltre, di mantenere più stabili i premi.

Questa è la tesi illustrata nel documento a sostegno dell'attuale sistema di ripartizione.

La strada maestra per abbattere i costi del lavoro determinato dal premio assicurativo è quella di fare prevenzione, ridurre gli infortuni, ridurre la gravità con efficaci politiche di riabilitazione e di reinseri-

mento. Questo meccanismo è in grado di garantire ampi risultati in termini di abbattimento dei premi assicurativi e quindi, anche, del costo del lavoro.

Nella parte finale del documento, sebbene si sostenga la tesi dei due enti distinti — il polo previdenziale ed il polo assicurativo —, si chiarisce che gli stessi hanno comunque l'utenza in comune, giacché l'INPS e l'INAIL assicurano la stessa platea di datori di lavoro e di lavoratori. Partendo da questa constatazione, è possibile sviluppare sinergie che garantiscono un servizio più efficace nei confronti delle imprese e dei cittadini, con costi contenuti e livelli di efficienza maggiori rispetto a quelli attuali.

I due enti svolgono una serie di attività in comune ed alcune iniziative sono già state realizzate in passato. Una delle più recenti è stata la creazione di un *contact center* unificato, ovvero una struttura unica che risponde sia agli assicurati dell'INAIL che agli utenti dell'INPS. Esistono anche iniziative immobiliari, perché sono state acquistate o costruite sedi in cui i due enti coabitano. Queste sono alcune delle più importanti sinergie raggiunte, mentre altre possono essere realizzate.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare osservazioni.

VALTER ZANETTA. Larghe aspettative erano state poste sulla possibilità per l'INAIL di investire soprattutto nel settore ospedaliero. Le chiedo a che punto si trovino questi investimenti, che ritengo siano rimasti, in buona parte, mere aspettative, quali siano le disponibilità dell'INAIL e se siano decollate procedure ed iniziative in tal senso.

Mi è parso che le procedure per attivare queste disponibilità, molto attese dalle aziende sanitarie sul territorio, fossero piuttosto farraginose a causa della necessità di ottenere diversi pareri, quali quelli del Ministero della sanità e della regione. Vorrei sapere a che punto sia questa situazione, sebbene forse esuli dai contenuti dell'audizione in cui lei ha focalizzato bene le prospettive dell'INAIL.

Le riferisco, inoltre, un dato che ho constatato nella mia provincia, il Verbano-Cusio-Ossola, ove si sono attuate le sinergie tra INPS ed INAIL in modo positivo.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi, desidero porre alcune domande.

La ringrazio per quanto ci ha detto e per l'anticipazione del documento predisposto da lei e dal presidente dell'INAIL. Vorrei chiedere se, all'interno della vostra organizzazione, sia in atto una riflessione rispetto alla necessità di porre in atto interventi organizzativi, ovvero se, al di là di un eventuale accorpamento di tutti gli enti previdenziali ed assicurativi, esista un'ipotesi di riorganizzazione sul piano della sicurezza e della prevenzione. Nel nostro paese, infatti, esistono due istituti che si occupano di questi argomenti, anche se per settori diversi: l'INAIL e l'IPSEMA.

Vorrei sapere, quindi, se ritenga possibili evoluzioni o percorsi da costruire, o se, invece, le marcate diversificazioni fra i vari settori li rendano improponibili.

Poiché l'INAIL interviene nei luoghi di lavoro anche con propri ispettori per la verifica delle misure di sicurezza, vorrei sapere se sia possibile ravvisare un punto di partenza per la costruzione di sinergie, non solo per motivi di buona amministrazione, ma anche come elementi di unificazione sul servizio ispettivo.

Mi pongo interrogativi su altri due campi, quello della prevenzione e quello della riabilitazione, altro compito dell'INAIL. Accenno al capitolo della prevenzione, su cui non ho idee consolidate, per verificare se sia possibile un ulteriore sviluppo dell'INAIL nel campo della prevenzione e, quindi, affinare tale capitolo, valutando, eventualmente, come questo entri in sinergia oppure in collisione con un altro istituto, l'ISPESL, che svolge questo compito.

