

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

29.

SEDUTA DI LUNEDÌ 4 NOVEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SABATINO ARACU

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

29.

SEDUTA DI LUNEDÌ 4 NOVEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SABATINO ARACU**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|-------------------|--|-----------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | | |
| Aracu Sabatino, <i>Presidente</i> | 3 | Antonelli Giuseppe, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> | 16 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA. | | Corrente Elio, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> | 17 |
| | | D'Antonangelo Claudio, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> | 17 |
| | | Lucchesi Paolo, <i>Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> | 3, 13, 14 |
| Seguito dell'audizione del presidente e di una delegazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL: | | Pizzinato Antonio (DS-U) | 11, 13 |
| Aracu Sabatino, <i>Presidente</i> | 3, 11, 12, 14, 18 | Ponti Enrico Matteo, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> | 17 |

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SABATINO ARACU**

La seduta comincia alle 15,30.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'audizione del presidente e di una delegazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, il seguito dell'audizione del presidente e di una delegazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL. Ricordo che la prima parte dell'audizione ha avuto luogo il 9 ottobre 2002.

Invito i colleghi presenti, ove lo riteneranno opportuno, a rivolgere eventuali domande e richieste di chiarimento in modo conciso, per consentire la partecipazione alle votazioni imminenti alla Camera dei deputati.

Do la parola al dottor Paolo Lucchesi, ringraziandolo per la sua partecipazione, affinché fornisca le risposte alle domande formulate nella precedente occasione di incontro.

PAOLO LUCCHESI, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL. Ringrazio la Commissione per aver dato seguito all'audizione, in modo particolare il vicepresidente Sabatino Aracu. Vorrei in parte rispondere alle molte domande che ci sono state rivolte dai commissari ed in parte prospettare per titoli, o poco più, l'ambito di una proposta di risanamento dell'istituto. Nella giornata di domani sarò in grado di inviare il testo della mia relazione, supportato da alcuni allegati.

Vengo alle domande poste dai commissari che sono intervenuti, iniziando dagli interventi del senatore Pizzinato e dell'onorevole Duilio che in modo esplicito (altri lo hanno fatto più velatamente) chiedono come siano potuti accadere i fatti sui quali sta indagando la magistratura senza che l'insieme degli organi dell'istituto abbia percepito la situazione. Questa inaccettabile obiezione trova, almeno per noi, risposta nella denominazione stessa « Consiglio di indirizzo e vigilanza » e nella divaricazione tra tale termine e la concretezza dei poteri effettivamente conferiti.

Rimandiamo ad una documentazione specifica circa l'evoluzione normativa successiva, ma si può affermare che dal quadro legislativo discende un ruolo del CIV sostanzialmente di natura politica. Nella logica del modello duale, il CIV non ha alcuna competenza in materia gestionale, anzi vogliamo cogliere l'occasione per evidenziare che la limitazione più significativa, per quanto riguarda il ruolo di indirizzo, consiste nella inesigibilità del rispetto dei suoi indirizzi e deliberazioni.

Sul versante della vigilanza, il CIV deve accertare la coerenza delle azioni poste in essere con la *mission* dell'istituto, con la realizzazione degli obiettivi e degli indirizzi, con la corretta ed economica ge-

stione delle risorse, escludendo però ogni ipotesi di controllo sui singoli provvedimenti.

È giusto che il CIV si assuma la responsabilità di spiegare il motivo per il quale avvengono alcuni fatti e metta a conoscenza il paese e le istituzioni di quanto sta accadendo o è accaduto.

Dopo questa puntualizzazione torno alla domanda posta con grande forza dal senatore Pizzinato: in seguito a quanto ho sinteticamente affermato, posso rispondere che il CIV non è in condizioni di capire quanto avviene sul piano della gestione, in termini di singoli atti, proprio per la totale estraneità ad essa. Tuttavia, nel corso della precedente consiliatura e nell'attuale, il CIV ha più volte richiamato gli organi di gestione al rispetto delle disposizioni in merito alla predisposizione dei piani di investimento a reddito e noi abbiamo fornito precisi indirizzi strategici per le politiche patrimoniali, in quanto abbiamo ritenuto che rientrassero nell'esercizio del nostro ruolo di indirizzo politico, emanando al riguardo apposite direttive, soprattutto in due delibere, una del 17 luglio 2000 e l'altra dell'11 febbraio 2002.

Cosa diversa vale per quanto riguarda gli organi di gestione. Nell'istituto vige una regolamentazione deliberata dal consiglio di amministrazione in conseguenza della legislazione primaria (il decreto legislativo n. 479 del 1994), che è stata portata a conoscenza dei ministeri vigilanti senza ricevere alcuna osservazione ed alcun rilievo.

Secondo quanto stabilito dalla normativa regolamentare interna, il consiglio di amministrazione approva annualmente i piani di impiego dei fondi disponibili, nonché i piani annuali di investimento e disinvestimento. La competenza ad individuare le procedure contrattuali, autorizzare le spese e adottare tutti gli atti connessi all'esecuzione dei contratti, in applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, è affidata ai dirigenti.

Rimane l'interrogativo sul perché solo oggi vengano sollevati dubbi sulla razionalità della deliberazione del consiglio

d'amministrazione, per la quale quest'organo è chiamato a deliberare su spese e iniziative di varia natura, per importi di alcune migliaia di euro, e deleghi al direttore generale e alla dirigenza apicale la decisione su singole voci per molte decine di milioni di euro.

Al presidente Amoruso, che giustamente ci chiede se si è pensato di agire immediatamente attraverso procedure limpide e trasparenti in modo da addvenire ad una nuova fase di investimenti, mi preme precisare che il precedente CIV ha affrontato le problematiche connesse alle procedure per gli acquisti immobiliari e l'attuale CIV, in sede di esame del piano di impiego dei fondi, ha dedicato attenzione ai fini istituzionali con la delibera n. 29 del 2002 ed ha nuovamente affrontato tali problematiche segnalando la necessità di una revisione delle procedure che, confermando le garanzie di trasparenza ed organicità, correli gli spazi di discrezionalità a valutazioni oggettive, tenendo conto, tra l'altro, dell'esigenza di coinvolgere gli organismi territoriali, di ricondurre presso le strutture regionali funzioni di natura tecnica e amministrativa, di ancorare la valutazione delle offerte presentate ad una metodologia predefinita, trasparente ed esplicita.

Analogo approfondimento è in fase istruttoria presso la competente commissione CIV per consentire a breve l'emanazione di specifiche direttive anche rispetto alle procedure di acquisto degli immobili a reddito.

Non conosciamo invece, per totale assenza di informazione, se il commissario o il nuovo responsabile della direzione centrale patrimonio abbiano apportato modifiche alla prassi finora seguita o al regolamento che tengano presente quanto accaduto e quanto rilevato dalla stessa commissione d'inchiesta interministeriale. L'audizione prevista presso questa Commissione per domani consentirà certamente di ottenere le notizie necessarie in proposito.

L'onorevole Duilio ci ha chiamati in causa, domandandoci legittimamente: « Poiché il CIV è organismo di indirizzo e

vigilanza, quali sono le misure (riferite al sistema delle procedure di controllo) che possono essere adottate affinché tali vicende non si ripetano?».

Rispondo sia sul piano formale sia sostanziale.

