

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

30.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SABATINO ARACU

INDI

DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

30.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SABATINO ARACU**

INDI

DEL PRESIDENTE **FRANCESCO MARIA AMORUSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Aracu Sabatino, <i>Presidente</i>	3, 9
Aracu Sabatino, <i>Presidente</i>	3	Barbieri Emerenzio (UDC)	9, 10
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.		Duilio Lino (MARGH-U)	13, 17
Audizione del Commissario straordinario, professor Vincenzo Mungari, e dei vice commissari dell'INAIL:		Mungari Vincenzo, <i>Commissario straordinario dell'INAIL</i>	3, 13
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	16, 18	Parlato Antonio, <i>Vice commissario straordinario dell'INAIL</i>	9, 16, 17
		Pizzinato Antonio (DS-U)	10, 11, 13
		Zanetta Valter (FI)	15
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal	
		Commissario straordinario dell'INAIL	19

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SABATINO ARACU**

La seduta comincia alle 8,30.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del Commissario straordinario, professor Vincenzo Mungari, e dei vice commissari 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, l'audizione del Commissario straordinario, professor Vincenzo Mungari, e dei vice commissari dell'INAIL. L'audizione odierna, con la quale si intendono approfondire, in particolare, le questioni attinenti alla gestione del patrimonio immobiliare dell'INAIL, ha lo scopo anche di completare l'audizione del professor Gianni Billia, a suo tempo iniziata, e del dottor Alberigo Ricciotti, che aveva avuto luogo nella seduta del 13 giugno 2002. Senza ombra di dubbio, oggi la situazione è cambiata: il consiglio di amministrazione dell'ente non è più in carica

ed è stato nominato un commissario straordinario, al quale avremo modo di rivolgere le nostre domande. A questo proposito, prego i componenti di questa Commissione di formulare questioni il più possibile concise poiché, ricordo a tutti, alle ore 9,30 riprenderanno i lavori dell'Assemblea alla Camera con votazioni.

Il presidente Amoruso si scusa per la assenza, dovuta ad un ritardo dell'aereo; tuttavia, è probabile che ci raggiungerà prima del termine di questa audizione.

Ringrazio il professor Vincenzo Mungari ed i tre vice commissari straordinari dell'INAIL, nonché il direttore generale, dottor Acconcia, per loro presenza e invito il Commissario straordinario ad esporre la sua relazione.

VINCENZO MUNGARI, Commissario straordinario dell'INAIL. Per venire incontro alle esigenze dei componenti questa Commissione, che saluto cordialmente, ritengo opportuno considerare acquisita la mia relazione, piuttosto vasta e la cui esposizione occuperebbe molto tempo.

PRESIDENTE. La sua relazione è già stata distribuita ai componenti della Commissione e, inoltre, sarà allegata al resoconto stenografico della presente audizione.

VINCENZO MUNGARI, Commissario straordinario dell'INAIL. In tal caso, mi limiterò ad una illustrazione orale, in modo di lasciare ai componenti della Commissione il tempo necessario per formulare le loro domande.

Come premessa generale, desidero affermare che quanto ho letto nei resoconti delle due audizioni che si sono svolte precedentemente francamente mi ha un

po' sorpreso perché vi è stato un gioco di « inventiva » quasi offensivo, con critiche gratuite, falsificazione di dati e attacchi alla gestione commissariale ed al personale, in generale. Nella mia qualità di giurista penso di poter affermare che vi è stata una sorta di « riconvenzionale temeraria », come se si fosse voluto mettere le mani avanti in vista di una eventuale chiamata in causa per mancato esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza, in una situazione nella quale l'istituto è stato al centro di scandali giudiziari. Diciamo la verità su come stanno le cose: dall'agosto del 2000 — mi sembra — vi era stata quasi una *vacatio* dell'organo amministrativo a seguito del grave incidente, e della conseguente malattia, occorso al mio predecessore, professor Gianni Billia. Pertanto, è rimasto in carica un organo praticamente non in condizioni di fronteggiare efficacemente la situazione.

A mio avviso, come abbiamo constatato appena insediati, questo ha determinato una confusione di ruoli, forme di invasione di campo e forzature decisionali che, forse, non sono del tutto estranee alle situazioni che si sono create e che hanno richiamato l'attenzione del giudice penale. Naturalmente, mi riferisco ai provvedimenti adottati il 22 maggio scorso e reiterati, sempre nei confronti delle stesse persone, il primo luglio scorso (cito a memoria, potrei sbagliare la data). L'affermazione che un Commissario straordinario, insediatosi insieme ai tre vice commissari — che sono presenti e che saluto cordialmente — soltanto da tre mesi, o poco più, possa aver provocato una situazione di immobilismo, di paure, sino a parlare quasi di fallimento, a me sembra un controsenso. In verità, questo non mi porta ad aumentare la stima nei confronti dei miei colleghi di vertice dell'istituto. Lo devo affermare perché, in tre mesi, il Commissario straordinario ha fatto quello che poteva e, modestamente, credo non senza una certa efficacia. Sono stato validamente coadiuvato dai tre vice commissari ai quali, recentemente, sono state attribuite funzioni precise per settori delimitati, in modo che si possa raggiungere

una più esatta identità operativa, anche da parte loro, in una prospettiva sinergica che forse, fino adesso, è mancata.

Sono stato nominato quando il disagio era particolarmente avvertito dal personale dell'ente in seguito agli arresti del presidente, di membri del collegio sindacale, del direttore generale e di altri due dirigenti dell'istituto, il direttore centrale del patrimonio e quello della consulenza tecnica ed edilizia, e di altri personaggi di contorno.

Quando siamo entrati in possesso delle nostre cariche straordinarie, animati soltanto dal desiderio di eliminare le sacche di purulenza che si fossero determinate in seno ad un istituto che considero un pilastro storico della previdenza italiana non soltanto per le funzioni assicurative alla base della sua *mission*, ma soprattutto per le funzioni sociali (mi riferisco alla prevenzione, al reinserimento e alla rieducazione), abbiamo trovato una situazione non all'altezza. Ciò in seguito ad uno scoramento che si era giustamente diffuso tra un personale che posso definire con sicurezza (in seguito alle audizioni e consultazioni in cui siamo stati impegnati per lungo tempo, anche per acquisire necessarie informazioni che potessero fornirci un quadro sufficientemente completo della situazione) di altissima professionalità. Il personale ha sempre collaborato con noi, senza soluzione di continuità, rispondendo a tutte le richieste senza alcuna esitazione.

Ho avuto contatti non soltanto con la direzione centrale e periferica, cioè i direttori regionali, e con il personale, ma anche con le organizzazioni sindacali di base, le quali mi hanno segnalato un ricorso eccessivo alla esternalizzazione, all'*outsourcing*, di cui ho potuto constatare la corrispondenza alla realtà. Ci siamo quindi adoperati affinché certe forme eccessive di ricorso all'esterno fossero contenute.

Il primo problema che abbiamo affrontato, al momento dell'insediamento, era relativo al ritardo notevole per l'istituzione del *call center*, rispetto a quanto stabilito dalla Commissione europea; la Commissione aveva previsto circa 60 giorni, affinché si realizzasse la gara su base europea. In precedenza, gli istituti maggiori,

quali l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, avevano assegnato a trattativa privata alla Telecom Italia la gestione del *call center*.

Ho preso contatti con l'allora presidente dell'INPS, Massimo Paci, al quale ho prospettato l'ipotesi di soprassedere a questa gara, che, secondo la tesi allora prevalente, prevedeva la costituzione di un consorzio che divenisse il soggetto promotore della gara. Il consorzio, però, è una struttura che richiede almeno quattro se non sei mesi per la sua formazione ed io sono stato nominato fino al 31 dicembre; inoltre, qualora costituito, il consorzio sarebbe stato destinato a diventare una struttura « pesante », con organi interni quali il consiglio d'amministrazione ed il direttore, destinati a rimanere inoperanti, mentre — come sappiamo — il *call center* opera in via automatica. Proposi a Paci di operare insieme, l'INAIL e l'INPS, possibilmente anche con l'INPDAP, così da far fronte immediatamente all'esigenza attesa dalla Commissione europea. Il giorno dopo ho ricevuto una telefonata da parte di Paci, il quale mi ha ringraziato per la mia indicazione di indire immediatamente una gara insieme, INPS e INAIL, idea che aveva fatto propria, perché era giunta la comunicazione, da parte dell'ufficio del Ministero degli affari esteri, della notifica dell'apertura di una procedura di infrazione contro gli istituti per violazione delle norme del trattato riguardanti il principio di trasparenza e della pubblicità di una gara da realizzare sul mercato unico.

Il recepimento della mia proposta ha consentito agli enti di dimostrare, come abbiamo ben precisato nella lettera diretta al ministero, che erano già stati predisposti i primi passi per bandire la gara su scala europea. Questo è stato il primo problema di cui ci siamo immediatamente occupati e trovo strano che il presidente del CIV non ne parli.

Ancora non sappiamo se siano terminati gli effetti dell'offensiva giudiziaria. A seguito del trasferimento dovuto all'intervento del procuratore generale della Cassazione per ragioni di competenza, di parte dei *dossier* penali aperti dal sostituto procuratore, dottor Woodcock, è stata

aperta un'altra inchiesta a Roma. Credo che vi siano problemi anche a Bari, essendo stato sequestrato un palazzo venduto all'INAIL e locato al comune di Bari; abbiamo fatto opposizione attraverso l'Avvocatura dell'istituto. La situazione è ancora in fase di sviluppo e non appena avremo maggiori conoscenze, nel rispetto del segreto istruttorio, non mancheremo di informare la Commissione.

Secondo me — su questo aspetto avrebbe dovuto soffermarsi il CIV nella sua qualità di detentore del potere di controllo e di vigilanza — si è verificata una scissione di quel binomio di potere e responsabilità che deve essere alla base di qualsiasi organizzazione imprenditoriale, sia pubblica sia privata, il principio anglosassone della *accountability*, di cui sentiamo parlare spesso anche in Italia, che dovrebbe trovare applicazione anche nelle sedi « alte » del potere istituzionale (ne abbiamo sentito parlare anche con riferimento alla magistratura). All'interno dell'ente si era determinato un accentramento di potere in persone che, a norma di statuto, non avevano tale potere e corrispondentemente una deresponsabilizzazione da parte di chi, dovendo poi prendere la decisione, deteneva la responsabilità formale.

Ho verificato subito, nelle audizioni effettuate, che certi poteri erano stati sottratti agli organi competenti (mi riferisco ad esempio alla direzione centrale dell'ispettorato) e accentrati nella figura del direttore generale, come il potere di verifica e di controllo della regolarità amministrativa degli atti e delle procedure in periferia ed il potere di verifica dei comportamenti dei dipendenti dell'istituto. Operando insieme al dottore Acconcia qui presente (l'attuale direttore generale facente funzioni), ho fatto in modo che venisse ricostituito tale potere. Abbiamo anche ritenuto eccessiva la composizione di un organo esterno (il Nuvacost), il nucleo di valutazione strategica e di controllo, che operava con sei esperti esterni ed un interno, non avendo dimostrato incisività ed efficacia nella sua attività. Abbiamo quindi ridotto, corrispondente-

mente ad un'esigenza di contenimento dei costi durante il periodo del commissariamento straordinario, questo organo a due componenti, il professor Francesco Colombi, della facoltà di economia e commercio dell'università di Roma La Sapienza, ed un dirigente, che senza timore di essere smentito posso affermare che gode di unanime stima nell'ambito dell'ente, il dottor Scopetti, che hanno cominciato ad operare intensamente, i quali — come dirò fra poco — sono anche, a seguito della prima riforma che abbiamo intrapreso per rilanciare l'ente, detentori di un *internal auditing* che era sempre mancato, cioè di quel meccanismo di controllo che non riguarda soltanto le procedure e gli atti posti in essere e le decisioni adottate, ma soprattutto il comportamento dei soggetti.

Questo primo sfoltimento del nucleo esterno di valutazione, che doveva e deve restare in una posizione di terzietà, ha creato dei problemi. Il CIV riteneva che si dovesse mantenere questa struttura ma dissi di cambiarla perché era in scadenza e l'ente avrebbe risparmiato circa mezzo miliardo l'anno. L'INAIL fa investimenti per circa il 45 per cento dei fondi disponibili (il 25 per cento per l'edilizia universitaria, il 15 per cento per la sanità, il 15 per cento per il Ministero dell'interno e il resto per opere di pubblica utilità) e si era determinato il meccanismo perverso dell'utilizzo di un contratto di vendita di cosa futura, considerata l'alternativa all'appalto, istituto tipico della pubblica amministrazione: tutto ciò è ammesso ma a patto che siano rispettate le condizioni concordemente e univocamente stabilite dal Consiglio di Stato.

