

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**25.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 2002**

**PRESIDENZA 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**

25.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 2002**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO MARIA AMORUSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3	Corrente Elio, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> .....	15
<b>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.</b>		Duilio Lino (MARGH-U) .....	12, 13
<b>Audizione del presidente e di una delegazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL:</b>		Lucchesi Paolo, <i>Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> .....	3
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 10 11, 14, 16	Marino Isidoro, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> .....	10
Antonelli Giuseppe, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> .	8	Pizzinato Antonio (DS-U) .....	11, 13
		Ponti Enrico Matteo, <i>Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL</i> .	15
		Treu Tiziano (Mar-DL-U) .....	13
		<b>ALLEGATO:</b>	
		Documentazione consegnata dal CIV dell'INAIL .....	17



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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente e di una delegazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL.

Ringrazio il dottor Paolo Lucchesi per aver accettato il nostro invito, dopo gli eventi degli ultimi mesi che hanno coinvolto l'istituto, in modo particolare a seguito del commissariamento.

La delegazione che accompagna il presidente è composta dal professore Giuseppe Antonelli, dal dottor Elio Corrente, dal dottor Claudio D'Antonangelo, dal dottor Isidoro Marino e dal dottor Enrico Matteo Ponti, rappresentanti del CIV.

Dalla lettura dei giornali di questi ultimi giorni, abbiamo appreso che il CIV ha espresso il proprio assenso al consuntivo

2001, che prevedeva conti in attivo. Traslando l'enfasi dei titoli dei giornali, da una lettura più attenta emergevano una serie di preoccupazioni e valutazioni che ripropongono in maniera netta e pesante la situazione generale.

Vorremmo oggi apprendere dal presidente e dai componenti del CIV anche qualche notizia circa la nuova gestione, in modo particolare a seguito del traumatico commissariamento, occorso dopo gli eventi che tutti conosciamo.

Do la parola al presidente Lucchesi per l'esposizione della sua relazione.

PAOLO LUCCHESI, *Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Ringrazio il presidente Amoruso ed i commissari, non per pura formalità ma con convinzione, a causa della attenzione che sempre è stata dimostrata dalla Commissione verso l'INAIL ed in particolare verso il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Normalmente sono solo, ma oggi mi è sembrato opportuno essere accompagnato da una rappresentativa delegazione del CIV per due motivi: il primo è costituito dalla ragione dell'audizione, come risulta dalla lettera del presidente Amoruso, avente ad oggetto « in particolare la prospettiva di riforma del sistema previdenziale e degli enti preposti alla gestione, anche in riferimento alla situazione specifica dell'INAIL in conseguenza al suo commissariamento », mentre il secondo motivo è quello, appunto, della particolare situazione dell'istituto che definisco subito delicata e preoccupante.

In virtù dell'importanza di tali temi e del momento mi è sembrato giusto per tranquillità mia e per consentire alla Commissione di ascoltare direttamente altre voci, espressione di alcune delle più importanti organizzazioni sociali, chiedere al

presidente di poter essere accompagnato da altri consiglieri, per lo più responsabili delle commissioni lavoro del CIV. Come annunciato dal presidente, sono presenti il professor Antonelli (UGL), il dottor Corrente (CISL), il dottor D'Antonangelo (Confartigianato CNA-CASA), il dottor Marino (Confindustria) e il dottor Ponti (UIL).

In relazione alle prospettive di riforma del sistema previdenziale mi sono già pronunciato nell'audizione del 3 luglio scorso, e non voglio ripetere quanto ho affermato in quella sede, sia perché non apporterei alcuna modifica sostanziale, sia perché le notizie che informalmente abbiamo presentano un quadro diverso, cioè di non attualità del tema della riforma ordinamentale nell'agenda dei ministeri vigilanti, *in primis* del Ministero del lavoro.

Vorrei fare una considerazione strettamente personale: in poco più di due anni, con due Governi di diverso quadro politico, ci troviamo di fronte alla seconda rinuncia di esercizio della delega sulla riforma del modello ordinamentale.

Francamente, ritengo un errore lasciare inalterato un sistema ordinamentale che, alla prova dei fatti, ha mostrato molte pecche nella diversità dell'esperienza degli istituti e nella varietà delle situazioni che si sono avute in questi sette anni. Un intervento correttivo, finalizzato ad assicurare maggiore chiarezza nei ruoli, snellezza negli organi e nelle decisioni, efficienza e qualità nei processi produttivi, avrebbe comportato un miglioramento nella presenza e nel ruolo sociale di questi istituti.

Dopo aver pronunciato queste espressioni, aggiungo subito che mi rendo perfettamente conto delle motivazioni che hanno indotto — almeno per ora — ad assumere questo orientamento, anche se temo che prevalgano considerazioni più particolaristiche che generali, più contingenti che strutturali, più difensive che coraggiosamente riformatrici. Questo comporta negative conseguenze, mentre sarebbe stato auspicabile un intervento riformatore anche per quanto riguarda gli organi degli istituti.

Intravedo un altro rischio: quello di una riforma sotterranea che, nei comportamenti dei vari soggetti interni ed esterni, può tendere a ridimensionare il ruolo delle parti sociali.

Le operazioni che avvengono surrettiziamente, non sono mai le migliori perché è necessario affrontare esplicitamente i problemi, mettendo in evidenza limiti e difficoltà e ricercando soluzioni che dispongano del giusto consenso.

Con maggiore attenzione vorrei parlare dell'INAIL e della specifica situazione che stiamo vivendo con la gestione commissariale. Lo farò con grande franchezza per rispetto al ruolo istituzionale che si deve ad una Commissione parlamentare e per la situazione interna, che presenta elementi di gravità tali che non possono essere celati.

Negli ultimi due anni l'INAIL è stato colpito da una serie di accadimenti negativi di rilevante portata: nel 2000 l'incidente al presidente Billia ebbe pesanti conseguenze, anche per la qualità della persona, e l'istituto vi fece fronte con una spontanea e naturale solidarietà interna che consolidò i rapporti tra gli organi e quindi riuscì a limitare le ripercussioni; nel corso del biennio 2001 — 2002 abbiamo dovuto fronteggiare la cosiddetta migrazione, cioè la sostituzione globale delle procedure informatiche: una serie di limiti tecnici, di forzature temporali (volarle consegnare tutte insieme e non gradualmente), di inadeguatezze organizzative, hanno messo in crisi la funzionalità dell'istituto con un sensibile peggioramento del suo processo produttivo. In alcuni momenti abbiamo rischiato di chiudere sportelli e si sono verificate tensioni tra gli operatori e la nostra utenza.

Questa primavera, infine, l'intervento della magistratura ha portato agli arresti del 28 maggio (due dirigenti) e del 2 luglio (il direttore generale) e ad indagare su molti investimenti ad uso istituzionale, e forse su altre iniziative e attività dell'istituto (questo sembra l'ambito che ormai l'indagine ha assunto). Ciò ha prodotto un grave danno d'immagine esterno, ma l'effetto interno non è stato meno grave: non

solo *shock*, ma paralisi, paura ad assumere responsabilità, a decidere, che sicuramente non ha favorito il superamento delle difficoltà di funzionamento che già esistevano all'interno dell'istituto.

Ho fatto questo breve *excursus* con cognizione di causa: far capire la condizione esistente all'interno dell'INAIL nel momento in cui il Governo — a ragione e con il nostro pieno consenso — ha deciso il commissariamento dopo l'episodio del 2 luglio.

Un istituto sotto *shock*, con rilevanti problemi sul piano del funzionamento e senza una forte e autorevole guida gestionale già da alcuni mesi (prima ancora degli interventi della magistratura) richiedeva, avendone un atteggiamento di disponibilità, una guida di alto profilo.

Con questa convinzione, il CIV ha accolto come un'opportunità l'arrivo di una figura esterna in grado di prendere in mano la situazione e col vantaggio operativo di vedere concentrata in essa le funzioni che venivano prima assolve dal presidente e dal consiglio di amministrazione (quindi determinando una maggiore snellezza decisionale). Le cose non stanno andando secondo le aspettative: la difficoltà nei rapporti interni, tra gli organi, costituisce un elemento negativo nella prassi dell'istituto. Anche i membri della Commissione, nel corso delle audizioni, si saranno accorti, nella diversità delle funzioni e anche, a volte, persino nella diversità delle posizioni, di una volontà comune di operare tra tutti gli organi dell'istituto.