Sul piano formale l'istituto ha tenuto conto in modo ineccepibile della normativa vigente in materia (mi riferisco al decreto legislativo n. 286 del 1999), ed ha attuato un sistema di controlli interni fondato sulla separazione di controllo e gestione. Nell'ambito di tale sistema si collocano il controllo di gestione — esercitato a livello nazionale da ciascuna struttura centrale per quanto di competenza e complessivamente dalla direzione centrale programmazione — rispetto al quale il consiglio di amministrazione verifica trimestralmente lo stato di realizzazione degli obiettivi prefissati, trasmettendo al riguardo al Consiglio di indirizzo e vigilanza una specifica relazione sull'andamento produttivo e sui profili finanziari; il controllo strategico, volto a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico; a supporto di tale attività il CIV e il presidente dell'istituto si avvalgono delle analisi svolte dal nucleo di valutazione e controllo strategico.

Per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, vi sono due direzioni centrali, ragioneria e ispettorato, che svolgono, nell'ambito delle rispettive competenze, il controllo di regolarità amministrativa e contabile (che consente la verifica della documentazione a sostegno dei provvedimenti adottati), mentre l'organo competente ad effettuare tale controllo è il collegio dei sindaci.

Sul piano sostanziale questo, che appare un sistema completo e organico, evidenzia invece vuoti e incapacità di valutazione che ne inficiano la validità in più parti. Ho già accennato come nel rapporto tra CIV e organi di gestione l'inesigibilità della funzione di indirizzo riduca la por-

tata della vigilanza a pura verifica di inattuazione, senza alcun vincolo o sanzione.

Sul piano della gestione, la mancata introduzione operativa della contabilità analitica non solo impedisce un autentico ed efficace controllo di gestione, ma finisce per svilire la stessa programmazione budgetaria. Infine, in molte procedure, tra cui quelle sul delicato terreno degli investimenti immobiliari, era consentita una discrezionalità eccessivamente ampia.

Il professor Antonelli, intervenendo nell'audizione del 9 ottobre scorso, ha affermato che l'istituto si trova in condizioni di criticità da un decennio e così il senatore Pizzinato ha avanzato l'ipotesi di un possibile legame con «l'uscita delle parti sociali dalla gestione e dalla responsabilità della presidenza».

Sono convinto che tale supposizione non abbia reale fondamento. Infatti, sul fronte degli episodi di corruzione, purtroppo, si sono verificati prima e dopo l'ultima riforma ordinamentale; sul fronte delle criticità finanziarie le cause fondamentali risalgono più indietro nel tempo, ma è vero che nell'ultimo decennio gli effetti negativi hanno accentuato la loro incidenza, anche perché aggravati da ulteriori condizionamenti: basti citare la cartolarizzazione degli immobili.

Condivido la riflessione critica dell'onorevole Duilio secondo cui «sarebbe come credere che, per evitare che succedano certi fatti, si debba eliminare a monte la possibilità di disporre di risorse che possono essere investite».

Sottolineo che il suddetto paradosso non è stato certamente seguito dal CIV che, per la parte di competenza — in quanto preoccupato degli andamenti economico-finanziari e, in particolare, della situazione delle riserve tecniche — ha approvato obiettivi strategici tesi fra l'altro alla «ottimizzazione degli investimenti patrimoniali» (da ultimo la deliberazione n. 27 del 1° luglio 2002).

L'istituto non può rimanere paralizzato perché è in corso un intervento della magistratura. Esso deve poter riprendere i propri investimenti, rivedendo le proce-

dure e predisponendo un sistema rigoroso di controlli analitici e generali, sapendo che la corruzione, come fatto individuale ed episodico, non è eliminabile in assoluto, ma può essere resa così improbabile da ricondursi ad anomalia sporadica. Attualmente siamo bloccati e questo comporta un duplice danno: il consolidarsi di un atteggiamento di paura e l'aggravarsi della situazione finanziaria con l'accumulo di residui passivi.

Condividendo ancora l'opinione (dell'onorevole Duilio) che spetta agli organi di un ente, compreso il CIV, assumersi la responsabilità di spiegare il motivo per il quale avvengono alcuni fatti, cercherò di raggruppare le richieste di chiarimento rivolteci secondo quella ripartizione che abbiamo usato nel documento approvato dal CIV a metà settembre e che, nonostante il tempestivo invio, per completezza abbiamo inserito negli odierni allegati. Iniziamo dalle criticità strutturali, che in quanto tali sono di precipua competenza del CIV. In ordine alle criticità di natura finanziaria, le cause dell'attuale situazione sono note, le abbiamo più volte indicate e per limitarci alle principali cito la questione agricoltura, che inevitabilmente ha prodotto e continua a produrre un debito anche per la inspiegabile diversità con la quale si è affrontata in INPS rispetto all'INAIL l'epocale e rapida trasformazione del nostro paese da realtà agricola a realtà post-industriale.

In INPS l'onere è stato addossato alla solidarietà generale, cioè alla fiscalità, in INAIL al rapporto tra le gestioni, col risultato di avere adesso un debito non onorabile dell'agricoltura e un credito inesigibile della ex gestione industria di ben 43 mila miliardi di lire. Continuando in tale direzione si finisce però per considerare reali entità divenute ormai solo virtuali.

I molteplici vincoli imposti dalla legislazione sono poi assolutamente inconcepibili, se applicati ad un istituto come l'INAIL, poiché gli impediscono di rispettare le regole basilari proprie di una assicurazione. Cito soltanto la tesoreria

infruttifera e il limite di giacenza, con la conseguente crescita dei residui attivi.

Altra questione è l'impossibilità di avere una efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie sia mobiliari che immobiliari; cito poi gli investimenti *ex lege* senza alcun legame alla *mission* e con scarsissima redditività, nonché le cartolarizzazioni. Vi abbiamo già detto che l'effetto congiunto di questi fattori determinerà, nel 2008-2009, il punto di rottura, con l'inevitabile passaggio da un sistema misto con capitalizzazione parziale ad un sistema a ripartizione pura. Si può evitare questa deriva? Molto difficilmente. Si può correggere? Sì, intervenendo subito con adeguate misure e quindi valutando se convenga mantenere l'attuale sistema con qualche aggiustamento, oppure pilotarlo — onde ridurre i rischi connessi — verso la ripartizione.

Ancora una volta l'INAIL dovrà dare il consueto contributo ai problemi inerenti i vincoli sia del patto di stabilità che del debito pubblico, ma come organo dell'INAIL abbiamo il dovere di denunciare la situazione di criticità. Non sempre la gestione se n'è preoccupata, prima e ancor più adesso. È l'atteggiamento classico originato dalla miopia di chi non vede il punto di rottura solo perché giungerà oltre il proprio mandato.

Per quanto riguarda l'articolazione della ex gestione industria in 4 gestioni l'istituto è in ritardo nell'attuazione organica della norma e nella capacità di valutare gli andamenti differenziati e le previsioni di ciascuna delle gestioni.

Come ha rilevato l'onorevole Duilio, l'articolazione indubbiamente rende più problematica la solidarietà intersettoriale. Quale realtà stia dietro questi rapporti tra le varie gestioni l'abbiamo appena detto e costituisce un motivo in più per affrontare il nodo dell'agricoltura. Infatti, lasciare andare le cose avvicina il momento nel quale uno o più settori si rifiuteranno di dare assistenza ad altri che non si impegnano a realizzare l'equilibrio della propria gestione.

Sul funzionamento dell'istituto la vicenda della migrazione, cioè la sostitu-

zione delle procedure informatiche con altre nuove, ha assunto un carattere emblematico dei limiti della programmazione ma anche dell'importanza di avere rapporti positivi tra i vari organi.

Le cause sono logicamente molteplici; cito le due più rilevanti: l'aver concepito la migrazione come un fatto tecnico (ed invece era, eminentemente, una scelta organizzativa) e la frammentazione degli appalti imposti dall'AIPA, che ha accentuato le caratteristiche di verticalizzazione dell'istituto. Abbiamo raccolto un'ampia documentazione sugli innumerevoli interventi del CIV che coprono tutte le fasi di questa vicenda e sono molteplici le delibere che il CIV ha assunto.