Vorrei sapere se ritenga possibile il loro evolversi e la loro unione. Spesso, infatti, ci si occupa solo di enti previdenziali, dimenticando come questo capitolo sia importante, soprattutto ora che è stato presentato il disegno di legge delega in

materia di salute e sicurezza sul lavoro. Sarebbe utile una riflessione in merito.

Per quanto concerne il capitolo della riabilitazione, l'INAIL possiede centri significativi. La materia della sanità appartiene alle regioni, però mi chiedo se, proprio grazie alle esperienze ed alle professionalità che l'INAIL ha maturato, non sia auspicabile sviluppare una discussione in merito, costruendo i percorsi istituzionali giusti, affinché sul tema della riabilitazione, che spesso il settore della sanità fa fatica ad affrontare, si possano costruire significative sinergie con il Servizio sanitario nazionale.

Do quindi la parola al dottor Giorgini.

PIERO GIORGINI, Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Per quanto riguarda gli investimenti, ormai da 5 o 6 anni, con la legge di tesoreria, tutti i fondi liquidi del nostro istituto vengono depositati su un conto corrente infruttifero presso il Tesoro.

Le ultime leggi finanziarie hanno inserito tetti alla spesa della pubblica amministrazione (e quindi anche degli enti) e ciò impedisce all'istituto di investire le risorse rese annualmente disponibili. Infatti, la legge indirizza il nostro istituto ad impiegare, nell'acquisto di immobili, il 55 per cento dei fondi disponibili annualmente, percentuale, attualmente, pari a circa 1 miliardo di euro.

Questi fondi depositati in tesoreria, e, quindi, vincolati, hanno determinato, negli ultimi 5-6 anni, una situazione per cui si stima che, a fine 2007, verranno depositati in tesoreria capitali per un valore superiore a 10 miliardi di euro. Viene definito « piccolo tesoretto », ma non è altro che la mancata trasformazione di queste liquidità in investimenti.

Gli investimenti dell'istituto si orientano su tre linee: investimenti in immobili per la sanità (quindi, ospedali ed altre strutture sanitarie); investimenti in immobili per l'università e, infine, investimenti di pubblica utilità (quindi, immobili ad uso della pubblica amministrazione). Per effetto di questo meccanismo, quest'anno

abbiamo in bilancio, per restare all'interno dei tetti fissati dalla legge finanziaria, 250 milioni di euro. Annualmente, il nostro consiglio di amministrazione, sulla base dell'atto di indirizzo del Ministero del lavoro, d'intesa con quelli della sanità e dell'economia, destina ad investimenti circa 1 miliardo di euro, dei quali, però, vengono effettivamente spesi solo 250-300 milioni. Questa è la situazione che ha determinato la formazione del « tesoretto », che è, in realtà, una liquidità bloccata ed infruttifera. Ciò potrà determinare, nel medio-lungo periodo, problemi sul conto economico ed assicurativo delle singole gestioni, perché potrebbero mancare i redditi degli investimenti eventualmente possibili.

Per quanto riguarda i temi posti dal presidente Cordoni, per effetto delle recenti normative, all'indomani della legge n. 626 del 1994 e del decreto legislativo n. 38 del 2000, il nostro istituto ha sviluppato sempre più una vocazione prevenzionale, che ha seguito, essenzialmente, tre filoni. Il primo è quello della promozione della cultura della prevenzione, a partire dalla scuola, con la collaborazione di tutto il mondo scolastico ed universitario. L'istituto ha investito sempre più nel sistema della conoscenza, prima base per sviluppare politiche efficaci di prevenzione, non solo degli infortuni, ma soprattutto dei rischi connessi alle lavorazioni.

Esiste, inoltre, una politica di incentivi a favore delle aziende che si impegnino ad investire in sicurezza nei propri ambienti di lavoro. L'istituto si muove in questo campo in stretta collaborazione con gli altri soggetti che hanno competenze in termini di prevenzione, soprattutto le regioni e tutto il sistema delle ASL territoriali, oltre all'ISPESL, ente soprattutto di ricerca.

Ritengo che, per creare un sistema informativo per la prevenzione, si debba puntare sull'importante progetto avviato di recente, ovvero quello dei « flussi informativi », iniziativa che coinvolge l'INAIL, le regioni, le ASL e l'ISPESL. Si tratta di un progetto molto positivo perché coordina le iniziative di questi enti, per realizzare un

sistema unico di conoscenza degli eventi infortunistici e costituisce il primo passo per costruire il sistema informativo sulla prevenzione, che è uno dei punti qualificanti della legge delega, citata precedentemente, varata pochi giorni fa dal Governo ed ora all'esame del Parlamento.

Una possibile integrazione fra INAIL ed ISPESL è ipotizzabile e, oggi, abbiamo già sperimentato sul campo forme di collaborazione fra questi enti. In un sistema come quello del nostro paese, articolato fra vari soggetti titolari di competenze, l'efficacia dell'azione dipende da quanto questi soggetti riescono a collaborare. Ciò non sempre è avvenuto in passato, mentre le esperienze più recenti vanno in questa direzione. L'ipotesi di una maggiore integrazione fino all'accorpamento di questi enti possiede una sua precisa validità.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva, mi preme chiarire che i nostri ispettori, come anche quelli dell'INPS, hanno compiti di vigilanza in materia di regolarità dei rapporti di lavoro e non sul rispetto delle norme di sicurezza da parte delle aziende, perché questi appartengono, in primo luogo, agli ispettori delle ASL e, in parte, per quanto riguarda il settore dell'edilizia, agli ispettori del Ministero del lavoro. Nonostante questa diversità di compiti, data la stretta connessione tra regolarità del rapporto di lavoro e sicurezza, questa attività sul territorio si sta sviluppando in collaborazione con tali soggetti.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva, la legge prevede che il Ministero del lavoro eserciti il coordinamento tra INPS, INAIL, Guardia di finanza e Arma dei carabinieri per le ispezioni sulla regolarità del lavoro. Questo sta già dando buoni frutti e, ogni mese, il ministro del lavoro, in una conferenza stampa, presenta i risultati conseguiti attraverso questa attività ispettiva. Tale integrazione dovrà coinvolgere sempre più anche gli ispettori delle ASL, per evitare sovrapposizioni di attività ispettive nel perseguire gli stessi obiettivi. Il coordinamento, invece, consente collaborazioni e la definizione della mappa delle aziende da ispezionare.

Anche l'IPSEMA svolge funzioni assicurative e previdenziali e quelle assicurative sono del tutto simili a quelle dell'INAIL perché assicura la cosiddetta gente di mare. Un'ipotesi di riorganizzazione prevede, quindi, anche un possibile accorpamento di queste funzioni. Ritengo che, in questo caso, occorranza anche alcune modifiche normative, perché mi risulta che l'IPSEMA, nel campo della sanità, non faccia riferimento al Sistema sanitario nazionale, ma ad una struttura di sanità deputata al settore marittimo.

Per quanto riguarda la riabilitazione, il nostro istituto vanta importanti esperienze nel campo riabilitativo. Di livello internazionale è il Centro protesi INAIL di Vigoroso di Budrio, che si occupa di predisporre e di applicare le protesi in un contesto di recupero sociale e professionale dei lavoratori. Presso il centro, è rilevante non solo l'applicazione di protesi, ma anche il pieno recupero sociale del lavoratore che abbia subito un'invalidità, fino al suo migliore reinserimento professionale.

L'istituto assicura grande attenzione alla riabilitazione, consapevole di come un tempestivo ed immediato intervento riabilitativo, curativo e di recupero dell'infortunato all'indomani di un evento lesivo determini conseguenze meno gravi rispetto a quelle che si manifesterebbero senza questa tempestività di intervento. Un modo per ridurre gli oneri complessivi dell'assicurazione, oltre che, in primo luogo, le sofferenze fisiche delle persone, risiede, dunque, nella qualità e nella tempestività dell'intervento riabilitativo. Sono convinto che questa esperienza possa essere messa a disposizione del paese attraverso forme di collaborazione con il Servizio sanitario nazionale.

L'INAIL è un ente pubblico e, quindi, tutta l'attività sanitaria che svolge fa parte del Sistema sanitario nazionale, anche se, in questo momento, essa è rivolta solo agli infortunati. Peraltro, la legge consente di accogliere presso il Centro protesi di Vigoroso di Budrio anche i mutilati non da infortunio sul lavoro, ma da incidenti non

professionali, offrendo un esempio di come questa struttura faccia parte del Sistema sanitario nazionale.

ADRIANO MUSI. Vorrei avere soltanto un chiarimento. In questi giorni, sono emerse polemiche sulla possibilità degli ispettori dell'INAIL di svolgere la propria attività. C'è stata anche una polemica riferita alla mancanza di risorse per poter pagare la benzina o i mezzi per raggiungere i cantieri ad esercitare la propria funzione. Vorrei che precisasse l'affermazione secondo cui il compito dell'INAIL sarebbe solo quello di controllare la regolarità del rapporto di lavoro, che crea qualche problema. Chiunque, infatti, si aspetterebbe che gli ispettori dell'INAIL controllassero il rispetto dei criteri di sicurezza previsti per legge a tutela dei lavoratori, compito che lei afferma spetti alle ASL. È necessario, quindi, chiarire questo passaggio, per evitare di investire soldi dove non serve, laddove sarebbe meglio darli alle ASL.

PIERO GIORGINI, *Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*. Confermo che i nostri ispettori svolgono una funzione di vigilanza relativamente alla regolarità dei rapporti di lavoro, quindi di lotta al « lavoro nero » ed irregolare, di controllo della regolarità del rapporto assicurativo e della coerenza fra il rischio effettivo connesso alla lavorazione svolta dall'azienda ed il rischio tariffato dall'istituto.

Effettua, inoltre, indagini sugli infortuni mortali o più gravi, finalizzate a verificare la regolarità amministrativa ai fini dell'indennizzo dell'infortunio, ma soprattutto l'eventuale responsabilità del datore di lavoro o di un suo delegato sul determinarsi dell'infortunio. Per legge, i nostri ispettori non hanno il compito di vigilare sul rispetto delle norme di sicurezza, compito che appartiene agli ispettori delle ASL e, per quanto riguarda i cantieri edili, al Ministero del lavoro e, quindi, alle direzioni speciali del lavoro.

Per quanto concerne la questione dei fondi per i trasporti, una misura della

legge finanziaria per il 2006 aveva tagliato le indennità per le diarie. Gli ispettori dell'INPS, dell'INAIL, del Ministero del lavoro, operano tutti fuori del territorio comunale... (*Commenti del deputato Musi*)

PRESIDENTE. Ritengo che l'onorevole Musi volesse segnalare — e ritengo doveroso lanciare messaggi giusti al paese — come, per i problemi riguardanti il rispetto delle norme di sicurezza, il versante su cui insistere sia proprio il Servizio sanitario nazionale. Il problema di questa vicenda è antico, però esiste una dominanza assoluta.

In questi giorni, invece, la discussione si è maggiormente concentrata sulle insufficienze del Ministero del lavoro, anche rispetto ai suoi ispettori, che possono aiutare, perché, facendo emergere il « lavoro nero », rendono più trasparente una situazione e, quindi, attraggono l'attenzione degli altri organismi, comportamenti però non sufficienti per quanto riguarda la sicurezza nei posti di lavoro. Le « morti bianche », di cui spesso abbiamo notizia, non avvengono solo nei luoghi in cui vi è

il « lavoro nero ». Si è verificato dunque questo forte impulso da parte degli ispettori e del Ministero del lavoro per far stanziare fondi nei confronti del ministro Padoa-Schioppa, mentre, invece, l'interlocuzione è con il Servizio sanitario nazionale e con le singole ASL.

La ringraziamo ed avremo modo di continuare questo approfondimento.

Per accelerare i nostri lavori e poi passare alla fase successiva, ho fissato alle ore 15 — durante il *question time* della Camera — l'audizione con il presidente dell'INAIL e domattina con il presidente del CIV, che ci consentirà di chiudere il capitolo dell'INAIL.

La seduta termina alle 9,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 15 maggio 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