Pesa ancora, malgrado il commissariamento, un pesante condizionamento determinato dalle indagini della magistratura, per cui siamo di fronte ad un istituto bloccato, quasi come se vivesse una involontaria ammissione di colpevolezza diffusa, di non tranquillità; invece sarebbe necessario dimostrare l'estraneità dell'istituto ad episodi anche gravi di corruzione, attraverso una grande capacità operativa, in grado di rilanciare appieno il suo ruolo sociale.

Alla luce di tali considerazioni, la settimana scorsa il Consiglio di indirizzo e

vigilanza ha fatto una videoconferenza con i presidenti e vicepresidenti dei comitati territoriali.

Riprendo le parole dette in quell'occasione per tratteggiare la situazione esistente nell'istituto, alla luce delle preoccupazioni che il CIV ha più volte espresso per varie ragioni: l'istituto si trova senza una forte guida gestionale, almeno dall'aprile di quest'anno. Le indagini e i conseguenti provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria hanno causato danni gravi nell'immagine esterna dell'istituto e hanno lasciato un segno profondo anche all'interno. Molti, troppi, dirigenti sono come bloccati e solo il senso di responsabilità dei dipendenti, soprattutto quelli a diretto contatto con l'utenza, ha impedito un aggravamento ulteriore della situazione. Nell'articolazione territoriale — questi sono i messaggi che ci arrivano quotidianamente — si vive una sensazione di frustrazione; ci si sente quasi abbandonati, quasi tutti avvertono una insufficienza di direzione del centro. Troppe decisioni sono annullate o congelate, troppi rinvii *sine die* continuano a dare l'impressione di un istituto impaurito, senza più una precisa strategia, ricondotto fondamentalmente all'ordinarietà del quotidiano, importante ma insufficiente. Il processo produttivo non va bene, tempi di lavorazione eccessivamente lunghi (in molti casi sono raddoppiati o triplicati), giacenze che non sono smaltite, piani di recupero rimasti inefficaci. Finora si è attribuita la colpa alle procedure informatiche, ma oggi questo è un alibi non più accettabile. Ora si deve parlare di incapacità diffusa a individuare le soluzioni organizzative più idonee ed efficaci.

La realtà è molto simile ad una gestione di profilo ordinario e non di rilancio e qualificazione; non a caso si registra una chiusura abbastanza generalizzata ad affrontare tematiche di natura strategica o anche solo di medio periodo. A questa situazione, si devono aggiungere le criticità strutturali, che permangono e corrono il rischio di aggravarsi.

Lo scorso anno, di quest'epoca, ci preoccupammo dell'ipotesi — prefigurata

nel testo della legge finanziaria - di una privatizzazione dell'istituto, ma allora vi fu una reazione, uno scatto che contribuì a superare quei rischi e che fu capace di mettere in campo con grande determinazione, un complesso di iniziative, di alleanze, di consenso molto presto rivelatosi vincente. Adesso il rischio non è conclamato, ma la sua minor evidenza ed esplicitezza nasconde una maggiore pericolosità. Ebbene, ora non c'è la stessa determinazione e capacità reattiva, c'è un «tran tran» senza qualità, un'ordinaria amministrazione inadeguata a fronteggiare le criticità. Invece, in questo momento c'è bisogno di una direzione di alto profilo da parte degli organi centrali e dell'alta dirigenza, che però ancora stenta a delinearsi. Occorre un impegno straordinario, se vogliamo confermare l'insostituibile ruolo sociale dell'INAIL, soprattutto dopo la riforma promossa dal decreto legislativo n. 38 del 2000.

Sulla base di questa considerazione, durante la riunione del CIV del 16 settembre, abbiamo varato il documento sulla « situazione INAIL » che è stato inviato agli organi interni, all'ufficio commissariale e che abbiamo deciso di far pervenire anche all'esterno, ai ministeri vigilanti, alla Commissione bicamerale di controllo. Il documento si pone una duplice finalità: una finalità interna, a conferma di un atteggiamento, sempre perseguito dal CIV, di ricerca di sintonia tra i vari organi sul piano delle scelte strategiche (da portare avanti nella diversità delle funzioni), ma anche una finalità esterna, individuando un quadro di riferimento, con relative priorità, in grado di affrontare le principali criticità dell'istituto sul quale aprire un confronto, anche discutendo di legge finanziaria e collegati, ed instaurare un rapporto con Governo e Parlamento.

Le scelte indicate si articolano in 3 aree tematiche. La prima riguarda la situazione economico-finanziaria dell'INAIL, caratterizzata da una serie di elementi, che sono noti anche ai membri della Commissione dalle precedenti audizioni: il debito accumulato nel tempo dalla gestione agricoltura, l'andamento crescente dei residui

attivi, cioè dei crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni, la progressiva riduzione dei capitali di copertura delle riserve tecniche (con un depauperamento estremamente accelerato), le giacenze infruttifere presso la Tesoreria unica (si tratta di migliaia di miliardi), altri vincoli legislativi, imposti da normative statali, che condizionano pesantemente la politica finanziaria dell'istituto e che rendono praticamente impossibile la strategia finanziaria connaturata ad un ente assicuratore. Questi aspetti portano, secondo l'organismo di controllo interno dell'istituto (il nucleo di valutazione e controllo strategico), sulla base di un articolato sistema di proiezioni, ad individuare negli anni 2008/2009 il « punto di rottura finanziario » per l'ente, con ripercussioni che graveranno sull'andamento economico della gestione, e non solo sullo stato patrimoniale.

Considerata la necessità e l'urgenza, il CIV ha recentemente avviato lo studio per la definizione di un progetto di risanamento del disavanzo finanziario-attuariale. Ora abbiamo uno strumento che in tempo reale correla le principali voci e variabili del modello INAIL e che permette simulazioni di possibili interventi correttivi secondo una pluralità di ipotesi (contenuti e tempi), iniziativa che possiamo presentare alla Commissione, perché ci sembra uno strumento importante.

La settimana scorsa abbiamo approvato il conto consuntivo 2001 e, pur apprezzando il risultato, lo abbiamo giustamente valutato: le positività sono puntuali e non strutturali, non ripetibili, perché per lo più dovute a plusvalenze patrimoniali per alienazione dirette fatte dall'istituto o per la prima operazione di cartolarizzazione. Quindi, approvando il bilancio, si è sottolineato l'insostenibilità dei rapporti finanziari tra Stato ed INAIL e l'esigenza di una rivisitazione dei rapporti con l'INPS, soprattutto in tema di riscossione agricola: dall'INPS di fatto riscuotiamo meno del 50 per cento di quanto dovremmo avere sul fronte dell'agricoltura, un po' per incapacità di riscossione di questo istituto è un po' perché (non se ne conosce il motivo), si è trattenuto delle cifre - ad esempio

sulla prima cartolarizzazione dei crediti — che dovevano essere trasferite all'INAIL. Abbiamo evidenziato l'improcrastinabilità di una nuova strategia in campo patrimoniale, affrontando la questione della redditività di questi investimenti, ma anche evidenziando come una nuova operazione di cartolarizzazione completerebbe il processo di cancellazione delle riserve tecniche.

Secondo noi, si deve arrivare a stipulare accordi con i dicasteri interessati per quanto riguarda gli investimenti *ex lege* che devono rispondere ad alcuni criteri: legami maggiori con i fini istituzionali dell'istituto e la questione della loro redditività. Si tratta di investimenti di varie centinaia di miliardi: infatti la settimana scorsa, il commissario ha approvato una delibera che per il 2002 prevede circa 740 miliardi di vecchie lire di investimento. Non sono cifre di poco conto.

Il CIV non è composto da consiglieri così sprovveduti ed inesperti, come forse qualcuno tende a rappresentarci, da non tenere presente la situazione macro-economica internazionale, i vincoli del patto di stabilità comunitario e neppure la particolare condizione italiana del debito pubblico, ma — senza alcuna strumentalizzazione squisitamente politica — abbiamo il diritto-dovere di far presente una situazione che tutti stanno sottovalutando: in mancanza di interventi correttivi, l'istituto in 6 anni sarà a ripartizione, senza che sia avvenuto un dibattito e senza aver preparato questo passaggio che, a quel punto, sarà molto oneroso.