Si è dovuto purtroppo constatare che, malgrado le direttive del CIV e le iniziative messe in campo per riportare a normalità la situazione, permangono ancora nell'ente significativi problemi organizzativi ed una oggettiva difficoltà a poter disporre, in tempi brevi, di *report* sull'andamento produttivo e di monitoraggi concernenti il completamento del processo di migrazione ed il recupero del pesante arretrato.

Facendo attenzione soprattutto ai problemi di medio e lungo termine, non abbiamo tuttavia distolto l'attenzione dalla costante valutazione sul funzionamento dell'istituto.

Ancora oggi constatiamo tempi esasperatamente lunghi nel recupero dei livelli di funzionalità preesistenti e neppure i quattro mesi di gestione commissariale, che avrebbe dovuto rivolgersi in special modo agli «aspetti di carattere immediato» e gestionale, hanno saputo imporre un passo più rapido.

Nelle situazioni difficili, ogni struttura, a maggiore ragione se complessa, richiede una direzione di alto profilo, capace di coinvolgere con scelte chiare, in grado anche di stimolare le migliori potenzialità esistenti.

Non ci sembra che vadano in questa direzione troppe cose dell'attuale gestione. Cito il sostanziale congelamento di gran parte dell'attività corrente; il taglio quasi indiscriminato sulle spese non obbligatorie (senza selezione però, al punto che viene

ridotta perfino la formazione); la chiusura dell'istituto su se stesso con l'impedimento ad essere presente a tutti gli appuntamenti convegnistici e seminari internazionali, anche quelli che riguardano la realtà previdenziale; il quasi totale blocco degli investimenti immobiliari, tranne poche eccezioni scelte senza indicarne i criteri generali che ne motivino la deroga.

Questo quadro globalmente inadeguato viene aggravato dalla precarietà degli incarichi della dirigenza generale, in parte inevitabile, ma anche ricercata. I contratti individuali che sono scaduti il 31 dicembre del 2001 sono stati prorogati dal precedente consiglio di amministrazione di nove mesi, poi alla loro scadenza (il 30 settembre ultimo scorso) sono stati stipulati per nove mesi fino al 31 luglio del prossimo anno; ma, solo 25 giorni dopo, alcuni di essi sono stati di nuovo modificati quanto agli incarichi, contribuendo a trasmettere ulteriori incertezze e confusione all'interno dell'istituto. Questa delibera il CIV l'ha valutata negativamente dal punto di vista dei contenuti e del metodo.

Sul piano dei contenuti, sarebbe occorso un intervento completo ed organico e, invece, ci si è limitati ad una parziale ristrutturazione della direzione centrale, fra l'altro, ininfluente verso le criticità funzionali. Ogni modifica organizzativa dovrebbe essere rivolta a rafforzare la *mission* ed invece si sono eliminate le due direzioni centrali della prevenzione e della riabilitazione, le quali erano sorte dopo il decreto legislativo n. 38 del 2000, che adesso sono assorbite da due direzioni tradizionali del vecchio istituto e relegate a due progetti. La nuova e più qualificata funzione sociale dell'INAIL e l'adeguamento alla riforma del titolo V della Costituzione richiederebbero un modello organizzativo a decentramento forte, cioè con trasferimento effettivo di poteri operativi al territorio, ed invece si continua ad accentrare tutto e si declassano, con motivazioni solo dimensionali, tre regioni (Basilicata, Molise ed Umbria).

Dal punto di vista del metodo, la decisione è intervenuta in un clima aziendale di emergenza operativa che continua a

condizionare la normalizzazione nel processo produttivo e il recupero della qualità del servizio, contravvenendo così a direttive del CIV che, invece, indicavano la necessità di non procedere ad innovazioni, se non dopo avere superato queste criticità. Malgrado l'incidenza strategica di un modello organizzativo, si è evitato ogni rapporto con il CIV e non si è tenuto conto dei suoi indirizzi. Il confronto con le organizzazioni sindacali interne ha tentato, senza riuscirci, un puro rispetto formale delle norme contrattuali, ha escluso ogni possibilità di contrattazione di merito e ha determinato quindi una rottura delle relazioni sindacali, con conseguente stato di agitazione non solo nella direzione centrale ma anche sul territorio, in quanto al momento del confronto la delibera era già stata firmata.

Stanno avvenendo, secondo noi, troppe cose che si prestano ad essere lette come rischi per l'istituto. Può essere casuale, può non esserci un disegno preordinato, ma il dubbio, avanzato dal presidente Amoruso, che ci si trovi di fronte ad un fallimento voluto — che porta a chissà quali scenari e prospettive — assume con il passare dei giorni qualche fondamento.

Sempre al presidente Amoruso che, riprendendo una considerazione dell'onorevole Duilio, chiede del personale, mi sento di rispondere nella seguente maniera articolata. All'inizio l'istituto ha saputo reagire bene all'impatto delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 38 del 2000, attuando quasi tutti gli adempimenti previsti dalla nuova normativa. Successivamente l'insieme dei dipendenti, dimostrando grande senso di responsabilità ed anche abnegazione, ha retto alle criticità funzionali e perfino al disorientamento ingenerato dall'intervento della magistratura. I limiti mostrati dall'istituto possono chiamare in causa la dirigenza, in special modo quella di vertice, ma affermarlo equivarrebbe a trovare un facile capro espiatorio. Mi sembra più corretto dichiarare che molteplici sono le ragioni, interne ed esterne, di cui solo alcune, neppure le più incidenti, potevano ritenersi evitabili. Troppi sono stati i condizionamenti

esterni, insufficiente l'attenzione posta al consolidamento del ruolo sociale dell'INAIL da parte dei Governi e delle stesse parti sociali, davvero singolari gli avvenimenti esterni accaduti. Per tutte queste ragioni, mi sembra più corretto parlare di una specie di corresponsabilità *in solidum*. Farei una eccezione — questa sì severa — su coloro che all'interno, a tutti i livelli, non hanno mai creduto alla riforma dell'istituto, hanno costituito, più o meno deliberatamente, una specie di zavorra, hanno sempre lavorato nell'ottica di un soggetto puramente assicurativo. Questa presenza — minoritaria fortunatamente — non solo non è scomparsa, ma oggi cerca di approfittare di questa fase incerta per rimettere le lancette indietro di alcuni anni. Credo che sia una miopia che trova fondamento nel proprio tornaconto e non certo nell'interesse dell'istituto, di tutta la sua utenza e, quindi, della collettività.

Concludo questa prima parte — quella preponderante dell'audizione — rispondendo al presidente Amoruso sul *call center* unico INPS-INAIL, sul quale, d'altra parte, ho già espresso un primo giudizio nell'audizione del 3 luglio. Secondo noi una simile struttura presuppone un progetto organizzativo che però, allo stato attuale, non esiste. Quindi è molto probabile che questa soluzione non comporti né razionalizzazione né riduzione di costi. In questo momento, l'attenzione doveva essere rivolta prima di tutto ai problemi interni e, nel rapporto con l'INPS, al miglioramento degli accordi esistenti, del tutto insoddisfacenti per l'INAIL.

Sarebbe stato meglio regolarizzare la situazione rispetto agli appalti precedenti costituendo *call center* separati per giungere, in un secondo momento, anche ad una unificazione fondata su nuovi e soddisfacenti accordi, su sinergie più qualificate e diffuse e su un condiviso progetto organizzativo. Ancora una volta, sbagliando, lo si considera un puro fatto tecnologico.