Innanzitutto, l'area prescelta deve essere infungibile (cioè o in quel luogo si può perseguire proficuamente l'interesse pubblico, oppure è giusto prediligere l'appalto al contratto di vendita di cosa futura); inoltre, chi vende deve essere il proprietario, il prezzo va stabilito fin dall'inizio e pagato secondo le procedure interne previste dal regolamento dell'ente solo al termine dei lavori e senza interessi; anzi, se sussiste qualche dubbio sull'affidabilità

del soggetto che costruisce o vende l'immobile, bisogna esigere una cauzione del 10 per cento a garanzia dell'esatto adempimento dell'esecuzione dell'opera.

Quindi, abbiamo sospeso immediatamente le trattative in corso per verificare il rispetto di queste condizioni; del resto, nei colloqui che abbiamo avuto con il magistrato, il dottor Woodcock, abbiamo assunto questo impegno e, nel contempo, lo abbiamo sollecitato, nei limiti consentiti dalle esigenze di giustizia, di fare presto per restituire un clima di normalità alla vita collettiva dell'ente. Il nuovo responsabile del settore patrimonio si è recato a Padova per una grossa operazione ed è stato possibile concludere il contratto con l'imprenditore Ferro alle condizioni stabilite dal Consiglio di Stato, con una redditività del 2,50 per cento, di gran lunga superiore all'1,70 per cento stabilito precedentemente.

Chiaramente, se chiediamo l'1,7 per cento, se i nostri incassi affluiscono al Ministero del tesoro sotto forma di depositi infruttiferi e con la cartolarizzazione (in materia di dismissione l'INAIL registra la migliore *performance*, riconosciuta anche in sede europea), sussiste la possibilità di creare un deficit. Tutto ciò produce un abbassamento ed una svalutazione delle riserve, cioè gli accantonamenti obbligatori che per legge devono far fronte agli impegni contrattualmente assunti per il pagamento degli indennizzi e delle rendite ai lavoratori infortunati: abbiamo fatto presente tale situazione e, naturalmente, abbiamo dovuto operare con l'attuale situazione contabile. Attualmente la revisione dei contratti è quasi ultimata e non è vero che li abbiamo bloccati anche se, probabilmente, c'è stata un'eccessiva enfaticizzazione di questi aspetti extraistituzionali, a scapito della funzione originaria che, poi, si è arricchita con la prevenzione, la sicurezza, la riabilitazione e il reinserimento dei lavoratori infortunati nella vita sociale e lavorativa.

In una recente visita effettuata con il dottor Violante, il direttore centrale addetto al settore riabilitazione e risorse, a Budrio e parlando anche con le organiz-

zazioni sindacali, abbiamo riscontrato l'esigenza di un ampliamento di questo centro di eccellenza, uno dei primi cinque del mondo. Conoscete il caso di Zanardi che, avendo perso in un incidente i due arti inferiori, oggi cammina grazie alle protesi applicate (abbiamo più di 100 ingegneri altamente specializzati proprio in questa materia) ed inoltre siamo stati anche ringraziati da persone che provenivano dall'estero. Speriamo di implementare tale situazione, anche se il proprietario del fondo attiguo, conoscendo il nostro interesse, sta cercando di alzare il prezzo.

Abbiamo ricevuto il plauso delle organizzazioni sindacali e, dopo l'esposizione del sindacalista della CGIL, che temeva che con il blocco del *turn over* non si potesse ampliare il centro ed assumere altre persone, abbiamo risposto che bisognava trovare una soluzione per aggirare tale divieto. Tutto ciò lo ribadii durante il seminario degli avvocati perché Budrio, attualmente grande centro e cuore pulsante dell'attività sociale espletata dall'INAIL, ha già delle filiali (una a Roma e l'altra in fase di costruzione a Lamezia Terme) ed altre sono previste. Ho chiesto agli avvocati dell'ente di valutare se fosse praticabile la soluzione del nuovo istituto della società unipersonale, introdotto recentemente nel codice civile, che lascia integra la responsabilità limitata del soggetto che la costituisce e che permette di attuare tutto ciò senza alcuna privatizzazione.

Qualcuno ha affermato, strumentalmente, che noi intendevamo privatizzare. Ricordo che sono state riprese le trattative che per anni - il dottor Acconcia mi è testimone - si erano svolte con l'ANIA, l'associazione nazionale delle imprese assicuratrici, per cercare di creare sinergie che avessero ricadute in termini di riduzione del fabbisogno tariffario, soprattutto nel settore della responsabilità civile automobilistica che, come sapete, rappresenta un problema scottante. Queste trattative sono state recentemente riprese e quelle che apparivano come reazioni ostative oggi, forse, stanno cedendo. Dedurre

da questo che vogliamo privatizzare l'INAIL o trasformarlo in una società assicuratrice mi sembra non soltanto un controsenso ma anche una esagerazione che dimostra, forse, una mancata o non esatta comprensione dei termini della questione.

Un altro problema che abbiamo ereditato è quello della dirigenza, i cui contratti scadevano il 30 settembre. Abbiamo trovato questa situazione perché il consiglio di amministrazione, nel settembre dell'anno precedente, li aveva prorogati soltanto per un anno. Avendo avuto la possibilità di conoscere l'esistenza di questo ragguardevole patrimonio di competenze e di professionalità interne, naturalmente con le gradualità del caso, in un momento in cui pendevano - e tuttora pendono - le inchieste penali, abbiamo ritenuto che si dovessero rinnovare al massimo per un altro periodo di esercizio di bilancio, cioè per dieci mesi. Perciò, sono stati rinnovati fino al 31 luglio del prossimo anno.

Nello stesso tempo, è scaduto il termine per il rinnovo della carica di direttore generale. Ho sentito dire che il direttore generale facente funzioni crea momenti di stasi, di immobilità e così via. Posso affermare, dal momento che credo sia una realtà, che il dottor Acconcia, non soltanto nell'ambito dell'INAIL ma dell'intero sistema previdenziale, è uno dei personaggi di spicco per la sua dedizione e per la memoria storica dell'evoluzione che la nostra previdenza ha subito, non solo nel campo tecnico ma anche in quello legislativo. In ogni caso, scaduto il termine dell'8 ottobre che, come sapete, era previsto dalla cosiddetta legge sullo *spoils system*, ho ritenuto opportuno confermare il dottor Acconcia nella carica di direttore generale facente funzioni, rinnovare i contratti - lo ripeto - alla dirigenza e lanciare il primo provvedimento di ristrutturazione, naturalmente d'accordo con l'alta dirigenza dell'istituto, perché non ho operato da solo ma insieme al direttore generale ed ai direttori centrali. Abbiamo fatto questo proprio perché nulla restasse come prima, perché si raggiungessero gli obiettivi di maggiore efficienza, di maggiore efficacia,

di produttività e di economicità, tenendo ben presente che la legge n. 88 del 1989 afferma che dall'INAIL devono essere perseguiti i principi di economicità e di imprenditorialità. Abbiamo approvato questo primo provvedimento di ristrutturazione proprio nel periodo compreso tra la prima audizione, nella quale si affermava che non era stato fatto nulla, e la seconda audizione, quando si è affermato che era stato fatto male.

Ricorderò soltanto alcune realizzazioni, poiché nella relazione che ho consegnato alla Commissione tutto è perfettamente spiegato. Innanzitutto, abbiamo enucleato l'avvocatura — sembrerà una iniziativa di minor momento ma tale non è — nel senso che l'abbiamo riportata al di fuori della gerarchia organica, anche per evitare che i pareri *pro veritate* (richiesti ad una avvocatura, peraltro, di eccellenza) seguissero la trafila delle dipendenze gerarchiche, per così dire. Inoltre, dovendo valorizzare quelle che, precedentemente, ho definito funzioni di più recente acquisizione, ma di maggiore spicco e di maggiore rilevanza sociale, come la riabilitazione e il reinserimento di lavoratori infortunati, abbiamo trasformato ed elevato la sovrintendenza medica a struttura direzionale, creando una direzione centrale, nello stesso tempo potenziando la funzione della prevenzione. Si afferma che non abbiamo attuato prevenzione e formazione: l'ho appreso ieri da un comunicato. Per la formazione, quest'anno, abbiamo speso l'equivalente di 8 miliardi di vecchie lire ed abbiamo appena finito di selezionare 60 esperti in materia di analisi organizzative. Questi signori sono stati selezionati da una impresa esterna e, tra poco, inizieranno a frequentare un nuovo corso, presso Villa Lemmi: il presidente del CIV dovrebbe saperne di più, perché è quasi settimanalmente in contatto con quella sede. Al termine del corso potremo contare su altri 60 esperti in materia di analisi. Abbiamo speso 8 miliardi in ragione di 800 mila lire a testa, tenuto conto della platea organica: non è poco!

Per quanto riguarda la prevenzione abbiamo stanziato ed erogato 450 miliardi

di vecchie lire, soprattutto alle piccole e medie imprese, per effettuare la formazione. Lo abbiamo ricordato, recentemente, in occasione di un convegno svoltosi a Cuneo e di un altro organizzatosi vicino Cagliari, soltanto dieci giorni fa, con la partecipazione di 920 medici, molti dei quali dell'INPS e dell'INPDAP, e di molti cattedratici. Quando ascolto l'affermazione che la situazione è quasi al limite del fallimento mi vengono i brividi, sinceramente. Pensavo ci fosse un maggiore senso di responsabilità. Siamo stati nominati da poco più di tre mesi, incluso il mese di agosto, e non credo che siamo stati con le mani in mano: le nostre presenze in ufficio lo stanno a dimostrare. Non è un fatto da ascrivere a merito di chi sta parlando, perché ci sono tre vice commissari che, d'ora in avanti, daranno sempre più un grande apporto nell'ambito delle attribuzioni che sono state loro assegnate. Purtroppo, alla fine di dicembre terminerà anche il nostro mandato.

Questo progetto ha riscosso l'unanime consenso da parte di tutta la direzione dell'ente, sia centrale sia periferica. Tuttavia, a causa di qualche spostamento dalla direzione centrale ad una direzione periferica, alcuni hanno ritenuto di aver subito una *deminutio*. È stato spiegato loro che non si è trattato affatto di questo e che alcune persone sono state spostate da determinati settori, particolarmente interessati dall'inchiesta penale, in base ad un criterio obiettivo, e cioè la necessità di effettuare una rotazione dei « numeri 2 » affinché fossero meglio e più proficuamente collocati in altri settori, fermo restando che nel tempo, naturalmente, potranno tornare a svolgere le loro mansioni precedenti e, forse, con maggiore efficacia.

Abbiamo conferito un incarico ad un vicedirettore generale, affinché se ne occupasse personalmente, per il settore informatico, settore delicatissimo su cui abbiamo ragione di ritenere che la magistratura stia indagando. È stato dato corso ad una migrazione a 360 gradi — così è stata definita, tecnicamente — delle procedure informatiche e informative. Ciò ha determinato, naturalmente, alcuni ritardi per

l'adattamento necessario alle nuove procedure. Tale è la situazione che abbiamo trovato, e l'abbiamo trovata con ritardo.

Quando ci siamo insediati, il 9 luglio, siamo stati informati che il nuovo sistema doveva entrare a regime nel mese di marzo, mentre ciò è avvenuto alla fine di settembre; ora è necessario apportarvi alcune correzioni e verificarne la validità. Abbiamo perciò deciso, concordemente con i vice commissari, di dar luogo ad una commissione di indagine conoscitiva per verificare se sia stato realizzato bene il lavoro relativo all'introduzione delle nuove tecnologie di *e-government* per dare maggiore flessibilità operativa ed accelerazione dei flussi decisionali, aiutandoci a sopprimere alle situazione di *fading*, di obsolescenza delle strutture operative. Il nostro obiettivo è arrivare ad una progressiva aziendalizzazione dell'INAIL, così come previsto nel DPEF e nel disegno di legge finanziaria di quest'anno.

Vorrei aggiungere che, quando abbiamo assunto la carica, abbiamo notato che la direzione aveva giustamente posto l'accento sull'avvenuta *mutatio in progress* della cultura aziendale, evolvendo da una cultura limitata della funzione assicurativa — pagamento di indennizzi e di rendite — ad una cultura che afferiva alla tutela globale dell'infortunato, del lavoratore e ad una tutela costituzionale, basata cioè su due articoli della Costituzione, il 32 riguardante la tutela della salute, ed il 38, il quale prevede che nei casi di infortunio il lavoratore debba avere i mezzi necessari per far fronte alle proprie esigenze.

Questa è la grande differenza tra la struttura assicurativa privata e quella pubblica. Fortunatamente la Corte di giustizia europea ha mantenuto ferma, malgrado i principi di economicità ed imprenditorialità, la natura pubblicistica dell'INAIL, in quanto servirà a sottrarre l'istituto dall'applicazione di talune normative limitanti, come quelle riguardanti gli aiuti di Stato o quelle in materia di concorrenza. È stato riaffermato che l'INAIL è un istituto pubblico, perché esercita funzioni pubbliche, perché non vi è proporzione tra i premi e le prestazioni indennitarie o

riabilitative, perché esiste il principio dell'automaticità, per cui, anche se il rapporto di lavoro non fosse dichiarato dal datore di lavoro o anche nel caso che sia stato dichiarato e non fossero pagati i contributi, qualora si verificasse un infortunio l'ente dovrebbe intervenire con i pagamenti.