Con grande senso di responsabilità e col realismo della valutazione del contesto il CIV vuole proporre un percorso con l'individuazione di alcune scelte da farsi immediatamente, con altre da programmare nel tempo, con una riconsiderazione interna di alcuni parametri e comportamenti che però devono essere condivisi ed appoggiati anche dall'esterno.

In altre parole, si tratta di interrompere una deriva, di non accettare il semplice lasciarsi andare « tanto qualcuno

provvederà » e, al contrario, di progettare l'inizio di un circuito virtuoso che blocchi lo scivolamento in corso.

Per supportare scelte che assicurino l'equilibrio economico-finanziario del sistema anche nel medio e lungo periodo, è essenziale che l'ente sia dotato di un adeguato strumento previsionale che il CIV, con gli organi precedenti, aveva indicato nel « modello econometrico », nel quale inserire l'analisi del rischio, da noi protetto, e così essere in grado di compiere previsioni di breve e medio-lungo periodo per quanto riguarda l'istituto e la sua politica finanziaria. Siamo di fronte, ora ad una decisione che ci ha molto sconcertato: l'annullamento delle delibere precedenti da parte del commissario, limitando lo studio alla prima fase e quindi scarsamente utilizzabile dall'istituto. Siamo convinti, invece, che occorra una capacità di programmazione di medio-lungo periodo ed una coerente politica finanziaria, per evitare la deriva cui accennavo.

Un secondo elemento la normativa assicurativa di riferimento. Sussiste l'esigenza di completare la riforma legislativa del sistema assicurativo, portando a termine l'opera prevista dal decreto legislativo n. 38 del 2000. L'elaborazione del progetto di legge finanziaria per l'anno 2003 potrebbe costituire l'occasione per un confronto con Parlamento e Governo finalizzato, in particolare, ad una organica revisione del testo unico del 1965 (è assurdo che un istituto come il nostro sia vincolato da un testo unico che risale al 1965, con un apparato produttivo radicalmente mutato), alla generalizzazione della tutela nell'ambito del lavoro dipendente, alla riforma dell'istituto del regresso, da collegare al maggiore o minore impegno nella prevenzione.

Nella logica di un soggetto pubblico che opera in un contesto con altri soggetti (prima di tutto le regioni) cioè nella logica di una integrazione operativa finalizzata alla presa in carico del lavoratore infortunato e in relazione all'evolversi delle competenze legislative in senso federalista, è assolutamente necessario che vengano

ridefiniti i rapporti con il Ministero della salute, con la Conferenza unificata Stato-regioni, per arrivare ad accordi con le singole regioni, in modo da individuare la continuità fra prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento, attraverso una organica revisione del quadro delle competenze istituzionali ed il superamento dell'attuale frammentazione delle iniziative.

Rispetto al ruolo importante della prevenzione, in tale revisione per noi costituiscono obiettivi primari: la trasformazione da sperimentale a strutturale del sistema di incentivi finanziari (che il decreto legislativo n.38 prevedeva solo per il primo triennio) e la definizione di un nuovo meccanismo, tenendo conto dell'esperienza maturata.

Infine, vorrei affrontare il tema del funzionamento dell'istituto.

Conosciamo la situazione operativa ed organizzativa dell'ente. La lettura delle attuali criticità, unitamente alla considerazione del mutato impianto normativo e delle innovazioni istituzionali concernenti il federalismo, rafforzano la consapevolezza della necessità ed urgenza di una ristrutturazione organizzativa caratterizzata da diversi criteri: l'assunzione di regole di efficienza sotto il profilo dei controlli, della contabilità, della gestione attraverso una programmazione budgetaria con effettiva verifica dei risultati (una linea di aziendalizzazione); l'accelerazione del decentramento con trasferimento reale delle funzioni operative; la cooperazione sinergica - in logica di rete - con gli altri enti pubblici; politiche del personale mirate a premiare la produttività e la crescita professionale, attraverso un uso diffuso della formazione.

Intanto abbiamo bisogno di superare la precarietà insita nella figura di un direttore generale facente funzioni. Siamo convinti che un direttore generale forte, un *primus inter pares* che, anche in ragione di una prospettiva di alcuni anni davanti a sé, sarebbe in grado di coordinare in modo più efficace rispetto a quanto avviene adesso (nella sua azione attuale sono inevitabili elementi di precarietà), la dirigenza. Una figura di questo genere costi-

tuirebbe un riferimento importante con effetti positivi anche nel raccordo fra gli stessi organi.

In conclusione, occorre una messa a punto della strategia complessiva rispetto all'intero quadro di riferimento interno ed esterno, che affronti le questioni della funzionalità dell'istituto ed i nodi strutturali.

A questo scopo il CIV intende promuovere una iniziativa pubblica da collocare entro i prossimi 30 giorni: saremmo estremamente onorati della presenza della Commissione ad un momento di confronto con Parlamento, Governo e parti sociali intorno alle problematiche molto serie e preoccupanti riguardanti l'istituto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente per la sua corposa relazione, che certamente ha interessato i membri della Commissione. Do la parola ai rappresentanti del CIV che volessero intervenire.

**GIUSEPPE ANTONELLI, Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL.** Credo che sia chiaro alla Commissione il ruolo dell'INAIL: si tratta di un ente assicurativo che ha una funzione fondamentale, oserei dire maggiore di quella dell'ente di previdenza, che eroga le pensioni a persone attive, che possiedono ancora una capacità di reazione ad eventi eccezionali; chi è protetto dal nostro istituto, invece, ha subito un evento particolare che ne ha menomato grandemente la capacità lavorativa, colpendo anche la sua famiglia. L'INAIL è l'ente che, più degli altri, rassicura i lavoratori sui rischi connessi alla propria attività, ma mi pare che questo significato si sia perso nell'attuale gestione, che faccio risalire ad una decina di anni fa: esso è diventato un luogo in cui si incontrano le necessità di finanziamento degli investimenti pubblici, quelle di categorie sociali cosiddette disagiate (ad esempio, gli agricoltori, che oggi forse non sono più tali), luogo di scontri tra chi vuole utilizzare i soldi per risanare il bilancio pubblico e chi li vorrebbe utilizzare per migliorare certe attività.

L'INAIL è altro, è l'ente di sicurezza di chi ha bisogno di essere protetto dagli

infortuni. La gestione di questi ultimi anni, e soprattutto quella attuale, mi pare stia andando in senso contrario, provocando una rottura con le reali necessità. L'istituto è gravemente deficitario: il bilancio approvato qualche giorno fa è bugiardo, perché indica risultati economici influenzati da eventi straordinari, come diceva il presidente Lucchesi, come la vendita degli immobili. In realtà, gli immobili erano già in cassaforte ed il fatto che fossero iscritti a bilancio con una certa somma e che, vendendoli, si sia ricavato il doppio, non indica che si sia guadagnato. Quei soldi erano già di proprietà dell'istituto: gli immobili erano iscritti a bilancio a mille lire, valevano 2 mila lire, li abbiamo venduti a millecinquecento lire. I fatti sono diversi da come vengono raccontati. I gioielli di famiglia non sono stati venduti ad un prezzo che rispettasse il loro valore; inoltre, essi non erano di proprietà dello Stato ma dei lavoratori, perché costituivano le riserve per pagare le pensioni future. Noi, invece, li abbiamo svenduti; certo, li abbiamo venduti ad altri lavoratori, soprattutto ai dipendenti dell'INAIL e a chi aveva in affitto queste case, ma si tratta di un modo per favorire alcuni lavoratori piuttosto che altri e che danneggia chi veramente avrà bisogno di questi soldi. Non mi è sembrato un buon atteggiamento in senso sociale.

Il nostro bilancio, dunque, è fortemente deficitario e l'anno prossimo, quando gli effetti positivi delle vendite e della cartolarizzazione saranno terminati, tutti lo potranno constatare perché esso continuerà ad essere in passivo, come è successo negli anni passati (anche se negli ultimi anni, però, i danni erano abbastanza limitati).

Le valutazioni interne su quanto serve per pagare gli impegni futuri dell'INAIL non sono corrette, perché sono misurate su parametri rispettosi della legge, ma non della realtà finanziaria e di mercato. I tassi di attualizzazione delle rendite si attestano intorno al 4,5 per cento e ciò comporta la necessità di accumuli intorno ai 30-35 mila miliardi di vecchie lire. Se portassimo i tassi di attualizzazione in-

torno al 2, 2,5 o 3 per cento, come oggi, le necessità dell'istituto ammonterebbero a 70 mila miliardi. Oggi non disponiamo nemmeno di quelle sottovalutate che figurano sulla carta, ma molte di meno, sotto il titolo del debito della gestione agricoltura nei confronti delle altre gestioni. Quando mai la gestione agricoltura pagherà? Non riesce neppure a pagare ciò che spende ogni anno per coprire i sinistri legati all'attività agricola!

Il nostro stato patrimoniale è veramente grave e deficitario. Non se ne parla perché i presidenti precedenti avevano la necessità di dimostrare che l'istituto funzionava perfettamente magari per merito loro.

Oggi non se ne parla ugualmente, tranne il CIV che continua ad emanare avvertimenti abbastanza inascoltati. Prevedo che tra 6 o 7 anni l'INAIL passerà al regime a ripartizione oppure chiuderà: in quest'ultimo caso, si fornirà un bel regalo ai privati, circa 20 mila miliardi in assicurazioni per anno. In caso contrario, dovremmo richiedere maggiori contributi alle imprese che non credo abbiano grande disponibilità a ciò e che, comunque, influirebbero pesantemente sul costo del lavoro.

Ci troviamo, inoltre, in regime di gestione commissariale, che non esito a definire negativo perché — dal mio punto di vista, di tecnico e conoscitore dei meccanismi finanziari e di bilancio — colpisce le attività e le necessità più profonde dell'Ente. Eravamo riusciti a mettere a punto il Nuvacost, il nucleo di valutazione e controllo strategico, che aveva raggiunto ottimi risultati. Eravamo riusciti con grandissima fatica a far comprendere all'istituto la necessità di un modello econometrico che facesse minimamente concorrenza agli altri modelli econometrici (che spesso non sono sinceri); sottolineo che non erano mai state promosse — in modo vergognoso, ma tipico di tutti gli enti pubblici, ma particolarmente dell'INAIL — attività di studio e di ricerca.

Avevamo spiegato che gli investimenti dovevano essere utilizzati in maniera diversa e che non era più possibile che tutto

il patrimonio rendesse lo 0,5 per cento di reddito. Qualcuno obietterà che, in questo modo, almeno il patrimonio manteneva il proprio valore: è vero; però, mantenendo quel valore lo si sarebbe potuto gestire in modo da produrre un reddito più alto. Che senso ha dichiarare che i capitali renderanno il 4,5 per cento, e dunque che ci sarebbe bisogno di accumuli bassi, quando invece essi rendono lo 0,5 per cento? Si tratta di una contraddizione che fa comodo a chi vuol pagare tariffe più basse o utilizzare i soldi per altri obiettivi.

A seguito della gestione commissariale, la struttura del Nuvacost è diminuita da sei a due membri, di cui uno interno ed uno esterno: l'attività di tale organismo dovrebbe essere poderosa, mentre oggi si dovrà limitare all'ordinaria amministrazione. Il commissario ha bloccato lo sviluppo del modello econometrico, che è un prodotto di qualità eccezionale, superiore ad altri modelli (da quello della Ragioneria generale dello Stato a quello della Banca d'Italia) e avrebbe potuto fornirci idee serie sull'andamento dell'economia del costo dei sinistri e quindi dell'equilibrio economico-finanziario dell'Ente. Il commissario ha, inoltre, bloccato gli investimenti, poiché è in atto una loro rivisitazione mirata ad accertarne la necessità: se non sarà impressa un'accelerazione a tali accertamenti, si produrrà un blocco degli investimenti. Ciò comporterà che le risorse torneranno alla tesoreria, dove non produrranno reddito, ma subiranno una svalutazione, per cui la garanzia degli assicurati, che è già stata fortemente minata, lo sarà ancor di più.

Ho voluto semplicemente sottolineare e ribadire quanto già esposto dal presidente Lucchesi nella sua relazione. Chiedo, comunque, un forte intervento delle parti sociali riguardo a quanto accade in questo momento all'INAIL perché, nella situazione attuale, stiamo sicuramente cantando il *de profundis* del nostro Ente.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Antonelli, pregando i nostri ospiti di svolgere

interventi brevi, perché sono imminenti votazioni alla Camera e al Senato.

ISIDORO MARINO, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Vorrei esporre il punto di vista di una componente del sistema produttivo che fa parte dell'utenza dell'INAIL: le imprese hanno un interesse assolutamente coincidente con quello dei lavoratori sul piano dell'efficacia, dell'efficienza e, se possibile, dell'economicità del servizio reso dall'istituto. Il modello sul quale il sistema dell'INAIL si fonda ha in sé potenzialmente la capacità e la possibilità di essere autosufficiente e rispondere perfettamente a queste esigenze. La dimostrazione di ciò, paradossalmente, deriva dalla crisi strutturale che vive la gestione agricoltura, poiché l'ente riesce ancora a denunciare risultati economici di bilancio positivi con il fardello di un deficit patrimoniale che ammonta, nel bilancio 2001, a 43 mila miliardi (questo è il debito - credito intergestionale tra la gestione agricoltura e le altre). Questa è la dimostrazione evidente che il sistema potrebbe rispondere pienamente alle esigenze che citavo.

Purtroppo, le difficoltà dell'ente non nascono oggi: oggi siamo in presenza di una situazione che ha origine in passato allorché era già necessario intervenire, per evitare il venir meno nel 2008 - come è stato oggi stimato - delle capacità del sistema di reggere il peso delle contraddizioni nelle quali si dibatte.

La contraddizione peggiore è di dover gestire un sistema a capitalizzazione che avrebbe le potenzialità per rispondere pienamente alla propria missione, ma che soggiace a vincoli, prevalentemente esterni, che, di fatto, dirottano la destinazione delle riserve tecniche, cioè delle risorse che il sistema produttivo trasferisce all'istituto, verso obiettivi che definirei incoerenti rispetto alla stessa missione.

Il CIV ha affermato il principio che le risorse del sistema a capitalizzazione possono certamente privilegiare destinazioni a carattere sociale che, però, non devono

escludere la redditività, elemento essenziale affinché il sistema rimanga autosufficiente. Negli anni scorsi, purtroppo, ciò è raramente accaduto, con l'effetto di alimentare ricorrenti ipotesi di evoluzione verso forme di privatizzazione che pertanto non sono casuali, estemporanee o immotivate. Approfitto dell'occasione per dichiarare prive di fondamento le accuse, rivolte in particolare a Confindustria, di insistere per una pregiudiziale privatizzazione dell'INAIL. È vero, invece, che abbiamo spesso manifestato preoccupazione per un sistema che, a breve, potrebbe perdere autosufficienza. Se si volesse mantenere la situazione attuale, il sistema naturalmente evolverebbe verso il meccanismo a ripartizione, con l'inevitabile riemergere di propensioni verso forme di privatizzazione. Se davvero si vogliono evitare queste prospettive, si devono assumere incisivi provvedimenti per ristabilire un'assetto gestionale funzionale ai compiti di supporto verso gli assistiti, se possibile con costi sostenibili per il sistema produttivo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Marino. Do la parola ai colleghi che volessero intervenire per porre domande e formulare osservazioni.

**ANTONIO PIZZINATO.** Ringrazio per le informazioni che ci sono state rese, in base alle quali vorrei formulare alcune domande che potrebbero essere utili alle valutazioni dei membri della Commissione.

L'INAIL è stato coinvolto in fatti sui quali sta indagando la magistratura, che riguardano sia episodi locali sia la sede centrale. Come risulta dai resoconti delle sedute del Senato, in occasione della discussione della legge finanziaria nell'autunno 1999 sollevai il problema relativamente all'utilizzo dei fondi per opere. Come risulta dalle registrazioni effettuate dagli organi di polizia e dalla magistratura, vi erano elementi di valutazione. In quelle registrazioni ambientali si parla dei miei interventi in Parlamento e del fatto che si stava operando per evitarli; si tratta

di fatti noti. Come mai è potuto accadere tutto ciò nell'istituto fino a quando non vi sono stati interventi della magistratura? Come si spiega che l'insieme degli organi dell'istituto non abbia avuto percezione della situazione? La questione a cui facevo riferimento non è contenuta solo negli atti parlamentari (credo che il CIV, oltre che i membri della Commissione, possa essere interessato ad essi): mi riferisco alle registrazioni ambientali nelle quali si citano i miei interventi in Parlamento.

Ho seguito con attenzione l'intervento del dottor Antonelli, il quale ha affermato che l'ente si trova in tali condizioni da un decennio: se non vado errato, la forma di gestione è stata cambiata da un decennio, cioè si è passati dalla presidenza e gestione di una delle parti sociali, ad una gestione affidata a nomine del Governo ed ai soggetti che portano i contributi, i lavoratori e le imprese e i soggetti interessati all'assicurazione (che è diversa dalla previdenza). Come si spiega? Dal 1968-1969, il passaggio dalle vecchie forme alle nuove è avvenuto nel 1993. Il fatto che i soggetti non siano più coloro che detengono il potere di gestione ha determinato questa condizione? Un ente assicurativo che ha funzioni previdenziali unicamente in relazione a chi ha subito l'infortunio è altra cosa rispetto alla previdenza: è possibile avere i dati analitici? Ripeto, un conto è l'assistenza (mi riferisco a quanto pesano nel comparto previdenziale i braccianti, o i salariati), ma in questo caso ci rapportiamo con il campo assicurativo.

Infine, se oggi ci troviamo in una situazione di paralisi, qual è la causa? Si tratta della conseguenza dell'intervento della magistratura? Ho spiegato la mia convinzione riguardo a ciò, rinviando agli atti. Come superare tale problema? Sono convinto che sia interesse della nazione e del paese, non solo dei soggetti contribuenti, che l'ente assicurativo sia funzionante e le sue risorse siano utilizzate per la formazione ed il recupero psicofisico dei soggetti colpiti e non per altre funzioni.

Mi rendo conto di aver rivolto moltissime domande, che è necessario approfondi-

dire per l'interesse dell'intero paese, tanto più in seguito alle ultime decisioni assunte in merito al sistema assicurativo pubblico.

LINO DUILIO. Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità. Ci siamo soffermati in diverse occasioni con il presidente del CIV, con l'ex direttore generale e con l'ex presidente riguardo ad alcune questioni che sono state oggi richiamate. Sarebbe auspicabile per il futuro una sintesi icastica di alcune questioni, in modo tale da evitare di ripetere sempre gli stessi problemi, proponendo la stessa soluzione, e ciò sia per l'economia dei lavori della Commissione sia per la nettezza delle proposte che emergono, in modo da produrre poi atti legislativi che possano migliorare la situazione.

Mi pare di capire che bisogna cercare di superare la fase in cui l'istituto si trova facendo una specie di «elaborazione del lutto» (osservo incidentalmente che non è la prima volta che essa si presenta, e che anzi l'istituto ha una tradizione di vicende «poco encomiabili», per usare un eufemismo).

Non capisco, però, perché altre situazioni delle quali egualmente esiste una tradizione negativa non vengono risolte o evitate: penso, ad esempio, a questioni che sono già state esaminate in passato dalla Commissione. Durante la scorsa audizione del presidente Lucchesi facevo riferimento al processo di informatizzazione strampalato e disastroso, a causa del quale sarebbe forse necessario «cacciare» alcuni dirigenti. In questi mesi si sono determinate - cito quanto ebbi a dichiarare - file interminabili, risposte mancanti, sistemi che non colloquiano, aziende che aspettano, persone che non ricevono soldi. Ci sono state fornite spiegazioni «filosofiche», «antropologiche», «teologiche», ma credo fosse possibile arrivare ad una conclusione comprensibile anche alle scuole elementari: è necessario, prima di introdurre innovazioni, testarle in modo tale che non si producano disastri dei quali risente in particolare e innanzitutto l'utenza. Mi sembra una risposta banale e molto semplice. Non interessa il fatto che le aziende

che forniscono differenti prodotti di *software* non stabiliscono rapporti tra loro: noi vigiliamo sul fatto che gli enti eroghino un servizio di un certo tipo. Un organo che ha il compito di indirizzo e di vigilanza si deve assumere la responsabilità di spiegare il motivo per il quale avvengono alcuni fatti e come si può impedire che essi accadano nel futuro. Mi riferisco a questioni ordinarie delle quali risente in particolare quell'utenza che veniva con parole appropriate evocata poco fa, a giustificazione della esistenza dell'istituto: facciamo in modo che l'utenza non soffra i danni che derivano da decisioni a volte strampalate ed inqualificabili evidentemente provocate da dirigenti che predispongono le condizioni perché ciò accada.

Altri problemi più consistenti attengono alle vicende deprecabili che sono avvenute: poiché esiste una tradizione negativa, è possibile predisporre misure - non ho la presunzione di convertire al bene chi possiede un'altra disposizione - riferite al sistema delle procedure di controllo, non semplicemente formali, che impediscano certi eventi, imparando da ciò che accaduto? Quali sono le misure, considerato che il CIV è organismo di indirizzo e vigilanza (non poliziesco, direi a qualche collega che a volte confonde i ruoli), che possono essere adottate affinché tali vicende non si ripetano?

Richiamo tale questione per un problema che ha posto il senatore Pizzinato, sul quale è necessario essere chiari. Il nostro compito è quello di approfondire le cause di un problema, non tanto la segnalazione di inquinamenti ambientali dove si possono annidare comportamenti più o meno delinquenziali. La questione concerne come è stato detto più volte anche per l'INAIL, la scelta tra il sistema a capitalizzazione e quello a ripartizione, adottando la migliore soluzione per cui alcune risorse finanziarie siano destinate ad investimenti il cui rendimento possa essere utilizzato per finanziare la gestione assicurativa. Mi rivolgo al senatore Pizzinato ed ai colleghi: noi non possiamo fare discorsi solo sugli effetti, a volte deprecabili, di un sistema, ma dobbiamo decidere

sulla questione del sistema a capitalizzazione o di quello misto, che esiste all'interno dell'istituto. È stato affermato che nel 2008-2009 l'istituto chiuderà e lo si dovrà affidare al mercato, perché il sistema a ripartizione conduce a certe conseguenze, mentre quello a capitalizzazione ad altre; senza ideologia astratta ed evitando di scomodare Modigliani o altri studiosi — poiché non esistono sistemi applicabili in ogni situazione — dobbiamo cercare di capire se teniamo all'esistenza di un istituto di questo tipo, al fine di rivedere alcune misure che sono state introdotte, in modo tale che quella deprecabile conseguenza prevista per il 2008-2009 possa essere evitata.

Credo che il problema sia questo, e non di porsi la domanda, nel caso investissimo 1000 miliardi — che rientra coerentemente in una scelta del sistema di finanziamento dell'assicurazione — su quali conseguenze si determinerebbero; sarebbe come credere che per evitare che succedano certi fatti si debba eliminare a monte la possibilità di disporre di risorse che possono essere investite. Fatte le scelte coerenti sul piano del corretto finanziamento del sistema assicurativo, ognuno poi — ovviamente — si assumerà le proprie responsabilità.

**ANTONIO PIZZINATO.** Come si può non accorgersene, visto che se ne parla in tutto il paese?

**LINO DUILIO.** Pongo l'esigenza — ripeto — di affrontare il problema strutturale, non quello delle eventuali conseguenze derivanti da scorrettezze, perché vorrei che affrontassimo la questione delle modalità di finanziamento del sistema assicurativo infortuni; il resto può anche interessare, ma non credo che ci consenta di uscire nella situazione nella quale ci troviamo.

Sollevo un'ultima questione che avevamo segnalato come conseguenza del decreto legislativo n. 38 del 2000 (mi riferisco all'intervento del rappresentante di Confindustria), cioè la separazione delle gestioni: quattro gestioni separate, che non

stabiliscono « solidarietà » tra loro. Si pone il problema di un istituto pubblico che al suo interno non ha la solidarietà che ha consentito di finanziare la gestione agricoltura, come veniva prima affermato? Gestioni che non hanno assolutamente rapporti tra loro probabilmente, in prospettiva, rischiano di determinare questioni analoghe in termini di finanziamento.

Credo sia auspicabile, passando ad altro, che si reagisca alla depressione che è intervenuta nel corpo diffuso dell'istituto, anche intervenendo sulla fase attuale di commissariamento che comporta problemi di congelamento non proprio virtuosi, come veniva poco fa dichiarato.

Penso — e vorrei sapere se ciò coincide con il proposito dell'iniziativa cui accennava il presidente — che per uscire dallo stallo attuale paradossalmente il Consiglio di indirizzo e vigilanza debba « drammatizzare » pubblicamente il problema. La funzione di un organismo istituzionale è quella di mettere opportunamente a conoscenza il paese e le istituzioni su quanto sta accadendo, in modo assolutamente trasparente. E ciò non solo in riferimento a quanto accaduto, ma soprattutto per quanto potrà accadere in futuro circa gli equilibri finanziari, e non solo, di un istituto sul destino del quale bisognerà che ciascuno assuma delle serie decisioni.

**TIZIANO TREU.** Dalla lettura del documento che è stato consegnato ai membri della Commissione, si evidenzia uno stato precomatoso non solo dell'istituto ma, vorrei sottolineare, anche del sistema normativo. Concordo, dunque, con quanto affermato dall'onorevole Duilio: non si tratta di una questione di dettaglio da mantenere negli *interna corporis*, ma di un problema di rilevanza nazionale. Poiché si accenna ad un confronto con il Parlamento ed il Governo in occasione del disegno di legge finanziaria e si indica una serie di titoli che rappresentano la riforma complessiva del sistema di assicurazione in questo settore, domando se riteniamo realistico che ciò si possa fare e a che punto è l'elaborazione; in seguito, potremo deci-

dere se il confronto con il Parlamento è in questo momento possibile, fino quale punto e quale può essere nostro ruolo.

**PRESIDENTE.** Vorrei aggiungere alcune brevi riflessioni a quanto è stato affermato. Indubbiamente, la Commissione ha una responsabilità che oltrepassa il compito di valutare le ipotesi e le problematiche connesse alla riforma del sistema previdenziale ed assicurativo, perché ricomprende anche il controllo sull'attività. Ritengo, dunque, importante capire e conoscere ciò che sta avvenendo nell'istituto. Il presidente nella sua relazione ha parlato di un istituto bloccato perché non ha saputo reagire ai fatti di corruzione che lo hanno caratterizzato nell'ultimo periodo. Vorrei sapere come ci si sta comportando nei confronti del personale che non è certamente coinvolto nei fatti che interessano l'indagine, ma è stato responsabile, come affermato dall'onorevole Duilio, di un sistema di gestione che oggi sta producendo questi risultati: mi riferisco, ad esempio, alle direzioni locali e regionali. Che attenzione c'è in questo momento? Non mi risulta, ad esempio, che siano stati apportati spostamenti o cambiamenti. Si è trattato di un meccanismo difettoso oppure, semplicemente, della responsabilità di qualcuno?

Si è parlato del problema della sostituzione globale delle procedure informatiche che ha prodotto certamente una perdita di funzionalità e un peggioramento del processo produttivo: abbiamo raccolto ovunque nelle sedi periferiche, da dirigenti periferici, dai funzionari e dagli operatori, lamentele per gli enormi ritardi nella gestione delle pratiche e di tutto ciò che riguarda l'attività propria della struttura. In questo momento, era indispensabile procedere immediatamente alla gara o affidare all'INPS la gara per il nuovo *call center*? Mi chiedo se fosse una necessità così immediata ed impellente o se non sarebbe stato più utile riservarsi un momento di riflessione sul modo in cui procedere per non creare più le situazioni che si sono verificate in precedenza.

Penso che non sia certamente utile bloccare il sistema degli investimenti, per un ente che si occupa di assicurazioni; i meccanismi che hanno provocato certe degenerazioni sono stati descritti anche da relazioni che il ministero ha messo a punto utilizzando gli ispettori: ad esempio, il modo in cui erano valutati beni che venivano acquistati, il modo in cui veniva rapportato quel processo di acquisizione e di redditività, che spesso era garantita da colui che vendeva il bene e che invece era la causa di certe operazioni, che hanno caratterizzato un meccanismo utilizzato in tutta Italia. Riguardo a tali meccanismi, si è pensato di agire immediatamente e di eliminare tale stortura, attraverso procedure limpide e trasparenti, in modo da addivenire ad una fase nuova di investimenti e di utilizzo di fondi dello stesso ente?

Credo che una gestione commissariale non possa risolvere i grandi problemi di medio e lungo periodo, anche perché sappiamo che la scadenza è immediata: è chiaro che si tratta di una competenza che il CIV, essendo l'organo di indirizzo e vigilanza a più lungo termine, ha il dovere di assolvere, utilizzando chiaramente gli strumenti a sua disposizione per poter svolgere tale funzione. Credo che studi e ricerche debbano costituire il primo strumento che chiunque, Stato ed enti previdenziali, devono utilizzare per la conoscenza e la soluzione dei problemi.

Se questo compito compete al CIV, la gestione commissariale — con un organo abbastanza ricco poiché comprende un commissario e 3 subcommissari — deve incidere sugli aspetti di carattere immediato, anche se oggi non si percepisce un intervento. Lo stesso ritardo della nomina del direttore crea chiaramente condizioni di difficoltà di funzionamento ad un ente che oggettivamente ha una serie di problemi. Ricordiamo un famoso documento di qualche tempo fa, firmato da tutti, che sottolineava una condizione di stallo. Non vogliamo che di fronte a tale situazione, gravata da problemi di natura giudiziaria,

ci si trovi di fronte ad un fallimento voluto, che porta a chissà quali scenari e prospettive.

Da questo punto di vista concordo con l'onorevole Duilio quando sottolinea l'importanza della disponibilità, che penso di poter fornire a nome della Commissione, a partecipare ad una manifestazione che il CIV vorrà organizzare per evidenziare la situazione dell'ente in questo momento.

ENRICO MATTEO PONTI, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Vorrei sottoporre una riflessione ai membri della Commissione, prendendo spunto da una nota dell'intervento del presidente Amoruso, in merito al rilancio dell'attività. Credo che di norma, tanto più in un momento complesso come l'attuale, appaia assolutamente incomprensibile la mancanza di dialogo e di collaborazione. Lo spirito di arroccamento in una sorta di torre eburnea da parte del commissario non può portare che ad una posizione di stallo, nella migliore delle ipotesi, e ad un peggioramento della situazione rispetto allo stato attuale. Sono, infatti, profondamente convinto che l'istituto funzioni, abbia delle grandi potenzialità, quadri dirigenziali e personale assolutamente eccellenti, rispetto alla pubblica amministrazione, che conosco per la mia attività sindacale: l'INAIL costituisce una delle migliori realtà professionali. Il momento attuale comprime lo sviluppo di questo quadro. Se, nel rispetto dei ruoli, si riescono ad individuare gli obiettivi di rilancio in maniera collaborativa, apportando umilmente il proprio contributo, si riuscirà a rilanciare l'ente. Questo, però, oggi si percepisce non essere nella volontà di tutte le parti. La fase attuale è stata sottoposta da parte del CIV alla Commissione che, *in primis*, risponde per sua *mission* all'obiettivo di traghettarci fuori dalla situazione in cui si rischia di finire. Esistono problemi finanziari che troveranno soluzione attraverso strumenti non improvvisati: bloccare un modello economico modernissimo equivale a non voler risolvere i problemi. Sarebbe come affrontare un viaggio da Roma ad Oslo

con il somaro di San Francesco o per le vie francigene.

Il presidente, giustamente, richiamava gli strumenti della ricerca e la possibilità di avere a disposizione professionalità non sempre presenti all'interno dell'istituto.

Spero che l'iniziativa che veniva richiamata si possa svolgere in un clima positivo e ringrazio la Commissione ed il suo presidente per la disponibilità che hanno manifestato ad essere presenti.

Mi auguro, infine, che sarà possibile tutti insieme rilanciare nel migliore dei modi questo istituto nell'interesse del paese.

ELIO CORRENTE, *Rappresentante del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL*. Vorrei sottoporre all'attenzione dei membri della Commissione alcune brevi osservazioni. Con il sistema duale ci sono sempre stati problemi di rapporti tra gli organi, sia con quelli precedenti (presidente e CdA) sia con quello attuale (commissario). Il CIV si è sempre sforzato, e lo fa anche in questo momento, di fare in modo che la gestione dell'istituto fosse collegiale; ciò attiene al buonsenso delle persone e degli organi. Ma il difetto vero dell'attuale sistema duale è che non esistono norme che disciplinano i rapporti tra gli organi. Il CIV ha prodotto moltissime delibere riguardanti il modo in cui procedere ma, ad una verifica scopriremo che gran parte sono inattuata. In realtà, non si può neppure chiederne il motivo perché non c'è una norma che obbliga gli organi di gestione ad eseguire quanto deciso dal CIV.

Esiste certamente la necessità di una riforma degli enti, che compete alle parti sociali in quanto tali ed al confronto con il Governo; in quanto componenti del CIV, possiamo informare della situazione esistente le organizzazioni di appartenenza, ma le scelte competono alle parti sociali ed al Governo. Comunque, a prescindere dal sistema, vi è una carenza nella disciplina dei rapporti.

Nel passato ho svolto la funzione di rappresentante nel Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS e, quando ho assunto

l'incarico all'INAIL, molti mi dicevano che si trattava di un istituto perfetto. Esistono attualmente della difficoltà, ma ridando una certa funzione alla dirigenza sarà possibile superarle. Come già è stato detto, sono convinto anch'io che dobbiamo restituire un ruolo sociale all'istituto, che è quello previsto dal decreto legislativo n. 38 del 2000, che è necessario perfezionare, promuovendo un compito assicurativo sociale.

Riguardo ai temi del sistema a capitalizzazione e ripartizione, non esiste una posizione preconcepita; abbiamo trovato una situazione gestionale che funzionava, quella a capitalizzazione temperata, e l'abbiamo fatta nostra: finché gli studiosi, gli esperti dei modelli econometrici, non ci indicheranno la scelta migliore tra ripartizione e capitalizzazione, per il CIV resta valido il sistema a capitalizzazione temperata. Ciò significa anche gestire delle riserve, mantenere e dare redditività agli investimenti. Vorrei far presente al presidente ed ai membri della Commissione bicamerale che i tanti problemi — relativi alla cartolarizzazione, agli investimenti, alla redditività, alla giacenza in tesoreria che non è remunerativa — che attengono all'istituto dipendono dalle decisioni del Governo e del Parlamento, e pertanto dalle norme legislative. Rispetto alle difficoltà che vengono prospettate per il futuro (si dice che per cinque o sei anni l'INAIL avrà

ancora una situazione economica positiva, ma poi l'ente attraverserà un momento di criticità), le soluzioni — che indichiamo nel documento che è stato distribuito — passano attraverso la sensibilizzazione delle parti sociali ma soprattutto nel rapporto tra lo Stato e l'INAIL. Si possono avanzare molte proposte, ma se non facciamo chiarezza su tale rapporto, probabilmente tra un anno ripeteremo le stesse affermazioni.

**PRESIDENTE.** Penso che per l'importanza delle domande che oggi sono emerse ed per i problemi posti sia opportuno consentire al presidente di preparare una risposta ampia ed approfondita. Avverto inoltre che la documentazione presentata dal CIV dell'INAIL sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10,10.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 31 ottobre 2002.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**SITUAZIONE INAIL: DOCUMENTO DEL CIV****PREMESSA**

Significativi eventi interni ed esterni hanno condizionato, nel corso dell'anno 2002, la vita dell'Istituto, che oggi attraversa un particolare momento, caratterizzato dalla temporanea gestione commissariale e dall'avvio della fase conclusiva dell'attuale consiliatura del CIV.

In tale contesto e alla luce di una situazione che evidenzia non poche criticità, alcune delle quali per la gravità con cui si presentano richiedono interventi urgenti ed efficaci, appare indispensabile esaminare **l'attuale condizione dell'Istituto**, evidenziandone gli aspetti di primaria rilevanza, sia per il versante del funzionamento e della gestione dell'Ente che per gli ambiti strutturali.

Il documento pertanto ha una duplice finalità:

- interna: a conferma di un atteggiamento, sempre perseguito dal CIV, di ricerca di sintonia con gli Organi di gestione sul piano delle scelte strategiche e su quello del miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio;
- esterna: individuando un quadro di riferimento, con relative priorità, in grado di affrontare le principali criticità dell'Istituto sul quale aprire un confronto e prospettare linee di soluzione con Governo, Parlamento e Parti sociali.

Le scelte indicate sono il frutto di una linea di continuità espressa dal CIV negli ultimi sette anni con una maggiore messa a fuoco nei documenti, negli indirizzi – in particolare quelli del 2002 e 2003 – nonché nelle direttive specifiche emanate più recentemente.

In alcuni casi esse richiedono ulteriore attualizzazione sulla base delle elaborazioni e degli approfondimenti che la Direzione Generale è chiamata a produrre.

I punti di attenzione riguardano sostanzialmente:

- A) La situazione finanziaria
- B) La normativa assicurativa di riferimento
- C) Il funzionamento dell'Istituto.

## A) LA SITUAZIONE FINANZIARIA

La situazione economico-finanziaria dell'INAIL è caratterizzata :

- dal debito accumulato nel tempo dalla gestione agricoltura nei confronti della gestione industria ;
- dall'andamento crescente dei residui attivi per crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni ;
- dalla progressiva riduzione dei capitali di copertura delle riserve tecniche;
- dalle giacenze infruttifere presso la Tesoreria unica;
- da altri vincoli legislativi, imposti da normative statali, che condizionano pesantemente una politica finanziaria coerente con la natura anche assicurativa dell'Ente.

Questi aspetti sono stati evidenziati in documenti assunti congiuntamente dal C.I.V. e dal C.A. e recentemente atualizzati dall'organismo di controllo interno dell'Istituto che, sulla base di un articolato sistema di proiezioni, ha individuato negli anni 2008/2009 il "punto di rottura finanziario" per l'Ente.

Considerata la necessità e l'urgenza di elaborare una proposta di risanamento coerente, rigorosa e tendenzialmente risolutiva, il CIV ha recentemente avviato lo studio per la definizione di un **progetto di risanamento** del disavanzo finanziario/attuariale dell'Istituto che dovrà sostanzarsi con un intervento:

- di lungo periodo che, per la sua duttilità, consenta un'articolazione di azioni e di proposte;
- che affronti tutti i fattori che costituiscono il sistema INAIL e la loro intrinseca relazione;
- che garantisca il mantenimento dei livelli attuali delle prestazioni e non determini un aumento dei premi assicurativi;
- capace di correlare gli aspetti attuariali con quelli di profilo amministrativo e contabile.

Le stesse tematiche avranno l'opportuna evidenziazione già in sede di esame del **Conto Consuntivo 2001** dove verrà sottolineato, fra l'altro:

- l'insostenibilità dei rapporti finanziari tra Stato ed INAIL;

- l'esigenza di una rivisitazione dei rapporti con l'INPS in tema di assicurazione per l'agricoltura;
- l'improcrastinabilità di una nuova strategia in campo patrimoniale, con particolare riferimento al settore immobiliare, rispetto al quale è necessario:
  - evitare assolutamente una nuova operazione di cartolarizzazione;
  - individuare investimenti che realizzino una adeguata redditività;
  - pervenire nel settore degli investimenti ex lege ad intese con i dicasteri interessati coerenti, sia dal lato della remuneratività che delle tipologie, con la mission dell'INAIL e con la sua natura anche assicurativa;
  - privilegiare iniziative per insediamenti sinergici.
- la realizzazione dell'articolazione dell'ex gestione industria nelle quattro gestioni previste dal decreto legislativo 38/00 in tutti gli aspetti amministrativi dell'Istituto.

Proprio per supportare scelte che assicurino l'equilibrio economico-finanziario del sistema anche nel medio e lungo periodo, è essenziale che l'Ente sia dotato di un adeguato strumento previsionale che il CIV ha indicato - sollecitandone la progettazione e la conseguente urgente realizzazione - nel **“modello econometrico”** funzionale ad una corretta individuazione degli scenari evolutivi dell'Ente e quindi strumento indispensabile nell'espletamento del ruolo strategico e nelle scelte di programmazione di medio periodo di competenza degli Organi politici, in specie quelli di indirizzo.

## **B) LA NORMATIVA ASSICURATIVA DI RIFERIMENTO**

Le esigenze di completare la riforma legislativa del sistema assicurativo derivano essenzialmente dalla inadeguatezza dell'originario sistema di assicurazione rispetto ai mutamenti intervenuti nel mondo del lavoro e nel bisogno di garanzie per lavoratori e aziende.

Il decreto legislativo n. 38/2000 ha ridefinito, qualificandolo, il ruolo sociale dell'INAIL, ma la nuova normativa richiede un completamento ed un consolidamento per meglio definire con chiarezza i ruoli diversificati e strutturalmente integrati dei vari soggetti istituzionali.

Il momento attuale si presenta particolarmente favorevole in quanto l'elaborazione del **progetto di legge finanziaria per l'anno 2003** e gli eventuali collegati facilitano un confronto con Parlamento e Governo finalizzato a:

- una organica revisione del Testo Unico del 1965, con l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento un sistema più coerente;
- la "generalizzazione" della tutela nell'ambito del lavoro dipendente e del lavoro autonomo;
- la revisione organica dei meccanismi di valutazione dei danni, di origine professionale e non, con conseguente progressiva riconduzione all'INAIL delle relative competenze;
- la riforma dell'istituto del regresso, da collegare al maggiore o minore impegno nella prevenzione;
- incisivi meccanismi di delegificazione ai fini dell'ulteriore semplificazione dei rapporti con le aziende e gli assicurati;
- nuove modalità di risoluzione del contenzioso tariffario;
- l'introduzione di obblighi e tempi inderogabili per concretizzare la politica delle sinergie.

Nella logica di integrazione operativa per la presa in carico del lavoratore infortunato e in relazione all'evolversi delle competenze legislative in senso federalista occorre ridefinire i **rapporti con il Ministero della Sanità e con le Regioni** per mettere a punto ruolo e funzioni dell'Ente in campo sanitario, in particolare per quanto riguarda:

- la continuità fra prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento attraverso una organica revisione del quadro delle competenze istituzionali funzionale alle attese degli utenti (lavoratori e imprese);
- il superamento dell'attuale frammentazione delle iniziative;

Rispetto alla **prevenzione** costituiscono obiettivi primari:

- trasformare da sperimentale a strutturale il sistema di incentivi finanziari, per la cui gestione dovranno essere predisposti specifici piani pluriennali;

- definire un nuovo meccanismo che, tenendo conto dell'esperienza maturata con la prima fase sperimentale per quanto riguarda i contenuti promozionali e le metodologie di selezione e concessione dei benefici, ne migliori sensibilmente l'estensione, la partecipazione e i risultati;
- promuovere la cultura e la formazione professionale per la prevenzione primaria e sperimentare interventi di prevenzione indirizzati a categorie o a figure professionali particolarmente a rischio;
- valorizzare le sinergie funzionali ed il contributo delle parti sociali.

### C) IL FUNZIONAMENTO DELL'ISTITUTO

La situazione operativa ed organizzativa dell'Ente si presenta ancora oggi preoccupante e per alcuni profili critica, particolarmente rispetto ai livelli di servizio ed alle giacenze di lavoro arretrato.

L'impegno per il pieno recupero della qualità dei processi produttivi e dei rapporti con l'utenza deve essere assunto in termini prioritari da tutti i soggetti operanti nell'Istituto, a partire dagli Organi e dall'alta dirigenza; esso impone una "gestione di alto profilo", da sviluppare subito con iniziative ed azioni significative, affiancando le attività di ordinario livello finora messe in atto.

La lettura delle attuali criticità, unitamente alla considerazione del mutato impianto normativo e delle innovazioni istituzionali concernenti il federalismo, rafforzano la consapevolezza della necessità ed urgenza di una **ristrutturazione organizzativa**.

Il modello organizzativo da realizzare, avvalendosi anche delle elaborazioni e proposte dell'apposito Comitato di esperti, dovrà correlarsi intrinsecamente alle funzioni del nuovo INAIL, disegnate dal decreto leg.vo n. 38/2000, adeguarsi ai mutamenti istituzionali e, allo stesso tempo, porsi l'obiettivo di erogare servizi di qualità con efficienza, efficacia ed economicità, proprie di una gestione caratterizzata da:

- ◇ assunzione delle regole di efficienza aziendale sotto il profilo dei controlli, della contabilità, della gestione attraverso una programmazione budgettaria con effettiva verifica dei risultati;

- ◇ riforma dei processi lavorativi sfruttando le potenzialità dell'innovazione tecnologica ed informatica;
- ◇ accelerazione del decentramento con trasferimento reale delle funzioni operative;
- ◇ cooperazione sinergica – in logica di rete - con gli altri enti pubblici e con le Regioni, tenuto conto del nuovo ruolo assunto da queste ultime;
- ◇ politiche del personale mirate a premiare la produttività e la crescita professionale legata al merito ed al raggiungimento degli obiettivi di pianificazione attraverso una programmazione mirata della formazione;
- ◇ formazione diffusa per garantire crescenti livelli di competenza e responsabilità.

Una trasformazione organizzativa di così ampio respiro necessita di una Struttura interna forte ed autorevole e va accompagnata da coerenti politiche contrattuali.

In questo quadro, particolare attenzione deve essere rivolta al sistema informatico che deve garantire la fruibilità delle procedure di produzione e delle banche dati e deve essere in grado di sostenere l'insieme della rete interna ed esterna.

Inoltre è indispensabile una rivisitazione delle procedure per la realizzazione degli investimenti e per la gestione delle gare di acquisto e di appalto, improntata a logiche di economicità, obiettività, trasparenza e snellezza.

Infine nel piano di recupero delle situazioni di sofferenza e di arretrato createsi, il problema è ormai divenuto di carattere organizzativo e deve essere affrontato separando i flussi correnti rispetto agli stock di giacenza.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le indicazioni riportate nei punti precedenti costituiscono il quadro delle scelte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza per un qualificato governo dell'Ente, dalle quali si estrapolano le **priorità** da affrontare già nell'attuale fase con iniziative e programmi impegnativi, quali:

- esclusione dell'Istituto dalle annunciate cartolarizzazioni immobiliari;
- proposte di modifiche normative da inserire nella Finanziaria 2003 e relativi collegati;

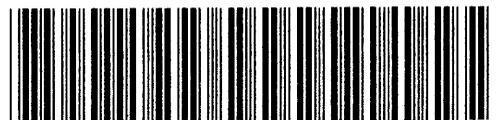
- **attuazione di una radicale svolta organizzativa che affronti in termini risolutivi tutti gli aspetti di inefficienza gestionale rilevati.**

Occorre ora una **messa a punto della strategia complessiva** rispetto all'intero quadro di riferimento interno ed esterno, mettendo mano anche a verifiche sui singoli aspetti evidenziati, che richiedono — da parte della Direzione Generale — la urgente predisposizione per il CIV della documentazione di supporto alle iniziative in corso o programmate, tra cui quella riguardante i piani pluriennali e di settore, la politica degli investimenti, le attività tese al superamento della criticità ed alla normalizzazione del servizio.

Sul presente documento il CIV richiede un urgente confronto con i componenti l'ufficio commissariale e assume l'impegno di definire un calendario di incontri con gli Organi Parlamentari, col Governo e con le Parti Sociali, nonché di promuovere una apposita iniziativa pubblica di presentazione nel mese di ottobre.

€ 0,52

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14STC0004560\*