Vorrei ora affrontare la seconda parte della mia relazione dedicata ad un progetto sull'INAIL. La scelta di fondo del CIV

è stata quella di dedicarsi ai problemi di medio e lungo periodo che hanno un vero e proprio carattere strutturale.

Siamo incoraggiati dal presidente Amoruso quando afferma che si tratta di una competenza specifica del CIV, il quale ha il dovere di assolverla utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione ed aggiunge che « studi e ricerche debbano costituire il primo strumento che chiunque, Stato ed enti previdenziali, devono utilizzare per la conoscenza e la soluzione dei problemi ».

In questa parte finale della nostra consiliatura siamo, inoltre, in perfetta sintonia con l'onorevole Duilio che ci ha invitato a drammatizzare pubblicamente la vicenda perché la funzione di un organismo istituzionale è quella di mettere opportunamente a conoscenza il paese e le istituzioni di quanto sta accadendo.

Ha ragione anche l'onorevole Treu: la situazione è « di rilevanza nazionale » e il confronto che noi del CIV chiediamo « indica una serie di titoli che rappresentano la riforma complessiva del sistema di assicurazione in questo settore ».

Alla domanda posta dall'onorevole Treu, cioè se riteniamo realistico che ciò si possa fare e a che punto è l'elaborazione, e se il confronto col Parlamento sia in questo momento possibile potremmo rispondere che non siamo noi il soggetto che deve decidere; tuttavia, ci siamo chiesti se la nostra proposta sia realistica. Alla innegabile difficoltà e complessità si può obiettare che lasciare le cose come sono, cioè in una deriva già in essere, conduce inevitabilmente e in pochi anni al punto di rottura che costringerà ad assumere decisioni più dolorose. Si stanno consumando le ultime residue possibilità per impedirlo; i processi è sempre meglio governarli che subirli.

Sul piano dell'elaborazione non si è certamente agli inizi. Il CIV, infatti, ha proceduto ad un'attenta analisi della situazione ed all'individuazione, per ciascun macroproblema, di linee tendenziali di superamento che possono essere affinate ulteriormente e nelle quali i singoli valori possono essere assunti con entità differen-

ziata — singola o in rapporto con gli altri — secondo le disponibilità, le scelte, le priorità da concordare.

Prendiamo atto che non sarà possibile affrontare un problema di questa natura contestualmente al dibattito sul disegno di legge finanziaria; constatiamo, inoltre, che ci apprestiamo a fornire un nuovo concreto contributo alle esigenze finanziarie generali del paese, attraverso la seconda cartolarizzazione. Dopo questo ulteriore depauperamento, però, è indispensabile che la situazione venga presa in considerazione e si apra un confronto con la finalità di concordare un progetto capace di delineare risposte adeguate alle criticità strutturali.

Questo è il senso dell'iniziativa pubblica che intendiamo realizzare nell'ultima settimana di novembre secondo una scaletta che anticipiamo, anche per non limitarci ad una pura audizione di denuncia delle incongruenze, ma anche facendoci carico di individuare un quadro di proposte che si articola su tre punti, il primo dei quali riguarda il risanamento finanziario. Nel breve periodo, cioè già all'inizio del 2003 si dovrebbe, nel rapporto tra Stato ed INAIL, sbloccare la giacenza infruttifera in tesoreria, superare il vincolo del limite di giacenza, causa dei residui attivi, confermare i 700 miliardi di lire a favore della gestione agricoltura, realizzare un accordo coi ministeri sugli investimenti *ex lege* che garantisca una redditività congrua e preveda procedure idonee ad impedire il formarsi di residui passivi.

All'interno dell'INAIL, è necessario concordare con le associazioni agricole le misure necessarie a dare equilibrio alla gestione, realizzare l'articolazione dell'ex gestione industria nelle quattro gestioni partendo dalla ridefinizione attuariale delle tariffe e dei premi, dotarsi di un modello previsionale di medio — lungo periodo sull'andamento dell'istituto e delle singole e più importanti gestioni, completando il modello econometrico predisposto dal comitato scientifico; inoltre, occorre far rientrare, come riserve tecniche, anche il patrimonio immobiliare a fini istituzionali, quello esistente e i futuri investimenti

(come nel caso di un'assicurazione privata). Nel corso del prossimo anno, e quindi per calcolarne i primi effetti già nel 2004, nel rapporto tra Stato ed INAIL bisognerebbe dare una soluzione alle contribuzioni ex ENPI ed ex ENAOLI, predisporre un piano di risanamento di lungo periodo del debito agricolo che salvaguardi almeno la parte in sorte capitale e ne stabilisca tempi e modalità; all'interno dell'istituto, è necessario affrontare la revisione delle basi tecniche stabilendo una periodicità massima per il loro aggiornamento, predisporre una proposta che riaffermi il carattere solidaristico dell'istituto (rivedendone le modalità, cioè tenendo conto dei mutamenti profondi del mondo del lavoro e dei vincoli imposti dal progetto di risanamento del debito attuariale), rivedere gli accordi con l'INPS, in particolare quelli sul pagamento unificato e quello sulla riscossione in agricoltura.

La seconda parte della nostra proposta concerne il ruolo sociale dell'INAIL.

Il prossimo anno dovrebbe essere dedicato a consolidare la riforma introdotta dal decreto legislativo n. 38 del 2000, di concerto con i ministeri vigilanti, col Ministero della salute e con la Conferenza unificata Stato - regioni, in modo da costituire un quadro di riferimento che garantisca unicità di trattamenti, pur nell'articolazione nel sistema sanitario regionale. In questo quadro, è importante individuare per l'istituto un ruolo specifico ed esclusivo in una logica di razionalizzazione e di specializzazione, stabilire preventivamente che il soggetto pubblico è responsabile di funzioni sanitarie chiaramente individuate, prevedere rapporti reciproci tra sistema sanitario regionale ed INAIL, con regolari procedure amministrative e contabili; inoltre, si dovrebbe rendere coerenti con queste impostazioni gli investimenti *ex lege*, stabilendo per essi un legame con i fini istituzionali dell'istituto diretto o almeno indiretto, rendere credibile una riscrittura del testo unico del 1965, ormai perfino contraddittorio, anticipandone alcune modificazioni quali la generalizzazione della tutela nell'ambito

del lavoro dipendente, la riforma dell'istituto del regresso, nuove modalità di risoluzione del contenzioso tariffario.

Riguardo alla prevenzione, occorre dare carattere strutturale agli incentivi, soprattutto per la piccola e media realtà produttiva, anche rivedendone le attuali regolamentazioni e realizzare 2 o 3 centri di ricerca multidisciplinare col coinvolgimento delle facoltà scientifiche universitarie e gli istituti di medicina del lavoro aventi lo scopo di monitorare i mutamenti del tessuto produttivo.

Vorrei ora affrontare il tema del funzionamento dell'istituto. In questa fase di transizione, fino alla nomina dei nuovi organi di gestione, ritengo opportuno stabilire i compiti affidati alla gestione commissariale, onde evitare condizionamenti per la prossima consiliatura, superare la precarietà oggi esistente nominando prima possibile gli organi di gestione (magari dando priorità alla figura del direttore generale), rivolgere tutta l'attenzione al definitivo superamento delle criticità collegate alla migrazione, predisporre un bilancio preventivo 2003 che consenta di superare le anomalie e le inefficienze del conto consuntivo 2001 e delle recenti variazioni di bilancio e che preveda la realizzazione degli indirizzi generali e delle indicazioni inerenti le prime attuazioni di questo progetto. È necessario dare vita ad una struttura di monitoraggio quasi in tempi reali sull'andamento del processo produttivo, articolata territorialmente.

