

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO**

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

---

**PROCEDURA INFORMATIVA SULLE PROSPETTIVE DI  
RIFORMA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI  
E DEI LORO ORGANI: AUDIZIONE DEL PRESIDENTE  
DELL'INAIL**

**19° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 FEBBRAIO 1998**

---

**Presidenza del Presidente Michele DE LUCA**

---

**INDICE**

**Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi:  
audizione del Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> .....	Pag. 3, 14, 15 e <i>passim</i>	MAGNO, <i>presidente INAIL</i> .....	Pag. 4, 16
NAPOLI Roberto ( <i>CCD</i> ).....	14, 15		
GASPERONI ( <i>Sin. Dem.-Ulivo</i> ) .....	16		

*Interviene l'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), accompagnato dal dottor Sebastiano Calabrò.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,05.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

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

#### **Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi: audizione del presidente dell'INAIL**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi. È oggi in programma l'audizione del presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, avvocato Pietro Magno.

Ieri, in occasione dell'audizione del presidente dell'INPS e del presidente dell'INPDAP, ho ricordato che la nostra procedura informativa è aperta ad ogni prospettiva d'intervento. Muovendo dalla valutazione di alcune sopravvenienze, talora ordinamentali e talora di fatto, abbiamo immaginato alcune ipotesi di intervento relative agli enti previdenziali e alla loro organizzazione. Ci si è interrogati, ad esempio, sulla compatibilità della sopravvivenza di enti previdenziali che svolgono attualmente le medesime funzioni con regole pressochè identiche con l'unificazione dei regimi previdenziali. Tale pluralismo potrebbe essere erroneo dal punto di vista della razionalità e del risparmio per la finanza pubblica. Un principio direttivo della riforma degli enti previdenziali era d'altronde la riduzione del loro numero, principio che è stato ribadito dalla più recente riforma della pubblica amministrazione, la cosiddetta «legge Bassanini».

La riflessione sulla riforma degli organi è nata da manifestazioni di malessere che abbiamo avuto occasione di riscontrare nell'ambito di

un'audizione del presidente del consiglio di amministrazione e del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS che ha avuto ad oggetto la mancata approvazione del bilancio di previsione di quell'ente per il 1998.

Ieri ci è pervenuta per conoscenza una denuncia del presidente dell'INAIL in ordine ad un'iniziativa assunta dal Civ di tale Istituto che, sulla base del proprio regolamento, avrebbe nominato - l'uso del condizionale è cautelare - un proprio organo di controllo, sganciato dall'organo di amministrazione dell'Istituto.

Al termine di un convegno svoltosi l'anno scorso presso il CNEL, il Governo e i sindacati hanno prospettato, secondo linee largamente condivise, l'esigenza di interventi per realizzare un effettivo modello duale, configurando un organo snello sia per l'amministrazione sia per l'indirizzo e distinguendo chiaramente le funzioni assegnate a ciascuno al fine di evitare equivoci in ordine alle rispettive competenze.

Un'altra ipotesi di intervento concerne la previsione di uno strumento di parziale controllo automatico sulla funzionalità di un istituto; ci si interroga soprattutto sulle modalità istitutive ed operative di un organo di controllo interno che è già previsto dall'ordinamento vigente, per cui l'intervento potrebbe consistere esclusivamente in un miglioramento della sua funzione. Ci chiediamo inoltre se l'attività di controllo debba essere limitata alla documentazione contabile o essere estesa a fatti rilevanti sul piano previdenziale e se debba attenersi a criteri di legittimità o di verifica dei risultati.

Un'altra ipotesi di lavoro riguarda il decentramento dell'attività di controllo. A tale proposito il presidente dell'INPS ha vivamente auspicato un'intensificazione dei controlli nelle sedi periferiche ove si svolge la quotidiana attività gestionale.

Ho ricordato questi problemi per evidenziare le esigenze specifiche che stanno alla base di questa procedura informativa in corso, e per orientare gli interventi dei nostri ospiti.

Ringrazio quindi il presidente dell'INAIL a nome della Commissione per aver accolto il nostro invito e gli do la parola per l'esposizione introduttiva.

*MAGNO.* Signor Presidente, articolerò la mia esposizione in una parte relativa alle prospettive di riforma degli enti previdenziali e in una relativa alle prospettive di riforma degli organi. Per sviluppare il mio ragionamento dovrò ripetere alcune considerazioni già svolte nel corso di precedenti audizioni.

Le norme fondamentali alle quali è necessario fare riferimento sono gli articoli 35, 38, 32, 4 e 41 della Costituzione e gli articoli 118 e seguenti del Trattato di Maastricht, divenuti articoli 136 e seguenti con il Trattato di Amsterdam. Ritengo che lo scopo della riforma debba consistere nella realizzazione di una più efficace tutela del lavoro in ottemperanza al dettato costituzionale e alle norme fondamentali dell'Unione europea.

Il soggetto al quale il nostro ordinamento demanda la tutela previdenziale dei lavoratori è lo Stato. L'articolo 38 della Costituzione preve-

de espressamente che ai compiti ivi previsti debbano provvedere organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. È un riferimento normativo molto importante perchè proprio in questi giorni un movimento di contestazione del cosiddetto «monopolio dell'INAIL» invoca l'attribuzione dei compiti dell'Istituto a soggetti privati.

Ebbene, la nostra Costituzione – già questo è un primo principio – esclude tassativamente ed espressamente che la previdenza possa essere affidata totalmente in mano ai privati.