Questi penso siano gli elementi portanti della nuova *mission* pubblica affidata all'ente, come ho già affermato in tutti e tre i convegni che ho precedentemente citato.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Mungari, Commissario straordinario dell'INAIL. Sarà necessario prevedere un'altra seduta così da permettere a tutti di fornire pareri ed approfondire le questioni. In questa seduta intervorranno i membri della Commissione per porre domande, ad alcune delle quali (compatibilmente con il tempo a nostra disposizione) il Commissario straordinario potrà rispondere direttamente oggi. In una prossima seduta sarà possibile ascoltare anche il direttore generale facente funzione ed i vice commissari (*Commenti di un vice commissario dell'INAIL*).

Avvocato, mi scusi, sto presiedendo la Commissione...

ANTONIO PARLATO, Vice commissario dell'INAIL. Mi sembra singolare questo comportamento.

PRESIDENTE. Mi sembra molto singolare il suo di comportamento: è il presidente della Commissione che decide la conduzione dell'audizione ed ho già detto che oggi sarà il Commissario straordinario ad intervenire. Per i vice commissari prevederemo eventualmente una successiva seduta.

Do ora la parola ai colleghi per eventuali domande o richieste di chiarimento.

EMERENZIO BARBIERI. Intendo esordire manifestando un forte rammarico. Ho letto ora il resoconto dell'audizione del presidente Lucchesi, svoltasi ieri. Non ero presente in Commissione durante l'audizione, perché ho scelto di essere in aula

per l'informativa del Governo riguardante il terremoto verificatosi in Molise. Vorrei far presente al collega Aracu che se avessi presieduto io la Commissione avrei spostato la seduta di ieri.

È sbagliato affermare che il paese debba esprimere solidarietà alla popolazione e fissare la seduta di una Commissione bicamerale (tra l'altro riguardante un tema la cui trattazione avremmo facilmente potuto spostare in avanti) in contemporanea all'informativa del Governo. Non a caso oggi i giornali evidenziano che, in aula, all'informativa del Governo sul terremoto erano presenti soltanto 70 deputati, di cui — lo sottolineo per i colleghi della maggioranza — due terzi erano dell'opposizione.

ANTONIO PIZZINATO. È sempre così, salvo per i « pianisti » !

EMERENZIO BARBIERI. Senatore Pizzinato, non parliamo dei « pianisti » perché sta diventando una situazione penosa... Come se i « pianisti » non ci fossero stati quando il centrosinistra era al Governo !

ANTONIO PIZZINATO. Sono tranquillo, anche se avevamo la maggioranza soltanto per cinque voti, non per cinquantata !

EMERENZIO BARBIERI. Senatore, lei può essere tranquillo sul piano personale, ma non certo per quanto riguarda i comportamenti del suo schieramento !

Tornando all'oggetto dell'audizione odierna, vi sarà qualcuno che stabilirà quali affermazioni si avvicinano di più alla verità, se quanto ha detto lei, commissario Mungari, o quanto affermato dal presidente Lucchesi, essendovi discrepanze notevoli. Dopo un anno e mezzo che sono membro di questa Commissione, è la prima volta che ascolto una così radicale divergenza, su tutto, tra il presidente del CIV e l'organo di gestione. Questo problema deve essere affrontato, non tanto per riportare il dibattito sull'utilità dell'esistenza di due organi, ma per capire chi affermi la verità.

Vorrei anche evidenziare che all'esterno non risulta mai positivo per l'istituto — e a maggior ragione per coloro che ne sono amministrati — il fatto che un organo di indirizzo e di vigilanza polemizzi così duramente con l'organo di gestione. Aggiungo che sarebbe stato meglio se la sua relazione scritta ci fosse stata data ieri. Alternerò domande a considerazioni anche perché il presidente Aracu ha detto che potremmo terminare i nostri lavori in un'altra seduta.

La sua relazione scritta è molto interessante, anche se contiene dei punti assolutamente generici. Lei scrive che lo stato di disagio, immediatamente avvertito dal Commissario e preesistente alle contingenti vicende penali, è apparso il frutto di una persistente e diffusa confusione dei ruoli (tale affermazione va precisata perché non si capisce tra chi e per che cosa); inoltre, si caratterizzava per il ritardo nell'adozione di provvedimenti essenziali (quali ?) e l'incompiuta attuazione di normative interne: appare tutto troppo generico per consentirci di capire esattamente di cosa ci stiamo occupando.

Per quanto riguarda i dirigenti generali, vorrei sapere quanti sono e quanto costano, anche per fare paralleli con altri istituti. Oggi la gestione commissariale è strutturata bene perché un Commissario e tre vice commissari rappresentano una sorta di consiglio di amministrazione e, quindi, non ci si può lamentare dell'insufficienza di persone nella gestione dell'istituto. Tuttavia, una gestione commissariale di questo genere ha senso se c'è una ripartizione di compiti e di ruoli tra Commissario e vice commissari, altrimenti non si capisce bene la loro funzione, escludendo che sia quella di fare i passacarte. Nella relazione lei dice che da un po' di tempo sono stati attribuiti ai vice commissari specifici incarichi e deleghe che sarebbe importante conoscere.

Ritengo che abbia fatto bene a nominare un dirigente generale proveniente dall'imprenditoria privata, dotato di specifica professionalità nel campo immobiliare, per occuparsi della gestione e degli investimenti del relativo patrimonio, ma

bisogna evitare ciò che molto spesso fa la RAI, cioè immettere molti dirigenti dall'esterno senza mandare via nessuno: il risultato è che le spese per i dirigenti aumentano in continuazione, cosa che non si verifica nelle aziende private perché, solitamente, quando si assume un nuovo dirigente dall'esterno si licenzia un interno.

Volevo sapere a che punto erano le iniziative del nuovo direttore generale e, lamentando un forte ritardo da parte dei suoi predecessori, l'approvazione del piano di investimenti 2002. Inoltre, credo che il vostro istituto debba chiedersi se sia ancora utile avere degli avvocati interni o non convenga, invece, rinunciare totalmente agli uffici legali, affidandovi, volta per volta, a studi esterni come hanno fatto alcune aziende private.

Per quanto riguarda il nodo strutturale della gestione agricola, nell'audizione di Lucchesi sono rimasto esterrefatto da alcune cifre perché in un atto ufficiale il presidente del CIV afferma che esiste un debito non onorabile dell'agricoltura e un credito inesigibile della ex gestione industria di ben 43 mila miliardi di lire che, tra capitale ed interessi, aumenta di quasi 3 mila miliardi all'anno (vorrei sapere dove è il collegio sindacale che controlla il bilancio). Lo stesso Lucchesi ha scritto che l'effetto congiunto di questi fattori determinerà nel 2008-2009 il punto di rottura, con l'inevitabile passaggio dal sistema misto con capitalizzazione parziale al sistema a ripartizione pura ed ha affermato che sarà molto difficile evitarlo.

Questa situazione è un po' imbarazzante perché si apprende che l'INAIL continua a mettere a bilancio un credito inesigibile di 43 mila miliardi: chi risanerà tutto ciò? Non credo che il Governo e il Parlamento con le prossime leggi finanziarie siano in grado di sistemare questa vicenda. Bisognerebbe che l'attuale gestione dell'INAIL cominciasse ad ipotizzare una sorta di recupero di tale credito. Non voglio dare giudizi sul vostro operato, anche perché è difficile cambiare le cose in tre mesi, ma è convinzione diffusa che l'INAIL non avrà un futuro molto sereno.

ANTONIO PIZZINATO. Desidero muovere da una considerazione del Commissario straordinario Mungari sul ruolo e sulla funzione di istituti come l'INAIL. È merito di questo paese averlo istituito, a partire dal XVIII secolo, attribuendogli un ruolo storico, quello della prevenzione, della sicurezza, del recupero e del reinserimento. Si tratta di funzioni diverse, come il professor Mungari ha ribadito, a fronte, non di chiacchiere, ma di volontà espresse da chi sta al Governo. La Corte di giustizia europea ha ribadito che questa funzione non può che essere assolta dallo Stato. Su questo concordiamo, non è in discussione.

C'è un secondo punto sul quale vorrei essere estremamente chiaro (mi scuso per la sinteticità ma quando si è costretti ad essere sintetici si riesce anche ad essere più precisi). Commissario Mungari, lei ricorderà la tensione, in particolare nei confronti del sottoscritto, durante la discussione della legge finanziaria e degli emendamenti presentati. Eravamo giunti ad uno stato di tensione che non dovrebbe mai sussistere nelle Assemblee in cui si rappresenta la sovranità del popolo, tensione conseguente anche agli interventi della magistratura. Sin dalla prima audizione, ho posto un problema. Non siamo all'ultimo episodio: sono anni che essi si ripetono. Non sono un esperto nella gestione di istituti o imprese ma quando questi fenomeni si ripetono vuol dire che c'è qualche cosa che non funziona. Quindi, diventa indispensabile definire regole trasparenti che consentano, in ogni momento, di verificare e, conseguentemente, di operare. Per questo, non ho dubbi sulla necessità di una separazione dei ruoli tra chi ha il compito di gestire l'istituto e chi ha il compito di indirizzo e di controllo affinché restino distinte le due funzioni, fermo restando che il consiglio di amministrazione, quando non condivide gli indirizzi e le osservazioni di controllo da parte del CIV, ha il dovere di motivare il suo dissenso. Ma deve essere chiaro che la gestione compete al consiglio di amministrazione. Perciò, non ci può essere confusione e non si può pensare di creare CIV

che controllino tutti gli istituti di previdenza. Sono cose distinte: l'istituto di prevenzione e di sicurezza del lavoro ha una funzione propria, che nulla ha a che vedere con quella previdenziale, anche se vi è un intreccio, perché i soggetti sono gli stessi.

Ciò detto, interessa a questa Commissione sapere quali siano le prospettive dell'istituto, affinché possa continuare ad assolvere i suoi compiti, e quali siano le modifiche da apportare nel bilancio, nella gestione e nelle funzioni, a partire da quanto realizzato con la riforma attuata negli anni trascorsi, e non ancora giunta a compimento, sapendo che bisogna aggiungere un'altra. Nella sua sovranità, il popolo ha confermato una modifica costituzionale che prevede un ruolo delle regioni e, conseguentemente, questo istituto vi si dovrà adeguare. Perciò, c'è un adeguamento che deriva dal voto non soltanto di chi rappresenta la sovranità popolare in Parlamento ma anche direttamente dal popolo che, nella sua sovranità, attraverso il *referendum*, lo ha confermato. Conseguentemente, l'istituto deve essere adeguato anche in questo. Si tratta di questioni, a mio parere, essenziali e fondamentali, non per l'istituto, ma per i soggetti che hanno fatto grande questo paese e che continueranno a farlo grande, cioè coloro che lavorano e che hanno creato, prima volontariamente, poi trasformandolo in istituto pubblico, un ente che ha come funzione perseguire il bene del paese. Vorrei che su questo ci fosse chiarezza, diversamente non ci capiamo. È interessata tanta parte del paese quando parliamo della FIAT — tanto per fare un ragionamento paragonabile per dimensioni — ma è un'altra cosa.

Perché le pratiche sono diventate così lunghe? Il soggetto interessato è una persona che vive in una situazione drammatica. Ricordo sempre un episodio che mi sconvolse per settimane. Nel giorno in cui si stava svolgendo la funzione funebre, arrivò l'ufficiale giudiziario per procedere allo sfratto, dimenticando che il decesso era stato conseguenza di una malattia professionale che si chiama amianto. Tre

mesi prima, il lavoratore era stato sospeso dal lavoro. Nessuno si preoccupò di quali fossero le condizioni ma semplicemente dell'esecuzione. Il lavoratore era alla disperazione perché, mentre subiva le conseguenze di una malattia professionale, l'istituto non l'aveva ancora riconosciuta e non arrivavano i soldi. Si trovava in questo dramma, che si manifestava quando, nel momento dell'ultimo addio, c'era chi si preoccupava di cercare la vedova per metterle in mano il certificato. Ricordo che non riuscivo a darmi pace per questo.

Perché l'istituto, invece di accelerare i termini di disbrigo delle pratiche, le ritarda? L'esempio che ho illustrato poc'anzi è un indice di quali siano i drammi di chi si trova in queste condizioni.