Dopo la nomina degli organi di gestione per la successiva consiliatura, bisogna rinnovare profondamente il modello organizzativo, partendo dalla proposta formulata dal comitato scientifico, con una maggiore organicità e definendolo in ragione dell'adeguamento alla nuova fisionomia dell'istituto e ad un effettivo trasferimento di competenza al territorio. Sarà necessario introdurre la contabilità analitica, rivedere il sistema di programmazione budgetaria, dare affidabilità al controllo di gestione e riorganizzare l'insieme della strutturazione dei controlli, migliorare la parte informativa e informatica, dare vita ad un programma, con indicazioni di obiettivi e

scadenze sulle sinergie attuabili con gli altri istituti previdenziali, definire l'ambito della gestione diretta e quello delle possibili esternalizzazioni, escludendo funzioni e servizi costituenti il *core business* dell'istituto.

Questo, in linea di massima, è lo scenario che proporremo alla prossima iniziativa pubblica.

Su di esso vorremmo chiamare a pronunciarsi rappresentanze del Parlamento, del Governo e delle parti sociali nella speranza di concordare una sede e dei soggetti che possano approfondire i singoli aspetti e il loro insieme.

È uno sforzo che ormai si rende necessario pur con tutte le mediazioni e le duttilità richieste dalla situazione generale nella quale collocare quella specifica dell'istituto.

PRESIDENTE. Passiamo ora alle eventuali domande o richieste di chiarimento.

ANTONIO PIZZINATO. Innanzitutto mi rammarico perché unico componente della Commissione, in questa parte finale dell'audizione è il sottoscritto, arrivato — chiedo venia — con qualche minuto di ritardo, poiché sembra che l'Alitalia stia diventando come l'INAIL dal punto di vista della puntualità...

Ho cercato di seguire con attenzione quanto ci esponeva il presidente Lucchesi. Sono profondamente convinto di un aspetto che egli sottolineava con forza, e cioè dell'esigenza di ridefinire i bilanci in modo analitico, unitamente ai criteri di controllo e vigilanza.

Convengo che non sia competenza del CIV verificare concretamente se le singole delibere, nella loro attuazione, siano state effettuate con regolarità o meno. Però c'è un dato — e mi permetterò di insistere, non chiedendo le risposte oggi ai rappresentanti del CIV qui presenti, ma chiedendole domani al commissario e al ministro vigilante — che ho già avuto occasione di sottolineare.

A proposito degli investimenti dell'INAIL si tenne una discussione parlamentare molto tesa, alla luce del fatto che

vi erano state delle intercettazioni ambientali su decisione della magistratura. Io ero uno dei soggetti coinvolti nella vicenda e mi opponevo a certi investimenti che si proponeva di finanziare. Emersero, dalle intercettazioni suddette, conversazioni a proposito della possibilità di far passare una certa delibera una volta trovato il modo di zittirmi. La stampa riprese la questione. Stiamo parlando, quindi, di fatti di cui non si occupavano unicamente la magistratura e gli organi di polizia giudiziaria, ma che erano stati anche oggetto di dibattito parlamentare.

Tra i rischi che si indicavano in quella fase di discussione vi erano, fra gli altri, anche aspetti sui quali sta indagando attualmente la magistratura. Chiederemo chiarimenti in proposito al ministro competente.

Pare peraltro evidente l'incongruenza di quanto avvenuto: mi riferisco all'idea di utilizzare, dal punto di vista turistico, una ex azienda al fine di costituire un centro per fedeli, giunti in Italia in occasione del Giubileo. Mi sembra del tutto fuori logica. Vorrei invece porre una domanda, esplicita già nelle ultime ipotesi formulate dal presidente del CIV, che io desidererei rendere ancora più chiara, se possibile.

Se ho ben capito, dopo l'intervento della magistratura, e le dimissioni del presidente Billia, si è proceduto alla nomina del commissario, poi a quella del vicecommissario. Non si è dato luogo, invece, alla nomina del direttore generale. Il dato che emerge è il seguente: si può, discutendo in un consiglio di amministrazione, si chiami esso FIAT — per parlare di una questione di cui si è parlato negli ultimi mesi — oppure abbia altra denominazione, dibattere su chi debba ricoprire l'incarico di presidente o amministratore delegato ma è difficile che non si nomini direttamente il direttore generale, a meno che non si voglia mettere in condizione un istituto di non funzionare.

Ho capito bene nell'interpretare la richiesta del CIV nel senso di ottenere l'immediata nomina del direttore generale?

Per quanto riguarda gli altri aspetti, ho già spiegato di non essere favorevole ad un ritorno al passato nell'amministrazione dell'istituto. Se di cambiamento di regole si vuole parlare, resti comunque ferma la distinzione tra le funzioni del CIV, che deve essere soggetto competente « di istituto » e non una struttura di tutto il sistema previdenziale e assicurativo, perché allora questo eserciterebbe tutt'altra funzione rispetto a quella assegnatagli, con uno snaturamento di tutto l'impianto. Occorre dunque rivedere modalità, regole, funzionamenti, trasparenza.

A me sembra tuttavia un altro l'aspetto cui nelle prossime 72 ore dovremmo dare una risposta urgente. Decida il ministro competente i tempi degli organi amministrativi ma non si attenda sulla nomina del direttore.

In secondo luogo, credo vi sia un problema relativo ai trattamenti economici e normativi ed al loro funzionamento. Sono stato anche io qualche giorno in azienda, e l'assenza del responsabile protratta per un certo periodo non comporta certamente l'interruzione delle funzioni produttive.

So bene che la produzione in una fabbrica è diversa da quella di un istituto. Ma le cadenze dei processi — comportino produzione di pezzi meccanici o compimento di pratiche — debbono essere rispettate. E questo è il punto più urgente.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al presidente Lucchesi, intendo intervenire brevemente per porre qualche quesito al presidente del CIV, proprio in ragione della sua funzione. Ho fatto parte nella passata legislatura di questa Commissione — in qualità di segretario — e ricordo il grave incidente occorso all'allora presidente Billia. Mi sembra di capire che esso (chiedo conferma al CIV) potrebbe avere in qualche modo provocato anche delle disfunzioni, determinando una situazione anomala. Vorrei sapere se, in relazione a tale situazione, il CIV provvede a denunciarla alle autorità competenti. Si tratta di un aspetto che non mi è chiaro.

Dico di più: in queste condizioni anormale — se tali erano — come fu possibile portare avanti costosi progetti verticistici (quali il modello organizzativo e quello econometrico) mentre bisognava ancora compiere la migrazione connessa alla riprogettazione del sistema informatico?

Ho sentito parlare dei problemi dell'agricoltura. Come mai, soltanto ora che siamo quasi al termine del mandato del CIV, si dipinge un quadro di criticità nel funzionamento dell'ente, che va dalla rilevanza del debito relativo alla gestione dell'agricoltura, alla scarsa redditività degli investimenti, alla carenza delle riserve tecniche ed al conseguente consolidamento di un disavanzo finanziario territoriale? Se il CIV c'era in questi anni, dove era? Perdonatemi, se dico ciò.

Una situazione così preoccupante certamente nasce da lontano, ma andava denunciata con la massima sollecitudine da parte del CIV, il cui presidente, mi consenta, mi sembra che oggi voglia imputarla alla dirigenza generale, incolpandola di immobilismo e di accumulo di lavoro arretrato.