Comunque, prima di chiederci se la gestione del settore previdenziale debba essere affidata ad enti pubblici o privati, bisogna operare una netta distinzione fra due momenti che sono distinti *in rerum natura*, nei fatti e non solo nell'ordinamento giuridico: la tutela durante lo svolgimento del lavoro, cioè il problema della sicurezza dei lavoratori rispetto agli infortuni e alle malattie professionali, e la tutela dei lavoratori quando questi hanno cessato di svolgere l'attività lavorativa o in assenza di essa per mancanza di lavoro, malattia comune o disoccupazione in genere. Sono i due grandi rami della previdenza, che non possono essere confusi fra di loro perchè sono diversi nella natura stessa delle cose. Infatti – e credo che ciò sia intuitivo – si richiedono interventi diversi per proteggere da una parte l'integrità fisica dei lavoratori durante lo svolgimento dell'attività lavorativa e dall'altra i loro bisogni quando essi non lavorano. Nel secondo caso si tratta di un interesse esclusivamente o principalmente di natura economica, mentre nel primo caso si richiedono interventi volti prima di tutto a ridurre o eliminare il rischio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, e, nel caso si verificano tali eventi, a riparare per quanto possibile i danni fisici, attraverso le cure o la riabilitazione, ed economici, attraverso il pagamento di indennità a titolo di risarcimento. Esiste poi un'ulteriore fase, che in questo momento è completamente trascurata nel nostro ordinamento, cioè quella del reinserimento nel mondo lavorativo e sociale dei lavoratori infortunati o tecnopatici.

A questo punto credo si debba arrivare ad una prima conclusione, che del resto è avvalorata anche dalla normativa dell'Unione europea, anche se nel Trattato della Comunità, che tuttora si occupa in particolare degli aspetti sociali, non vi sono, e non vi possono essere, classificazioni o prese di posizione di carattere dottrinario in senso generale, ma semplicemente delle indicazioni di intervento. Gli interventi sono distinti proprio a seconda che si tratti di tutela del lavoro durante lo svolgimento dell'attività lavorativa o di tutela del lavoro dopo l'attività lavorativa o in assenza di essa. In particolare, le norme contenute nelle direttive comunitarie si riferiscono soprattutto e quasi esclusivamente alla sicurezza del lavoro, alla fase di prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali. Per quanto riguarda le altre fasi, in particolare la previdenza pensionistica, la Comunità se ne occupa in riferimento ai lavoratori migranti.

Come prima conclusione, quindi, si deve affermare che non è possibile pensare ad una fusione fra i due momenti sul piano previdenziale. Confondere questi due momenti ed unificarli sotto l'egida di un grande ente significherebbe operare in modo contrario alla realtà delle cose e,

in sostanza, riunire sotto una stessa etichetta enti che poi comunque dovrebbero operare in modo diverso tra loro, perchè criteri, modalità di intervento e alti aspetti sono evidentemente – come ho già detto – diversi nell'uno e nell'altro caso e non potrebbero essere mescolati e confusi. Tanto per essere chiaro, l'idea del «grande INPS» mi trova assolutamente contrario non solo per ragioni di opportunità e di carattere giuridico, ma anche per ragioni di necessità fondata sulla natura stessa delle cose.

Inoltre, è assolutamente da escludere – e questa è la seconda conclusione – che la tutela del lavoro contro gli infortuni e le malattie professionali possa essere affidata al mondo privato. In questi giorni abbiamo letto sui giornali un'asserzione che è stata fatta dalla Confartigianato contro il cosiddetto monopolio dell'INAIL, senza considerare che in questo senso vi sono anche prese di posizione precedenti da parte della Confindustria. Addirittura, si richiama l'articolo 90 del Trattato comunitario, sostenendo che questo cosiddetto monopolio dell'INAIL sarebbe in contrasto con le regole comunitarie sulla concorrenza. Ebbene, intanto tale affermazione va smentita, perchè la Corte di giustizia già nel 1993 è intervenuta in materia di previdenza, occupandosi proprio di questo problema (tra l'altro ho qui con me la sentenza), ed ha escluso che la gestione di tale settore da parte di enti pubblici in regime di «monopolio» – ripeto il termine usato dalla Confartigianato – contrasti con le regole comunitarie sulla concorrenza.

La tutela dell'attività lavorativa contro gli infortuni e le malattie professionali non è una merce, ma un servizio che deve e può essere svolto da istituti pubblici, proprio perchè non è pensabile che possa essere affidato al libero gioco del mercato. È evidente che le compagnie di assicurazione private cercherebbero di trarre un guadagno – è il loro mestiere – e non è possibile consentire ad esse di guadagnare sulla tutela dell'attività lavorativa. D'altra parte – lo afferma anche la Corte di giustizia – non è compatibile con un sistema privatistico il principio della solidarietà, secondo cui le parti più forti del sistema produttivo possono essere impegnate a contribuire in misura più elevata per sollevare le parti più deboli da una parte dei loro oneri: in sostanza è ciò che sta avvenendo in modo particolare per l'agricoltura.

Un altro fondamentale principio incompatibile con il sistema privatistico è quello dell'automaticità delle prestazioni: non è pensabile che una compagnia di assicurazione privata possa risarcire un danno senza che siano stati pagati i premi relativi. Quindi, varie ragioni escludono assolutamente che il livello di tutela previsto dall'articolo 38 della Costituzione possa essere affidato ai privati: vi sono ragioni testuali, che risultano proprio dal dettato dell'articolo 38 della Costituzione, e ragioni di principio che ostano contro questa possibilità.

Naturalmente, il settore privatistico può comunque intervenire nel comparto della previdenza complementare e integrativa, che anche nel campo assicurativo è molto vasta. L'articolo 38 della Costituzione, infatti, afferma che lo Stato deve prevedere mezzi adeguati per le necessità di vita dei lavoratori; il concetto di mezzi adeguati è relativo, può essere anche riferito alle disponibilità esistenti, e in questo senso si è già

pronunciata la Corte costituzionale. In realtà, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è di natura indennitaria proprio perchè non può coprire interamente il danno, non può essere riferita al danno in se stesso, e la parte differenziale può essere affidata alle società private.

