

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MAGGIO 1997

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

INDICE**Audizione dell'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale
per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 15, 19 e <i>passim</i>	<i>MAGNO, presidente dell'INAIL</i>	3, 19, 21
AGOSTINI (<i>PPI</i>)	15, 22	<i>URBANI, direttore generale dell'INAIL</i> .	13, 22, 24
PASTORE (<i>Forza Italia</i>)	18	<i>SCOPETTI, funzionario dell'INAIL</i>	25
NAPOLI Roberto (<i>CCD</i>).....	16, 23, 24		

Intervengono il dottor Pietro Magno, presidente dell'INAIL, accompagnato dal dottor Roberto Urbani, direttore generale, dal dottor Sebastiano Calabrò e dal dottor Antonio Scopetti.

I lavori hanno inizio alle ore 20,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna sarà redatto, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico e 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 -; sulla richiesta la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia: audizione dell'avvocato Pietro Magno, Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)

PRESIDENTE. È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'INAIL. Con essa intendiamo proseguire la nostra procedura informativa sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con il sistema economico del paese. Con l'audizione di oggi si conclude la serie degli incontri con i rappresentanti dei grandi enti previdenziali. È qui a riferirci sull'andamento dell'ente, nella prospettiva generale che attualmente occupa la nostra riflessione, il professor avvocato Pietro Magno, presidente dell'INAIL.

Non posso fare altro che ringraziarlo, anche a nome della Commissione ovviamente, e cedergli immediatamente la parola.

MAGNO. Siamo grati alla Commissione per aver consentito a noi di esporre le linee e le politiche dell'Istituto, che riteniamo di mandare avanti nell'interesse della sicurezza del lavoro. Nella relazione che abbiamo fatto pervenire alla Commissione queste linee sono tracciate, anche se molto rapidamente, con dati statistici ed economici che possono illustrare qual è l'attività, dal punto di vista dei numeri, dell'Istituto.

Mi riservo di illustrare i punti che gli onorevoli senatori e deputati riterranno di voler approfondire, svolgendo una introduzione

generale sulle linee di indirizzo, che l'Istituto intende seguire nella tutela del lavoro.

Come potete vedere, la relazione inizia con l'elenco dei componenti degli organi dell'Istituto. Devo dire che, dopo un inevitabile periodo di rodaggio, gli organi dell'Istituto stanno funzionando egregiamente. Vi è un rapporto di collaborazione che lascia ben sperare per il futuro. Sono state superate le questioni che si erano in qualche modo sollevate nei rapporti reciproci, in particolare tra il Consiglio di amministrazione e il CIV e dopo circa un anno e mezzo si sono delineati meglio i compiti di ciascun organo. Ora il rapporto è ottimo e la collaborazione fra presidente del CIV, Presidente dell'Istituto e Direttore generale è assolutamente di buon livello.

Il dato di maggior interesse riportato nella relazione è quello finanziario relativo agli anni 1995-1996. Come è illustrato, dopo circa 12 anni, nel 1995 il bilancio è tornato in attivo, un attivo che è rimasto anche nel 1996: abbiamo chiuso il 1996 con una consistenza di cassa pari a circa 1.881 miliardi. Si tratta di dati ancora non definitivi, perchè il bilancio a consuntivo non è stato ancora approvato dal CIV, ma possono essere considerati attendibili. Si può dire che l'INAIL, al contrario di altre gestioni, non grava sulle casse dello Stato ed anzi addirittura eroga alcune risorse allo Stato. Ciò è reso possibile grazie alle caratteristiche assunte in questi ultimi anni dalla struttura dell'Istituto; una struttura di tipo imprenditoriale, anche se di natura pubblica. Dicendo questo mi riporto all'articolo 55 della legge n. 88 del 1989, che definisce l'INAIL come ente erogatore di servizi che deve essere gestito secondo criteri di economicità e di imprenditorialità. In questi due anni ci siamo sforzati di attenerci a tali due criteri, ma devo dire che il nostro sforzo ha trovato un supporto nel sistema assicurativo in cui opera l'Istituto. L'INAIL, infatti, agisce con gli stessi criteri e con gli stessi metodi di una compagnia di assicurazioni. I premi che vengono pagati all'Istituto sono calcolati sul rischio che le singole imprese presentano, naturalmente con dei correttivi (perchè altrimenti non si tratterebbe di un ente pubblico).

Il sistema è a capitalizzazione corretto, un sistema che utilizza gli aspetti positivi del sistema a capitalizzazione, tipico delle imprese di assicurazione, e quelli del sistema a ripartizione, tipico viceversa degli enti previdenziali in senso stretto, cioè pensionistici. Questo sistema ha permesso all'Istituto di ottenere una gestione positiva che fa ben sperare anche per il futuro.

La prova «provata» di quanto dico sta nell'ambito dell'Istituto stesso. Infatti, il sistema a capitalizzazione corretto - o, come si dice, a ripartizione con capitale di copertura - è quello che vige nell'ambito della gestione industria. Ricordo che per legge l'Istituto ha un bilancio unico diviso in due gestioni: la gestione industria, che comprende l'industria vera e propria, il terziario e l'artigianato; l'agricoltura, che ha un sistema a ripartizione e che nel corso degli anni non ha incassato premi corrispondenti ai rischi effettivi. Il risultato che ne scaturisce è un grave passivo nel settore agricoltura, che è stato coperto dall'Istituto attraverso l'avanzo della gestione industria. Invece di effettuare gli investimenti che si sarebbero dovuti effettuare, secondo il sistema assicurativo, nel

campo delle riserve tecniche o dei capitali di copertura, le somme sono state destinate a copertura del passivo del settore agricoltura. Infatti, l'Istituto oggi presenta un disavanzo patrimoniale di 20.000 miliardi, cioè esso ha investito, nel corso degli anni, 20.000 miliardi in meno rispetto a quelli che avrebbe dovuto investire secondo le norme di legge e le norme della tecnica assicurativa. Dovremmo avere, oggi, una riserva tecnica di 31.573 miliardi; invece abbiamo una riserva tecnica, quasi tutta in immobili, che è soltanto il 24 per cento di tale somma. La differenza quindi è notevole.

Il passivo accumulato dall'agricoltura nel corso degli anni ammonta a circa 27.000 miliardi nei confronti del settore industria. Come ripeto, il bilancio unico dell'Istituto è diviso in due gestioni (agricoltura e industria); il grave passivo della gestione agricola, quindi, viene coperto con le entrate dell'industria. Si tratta in realtà di una partita contabile.

Il sistema a capitalizzazione corretto dell'Istituto rende diversa la posizione dell'INAIL rispetto a quella degli altri enti previdenziali per quanto riguarda il problema delle dismissioni del patrimonio immobiliare. Quest'ultimo - che è stato accumulato nell'arco di circa 80 anni - serve a garanzia delle nostre prestazioni. Probabilmente non comprendo molto bene i problemi economici e finanziari, ma non sono ancora riuscito a capire perchè - e nessuno me lo ha spiegato limpidamente - si dovrebbe dismettere di colpo questo patrimonio immobiliare, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 104 del 1996. Un conto è dismettere quella parte del patrimonio che non rende sufficientemente e che è opportuno, secondo le tecniche di buona gestione imprenditoriale, dismettere; un conto, invece, è dismettere anche i cespiti di grande pregio, quelli che è importante ed utile che l'Istituto conservi. Infatti, esiste un progetto dell'Istituto di dismissione, che riguarda proprio quegli immobili che qualunque impresa riterrebbe conveniente dismettere.

Diverso invece è il problema della gestione di tale patrimonio immobiliare. Quest'ultimo in realtà non rende molto; però, rispetto al patrimonio immobiliare degli altri enti previdenziali, gode di una posizione privilegiata dal momento che rende circa il 3 per cento lordo. Potrebbe sembrare una cifra bassa, ma bisogna tener conto di tutti i vincoli che nel corso degli anni sono stati posti agli enti previdenziali (e comunque alla generalità dei locatori); vincoli che hanno comportato una rendita bassa.

Devo rilevare peraltro che in realtà la gestione non è stata delle migliori. Infatti il primo problema che i nuovi organi, due anni fa, si sono posti è stato proprio quello di migliorare la gestione del patrimonio immobiliare e il modello cui ispirarsi (risultato da uno studio commissionato a illustri cattedratici dell'Università di Roma) era quello della costituzione di una società di gestione esterna: il cosiddetto modello IGEL, consentito dall'articolo 20 della legge n. 88 del 1989. Si tratta naturalmente di un modello da migliorare, avendo fatto tesoro dell'esperienza acquisita dall'Inps.

Questo progetto dell'Istituto è rimasto bloccato a causa della legge di riforma delle pensioni - la legge n. 335 del 1995 - che ha stabilito il principio della dismissione e dell'attribuzione della gestione del patri-

monio immobiliare a società esterne scelte attraverso gara pubblica. Da questo punto di vista, l'Istituto ha sollecitato l'osservatorio costituito presso il Ministero dei lavori pubblici affinché consenta al più presto di indire le gare, proprio, perchè riteniamo importante che la gestione del patrimonio immobiliare venga effettuata all'esterno dell'ente pubblico. In effetti, a nostro avviso, per quanto riguarda l'aspetto della gestione, l'ente pubblico non è in condizione di effettuarla nel modo migliore possibile.

Altre perplessità scaturiscono da un testo che solo ieri abbiamo avuto l'occasione di esaminare. Si tratta delle norme previste nel progetto di decreto legislativo, predisposto in attuazione dell'articolo 3, comma 134, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

L'articolo 1 di tale progetto (che sarà discusso prossimamente dal Consiglio dei Ministri, probabilmente il 9 maggio, anche se non ho alcuna conferma ufficiale in proposito) stabilisce che i contribuenti titolari di partita IVA debbono eseguire versamenti unitari delle imposte, dei contributi e dei premi, previdenziali ed assistenziali, e delle altre somme a favore dello Stato, delle Regioni e degli enti previdenziali, ad eccezione di quelli privatizzati, con eventuale compensazione dei crediti. I versamenti dovrebbero essere effettuati alla Tesoreria e dovrebbe essere creata un'apposita struttura di gestione per attribuire agli enti destinatari le somme a ciascuno di essi spettanti. L'articolo 6 prevede altresì che, nei casi di insufficienza dei fondi, la struttura gestionale provveda all'attribuzione il primo giorno di disponibilità dei fondi stessi. Ciò significa che nel caso in cui la struttura di gestione non sia in grado di dare all'INAIL le somme per pagare le rendite o le prestazioni, quest'ultimo deve rivolgersi al sistema bancario; tutto questo comporterebbe evidenti aggravii di spesa e oneri impropri molto consistenti.

Quello che preoccupa maggiormente è la possibile compensazione da parte di datori di lavoro di crediti IVA nei confronti del fisco, con i premi che devono essere erogati all'INAIL. Ciò significherebbe un'incidenza sul sistema assicurativo tale da stravolgerlo completamente, perchè è evidente che, se i premi non vengono pagati perchè compensati con crediti d'imposta, si modifica completamente il criterio assicurativo e si corre il rischio che anche l'INAIL debba ricorrere allo Stato al fine di reperire i fondi per pagare le prestazioni ai lavoratori infortunati o tecnopatici.

Debbo osservare peraltro che il testo di questo progetto di decreto legislativo non mi pare coerente con la legge delega, perchè quest'ultima parla di unificazione dei criteri, di determinazione delle basi imponibili fiscali e, sulla base di queste, di determinazione di quelle contributive e delle relative procedure di liquidazione, riscossione, accertamento, contenzioso eccetera, ma non parla di premi di assicurazione; cioè, la legge delega si riferisce semplicemente ai contributi previdenziali che dovrebbero essere riscossi dagli enti pensionistici, per i quali la cosa è abbastanza sensata giacchè ricevono denaro dallo Stato; quindi si tratterebbe semplicemente di una partita di giro fra enti e Stato. Per questi enti è logico che i contributi li incassi direttamente lo Stato.

Probabilmente chi ha redatto questo testo ha inserito anche la parola «premi» senza rendersi conto che andava ad incidere anche sul sistema assicurativo dell'INAIL. Sono giunto a questa conclusione anche perchè è previsto che l'organo di gestione sia presieduto dal Ministro delle finanze e abbia come vice presidente il Presidente dell'INPS. L'INAIL, quindi, è completamente ignorato.

A questo punto, mi domando se l'INAIL sia ignorato perchè lo si considera come un ente di serie B rispetto all'INPS oppure perchè non lo si ritiene compreso nella previsione di questo decreto legislativo. Ritengo di estrema importanza non sconvolgere l'Istituto con una unificazione di questo genere perchè ciò significherebbe la distruzione del sistema assicurativo.

Passerei a questo punto a parlare della tutela del lavoro, problema istituzionale di preliminare interesse per l'INAIL perchè rappresenta lo scopo per cui questo ente è stato creato. Si pensi che nel 1998 si celebrerà il centenario della prima legge di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro promulgata in Italia.

Nel 1995 sono stati denunciati 897.913 infortuni sul lavoro, di cui 119.154 in agricoltura, con 1.287 morti, di cui 176 in agricoltura. L'indice di frequenza degli infortuni in Italia è del 74,2 per mille, mentre in Germania è del 47 per mille. Sono stati denunciati, sempre nel 1995, 33.046 casi di malattie professionali, di cui 919 in agricoltura, mentre sono stati riconosciuti come casi di malattia professionale 3.074, di cui 207 in agricoltura. Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nel 1995 sono costate al sistema produttivo nazionale 55.000 miliardi, sia per prestazioni di natura economica, sia per prestazioni di natura sanitaria, sia per ore di lavoro perdute. In Europa, tanto per avere un dato di paragone, si sono avuti nel 1995 10 milioni di infortuni sul lavoro e malattie professionali, con 8.000 morti. Il costo è stato calcolato in 27.000 milioni di ECU.

Questi sono i dati forniti dalla Commissione competente con riferimento all'adozione del IV Programma di azione comunitaria 1996-2000 nel campo della sicurezza sul lavoro.

Essi sono significativi per dimostrare quanta strada ci sia ancora da fare per la sicurezza del lavoro in Italia. Che cosa fare allora in un'ottica europea, tenendo conto anche dei costi che comporta il problema della concorrenza con le imprese delle altre nazioni europee? Credo che, in coerenza con l'ordinamento europeo e con il IV Programma di azione della comunità nel settore della sicurezza sociale, sia da ribadire in modo chiaro la netta separazione della tutela del lavoro durante l'attività lavorativa da quella dopo o in assenza di attività lavorativa. Il termine «sicurezza sul lavoro» dovrebbe essere utilizzato solamente nel primo caso, poichè risponde specificatamente a problemi di sicurezza del lavoratore contro gli infortuni e le malattie professionali.

All'altro settore è più consono il termine «sicurezza sociale», poichè riguarda il lavoratore quando ha cessato la sua attività lavorativa o quando non la svolge affatto (in caso di pensione, disoccupazione o cassa integrazione). In questo senso, l'articolo 118 del Trattato della Comunità europea, quale risulta integrato dall'Atto unico del 1986 e dal Trat-

tato di Maastricht del 1992, è chiaro nel separare la tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali come sottoinsieme a sé stante rispetto alla sicurezza sociale in generale. L'ordinamento europeo riconosce alla tutela del lavoro ed alla sicurezza del lavoro una specificità propria e ritiene che essa debba essere oggetto di un momento autonomo e particolare.

Ribadisco l'opportunità di conservare per la tutela del lavoro il sistema assicurativo con prestazioni economiche di natura indennitaria, perchè non è possibile pensare obbligatoriamente ad una tutela risarcitoria completa. Oggi esiste anche il problema di grande rilievo del danno biologico, che andrà certamente affrontato. Esso comporta risarcimento di danni di elevatissima misura, che non possono ritenersi coperti obbligatoriamente, se non nel caso di un aumento considerevole dei premi, che non ritengo il sistema produttivo possa sostenere.

La validità del modello assicurativo è confermato dalla stessa legge 8 agosto 1995, n. 335, recante: «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare», che adombra un ritorno a questo sistema attraverso il criterio contributivo, considerato fondamentale per il nuovo sistema pensionistico. La distinzione è implicita anche nella relazione della Commissione Onofri del febbraio scorso che, in riferimento alla sicurezza sociale, parla esclusivamente del sistema pensionistico, senza fare il minimo cenno all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Tanto per portare un esempio, in paesi quali la Germania, la Francia, l'Austria ed il Belgio vige un sistema assicurativo autonomo relativo alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Debbo decisamente respingere l'idea - che qualche volta si avanza ancora oggi - di un'unificazione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro al sistema previdenziale in senso generale, che sarebbe in controtendenza rispetto all'ordinamento europeo. Gli stessi sistemi unificati oggi vigenti sono oggetto di ripensamento e di revisione. In Gran Bretagna il sistema unificato è stato suddiviso tra il 1991 e il 1994 in 6 settori; evidentemente, così come era stato concepito e costituito, non era altrettanto efficiente dei sistemi di tipo assicurativo vigenti nel continente europeo. Tra l'altro, la previdenza in senso generale o quella pensionistica e la tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono settori diversi proprio per la ragione anzidetta: una si rivolge alla tutela del lavoro in atto, l'altra alla tutela dei lavoratori quando cessano la loro attività. Sono campi diversi, che esigono metodi e criteri diversi. D'altra parte, mi sembra assurdo pensare di poter assorbire in un settore della sicurezza sociale gravemente deficitario - un autentico «buco nero» - un sistema che, tutto sommato, funziona bene, anche se ovviamente perfezionabile e migliorabile. Significherebbe distruggere la tutela del lavoro contro gli infortuni e le malattie professionali.

Credo che sarebbe necessario procedere sul piano legislativo ad una riconsiderazione globale, europea ed unitaria, della funzione di tutela del lavoro e non più ad una considerazione delle singole fasi di cui essa si compone, come avviene oggi. La tutela del lavoro deve essere una tutela dell'uomo nella sua interezza e completezza, non come sem-

plice elemento di produzione, ma appunto come uomo, così come previsto nella direttiva quadro comunitaria relativa alla sicurezza e alla prevenzione. Questa globale considerazione della sicurezza in un certo senso ha già avuto l'approvazione del nostro legislatore attraverso l'attribuzione all'INAIL delle prime cure (con la legge n. 67 del 1988), della facoltà di aprire centri di riabilitazione (prevista dalla legge n. 549 del 1995, il collegato alla legge finanziaria 1996, e dalla legge n. 662 del 1996, collegata alla legge finanziaria 1997) e di compiti nell'ambito della prevenzione. Purtroppo, però, nel campo legislativo esiste oggi una frammentazione che crea confusione e a volte anche disorientamento.

La funzione di tutela del lavoro si svolge attraverso diverse fasi, che vanno dalla prevenzione, passando per le cure e la riabilitazione, al reinserimento nel mondo del lavoro, oltre all'assicurazione. Queste fasi non possono essere considerate distinte, non hanno una funzione propria, ma sono tutte collegate e facenti parte dell'unica funzione di tutela del lavoro.

La prevenzione avrebbe soprattutto bisogno di una migliore definizione delle competenze. Se leggiamo gli articoli 23 e 24 del decreto legislativo n. 242 del 1996, possiamo renderci chiaramente conto di quanta confusione vi sia nel settore. In particolare, sono numerosi gli organismi che vengono incaricati di fare prevenzione: tale compito è ripartito fra gli organismi di vigilanza, soprattutto le Usl, e gli organismi che fanno assistenza, consulenza e informazione. Ma in queste norme, in particolare nell'articolo 24, ultimo comma, è anche previsto che chi fa vigilanza non può fare consulenza. Ci si deve allora domandare se questo soggetto, che non può fare consulenza, può fare però assistenza e informazione. Per esempio, nell'articolo 23 sono indicati alcuni organismi che devono fare la vigilanza, quali i vigili del fuoco, che poi sono riportati anche nell'articolo 24 tra gli organi che devono fare consulenza, assistenza e informazione. È evidente, quindi, che c'è una contraddizione fra queste norme.

I datori di lavoro sono disorientati rispetto alla molteplicità di competenze previste e sarebbe bene che il legislatore chiarisse e delimitasse meglio i compiti di ciascuno. Tra l'altro, per quanto riguarda il settore della prevenzione, oggi abbiamo il problema del pronto soccorso in azienda e degli interventi di urgenza, specialmente nelle grandi imprese o nelle zone dove esistono complessi industriali o produttivi ad alto rischio. Credo che in tale settore sarebbe opportuno prevedere che l'INAIL realizzi un'azione di supporto ai datori di lavoro più incisiva rispetto a quanto oggi non sia consentito fare.

Un'altra fase della tutela del lavoro che oggi viene trascurata è rappresentata dalla riabilitazione. In Italia, infatti, la riabilitazione è deficitaria ed in particolare mancano strutture di riabilitazione di alto livello per gli invalidi acuti, che presentano problemi specifici. Sarebbe opportuno che nel piano sanitario nazionale - come è previsto del resto dalla legge finanziaria 1997 - si tenesse conto anche dell'INAIL, affinché l'Istituto possa intervenire in quei settori della riabilitazione oggi lacunosi, ad integrazione e in collaborazione con

il Servizio sanitario nazionale e con gli altri organi che svolgono attività nel campo sanitario, in particolare le università.

Un modello di intervento dell'INAIL può essere rappresentato dal Centro di Vigorso di Budrio, che è l'unica struttura riabilitativa che l'Istituto ha conservato dopo la riforma del Servizio sanitario nazionale del 1978. È una struttura all'apice dell'efficacia e della capacità tecnica, non solo a livello europeo, ma anche mondiale. La protesi mioelettrica, per esempio, è un prodotto originario, un'invenzione del Centro di Vigorso di Budrio, che tuttora ha una posizione di monopolio nell'ambito del territorio nazionale, ma che è diventato insufficiente per le grandi richieste. Tra l'altro, tale Centro costituisce un modello singolare di impresa privata gestita da un ente pubblico, perchè grazie ad una normativa speciale agisce sul libero mercato come una impresa economica privata, tant'è vero che i tecnici del Centro rientrano nel contratto collettivo dei metalmeccanici e non in quello dei dipendenti pubblici. Nonostante operi sul libero mercato, la struttura di Vigorso di Budrio è primaria in Italia ed in Europa, il che dimostra che anche la pubblica amministrazione qualche volta sa fare impresa e la sa fare bene; ma è un'impresa che ha una finalità sociale, non economica. I tempi di attesa, però, erano diventati ormai molto lunghi (anche due anni); per questo motivo, l'Istituto ha deciso di aprire una succursale a Roma, come consentito dalla legge. Tale struttura ha cominciato ad operare nello scorso mese di ottobre, ma già oggi si rivela insufficiente e presenta un problema di ampliamento. Pertanto, un altro grande centro protesi verrà aperto a Lamezia Terme. L'intenzione dell'Istituto è di proiettare la propria attività su tutto il bacino del Mediterraneo, tenendo conto in particolare delle esigenze che si presentano nei paesi che hanno avuto la sfortuna di subire recenti eventi bellici.

Un altro aspetto di particolare rilievo, che riguarda l'INAIL nel settore della prevenzione, della sanità e della tutela del lavoro, è quello dell'informazione e della banca dati. La banca dati dell'INAIL contiene circa 30 milioni di casi catalogati, rivisitati ed adeguati ai criteri europei proprio negli ultimi mesi. È stata compiuta un'opera di revisione totale e oggi siamo in grado di poter colloquiare anche con gli altri sistemi europei. In particolare, è prevista una collaborazione con il Centro epidemiologico previsto dalla Commissione europea nel IV Progetto di azione per gli anni 1996-2000, che ho citato prima.

Procedendo ancora per grandi linee, ritengo che un altro settore da incentivare, e che deve interessare in modo particolare l'INAIL, sia quello della medicina del lavoro, strettamente connessa con l'attività della banca dati e il monitoraggio sul territorio della situazione nel campo delle invalidità da lavoro, ma che potrebbe essere esteso anche al campo delle invalidità generali e della sanità generale. La collaborazione in questo settore con altri organismi, quali il Servizio sanitario nazionale, l'ISPESL, l'Istituto di medicina sociale e le università, è fondamentale. Anche da questo punto di vista il legislatore potrebbe dare una mano per migliorare la necessaria osservazione sul territorio della situazione sanitaria del mondo del lavoro e del mondo civile in genere, in collegamento anche con centri analoghi di altri paesi europei.

A questo proposito debbo osservare che nel settore della prevenzione l'INAIL sta già dando una grande mano alla pubblica amministrazione, che è forse la prima a trovarsi disorientata di fronte alle norme di attuazione delle direttive europee. Alcuni Ministeri hanno già stipulato convenzioni per essere aiutati nell'attuazione della normativa. Questi compiti che l'Istituto dovrà svolgere richiedono anche che venga riesaminata la contribuzione che l'INAIL eroga ogni anno ad altri organismi.

Come dicevo prima, infatti, l'INAIL non riceve ma dà allo Stato e ad altri organismi. A parte i versamenti in Tesoreria all'inizio dell'anno, a febbraio, quando incassa i premi, che vengono depositati senza alcun riconoscimento di interessi (si tratta di circa 10.000 miliardi), l'INAIL eroga innanzitutto 231 miliardi al Ministero del tesoro per i contributi dell'ex ENAOLI (l'ente di assistenza agli orfani dei lavoratori italiani): con 231 miliardi di assistenza se ne fa tanta e gli orfani dei lavoratori non sono poi molti. L'INAIL eroga, inoltre, 284 miliardi per contributi ex ENPI, sempre al Ministero del tesoro. Se l'INAIL deve fare prevenzione, almeno una parte di queste risorse dovrebbero essere utilizzate direttamente dall'Istituto. Vengono erogati poi 25 miliardi ai patronati e 35 miliardi all'INPS per il rimborso delle spese di esazione nel settore agricolo; infine 204 miliardi vengono versati al Servizio sanitario nazionale. Si tratta di somme imponenti che forse potrebbero essere utilizzate in modo migliore dallo stesso INAIL nel settore sanitario stesso e comunque per la prevenzione in genere.

In linea con il IV Programma di azione comunitaria, di cui ho parlato prima, sarebbe opportuno pensare anche ad un ampliamento della tutela assicurativa e preventiva in favore del lavoro autonomo. Non dobbiamo dimenticare che anche nel settore del lavoro autonomo si determinano oneri per la società, in caso di infortuni o di malattia: basta pensare al «rischio-strada», cioè gli infortuni automobilistici o su mezzi di trasporto che colpiscono frequentemente anche i lavoratori autonomi.

In questo ambito direi che va valutato positivamente il disegno di legge sulla copertura delle posizioni delle casalinghe che costituisce un elemento di grande rilievo sociale che l'INAIL è in condizioni di gestire a prezzi molto ridotti. È evidente che i prezzi contenuti che un istituto pubblico come l'INAIL può stabilire sono dovuti a due ragioni molto semplici. La prima è la mancanza di scopo di lucro; la seconda è la ripartizione del rischio sulla grande massa di assicurati, una massa che nessuna compagnia di assicurazioni privata potrebbe avere.

Questo spiega il perchè dei costi ridotti che l'INAIL fa sopportare al mondo produttivo per l'assicurazione contro gli infortuni, costi mediamente cinque volte inferiori a quelli che dovrebbe sopportare il mondo produttivo con l'assicurazione privata; i dati derivano da uno studio effettuato nel 1995 che è giunto a questa conclusione. È una conclusione, questa, che rende improponibile il discorso che qualche volta si fa di un'attribuzione al sistema assicurativo privato della tutela del lavoro. Tutti avete letto la scorsa settimana che Pannella ha proposto o intende proporre un *referendum* per l'abolizione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Mi pare un progetto improponibile per-

chè contrasta con alcune disposizioni della Costituzione; in particolare con l'articolo 38 che prevede che la tutela dei lavoratori contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sia a cura degli organi dello Stato o di enti integrati dallo Stato. Ma è anche un discorso economico quello che sconsiglia un progetto di questo genere. Tanto è vero che il costo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nel nostro paese è, come dicevo, notevolmente inferiore al costo della stessa assicurazione in paesi ove ci si rivolge invece a compagnie di assicurazioni private (Belgio, Danimarca); ovviamente a parità di prestazioni. Con il sistema privatistico, poi, non sarebbe assolutamente compatibile l'automaticità delle prestazioni, principio secondo il quale l'ente deve pagare le prestazioni anche se non sono stati pagati i premi. Nè è compatibile con il sistema privatistico un discorso di solidarietà fra categorie, come è attuato invece oggi: le categorie più a rischio possono avere una riduzione dei premi, perchè le categorie meno a rischio possono subire un aumento dei premi in misura compensativa.

Un altro aspetto di particolare rilievo, cui ho accennato prima, è quello dell'agricoltura, che dovrebbe essere affrontato. Per arrivare ad una parità - questo è esposto chiaramente nella relazione che ho presentato - bisognerebbe commisurare i premi al rischio, secondo i principi assicurativi. Bisogna considerare che nel mondo agricolo oggi non esiste più solo un tipo di impresa agricola, ma ce ne sono molti. C'è l'impresa agricola di tipo tradizionale, cioè il contadino con la zappa, che è giusto che sia assistito; ma c'è anche la grande impresa di tipo industriale, e non so quanto sia giusto che questa sia assistita con il sistema attuale. Nel 1995 il disavanzo nel settore agricoltura, per l'INAIL, è stato di 2.403 miliardi, ed è stato assorbito dalla gestione industria, terziario e artigianato; nel 1996 è stato di 2634 miliardi. Si prevede che nel 2000 il disavanzo ammonterà a 3.299 miliardi, e ben presto non sarà più sostenibile.

C'è però da fare un'altra considerazione. Circa il 50 per cento di questo passivo è dovuto ad interessi passivi, cioè agli interessi che in teoria la gestione agricola dovrebbe pagare alla gestione industria per le anticipazioni che sono state fatte (interessi al 4,5 per cento). Se li eliminiamo (anche perchè, in realtà, costituiscono un semplice artificio contabile nell'ambito del medesimo bilancio), possiamo notare che il passivo dell'agricoltura nel 1995 è stato solo di 1.153 miliardi, di cui 181 per i lavoratori subordinati e 972 per gli autonomi. Personalmente ritengo che il passivo dei lavoratori subordinati sia accettabile e assolutamente assorbibile dalle altre gestioni.

Il problema che si pone è soprattutto nei confronti dei lavoratori agricoli autonomi ed è un problema che deve essere risolto anche attraverso norme antifrode di particolare efficacia, perchè è molto semplice per un coltivatore diretto giocare a pallone, rompersi una gamba e dire di essersela rotta mentre coltivava il campo. Se si potesse abolire il principio dell'automaticità anche per i lavoratori autonomi, o comunque rivederlo in modo più rigido, forse si potrebbero evitare alcuni casi di frode.

Comunque ciò che è indispensabile nel settore agricolo è restituire all'INAIL il controllo della fase genetica e della fase contributiva. Come sapete, la legge finanziaria 1995 ha abolito lo SCAU, cioè ha abolito l'attribuzione a un terzo di queste fasi, genetica e contributiva del rapporto, che non consentivano all'Istituto previdenziale - allora INPS e INAIL - di avere un controllo su coloro che avevano diritto ad essere iscritti e soprattutto sul pagamento dei premi e dei contributi. Purtroppo una legge di attuazione di questa disposizione della legge finanziaria 1995, non coerente con questa, ha perpetuato per l'INAIL tale assurda situazione, attribuendo tutto all'INPS. Quindi oggi l'INAIL è «INPS-dipendente» nel settore agricolo, come prima era «SCAU-dipendente».

Il problema è rilevante perchè a un anno e mezzo dall'entrata in vigore di questa disposizione ancora non siamo in grado di sapere se i lavoratori iscritti hanno diritto di essere tali, se hanno pagato i contributi, se sono morosi. L'INAIL, perciò, non è in condizione di perseguire i contribuenti morosi nel settore agricolo.

Per quanto riguarda i costi dell'assicurazione - ripeto - sono costi contenuti. Faccio presente che i premi nel settore industria non vengono aggiornati da molto tempo. Nonostante questo, l'INAIL è in condizione di erogare le proprie prestazioni in perfetto equilibrio. Certo, si dovrà prevedere in futuro una delimitazione dei livelli di prestazioni, indicare livelli minimali di prestazioni obbligatorie - ciò in sintonia anche con la tendenza comunitaria - e pensare ad una copertura del danno differenziale attraverso forme di assicurazioni integrative che potrebbero essere gestite dallo stesso istituto assicuratore, eventualmente sul mercato, in concorrenza con le imprese private.

Penso che questa visione globale della tutela del lavoro possa portare all'emanazione di un nuovo testo unico infortuni o meglio all'emanazione di un codice della sicurezza del lavoro (così come in altri paesi europei), che consideri in modo unitario e coordinato le varie fasi in cui si svolge la tutela del lavoro, oggi ancora considerata sul piano legislativo in modo frammentario, disorganizzato e disomogeneo. Una revisione della tutela del lavoro in questo senso comporterebbe, a mio avviso, una maggiore efficienza ed eviterebbe quelle forme di rigetto che una confusione eccessiva provoca nell'ambito del sistema produttivo e, in sostanza, si potrebbe giungere ad una migliore tutela del lavoro.

Vorrei cedere a questo punto la parola, se il Presidente della Commissione me lo consente, al direttore generale dell'INAIL, dottor Urbani, il quale potrà riferire in modo più puntuale sugli aspetti gestionali e amministrativi.

PRESIDENTE. Naturalmente ha facoltà di parlare il dottor Urbani.

URBANI. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, la situazione che i nuovi organi hanno trovato sul piano gestionale al momento del loro insediamento (io ed il Presidente del consiglio di amministrazione ci siamo insediati nel gennaio 1995; il Consiglio di indirizzo e vigilanza si è insediato nel giugno 1995) è stata quella di una forte esposizione nei crediti da recuperare all'interno dell'Istituto, crediti ammon-

tanti ad oltre 4.000 miliardi. È stata avviata, quindi, una fortissima azione di recupero e di movimentazione di tutti questi crediti e nell'arco di due anni - nel 1995 e nel 1996 - sono stati recuperati, in termini di riscossione, ben 1.500 miliardi, effettuando una vastissima azione in termini informatici, in termini di precetti, in termini di procedure e di movimentazione di avvocati sul territorio.

È stata anche iniziata un'azione di pulizia degli archivi dal punto di vista dei crediti in quanto sono stati trovati dei crediti vecchissimi, improponibili ed irrecuperabili. Attualmente, quindi, l'Istituto ha cambiato i crediti vecchi con crediti nuovi ed ora sta lavorando su quelli sorti nel 1996 e nel 1997. Per ciò siamo nella condizione di poter contestare tempestivamente i crediti che sono sorti negli ultimi anni, avendo in qualche modo bonificato la situazione precedente.

Accanto a queste azioni, abbiamo iniziato anche una vigilanza attiva sul territorio incrementando il numero degli ispettori. Per quanto riguarda l'evasione vera e propria, vale a dire le aziende che non avevano versato i contributi e che sono state scovate dai nostri ispettori, sono stati effettuati accertamenti per 670 miliardi. Attraverso questa azione di vigilanza sono state accertate retribuzioni omesse per circa 24.000 miliardi, con l'emissione di ben 47.000 verbali, e sono state scoperte 25.000 nuove posizioni mai conosciute e quindi mai censite dall'Istituto.

Abbiamo anche lavorato sul piano di una rivisitazione dell'impianto informatico ed ora abbiamo un modello di architettura informatica del tutto nuovo, del tutto aperto ed orientato al cliente e, nello stesso tempo, la spesa per l'informatica è stata ridotta di un terzo rispetto al 1994. La spesa annua nel 1994 era di ben 400 miliardi, mentre noi nel 1996 abbiamo speso 156 miliardi, nonostante il fatto che ancora oggi ci lasciamo contratti stipulati dalla precedente amministrazione che in qualche modo debbono essere onorati.

Tutto ciò è avvenuto malgrado una situazione del personale molto pesante. Infatti l'organico dell'Istituto, che nel dicembre 1995 era di circa 15.000 unità, è passato nel dicembre 1996 a circa 13.000 unità, e siamo al di sotto di 2.000 unità rispetto alla pianta organica approvata dal Ministero della funzione pubblica nel 1996.

Inoltre, ciò che desta molta preoccupazione è il fatto che ci troviamo di fronte ad un forte invecchiamento della popolazione del nostro Istituto (ma questo è un problema che riguarda tutti gli enti previdenziali), dal momento che l'età media dei nostri dirigenti è di circa 56 anni. Questa situazione evidenzia un mancato *turn over*, una mancanza di nuova linfa di cui si dovrà tener conto.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto che nel corso del 1996 l'Istituto ha assolto il gravosissimo impegno riguardante l'accertamento dei lavoratori esposti all'amianto. Si tratta di un tema di grandissimo rilievo sociale, con gravi implicazioni politiche e di ordine pubblico, in quanto occorre dare applicazione ad una legge che non riguarda direttamente l'INAIL, ma i cui oneri vanno ad incombere sull'INPS; si tratta di attivare dei prepensionamenti a condizioni particolarmente agevolate e di dare una sorta di *bonus* ai lavoratori riconosciuti esposti all'amianto

del 50 per cento dei contributi che possono far valere, quindi con un forte incremento sul piano pensionistico.

Ci si aspettavano 1.000 domande e ne sono arrivate 70.000! Per un incarico avuto dal Ministero del lavoro, l'INAIL ha dovuto pertanto provvedere a certificazioni per oltre 1.000 aziende e per 70.000 lavoratori e fare un esame per verificare quanti di questi fossero stati realmente esposti all'amianto. Ci si è trovati in situazioni di accertamento estremamente difficoltose poichè, dovendo in molti casi risalire a tempi remoti, si sono incontrate grandi difficoltà per il reperimento dei documenti. Queste sono state alcune delle iniziative svolte nel corso dell'anno.

Il Presidente ha ricordato a grandi linee il resto della nostra attività che - ripeto - sta conoscendo ampi sviluppi: vengo proprio oggi da un incontro con il Ministero della funzione pubblica che, in merito alla proposta di legge sulla prevenzione, sta pensando al coordinamento generale di tutti gli enti preposti alla realizzazione della legge n.626. Anche in questo caso, l'INAIL è coinvolto in prima persona in questa azione che riguarda non soltanto la pubblica amministrazione, ma anche gli enti privati. Nel corso del 1996, attraverso un monitoraggio ottenuto grazie alla nostra banca dati, abbiamo suggerito al Governo di realizzare la cosiddetta «norma premiale»; un *bonus* da applicare alle aziende con 15 dipendenti massimo. Tenendo presente inoltre che le aziende a maggiore rischio sono quelle per l'edilizia e, in base ad un accertamento, tra queste, quelle artigiane o comunque quelle con un numero di dipendenti fino a 15, abbiamo previsto per tali aziende un *bonus* aggiuntivo del 15 per cento per le aziende fino a 15 dipendenti e del 10 per cento per le altre.

Abbiamo quindi potuto realizzare un intervento considerevole e delle misure sulla prevenzione, sotto forma di un incentivo, per le aziende a maggiore rischio. Ed anche grazie ai nostri strumenti di monitoraggio del fenomeno, abbiamo pertanto potuto supportare l'attività del Parlamento e del Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Magno ed il dottor Urbani per le loro relazioni che hanno posto al centro del dibattito argomenti di grande interesse per la Commissione. I Commissari che intendono porre quesiti ai rappresentanti dell'INAIL hanno ora facoltà di parlare.

AGOSTINI. Premesso che relazioni così puntuali e vaste saranno oggetto da parte mia di un attento studio, ritengo comunque di condividere pienamente un aspetto: l'osservazione circa la confusione che vige in questo settore, la molteplicità degli interventi e dei compiti attribuiti ai vari enti. Chi ha un po' di esperienza come me sa che, in realtà, ha sempre pagato la totale assunzione delle responsabilità da parte di un unico ente.

Vorrei poter leggere i dati con l'apporto degli esperti (del Presidente e del direttore generale, in particolare) e poter anche valutare quanto prima una bozza di proposta, codice o testo unico come lo si vuole chiamare, per porre il Parlamento davanti a scelte ben precise al fine di

individuare il problema principale da risolvere ed evitare di percorrere strade sbagliate, che si risolvono a danno dell'economia generale e, nel caso specifico, degli assistiti, considerato che il compito principale di questo ente è proprio questo.

È triste dover registrare, invece, il tentativo della declassificazione dell'ente, da parte di qualcuno che ha sicuramente agito in buona fede. Il Parlamento, d'altro canto, non dovrebbe lasciarsi trascinare da questi tentativi o perdere di vista l'obiettivo principale che, secondo me, consiste nel predisporre appunto un testo unico.

Vorrei, comunque, chiedere quali sono i criteri per il riconoscimento dell'invalidità con conseguenti attribuzioni di pensioni e di premi e, in secondo luogo, se le attribuzioni dell'ENPI sono state affidate all'INAIL o ad altri enti. Ad esempio, in caso del blocco dell'ascensore a suo tempo si poteva ricorrere facilmente all'ENPI; oggi si rischia di restare in ascensore per ore ed ore senza poter far niente!

Convinto di quanto precedentemente dichiarato, poichè ravviso la necessità di riordinare le attribuzioni di questo benemerito ente che si chiama INAIL, concludo il mio intervento, confidando di poter avere risposta ai miei interrogativi.

NAPOLI Roberto. Signor Presidente, non voglio porre delle domande, ma solo svolgere qualche riflessione. Mentre ascoltavo le relazioni, stavo pensando che tutto sommato il presidente Smuraglia ed io, relatori del decreto legislativo n.626 del 1994, avevamo ragione quando abbiamo fortemente voluto, in prospettiva, un ruolo importante per l'INAIL nella elaborazione delle pagine della relazione che poi ha convinto i Ministeri sulle tecniche di incentivazione. Qualche giorno fa siamo venuti a conoscenza di questo ulteriore intervento dell'INAIL sulla riduzione dei premi (del 15 per cento per le imprese fino a 15 dipendenti e del 10 per cento per quelle con più di 15 dipendenti): credo che per il mondo dell'impresa, che deve applicare le norme sulla sicurezza, non ci sia stimolo migliore che quello dell'incentivazione economica.

Non c'è dubbio che l'INAIL debba assumere nuovamente quel ruolo che gli è stato assegnato negli anni 1950-1960 e di cui successivamente, per alcuni aspetti, è stato privato. Il Presidente non ha fatto riferimento al tentativo compiuto dal Parlamento di restituire all'INAIL quello che gli è stato tolto dalla riforma sanitaria. Chi ricorda che cosa erano le strutture di pronto soccorso dell'INAIL e i CTO operanti in Italia sa che sono state disperse energie professionali incredibili, competenze e capacità nel momento in cui si è dovuto trasferire il pronto soccorso, quindi il primo intervento dall'INAIL nell'ambito degli ospedali. Negli anni 1994-1995, con gli emendamenti che abbiamo presentato alla legge finanziaria, abbiamo tentato di restituire all'INAIL ciò che gli era stato tolto, ma non ci siamo ancora riusciti. Poichè siamo iscritti al partito dei caparbi, però, penso che prima o poi riusciremo nel nostro intento. Magari si realizzasse ciò che diceva il presidente Magno sul codice della sicurezza sul lavoro! Del resto, ci stiamo formando delle idee molto chiare su questo aspetto anche in seguito agli incontri con gli altri paesi europei.

Va riconosciuto che il professore Billia, presidente dell'INPS, è stato molto corretto nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, perchè ha assolutamente difeso i compiti istituzionali dell'INPS senza uscire dai limiti stabiliti dalla legge. Egli ha espresso chiaramente il concetto secondo cui con il sistema contributivo l'INPS deve mantenere tutto ciò che riguarda la previdenza, quindi le pensioni, mentre tutto ciò che attiene agli infortuni, alla malattia professionale e alla prevenzione è di competenza dell'INAIL.

Questi due grandi istituti, però, oggi corrono gravi pericoli, che vanno evitati attraverso lo strumento normativo; nell'ambito dell'assicurazione privata, infatti, attualmente manca un'adeguata legislazione. Non c'è dubbio che va in questa direzione la proposta formulata qualche giorno fa dal Consiglio dei ministri sull'assicurazione obbligatoria per le casalinghe, ma vorrei sottolineare che la mia parte politica ha già avanzato una proposta analoga nel 1994 (e anche il presidente De Luca lo ricorderà).

Certamente, un codice della sicurezza sul lavoro ed uno relativo alla tutela del cittadino nei vari ambiti potrebbe potenziare ulteriormente l'INAIL nei compiti che già espleta, senza voler togliere nulla al mondo assicurativo, che pure ha un suo spazio. Alla Conferenza nazionale dell'ANIA a Venezia ho affermato che le assicurazioni avevano fatto marcia indietro sulla tutela delle malattie generiche, ed esse hanno convenuto con me, anche perchè dai calcoli effettuati (e le assicurazioni li fanno) hanno potuto constatare che sarebbe stato più conveniente lasciare tale tutela al servizio pubblico. La sinistra ha attribuito al Polo la volontà di trasferire tutto ciò che riguarda il sistema sociale alle assicurazioni private, mentre le stesse assicurazioni hanno affermato di non essere interessate e di voler seguire un'altra strada. Non c'è dubbio che questo è il ragionamento che noi legislatori dobbiamo compiere.

Vorrei fare un'altra considerazione, che è molto amara perchè cozza con l'aspetto della solidarietà sociale e quello della redistribuzione delle risorse, cioè l'annoso problema della gestione agricola. In Commissione lavoro abbiamo esaminato una serie di provvedimenti e abbiamo constatato che forse, a volte, il concetto della solidarietà prevale su quello della corretta gestione economica. Nella precedente legislatura abbiamo portato a termine i lavori della Commissione di inchiesta sul caporalato, e proprio in quella occasione abbiamo potuto verificare direttamente come, soprattutto nel mondo agricolo del Sud, ci siano state delle distorsioni al sistema: qualcuno ne ha approfittato, mentre altri hanno pagato. Del resto, anche il presidente Magno ha denunciato con molta chiarezza l'esistenza di frodi. Ormai il mondo politico si trascina dietro da anni il problema dei contributi agricoli unificati non riscossi o non pagati. Bisogna considerare che, se la gestione del settore agricolo presenta un passivo di oltre 26.000 miliardi, non possiamo far gravare questo peso sul settore dell'industria, su cui già grava tantissimo. Se vogliamo che la nostra economia si riprenda attraverso soprattutto le piccole e medie imprese, non possiamo immaginare che tutto ciò che riguarda la sicurezza e la prevenzione ricada sullo stesso settore che fa da traino per la ripresa della nostra economia. Nè possiamo immaginare di

ripianare questo debito chiedendo all'INAIL o alla fiscalità generale di farsi carico di questo «buco nero» dell'agricoltura.

Allora, dobbiamo trovare una strada diversa, che non può essere solo quella assistenziale o del ripiano dei debiti ogni anno. Mi pare – non lo dico da membro dell'opposizione, ma con grande serenità – che anche questo Governo abbia intuito che in questo settore la legalità sia la scelta migliore. Lo stesso Ministro del lavoro, pur ammettendo che ci sono indubbiamente dei problemi seri (perchè se la pressione fiscale dovesse aumentare tante aziende agricole sarebbero costrette a chiudere), ha riconosciuto che il settore agricolo deve imboccare la strada della legalità, altrimenti non può essere competitivo. Credo che il Parlamento abbia tutta la voglia di contribuire, fornendo all'INAIL le risorse legislative di cui ha bisogno.

Non comprendo – e quindi concordo con quanto ha detto il presidente Magno – la questione dei circa 1.000 miliardi che vengono dati a terzi (il Presidente ha citato l'ex ENAOLI, l'ex ENPI, i patronati, il Servizio sanitario nazionale e lo stesso INPS). Sarebbe opportuno che questa Commissione bicamerale – mi rivolgo al presidente De Luca – approfondisse questo aspetto, cioè il fatto che risorse dell'INAIL, attraverso una serie di norme, debbano andare impropriamente a terzi, come forse impropriamente si utilizzano le risorse dell'industria per sostenere l'agricoltura. Se questa audizione alla fine avrà dato a noi Commissari ed ai rappresentanti dell'INAIL la voglia di trovare soluzioni di chiarezza all'interno di questo sistema, probabilmente il nostro compito avrà anche un significato.

PASTORE. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio il professor Magno per l'esposizione ampia e chiara e i miei colleghi, che tutto sommato si sono mantenuti sulla linea prospettata dal Presidente dell'INAIL, per le loro integrazioni.

Vorrei soltanto chiedere due approfondimenti perchè sinceramente, dopo la premessa così dettagliata ed equilibrata, mi aspettavo che ci fosse una riflessione più critica (può darsi che mi sbagli) sulla questione delle assicurazioni per infortuni delle casalinghe. Vorrei sapere, innanzitutto, se sono vere le notizie di stampa a proposito della previsione di una somma così irrisoria, cioè solo 25.000 lire l'anno. Mi chiedo se siano stati valutati e in quale misura i costi (di gestione, di accertamento e così via), la possibilità che ci siano frange comunque escluse anche da questo pagamento, il fatto che questo tipo di assicurazione si presterebbe a possibili frodi, se non di più almeno quanto quella per gli agricoltori (perchè la casalinga o il casalingo che giocano a tennis e si rompono una gamba o una caviglia naturalmente potrebbero dire di essersele rotte stando in cucina). Come ritenete di poter evitare che si crei un effetto-lancio senza poi arrivare a concreti risultati sul problema che tutti vogliamo risolvere, che è quello della sicurezza nella casa oltre che nel luogo di lavoro?

La seconda questione riguarda le assicurazioni private. Ritengo che la proposta di Pannella da lei ricordata sia molto originale (e qualche collega scherzando ha detto che vorrebbe proporre un *referendum* abro-

gativo di Pannella). Tuttavia ritengo che sarebbe opportuno prevedere una possibilità di competizione fra un sistema pubblico, gestito con criteri di imprenditorialità, e un sistema privato che possa proporre con delle garanzie e possibilità di intervento in questo campo. Credo che su questa linea ci potremmo trovare tutti d'accordo.

PRESIDENTE. Anch'io desidero porre alcune domande. Intanto vorrei che il presidente Magno ci chiarisca l'operatività di questo sistema di capitalizzazione corretto, e in particolare che ci spieghi come questo sistema, che caratterizza l'INAIL in generale, distingue questo tipo di assicurazione rispetto a quelle forme complementari o integrative di cui si è parlato. È un accostamento che consente di chiarire in maniera evidente la «correzione».

In secondo luogo, nel sistema di riscossione unica, si prevede l'estinzione del debito per compensazione, ma all'interno degli enti ritengo che ci debba essere una ripartizione delle spettanze. Credo che questo aspetto vada chiarito, perchè altrimenti la compensazione potrebbe portare a far estinguere un debito a fronte di un credito nei riguardi di un altro soggetto. Anche dal punto di vista civilistico, non è assolutamente proponibile.

Un altro aspetto è quello dell'unificazione. Mi pare che nelle parole del presidente Magno ci fosse la preoccupazione di essere attratti dal «grande INPS», che dovrebbe diventare l'unico soggetto in questo campo. Mi permetto di far presente, tuttavia, che di questa unificazione si fa cenno per esempio nella relazione della Commissione Onofri e negli atti che l'accompagnano; però ho la chiara sensazione che essa si riferisca piuttosto agli enti di gestione delle pensioni, mentre non vi è alcun punto della relazione che faccia ritenere possibile il tipo di unificazione paventato. Questo tipo di unificazione resta al di fuori di quanto è stato detto o scritto nella prospettiva di una riforma.

Ultimo punto: una domanda al direttore generale. Egli ci ha raccontato i miracoli che l'INAIL ha fatto nel recupero dei crediti. Questa sera non è venuto fuori il problema dell'evasione contributiva, ma voglio chiedere qual è il metodo che avete utilizzato per realizzare questi risultati così entusiasmanti nel recupero dei crediti e se questo sistema è esportabile ad altri enti previdenziali.

MAGNO. Risponderò al senatore Agostini dapprima, lasciando al direttore generale di rispondere per quanto riguarda i criteri per il riconoscimento dell'invalidità.

Per quanto riguarda il desiderio del senatore Agostini di disporre di una bozza della proposta di testo unico, cercheremo di soddisfarlo quanto prima perchè abbiamo già al lavoro una commissione che sta lavorando sul progetto. Tra l'altro il testo unico sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ha una cadenza pressochè trentennale (il primo risale al 1904, per poi essere riformato nel 1935 e nel 1965), per cui saremmo anche in regola con questa cadenza.

In allegato alla relazione vi è già una relazione redatta dalla commissione di studio per la ridefinizione delle funzioni generali dell'Istitu-

to, che enuncia i principi generali che dovrebbero essere seguiti nella redazione di un disegno di legge delega per la riforma della normativa sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Tale relazione è stata presentata al ministro Treu che l'ha condivisa. Quindi, d'accordo con il ministro Treu, abbiamo affidato alla stessa commissione la elaborazione di un disegno di legge delega per la revisione del testo unico sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Quando si passerà alla redazione del decreto delegato si potrà realizzare quel codice della sicurezza di cui si parla, con l'allargamento complessivo del concetto di tutela del lavoro.

Per quanto riguarda le attribuzioni dell'ENPI, ricordo che questo ente è nato a suo tempo da una costola dell'INAIL. Attualmente le competenze dell'ENPI sono state assorbite dall'ISPESL, che è competente anche per gli ascensori, anche se con enorme ritardo; ad esempio, a Milano dovremmo acquistare un immobile, ma non possiamo stipulare un contratto perchè non sono stati omologati gli ascensori e pare che per l'omologazione occorre aspettare quattro anni. Per altra parte, le competenze sono state affidate alle USL, altre ancora sono state attribuite all'Ispettorato del lavoro. Infine, con il decreto n. 292 del 1996, una parte di tali competenze è stata attribuita all'INAIL.

Non posso non condividere pienamente quanto ha detto il senatore Napoli. Se mi consentite, a questo proposito, vorrei raccontare un aneddoto che riguarda il professore Condorelli, già sottosegretario di Stato alla sanità e attuale presidente dell'Istituto superiore di sanità. Due anni fa egli ha partecipato ad un convegno di medici, proprio nel settore dell'ortopedia, in Canada. In quella sede è stato elogiato il sistema dei CTO dell'INAIL, convinti che quella catena di centri sanitari fosse tuttora in funzione, così come lo era all'epoca, sotto il governo dell'INAIL. Il professore Condorelli mi ha detto di non avere avuto il coraggio di dire in quella sede che avevamo distrutto quella catena di sistemi sanitari INAIL!

Per quanto riguarda il problema dell'agricoltura, questo è un problema di difficile soluzione proprio perchè la tipologia delle imprese in questo settore non è unica. Si rende assolutamente necessaria un'attenta selezione delle imprese in agricoltura, tra quelle che necessitano di una tutela assistita e quelle che invece non ne hanno bisogno. Faccio un esempio: oggi in agricoltura è catalogata anche l'attività di allevamento dei cani; personalmente ritengo che tale attività non abbia un grande bisogno di assistenza. Inoltre nel campo dell'acquacoltura, dell'itticoltura, la norma di legge non parla di produzione dell'animale o di allevamento dell'animale stesso, ma addirittura di produzione di proteine animali. Siamo perciò al livello della proteina, al livello «subanimale» e non so se in questo caso si possa parlare ancora di agricoltura che ha bisogno di essere assistita.

Prima di dare la parola al direttore generale per ulteriori chiarimenti sull'argomento «casalinghe», vorrei rispondere alle domande poste dal senatore Pastore. Naturalmente ci siamo posti il problema da lei enunciato: le 25.000 lire sono state calcolate dai nostri servizi attuariali. Si tratta naturalmente di una previsione. Abbiamo inoltre pensato al proble-

ma delle eventuali frodi, escludendo l'automaticità delle prestazioni ed elevando il limite della tutela agli infortuni oltre il 33 per cento di invalidità e prevedendo soprattutto la costituzione di un fondo autonomo. È chiaro che in parte è un salto nel buio; non sappiamo come andrà a finire. Si tratta comunque soltanto di infortuni di un certo rilievo e soprattutto si deve sottolineare che si tratterà di un fondo autonomo e quindi un eventuale passivo di quest'ultimo non graverà sulle altre gestioni.

Per quanto attiene alle assicurazioni private, nel corso del mio intervento ho parlato appunto del grande campo dell'assicurazione integrativa che potrà essere aperto anche alle assicurazioni private. Si dovrà, cioè, stabilire un limite di tutela minimale obbligatorio, mentre poi tutto ciò che è elemento differenziale fra risarcimento del danno effettivo e tutela o indennità potrà essere gestito dalle imprese private ed eventualmente anche dall'INAIL stesso, in concorrenza sul libero mercato con le imprese private, così come avviene per le protesi, campo in cui l'Istituto opera in regime di libera concorrenza.

Per quanto concerne il sistema a capitalizzazione corretto, per rispondere alle domande poste dal presidente De Luca, abbiamo un tecnico che potrà spiegare tale sistema molto meglio di quanto possa fare io.

PRESIDENTE. Sì, è necessario perchè vi è un sistema a capitalizzazione seguito in parte dal CIPDEL, un sistema a ripartizione dell'INPS e ora quest'altro. Mi rendo conto che si tratta di forme assicurative diverse, però è necessario riflettere su questa pluralità.

MAGNO. Dal momento che si tratta di questioni di carattere squisitamente tecnico, è bene che vengano affrontate dal tecnico, il quale potrà illustrarci tutte le varie differenze.

Vengo ora alle domande relative al sistema di riscossione unico ed al problema della compensazione. Voglio rileggere quanto recita il progetto di decreto legislativo (e per questo motivo non vi nascondo che siamo molto preoccupati), precisamente l'articolo 1: «I contribuenti titolari di partita IVA eseguono versamenti unitari delle imposte, dei contributi e dei premi, previdenziali ed assistenziali, e delle altre somme a favore dello Stato, delle Regioni e degli enti previdenziali ... con eventuale compensazione dei crediti nei confronti degli stessi soggetti».

PRESIDENTE. Nei confronti di ciascuno degli stessi soggetti.

MAGNO. No, non è così. È scritto: «nei confronti degli stessi soggetti». Spero che il presidente De Luca, essendo un magistrato della Corte di cassazione molto bravo e molto preparato, ci aiuti, se andremo in Cassazione, a far accogliere l'interpretazione che lui ne ha dato! Purtroppo però il testo non è chiaro, tanto più quando si legge che l'insieme dei versamenti sarà gestito da un'apposita struttura, la quale darà agli enti destinatari le somme a ciascuno spettanti, tenendo conto dell'eventuale compensazione eseguita dai contribuenti. Successivamente si chiarisce come la compensazione può avvenire fra diversi soggetti: si

dice infatti che la compensazione deve essere effettuata in via prioritaria nell'ambito dei rapporti di debito e credito relativi allo stesso ente destinatario. Ciò vuol dire che in via non prioritaria può essere effettuata con altri. Quindi è necessario dapprima compensare i crediti con l'INAIL, poi con l'IVA. Da questo punto di vista la norma è chiarissima e quindi credo che la mia preoccupazione sia ben fondata.

PRESIDENTE. Sì, è vero, sicuramente la questione merita una riconsiderazione.

AGOSTINI. La ringrazio per le risposte che ci ha fornito e anche per aver affrontato, più di quanto io avessi potuto prevedere all'inizio del mio intervento, l'argomento concernente il testo unico. Lei ha parlato di una legge delega affidata al Governo, ma ciò non esclude un'iniziativa parlamentare.

MAGNO. Certamente no. Si tratta semplicemente di uno studio; poi il Ministro agirà come riterrà opportuno. Noi, dal canto nostro, stiamo semplicemente elaborando un progetto che poi presenteremo.

URBANI. Rispondendo alle domande sull'invalidità, posso sottolineare il fatto che esistono due tipi di indennità. Vi è un'indennità temporanea, che viene erogata al lavoratore che si infortuna e che subisce un'invalidità temporanea, quindi una sorta di indennità di malattia che viene concessa al lavoratore infortunato (si tratta di un'invalidità specifica relativa all'attività che l'interessato sta svolgendo); c'è poi un secondo tipo di invalidità, quella assoluta, che dà luogo alla rendita (noi la chiamiamo rendita, ma è una pensione), con una inabilità che può essere parziale o totale. Si parte, per aver diritto ad una rendita, dall'11 per cento per arrivare fino al 100 per cento. Per tale invalidità è stata predisposta una serie di tabelle che stabiliscono la misura dell'indennità, ad esempio, per la lesione di un dito, per una frattura e così via.

Venendo ad un discorso più ampio, che riguarda anche uno dei temi di cui si discute in questi mesi relativo al discorso dell'invalidità civile, che attiene al Ministero dell'interno (sappiamo quanta attenzione sia stata rivolta da parte del Parlamento e delle forze politiche all'argomento), la nostra classificazione, o accertamento, dell'invalidità è analoga, in un certo senso, a quella dell'invalidità civile, perchè anche quest'ultima è tabellata, mentre l'invalidità INPS non ha una tabella di classificazione e di identificazione delle varie malattie essendo di carattere generico: occorre avere un'invalidità superiore ai due terzi.

Anche per quanto concerne i premi ci differenziamo dall'INPS. Nell'INAIL il contributo si chiama premio ed è in funzione non solo del livello retributivo, come nell'INPS (l'INPS si riferisce alla retribuzione: ad ogni milione si applica il 30 per cento, di cui il 20 per cento lo paga il datore di lavoro e il 10 per cento il lavoratore), ma anche del rischio. La retribuzione è sempre uno dei parametri di riferimento, ma l'altro è appunto il rischio. Per una lavorazione ad alto rischio è previsto il 160 per mille di retribuzione e quindi il datore di lavoro pagherà 160 lire

per ogni 1.000 lire di retribuzione accordata. Una lavorazione a basso rischio può arrivare fino al 15 o al 20 per cento.

Ciò spiega perchè dalle vigilanze congiunte e integrate tra INPS e INAIL non sempre si ottengono effetti positivi quando si effettua un accertamento in quanto, mentre all'INPS interessa occuparsi di aziende con molti lavoratori, quindi con monte salari molto elevati, per recuperare maggiore evasione, l'INAIL si interessa ad aziende a forte rischio, perchè il livello di premio previsto dal nostro Istituto è in funzione del tasso di rischio dell'azienda. Le lavorazioni ad alto rischio ci procurano molti soldi; se nell'azienda ci sono molti lavoratori, ma questi svolgono un'attività a bassissimo tasso di rischio, chiaramente l'interesse è minore.

Per quanto riguarda la questione posta dal Presidente relativamente alle casalinghe, abbiamo posto una serie di limiti, prevedendo, tra l'altro, un'assicurazione dai 18 ai 65 anni (è ben noto che moltissimi infortuni avvengono dopo il 65° anno di età). Sono previsti inoltre un monitoraggio per questa assicurazione della durata di 2 anni per osservare il suo andamento ed un regolamento nell'ambito del quale adottare una serie di vincoli cautelativi e procedure, grazie alle quali evitare gli inconvenienti cui si faceva cenno.

Questo progetto di legge prevede l'emanazione di regolamenti attuativi in cui saranno specificate in dettaglio le norme, il cui scopo è quello di prevenire eventuali abusi, scoraggiati in prima battuta dalla mancanza del principio dell'automaticità delle prestazioni: la casalinga, infatti, deve essere in primo luogo conosciuta da noi. Le procedure da seguire saranno conseguentemente disciplinate in dettaglio con un regolamento predisposto dall'INAIL da sottoporre poi ad approvazione.

Per quanto riguarda la questione posta dal presidente De Luca, vorrei chiarire che il costo è stato ottenuto in base agli studi effettuati, da cui si valuta la possibilità di circa 1.000 infortuni l'anno, considerato che l'infortunio temporaneo non è pagato. Il limite degli infortuni per le casalinghe è stato posto al 33 per cento di invalidità.

NAPOLI Roberto. Ho qualche perplessità sui criteri di valutazione del danno.

URBANI. Dagli studi effettuati sono scaturiti questi risultati, traendo come conclusione una possibile compatibilità. Naturalmente, ciò sarà conseguentemente verificato e questi aspetti saranno comunque oggetto di approfondimento nei regolamenti da preparare; ma ciò che è più importante è l'aver previsto il biennio di monitoraggio.

Per quanto riguarda il recupero dei crediti, esisteva una situazione di crediti che giacevano nella cassaforte dell'ente, di crediti di aziende cioè che si erano dichiarate all'ente. Questi crediti non erano stati mai attivati; pertanto su questi siamo intervenuti con una massiccia quantità di ingiunzioni e precetti ed attivando le esattorie.

Abbiamo, in pratica, messo in moto un meccanismo estremamente vario, approfittando dei condoni nel frattempo intervenuti; abbiamo messo a punto una procedura informatica estremamente efficace, convincen-

do le aziende a pagare anche grazie ad azioni tipicamente manageriali: dopo aver inviato il prospetto relativo ai debiti da saldare ed alle relative sanzioni, abbiamo ad esempio attivato forme di *telemarketing*, telefonando alle aziende ed invitandole a pagare approfittando dei condoni e mostrando senza alcun indugio che l'INAIL era consapevole della situazione in cui esse versavano. Abbiamo agito in un modo poco consono alla pubblica amministrazione che però ha dato notevoli risultati: quando infatti il debitore si vede sotto il mirino si presenta e paga.

PRESIDENTE. Non avete quindi utilizzato dei mezzi particolari per procedere agli accertamenti per i crediti che non erano in cassaforte?

URBANI. Per questi crediti abbiamo attivato una vigilanza mirata sulle aziende a maggior rischio ed a tale scopo abbiamo raddoppiato, attraverso sezioni interne, il numero degli ispettori precedentemente adibiti a compiti vari, riqualificandoli, potenziandoli, istruendoli e mandandoli ad operare controlli sul territorio.

NAPOLI Roberto. Vorrei ricordare che l'INAIL riesce meglio a «stanare» le situazioni specifiche perchè l'infortunato deve risultare tale da una serie di atti e documenti; egli si reca in ospedale, considerato che il medico privato non si prende più certe responsabilità, dove va registrato il fatto e le modalità delle lesioni conseguite. Attraverso la polizia, l'ispettorato del lavoro o il sopralluogo, emerge che l'infortunio è accaduto durante lo svolgimento di un lavoro e che l'infortunato è dipendente di un'impresa. Non vi è alcun dubbio pertanto che l'evento infortunio favorisce l'INAIL rispetto all'INPS nello stanare l'evasore.

PRESIDENTE. Condivido tale ragionamento relativamente all'evasione totale, ma il problema per l'INAIL si pone nei casi di evasione parziale.

URBANI. Dei tre meccanismi complessi applicati (esistono due gestioni importanti ed una terza minimale che riguarda i medici radiologi), quello relativo all'agricoltura è del tipo a ripartizione, con contributo capitaro per i lavoratori autonomi (coltivatori diretti) e in percentuale per i lavoratori dipendenti (agricoli dipendenti). Questo è un sistema a ripartizione, per cui non vi è accumulo di riserve.

Nel meccanismo applicato all'industria, si capitalizzano le rendite costituite: ad esempio, se nel corrente anno si costituiscono 5.000 rendite, si devono prevedere dei premi che coprono, per la durata della rendita, integralmente l'onere dell'Istituto.

La rivalutazione, invece, non è più basata sulla capitalizzazione, ma piuttosto su una forma di ripartizione. Si tratta, perciò, di tre meccanismi molto complessi: capitalizzazione per le rendite costituite, ripartizione per la rivalutazione delle rendite (quest'anno abbiamo aumentato le rendite del 10 per cento, con un esborso di oltre 1.000 miliardi), e ripartizione pura, con tutti i problemi connessi, per l'agricoltura.

SCOPETTI. Il direttore generale dell'INAIL ha spiegato chiaramente le differenze dei sistemi tecnici finanziari che presiedono alle singole gestioni assicurative dell'Istituto. Vorrei far capire per quale motivo, per ciò che concerne il sistema industriale, parliamo di sistema misto.

Come già detto dal direttore generale, dal 1952, in un momento difficile per l'industria, siamo passati da un sistema a capitalizzazione puro, per cui tutte le rendite nel loro complesso ammontare venivano accantonate in valore attuale, ad un sistema misto di ripartizione. Pertanto, dal 1952 in poi capitalizziamo solamente la rendita base, mentre i relativi miglioramenti che si susseguono per effetto della rivalutazione vengono coperti con il sistema di ripartizione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ed i suoi collaboratori per la grande ricchezza di informazioni che ci hanno consentito di acquisire e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 22,10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA - UFFICIO DI SEGRETERIA

Il Consigliere parlamentare preposto
DOTT. GAETANO SCUDERI