Perché, inoltre, di fronte alle descritte carenze strutturali (soprattutto finanziarie e patrimoniali) l'organo di vigilanza si è irretito su questioni quali i costosi e discutibili progetti dei nuovi modelli organizzativo ed econometrico? Mi auguro che sia stata letta la relazione del comitato scientifico sul modello organizzativo; finora esso è costato più di un miliardo di vecchie lire. Si è al corrente che la direzione controllo e organizzazione lo ritiene privo di valore aggiunto e che l'Avvocatura generale lo reputa legalmente incompatibile con lo *status* di ente pubblico dell'INAIL? È stata letta la relazione del comitato scientifico sul modello econometrico, che sarebbe costato ben due miliardi e mezzo di vecchie lire, se (e devo dire la verità) il commissario straordinario — credo io, a ragion veduta — non ne avesse bloccata la terza fase (pari a oltre il 50 per cento del costo)?

Oggi si lamenta un arroccamento commissariale. Potrebbe anche essere così. Ma non le sembra che il CIV abbia finora

remato contro l'obiettivo del necessario equilibrio tra organi dell'ente, fino all'ingerenza in aspetti di pura e semplice gestione operativa (vedi ad esempio lo studio sul disavanzo finanziario attuariale)?

Prego, presidente Lucchesi.

PAOLO LUCCHESI, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Senatore Pizzinato, lei si riferisce agli investimenti per il Giubileo. Essi di per sé non hanno coinvolto questa consiliatura, fermo restando che c'è comunque continuità tra vecchia e nuova consiliatura. Non saprei cosa dire rispetto al dibattito che c'è stato in Parlamento su questi investimenti che non hanno riguardato solo il nostro istituto ma anche altre realtà.

ANTONIO PIZZINATO. La discussione in Parlamento è intervenuta in quanto era stato presentato un emendamento (poi modificato) che proponeva che vi fossero degli stanziamenti dell'INAIL destinati a certe opere. Attraverso le intercettazioni telefoniche si scoprì poi che la discussione riguardava l'atteggiamento avuto dai parlamentari su quell'emendamento.

PAOLO LUCCHESI, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. C'è da tener conto che l'istituto per un certo periodo ridusse i propri investimenti immobiliari, creando dei residui passivi che furono anche pesantemente criticati dai ministeri vigilanti e dalla Corte dei conti, in quanto indice di non buona amministrazione. Sulla base di questo, forse ai tempi degli investimenti per il Giubileo si pensò di utilizzare queste risorse dell'istituto, sulla base d'altra parte di accordi con le realtà territoriali istituzionali. Non si trattava cioè di investimenti inventati dall'INAIL. Almeno da quanto abbiamo appreso noi *ex post*, a cose fatte (noi ci siamo insediati nel settembre del 1999), si trattava di investimenti da consegnare chiavi in mano il 31 dicembre di quell'anno. È quindi chiaro che essi erano stati deliberati ed attuati precedentemente. D'altra

parte anche noi abbiamo letto le critiche degli organi vigilanti. Perciò abbiamo ripreso l'attività relativa agli investimenti *ex lege* e a quelli a fini istituzionali. È chiaro però che non competeva a noi verificare le procedure attuative di queste scelte che — da un punto di vista strategico — sono invece assolutamente necessarie, in quanto rientrano nelle regole di un istituto assicuratore.

È vero, noi siamo per un incarico definitivo al direttore generale. C'è già un direttore generale (persona capace, che conosce molto bene l'istituto), ma svolge il compito solo a titolo di facente funzioni, in quanto il vero e proprio direttore generale non è stato nominato. Noi siamo convinti che in questa situazione transitoria, caratterizzata da forte precarietà, sia sbagliato avere un elemento di precarietà anche relativamente al capo per eccellenza della fase strettamente operativa demandata all'alta dirigenza. Pensiamo che un direttore generale con incarico a tempo più lungo offrirebbe maggiori garanzie di certezza e sarebbe in grado di svolgere in modo più efficace il coordinamento dell'alta dirigenza, che oggi invece si trova frastornata da questa situazione di passaggio.

Quanto al cambiamento delle regole ed al funzionamento del modello duale si sfonda una porta aperta. In tutte le audizioni — compresa quella del 3 luglio — abbiamo detto che siamo convinti che questo modello abbia bisogno di correzioni, in quanto ha già mostrato nel corso di due consiliature troppe inefficienze. Quando si constatano delle inefficienze, normalmente si ritiene opportuno intervenire a correggerle. Purtroppo, la delega conferita al precedente Governo non è stata esercitata e anche quella in atto corre il medesimo rischio. Sarebbe sbagliato arrivare alla scadenza di tutti gli organi di gestione, indirizzo e vigilanza e confermare per la terza consiliatura l'attuale ordinamento, con i limiti che esso ha evidenziato.

Al vicepresidente Aracu vorrei rispondere che l'incidente del presidente Billia ha provocato delle disfunzioni, poiché si

tratta di un dirigente pubblico di notevole capacità, dimostrata nei precedenti incarichi e nella prima fase della sua presidenza: a lui va imputata positivamente una parte del merito del decreto legislativo n.38, così come la formula di concertazione che portò all'individuazione di contenuti del decreto e all'accelerazione della sua emanazione. In poco più di un anno si è varato il decreto e, addirittura, buona parte dei regolamenti attuativi (fatto eccezionale per il nostro paese). Abbiamo denunciato la situazione informalmente, perché ufficialmente non abbiamo il compito di verificare le condizioni fisiche di una persona, che non credo rientri nei compiti di nessun organo.

PRESIDENTE. Mi scusi, la mia domanda non verteva sulle condizioni fisiche del presidente, ma sulla situazione di mal-funzionamento dell'INAIL; certo, possiamo ipotizzare fosse dovuta a quella causa...

PAOLO LUCCHESI, Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL. L'abbiamo denunciata. Ho accompagnato il presidente Billia ad un'audizione presso la Commissione, durante la quale ci siamo presentati con posizioni differenziate e denunciando atteggiamenti diversi. Abbiamo informato tutte le istituzioni, i ministeri vigilanti e la Commissione sulla necessità di varare un piano straordinario, perché le criticità che si erano evidenziate all'interno dell'istituto esigevano di concentrare l'attenzione soltanto su di esse. Abbiamo imposto un piano che fissava indirizzi precisi, concordandolo con l'alta dirigenza e con il consiglio d'amministrazione, con l'obiettivo del superamento delle criticità, in modo da impedire, anche al presidente Billia, di varare altre iniziative che potessero distogliere l'attenzione dai problemi.

Fin dall'aprile del 2001 il CIV ha evidenziato le criticità esistenti all'interno dell'istituto e le delibere sono state esaminate anche dai ministeri vigilanti: abbiamo, dunque, fatto presente la situazione che si era determinata. La denuncia del CIV sull'inadeguatezza funzionale del-

l'istituto risale ad un anno e mezzo fa e da allora molte sono state le delibere sulle quali abbiamo chiesto informazioni, indicato o chiesto agli organi di gestione adeguati interventi correttivi.