Rispetto chi lavora e parto sempre dal presupposto che chi lavora ha ragione e chi lo comanda deve dimostrare, eventualmente, che ha torto. In qualsiasi realtà, sia essa economica, finanziaria o assicurativa, vi possono essere pasticci di proprietà o liti ma è necessario che vi sia chi abbia la funzione di direzione. Domando a lei, e ai vice commissari straordinari, per quale ragione non si sia provveduto a nominare il direttore generale. Quest'ultimo, infatti, diventa un punto di riferimento e non può essere investito di una carica provvisoria. Non so se rendo l'idea: gli azionisti possono litigare ma ci deve essere chi dà la certezza. Penso a chi ha la funzione di assolvere questo ruolo in fretta.

Lei ha fatto un'affermazione che mi ha particolarmente colpito, sostenendo che ora nell'istituto vi è una prospettiva sinergica sinora assente. Ho la « cattiva » abitudine (insegnatami dall'operaio che mi ha addestrato da apprendista, quando ero bambino) di essere sempre presente. Vorrei far presente che nella seduta di ieri il presidente del CIV ha replicato alle domande poste in una precedente audizione, ed era presente una delegazione del consiglio, alcuni componenti della quale hanno usato espressioni dure. Il problema è capire che cosa abbia determinato questo logoramento e questo tipo di rapporti.

Se vi fosse la prospettiva sinergica cui lei si riferisce non si sarebbero verificati

quei fatti. Ho con me i comunicati congiunti delle quattro strutture sindacali confederali e dell'organismo sindacale di base e, conoscendo l'istituto ed anche le organizzazioni sindacali che vi operano, fatico a comprendere la rottura delle relazioni. Sono in grado di capire cosa significhi questa situazione (sono riuscito a ricostruire rapporti unitari con la Confindustria, dopo quanto era successo nel 1984) ed anche che non si giunge a tali situazioni dall'oggi al domani e vorrei sapere che cosa ha condotto a questa rottura, portando le rappresentanze sindacali di base interne all'INAIL a formulare i giudizi riportati nei loro comunicati.

Nella sua relazione, Commissario Mungari, lei ha concluso affermando che opererete per rilanciare l'istituto e che il vostro mandato scade a dicembre. Poiché domani mattina avremo un'audizione con il ministro, lei ritiene che vada rappresentata allo stesso la necessità di ritornare ad una situazione ordinaria all'interno dell'ente a partire da gennaio?

L'istituto di assicurazione non può fare dei calcoli, a meno che metta in discussione la propria natura, che è diversa da quella dell'istituto previdenziale, e quindi non garantendo un trattamento economico a chi ha subito una lesione fisica o, in altri casi, psichica.

Se vi è un deficit di 43 mila miliardi di lire nella parte interessata al settore agricolo, fino ad ora supportata solidarmente dal settore secondario, come si può ristabilire l'equilibrio, sapendo che si è avuta una trasformazione economica tale da rendere impossibile che il settore primario possa assorbire il cinquanta per cento degli occupati?

L'istituto assicurativo per la sicurezza sul lavoro deve riguardare tutti e sulla base delle ultime leggi approvate riguarda i lavoratori dipendenti e autonomi ed anche la sicurezza nell'ambito familiare, domestico. Quali misure servono per ristabilire gli equilibri, sapendo che non possono essere né le imprese né i lavoratori dei settori che attualmente lo fanno a

farsi carico di un settore che ormai conta meno del dieci per cento del totale degli occupati?

VINCENZO MUNGARI, *Commissario straordinario dell'INAIL*. È dal 1967 che perdura questa situazione.

ANTONIO PIZZINATO. Bisogna capire come sia possibile ristabilire un clima di fiducia all'interno dell'istituto.

LINO DUILIO. Credo che nella incresciosa vicenda che sta attraversando l'INAIL non vi sia certamente bisogno di quanto malauguratamente stiamo osservando, cioè a dire di un litigio tra i diversi esponenti di vertice dell'istituto. Una tale situazione mi fa pensare ad un malato che vedesse al proprio capezzale medici ed infermieri che litigano tra di loro, mentre egli è in attesa di un intervento. Penso che se guardando un film osservassimo questa scena, concluderemmo che sarebbe il caso, per i protagonisti, di occuparsi del malato, e di rinviare ad altra occasione i litigi tra di loro.

Personalmente, poi, non attribuisco alla gestione commissariale né poteri, né competenze, né funzioni relative alle questioni di struttura più volte affrontate in questa Commissione, la cui risoluzione è spesso più propria della competenza parlamentare che non della gestione ordinaria, meno che mai commissariale dunque, di un istituto previdenziale.

Ritengo che la funzione di una gestione commissariale sia, tornando alla metafora usata, quella di abbassare la temperatura del malato, fare una diagnosi esatta, individuare le medicine necessarie così da permettere una rapida uscita dall'ospedale, per tornare il prima possibile alla gestione « normale ».

Tutte le questioni di fondo relative all'istituto fanno riferimento ad una gestione normale, che dovrà essere di pertinenza degli organi attualmente previsti istituzionalmente o degli altri che potranno essere istituiti a seguito di innovazioni che si vorranno introdurre (mi riferisco all'esistenza o alla coesistenza del CIV ed altro).

Per tutto quanto ho appena detto, sono interessato alle opinioni di tutti i vice commissari ma non sono molto d'accordo con le affermazioni dell'onorevole Barbieri sui compiti che dovrebbe svolgere l'attuale gestione commissariale, anche per un suo connotato di consistenza pletorica che non ha molti precedenti nella storia di queste fasi straordinarie. Vorrei, in proposito, che almeno in questa sede istituzionale non assistessimo alla manifestazione di opinioni radicalmente diverse tra il Commissario e i vice commissari: se questa diversità ci fosse, sarebbe opportuno che vi metteste d'accordo prima, perché non possiamo porci anche il problema di dirimere eventuali questioni interne alla gestione commissariale, che deve essere la più unitaria possibile.

Come ho già detto, credo che la *mission* commissariale sia quella di « abbassare la febbre », di diagnosticare la malattia, di predisporre, sia pure in una fase transitoria, gli opportuni interventi per consegnare ai futuri organi una situazione sufficientemente chiara. Inoltre, bisogna ricreare un clima aziendale che faccia comprendere che l'istituto era ed è sano, uno dei migliori che esistano in Italia e, forse, in Europa, non solo per quanto accade a Vigoroso di Budrio.

Quanto è accaduto rappresenta un'incresciosa situazione che, purtroppo, ogni tanto si ripete. Di conseguenza, chi oggi ha l'onere e l'onore di guidare l'istituto deve cercare di eliminare questo problema, che produce gravi danni all'immagine dell'INAIL ed arreca nocimento alla pubblica amministrazione più in generale; nello stesso tempo, bisogna essere consapevoli che questo istituto ha davanti a sé una prospettiva che va rilanciata soprattutto ricorrendo alle sue forze sane, che rappresentano l'assoluta maggioranza dell'ente.

Non so come potrà essere attuato tutto ciò. Nell'audizione precedente ho usato l'immagine della « drammatizzazione pubblica », nel senso di mettere in pubblico il bisogno di assicurare all'istituto un destino positivo, non solo con riferimento al clima aziendale ma anche a problematiche più

strutturali, relative alla possibilità o meno di avere in futuro un sicuro equilibrio contabile e di finanziare l'assicurazione contro gli infortuni.

Su tutto ciò devo dire che a mio parere nelle diverse sedi, la nostra compresa, spesso si è un po' retorici — evidentemente uso un *pluralis maiestatis* — perché si discute sempre di quanto l'istituto sia utile socialmente ma poi, quando si affrontano le questioni di fondo che consentano di mantenere i suoi equilibri finanziari, le decisioni sono, più o meno surrettiziamente, assolutamente contraddittorie, per non dire suicide. In alcuni casi si arriva, addirittura, alla conclusione che il finanziamento del sistema di assicurazione con un sistema misto non va bene perché esso ha prodotto storicamente anche degli avanzi di bilancio da cui sono derivati comportamenti delittuosi. Quasi che la presenza di tali comportamenti, insomma, vada combattuta eliminando le ragioni per cui si producono gli avanzi: un sillogismo suicida sul piano istituzionale e quanto meno confuso sul piano mentale.

Anche con riferimento a questo problema degli equilibri finanziari di lungo periodo, per rendere produttiva la drammatizzazione di cui parlavo, sarebbe interessante che proprio nella fase commissariale (più neutra in termini di *pathos* rispetto alla normale dirigenza), paradossalmente si cogliesse l'occasione per ragionare sulla prospettiva.

Ci interessa insomma che questa fase venga vissuta non solo con l'intento di eliminare le distorsioni di altra natura, ma anche e soprattutto per prendere decisioni che in prospettiva possano continuare a garantire la buona salute di un istituto molto importante nella previdenza del nostro paese.

Le considerazioni che attengono alla prospettiva valgono anche per il discorso delle « intersezioni » con gli altri enti: mi riferisco in particolare alla questione del *call center*, evocata sia nell'audizione precedente che, su domanda del presidente Amoroso, già nel luglio scorso, dunque molto prima delle ultime vicende. Già in

quelle diverse occasioni emerse la considerazione secondo la quale il *call center* non è solamente un fatto tecnico ma ha a che fare con una filosofia di incontro del cittadino con la pubblica amministrazione previdenziale. A suo tempo il CIV ebbe modo di dire, inoltre, che dal punto vista funzionale i rapporti con l'INPS non erano dei migliori, per cui, prima di prendere altre decisioni, sarebbe stato bene chiarire preliminarmente tali questioni. Personalmente considero il problema dei rapporti interni al mondo previdenziale di assoluta importanza. Ricordo, in proposito, che, quando nella precedente legislatura venne chiuso lo SCAU, la maggior parte delle competenze e del personale venne trasferita all'INPS. Ora tutti noi possiamo convenire sul fatto che, quando una persona si infortuna in agricoltura, bisogna almeno sapere se sia assicurata: quindi, appare chiaro che l'istituto previdenziale maggiore deve far sapere in qualche modo all'istituto infortuni sul lavoro se il premio di assicurazione sia stato o meno pagato. Ebbene, mi sono tolto la curiosità di andare a verificare, molto tempo dopo, come andassero questi rapporti di informazione tra i due enti: c'era solo da piangere, per usare una espressione un poco colorita!

Mi sono soffermato su questi aspetti perché — tornando alla questione del *call center*, che implica investimenti significativi — c'è una tesi secondo la quale, prima di dare luogo a sincretismi che, magari, producono più problemi di quanti si pensi di risolverne, forse sarebbe il caso di sistemare e di far funzionare bene il proprio *call center*. Dopodiché si procederà, se lo si riterrà opportuno, nell'ambito di un discorso più complessivo, a una intersezione, per così dire, tra INPS e INAIL. Evidentemente, non parteggio né per l'una né per l'altra tesi, perché non è questo il nostro compito. Assumevo solo emblematicamente e simbolicamente tale questione come una tra quelle che sono emerse e rispetto alle quali, come si è visto, vi sono opinioni diverse.

Ora, considerato che, rispetto al CIV, sembrano esistere idee radicalmente dif-

ferenti su tutto, le sarei grato se ci riferisse la sua opinione, non tanto sul *call center* in sé, che mi interessa relativamente, quanto sulla questione più complessiva del futuro dell'istituto, e dei suoi rapporti con l'altro e più grande istituto previdenziale che è l'INPS. Opinione che potrà illustrare a noi ed al ministero vigilante, in vista di una prospettiva da costruire che dovrà essere migliore.

Sulle questioni più di dettaglio mi riservo di intervenire se ci sarà una prossima audizione.

VALTER ZANETTA. Desidero innanzitutto ringraziare il Commissario Mungari per la relazione che ha illustrato. Secondo il mio punto di vista, stante il breve tempo di questa gestione commissariale, la tematica è stata affrontata in modo più che soddisfacente. È indubbio che si affrontino grandi problemi che si trascinano da anni e, perciò, ritengo che una attesa per la loro soluzione attraverso tale gestione sia più che doverosa. Mi sembra che la relazione affronti puntualmente le diverse tematiche. Quindi, torno a ripetere, mi ritengo soddisfatto di quanto è stato affermato. Indubbiamente, il conflitto che nasce, e che è stato evidenziato dalla relazione presentata ieri, lascia alcune perplessità. Tuttavia, credo che questa gestione commissariale si debba anche liberare un po' dal controllo del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Forse — questa considerazione è anche una domanda — è proprio nella stessa natura della gestione commissariale che si possono trovare elementi di distinzione dal Consiglio di indirizzo e vigilanza maggiori rispetto ad un normale consiglio di amministrazione. Mi sembra logico, cioè, che la gestione commissariale abbia una valenza abbastanza distinta anche rispetto al Consiglio di indirizzo e vigilanza. Si tratta, ripeto, di una domanda che pongo ma che mi sembra abbia una sua logica.

Vi è anche un problema di carattere periferico che si pone in questo periodo, citato dall'onorevole Duilio. Abbiamo sul territorio — mi riferisco alla provincia di Verbano-Cusio-Ossola — un avvio di spe-

rimentazione della gestione comune, per alcuni servizi, tra INPS e INAIL. Mi giunge notizia che questa gestione integrata di alcuni aspetti e di alcuni servizi ha subito, di fatto, una sorta di blocco. Senza dilungarmi nel dettaglio, ricordo che questa iniziativa era stata attuata in una nuova provincia, nata soltanto otto anni fa, e che le autorità locali vi avevano puntato molto. Innanzitutto, la gestione avveniva all'interno dello stesso edificio; in secondo luogo, questa integrazione, che ha subito un blocco, era stata rappresentata anche sul territorio. Vorrei alcune risposte su questo. Quello della presenza sul territorio è un problema, ovviamente, di poco rilievo rispetto a quelli che sono stati citati ma è abbastanza emblematico, anche rispetto alle affermazioni dell'onorevole Duilio, il modo di integrare questi due istituti. Su questa sperimentazione le autorità locali e il sindacato avevano puntato molto e ritengo non si debba tornare indietro rispetto a tale impostazione. Desidero una risposta su questo e magari incontrarla in un colloquio personale, con il presidente e con i commissari.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO MARIA AMORUSO

PRESIDENTE. Innanzitutto, ringrazio il vicepresidente Aracu per avermi gentilmente sostituito, anche se questa sostituzione non era prevista. Purtroppo, i ritardi dei voli a volte creano siffatte incongruenze.

Saluto il Commissario straordinario, professor Vincenzo Mungari, e i tre vice commissari straordinari, l'avvocato Parlato, l'onorevole Covre e l'avvocato La Gioia.

Ritengo interessante ascoltare i tre vice commissari straordinari. Infatti, dal momento che tra 20 minuti si svolgeranno le votazioni in Assemblea, abbiamo soltanto questo tempo a disposizione. Perciò, è meglio procedere con tali interventi, in maniera tale che tutte le risposte potranno essere rese più esaurientemente e più completamente nella prossima seduta.

ANTONIO PARLATO, *Vice commissario straordinario dell'INAIL*. Ringrazio molto questa Commissione per la opportunità che ci è stata offerta, perché avvertiamo la straordinaria esigenza di un confronto continuo, permanente ed approfondito con il Parlamento. Sotto questo aspetto, l'INAIL vorrebbe avviare rapporti intensi, in particolare, con questa Commissione ed anche con la Commissione lavoro, perché esistono straordinarie opportunità che, secondo noi, potrebbero essere colte nell'ambito di una riconferma dello straordinario ruolo sociale dell'istituto, articolato in modo tale per cui nessuna assicurazione privata potrebbe mai svolgerlo, sia per quanto riguarda la prevenzione sia per quanto riguarda le prestazioni. Ricordo agli onorevoli parlamentari che noi effettuiamo l'automatismo delle prestazioni, vale dire che erogiamo la prestazione indipendentemente dall'avvenuto pagamento del premio da parte di chi vi sia tenuto. Ci occupiamo inoltre anche del reinserimento dei disabili.

A me dispiace di non essermi inteso a sufficienza, per mia colpa, con il presidente nella precedente fase di questa audizione ma intendevo rappresentare che esistono diversità nella valutazione del Commissario straordinario rispetto a quella dei vice commissari. Questa può essere colta come una opportunità oppure come una occasione conflittuale.

Auspico che si vada in questa direzione, ma debbo sottolineare che la relazione del commissario non è stata precedentemente sottoposta ai vice commissari, altrimenti avremmo potuto arricchirla con contributi personali, che hanno trovato particolare riscontro anche in alcune domande formulate dai commissari.

Per quanto ci riguarda, riteniamo molto pericolosa la conflittualità sindacale ed anche quella con il CIV, e le valutazioni del CIV (non per quanto riguarda il metodo ma sicuramente nel merito) sono assolutamente fondate.

È evidente che una gestione commissariale non può affrontare questioni che hanno radici ben più profonde, ed a tal proposito vorrei rapidamente sottolineare

che la cartolarizzazione non è stata positiva per l'istituto, e forse nemmeno per lo Stato, ma è stata sicuramente positiva per le società veicolo.

Le questioni sollevate dall'onorevole Duilio relativamente alla sinergia sono fondamentali, perché sinergia non significa appiattimento, ma — volendo usare un paradosso — che due più due deve fare inesorabilmente almeno cinque, altrimenti la sinergia diviene un conflitto.

Per quanto riguarda il *call center*, ma anche in merito all'utilizzazione delle reciproche avvocature, esistono grandi perplessità. Infatti la specificità professionale dell'INPS è molto diversa da quella dell'INAIL. Si tratta di realizzare sinergie che rispondano ad una capacità di crescita nel rispetto delle identità di ciascuno.

Per quanto riguarda il bilancio, credo che l'impegno del Commissario, che si sta svolgendo con grande efficacia sul piano del contenimento della spesa, necessiti di essere arricchito anche per quanto riguarda l'incremento delle entrate. Innanzitutto va denunciata l'annosa questione delle giacenze di tesoreria. Somme che ascendono a diverse migliaia di miliardi di lire non sono oggetto né di interessi compensativi né di recuperi in termini di svalutazione netta.

In secondo luogo abbiamo crediti nei riguardi dello Stato, delle regioni e di altri enti, pari a 5.300 miliardi di lire persino per il mancato pagamento di canoni di locazione. Tali questioni debbono essere inquadrare in una visione complessiva. Inoltre, gli investimenti mobiliari sono fermi dal 1997 e la media annuale della giacenza non utilizzata è pari a 300 miliardi. È facile fare il conto di quanto avrebbe potuto essere investito dal 1997 ad oggi.

Si tratta di un insieme di situazioni che potrebbero condurre ad un riequilibrio parziale del deficit attuariale, quello denunciato dal CIV, insieme ad altre politiche, che mi permetto di definire inquadrabili nell'ambito dell'ampliamento dell'ammissione. Abbiamo tutti sofferto intimamente per il terremoto verificatosi in Molise. Ebbene, in quella situazione l'isti-

tuto non copre nessuno: né i bambini, né il corpo non docente, né i docenti, perché il testo unico esclude la copertura del sinistro scolastico tranne il caso in cui sia conseguenza di attività ludiche, sportive, di laboratorio e così via.

LINO DUILIO. In occasione di un precedente terremoto, mi sembra che con un provvedimento legislativo si decise di assimilarli ad infortuni sul lavoro. Chiedo se vi sia memoria di ciò ed eventualmente se l'istituto possa essere parte diligente affinché ciò possa nuovamente verificarsi.

ANTONIO PARLATO, *Vice commissario dell'INAIL*. Ci auguriamo che ciò avvenga.

La scuola è uno degli aspetti derivanti dall'ampliamento all'ammissione. Un altro aspetto riguarda i vigili urbani, i quali non sono coperti a meno che non viaggino sulle motociclette o automobili di servizio. Anche in relazione all'amianto, l'INAIL ha certificato più di 50 mila casi di presenza di amianto; ora è all'attenzione del Parlamento — si tratta di una delle ipotesi sostenute dall'istituto — l'idea di creare un osservatorio per coloro che hanno ricevuto la certificazione, visto che l'insorgenza della malattia può verificarsi anche a distanza di anni.

Per quanto riguarda gli infortuni *in itinere*, l'istituto effettua la prestazione quando si verifica un incidente nel percorso tra il luogo di lavoro ed il luogo di residenza, ma non ha alcuna possibilità di intervenire sulla prevenzione di tali infortuni, che rappresentano il 50 per cento della casistica.

Un'altra osservazione riguarda il pagamento delle rendite. Vi sono casi di ritardi di un anno e vorrei sottolineare come, specie in alcune zone marginali della nostra penisola, dove la famiglia è monoreddito, il ritardo nel pagamento della prestazione all'infortunato assume caratteri di tragedia. Il 25 per cento degli assegni, con le attuali modalità, è sottratto in maniera fraudolenta negli uffici postali e per la loro riemissione l'istituto impiega mesi.

L'ultima questione che vorrei sottolineare riguarda, infine, le conseguenze derivanti dalla riforma del titolo V della Costituzione. È necessario che l'istituto sviluppi le grandi possibilità connesse al necessario incremento, e in taluni casi all'istituzione, dei rapporti con le autonomie locali, in particolare le regioni, ma anche i comuni.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Parlato. Dobbiamo interrompere l'audizione per i concomitanti lavori dell'Assem-

blea della Camera, riservandoci di fissare la prosecuzione della audizione stessa.

La seduta termina alle 10,30.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 28 gennaio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

ALLEGATO

GESTIONE COMMISSARIALE INAIL Un primo Bilancio e Prospettive

1) La Gestione commissariale: il punto di partenza operativo

Il commissariamento degli organi di gestione dell'INAIL è stato disposto, a seguito delle note inchieste giudiziarie, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con un decreto di nomina del Commissario Straordinario, seguito da un decreto riguardante la nomina di tre Vice Commissari, nelle persone dell'On.le Covre, dell'Avv. La Gioia, dell'Avv. Parlato.

Per entrambe le nomine - effettuate in parallelo con la fase conclusiva dei lavori di un'apposita Commissione Ministeriale d'Inchiesta - i due decreti fissano la scadenza della gestione commissariale al 31.12.2002.

Fin dall'insediamento ci si è trovati nella necessità di confrontarsi con l'impegnativo compito di governare un sistema di tutela complesso, come quello dell'assicurazione infortuni, in una situazione d'oggettivo disagio dell'intero apparato operativo.

Tale stato di disagio, certamente preesistente alle contingenti vicende penali come immediatamente avvertito dal Commissario:

- è apparso il frutto di una persistente e diffusa confusione dei ruoli, riconducibile, secondo alcuni, alla situazione determinatasi con l'infortunio del Prof. Billia, dei cui riflessi però non vi è riscontro negli atti degli Organi;
- si caratterizzava per le incertezze circa gli obiettivi da realizzare, il ritardo nell'adozione di provvedimenti essenziali, l'incompiuta attuazione di normative interne nonché d'importanti istituti contrattuali, la preoccupante lievitazione degli impegni di spesa rispetto alle previsioni, con conseguente necessità di variazioni del bilancio 2002;
- era in parte riconducibile alla precaria posizione dei dirigenti generali, il cui contratto, scaduto a fine 2001, non era stato rinnovato secondo norme (per un periodo minimo, all'epoca, di due anni) ma prorogato di fatto, senza alcuna formalizzazione - e senza destare alcuna perplessità all'interno e all'esterno dell'Istituto - fino al 31.09.2002: proprio in coincidenza, quindi, con le scadenze dello "spoil sistem";

- era aggravato dagli inconvenienti procedurali derivanti da un processo di riforma del sistema informativo non ancora completamente realizzato, con notevoli disagi per operatori ed utenti;
- era acuito, in specifici settori, dalle laboriose attività volte a garantire alla Magistratura tutto l'apporto operativo dell'Istituto in termini d'informazioni, documentazioni ecc..

In questa situazione si è dovuto scontare, innanzi tutto, la complessità organizzativa della Gestione commissariale, che, malgrado iniziali difficoltà frutto, appunto, di tale complessità, è riuscita a trovare un'equilibrata sistemazione ed intese operative, da ultimo formalizzate con l'attribuzione ai Vice Commissari di specifici incarichi e di deleghe per determinati settori.

In parallelo, già una prima fase di audizione e consultazione di tutti i dirigenti generali ci ha consentito di trarre rapidamente il convincimento dell'esistenza nell'Istituto, a tutti i livelli, di un non comune patrimonio di esperienze e professionalità.

Con questo convincimento abbiamo realizzato un ben visibile rasserenamento del clima aziendale, frutto della recuperata certezza circa il pieno rispetto dei ruoli, a fronte di una preesistente confusione di poteri e responsabilità che, da tempo individuata come causa del malessere organizzativo, può aver agevolato, oltretutto, i fatti oggetto di indagine penale.

Già a fine 2001, infatti, una presa di posizione corale dell'alta dirigenza dell'Istituto – formalizzata in un'apposita comunicazione agli Organi:

- imputava a questo stato di acuta confusione e divaricazione fra "poteri" e "responsabilità" il malessere dell'apparato produttivo;
- sollecitava – senz'altra risposta che la proroga "anomala" dei contratti dei dirigenti di cui diremo - il ripristino corretti rapporti fra gli Organi e di questi con la dirigenza.

Tutto ciò riteniamo sia ormai superato, avendo noi operato - in un quadro di massima attenzione e rispetto per le persone – nei diversi campi proprio allo scopo di restituire pienezza di funzione e di responsabilità a tutti i settori aziendali, riuscendo ad evitare interferenze con le competenze proprie del C.I.V.

A riprova di questo recupero, appare utile richiamare, di seguito, alcuni spunti di particolare interesse.

2) I rapporti con la Dirigenza generale ed il riassetto delle relative funzioni.

Su questo versante si è seguita una linea di progressivo assestamento, a partire come si è detto dalla convinzione – confermata dai fatti – di poter contare su un corpo professionale sano e capace di rispondere con prontezza alle sollecitazioni del momento. Per questo:

- un primo intervento si è reso indispensabile per garantire la pienezza della gestione degli investimenti e del patrimonio immobiliare, affidata ad un nuovo Dirigente Generale, proveniente dall'imprenditoria privata e dotato di specifica professionalità nel campo immobiliare.

La scelta è stata condivisa dalla dirigenza interna soprattutto nelle sue motivazioni evolutive, riferite:

- alle prospettive di sviluppo degli investimenti, per un potenziamento in termini di redditività e di puntuale orientamento (di quelli "sanitari", soprattutto) alle finalità proprie della tutela degli invalidi del lavoro;
- alla necessità di una propedeutica rivisitazione, nei modi che vedremo, delle metodologie di acquisizione e gestione degli immobili, con una scelta resa imperativa dai riflessi delle iniziative in corso in sede penale;
- successivamente, decorso il termine iniziale previsto dalle vigenti disposizioni per la nomina di un nuovo Direttore Generale in sostituzione del precedente titolare dimissionario, abbiamo ritenuto doveroso:
 - provvedere alla sostituzione del Direttore Centrale per il Personale - collocato a riposo a fine settembre, ma già da tempo assente dal servizio - con dirigente generale di collaudata esperienza e professionalità, per ricostituire la pienezza di governo in un'area strategica anche per le essenziali relazioni sindacali;
 - ripristinare – alla scadenza della "proroga" dei vecchi contratti - la normalità dei rapporti contrattuali con i dirigenti generali:
 - rinnovando per dieci mesi gli incarichi di tutti i dirigenti generali;
 - stipulando i conseguenti contratti già sulla base – fra i primi in tutta la Pubblica amministrazione – della legge di riforma della dirigenza;
 - confermando così - con un contratto di durata significativa in relazione alla durata del mandato del Commissario – in modo tangibile la stima e la fiducia del Commissario e dei Vice Commissari;

- si è soprasseduto in questa prima fase ad iniziative – pur avvertite come indispensabili ed urgenti - di riassetto delle funzioni dirigenziali, per tenere conto della possibilità - dopo il 7 ottobre, data significativa per le nomine secondo la riforma della dirigenza – di poter concordare le iniziative stesse con il nuovo Direttore Generale;
- esaurita quest'opportunità, non è stato possibile rinviare l'adozione di urgenti misure di razionalizzazione, con la delibera del 25 ottobre u.s. adottata senza soluzione di continuità rispetto all'evoluzione dei modelli organizzativi interni ed agli spunti progettuali di un Comitato scientifico, e senza trascurare gli indirizzi formulati dal C.I.V. a tale riguardo.

In sintesi – e con rinvio per maggiori dettagli all'apposita delibera – le misure in parola hanno inteso restituire all'assetto ordinamentale un'adeguata elasticità, in vista di future e più impegnative ristrutturazioni correlate con la riforma istituzionale degli enti previdenziali ed alla stessa attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Pur apprezzando la funzione dei modelli organizzativi, infatti, la ristrettezza dei tempi disponibili a fronte dell'urgenza dell'intervento ha imposto l'adozione di criteri che:

- valorizzassero l'utilizzazione dei dirigenti generali in una prospettiva di primo riassetto coerente col mandato del Commissario,
- senza porre in discussione gli indirizzi generali, di cui la delibera è strumento di declinazione – a breve termine - di obiettivi e delle modalità di concreta applicazione.

Incidentalmente si sottolinea – con riferimento per i rapporti fra strategia e gestione - che la funzione di indirizzo deve potersi certamente esprimere a tutto campo. Le modalità, però, devono essere tali da riservare alle funzioni di gestione piena responsabilità per l'applicazione dei principi strategici, i quali, per loro natura, non possono consistere in precetti di dettaglio, da applicare senza possibilità di inquadramento delle singole fattispecie in un coerente quadro di opportunità operative.

In questa logica si conferma che il consolidarsi delle ricadute organizzative del Nuovo Sistema Informativo – con primi segnali di criticità - e gli impegni contrattuali di fine anno in materia di personale rende non più rinviabile:

- la progettazione, per un'attuazione assolutamente tempestiva, di un primo riassetto delle posizioni dirigenziali di vertice;
- porre tale intervento in raccordo funzionale con il processo di riorganizzazione dell'Istituto - sul territorio, in Regione, al Centro - avviato con la stessa delibera del 25 ottobre per un serrato confronto con il Sindacato, da concludere entro il 2002.

In questo modo contiamo, infatti, di recuperare parte del ritardo registrato all'atto dell'insediamento sull'approfondimento dei temi dell'impatto organizzativo e, quindi, sulle professionalità della rivoluzione intervenuta nei processi operativi con la realizzazione del Nuovo sistema Informativo.

Si è trattato, quindi, di un intervento che per le finalità del mandato commissariale, si può considerare un atto dovuto, a fronte di un rischio di stagnazione che, certo reale nell'ultimo anno di attività del Consiglio di amministrazione, inopinatamente il CIV attribuisce ora alla responsabilità del Commissario, salvo poi a criticarlo a seguito e per effetto dell'adozione della delibera del 25 ottobre u.s. ritenuta intempestività e di dubbia necessità ed efficacia.

3) L'asserita stagnazione e le iniziative commissariali.

Lo stesso CIV, cioè, facendosi interprete per la prima volta e comunque tardivamente di preoccupazioni per una presunta stagnazione interna addebitata a nostra inerzia, ha però omesso — come un'esigenza di verità avrebbe richiesto — di richiamare preesistenti fattori alla base della presunta inerzia delle strutture e degli organi di gestione.

La verità è, invece, che si è intervenuti subito per affrontare criticità certamente preesistenti, promuovendo percorsi gestionali per un loro pronto superamento da parte di una Gestione che — in piena sintonia con la dirigenza — se n'è fatta carico con la massima tempestività ma con un preciso percorso metodologico di verifica, prima; valutazione delle opzioni di intervento, poi; decisione operativa, infine.

Particolare impegno in questa prospettiva è stato posto per:

- A) predisporre il Rendiconto 2001, non ancora presentato dal precedente Consiglio di amministrazione, e da noi sottoposto al CIV il 31 luglio u.s. che lo ha poi approvato, apprezzandone impostazione e contenuti;
- B) riconsiderare l'intero impianto del Bilancio di previsione 2002 sul versante delle spese non istituzionali per anticipare l'attuazione delle direttive governative, poi tramutate in legge, sul contenimento delle spese stesse con significative riduzione rispetto al precedente esercizio.

Si è trattato, in sintesi, di verificare tutte le spese di funzionamento, per valutare caso per caso quali di esse potessero essere ridimensionate o posticipate senza incidere su obiettivi essenziali, ma puntando, invece ad una razionalizzazione delle spese stesse che coinvolgesse anche, come nel caso dell'informatica, la collaborazione di ditte fornitrici.

Fra l'altro, si è ritenuto di soprassedere al completamento, in questa fase critica all'interno e per il welfare in generale, del progetto di Modello econometrico dell'assicurazione infortuni ed all'ulteriore sviluppo di un analogo Progetto scientifico per la riorganizzazione dell'Istituto.

Per quest'ultimo, in particolare, la decisione è stata assunta – al di là di valutazioni di merito circa la fattibilità del progetto già impostato - in considerazione della mancanza di:

- un consolidato quadro di riferimento esterno per il welfare e per gli assetti istituzionali della previdenza;
- chiare prospettive interne da parte di organi di gestione che siano in condizioni fin da ora di assumere in carico lo sviluppo stesso.

Per il modello econometrico, la valutazione è più complessa e sarà ripresa in un successivo paragrafo.

C) rivisitare le iniziative immobiliari in corso, con una doverosa pausa di riflessione correlata, fra l'altro:

- al moltiplicarsi di richieste di chiarimenti e documentazione in sede penale su numerose acquisizioni definite od in corso
- alla necessità - a tutela di tutte le parti in causa - di assestarne le istruttorie rispetto agli ordinari canoni e riattivare conclusivamente in tempi rapidi le trattative.

La decisione di sospendere temporaneamente le trattative in corso, quindi, non ha avuto alcun intento dilatorio, ma l'obiettivo anzi di accelerarne la conclusione riconsiderando, innanzi tutto, le procedure finora utilizzate per l'"acquisto di cosa futura" riconducendole compiutamente agli indirizzi del Consiglio di Stato, a garanzia dell'Istituto e degli stessi contraenti.

Con la stessa logica, il nuovo Direttore Centrale per il Patrimonio sta effettuando una rapida ma esauriente ricognizione in loco delle iniziative di acquisto più significative per accelerare anche sul piano tecnico – burocratico la conclusione delle trattative, laddove ovviamente possibile.

Sul piano generale delle politiche gestionali degli investimenti immobiliari, d'altra parte, il nostro primo impegno è stato quello di acquisire una chiara indicazione ministeriale circa l'approvazione del Piano di investimenti 2002, non ancora formalmente approvato all'atto dell'insediamento della gestione commissariale.

Subito dopo, senza soluzione di continuità, si è affrontato il tema del collegamento che si creava fra investimenti sociali e cartolarizzazione, con il rischio di dover inserire – in un circuito vizioso senza fine - nella “seconda” e in successive “cartolarizzazioni” INAIL l'intero patrimonio immobiliare non strumentale, compreso, quindi, il frutto di investimenti a fini sociali.

In questa direzione ci si è mossi e ci si sta muovendo per superare a livello legislativo o regolamentare tale rischio, cogliendo altresì l'occasione per prospettare l'esigenza di:

- riconsiderare la redditività degli investimenti in parola – in un'equilibrata ponderazione degli interessi sociali nei campi considerati e degli interessi, anch'essi sociali, che l'INAIL tutela per conto dei lavoratori e delle aziende;
- una più incisiva partecipazione dell'Istituto alle scelte degli specifici investimenti “in sanità”, al fine di privilegiare quelli più direttamente interessanti per le esigenze di tutela privilegiata degli infortunati ed invalidi;

D) garantire la continuità dei servizi informatici e di telecomunicazioni, tramite la conferma – nell'attesa dei necessari rinnovi delle procedure di gara – delle forniture in atto, con l'obiettivo di:

- D.1) salvaguardare i livelli di servizio in atto, in un momento di particolare criticità legata al consolidamento in esercizio del Progetto di Nuovo Servizio Informativo;
- D.2) coniugare la realizzazione di questi obiettivi strutturali con l'esigenza – di pari rilievo e valenza politica e sociale - di razionalizzazione della spesa secondo le linee tracciate da Parlamento e Governo. A questo fine, gli uffici hanno concluso su nostro mandato importanti intese, concordando uno sconto non inferiore al 10% con i fornitori, quale loro contributo alla realizzazione dell'impegnativo – ma inderogabile – obiettivo fissato dal Governo.
- D.3) adeguare le modalità delle forniture ed i contenuti di esse per valorizzare già in questa fase le prospettive evolutive legate allo sviluppo dell'e-government nella Pubblica Amministrazione;

Il consolidamento in atto del Nuovo Sistema Informativo – un progetto della seconda metà degli anni novanta – mentre consente primi ampliamenti dei servizi INAIL in rete, rende indispensabile una verifica del modello realizzato per valutarne le potenzialità espansive ed indirizzare le scelte gestionali di breve periodo verso gli obiettivi strategici assegnati alla Pubblica Amministrazione.

Abbiamo ritenuto, quindi, di accelerare tale verifica, affidandola ad una Commissione scientifica che opererà, in collaborazione con le strutture interne, non per un nuovo progetto di sistema, ma per una ponderazione dello stato dell'arte che orienti interventi, soluzioni operative, rinnovi contrattuali che gli uffici dovranno comunque attuare nell'immediato futuro.

- E) risolvere il problema dei servizi di call center che ha innescato un delicatissimo contenzioso con la Comunità Europea.

A questo fine, preso atto della complessità del tema, siamo immediatamente intervenuti per rimuovere la situazione di stallo sulle soluzioni da adottare, accelerando l'istruttoria di una gara, oggi in svolgimento, per la fornitura di un servizio unitario INPS/INAIL, nel rispetto delle specificità di ciascun ente.

Si tratta, quindi, di un concreto esempio di attuazione delle "sinergie" che abbiamo colto come uno dei più importanti obiettivi strategici della Pubblica amministrazione.

- F) siglare l'accordo con il Sindacato per il contratto integrativo aziendale 2002, non ancora definito a luglio scorso, quale segnale di attenzione, al di là del profilo economico, per l'impegno del personale confermato anche in un momento di particolare delicatezza per la vita dell'Istituto.

Più in generale, uno specifico impegno ha riguardato il tema del Nuovo Sistema Informativo, che ci ha visti impegnati con quotidiana attenzione:

- innanzi tutto, nella conoscenza del complesso tema in tutte le sue implicazioni tecnologiche, informative, procedurali;
- in parallelo, per la verifica del consolidamento operativo del Sistema, con esiti positivi che si richiamano per dissipare le perplessità, espresse in audizioni della Commissione di Vigilanza, sulla tenuta della produzione INAIL.

Ricordo, a questo proposito, che l'Istituto dagli inizi del 2001 ha avviato la messa in esercizio di questo nuovo sistema, progettato per sostituire in tutte le sue componenti un precedente sistema divenuto obsoleto sul piano tecnologico e funzionale e comunque inadeguato rispetto alla riforma del decreto 38/2000 da attuare in parallelo con l'anzidetta messa in esercizio.

La complessità dell'operazione - che non poteva non interessare tutte le parti del sistema pressoché contestualmente - ha comportato iniziali difficoltà, legate fra l'altro all'impegno formativo ed informativo del personale di Sede, regionale e centrale, con il rischio di reazioni a catena che, peraltro, è stato sempre ben presente agli Organi di gestione e di direzione strategica.

Proprio per questo, detti Organi, in collaborazione con la dirigenza, hanno impostato un piano straordinario per concentrare attenzione ed impegni per la conclusione del processo di trasferimento del sistema INAIL dal vecchio al nuovo mondo (la c.d. "Migrazione" informatica e funzionale) e, in parallelo, per il recupero dell'arretrato creatosi, da ricondurre a livelli fisiologici per la fine di quest'anno.

I dati gestionali al 30 settembre 2002, che in questi giorni abbiamo presentato al CIV, confermano il sostanziale rispetto degli obiettivi di normalizzazione – del resto sottolineato per i profili tecnologici dallo stesso Consiglio - e di recupero assegnati alle strutture, per quanto riguarda sia l'area premi, sia quella prestazioni.

Particolare attenzione, a questo riguardo, merita il positivo l'andamento per quanto riguarda i casi di infortunio nell'attesa di accertamento postumi ed i casi di infortunio denunciati da definire, che può dissipare l'impressione di "marasma operativo" che sembra cogliersi in recenti prese di posizione, confermando il progressivo recupero dell'arretrato che si crea in momenti di criticità di impianto.

Tutto ciò, pur a fronte di ulteriori, recenti difficoltà rappresentate da:

- il pur circoscritto disorientamento vissuto per le inchieste giudiziarie;
- nuovi carichi di lavoro per gli operatori interni per l'esigenza – da noi immediatamente avvertita – di riconsiderare le modalità di fornitura di un "service" di protocollazione elettronica e "acquisizione immagini" della corrispondenza, pur considerato nel piano di recupero dell'arretrato;
- l'impatto operativo della regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari, che comporta complesse operazioni interne, con un carico di lavoro difficilmente apprezzabile nel suo complesso, al pari – ad esempio – di quello, crescente per complessità dei problemi, derivante dalla verifica dell'esposizione al rischio di amianto per l'applicazione dei relativi benefici pensionistici.

La tenuta del sistema, dunque, è buona in relazione alle inevitabili criticità di un processo della cui complessità si doveva essere ben consapevoli in fase di progettazione ed impianto. Lo conferma, anche sul piano qualitativo:

- la qualità delle informazioni del Rendiconto 2001, sintesi dei risultati dei vari sistemi informativi di produzione e di un meccanismo complessivo che consente in tempo reale di risalire dal dato generale agli specifici dati analitici;
- gli ottimi risultati degli incassi 2002, frutto di un'attenta gestione dei rapporti con le aziende e della tenuta del sottostante sistema informativo ed informatico;

- la costruttiva partecipazione dell'Istituto – richiesta a tutti i livelli di responsabilità - alle iniziative per l'emersione dal lavoro nero;
- la partecipazione attiva a progetti di cooperazione informativa (Sportelli, Portali ecc.), possibile solo grazie alla qualità del sistema ed alla capacità di governo di così complessi aspetti da parte delle funzioni interne dell'Istituto.

4) Gestione Commissariale e valorizzazione delle iniziative di prospettiva

La doverosa attenzione per i più urgenti problemi gestionali non ha impedito di dedicare eguale impegno a profili di maggior spessore istituzionale, per valorizzare i risultati conseguiti e consolidare le iniziative in corso, con la sobrietà imposta dal nostro ruolo e dalla contingente situazione dell'Istituto .

A titolo esemplificativo si ricordano, così, alcune occasioni nelle quali abbiamo promosso, garantendo il sostegno e la convinta partecipazione, significative iniziative degli uffici:

- La presentazione del Rapporto annuale 2001 a livello regionale, colta come occasione per valorizzare le iniziative dell'Istituto nel campo della prevenzione e della tutela globale per i rischi professionali;
- L'avvio operativo del nuovo sistema di relazioni con le Regioni e l'ISPESL per la costruzione ed alimentazione di nuovi flussi informativi verso il territorio, frutto di un fondamentale accordo fra i tre protagonisti che, senza soluzione di continuità, sta innescando ulteriori iniziative per le malattie professionali;
- L'organizzazione di un impegnativo evento internazionale – il Work Congress 2003 che l'INAIL sta curando per i profili contenutistici e per le essenziali fasi logistiche;
- L'accelerazione impressa alle iniziative di attuazione della riforma del Casellario Centrale Infortuni, base per consolidare i rapporti di collaborazione con il mondo delle assicurazioni private.

Per questo si è prospettata all'ANIA – che l'ha condivisa, modificando negative posizioni assunte in passato – l'opportunità di una cooperazione, informativa e progettuale, che possa realizzare, come auspicato dal Ministro per le Attività Produttive, positive ricadute per le assicurazioni della responsabilità civile e per la stessa tutela dei rischi professionali, nel rispetto della funzione di ciascuna;

- Uno specifico impegno, già accennato, per rivisitare i meccanismi degli investimenti immobiliari per meglio realizzare le finalità istituzionali.

Abbiamo attivato, cioè, concrete iniziative nelle competenti sedi per modificare i meccanismi stessi ed orientare doverosamente gli investimenti a fini sociali a maggiore redditività e soprattutto affinché le scelte ministeriali per gli specifici interventi da finanziare consentano al sistema sanitario di disporre di efficaci strumenti di assistenza per infortunati ed invalidi del lavoro.

- L'appoggio fornito a due importanti manifestazioni di studio e formazione, riguardanti l'intera platea degli avvocati, da un lato, dei medici dell'Istituto, dall'altro, con al centro dell'attenzione essenziali temi di sviluppo della tutela e dell'operatività delle nostre strutture;
- L'assunzione di responsabilità per iniziative in materia di riabilitazione ed assistenza agli invalidi, a partire dalla prosecuzione dell'esperimento di SUPERABILE, per il suo consolidamento al servizio della confermata responsabilità dell'INAIL nel campo della tutela sociale per i disabili.

5) Gestione Commissariale, economicità di servizio, sistema dei controlli

Il tema ha assunto progressivamente il ruolo di matrice di tutta la "politica operativa" della Gestione commissariale per la funzione stessa di quest'ultima, che ha trovato peraltro singolare sintonia di prospettive e valutazioni nelle scelte governative, prima, legislative, poi, imposte dalla difficile situazione finanziaria ed economica, nazionale ed internazionale.

Tali scelte, infatti, non si traducono più solo in enunciazioni di principio, ma si articolano in disposizioni precise e cogenti e nella messa in campo di strumenti operativi quali la CONSIP. Da esse, soprattutto, emerge chiaramente come la riduzione dei costi — oggi degli interventi strumentali, in prospettiva di tutta l'azione amministrativa — sia un bene in sé, non essendo più sufficiente l'equilibrio "Costi/Benefici".

Da ciò, un nostro duplice convergente impegno:

- A) intervenire subito sull'intero ventaglio delle spese strumentali per verificare già nell'immediato margini di riduzione, frutto di una verifica pur sommaria dello scopo dell'iniziativa e della sua essenzialità rispetto ad un mutato quadro generale di difficoltà della Finanza Pubblica complessivamente intesa;
- B) cogliere, nella consapevolezza che interventi più strutturati richiedono un'adeguata conoscenza dei meccanismi di costruzione dei costi aziendali, l'opportunità offerta dal consolidamento del Nuovo Sistema Informativo per accelerare l'utilizzazione di strumenti di contabilità analitica;
- C) agire immediatamente su punti significativi del sistema — le strutture, innanzi tutto — per creare condizioni di elasticità funzionale ed operativa.

Per il primo punto, si sono operati significativi assestamenti di bilancio 2002 – in aumento ed in diminuzione – da apprezzare non tanto per la dimensione finanziaria quanto, soprattutto, quale inversione di tendenza, collaudo della capacità di adeguarsi al vincolo della Finanziaria 2003 (riduzione del 10% delle spese).

Per il secondo e terzo punto, ci si è resi conto della necessità di un forte intervento sul versante dell'analisi dei costi e dei meccanismi di controllo interno, fra l'altro per rendere disponibili entro un congruo arco di tempo strumenti capaci di individuare il reale "ordinatore" di una spesa – ed il relativo percorso infrastrutturale - per verificarne già a monte essenzialità.

A questo fine, superando un'ulteriore situazione di stallo, si è intervenuti con la massima tempestività per garantire continuità all'attività del Nucleo di Valutazione Strategica (d'ora in avanti NUVACOST) – al limite della scadenza del mandato - con riferimento alla sfera temporale della gestione commissariale e con un primo adeguamento della composizione del Nucleo.

Anche per tener conto, cioè, degli indirizzi di contenimento delle spese strumentali, la continuità è stata assicurata confermando la presenza della qualificata professionalità interna già componente del Nucleo e ridimensionando quella degli esterni, limitata ad un cattedratico di chiara fama, accademico dei Lincei e profondo conoscitore della materia dei controlli.

Per il profilo dei meccanismi di analisi e di controllo, d'altra parte, si è provveduto con passaggio chiave della delibera sul riassetto delle strutture centrali e regionali, che prevede un apposito Progetto dedicato, appunto, a tale impegno.

Proprio questo Progetto, unitamente alla qualificata attività del NUVACOST consentirà un complessivo ed organico riassetto delle funzioni di controllo interno, comprese quelle di verifica ispettiva sull'andamento delle attività produttive.

L'esercizio di queste funzioni per gli essenziali controlli sull'attività gestionale era da tempo sospeso all'atto del nostro insediamento.

Lo abbiamo subito riattivato, convinti come siamo dell'essenzialità di una griglia di interventi articolata su più centri di responsabilità e su diverse ottiche di lettura. Ne abbiamo previsto, poi, una valorizzazione funzionale, in un apposito Servizio strettamente correlato con le attività della Direzione Centrale di Ragioneria.

6) Riassetto delle funzioni di direzione e prospettive di tutela

Alla luce delle considerazioni finora sviluppate si può riprendere il tema della delibera di riassetto delle funzioni dirigenziali che, di portata in sé delimitata, ha assunto, nei rapporti interni e per l'eco esterna, una "centralità" da considerare attentamente in vista di un rapido recupero delle essenziali relazioni sindacali.

Per il merito il senso dell'operazione emerge già nella previsione — che supera storiche resistenze — di una Direzione Sanitaria, che si giustifica solo nella prospettiva di piena valorizzazione di interventi di recupero sociale e professionale e prevenzionali che partano, senza esserne esauriti, dalla valorizzazione in una logica unitaria degli essenziali momenti diagnostici, terapeutici, riabilitativi.

La stessa "Direzione Prestazioni Indennitarie e Riabilitative" (costruita ponendo le funzioni delle attuali Direzioni Prestazioni e Riabilitazione sotto la responsabilità di un unico dirigente generale) deve essere letta non in modo riduttivo del secondo termine, ma come impegno a ricondurre la concreta operatività sul reinserimento e recupero, con progressiva "marginalizzazione" — certo non per i livelli economici di tutela — di quella indennitaria.

In altri termini, contrariamente a quello che si è ritenuto — od è potuto apparire — con questa operazione abbiamo inteso cogliere con immediatezza l'indirizzo del Ministro Maroni che ha più volte sollecitato l'accelerazione delle iniziative per una maggiore attenzione per la persona del lavoratore esposto ai rischi del lavoro e, in molti casi, alle conseguenze lesive del loro verificarsi.

Un impegno che non può risolversi in un'aggiunta progressiva e "parallela" di adempimenti — in questo modo con crescita esponenziale di costi organizzativi e finanziari — ma deve tradursi in una rivoluzione complessiva che sposti attenzione e risorse professionali dall'operatività assicurativa classica alla "presa in carico" del lavoratore.

Da ciò, appunto, il riconoscimento dell'essenzialità del ruolo delle funzioni sanitarie, da un lato, l'affidamento ad un unico centro di responsabilità dell'obiettivo di riposizionamento complessivo di strutture, processi e professionalità in ottica di recupero sociale e professionale degli invalidi.

Analogo impegno stiamo sviluppando sul versante della prevenzione con le iniziative prima ricordate, con la gestione degli incentivi alle imprese — per la quale sollecitiamo anche in questa sede un intervento legislativo per la conferma a regime — con la costante attenzione per il sistema di Denuncia Nominativa Assicurati.

Su questo tema, un recente decreto legislativo ha introdotto un'innovazione che sostituisce l'anzidetta denuncia con quella generale agli uffici del lavoro. Preso atto della volontà del legislatore, non abbiamo mancato di rappresentare la criticità di questa soluzione, acquisendo adeguate assicurazioni in sede governativa circa il persistente valore della esperienza della D.N.A. INAIL che in sede di attuazione del richiamato decreto non si mancherà di valorizzare.

Anche in questo caso, dunque, l'intervento razionalizzatore della delibera del 25 ottobre — con la creazione di una Direzione Centrale Rischi e Prevenzione e la previsione di un apposito Progetto Prevenzione — intende valorizzare tutte le funzioni prevenzionali:

- dirette ad assistere le aziende nel migliorare le condizioni di lavoro;
- orientate alla persona del lavoratore, per informarlo ed assisterlo rispetto alle iniziative di rimozione dalle fonti di rischio;
- finalizzate a prodotti di ricerca e studio, in campo statistico, di medicina del lavoro, di analisi dei rischi, per le quali proprio in questi giorni si è presentato un progetto di ricerca in tema di rischi in ambiente ospedaliero, per un finanziamento della Comunità europea.

E', così, un'ulteriore conferma del ruolo centrale che si intende assegnare alla Direzione Sanitaria, chiamata a governare, fra l'altro, un nuovo filone di intervento — valorizzato nelle recenti proposte di legge sull'amianto, alla cui predisposizione in questi mesi abbiamo garantito il massimo supporto tecnico — riguardante la gestione di visite periodiche preventive, monitoraggio di malattie professionali ecc.

Per le altre parti si tratta di interventi di razionalizzazione delle posizioni dirigenziali apicali, in linea con gli indirizzi generali, dei quali si dà un'interpretazione coerente, definendo strumenti e modalità di immediata attuazione.

Non si toccano, invece:

- l'organizzazione degli uffici delle Direzioni centrali e le funzioni dei profili professionali, che costituiscono l'oggetto, appunto, della verifica da attivare subito delle ricadute del N.S.I. di cui si dirà più avanti;
- le funzioni delle strutture territoriali e regionali, avendo chiarito che la modifica del livello del dirigente responsabile di tre Direzioni Regionali, non modifica affatto il ruolo, le responsabilità e l'assetto organizzativo interno delle Direzioni stesse.

Né, a maggior ragione, si toccano, anticipando soluzioni e proposte, gli aspetti del decentramento alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione.

Rispetto a questo tema, esso sì di rilievo strategico, la delibera:

- resta in doverosa attesa delle scelte governative e parlamentari nonché degli indirizzi strategici interni;
- intende, piuttosto, creare condizioni di duttilità organizzativa e strumenti decisionali che consentano di concretizzare agevolmente scelte altrimenti vanificate, ad esempio, da una rigida corrispondenza fra funzioni — strutture — livelli dirigenziali;

Nella stessa logica, però, con la delibera si propone ad uffici ed al Sindacato di:

- "registrare" rapidamente le ricadute organizzative delle innovazioni, spesso rivoluzionarie, nelle procedure di lavoro conseguenti all'impianto del Nuovo Sistema Informativo;
- definire, quindi, i più urgenti assestamenti delle componenti del sistema INAIL: da quelle classiche — strutture, personale, ambienti e messi — a quelli di maggiore valenza evolutiva, quali le integrazioni in rete, l'e-government, le tecnologie di comunicazione.

Con questi richiami, si conferma lo spirito della iniziativa, di pieno rispetto degli scopi della riforma del 2000, da conseguire con un ventaglio di provvedimenti che, accogliendo le sollecitazioni più volte espresse dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, tocchino tutti i gangli del sistema INAIL, ricomponendolo come un "intero" dedicato alla "presa in carico" dell'assicurato, superando rigide parcellizzazioni dei vari momenti della tutela.

Tutto ciò a prescindere dalle preoccupazioni che la Gestione commissariale fa proprie, per l'incompletezza della riforma del 2000, da superare con iniziative legislative che il riassetto interno può meglio supportare ed agevolare senza porre in alcun modo in discussione — neppure indirettamente — la collocazione pubblicistica della tutela e dell'Istituto.

Per questo nessun punto della delibera e delle sue motivazioni può essere assunto — all'interno dell'Istituto ed all'esterno — per un'arbitraria deduzione di un nostro improponibile intento di privatizzare essenziali funzioni sociali: proprio quella prevenzione e la riabilitazione, cioè, per le quali ci si rimprovera, con un atteggiamento chiaramente contraddittorio, di averle "confuse" con la generalità delle funzioni istituzionali, con ciò rendendo impossibile, ritengo, un loro scorporo.

Non appare corretto e giustificato, quindi, il tentativo di trasferire il confronto dal terreno delle soluzioni tecnico-organizzative a quello politico, il quale:

- non può vedere partecipe la gestione commissariale per la sua intrinseca natura e funzione;

- è dubbio che possa affrontare il tema dopo la pronuncia della Corte Europea che pone chiari "paletti", escludendo – come del resto le ultime normative in tema di "privatizzazione" dei servizi pubblici – la compatibilità fra socialità della tutela ed assimilazione della sua gestione a logiche e principi privatistici;
- resta legittimato, invece, a sollecitare che la gestione sociale si ispiri – ed in questa direzione ci si sta muovendo - a criteri di managerialità, soprattutto in quei settori che, producendo direttamente beni e servizi, più di altri devono contare su strumenti gestionali analoghi a quelli che degli operatori di mercato.

7) Il Decreto 38/2000: razionalizzazione e completamento delle riforme

Da ultimo, riprendendo il discorso più generale accennato all'inizio ed in vari passaggi dei precedenti paragrafi, si ritiene doveroso un richiamo al tema del completamento delle riforme, la cui mancata attuazione:

- può porre a medio termine in discussione la possibilità di realizzare concretamente il modello di presa in carico del lavoratore, pur abbozzato;
- non garantisce, oltretutto, nemmeno la sicurezza per i lavoratori di poter continuare a contare su livelli di protezione adeguata rispetto ai rischi del lavoro.

Tutto ciò, sul piano più direttamente operativo si traduce in un appesantimento continuo della gestione, che deve far fronte in modo frammentario e parcellizzato a svariati adempimenti senza poterne mai razionalizzare la realizzazione secondo un modello complessivo ed integrato.

Si aggiunga poi, sempre in una prospettiva più immediatamente operativa, come non siano stati ancora tradotti in legge alcuni interventi di razionalizzazione del sistema normativo dell'assicurazione, essenziali per riequilibrarlo in tutte le sue parti, toccate finora in modo parcellizzato, a partire dalla riforma del danno biologico.

Con essa, infatti, sono state modificate le tabelle di valutazione ai fini più immediatamente indennitari, ma non anche tutta una serie di tabelle "secondarie" utilizzate ad altri scopi nell'ambito della tutela sociale.

Allo stesso modo, appaiono urgenti modifiche, ad esempio, per i sistemi di calcolo delle indennità di temporanea e per la possibilità di farne anticipare il pagamento da parte delle aziende, la revisione del sistema della gestione per conto per la tutela del personale delle Amministrazioni Statali ed un recupero della responsabilità della gestione dei rapporti contributivi con le aziende agricole.

Quest'ultimo punto, in particolare, dovrebbe consentire – senza creare ulteriori adempimenti per dette aziende – una migliore gestione della assicurazione agricola, con puntuale conoscenza dei rischi e della loro diversa intensità, nella prospettiva di una "tariffa agricola" analoga a quelle degli altri settori, asse portante della riforma dell'intero sistema

Si tratta di temi e problemi in parte di agevole prospettazione, in parte legati alla soluzione di nodi di fondo della tutela assicurativa. Il loro insieme, quindi potrebbe trovare adeguata collocazione per soluzioni efficaci in una sede di confronto fra le Parti Sociali, in analogia a quanto operato per il decreto 38/2000.

Tale sede sarebbe il luogo naturale per impostare e risolvere i problemi più generali che si richiamano solo per memoria: il regresso, il risanamento della gestione agricola, i rapporti finanziari con lo Stato, la riconsiderazione dell'ambito soggettivo e dei livelli di tutela, le modalità per garantire la tutela sanitaria "privilegiata" per gli infortunati sul lavoro.

Certamente per questi temi, il presupposto è la disponibilità di adeguati strumenti conoscitivi e revisionali – fra cui i "modelli econometrici" - per delineare quadri evolutivi di un arco di tempo sufficientemente significativo.

A tal fine, però, riteniamo che gli strumenti debbano essere approntati, nei loro elementi essenziali, da centri di responsabilità specializzati che dispongano di strumenti e professionalità dedicati, piuttosto che da ciascun settore della amministrazione pubblica "per conto suo", in modo da concretizzare, fra l'altro, l'obiettivo, ormai inderogabile, di razionalizzazione e contenimento dei costi.

Da ciò le nostre perplessità circa la prosecuzione di uno studio per un Modello econometrico dell'Assicurazione Infortuni, impostato in una logica di separatezza rispetto ad analoghi prodotti di altre amministrazioni pubbliche con l'obiettivo, in sé condivisibile, di ottenere un prodotto orientato ai temi della tutela sociale per i rischi del lavoro e funzionale alla creazione all'interno dell'ente, di una cultura e di professionalità "econometriche".

Le conclusioni della prima fase di attività confermano, peraltro, la difficoltà di muoversi in modo autonomo e non coordinato – al di fuori di un'effettiva possibilità di gestire tutte le variabili - senza poter pretendere, a questo punto, che gli istituti specializzati di ricerca facciano fino in fondo la loro parte in una prospettiva di servizio globale e specialistico per ciascun settore della Pubblica amministrazione

Confermano, inoltre, la complessità di un progetto di formazione ed addestramento di risorse professionali interne, tutte da costruire con il rischio di dover consolidare e sistematizzare - già per la semplice manutenzione del modello e per la sua applicazione operativa – il ricorso a professionalità esterne, che, come l'esperienza di altri settori conferma, costituisce una delle maggiori fonti di rigidità delle spese.

Ne discende l'opportunità di una riflessione ulteriore circa l'opportunità di proseguire nella predetta ottica:

- in presenza di una gestione commissariale ed in assenza di un consolidato quadro di riferimento generale del nuovo Welfare complessivamente considerato;

- tenuto conto, oltretutto, del fatto che significativi prodotti di analisi ed approfondimento sono stati già realizzati dal NUVACOST nella sua passata composizione e potranno essere ulteriormente arricchiti e valorizzati con il contributo dello stesso Nucleo — grazie alla preziosa partecipazione del Prof. Colombi - e con l'apporto delle professionalità interna.

Il tema presenta evidenti punti di contatto con quello del risanamento della gestione agricola, da tempo all'attenzione degli organi dell'Istituto, degli Uffici tecnici e, da ultimo, del NUVACOST, che, nella sua primaria competenza, ha già reso disponibili adeguate analisi e diagnosi, in base alle quali non si mancherà di offrire il nostro contributo svolgendo ogni utile azione a sostegno degli interventi, legislativi e non, che si intendessero assumere.

La sua delicatezza e complessità deriva, fra l'altro, dalla circostanza che su di esso confluiscono e convergono problematiche di rendimento degli investimenti, di equilibrio fra gestioni, di scelte generali in tema di solidarietà infra ed intra categorie produttive, di livelli di tutela "compatibili".

Tutti temi che — è appena il caso di aggiungere — mal si prestano ad essere considerati in un approccio puramente di tipo contabile e statistico attuariale, soprattutto se effettuato utilizzando parametri meramente ipotetici, come quelli di recente utilizzati da un Gruppo di lavoro CIV in una prima fase di verifica, basata, appunto, su assunti quali:

- l'annullamento, totale o parziale, del debito per rinuncia della Gestione Industriale;
- l'azzeramento, totale o parziale, degli interessi riferiti ad esercizi precedenti;
- la modifica di tassi di interessi già consolidati o di mercato;
- la presunzione di un semplice rapporto di sostituibilità tra interventi che incidono sul patrimonio netto e interventi statali di sostegno ecc.

Il problema certamente va affrontato, anche perché costituisce un oggettivo ostacolo alla riforma del sistema di tutela per i rischi del lavoro da più parti sollecitata.

Esso, però, presenta rilevanti aspetti qualitativi e politico istituzionali, per cui può essere rischioso — ed in definitiva improduttivo — privilegiare approcci quantitativi, di tipo contabile e statistico — attuariale, che conducono comunque a soluzioni rigide che alla prova dei fatti mal si prestano — ed una esperienza quarantennale lo dimostra — ad essere condivise e realizzate.

Roma, 4 novembre 2002



Avv. Prof. Vincenzo Mungari