In base ad alcune contestazioni, che provengono anche dalla Confindustria - a tal proposito, ho ricevuto recentemente una lettera inviata mi dal suo direttore generale -, si pretende che l'INAIL non assicuri i dirigenti nel caso in cui siano esposti a rischi, come è stato previsto da una sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, in quanto già tutelati da polizze di assicurazioni private; ma questo contrasta con il dettato costituzionale! Si tratta di una pretesa inaccettabile perchè i dirigenti sono lavoratori come tutti gli altri e, nel caso siano soggetti a rischi, devono essere sottoposti a tutela così come prescritto dalle norme e dai principi costituzionali e comunitari.

Per quanto riguarda l'aspetto del finanziamento, l'iniziativa economica, in base all'articolo 41 della Costituzione, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, quindi contrariamente alle norme di sicurezza e al principio di tutela delle persone. Ciò significa che la sicurezza e la tutela devono essere principalmente a carico del sistema produttivo stesso; si tratta di un costo che grava sull'impresa. Ritengo che queste prime due conclusioni non presentino dubbi sulla loro fondatezza.

Si deve porre particolare attenzione, invece, alle azioni da avviare perchè si migliorino le attività di tutela dell'attività lavorativa. È necessario analizzare la possibile evoluzione dell'INAIL, che è un istituto generale preposto alla tutela dell'attività lavorativa, in modo tale da permettergli di svolgere meglio il suo compito. Sarebbe poi opportuno individuare ulteriori funzioni che possono e debbono essere affidate all'Istituto.

Mi permetto di ricordare - ho già affrontato questo aspetto poco fa che la funzione di tutela dell'attività lavorativa si articola in una pluralità di fasi, a cominciare da quella di prevenzione, volta cioè all'eliminazione (per quanto possibile) dei rischi da eventi dannosi, fondata sull'articolo 32 della Costituzione che prevede la tutela dell'integrità fisica delle persone, e quindi dei lavoratori. È una fase cui la comunità europea ha dedicato e sta dedicando particolare attenzione e deve essere considerata nella prospettiva dell'evoluzione del modello dell'attuale istituto assicuratore.

È questo un aspetto già affrontato dalla relazione redatta dal presidente Smuraglia a conclusione dell'indagine conoscitiva svolta dal Comitato bicamerale sulla sicurezza nei posti di lavoro; in tale relazione si sostiene che per l'INAIL si dovrebbe prevedere una evoluzione verso un modello di istituto che non sia solo assicurativo, ma che provveda anche alla prevenzione e alla tutela del lavoro ai fini della sicurezza.

In realtà, questo problema non è solo di carattere sociale, ma anche economico. Il costo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali per il 1995 (con riferimento al solo settore privato) è enorme, ammonta in Italia a circa 55.000 miliardi, in Europa a 27 miliardi di ECU. Attualmente, però, non siamo ancora in grado di conoscere quanto costerebbe la prevenzione; infatti, non c'è dubbio che essa sia utile dal

punto di vista sociale, ma siamo completamente sforniti di dati per quanto riguarda l'aspetto economico, perchè non sono stati svolti studi in proposito e non si dispone di una valutazione prettamente economica dei costi e dei benefici della prevenzione.

A tale proposito, devo segnalare che l'INAIL, avendo ricevuto dei compiti dal decreto legislativo n. 242 del 1996 sulla prevenzione, sta studiando il problema delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali anche sotto il profilo della prevenzione e dei relativi costi. È stata prevista a Como, in una villa purtroppo da tempo abbandonata, ma comunque di grande valore artistico, l'istituzione di un centro per lo studio di questi profili, alla materia delle assicurazioni contro gli infortuni e le malattie professionali, ai costi e alle valutazioni delle informazioni necessarie per conoscere questo fenomeno.

Nei giorni scorsi si è avuto un incontro con il ministro Treu e con il presidente dell'agenzia di Bilbao della Comunità europea.

Quest'ultimo ha apprezzato la nostra iniziativa e, dal momento che anche la Comunità europea intende conoscere e valutare i costi e i benefici di una prevenzione adeguata, la nostra istituzione collaborerà in stretto contatto con l'agenzia di Bilbao.

La seconda fase relativa alla tutela del lavoro è quella che fa riferimento alle cure nel caso in cui si sia verificato un evento dannoso. Anche questa fase è ricollegabile all'articolo 32 della Costituzione ed è a carico del Servizio sanitario nazionale, ad eccezione di alcuni aspetti secondari di competenza dell'INAIL, le cosiddette «prime cure». Sarebbe opportuno chiarire se tali cure debbano essere di pronto soccorso immediato o cure ambulatoriali dopo la degenza ospedaliera; si dovrebbe consentire all'INAIL la creazione di centri di pronto soccorso e di pronto intervento immediato, specialmente presso le grandi imprese o presso i raggruppamenti di imprese. A questo proposito, ricordo che l'INAIL ha già costituito centri di sorveglianza sanitaria presso gli stabilimenti Fiat di Melfi, Pomigliano d'Arco e Termoli, mentre ulteriori centri sono in corso di realizzazione presso altri grandi impianti industriali. Sarebbe necessario - anche per salvare la stessa vita dei lavoratori che questi centri sanitari avessero la possibilità di prestare un pronto soccorso immediato, salvo poi trasferire l'infortunato presso i centri di pronto soccorso ospedalieri più attrezzati.

La terza fase è relativa alla riabilitazione. È evidente che il lavoratore, dopo le cure, deve essere riabilitato. L'INAIL ha riacquisito competenza anche in questo settore per merito della legge finanziaria 1996, confermata poi in questi aspetti dalla legge finanziaria 1997. Su indicazione del Ministro della sanità, è stata progettata la realizzazione di due centri per la riabilitazione altamente specializzati (uno a San Valentino, in Abruzzo, l'altro a Volterra, nell'ambito della grande struttura ospedaliera ivi esistente. Il primo dovrà occuparsi anche di ergonomia (l'ergonomia è la scienza che si occupa di studiare la capacità lavorativa individuale in modo che ognuno sia adibito ad un lavoro adatto alle proprie capacità fisiche). La stessa relazione conclusiva del presidente Smuraglia - cui ho già accennato - sollecita la creazione di strutture per gli studi ergonomici ed auspica anche un ulteriore incremento e sviluppo



della medicina del lavoro. La medicina del lavoro rappresenta un vanto per il nostro paese e per l'INAIL perchè, tradizionalmente, essa ha rappresentato uno degli ambiti di maggiore intervento dell'istituto, ed è un settore in cui sarebbe opportuno che la competenza dell'INAIL fosse rinnovata in modo tale da consentire lo sviluppo dello studio delle malattie professionali e la creazione di centri epidemiologici o di centri che valutino comunque la situazione sul territorio; si tratta di centri che l'INAIL potrebbe facilmente aprire presso le proprie sedi regionali e provinciali. L'INAIL sta comunque assumendo iniziative, anche indipendentemente da specifiche norme legislative. Abbiamo ad esempio progettato l'istituzione di una Carta sanitaria del lavoratore, che consentirà interventi tempestivi in caso di necessità del lavoratore infortunato o tecnopatico. È una tessera, simile ad un tesserino «Bancomat», contenente dati sulla situazione sanitaria di immediata leggibilità, che abbiamo progettato per portatori di protesi assistiti presso i nostri centri e che potremmo estendere facilmente a tutti i lavoratori. Ricordo l'importanza particolare che rivestono gli interventi di riabilitazione per i quali molti infortunati sono oggi in lista di attesa.

Rispetto all'ulteriore fase assicurativa, sarebbe utile prevedere la possibilità per l'istituto assicuratore di entrare nel settore della previdenza integrativa in regime di concorrenza con le compagnie assicurative private. L'ENPAIA, un istituto assicuratore privatizzato e controllato dal Ministero del lavoro, già operante nel settore agricolo della previdenza integrativa, potrebbe rappresentare un modello. La collaborazione tra l'INAIL e l'ENPAIA potrebbe costituire un esperimento pilota da estendere eventualmente ad altri settori.

L'INAIL potrebbe, poi, svolgere un'utile attività rispetto all'ultima fase della tutela del lavoratore, riferibile all'articolo 4 della Costituzione, consistente nel reinserimento sociale e professionale dei lavoratori infortunati o tecnopatici, che è oggi completamente trascurato.

In relazione ai possibili nuovi compiti da affidare all'Istituto per completare in modo globale la tutela dell'attività lavorativa, occorrerebbe configurare una struttura organizzativa più efficace, il cui fondamento è la legge n. 88 del 1989 di riforma dell'INAIL, che qualifica espressamente l'Istituto come ente erogatore di servizi secondo criteri di economicità e imprenditorialità. Assumendo a modello l'impresa privata, si dovrebbe tentare di sburocratizzare l'Istituto, anche in riferimento alla gestione del personale, al fine di migliorarne l'efficienza.

L'INAIL potrebbe trasformarsi in Istituto nazionale per la prevenzione e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INPAIL) e per il recupero fisico e professionale dei lavoratori. L'*imprimatur* a tale evoluzione proviene negli ultimi tempi proprio da organi della pubblica amministrazione che si stanno rivolgendo all'INAIL per avere assistenza e consulenza in materia di sicurezza. Abbiamo già stipulato una convenzione con la Ragioneria generale dello Stato e ne stiamo stipulando altre con il Consiglio superiore della magistratura, l'Avvocatura dello Stato e la Corte dei conti; recentemente anche il Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha richiesto la nostra collaborazione.

La gestione della sicurezza nell'ambito della pubblica amministrazione da parte dell'INAIL richiederebbe una modifica delle strutture e un ampliamento dei servizi di prevenzione e di sicurezza. Le modifiche organizzative potrebbero essere previste nell'ambito di una revisione del testo unico sugli infortuni (legge n. 1124 del 1965) che sollecitiamo da lungo tempo e in relazione alla quale una commissione composta di esperti in varie materie ha predisposto appositi studi.

Ricordo la necessità di dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1991 e n. 118 del 1996 relative al danno biologico di origine professionale, materia sulla quale abbiamo fornito al Ministero del lavoro le conclusioni di una commissione di studio. Da oltre sei anni la Corte costituzionale ha stabilito che il danno biologico deve essere coperto da assicurazione, ma nessuna norma di legge ha provveduto a dare attuazione a questo principio. L'evoluzione dell'INAIL in Istituto generale per la sicurezza del lavoro potrebbe consentire anche una riduzione dei costi. La gestione della sicurezza è attualmente scandita in fasi disciplinate in modo scoordinato e insufficientemente complementare; l'esistenza di una pluralità di enti competenti comporta oneri impropri e il rischio di una minore efficienza.

In conclusione, l'INAIL potrebbe fornire servizi per aiutare i datori di lavoro e i loro consulenti a prevenire gli infortuni e le malattie professionali; erogare prestazioni indennitarie in caso di infortunio, compreso il danno biologico, con copertura integrativa a carico del datore di lavoro per il danno residuale; provvedere a cure specifiche di soccorso immediato; provvedere alla riabilitazione; fornire un servizio adeguato di medicina del lavoro; istituire centri di ricerca scientifica; tenere un casellario generale, non limitato a determinati infortuni, e banche dati relative agli infortuni e alle malattie; creare sul territorio una rete di presidi e osservatori per avere una mappa completa dei rischi; provvedere alla informazione dei datori di lavoro e dei lavoratori; curare la certificazione della competenza professionale dei consulenti della sicurezza (nuove figure professionali la cui competenza non è oggi garantita); provvedere alla formazione e al reinserimento nel mondo del lavoro dei lavoratori invalidi. Si potrebbe prevedere anche la creazione di fondi autonomi per l'assicurazione integrativa e per la collaborazione dell'INAIL con altri istituti operanti nel settore privato.

Sarebbe auspicabile l'approvazione di un testo unico in materia di sicurezza piuttosto che di un testo unico solo sul l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Esistono diversi disegni di legge in proposito, tra i quali una proposta molto articolata del senatore Smuraglia e un progetto di legge avente tra i suoi firmatari il senatore Roberto Napoli.

In questa ottica non sono condivisibili i recenti provvedimenti di unificazione delle entrate, sui quali ho già avuto modo di esporre il mio pensiero, che determineranno problemi e disagi anzichè semplificare. Si consente una compensazione di natura diversa tra debiti e crediti che inciderebbe in modo rilevante sull'attuale assetto assicurativo dell'Istituto. Non posso condividere neanche il progetto, avanzato in questi giorni dall'INPS, di un pagamento unificato, che rischia di confondere la pen-

sione di anzianità e di vecchiaia, o altri pagamenti relativi alla tutela del lavoro, con le rendite per invalidità da lavoro o da tecnopatie. Sono cose che vanno tenute separate, distinte, perchè separate e distinte sono le loro nature. Quindi non sono assolutamente d'accordo sulle proposte avanzate da parte dell'INPS con la prospettiva di creare un «grande INPS», che mi domando quanto potrebbe essere utile o quanto invece dannoso.

Non vorrei tediare oltre chi mi sta ascoltando sui problemi relativi all'evoluzione dell'INAIL, anche perchè ho già avuto modo di soffermarmi su questo punto nel corso di altre audizioni. Pertanto, salvo tornare su questo argomento nel caso in cui mi vengano poste delle domande al riguardo, vorrei parlare ora degli organi dell'Istituto. È una questione molto importante proprio ai fini di una maggiore efficienza, perchè lo scopo di un'eventuale modifica degli organi è quella di rendere l'attività dell'Istituto più efficace, più snella, più imprenditoriale (usando il termine impiegato nella legge n. 88 del 1989).

Ricordo che l'attuale assetto degli organi è stato previsto dal decreto legislativo n. 479 del 1994 - in seguito all'uscita dei sindacati dagli enti. Il consiglio di amministrazione e la direzione generale attuali sono stati insediati nel gennaio del 1995, e quindi sono tre anni che stanno operando. Il consiglio di indirizzo e vigilanza, invece, è stato insediato circa sei mesi dopo, ma su questo organo mi soffermerò successivamente. Per valutare l'opportunità di un cambiamento di questi organi è necessario verificare quali risultati il consiglio di amministrazione e il direttore generale hanno ottenuto in questi tre anni. Mi sia consentito riepilogare rapidamente quelli di maggior rilievo.

Il primo risultato che la nuova gestione e amministrazione ha ottenuto è quello di aver risanato il bilancio dell'Istituto, dopo oltre un decennio di disavanzi economici. In particolare, ricordo che nel 1991 vi era un disavanzo di 3.627 miliardi, nel 1992 di 1.869 miliardi, nel 1993 di 1.461 miliardi e nel 1994 di 1.413 miliardi. Con la nuova gestione, invece, l'INAIL ha chiuso il 1995 con un avanzo di 557 miliardi, il 1996 con un avanzo di 909,6 miliardi e il 1997 con un avanzo di 482,1 miliardi. Quindi, si può affermare che il nuovo consiglio di amministrazione e la direzione generale, non appena insediati, hanno risanato dal punto di vista economico l'Istituto, nonostante la situazione pesantemente passiva dell'agricoltura proprio per l'insufficienza delle entrate questo settore. Infatti le entrate sono molto ridotte rispetto alle uscite, e quindi vi si provvede secondo il principio di solidarietà, attingendo alla gestione industria, che comprende l'industria stessa, l'artigianato ed il terziario.

I nuovi organi sono inoltre riusciti a riformare il sistema informatico. La nuova architettura pone l'Istituto all'avanguardia tra gli enti pubblici. È un'architettura di grande attualità e modernità, che ha riscosso il plauso da parte dell'AIPA, l'autorità di controllo in materia di informatica. Questa nuova architettura, che ha reso e sta rendendo il sistema informatico dell'INAIL più efficace, è stata ottenuta con un abbattimento di spesa molto considerevole. Dai 374 miliardi nel 1994 si è passati ad una spesa di 230 miliardi

nel 1995, di 165 miliardi nel 1996 e di 158 miliardi nel 1997, con ulteriori abbattimenti previsti nei prossimi anni.

La maggiore difficoltà incontrata nel riorganizzare la situazione del settore informatico è stata quella della chiarezza e della sistemazione dei contratti esistenti. Purtroppo vi era una situazione contrattuale che penalizzava pesantemente l'INAIL rispetto alle grandi compagnie informatiche operanti al suo interno. È stato molto difficile riuscire a sistemare questi contratti, tra l'altro stipulati con il cosiddetto sistema del trascinarsi; in sostanza, ciascun contratto si sovrapponeva ad un contratto precedente, di modo che la gestione da parte della società che aveva stipulato il contratto non poteva in alcuna maniera essere interrotta alla cessazione di quest'ultimo, perchè immediatamente scattava un ulteriore contratto che vincolava l'INAIL. Non è stato facile uscirne fuori, ma tutto sommato vi siamo riusciti in modo egregio grazie anche ad una commissione di esperti nominata proprio a questo scopo.

Un altro risultato, ottenuto dopo quarant'anni di tentativi, è dato dalla riunificazione della direzione generale, i cui uffici precedentemente erano collocati in vari edifici a Roma. Questo ci ha consentito di ottenere una maggiore efficienza con un costo minore; è evidente che la dispersione in diversi uffici comportava oneri impropri molto rilevanti. Inoltre, a fronte di una spesa di circa 200 miliardi per il nuovo edificio che abbiamo acquistato all'Eur, che è indubbiamente riconosciuto come l'edificio contemporaneo più bello della capitale, abbiamo liberato circa 300 miliardi di immobili, che sono stati messi a reddito.

L'attuale gestione ha ottenuto ancora altri risultati. Innanzi tutto, è stata aperta a Roma una filiale del Centro protesi di Vigorso di Budrio, divenuto ormai insufficiente, per la quale è già stato previsto un ampliamento, dopo un solo anno e mezzo di funzionamento, tanto grande era la necessità di questa nuova struttura. Recentemente, inoltre, è stato stipulato il contratto con la regione Calabria per l'apertura di un'ulteriore filiale a Lamezia Terme, che sarà aperta a tutto il bacino del Mediterraneo e che speriamo entri in funzione in breve tempo. Abbiamo stipulato anche una convenzione con la scuola Sant'Anna di Pisa per la creazione di un Centro di ricerca robotica per il miglioramento delle nostre protesi e per essere sempre all'avanguardia non solo a livello nazionale, ma a livello mondiale, perchè il nostro Centro protesi non ha niente da invidiare a nessuno. Al nuovo Centro abbiamo destinato un nostro bellissimo palazzo a Lucca, anche questo purtroppo in stato di abbandono da molti anni. Infine, abbiamo previsto l'apertura a Roma (proprio in questi giorni abbiamo pubblicato il bando sui giornali) di un Centro per la riabilitazione protesica attraverso la pratica dello sport (da collegare al nostro Centro protesi di Roma), che costituisce una delle forme più attuali ed avanzate, di riabilitazione. In Italia non esistono centri simili; questo sarà il primo e speriamo di renderlo operante al più presto.

Ho già accennato ai due centri di riabilitazione e al Centro pediatrico di Acerra, che dobbiamo provvedere a finanziare. C'è poi tutta una serie di altre iniziative che non illustro per motivi di tempo.

Per concludere, vorrei sottolineare che tra il consiglio di amministrazione, il direttore generale e il collegio dei sindaci, organo di con-

trollo, vi è un clima di collaborazione fattiva, che ha permesso il conseguimento di questi risultati. Anche il magistrato della Corte dei conti in un certo senso collabora alla nostra attività. Vorrei rilevare, inoltre, che non è mai accaduto che le delibere del consiglio di amministrazione non fossero prese all'unanimità; soltanto in due o tre casi qualche consigliere si è astenuto dal prendere posizione per motivi personali. Le commissioni consiliari del consiglio di amministrazione sono ridotte al minimo e le loro riunioni in genere vengono raggruppate nel giorno in cui si tiene il consiglio di amministrazione per ridurre il più possibile le spese. Pertanto, il giudizio sull'attuale assetto del consiglio di amministrazione non può essere che positivo. È un organo composto da esperti, che funziona molto bene e le cui riunioni durano in genere non più di due ore, durante le quali si assumono decisioni estremamente importanti per la vita dell'Istituto.

Passo ora a parlare dell'altro organo, il Civ. Esso, istituito nei mesi di giugno-luglio del 1995, ha cominciato ad operare all'inizio del 1996; ha un'attività piuttosto frenetica ed opera attraverso commissioni e sottocommissioni che si riuniscono fino a tarda notte. Confesso che, dopo due anni e mezzo dalla sua istituzione, non sono ancora riuscito a capirne l'utilità.

Il Civ non si è inserito nell'Istituto con un atteggiamento collaborativo nei confronti degli altri organi, ma con un atteggiamento conflittuale. Il presidente De Luca ha ricordato che, nel mese di maggio del 1996, presso fi CNEL, è stato indetto dai vari Civ un convegno durante il quale si è sostenuta la necessità di abolire il consiglio di amministrazione e di procedere alla sua sostituzione con un amministratore delegato nominato dal Civ stesso. Quindi, dopo appena un anno dall'istituzione di questi organi, il Civ pretendeva già questa abolizione! Un atteggiamento di questo genere non era tale da favorire un clima sereno con gli altri organi all'interno dell'Istituto, mentre sarebbe stata più opportuna una maggiore cautela. Lo scopo principale di tutta l'attività del Civ è stato quello di riappropriarsi della gestione dell'amministrazione dell'Istituto e ciò è dimostrato da tutte le delibere emanate, le quali a volte hanno scavalcato e occupato settori che non erano di competenza del Civ, compreso il controllo spettante al Collegio dei sindaci.

Inizialmente il Civ ha fortemente contestato le iniziative adottate dal Cda - di cui ho già parlato -, salvo poi successivamente ritrattare la propria posizione quando si è reso conto che quelle iniziative, per la loro ragionevolezza ed efficacia, non potevano essere contestate. Gli indirizzi espressi dal Civ sono totalmente privi di originalità perchè non fanno altro che ripetere le linee già indicate dal Cda, semplicemente recepite dal Civ stesso e trasformate in linee di indirizzo a volte estremamente banali ed ovvie (come quella secondo la quale il Cda deve effettuare investimenti immobiliari in base a regole di trasparenza e di correttezza, che sinceramente appare abbastanza scontata).

Il Civ, inoltre, non è responsabile delle sue azioni, perchè la responsabilità di ciò che esso prevede di fatto ricade sul Cda, il quale ha il compito di dare attuazione alle decisioni. Si tratta di un ulteriore grande problema da affrontare.

Ritengo che il problema principale del Civ risieda nell'eccessivo numero dei suoi componenti; infatti, è difficile che 24 persone riescano a discutere su un dato argomento e giungere alle conclusioni in breve tempo. Inoltre, è previsto che esso non sia composto da esperti, ma da persone designate dai sindacati e, molto spesso, si tratta di sindacalisti privi della competenza sufficiente per emanare direttive di indirizzo per un ente così importante come l'INAIL.

Si riscontra poi una contraddizione fra l'attività di indirizzo e la cosiddetta attività di vigilanza. Infatti, le funzioni di indicare le linee di condotta dell'Istituto e di vigilare su di esse sono affidate allo stesso organo; pertanto, il controllore ed il controllato sono riuniti nello stesso soggetto. E gli interessi di cui sono portatori alcuni membri non collimano con la funzione dell'Istituto.

L'unica vera modifica che sarebbe opportuno attuare all'interno degli organi dell'Istituto consiste nel prevedere una vigilanza da parte degli organismi sindacali che sia esterna all'Istituto stesso; questo sarebbe più ovvio, più logico e anche più efficace. La gestione della previdenza non spetta ai sindacati, perchè essa deve essere gestita dallo Stato. Oltretutto, non credo sia compito dei sindacati indicare gli indirizzi, perchè questo dovrebbe spettare alla sfera politica; infatti, gli indirizzi di un istituto come l'INAIL - così come quelli di altri istituti previdenziali - devono essere indicati dagli organi politici, mentre gli organi sindacali devono gestire il controllo dei risultati e avere compiti propositivi e consultivi. Sarebbe però più logico che questo controllo venisse svolto da un organo esterno anzichè da un organo interno all'Istituto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Magno per la sua esposizione.

I Commissari che intendono porre quesiti al presidente dell'INAIL hanno facoltà di parlare.

NAPOLI Roberto. Condivido le osservazioni del professor Magno sia relativamente alla prima parte dell'audizione, incentrata su aspetti peraltro già approfonditi in altra seduta, sia relativamente al Civ.

Ribadisco la nostra posizione per quanto riguarda il Civ, i suoi compiti, i suoi indirizzi e la sua attività di controllo; confermo, inoltre, le osservazioni già espresse durante l'audizione del dottor Billia e del presidente del Civ dell'INPS in ordine all'eccessivo potere che tale organo detiene all'interno degli enti previdenziali. Riteniamo infatti che le funzioni del consiglio di amministrazione e del Civ debbano essere nettamente separate.

La nostra posizione è esattamente in linea con quella del presidente dell'INAIL: è necessario rafforzare i ruoli della gestione manageriale responsabilizzata del Cda riportando nell'ambito delle proposte che il Polo aveva elaborato nel 1994 il ruolo del Civ, che riteniamo si sia progressivamente allargato per «merito» della legge Bassanini e dei successivi passaggi legislativi; bisogna cioè che il consiglio d'amministrazione recuperi lo spazio che gli spetta.

Ci auguriamo che l'appello lanciato dal presidente dell'INAIL (ed in parte anche dal presidente dell'INPS), soprattutto per quanto riguarda

il fatto che il controllo deve essere esterno all'ente, sia recepito dalla Presidenza della Commissione bicamerale e segnalato nelle sedi governative.

Abbiamo più volte espresso la nostra preoccupazione per un probabile conflitto che potrà prima o poi verificarsi - come è già successo a seguito del rinvio dell'approvazione del bilancio dell'INPS, rinvio che abbiamo considerato formale impedendo un reale sviluppo manageriale dell'ente previdenziale.

GASPERONI. Voglio innanzi tutto ringraziare il presidente dell'INAIL per il suo contributo. Ho ascoltato le considerazioni espresse in questa ultima parte dell'audizione in ordine ai problemi e ai pericoli di conflitti che potrebbero verificarsi a causa della contemporanea presenza di due organi gestori, anche se provvisti di compiti e funzioni che dovrebbero essere distinti. Si tratta di una materia sulla quale tutti dovremmo riflettere attentamente. Non mi pronuncio al riguardo perchè abbiamo già avuto modo di soffermarci sui conflitti tra il consiglio di amministrazione e il consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS.

Credo che la scelta tra la conferma dell'assetto duale e una diversa soluzione meriti una riflessione attenta. Occorre registrare l'esistenza di un problema diffuso e generalizzato che, se non adeguatamente risolto, potrebbe produrre guasti piuttosto profondi nell'amministrazione e nella gestione di istituti importanti come l'INAIL.

PRESIDENTE. Prendiamo atto che il presidente dell'INAIL rifiuta l'ipotesi di un «grande INPS» e la prospettiva di accorpate alcune funzioni come il pagamento unificato dei trattamenti pensionistici, sul quale si è soffermato nell'audizione di ieri il presidente dell'INPS Billia. L'INAIL non vuole essere assorbito; vorrei chiedere all'avvocato Magno se l'INAIL pensa però di poter assorbire a sua volta qualche ente, ad esempio un ente come l'IPSEMA che svolge le stesse funzioni assicurative per il personale marittimo.

Vorrei precisare che, al termine del convegno svoltosi nel febbraio dell'anno scorso presso il CNEL, è stato diramato un comunicato stampa nel quale il Governo e i sindacati CGIL, CISL e UIL hanno espresso posizioni concordi. La prospettiva di riforma degli organi degli enti previdenziali e assistenziali non era dunque condivisa soltanto dal Civ. Nel comunicato stampa sono indicate le seguenti linee di intervento: affidamento all'organo collegiale designato dalle parti sociali delle funzioni di programmazione, indirizzo, controllo e verifica dei risultati; attribuzione di tutti i compiti gestionali ad un unico ristretto organo nominato dal Governo sulla base di rigorosi criteri di professionalità, sentito il parere dell'organo di indirizzo e vigilanza; razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale, con rinvio alla legge n. 20 del 1994 per il ruolo della Corte dei conti; contenimento delle spese di funzionamento.

A seguito della convergenza di posizioni tra il Governo e i sindacati manifestatasi in quella occasione furono adottati alcuni interventi, che possono anche essere oggetto di critica; in ogni caso, le successive modifiche introdotte non sono il frutto di un'ipotesi dei Civ che promosse-

ro il convegno, ma l'esito dell'intesa raggiunta in quella circostanza. Tale puntualizzazione è opportuna per ragioni di verità storica: il convegno non evidenziò esclusivamente le posizioni del Civ.

GASPERONI. Presidente Magno, le imprese sollevano con insistenza il cosiddetto problema dell'assicurazione sull'assicurazione. L'INAIL attiverebbe infatti una procedura di contestazione della legittimità della copertura sostenendo che diversi infortuni dipendono dal mancato rispetto delle norme antinfortunistiche, che la responsabilità è dell'impresa e non spetta all'INAIL garantirne la copertura assicurativa. Le imprese lamentano quindi il fatto di essere costrette a stipulare contratti assicurativi per essere garantite nelle eventualità che l'Istituto non copra l'infortunio.

PRESIDENTE. È ad esempio la posizione della Confartigianato.

GASPERONI. La Confartigianato sta organizzando una campagna su questo problema con scopi diversi, ma si tratta di una posizione espressa anche in altri ambiti. Vorrei avere chiarimenti su questo punto dal presidente dell'INAIL.

MAGNO. Risponderò alle domande con ordine cominciando dal quesito formulato dal Presidente. Il mio rifiuto dell'ipotesi di unificare l'INAIL e l'INPS è fondato sulla realtà dei fatti e sulla considerazione della completa diversità esistente tra il settore previdenziale in senso stretto e il settore assicurativo.

L'unificazione di enti assicurativi specializzati in un determinato settore, come l'IPSEMA e l'ENPAIA, con l'INAIL potrebbe agevolare la riduzione dei costi.

Ritengo utile il mantenimento dell'ENPAIA che, quale ente privatizzato, potrebbe svolgere un'importante funzione sperimentale: in collaborazione con l'INAIL, utilizzando le nostre sedi, potrebbe esercitare un'attività di previdenza integrativa nel settore agricolo con un costo molto contenuto e, qualora l'esperimento fosse positivo, potrebbe essere esteso ad altri comparti. Lo stesso discorso potrebbe valere per l'IPSEMA, ma il settore marittimo è molto ristretto e il ridotto numero di assicurati non giustifica forse l'esistenza di un ente a sè stante.

Per quanto riguarda il convegno del CNEL, organizzato dai Civ, vorrei rilevare che, per quanto riguarda l'INAIL, l'organo snello e di elevata competenza è proprio il consiglio di amministrazione. Di questo organo fanno parte persone di grandissima levatura come il professor Martini, ordinario di statistica economica presso l'Università di Milano, il professor Auteri, che purtroppo si è dimesso a causa di un contrasto con la Confindustria ed è stato sostituito dal dottor Borgia, già dirigente generale presso il Ministero del lavoro e provveditore generale dello Stato, il professor Passerino, ordinario presso l'Università di Pavia ed esperto nel settore sanitario etc. Si tratta di un organo efficiente, composto da sei persone, che riesce a prendere le decisioni più importanti con competenza e rapidità. Credo dunque che l'organo snello già esista: la



sua composizione può essere integrata, ma sono personalmente contrario a ipotesi di ampliamento eccessivo.

Per quanto riguarda la domanda relativa all'assicurazione sull'assicurazione, occorre precisare che i datori di lavoro sono responsabili dei danni causati al lavoratore nel caso in cui vi sia una condanna penale, cioè se risulti da una sentenza penale che non hanno posto in essere le misure necessarie. Quindi, se il datore di lavoro è in regola, non dovrà subire azioni di rivalsa da parte dell'INAIL. Più volte però abbiamo sostenuto che la legislazione speciale in materia andrebbe rivista.

Anzi, io sarei favorevole alla abolizione di questa normativa speciale e all'applicazione del codice civile, come avviene per tutte le compagnie di assicurazione. D'altra parte, l'azione di rivalsa oggi rende all'INAIL circa 44-45 miliardi all'anno e quindi, a fronte del suo piccolo contributo economico, non giustifica la cattiva immagine che produce dell'Istituto. Pertanto, sono dell'idea di applicare le norme valide per tutte le compagnie di assicurazione. Vorrei aggiungere che l'INAIL non copre il danno, ma eroga una indennità. Nè del resto è possibile che l'INAIL copra l'intero danno, perchè questo comporterebbe un enorme costo a carico del datore di lavoro per il pagamento dei premi. Il datore di lavoro assicura una tutela minimale presso l'INAIL; se poi egli è responsabile del danno dal punto di vista penale, allora dovrà pagare la differenza ed eventualmente rimborsare l'INAIL.

Mi limito ad un'ultima osservazione. Poichè recentemente si è accusato l'INAIL di far pagare troppo, vorrei ricordare che nel 1996 è stato compiuto uno studio, tra l'altro asseverato anche dall'Unione consumatori, dal quale risulta che a parità di prestazioni l'assicurazione INAIL costa mediamente cinque volte meno di un'assicurazione privata, tenendo conto tra l'altro che l'assicurazione INAIL consente anche l'applicazione del principio dell'automaticità, che invece qualunque compagnia di assicurazione privata non potrebbe assolutamente applicare, perchè è in contraddizione con il principio stesso dell'assicurazione privata.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Magno per essere intervenuto.

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

*I lavori terminano alle ore 10,20.*