È senz'altro possibile portare avanti il progetto del modello econometrico in presenza di criticità, perché questi due studi, decisi da tutti gli organi dell'istituto, coinvolgendo il consiglio d'amministrazione, il presidente, il direttore generale ed anche l'alta dirigenza, furono assegnati a due comitati scientifici esterni, per due ragioni: in primo luogo, non vi erano nell'istituto le competenze per una revisione totale del modello organizzativo esistente, e soprattutto esso riguardava cambiamenti di funzione dei soggetti interessati. Per quanto riguarda il modello econometrico, le competenze professionali interne all'istituto sono totalmente assenti, come può dire meglio di me il professor Antonelli. Ricorrere a comitati scientifici formati da professionalità assolutamente indiscutibili - consulenti governativi, ministeriali o delle più grandi istituzioni presenti nel paese che si interessano di questa materia - purtroppo presenta dei costi. All'interno dell'istituto, ripeto, queste professionalità non erano rintracciabili. Poiché giudico tale scelta un investimento, come nel caso di ogni investimento bisogna avere la capacità di stimare un rapporto tra costi e benefici: mentre il costo è certo ed è puntuale, il beneficio si protrae nel tempo con il miglioramento dell'azione dell'istituto. Non c'è dubbio che l'attuale modello organizzativo dell'istituto è inadeguato; come si studia nelle premesse di qualsiasi libro sull'organizzazione, quando cambia la *mission* dell'istituto e quando si attua una modifica costituzionale che verte sul sistema federale, non si può pensare che permanga nell'istituto il medesimo modello organizzativo, che è efficace e funzionale alla realizzazione della *mission*.

È noto a tutti coloro che hanno intenzione di mettere al centro il miglioramento dell'azione dell'istituto che una parte della responsabilità dell'attuale situazione di criticità funzionale dipende dall'inadeguatezza di tale modello; certo, chi vuole

difendere la propria posizione probabilmente non ha questo atteggiamento. Ciò vale per il modello organizzativo ma anche per quello econometrico perché, finalmente, si doterebbe il nostro istituto di un modello previsionale — che l'INAIL non ha mai avuto — che rispetta la sua particolare specificità: il rischio infortuni e quello connesso alle malattie professionali.

Chi ci assicura che una parte delle criticità di carattere finanziario, che hanno assunto questa rilevanza strutturale, non dipendano anche dal fatto che l'istituto non ha avuto un modello previsionale, tale da poter correggere, man mano che si evidenziavano, i limiti della gestione? Il nostro istituto, che svolge compiti di natura assicurativa, deve stabilire una programmazione di medio-lungo periodo e non può vivere alla giornata; in caso contrario, si producono le conseguenze che abbiamo davanti agli occhi.

A chi afferma che solo ora parliamo delle criticità della gestione agricoltura, rispondo che le abbiamo denunciate sin dall'inizio: un documento risalente alla primavera 2000, prodotto congiuntamente dal CIV e dal consiglio d'amministrazione, analizza le criticità strutturali di ordine finanziario che già allora erano presentate in modo drammatico. Procedendo nel tempo, non abbiamo fatto altro che aggiornare l'elaborazione compiuta nella primavera 2000 e che abbiamo sottoposto per conoscenza a tutte le istituzioni, inviata a tutte le Commissioni parlamentari di Camera e Senato, questa compresa, interessate direttamente o indirettamente ai problemi finanziari dell'istituto. Purtroppo, non abbiamo ricevuto attenzione da parte di nessuno: un conto è denunciare una situazione e rimanere senza risposta, altro conto è attribuire le responsabilità di aver aperto gli occhi solo oggi, quando purtroppo li avevamo aperti sin dall'inizio, ma non siamo stati assolutamente ascoltati. Diamo la colpa alla dirigenza generale?

No: questo è un punto su cui sono intervenuto, nel fornire chiarimenti ad alcuni commissari — se non erro addirittura al presidente Amoruso — nel corso della precedente audizione. Invece, siamo

noi che escludiamo una responsabilità diretta della dirigenza generale, perché in realtà questa situazione — come ho precedentemente sottolineato — è stata cagionata da una serie di concause, molte delle quali dipendono addirittura dall'esterno.

Ho parlato, caso mai, di una corresponsabilità in solido, che chiama tutte le autorità competenti a rispondere: Governo, Parlamento, parti sociali, organi e anche dirigenza. Ma è una responsabilità, appunto, in solido: forse, da parte nostra non si è stati capaci di far capire all'esterno la gravità della situazione, ma l'esterno è stato a sua volta così sordo da non ascoltare i nostri forse flebili — neppure più di tanto, poiché sono state usate parole molto ferme e frequentemente ripetute — lamenti.

Mi sono eventualmente riferito soltanto a qualche responsabilità della dirigenza, che non ha mai creduto al rinnovamento di questo istituto, ma fortunatamente si è trattato di una minoranza: persino in via statistica si può ammettere che, in una grande organizzazione, vi sia una minoranza non consenziente riguardo alle strategie di un ente.

Lamentiamo piuttosto un arroccamento della gestione commissariale, peraltro in parte dimostratasi contraddittoria: parlo di arroccamento perché, mentre l'istituto aveva e avrebbe bisogno di una gestione di alto profilo, quella garantita è — secondo noi — inadeguata e non rispondente ad attese e bisogni dell'istituto stesso.

Dall'altra parte, però, si tratta di una gestione commissariale che addirittura si proporrebbe di promuovere una revisione delle strutture centrale e periferica, ben oltre i tempi della propria presenza, la quale quindi mal si concilia con quanto fino ad ora realizzato.

Si è tentato in tutti i modi, da parte nostra, di intrattenere un rapporto corretto con il commissario, come in precedenza con tutti gli organi di gestione. In proposito, comunico ai membri di questa Commissione che, nel materiale consegnatovi, anetteremo anche l'elenco della documentazione inviata al commissario suddetto, unitamente alle ripetute richieste di

incontro avanzate, sulle quali abbiamo peraltro ottenuto sempre risposte negative. In compenso, invece, quello che era uno dei pregi dell'istituto, la saggia procedura di comunicazione interna, tale per cui tutta la documentazione in tempo reale veniva consegnata ad ogni organo interessato, adesso è stata cancellata.

Rifiutiamo anche l'accusa di ingerenza. Non si tratta infatti di questo: al momento stiamo solo continuando a denunciare un istituto che ha ancora grossi problemi di funzionamento: però lo facciamo solo noi e questo ci meraviglia. Forse lo facciamo proprio noi perché rappresentiamo le parti sociali che sono poi fruitrici del ruolo appunto sociale dell'istituto stesso.

Né rappresenta assolutamente un'ingerenza pensare allo studio sul disavanzo finanziario attuariale, uno dei pilastri della strategia dell'istituto, uno dei problemi drammatici che impediscono la realizzazione piena della strategia dell'ente. Noi rappresentiamo, infatti, l'organo politico di strategia, di indirizzo generale: è nostra precipua competenza intervenire in materia.

Siamo disponibili ad affrontare la questione insieme agli altri; quello che invece non si può accettare è che la gestione pensi che questo sia un suo problema esclusivo. Forse sarebbe opportuno rileggere quanto disposto in proposito dalle norme primarie.

GIUSEPPE ANTONELLI, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Avverto l'assoluta necessità di parlare del modello econometrico, perché ne fui il promotore. Lo caldeggiavo tanto che poi finalmente fu realizzato.

Prima, però, vorrei dire qualcosa a proposito del presidente Billia.

Fin dall'inizio, tre mesi dopo l'incidente, cominciammo a denunciare il problema dell'istituto. Ma le difficoltà erano evidenti. Il presidente Billia, in seguito al trauma riportato, purtroppo si esprimeva in maniera dissennata, anche di fronte alle massime cariche dello Stato, (parlo anche dei Presidenti della Repubblica e della Camera, delle autorità del precedente e

dell'attuale Governo, ed i ministri vigilanti). Dinanzi a questa situazione - di indubbia gravità - mai nessuno prese l'iniziativa di fare qualcosa. E noi, anche in ragione di quanto appena richiamato, eravamo proprio quelli posti nella condizione di non poter fare alcunché. Certe iniziative, del resto, non possono purtroppo essere adottate da un presidente privo di senno. Potevamo però dire - come abbiamo sempre fatto - che taluni interventi necessari non venivano attuati.

