

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

—————

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

31° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 MARZO 1999

—————

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

—————

INDICE

Audizione dei rappresentanti della Confederazione generale dell'industria italiana (Confindustria), della Confederazione generale italiana dell'artigianato (Confartigianato), della Confederazione generale italiana del commercio del turismo e dei servizi (Confcommercio) e della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura)

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 12, 17 e <i>passim</i>	FADDA (<i>Confindustria</i>)	Pag. 4, 19, 21
NAPOLI Roberto (<i>UDR</i>)	12	GIACOMIN (<i>Confartigianato</i>)	9, 23, 24
DUILIO (<i>Pop. Dem.-Ulivo</i>)	14	VECCHIETTI (<i>Confcommercio</i>)	7, 21
		CAPONI (<i>Confagricoltura</i>) ..	11, 12, 14 e <i>passim</i>

Intervengono: per la Confederazione generale dell'industria italiana (Confindustria), il vice direttore generale, dottor Rinaldo Fadda, accompagnato dall'avvocato Luigi Pelaggi e dai dottori Isidoro Marino, Nazareno Tentella e Alberto Leo; per la Confederazione generale italiana dell'artigianato (Confartigianato), il Segretario generale, dottor Francesco Giacomini, accompagnato dall'onorevole Bruno Antonucci e dal dottor Giacomo Curatolo; per la Confederazione generale italiana del commercio, del turismo e dei servizi (Confcommercio), i dottori Carlo Falco ed Alessandro Vecchiotti; per la Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura), l'avvocato Roberto Caponi.

I lavori hanno inizio alle ore 20,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: audizione dei rappresentanti della Confederazione generale dell'industria italiana (Confindustria), della Confederazione generale italiana dell'artigianato (Confartigianato), della Confederazione generale italiana del commercio del turismo e dei servizi (Confcommercio) e della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confagricoltura)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Confindustria, della Confartigianato, della Confcommercio e della Confagricoltura.

La procedura informativa in corso è conseguenza dell'esigenza di individuare le modifiche da apportare alla legislazione sulla materia delle assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni, in dipendenza delle innovazioni tecnologiche ed organizzative che hanno, sotto molti profili, modificato il quadro di riferimento sul quale si basava il Testo unico del 1965. Si tratta, come è noto, di ripensare il problema dei soggetti e delle attività protette, la stessa tipologia del rischio – la cui più significativa espressione è quella del danno biologico – nonché quella che viene

chiamata «la nuova missione dell'Inail» e l'opportunità, sul piano delle fonti, di eventuali delegificazioni in materia, in coerenza con una linea di tendenza piuttosto diffusa. Ricordo che abbiamo dovuto rivolgere la nostra attenzione anche a due questioni emerse solo successivamente alla programmazione della procedura informativa, la prima relativa alla questione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la seconda al monopolio dell'Inail (quest'ultima sollevata peraltro da tutte le organizzazioni convenute questa sera).

Colgo l'occasione per precisare che la scelta di audire solo queste quattro organizzazioni – dato che ne sono state escluse altre, pur rappresentanti le stesse categorie – è stata conseguenza del fatto che sono state queste stesse che hanno sottoscritto l'atto che ha promosso la procedura da parte dell'Antitrust, conclusasi con la nota segnalazione. Su questo specifico tema, abbiamo audito dapprima i rappresentanti dell'Inail, poi il professor Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Penso che di questi incontri abbiate d'altronde avuto notizia. In occasione dell'incontro con il professor Tesauro abbiamo fatto riferimento ad una serie di questioni, tra l'altro presenti anche nelle vostre istanze: dalla riflessione sull'assetto costituzionale in materia di previdenza, nella quale rientra anche l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, a quella per stabilire se, ai fini di decidere se si tratti di attività d'impresa o meno, si debba avere riguardo all'attività complessiva dell'Inail e non già ad alcune branche determinate. In altri termini, c'è da chiedersi se si possa separare una parte delle attività dell'Inail rispetto ad altre e stabilire che si tratta di un'impresa solo perché, come accade ad esempio per il comparto industria rispetto all'agricoltura, è in grado di essere fonte di reddito e capace di gestire economicamente la situazione.

Si è fatto riferimento al panorama comparatistico, che non porta ad indicazioni unitarie sull'esistenza o meno del monopolio e che impone una riflessione molto particolare sul tema lavoratori dipendenti-artigiani. Anche sotto questo profilo non si trova un trattamento diverso nelle indicazioni delle fonti comunitarie. Si è riflettuto sul tema del sistema di finanziamento. Lo stesso Presidente dell'Antitrust ha confermato, in questa sede, che, per quanto riguarda l'Inps, non c'è neanche da discutere sulla possibilità di configurare un'attività d'impresa, dato che il sistema a ripartizione mal si concilia con tale attività. In relazione al risultato economico – bilancio in attivo per i più recenti servizi – è stato ricordato che ci sono stati anche degli anni in cui, per difficoltà nell'introito dei contributi, il bilancio dell'Istituto è andato in rosso. Abbiamo discusso su tutti questi aspetti con il Presidente dell'Antitrust ed abbiamo ottenuto dallo stesso risposte e chiarimenti.

Termino il mio intervento suggerendo la procedura da seguire per il nostro incontro. Dato che più o meno vi trovate tutti sulle stesse posizioni, invito uno solo di voi ad intervenire con un discorso di carattere generale e gli altri a farlo per aggiungere ciò che riterranno necessario. In questo modo non ripeteremo più volte la stessa cosa.

FADDA. Signor Presidente, grazie per l'invito di questa sera. I temi da lei citati e proposti sono tutti estremamente interessanti. Sarà certo

difficile trovare la quadratura del cerchio per tutti le questioni sul tavolo; tuttavia questa sera potremo fare insieme un piccolo passo in avanti, anche per capire alcune nostre posizioni sul tema.

È opinione comune che il sistema di protezione dell'Inail rappresenti uno dei tasselli fondamentali del sistema del *welfare*. In questi mesi, inoltre, tale sistema è sempre stato oggetto di attenzioni da parte di tutti gli osservatori e sente il bisogno di una robusta dose di manutenzione, di aggiornamento e di modernizzazione. Tra i vari *assets* del *welfare* nazionale, l'Inail è sicuramente quello – diciamo così – sistemato meno peggio. Dai risultati di bilancio cui lei faceva cenno, inoltre, si potrebbe ricavare una sensazione, forse semplicistica, di efficienza e di adeguatezza. Purtroppo le cose non stanno così. Credo che anche l'Inail non potrà sfuggire – lo diranno poi anche i colleghi che prenderanno la parola dopo di me – da un intervento, con tutte le riflessioni e tutti gli approfondimenti del caso, senza gesti temerari o azzardati. Intervento che non è in contrasto, ma complementare alla nostra istanza di superare il regime di monopolio dell'Istituto. Riteniamo, infatti, che le due cose non siano in contraddizione, bensì sinergiche in positivo, in quanto solo un superamento di tale situazione potrà garantire una spinta reale verso migliori *performances* dell'Istituto. Quindi, questi due fenomeni, che a prima vista potrebbero essere considerati confliggenti, sono invece sinergici.

Cercherò di spiegare brevemente i motivi della nostra posizione, anche se in proposito mi riservo di dare una risposta più completa e articolata ai quesiti interessanti che lei poneva con una nota che faremo pervenire alla Commissione nei prossimi giorni. Non c'è dubbio che l'attività dell'Inail – come ha detto anche il professor Tesaurò – è sostanzialmente diversa da quella di un altro istituto, per il semplice motivo che in un sistema a ripartizione, per quanti sforzi e contorsioni mentali si possono fare, per definizione non è riconducibile ad un'attività imprenditoriale. Il discorso è molto diverso per l'Inail, che in buona sostanza svolge un'attività squisitamente assicurativa, nel senso che, a fronte di un versamento di premi, eroga delle prestazioni nelle varie fattispecie assicurative. Il fatto che negli ultimi 6-7 anni su almeno un comparto importante questo abbia dato una gestione positiva è la prova provata – se vogliamo – di questa capacità, ma è anche la prova provata di un sovraccarico contributivo rispetto alla sua capacità di prestazioni. Diciamo che, se fossimo in un regime imprenditoriale, la potremmo definire una posizione dominante e, come tale, attribuire questo sovrappiù a questa posizione dominante, che non è tra le regole giudicate oggi possibili nell'attività imprenditoriale.

Quindi, quando dico che l'Inail, a nostro avviso, deve trovare un percorso per cui, insieme al superamento del regime monopolistico, svolga in maniera più incisiva, più determinata, più puntuale un'attività di tipo assicurativo, faccio sostanzialmente riferimento al fatto che oggi l'Inail ha alcune carenze. Mi riferisco innanzitutto ad una generalizzazione troppo spinta della platea degli assicurati, cioè si assicurano soggetti in settori in cui il rischio oggettivo – che è il presupposto primo del rapporto assicurativo – non esiste, mentre invece viene dato per sup-

posto. Di qui la lunga *querelle* giurisprudenziale che voi conoscete molto bene, un segnale su cui bisognerebbe riflettere, perché queste estensioni un pò immotivate agiscono come un *boomerang* sulla tenuta di un Istituto che ha una sua natura prettamente assicurativa. Se si assicura il nulla, dietro il pagamento di un premio, praticamente *gratis*, questo è un fatto negativo.

Ci sono poi dei rischi che non sono coperti. Lei, signor Presidente, ha fatto giustamente riferimento ad un fenomeno estremamente importante come il danno biologico, che non consente oggi, a legislazione vigente, di poter includere, tra i rischi assicurati, una tipologia che è invece importante, che non è prevedibile, che non è soggetta ad una prevedibilità oggettiva.

Ma ancora, c'è il problema del regresso da un regime ordinario assicurativo. C'è una scissione molto netta tra la responsabilità civile e la responsabilità penale e il fatto che le due cose possano coesistere in capo ad uno stesso evento non determina una commistione di responsabilità: la responsabilità civile mantiene il suo filone, la responsabilità penale segue il suo. L'estensione della penalizzazione di tutte le fattispecie di mancanze o di inadempimenti di cui è stato oggetto il processo normativo ha fatto sì che sostanzialmente qualunque accadimento infortunistico sia, in una qualche misura, soggetto alla legge penale, allargando a dismisura l'area del regresso e quindi l'area del non effettivo rapporto assicurativo o della non effettiva copertura assicurativa che l'Inail dovrebbe garantire a chi paga il premio. Questi sono alcuni elementi che andrebbero rivisti con molta attenzione.

Poi, per il comparto cosiddetto industria – cioè quel comparto cui attiene l'attività non agricola – c'è il problema determinato da quella sorta di sovrapprofitto che è contabilizzato attraverso una situazione quasi decennale di accumulo di una sovraccontribuzione rispetto alle prestazioni. Questo non è soltanto un fatto di sovrapprofitto, ma incide poi in maniera diretta su tutto l'aspetto dell'occupazione: esso cioè rappresenta un'implementazione impropria, non necessaria, del costo del lavoro, che poi è, a sua volta, una causa di compressione dell'espansione del lavoro, almeno di quello non sommerso. E a sua volta, per differenza, è invece una delle cause – non dico la principale – che contribuiscono allo sviluppo del lavoro sommerso. Quindi credo che ci siano diversi buoni motivi per rivedere questa materia.

Ribadisco che tutto questo non è sufficiente a ridefinire il ruolo e l'assetto dell'Istituto, se non è corredato da un processo di liberalizzazione fortemente inquadrato e disciplinato da un assetto normativo, come attiene a tutti i regimi di assicurazione obbligatoria. Ci sono numerosi esempi di rapporti di assicurazione obbligatoria che sono di mercato, non c'è un buon motivo per cui l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non possa avere lo stesso tipo di disciplina; almeno questo è il nostro parere e, come tale, va sempre valutato e considerato, pronti sempre a discutere su controdeduzioni utili. Però – ripeto – da un punto di vista concettuale non esiste un buon motivo per non poterlo fare. Inoltre, potrebbe essere anche un ulteriore motivo per ridefinire un ruolo dell'Inail. Nel momento in cui l'Istituto dovesse entrare in un regime di

mercato, sarebbe anche spinto, motivato e quasi necessitato a coprire un ruolo che oggi stenta a trovare, quel ruolo di consulenza, di specializzazione su alcuni profili dell'antifortunistica, della prevenzione, che potrebbe essere maggiormente valorizzato e dare un valore aggiunto notevole all'Istituto.

Questo è un'insieme di temi che noi riteniamo necessario affrontare. Confidiamo anche nel fatto che dal lavoro che sta intraprendendo questa Commissione possano uscire utili spunti per il legislatore, per poter procedere velocemente verso un processo di modernizzazione dell'assetto di questo Istituto, ma direi dell'assicurazione obbligatoria antifortunistica in generale.

Riteniamo che le osservazioni fatte dall'Antitrust siano ovviamente - dico ovviamente perché, come lei ricordava, sono anche state sollecitate da parte nostra - tutte condivisibili. Lei faceva giustamente riferimento al fatto che l'assetto non monopolista non è una generalizzazione onnicomprensiva nel panorama europeo, però devo dire che la maggioranza degli Stati dell'Unione ha adottato questo criterio, in un modo o nell'altro. Chi è ancora affezionato al regime di tipo monopolistico sono i due Stati continentali Francia e Germania, però a noi incombe l'onere, oltre che il dovere, di seguire le cosiddette «migliori pratiche», le più avanzate, non le più arretrate. Capisco che questo è un giudizio di merito e non spetta a me dire chi è più arretrato e chi più avanzato, però, da un punto di vista meramente statistico, dico che la maggioranza degli Stati dell'Unione ha seguito una strada di superamento del monopolio. Credo che questo superamento sia utile per le imprese, per i lavoratori e, paradossalmente, anche per l'Istituto, perché credo che da esso possa trovare una nuova linfa, una nuova vitalità e una spinta forte per modernizzarsi e rendersi più efficace, efficiente e competitivo sul mercato. Mi fermerei qui per non monopolizzare la situazione, comunque faremo avere osservazioni più precise e puntuali sulle domande che ci sono state rivolte.

VECCHIETTI. Signor Presidente, lei in apertura diceva che probabilmente ci sarà una linea comune, ma io credo che, in realtà, non sia tanto una linea comune quanto un elemento che ha portato le varie organizzazioni a promuovere, di fronte all'Antitrust, il problema del ruolo dell'Inail, credo anche in maniera molto provocatoria, nel senso che, non a caso, ancora prima che si arrivasse alla pronuncia dell'Antitrust, noi abbiamo avuto comunque un processo che poi ha portato alla sottoscrizione del patto sociale e quindi anche alla predisposizione del provvedimento collegato alla legge finanziaria, che riservano particolare attenzione alla normativa Inail. Credo che tutto ciò non vada sottovalutato, nel senso che, se non altro, è la prova tangibile che Governo, Parlamento e parti sociali, a questo punto, hanno affrontato con decisione un problema che in effetti si trascina da molto tempo, facendo sorgere una serie di fraintendimenti e di equivoci, soprattutto con riferimento a quei settori che soltanto in un secondo tempo sono stati ricondotti alla disciplina antifortunistica, ai settori che tradizionalmente sono meno esposti a rischi

e agli assetti aziendali che in passato non erano ricompresi nell'obbligo assicurativo Inail.

Naturalmente, come rappresentante della Confcommercio, non posso dimenticare la duplice situazione che si viene a creare in un contesto aziendale articolato e con un grande numero di dipendenti, come accade in molte imprese del commercio, del turismo e dei servizi, e in quello delle piccole realtà aziendali che vedono come protagonista il lavoro autonomo, con un impegno, ad esempio, dei familiari o di un numero ridicolissimo di dipendenti.

Credo che, con molta tranquillità, si possa dire che, al di là dell'assetto normativo, in passato ci sia stata un'applicazione della normativa Inail che spesso è stata vissuta dagli imprenditori come un'imposizione - o come un coinvolgimento forzato in un meccanismo che poco aveva a che fare con quel reale contesto aziendale - di norme che in effetti erano state fasate e misurate per tutelare altri lavoratori, altri tipi di organizzazione del lavoro. Credo che questo abbia poi determinato questa situazione di contrasto, di forte rifiuto in alcune aree geografiche, con la conseguente necessità di intervenire spesso - anche come organizzazioni di rappresentanza - per veicolare l'informazione, per meglio condurre quello che è un corretto rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Credo che questo sia un po' il punto nodale di tutto il discorso, perché, per una serie di motivi, al di là di quegli elementi oggettivi che dicevamo di differenza tra un settore e l'altro, nel tempo si è andata stratificando tutta una situazione legata spesso a pronunciamenti della magistratura, ad una serie di interpretazioni di tipo amministrativo che hanno fatto sì che l'obbligo di iscrizione all'Inail venisse spesso esteso per analogia, o venisse in qualche maniera presentato come una forma assistenziale che alla fine, per un verso o per l'altro, andava ad interessare qualsiasi tipo di azienda, qualsiasi tipo di lavoratore, a prescindere dall'esistenza o meno di un rischio da assicurare.

Io credo che oggi, in un momento in cui si sta appunto rivedendo il costo del lavoro, in un momento di patti sociali e di concertazione, non si possa prescindere da un forte coinvolgimento non solo delle parti, ma anche di coloro che, in qualche maniera, sono i destinatari di certi meccanismi. Se noi facciamo riferimento, ad esempio, a sentenze che hanno escluso l'esistenza di un rischio zero, che in qualche maniera hanno introdotto la necessità comunque di un'assicurazione in virtù di un generico rischio ambientale, credo che riusciamo con molta facilità a ritrovare quali sono gli elementi che poi hanno portato ad esasperare certe situazioni e a far porre anche dall'Antitrust il problema della legittimità di un regime monopolistico, che non è stato vissuto tanto come una volontà di dare una copertura globale a tutti, quanto come un modo surrettizio di prelevare a carico della collettività risorse per garantire coperture che, di fatto, non sono poi necessarie o comunque non vengono garantite a tutto l'universo di lavoratori.

Poi, se vogliamo, ci sono ancora alcuni aspetti e alcuni risvolti che vanno evidenziati e che in qualche maniera fanno emergere il contrasto che esiste tra questa generalizzazione di obbligo e il discorso poi delle prestazioni. Ricordiamo, ad esempio, quel principio di automatismo che

in qualche modo differenzia l'assicurazione Inail e che non è da sottovalutare: però dal 1998 non vale più per il lavoro autonomo. Pertanto, se noi pensiamo che sul versante della contribuzione si generalizza, non viene ben valutata poi la differenziazione che si viene a determinare sul versante delle prestazioni.

Non vorrei dilungarmi troppo e ripetere concetti già enunciati, però credo che oggi ciò che soprattutto ci si aspetta è un forte lavoro di razionalizzazione della materia, di qualificazione del servizio. Lo stesso principio di non monopolio credo che sia ispirato soprattutto a far sì che, laddove ci fosse una legge di mercato che mettesse l'Inail a confronto con altri soggetti, questo servirebbe da stimolo per dare prestazioni e servizi molto qualificati. Sarebbe quindi un regime di concorrenza che renderebbe migliore il meccanismo nel suo complesso, un meccanismo di concorrenza che avrebbe anche quell'obiettivo, che prima ricordavo, di contenimento del costo del lavoro. Non dobbiamo dimenticare che comunque stiamo parlando di una di quelle forme di prelievo che gravano, insieme al prelievo previdenziale e a quello fiscale, sulle aziende e quindi è una di quelle voci sulle quali è puntata l'attenzione, se si vuole rendere competitivo il contesto imprenditoriale italiano. Sono tutte voci che contribuiscono fortemente a rendere poi i nostri lavoratori più o meno costosi, più o meno convenienti per le aziende. Credo quindi che non ci si possa dimenticare della complessità di questo problema, che effettivamente è molto articolato.

GIACOMIN. Io ho l'onore di rappresentare l'organizzazione che ha lanciato per prima il sasso nello stagno facendo una conferenza stampa tre anni fa per denunciare gli elementi di costruzione di bilancio e di gestione e poi acquisendo una pagina a pagamento su «Il Sole - 24 Ore» per effettuare quella denuncia. E da lì partì tutto. Sono anche la persona che ha portato agli organi della Confartigianato una proposta, ricavandola da un'esperienza diretta fatta sul campo, girando l'Italia, in tante assemblee di sabato, di domenica, quando capitava, presso le imprese; e siccome non riesco a tenermi dentro le cose a cui non so dare una spiegazione di buon senso, dopo l'ennesima segnalazione da parte di imprese a cui non ero in grado di rispondere, volendo anche difendere il miglior governo possibile della migliore amministrazione pubblica possibile, mi rendevo conto che l'Inail era ed è tuttora un Istituto che toglie ad alcuni per dare ad altri, singolare modo di fare solidarietà. Denunciammo la situazione. Il nostro comparto, secondo le nostre stime, pagava allora 1.000 miliardi in più rispetto al reale utilizzo, miliardi che andavano quindi in altre direzioni. Si trattava forse di un'operazione lecita, ma comunque da rendere trasparente.

Si dice che l'Istituto effettui prelievi a carico di alcuni, impegnati magari nel settore manifatturiero in determinati sforzi, per dare ad altri che fanno parte di settori che godono di altri benefici (singolare modo di incidere sulle politiche industriali del paese) e possa permettersi di stabilire premi e tariffe che prescindono dalla situazione dei rischi reali. Alcune produzioni e mestieri si sono evoluti innovando il profilo produttivo e diminuendo di molto il rischio di incidenti, anche per aver

aderito agli obblighi imposti dalle leggi sulla sicurezza (ricordo in proposito il decreto legislativo n. 626), ma i premi sono cresciuti in una logica di totale scollamento con la realtà produttiva e la sua dinamica. Così non sono più riuscito a dare delle risposte alle imprese che mi chiedevano spiegazioni. In più, l'Inail può permettersi di retroattivare delle condizioni e di imporre ai due terzi della nostra industria di assicurarsi contro lo stesso Istituto per evitare il meccanismo della rivalsa. Bel paradosso: ci si deve assicurare contro un Istituto che assicura le imprese!

La situazione per di più vede i titolari delle imprese, soprattutto quelli delle imprese artigiane che non hanno dipendenti e la cui attività dipende dalla presenza fisica effettiva sul posto di lavoro (con il combinato disposto che stabilisce che la loro liquidazione deve essere calcolata sul salario convenzionale, con il dieci per cento di franchigia), pagare somme notevoli e trovarsi, per effetto dell'intervento dell'Inail, a non vedersi assicurata una condizione di dignità.

Questa situazione ci ha indotto ad assumere l'iniziativa di cui lei, signor Presidente, ha parlato. Ci siamo richiamati al Trattato di Roma sulla situazione di monopolio. Non bisogna poi dimenticare che ci troviamo in una fase in cui si parla di privatizzazione e di liberalizzazione. È ovvio che in materia non si può esagerare, però il desiderio di modificare qualcosa nell'Istituto, ad impianto costituzionale vigente, esiste. Tutti, dal Presidente dell'Istituto ai vari Ministri succedutisi, hanno riconosciuto l'esistenza di situazioni oggettivamente assurde.

Nella delega al Governo contenuta nel collegato ordinamentale in discussione sono previsti alcuni punti positivi, ma appartengono all'altro livello, quello della differenziazione degli aspetti gestionali e della discussione dei premi. La disponibilità comunque, da parte dell'Istituto, a migliorare l'efficienza e a garantire una maggiore corrispondenza tra prestazioni e prezzi pagati esiste. D'altronde, se così non fosse, alcune imprese, soprattutto quelle piccole, si distaccherebbero dirigendosi magari verso il sommerso ed il semisommerso. Non ci piace rappresentare un'economia che ricorre a questi mezzi per difendersi dallo Stato, anche perché, in questo modo, non ci sarebbe futuro, ma la possibilità che ciò accada non è remota. Occorre un tavolo, come quello di questa sera, intorno al quale porre le condizioni per far percepire lo Stato e gli obblighi da esso imposti in modo utile e coerente con i problemi di produzione e di competitività delle imprese. Preannuncio la consegna di un documento e ripeto, ancora una volta, che una logica di concorrenza e di liberalizzazione non potrebbe che far bene all'Inail.

A quei direttori che in questi giorni hanno tentato di dimostrare come l'Istituto nei suoi premi porti ad un beneficio che va dal 300 al 600 per cento rispetto ad un ipotetico mercato, abbiamo replicato che, se la situazione è davvero quella da loro rappresentata, non dovrebbero temere alcun concorrente, perché non ci sarebbero imprenditori così masochisti che vogliano far riferimento ad una assicurazione privata a tutti i costi pur di affermare un principio di antistatualità. Cose del genere, alla vigilia del 2000, fanno sorridere. Vorremmo che l'Inail approfittasse velocemente di una finestra temporale di pochi anni per recuperare tutte le

condizioni da mercato privato affinché, quando la liberalizzazione sarà divenuta realtà, si possa trovare in condizioni di privilegio oggettivo rispetto ad altri, così come si trova oggi l'Enel, che ha notizie e capitali che gli consentono di fare ciò che vuole rispetto al mercato. L'Istituto quindi potrebbe utilmente agire in questi anni per trovare una posizione di tutto riguardo nel mercato libero, lasciando a quest'ultimo il compito di stabilire le condizioni della concorrenza e della competitività. C'è poca differenza tra un'assicurazione per moto o autoveicolo e una di questa natura, considerando la singolare situazione dei titolari e dei soci di imprese artigiane (si tratta di 1.800.000 persone), che non sono dipendenti e che comunque sono costretti a versare il contributo Inail. Non aggiungo altro.

CAPONI. Signor Presidente, la ringrazio per l'opportunità molto interessante che ci ha offerto. Anche la Confederazione che rappresento presenterà, nei prossimi giorni, una nota sulle tematiche da lei introdotte all'inizio di questo incontro relative alle modifiche da apportare alla disciplina che regola l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

In materia di inquadramento, per esempio, abbiamo svariati problemi. Infatti, nonostante la legge n. 88 del 1989, che all'articolo 49 ne prevede l'unitarietà, ancora oggi l'Inail continua a scostarsi dai criteri di carattere generale, creando una serie di problemi anche operativi non trascurabili per le imprese. I problemi del danno biologico e dell'azione di regresso sono già stati affrontati. Noi sottolineiamo anche quello dell'infortunio *in itinere*, particolarmente sentito in agricoltura dove il trasporto spesso è connesso alla prestazione lavorativa. Quindi anche una disciplina esplicita di questa tipologia infortunistica dovrebbe essere presa in considerazione. Più in generale, non trascuriamo neanche l'idea di pensare all'altro versante, quello delle prestazioni. Nel momento in cui si riordina, si può migliorare e perfezionare ogni meccanismo che comporta spese eccessive. Non mi soffermo ulteriormente su questi aspetti dato che ci torneremo con la nota da me preannunciata, né torno sull'argomento affrontato in precedenza e relativo al monopolio dell'Inail.

La Confagricoltura ha compiuto un atto di coraggio nel sottoscrivere la lettera di segnalazione all'Autorità garante. Dopo una lunga riflessione abbiamo deciso di aderire, per certi versi anche provocatoriamente, ma soprattutto perché crediamo nell'iniziativa. Oggi per i datori di lavoro agricolo il sistema vigente prevede un'aliquota del 10,80 per cento e da 10 anni essi non pagano un contributo inferiore al 9 per cento, superiore al tasso medio ponderato di tariffa previsto per altri settori. Tra l'altro, questo contributo del 10,80 per cento crescerà nel 1999 con effetto retroattivo, perché il Consiglio di amministrazione dell'Inail ha già approvato una delibera in applicazione dell'articolo 11 della legge n. 412, del 1991, che prevede la rivalutazione delle rendite e un aumento per il settore agricolo del 17 per cento. Così la nostra aliquota salirà al 12,63 per cento, cifra di tutto rispetto. Sono andato a vedere le aliquote in vigore negli altri paesi dell'Unione europea e ho visto che quella italiana è la più alta in assoluto; soltanto la Francia vi si avvicina,

con un'aliquota massima del 6,10 per quanto riguarda l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Ci siamo quindi detti che, se oggi noi paghiamo un'aliquota così elevata e il sistema di gestione del settore agricoltura presenta questi disavanzi, c'è evidentemente qualcosa che non funziona.

Per quanto riguarda il problema del finanziamento, ogni volta che viene approvato il bilancio dell'Inail si grida allo scandalo per l'aspetto della situazione della gestione dell'agricoltura; un pò meno spesso si entra nei dettagli e in quella che è la reale situazione, non tanto per scoprire i colpevoli, ma per cercare di trovare le soluzioni. Da proiezioni che sono state fatte dall'Inail risulta che, per quanto riguarda i datori di lavoro, l'aliquota oggi corrisposta è addirittura in esubero per quanto riguarda l'avvenire, se la gestione venisse depurata degli interessi passivi che corrisponde per le anticipazioni che sono state fatte dalla gestione industria. Questo non lo dico io, che potrei essere di parte, ma lo dice l'Inail: c'è proprio uno studio dell'Istituto che affronta queste problematiche.

Più delicato il discorso dei lavoratori autonomi agricoli, cioè per quanto riguarda i coltivatori diretti. Qui c'è tutta una serie di fenomeni che devono essere espressamente valutati e che sono conosciuti: un esodo biblico dalle campagne ...

PRESIDENTE. Anche un ingresso biblico.

CAPONI. Direi abbastanza ridotto, perché oggi sono 700.000 a fronte dei 5.000.000 del passato. È chiaro che c'è una serie di problematiche per quanto riguarda il lavoro autonomo, però anche in questo caso, almeno negli ultimi anni, la contribuzione che questo apporta è sicuramente cresciuta. Su questo si possono fare dei ragionamenti e cercare di trovare delle soluzioni. Riteniamo comunque che questo «atto di coraggio» anche in questa situazione non possa che far bene e far sviluppare una riflessione che possa portare ad una soluzione di una situazione, a fronte di un versamento contributivo che – ripeto – da parte delle imprese agricole è di tutto rispetto.

PRESIDENTE. I Commissari che intendono porre quesiti ai rappresentanti della Confindustria, della Confartigianato, della Confcommercio e della Confagricoltura hanno ora facoltà di parlare.

NAPOLI Roberto. Credo che l'incontro di questa sera sia estremamente importante, perché il tema della sicurezza garantita da un Istituto come l'Inail in tutti i settori, artigianato, commercio, agricoltura e soprattutto industria, che è il settore a maggior presenza nel mondo del lavoro, è un argomento sul quale il Parlamento dovrà impegnarsi nei prossimi mesi, così come dovrà fare anche il mondo delle imprese.

Vorrei fare delle considerazioni estremamente chiare, senza nascondermi dietro ai numeri, perché se dovessimo partire da considerazioni che non attengono alla realtà, correremmo il rischio di dire delle cose che talvolta poi diventa difficile sostenere.

Noi dobbiamo garantire la sicurezza negli ambienti di lavoro, in tutti gli ambienti di lavoro, pubblico e privato e oserei dire anche quelli irregolari – forse dovremmo dire «neri» – che purtroppo esistono, attraverso un sistema di tutela del lavoro che è regolato da un termine ben preciso: la prevenzione. Per fare questo, dobbiamo capire se l'impegno economico dello Stato e delle imprese, nel rapporto costi-benefici tra quello che costa una prevenzione efficace e quello che costa una non prevenzione, comporta delle scelte che debbono essere fatte con grande intelligenza. Noi sappiamo che, allo stato attuale, ci sono circa 2.000 morti ogni anno, un milione circa di infortuni nel settore industriale, centinaia di migliaia di infortuni nel settore agricolo e anche di più nel terziario; tutto questo comporta una spesa per lo Stato, cui concorrono le imprese, in misura minore o maggiore. Vorrei dire con grande chiarezza all'avvocato Caponi della Confagricoltura, che segnala anche un'aliquota forse superiore a quella di altri paesi europei, che abbiamo dovuto predisporre un apposito articolo in legge finanziaria, il famoso articolo 73, sui contributi agricoli unificati. Io, che ero l'autore di quella proposta, ho dovuto ricercare il consenso delle altre forze politiche attraverso un dialogo molto intenso, perché siamo intervenuti per l'ennesima volta su una materia, quella dell'elusione e del non versamento dei contributi agricoli, che ci trasciniamo da moltissimi anni e che ha comportato, per certe imprese, la non corresponsione di oneri, di cui però lo Stato si è fatto carico perché l'operaio agricolo per il quale l'impresa non versava quello che doveva versare, se ha avuto un infortunio sul lavoro, *in itinere* o meno, è stato regolarmente tutelato e ha avuto regolarmente una rendita, se aveva una lesione. Questo credo sia il significato della tutela che complessivamente lo Stato deve garantire a qualsiasi lavoratore, anche quello che non dovesse avere la copertura assicurativa.

Al dottor Giacomini, che segnalava una questione reale, cioè premi che non tengono conto dei rischi lavorativi, voglio dire che di questo problema ci stiamo occupando nella 11^a Commissione del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui medici competenti. Proprio la modifica dalle famose tabelle di cui all'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 1956, che appunto tengono conto dei rischi lavorativi, è una delle cose di cui, come Commissione lavoro del Senato, ci dovremo occupare, perché non è possibile, oggi, tener conto di certi rischi lavorativi che sono stabiliti con una legge del 1956, a distanza di 43 anni. Questa è una delle indicazioni che abbiamo raccolto nelle audizioni e che certamente faremo oggetto della relazione finale, perché bisogna raccordare l'entità del premio al rischio effettivamente sopportato dall'azienda e dal lavoratore. Allora su questo c'è da parte del Parlamento, di questa Commissione e della Commissione lavoro del Senato, grande attenzione, non dimenticando però quelli che sono i costi complessivi di una non prevenzione, che è un obiettivo importante, perché è stato lo stesso Inail a dire nelle tabelle quanto costa un infortunio mortale, quanto costa un infortunio che preveda una rendita del 100-90-80 per cento, a seconda se interessa soggetti giovani o anziani, e così via.

Sulla base di questi dati affrontiamo il secondo argomento. Mi sembra chiaramente di ravvisare, da quanto hanno detto i rappresentanti di Confindustria, di Confartigianato e delle altre confederazioni, una disponibilità verso la liberalizzazione della copertura assicurativa da parte di strutture diverse dall'Inail. Vedete, io non sono affatto in disaccordo con questa ipotesi, anche perché vengo da una cultura formativa di tipo diverso, direi *liberal* in questo senso: è una cultura mia diversa da quella della sinistra, la rivendico in tutte le sedi e la difendo. Il mio ruolo, oggi di Presidente di un Gruppo di maggioranza non mi esonera dall'aver una cultura che ritengo di dover difendere in tutte le sedi, anche rispetto alla cultura della sinistra, con la quale ci confrontiamo a livello di Governo. Quindi, sono favorevole ad una liberalizzazione di questo settore, ma nel rispetto delle regole, perché non vorrei – proprio con estrema franchezza, essendo una persona che da tanti anni si occupa di queste problematiche – che ci dovessimo trovare di fronte ad esperienze, talvolta magari non eccessivamente maturate nel tempo, di assicurazioni che si fanno carico di certi oneri e poi, di fronte ad eventuali problemi di natura finanziaria, dichiarano di non essere in grado di poter sostenere questa copertura.

Quando a Trieste venni invitato a tenere una relazione presso l'Ania chiesi come mai – essendo io medico legale e del lavoro – per quanto riguarda la copertura della malattia generica le assicurazioni non spingevano per garantirla: mi venne risposto che avevano fatto i loro conti e si erano accorti che non era così vantaggioso come si immaginava. Ecco perché hanno frenato molto sulla malattia generica. Mi auguro di avere presto i conti dall'ANIA e da tutti coloro che possono avere un interesse alternativo. Non integrativo, bensì alternativo, che è cosa ben diversa, perché molte aziende hanno già le assicurazioni integrative. Parlo di un termine alternativo che copra tutti i rischi (quindi rendite, rischio morte, rischio infortunio, rischio ospedale, rischio ricovero), nella loro complessità, cosa di cui lo Stato sociale oggi si fa carico. Io spero che mi si dica presto che nell'ambito di un rapporto costi-benefici questa alternativa è percorribile, tenendo conto però del fatto che essa deve sempre garantire la tutela al lavoratore, altrimenti imboccheremmo una strada che potrebbe anche non dare quei risultati che invece dobbiamo perseguire. Per esempio, abbiamo fatto recepire, nell'articolo 54 del collegato ordinamentale alla legge finanziaria 1999, l'atto conclusivo di questa Commissione, sul quale dobbiamo lavorare nei prossimi mesi perché, in effetti, esso ha posto le basi della rivisitazione di tutto il settore previdenziale, quindi non soltanto l'Inail, ma anche l'Inps, l'Inpdap e altri enti. È un lavoro che non possiamo non fare se non in sintonia con il mondo delle imprese, con il mondo dell'artigianato e con il mondo della Confcommercio, e mi sembra che questa sera questa precisazione costituisca un momento importante anche per noi legislatori, per capire che cosa si muove in questo settore e per evitare di fare degli errori.

DUILIO. Io non ho molte considerazioni da fare anche perché le posizioni che sono state espresse credo fossero abbastanza note. Vorrei

però rivolgere qualche domanda specifica, all'interno di una considerazione un po' generale, evidenziando una qualche delusione da questa audizione perché speravo venisse fuori una qualche *pars construens* rispetto al lavoro che dobbiamo fare come Parlamento a proposito della delega che stiamo conferendo al Governo per la riforma dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; spero che dalle cose scritte che ci manderete noi si possa avere ulteriori elementi, visto che stiamo discutendo proprio in questi giorni i principi e i criteri direttivi in relazione ai quali poi la delega verrà esercitata.

Parlavo di *pars construens* perché ritengo che il discorso dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non si possa e non si debba ridurre esclusivamente ad una questione tutta economica e anche un po' economicistica, per cui, alla fine, ci si chiede solo quanto ci si guadagna e quanto ci si perde per poi trarre alcune considerazioni. Se vogliamo fare un discorso più complessivo, credo che ci si debba porre anche la domanda su quelli che sono i costi complessivi che il sistema economico sostiene in relazione al fenomeno, costi diretti e costi indiretti e come possiamo fare in modo che questi costi vengano ad essere ridotti. Infatti, se è vero che esiste un problema di rapporto tra ciò che si paga e ciò che si prende, sono d'accordo con il dottor Giacomini e l'ho detto anch'io, più o meno usando le stesse parole, non risulta facilmente spiegabile che da un *dossier* fatto con tanto di ragionamenti, cifre ed argomentazioni salti fuori che con l'assicurazione Inail si paga circa sei volte in meno, in alcuni casi, di quello che si pagherebbe con l'assicurazione privata e ci siano poi dei soggetti privati che chiedono di fare diversamente. A me questo ragionamento non quadra molto e ho detto questo anche alla Presidenza dell'Inail quando abbiamo sentito i suoi rappresentanti.

Detto questo, ritengo però che si debba dedicare un po' più di attenzione, non solo da parte delle istituzioni pubbliche, ad un fenomeno che continua a rimanere costante, significativo, persistente e un po' amaro, e di cui non ho sentito parlare. Infatti, non avete detto una sola parola sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, a volte mortali, che esistono nel nostro paese e che, se vanno calando (perché alcuni *trend* statistici mettono in evidenza qualche calo), lo si deve non solo all'adozione di misure di prevenzione particolarmente significative, ma anche ad un ciclo economico che, vedendo lavorare di meno, vedendo una consistente disoccupazione, porta anche alla conseguenza che di infortuni sul lavoro se ne verificano di meno.

Io credo che, se esiste questo fenomeno, se esiste il problema di porsi la questione della sicurezza sul lavoro in modo esplicito in Parlamento, il tema dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro deve essere affrontato nella sua complessità, in particolare mettendo insieme il momento assicurativo, qui esaminato, con il momento della prevenzione e il momento della riabilitazione. Occorre compiere, in altre parole, un salto culturale in materia assicurativa quando si tratta di questo fenomeno perché oggi, io sono convinto, i tre momenti sono assurdamente slegati tra di loro.

È rispetto alla esigenza di questo «salto di cultura» che manifestavo un pizzico di delusione: in proposito non ho sentito dire nulla, soprattutto in termini di *pars construens*, di idee nuove che io credo esistano e che comunque sono necessarie per stare sulla frontiera di una lotta all'infortunio sul lavoro che, come dicevo poc'anzi, rimane un fenomeno consistente. Vedremo successivamente che cosa emergerà in sede di esercizio della delega, perché credo che le cose che si faranno dovranno necessariamente tener conto del contributo di molti.

Manifesto poi un po' di stupore, in particolare rispetto a quanto riferito dalla Confagricoltura, perché a questo punto sono io che non capisco molto. È stato sottolineato, in una frase, che il settore paga troppo. Se che però, alla fine, i conti non quadrano, evidentemente c'è qualcosa che non va. Anch'io credo che ci sia qualcosa che non va. Mi pare strano che sull'argomento «premio Inail», ad esempio, la Confindustria lamenti, oltre ai costi eccessivi, che all'interno del bilancio dell'Inail gli avanzi della cosiddetta «gestione industria» siano utilizzati per coprire i disavanzi costanti, perenni, di migliaia di miliardi della gestione agricoltura, e che poi si sostenga anche che nella gestione agricoltura c'è un problema di eccesso di costi. Allora sono io a dire che qualcosa non funziona. Se c'è qualcosa che non va, fateci capire voi della Confagricoltura di cosa si tratta. Come si spiega che pagate troppo e che però le gestioni sono assolutamente in passivo? Vi pongo la questione, se volete, come unmero cruccio intellettuale, così da evitare di prenderci in giro. E questo lo dico perché noi ci troviamo in un paese in cui tutti, ricchi e poveri, sono arrabbiati con lo Stato, diventato per questo, in negativo ahimé, unico elemento di aggregazione. Io sono convinto che ognuno debba fare il proprio mestiere e tutelare gli interessi di categoria. Per essere realisti, però, sull'argomento ci si sta orientando verso l'introduzione del criterio di trasferimenti da parte dello Stato, perché ci si rende conto dei problemi che potrebbero insorgere nel settore agricolo se si ipotizzasse l'introduzione di un puro premio di assicurazione collegato al fenomeno infortunistico: si sta ipotizzando per il settore, insomma, un meccanismo che rappresenta un'estensione del sistema previdenziale.

Ai rappresentanti della Confindustria vorrei chiedere dei chiarimenti sul discorso della revisione della disciplina dell'azione di regresso. Se non ho capito male, in presenza di elementi tali da far scattare automaticamente l'azione penale, si stipula un'apposita assicurazione e quindi il tutto non servirebbe a nulla perché alla fine si recupera tutto ciò che l'Istituto eroga. Vi sarebbe, per converso, un vero e proprio aggravio di costi. Visto che stiamo discutendo della delega da concedere al Governo, se si tratta di una degenerazione, ed io sono convinto che lo sia, vorrei capire fino a che punto arrivi, cioè fino a che punto si spinga l'esclusione dell'esercizio dell'azione di regresso nei riguardi di una responsabilità penale accertata dal giudice in relazione a fatti gravi con sentenze passate in giudicato. Esempio: anche nel caso in cui un lavoratore muoia perché non sono state osservate le norme più elementari di prevenzione infortunistica e intervenga il magistrato, che consegnando gli atti al giudice fa sì che ci sia una certa sentenza, voi ritenete che non si debba esercitare l'azione di regresso? Oppure individuate nei cri-

teri da stabilire per disciplinare nuovamente il regresso la necessità di qualche distinguo?

Il dottor Fadda nel corso del suo intervento ha detto che l'Inail è l'Istituto che va meno peggio (in considerazione del fatto che nel pianeta previdenza le cose vanno sempre malissimo, una volta che qualcosa non segue l'andamento generale si potrebbe anche dire che funziona meglio) e che gli utili sono dovuti alla sua posizione dominante sul mercato. Mi è venuta in mente, in proposito, la realtà delle assicurazioni private, le quali da sempre, con tariffe abbastanza protette, realizzano utili consistenti. Quindi, non farei un discorso esclusivamente legato alla condizione di monopolio, che pure esiste. Credo invece sia necessaria una riflessione e che vada distinta la situazione in cui il datore di lavoro coincide con il lavoratore; mi riferisco al caso degli artigiani, alla sentenza dell'Antitrust e ai criteri dell'automaticità delle prestazioni. Mi piacerebbe che venisse fatta qualche osservazione in proposito.

All'interno di quella congiunzione di cui ho parlato, tra momenti di prevenzione, di assicurazione e di riabilitazione, sono anch'io convinto che l'Istituto dovrebbe guardare al futuro per raggiungere quel ruolo che gli permetta di fornire informazioni e servizi e di concorrere a combattere il fenomeno. Credo che questa sia la strada da battere. Anche se sono convinto che le tariffe vengano stabilite secondo criteri fissati in relazione a situazioni e contesti profondamente diversi, di conseguenza da cambiare. Personalmente sono rimasto scandalizzato dal discorso, prima evocato anche in riferimento all'Antitrust, della concorrenzialità.

In relazione agli infortuni *in itinere*, la delega è già stata concessa in altri tempi, ma non è stata esercitata. Comunque - ne dovremmo essere tutti consapevoli - nel momento in cui disciplinassimo tali infortuni il problema si aggraverebbe, in particolare per alcuni settori, perché significherebbe riconoscere ed indennizzare una quantità di infortuni consistente, con conseguenti costi ulteriori. Non va dimenticato poi che l'infortunio in questione non è completamente escluso dalla materia infortunistica, perché ci sono specificazioni che portano a ritenerlo indennizzabile.

Non dico altro, e mi scuso se sono stato confuso e un pò generico.

PRESIDENTE. Innanzitutto voglio dire che credo che il problema della convenienza o meno dell'assicurazione Inail rispetto ad una assicurazione privata non rilevi ai fini della scelta del monopolio. Infatti, anche con la liberalizzazione, se l'Inail fosse più conveniente, finirebbe con il diventare monopolista di fatto, perché tutti vi si rivolgerebbero.

Dobbiamo tornare su alcuni problemi evidenziati all'inizio del nostro incontro. Intanto, c'è da valutare l'attività dell'Inail nel suo complesso al fine di stabilire se si tratti di un'impresa oppure no. Non è possibile ipotizzare che l'agricoltura, almeno da quel che risulta anche dal parere dell'Antitrust, sia un settore sostanzialmente non conveniente per l'impresa privata per cui resterebbe al pubblico; che alcune attività che presentano rischi non convenienti da coprire per le imprese private resterebbero al pubblico; che l'automaticità delle prestazioni non possa

rientrare nella privatizzazione; che l'Inail vada considerato solo nella funzione assicurativa, tenendo conto delle correnti funzioni di prevenzione, riabilitazione, cura, reintegrazione lavorativa. Tutto questo per dire che la valutazione per la qualificazione come impresa di un soggetto ai fini del diritto alla concorrenza probabilmente impone di guardare l'impresa così com'è: non è possibile sezionarla e poi dire: «questo pezzo può essere considerato impresa, quest'altro invece è ente pubblico e resta nell'ambito della sfera pubblica», perché altrimenti si può correre il rischio di «socializzare le perdite e privatizzare i profitti».

La seconda questione, che ho accennato in apertura, ma che va anche considerata, è la peculiarità del nostro sistema costituzionale della previdenza. Credo che in nessun paese esista una Costituzione nella quale è chiaramente distinta la previdenza pubblica, considerata compito dello Stato, e l'assistenza e previdenza privata, considerata come una cosa separata. Questo è un punto che può essere anche superato in via argomentativa, ma sono temi che vanno tenuti in assoluta considerazione.

Mi pare di aver riscontrato poi un grande consenso sul fatto che la ripartizione, come modello di finanziamento, mal si concilia con la configurazione di un'impresa. Ebbene, volevo ricordare che, se l'Inps è completamente a ripartizione, l'Inail non è a capitalizzazione, ma ha un sistema misto di finanziamento. Per cui, in buona sostanza, bisogna vedere, anche con riferimento a questo profilo, che rilievo ha la parte di ripartizione nel finanziamento delle prestazioni Inail ai fini che a noi interessano.

C'è un punto, che avevo segnalato in apertura e che non è stato ripreso neanche dalla Confartigianato, cioè l'idea che nell'impostazione di questo problema la soluzione potrebbe essere diversa, in ipotesi, in astratto, per l'imprenditore che abbia lavoratori dipendenti rispetto a quella grande maggioranza di artigiani senza dipendenti, anche perché un diverso trattamento si riscontra nel panorama comparatistico anche in quei paesi che hanno fatto la nostra stessa scelta di monopolio, monopolio che non sempre si estende ai lavoratori autonomi.

Un ultimo punto, che è fortemente sottolineato dall'Antitrust. C'è da guardare e ripensare al sistema nel suo complesso, ma bisogna soprattutto rivolgere un'attenzione particolare a innovazioni che stanno intervenendo in questo momento.

Mi riferisco sostanzialmente all'estensione della copertura assicurativa ai dirigenti e all'assicurazione contro gli infortuni domestici. Sono due casi che la segnalazione dell'Antitrust sottolinea e rispetto ai quali sarebbe utile dire qualcosa. Non è detto, anche su questo, che la soluzione finale debba essere così globale, tutto sì o tutto no, ma potrebbe anche essere articolata e prevedere, ad esempio, che il monopolio possa cessare per determinate cose e per altre no. Per cui sarebbe utile – soprattutto nel documento che ci invierete in seguito – tenere conto della possibile articolazione delle risposte, immaginando, in buona sostanza, che il sistema assicurativo Inail non è un universo inseparabile, ma qualcosa che è suscettibile di

essere affrontato con risposte articolate con riferimento a settori, a situazioni, ad altri profili che mi paiono rilevanti.

FADDA. Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Duilio, vorrei precisare che è solo perché abbiamo interpretato male l'agenda che il Presidente ci proponeva che non abbiamo parlato di ciò che sta a monte, ma solo di ciò che sta a valle del fenomeno Inail in quanto fenomeno assicurativo. È evidente però che, se sollecitati a fare una brevissima riflessione anche su ciò che sta a monte, tutto il fenomeno della prevenzione infortuni è un capitolo oggettivamente denso di problemi che meritano forse più attenzione e più capacità operativa di quella che finora è stata manifestata.

Noi abbiamo ragionato a regime di prevenzione costante e a risultati dati, pochi o tanti che siano, belli o brutti che siano; perché, se si parla di un Istituto come l'Inail e ci si riferisce al rapporto assicurativo di un determinato fenomeno, è ovvio poi che, se il fenomeno migliora, si modificano in senso positivo anche i parametri assicurativi mentre, se peggiora, anche quelli si modificano in peggio. Per fare un esempio, se volete un po' blasfemo: i premi assicurativi sugli infortuni automobilistici sono in rapporto diretto con l'andamento infortunistico delle strade, tant'è vero che i premi si differenziano da regione a regione a seconda del tasso di infortunistica di una determinata realtà rispetto ad un'altra. Questo però non vuol dire che il fenomeno sia da trascurare. Il Presidente sa che noi da sempre diciamo che è essenziale che si introduca una normativa adeguata alla finalità della prevenzione in senso reale. Questo vuol dire però anche fare una svolta di 180 gradi. È un parere anche questo, suffragato purtroppo dai fatti, nel senso che, come diceva l'onorevole Duilio, l'andamento infortunistico è troppo lievemente calante per essere giudicato soddisfacente. Allora, se gli infortuni non calano in maniera adeguata, evidentemente il sistema delle regole che dovrebbe disciplinare la prevenzione non è adeguato, perché una terza via non c'è. Questo però richiederebbe un dibattito *ad hoc*, che ovviamente siamo sempre disponibili a fare. Non era pertanto una sottovalutazione del fenomeno la nostra, ma soltanto il focalizzare l'attenzione sulle domande e sui problemi che la Commissione ci aveva sottoposto.

Sul discorso del regresso, lei ha capito bene, nel senso che, a nostro avviso, se il rapporto assicurativo sugli infortuni sul lavoro è un rapporto appunto assicurativo, non c'è un buon motivo perché debba avere un regime diverso da quello generale delle assicurazioni. Se investo una persona sulle strisce pedonali facendole molto male, è chiaro che ne rispondo penalmente, ma questo non esime la mia assicurazione dal pagare i danni civili a quella persona. Quindi, non c'è un buon motivo per alterare questo principio in un altro rapporto assicurativo come quello per gli infortuni sul lavoro. D'altra parte, il premio assicurativo non è un deterrente, c'è un altro filone di norme che deve tutelare la deterrenza sulla non applicazione delle norme antinfortunistiche, altrimenti cominciamo a fare un po' di confusione; almeno, io farei confusione, se fossi chiamato a gestire queste cose, perché non capirei dove comincia il fattore preventivo e dove comincia il fattore assicurativo, quindi cor-

reremmo qualche rischio. Questa è sempre un'opinione, ovviamente soggetta a tutti i vagli e a tutte le verifiche.

Certamente l'Inail, nel panorama un po' sgangherato del sistema di assicurazioni sociali, infortunistiche, assicurative e previdenziali, è quello che, almeno stando ai dati di bilancio, ha una situazione meno negativa, o se vogliamo positiva; nel senso che, non avendo mai attinto una lira direttamente dal Tesoro, anche questo mi sembra un buon motivo per potergli attribuire questa medaglia. Detto questo, ciò non vuol dire che tale situazione debba ingessare questo Istituto per l'eternità. Qui abbiamo esposto una serie di piccole argomentazioni che potrebbero incentivare il miglioramento delle *performances*.

Giustamente lei dice che tutto non si può ridurre ad una questione di dare e avere. Anch'io amerei vivere in un mondo in cui tutto non si riduce al dare e all'avere; purtroppo da quando sono nato tutti mi spiegano che invece tutto si riduce ad una questione di dare e di avere. Il problema è certamente quello che diceva lei, quello di incastonare questa regola, che pare sia inestirpabile nella natura umana, entro un quadro di norme che sono il contratto sociale su cui tutti noi regoliamo il nostro vivere civile. Quindi credo che le regole del contratto sociale sono il giusto antidoto, sono lo strumento che convoglia in positivo questa pulsione, questo *animal spirit* che, se lasciato libero, andrebbe invece verso derive forse negative.

Per quanto riguarda le giuste osservazioni del Presidente, non sta a me dissertare sulla proponibilità di un processo di liberalizzazione e sulla sua sostenibilità rispetto alla nostra Costituzione. Da modesto apprendista di queste cose, leggendo i testi ed informandomi, non ho la certezza, perché non sono io a poterlo dire, ma credo che sia sostenibile.

Per quanto riguarda il rapporto di convenienza, è chiaro che potremmo definire l'Inail, in termini imprenditoriali, una *holding* in cui convivono diversi *core business*: quello assicurativo, quello rieducativo, quello della prevenzione eccetera, ma credo che lo scorporo di questa *holding* sia un fatto di per sé tutto da approfondire. Probabilmente non sarebbe scandaloso né riprovevole il fatto che, ad analisi finita ed effettuata, si possano individuare alcune cose che hanno oggettivamente la caratteristica della liberalizzazione e altre che per loro natura non lo consentono.

Arrivo quindi all'ultimo punto che ritengo molto importante. Dicevo prima - e il Presidente giustamente lo rimarcava - che un sistema a ripartizione puro o quasi puro come quello dell'Inps non si presta ad un processo di liberalizzazione, non fosse altro per il fatto che, avendo un *deficit* come quello che ha, credo che nessuno assumerebbe questo ruolo in termini imprenditoriali, per quanto si possa essere eccentrici. L'Inail però è oggettivamente diverso. È vero - come diceva il Presidente - che coesistono gestioni a ripartizione e gestioni a capitalizzazione, ma l'aspetto positivo è che il *mix* di questi due fenomeni, di queste due modalità, dà un saldo positivo, rende potenzialmente appetibile sul mercato l'intero pacchetto.

Per quanto riguarda la gestione agricola potrà specificare meglio il collega che già diceva che tale gestione andrebbe vista con una lente di

ingrandimento perché il discorso è assolutamente diverso, se si parla di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Ma se esaminiamo il numero degli infortuni, che certamente è molto elevato e fa paura solo a citarlo, dato che si parla di un milione di infortuni sul lavoro, prendendo molto grossolanamente le cifre vediamo che nell'agricoltura - che occupa il 5 per cento della forza lavoro del paese - c'è il 50 per cento del totale degli infortuni; l'altro 50 per cento riguarda il 95 per cento della forza lavoro. Sono tutti fenomeni da vedere un po' da vicino, con una lente di ingrandimento, ma anche con una visione complessiva. La complessità di queste cose sta nel poter usare sia il grandangolo, sia l'obiettivo per la macrofotografia; altrimenti si corre il rischio di focalizzare l'albero, ma di perdere di vista la foresta, o viceversa. Questa è la complessità, anche politica, che è vostro compito risolvere.

PRESIDENTE. L'azione di regresso va vista anche sotto un profilo particolare perché ha la funzione di promuovere la prevenzione. Si sa, da studi anche remoti, che l'assicurazione della responsabilità civile auto ha determinato un aumento di incidenti negli anni passati: ci sono studi, analisi economiche del diritto che dimostrano che l'assicurazione riduce l'attenzione, è una cosa automatica. Allora, questa forma di azione di regresso aveva proprio la funzione di promuovere la prevenzione, di cui tutti parliamo molto bene, per cui la sua ispirazione di fondo potrebbe anche essere conservata, sia pure con qualche modifica.

Per quanto riguarda il complesso problema di cui ho parlato prima, ripreso dal dottor Fadda, non ritengo che sia una cosa sconveniente scorporare un settore dall'altro. Dico soltanto che ai fini del lavoro che fa, l'Antitrust, che deve valutare se una certa struttura è un'impresa oppure no, non può operare una sorta di frazionamento sostenendo che, se si prendesse una parte della struttura, essa costituirebbe un'impresa, mentre, se si considerasse tutta la struttura, forse non lo sarebbe. Lei, dottor Fadda, ha dato una risposta molto corretta dicendo che si tratta di un insieme di più cose che hanno delle connotazioni diverse, ma anche che, se ho ben compreso, la valutazione se sia impresa o no ai fini della disciplina dell'applicazione del diritto sulla concorrenza deve riguardare l'insieme, perché non è possibile scorporare a questo specifico fine le singole parti.

FADDA. Signor Presidente, io avrei detto esattamente il contrario e cioè che, una volta effettuata questa possibile, ma non so quanto praticabile, opera di scorporo dei diversi *assets* della *holding* impresa, è probabile, non so quanto possibile, o viceversa, che si possano individuare dei filoni di attività che hanno caratteristiche coerenti alla liberalizzazione e altri che non le hanno. Ma questo ragionamento si può fare a fine percorso, altrimenti si corre il rischio di compiere una scelta aprioristica.

VECCHIETTI. Quando all'inizio parlavo delle conseguenze che l'azione della segnalazione sul monopolio aveva avuto e citavo il patto sociale e il collegato alla legge finanziaria, in qualche maniera questo

accenno ricordava, forse implicitamente, quei punti che l'onorevole Dui-lio prima sottolineava, nel senso che il vero problema sicuramente è quello di una visione dell'Inail che finora ha confuso molto, per la circostanza di avere un'unica gestione, l'andamento dei singoli settori. Quindi, senza riuscire a fare emergere tale andamento, non essendovi gestioni separate, si determinava un certo modo di considerare questo tipo di assicurazione. Invece ora che ci sono degli indicatori - che, ad esempio, dimostrano che il terziario tutto sommato, tra premi pagati e prestazioni erogate, ha uno sbilancio di circa il 10 per cento, perché a fronte di circa 2000 miliardi di contribuzione ne esistono circa 1800 spesi per prestazioni - potrebbe essere considerata in una nuova luce questa esigenza di giungere a gestioni separate - così come prevede il collegato ordinamentale - determinando una maggiore trasparenza. Si potrebbe forse pensare a un ruolo dell'Istituto che non è quello classico dell'ente che ha la funzione di repressione, che ha la funzione di ricondurre all'obbligo assicurativo tutti i lavoratori dipendenti e autonomi, bensì dell'ente che svolge anche una funzione di impulso, se vogliamo di tipo culturale, per veicolare meglio le nuove normative legate alla prevenzione. Ciò in armonia con il diffondersi di nuove tecnologie che, da un lato, riducono anche i rischi e quindi possono far prevalere la funzione dell'ente verso la prevenzione, verso l'assistenza che potrebbe essere quanto mai utile, ad esempio, se pensiamo ad alcune realtà della piccola e media impresa che, proprio per questioni di dimensione, sono forse meno pronte ad adeguarsi rispetto a realtà aziendali più complesse, più articolate o che hanno una maggiore attenzione al cambiamento in atto.

Di conseguenza, questo potrebbe rappresentare sicuramente un valore aggiunto nel ruolo dell'Inail e forse anche svilupparsi in un momento in cui il mercato non pone l'Istituto in una posizione di tutela o di monopolio. Differenziare l'offerta e arricchirla potrebbe dunque costituire, per l'Inail, una nuova posizione, di maggior interesse anche per le imprese.

Signor Presidente, vorrei rifarmi proprio a quel discorso sui dirigenti cui lei ha fatto riferimento. Sull'obbligo assicurativo di comprendere la dirigenza non le nascondo che, dal punto di vista concettuale, qualche problema esiste. Non possiamo dimenticare che il contratto dei dirigenti del terziario già prevede una copertura antinfortunistica completa. Voler quindi disporre, sempre in virtù del concetto del rischio ambientale e di alcune sentenze, un obbligo che coinvolge i dirigenti, è decisione che viene vissuta come un prelievo aggiuntivo a fronte di una copertura già garantita. È vero che si tratta di uno dei principi che nella delega e nella revisione del meccanismo antinfortunistico vengono ritenuti importanti, però credo che non venga molto compreso e forse esaspera una situazione di difficoltà nei rapporti, perché in qualche modo riafferma quel principio di scarsa connessione tra esistenza di un rischio reale e obbligo assicurativo che spesso ha ingenerato questo dissenso. In ogni caso, in un documento che invieremo successivamente elencheremo tutti gli elementi di valutazione con maggiore puntualità.

GIACOMIN. Signor Presidente, penso che tra le capacità della politica ci sia non tanto quella di analizzare i dettagli legislativi o la coerenza delle varie norme, quanto quella di intuire il momento di modificare il sistema. Di conseguenza, prima di una reazione del mondo produttivo, la politica dovrebbe sfruttare tale capacità e mettere mano alla materia, anticipando il dibattito o favorendo una sua soluzione.

Capisco il dispiacere dell'onorevole Duilio che si aspettava una *pars construens*, ma anche noi siamo dispiaciuti del fatto che nel collegato ordinamentale non ci sia nulla sull'infortunio *in itinere*, sul diritto di rivalsa o sul discorso del 10 per cento. Certo, oltre a zone di incompletezza ci sono anche alcune novità, anche se, guarda caso, corrispondenti alla nostra denuncia. Per noi, e sul tema non vorremmo essere fraintesi, la prevenzione è fondamentale e forse dovrebbe essere istituito un Ministero a tal fine. Se l'Inail si dedicasse anche solo a questo aspetto, ne saremmo comunque felici, perché in questo modo si risparmierebbe denaro per il futuro. Purtroppo però ci troviamo in un paese che non ragiona sulla prevenzione.

Vediamo possibile una divisione tra settori di operatività dell'Istituto rispetto alla funzione preventiva: quella assicurativa e quella di agenzie immobiliare dell'Inail. D'altronde, con o senza l'occasione del Giubileo, mi sembra che gli investimenti immobiliari in passato non siano stati così redditizi. In base a questo ragionamento, seguendo l'esempio dell'Enel, anche l'Inail potrebbe essere diviso in «fette» di operatività e potrebbe così essere raggiunto l'obiettivo di rivalutare una sua funzione primaria attorno al tema della prevenzione, dell'accompagnamento e della riabilitazione, aspetti che hanno poco a che vedere con il tema dell'assicurazione.

Il Parlamento deve essere forte nello stabilire regole e controlli, ma non certo nel far gestire la cosa pubblica. Non siamo alleati delle assicurazioni *tout court*, ma non dobbiamo dimenticare che esiste un sistema assicurativo blindato, che di fatto comporta l'assicurazione per tutti (penso agli extracomunitari, che non sanno che occorre assicurarsi e talvolta la fanno franca, ai quali capita un incidente e il fondo, pagato da altri, interviene a loro favore). In ogni caso, se fossimo tutti assicurati, bisognerebbe blindarlo ancor di più, ma non penso che lo Stato debba governare ciò che non riesce a regolare con le sue norme: sia più severo con queste e controlli maggiormente la situazione!

In relazione alla questione delle categorie più o meno infortunate, non capiamo come mai questo tipo di rischio debba ricadere su tutta la platea degli imprenditori. Perché non assumiamo un rischio di base sulla platea degli assicurati e un rischio eccezionale a carico del pubblico, così come è stato fatto nella stessa previdenza per l'agricoltura? Ci può anche essere una fascia di intervento nella parte antinfortunistica non copribile e non coperta a carico dello Stato, ma per evitare che ci siano trasferimenti di depositi fatti da taluni a vantaggio di altri ci deve essere una logica di mutualità corretta da settore a settore.

Sul discorso dei lavoratori autonomi, già in tema di primo ricorso osservammo la differenziazione e la discriminazione e sollevammo dubbi in ordine alla costituzionalità dell'aspetto che riguardava l'autonomo,

inteso come lavoratore in senso molto lato. Tuttavia l'imprenditore è in grado di garantirsi una diversa copertura, pur sapendo che in Italia c'è una certa mobilità tra lavoratori autonomi e dipendenti, e che non sempre tale titolo corrisponde a opulenza o a condizione di vantaggio. In questa situazione, l'autonomo è messo peggio rispetto ad altri e si trova obbligato ad un meccanismo di assicurazione aggiuntiva.

Lei ha parlato di finta capitalizzazione, ma ogni volta che c'è un'utile, così come si sta registrando per il bilancio dell'Inail ...

PRESIDENTE. Veramente, avevo detto mista, non finta.

GIACOMIN. In ogni caso, una situazione così disomogenea non può durare e sarà destinata, essendo difficile da spiegare al mondo dell'impresa e del lavoro, ad essere ingovernabile. Mi auguro che, rispetto al dibattito in essere, la politica riesca ad indicare nuove vie d'uscita. Penso, ad esempio, alla questione della corrispondenza tra rischi effettivi e premi, alla soluzione dell'estensione e al lavoro atipico, quasi un colpo di mano. Se salta questo meccanismo, penso che nessun autorevole Governo riuscirà ad imporre un meccanismo assicurativo spiegando che non è una tassa, per di più anche antipatica. Non vi è infatti correlazione con la situazione reale e l'onere ricade in modo particolare sul mondo delle imprese.

CAPONI. Signor Presidente, per quanto riguarda il problema della gestione del disavanzo, nessuno può negare che c'è, è nella carte: non intendevo negarlo. Ho soltanto constatato che, fino ad oggi, si è semplicemente fatta questa equivalenza: c'è un disavanzo, aumentiamo i contributi, spesso senza scendere, come necessario per poter risolvere a fondo il problema, nei meandri del bilancio e della situazione che esiste in agricoltura. Dico questo per contribuire a cercare di risolvere il problema, perché in questa gestione sono ricompresi sia i lavoratori autonomi sia i datori di lavoro ...

PRESIDENTE. Mi scusi, se la interrompo, ma forse c'è la possibilità di chiarire questo punto. La Commissione anche alla fine di quest'anno farà un'indagine su tutti gli enti previdenziali e se, in questo quadro, la Confagricoltura ha la cortesia di spiegarci e darci una mano per capire ci aiuterebbe molto. I dati di cui disponevamo, e che abbiamo pubblicato nell'ultima relazione, sono infatti preoccupanti per quanto riguarda la gestione dell'agricoltura. Evidentemente noi non abbiamo colto questi «meandri» di cui lei parlava, e sarà bene che magari voi ce li faceste conoscere. Oltre a questa procedura informativa, la Commissione ne conduce un'altra, ogni anno, che riguarda l'andamento di tutti gli enti previdenziali, compreso l'Inail, quindi compresa anche la gestione agricoltura. Ci piacerebbe fare chiarezza su questo punto e vorremmo capire a fondo ciò a cui lei allude, ma che ancora non ha chiarito.

CAPONI. Nella nota che invieremo alla Commissione cercheremo di dare questo nostro modesto contributo per cercare di risolvere il problema riguardante la gestione agricoltura.

Dico solo che si tratta di una gestione complessa, che include in sé i lavoratori autonomi e i datori di lavoro, che comporta e prevede il pagamento di interessi passivi di una certa consistenza per le anticipazioni che sono state effettuate, che prevede notevoli diversità per quanto riguarda l'incidenza degli infortuni nell'ambito del lavoro dipendente e del lavoro autonomo. Ci sono simulazioni fatte dall'Inail che dimostrano come, azzerando il pregresso, addirittura i datori di lavoro paghino contributi in eccedenza. Quindi, c'è tutta una serie di considerazioni che non provengono tanto da noi, ma dall'Inail e che vorremmo sottolineare per cercare di risolvere, per quanto è nelle nostre possibilità, queste problematiche.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 22.