In particolare, per quanto riguarda le riserve, devo dire che sin dall'inizio - forse non al primo consiglio cui ho partecipato ma probabilmente, per quanto ricordo, al secondo - dissi che queste, nettamente insufficienti alla copertura dei debiti nei riguardi degli assicurati, dovevano in qualche modo essere integrate. Ma a ciò si opponeva il debito dell'agricoltura, l'aumento eventuale delle tariffe, dei premi che ovviamente le aziende - e forse il paese intero - non avrebbero sopportato. Noi evidenziammo tale situazione, che è stata sempre documentata. Ad ogni controllo di bilancio, verifica e approvazione è stato detto che le riserve erano nettamente carenti, che era necessario intervenire, e che occorreva mettere le mani su certe criticità: i ministeri vigilanti non hanno fatto assolutamente nulla.

Allora decidemmo che forse questo ente aveva bisogno di quel minimo di ricerca che è invece un dramma in Italia, paese in cui nessuno svolge tale attività o, se essa esiste, la si compie veramente a livelli minimi. Il nostro, uno dei tanti istituti di assicurazione del mondo, ha 26 attuari che svolgono il ruolo di ragionieri e manca di uno strumento di previsione di qualsiasi genere. Personalmente, da studioso, in merito al problema in esame mi sono letteralmente messo, a suo tempo, le mani nei capelli.

Oggi abbiamo scoperto che tra otto anni l'INAIL chiuderà. L'abbiamo scoperto solo oggi perché questo CIV ha svolto certi approfondimenti. Ho partecipato, tempo fa, al convegno di Valencia sulle nuove tecnologie per gli enti previdenziali: dell'INAIL non c'era nessuno, a parte me, che

peraltro sono un membro del CIV e non rappresento la struttura tecnica. Ora, per di più, il commissario sta riducendo drasticamente qualunque partecipazione ai convegni internazionali, ciò che invece costituisce la linfa per la tecnologia e il progresso. È in quella sede che si impara che cosa realizzano gli altri paesi, e si confronta il nostro con quelli. Il modello econometrico è quindi uno strumento nato per verificare dove è diretto questo istituto.

Abbiamo scoperto, anno dopo anno, che i sinistri aumentavano, e le forze di lavoro — così come era organizzato il sistema — subivano più sinistri, o perlomeno che il controllo e la prevenzione erano insoddisfacenti; oggi il commissario chiude le direzioni centrali competenti in materia! Ma non scherziamo: questo non si deve fare!

Il modello di previsione è uno strumento eccezionale di verifica, che è costato solo un miliardo: certamente nulla rispetto a quello della Ragioneria generale dello Stato (costato forse 50 miliardi?), che pure non si pone all'alto livello del nostro. Nonostante ciò, oggi lo si blocca proprio nella sua realizzazione definitiva, quella della valutazione dei rischi specifici dell'istituto, necessari per sapere veramente come dovremmo trattare gli assicurati. Ricordo che siamo anche parti sociali, e che non possiamo, in quanto tali, tener presente prima del bene degli assicurati medesimi quello del bilancio pubblico; per noi è prevalente l'interesse dei primi.

In quell'ottica, che si parli male di uno strumento di previsione — prima assente e oggi quasi realizzato — e che si parli poco e male di ricerca all'interno dell'istituto costituisce un fatto, a mio avviso, insopportabile.

ENRICO MATTEO PONTI, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Vorrei svolgere una riflessione. Noi stiamo registrando una grossa paura del nuovo da parte di alcuni. Non è con tale paura che si sviluppa un moderno istituto. C'è una grossa incapacità di ade-

guarsi e di fare adeguare chi è appena arrivato alla volontà espressa dal Parlamento e dalle parti sociali con il decreto legislativo n. 38 del 2000.

Si tratta di una paura che porta a restare ancorati al concetto di un vecchio istituto assicurativo e contribuisce a rompere la filiera funzionale alla quale, tutti insieme, abbiamo portato l'ente. La filiera è: prevenzione, assicurazione, reinserimento, cura e riabilitazione. Se si punta solo ad uno di questi pezzi l'INAIL non esisterà più.

In questo progetto distruttivo si inserisce la dichiarata volontà di buttare alle ortiche Budrio. Si tratta di un grosso centro, che spero un giorno questa Commissione vorrà visitare per vedere cosa l'INAIL, anche a quel livello, è in grado di fare.

Quindi dire che il CIV non ha competenze sul modello econometrico mi sembra sbagliato. Noi abbiamo l'esigenza di capire dove andremo a finire tra qualche anno. Se non si comprende ciò, vuol dire che ci si vuole impedire di fare il nostro mestiere, ed allora qualche dubbio è legittimo. Perciò appare opportuno — come ricordava il presidente Lucchesi — accelerare la nomina del direttore generale nonché del complesso degli organi che possono trarre l'istituto verso il futuro.

ELIO CORRENTE, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Mi sia consentita una sola osservazione. Relativamente alla domanda riferita al presidente Billia, devo dire che difficoltà ce ne sono state e che esistono anche oggi. Però mi sembra che, nonostante le difficoltà, i progetti riferiti all'istituto (penso al risanamento, al riequilibrio di bilancio e ad altro) siano sempre stati concepiti congiuntamente tra CIV, consiglio di amministrazione e presidenza. Le difficoltà possono aver portato a qualche ritardo, ma comunque abbiamo sempre lavorato insieme ad un presidente vero.

CLAUDIO D'ANTONANGELO, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigi-*

lanza dell'INAIL. Anche le mie saranno brevi osservazioni. Mi hanno colpito le domande poste al nostro organo. Da una parte si chiede al CIV di farsi parte attiva, di intervenire e quant'altro, mentre dall'altra si chiede al medesimo organo di non fare programmazione. Frapporre i bastoni tra le ruote del modello economico e di quello organizzativo significa impedire a quest'organo di programmare per il futuro.

Ritengo che ciò sia molto negativo. Il CIV ha la rappresentanza di parti sociali distinte e, per certi aspetti, anche titolari di interessi contrapposti. Tuttavia siamo sempre riusciti a ricondurre ad unità il CIV nelle sue decisioni. Questo assicura che le decisioni provenienti da questo organo sono non di parte ma mediate, quindi di garanzia. Riteniamo che l'ente svolga un ruolo importante; però serve un intervento urgente, in quanto la situazione è alla deriva. Io rappresento gli artigiani e devo far presente che dopo il decreto legislativo n. 38 del 2000, che sembrava aprire uno spiraglio positivo (e voi sapete che in precedenza gli artigiani del nord est avevano condotto contro l'INAIL una battaglia di fuoco), il conflitto sta adesso riaprendosi in varie parti del paese. Per capire l'importanza di un intervento urgente per sanare la situazione dell'istituto, basti considerare che il 50 per cento dell'avanzo economico del 2001 proviene

dalla gestione dell'artigianato. Ciò significa che gli artigiani, i quali già erano in posizione critica, ora lo sono ancora di più. Ribadisco perciò la necessità di un intervento urgente.

PRESIDENTE. Credo che audizioni come questa, in cui si fanno delle domande franche e si ricevono risposte altrettanto chiare, si inseriscano nell'ambito della funzione di vigilanza propria di questa Commissione, e contribuiscano anche ad offrire elementi di chiarezza al Governo e al Parlamento per le decisioni da assumere in vista di un miglior funzionamento dell'apparato. Mi auguro che anche questa audizione possa aver recato un ulteriore contributo in tal senso.

Ringrazio il presidente del CIV, Luchesi, e tutti gli altri ospiti. Nell'augurare loro buon lavoro, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 29 gennaio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO