
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER IL CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI
GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA
ED ASSISTENZA SOCIALE****AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'INAIL****50.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 GENNAIO 1992****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SERGIO COLONI****INDICE**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Coloni Sergio, <i>Presidente</i>	3
Audizione del presidente dell'INAIL:	
Coloni Sergio, <i>Presidente</i>	3, 7, 16, 18
Antoniazzi Renzo	14, 18
D'Amato Carlo	11, 13
Iannone Giuseppe	15
Mancini Vincenzo, <i>Relatore</i>	7, 11, 18
Palma Mario, <i>Direttore generale dell'INAIL</i>	6, 11
Poggiolini Danilo, <i>Relatore</i>	9, 11, 18
Tomassini Alberto, <i>Presidente dell'INAIL</i>	3, 13

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto i commissari che della seduta odierna sarà redatto resoconto stenografico e che, consentendo la Commissione, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'INAIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'INAIL, ingegner Tomassini. Nel rivolgere a lui e al dottor Palma, direttore generale dell'INAIL, il mio saluto e quello dei colleghi che partecipano alla seduta odierna, ricordo che il collegio dei relatori è formato dai deputati Vincenzo Mancini e Poggiolini e dal senatore Vecchi. Avverto che quest'ultimo non è potuto intervenire all'odierna seduta perché indisposto.

Ricordo altresì che nelle audizioni, iniziate il 10 ottobre scorso, i presidenti degli enti vigilati devono esporre alla Commissione la situazione complessiva anche per permettere di correlare l'attività gestionale con le linee di pendenza degli interventi legislativi; nel corso delle audizioni vengono illustrate, tra l'altro, le relazioni già inviate nei mesi scorsi alla Commissione ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Invito il presidente dell'INAIL a prendere la parola.

ALBERTO TOMASSINI, Presidente dell'INAIL. Rivolgo anch'io il mio saluto, signor presidente, a lei e agli autorevoli membri di questa Commissione.

L'audizione odierna si colloca in un quadro generale di andamento di gestione dell'istituto parzialmente diverso rispetto al passato, in quanto ci troviamo in una situazione, per ciò che attiene all'aspetto puramente finanziario, sostanzialmente caratterizzata da un disequilibrio sistematico, più o meno stabilizzato, derivante dalle problematiche che caratterizzano la gestione agricola. Il disavanzo di quest'ultima si attesta infatti, sui 2 mila miliardi, con un andamento pluriennale che sembra ormai essersi attestato su tale livello. Non voglio comunque soffermarmi su questo aspetto, in quanto credo che vi sia noto, essendovi dilungati, in sede di esame del disegno di legge finanziaria, sulle questioni afferenti le problematiche dell'agricoltura.

Invece, per quanto attiene all'altro importante comparto della gestione dell'Ente, relativo ai settori industriale, artigianale, commerciale e dei servizi, la situazione è molto diversa, tanto che alla chiusura del 1991 abbiamo registrato un consistente avanzo di cassa di 1.700 miliardi, il quale ci ha permesso di predisporre, per l'anno 1992, un piano di investimenti per circa 1.300 miliardi. Ciò ha consentito all'Ente di potenziare le risorse relative ai capitali di copertura delle rendite, attuando così un rimpinguamento senz'altro necessario dopo le difficoltà degli anni precedenti.

Si può dire, pertanto, che mentre la gestione agricola risulta cristallizzata, la gestione industria appare invece caratterizzata da sintomi di evoluzione, conse-

guenti sia ai risultati positivi derivati dalle normative predisposte dal Parlamento in materia di lotta all'elusione e all'evasione contributiva, sia alle iniziative che l'Ente ha potuto intraprendere a seguito della nota legge n. 88 del 1989 (per esempio il processo di autoliquidazione dei premi).

A fronte di una serie di fatti che influiranno positivamente sulle prospettive dell'Ente, restano invece irrisolti i problemi della gestione agricoltura, a proposito della quale è auspicabile una soluzione nel corso della nuova legislatura. La nostra opinione è che sia necessario andare verso il superamento dell'attuale tariffa, nel senso di non quantizzare più la quota capitale, bensì prevedere una tariffa che punti alla quantificazione del rischio tenendo conto del tipo di attività lavorativa. Chiediamo, pertanto, il vostro impegno affinché sia previsto un sistema tariffario diverso da quello attuale.

Per quanto riguarda l'andamento della produzione nel 1991, ricordo che abbiamo approvato un piano triennale di recupero al fine di raggiungere, entro il 1993, l'obiettivo di erogare le prestazioni nei tempi previsti dalla legge.

Abbiamo approvato tale piano a maggio dello scorso anno, quindi non è del tutto esatto definirlo triennale, essendo in realtà poco più che biennale. Nonostante questo e sebbene vi sia stato nello scorso anno un *black-out* di circa tre mesi per ogni sede, in quanto era in corso di completamento il sistema informatico, oggi possiamo sottoporre al vostro esame dati significativi.

Per quanto riguarda le posizioni assicurative emesse, abbiamo addirittura ampiamente superato quanto previsto dal piano e lo stesso vale per gli infortuni definiti. Siamo invece rimasti leggermente al di sotto delle previsioni per quanto concerne le rendite costituite, però stanno arrivando sul nostro tavolo tutte le vecchie rendite. Effettivamente, quindi, lo sforzo è stato notevolissimo e noi contiamo, nel 1992, di avvicinarci molto agli obiettivi previsti dal piano per il 1993, ossia di anticipare notevolmente la loro

realizzazione. Avendo il sistema raggiunto quasi globalmente una situazione di equilibrio, grazie anche ai consistenti interventi svolti nel settore informatico a conclusione del noto programma elaborato vari anni fa, sarà possibile, mantenendo cristallizzata la situazione del personale rispetto al passato, assicurare un salto di qualità nell'attività dell'Ente e, soprattutto, realizzare l'obiettivo di raggiungere prestazioni più efficienti, più rapide e, quindi, maggiormente corrispondenti alle aspettative dei cittadini.

Nel 1991 abbiamo introdotto un sistema incentivante legato esclusivamente ai dati produttivi; ora, entro il corrente mese, inizieremo una verifica con le organizzazioni sindacali sui risultati conseguiti, ma posso garantire – e il direttore generale fornirà poi dati precisi in proposito – che il nuovo meccanismo ha contribuito in modo notevole a raggiungere i risultati indicati. Erogheremo gli incentivi soltanto a coloro che, sede per sede, avranno realizzato gli obiettivi previsti dal piano: per la prima volta, cioè, vi sarà una stretta correlazione tra risultato produttivo e risultato economico. Abbiamo intenzione di seguire lo stesso orientamento anche nel 1992 e poiché in merito abbiamo incontrato una buona disponibilità da parte delle organizzazioni sindacali, possiamo guardare con fiducia a questa prospettiva.

Come ho accennato, la pianta organica del personale è ormai da tempo cristallizzata; anzi, vi è una situazione di *turn over* che si sta accentuando proprio in questo momento. Saprete, comunque, che il nostro obiettivo è quello di disporre di una nuova pianta organica, conseguente ad una rivalutazione dell'insieme del personale, nell'ambito della quale è nostro intendimento – vi fornisco alcune anticipazioni – ridurre non solo la dirigenza, anche al fine di qualificarla, ma anche altre fasce di personale, puntando sempre più sugli aspetti qualitativi anziché su quelli quantitativi.

Si tratta di un insieme di obiettivi che stiamo perseguendo con grande determinazione.

Desidero ricordare rapidamente le principali iniziative realizzate: l'introduzione della procedura di riscossione premi sull'autoliquidazione; il piano di recupero dei crediti; il potenziamento del sistema informatico, con una notevole innovazione tecnologica; infine, e soprattutto, la stipula delle convenzioni con SCAU, INPS, Ministero delle finanze, Unioncamere e CERVED per la lotta all'evasione e all'elusione.

Altri aspetti importanti sono rappresentati dall'avvio delle convenzioni con le regioni per l'erogazione delle prime cure, sulla base dello schema-tipo di convenzione approvato dal Ministero della sanità, e dall'approvazione degli atti preliminari per la costituzione della società di gestione del patrimonio immobiliare. Nella seduta del consiglio di amministrazione tenutasi la settimana scorsa abbiamo approvato l'atto costitutivo, lo schema di convenzione e lo statuto della società e nel giro di pochissimi giorni contiamo di arrivare alla conclusione dell'accordo attraverso il confronto con il *partner* privato già individuato e, quindi, all'attivazione di tale società di gestione del patrimonio immobiliare.

Desidero ricordare, infine, l'elaborazione del regolamento di attuazione della legge n. 241 del 1990, concernente la trasparenza degli atti amministrativi.

Abbiamo davanti a noi alcune questioni importanti da affrontare: in primo luogo, quella che è venuta in evidenza attraverso le varie sentenze della Corte costituzionale sul risarcimento del danno biologico. Stiamo costituendo una commissione altamente qualificata per l'individuazione dei confini di tale questione. Come gli onorevoli commissari comprendono, sono questioni importantissime che richiedono soluzioni di elevato livello per il sistema delle protezioni sociali, ma che tuttavia debbono essere, ovviamente, contenute nei limiti del possibile, per evitare le gravi difficoltà che, come è facile comprendere, potrebbero essere causate da un'interpretazione generalizzata e indeterminata.

Gli aspetti ricordati si aggiungono al potenziamento degli strumenti relativi alla lotta all'evasione e all'elusione, nonché all'elaborazione di un piano per il rilancio della produzione e fornitura di protesi. Proprio in questi giorni dovrebbe finalmente concludersi la vicenda del centro di San Benedetto in Val di Sambro per le lungodegenze protesiche. Voglio infine far presente che, a seguito di una serie di iniziative assunte insieme alle istituzioni europee simili alla nostra, nel mese di novembre si è tenuta a Firenze la conferenza intitolata « Costruire l'Europa », in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Poiché sempre più emerge la necessità di una connessione tra sistema preventivo e sistema assicurativo, ci siamo confrontati in merito anche con gli altri *partner* europei.

Purtroppo, finora abbiamo atteso invano che le forze politiche e le autorità governative portassero a compimento l'iter legislativo del disegno di legge di delega al Governo sul nuovo testo unico in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali; è anche necessario conseguire il ripianamento del deficit della gestione agricoltura ed eliminare gli oneri finanziari impropriamente a carico dell'INAIL, ad esempio i contributi al fondo sanitario ed all'*ex* ENAOLI. Inoltre, credo sia giusto segnalare, perché potrebbero derivarne problemi di natura contabile, come nel corso del 1991, nonostante potessimo contare su una liquidità abbondante, considerato che dall'avanzo di cassa è stato possibile costruire un piano di investimenti per il 1992, abbiamo incontrato non poche difficoltà affinché, mensilmente, il Ministero del tesoro ci conferisse le erogazioni a noi spettanti per la gestione dell'Ente. Credo sia facile immaginare gli effetti perversi che ciò ha prodotto, tant'è che abbiamo dovuto chiedere anticipazioni al nostro cassiere, pur in presenza di fondi di cui potevamo disporre in abbondanza. Ho già detto che questo può comportare problematiche di

natura contabile, sotto il profilo della responsabilità, che chiaramente vorremmo evitare.

In merito alla nota vicenda delle giacenze non fruttifere presso la Tesoreria centrale dello Stato, a titolo di memoria finale voglio ricordare quanto ci risulta da uno studio compiuto in vista di questa audizione: considerato il tempo intercorso da quando vige questa imposizione ad oggi, una modesta gestione delle risorse finanziarie avrebbe comportato per l'Ente un utile di 2.800 miliardi.

MARIO PALMA, *Direttore generale dell'INAIL*. Avendo l'ingegner Tomassini evidenziato le questioni di maggior rilievo, mi limiterò a richiamare la vostra attenzione su qualche aspetto specifico iniziando dalla legge n. 88 del 1989, la quale, nonostante oggi sia attaccata da più parti, a mio parere ha rappresentato per l'INAIL il momento concreto e lo strumento necessario per far decollare finalmente l'attività complessiva. Si tratta di una normativa giovane, in quanto compirà tre anni tra circa due mesi, per cui ha ancora tutti gli spazi per produrre maggiori e più « devastanti » effetti nel campo della pubblica amministrazione. La legge n. 88 ha rappresentato il momento di avvio di tutta una serie di iniziative che hanno consentito all'Ente di riprendersi e di decollare verso traguardi che negli anni bui del 1986 e del 1987 non erano prevedibili, almeno in dimensioni così confortanti e concrete. A mio avviso, pertanto, oggi dobbiamo impegnarci per affinarla ulteriormente.

A tal fine, occorre assumere due tipi di iniziative. La prima è di carattere legislativo, nel senso di far sì che altre normative siano corrispondenti allo spirito e ai contenuti della legge n. 88, a cominciare da quelle che disciplinano la struttura istituzionale dell'Ente. Il nostro statuto, infatti, risale ai tempi del regno sabauda, per cui è assolutamente necessario che l'INAIL e gli enti che si trovano nella nostra stessa situazione (per esempio l'INPS) concordino ed allineino i loro statuti con i principi della legge n. 88 del

1989. È necessario, altresì, che il testo unico su cui il Senato sta ormai dibattendo da lungo tempo venga alla luce in un modo o nell'altro, magari prevedendo iniziative di carattere finanziario in grado di garantire la corretta gestione dell'Ente tramite l'introduzione, per esempio, del concetto della tariffa anche per il settore agricolo. Ciò potrebbe consentire la copertura degli oneri finanziari derivanti dal testo unico in questione. Inoltre, in tale testo dovrebbero essere particolarmente evidenziate le possibilità di carattere operativo che il nuovo INAIL potrà gestire sul mercato dell'assicurazione sociale, anche in collegamento a fatti o situazioni che oggi producono costi rilevanti, in quanto gestiti e tutelati da assicurazioni non sociali.

Poiché le assicurazioni sociali significano risparmio per il cittadino e per il paese, raccomando ai compilatori del nuovo testo unico una particolare attenzione alle problematiche che ho sopra richiamato, sulle quali dovremo ovviamente confrontarci per individuare le soluzioni migliori.

Voglio inoltre ricordare che tutte le iniziative a cui ha fatto cenno l'ingegner Tomassini sono dirette a garantire il maggior flusso di contribuzioni o di premi per l'Ente, in modo che esso possa conservare appieno, come ha fatto finora, la propria autonomia finanziaria e gestionale, magari facendo prestiti allo Stato, anziché richiederli: 2 mila miliardi depositati al tasso zero presso la Tesoreria centrale dello Stato stanno a significare, in sostanza, che l'INAIL li ha prestati senza trarne alcun rendimento finanziario; al contrario, se tale somma fosse rimasta nelle casse dell'Ente, probabilmente avrebbe consentito non solo una taratura più misurata degli eventuali aumenti tariffari, ma anche iniziative ormai non più prorogabili nel tempo, quali, per esempio, l'assunzione di indrizzi specifici per realizzare un polo di forniture di protesi a livello europeo o, addirittura, mondiale; se l'Ente avesse potuto disporre di quei 2 mila miliardi, oggi avrebbe potuto affrontare sia le

problematiche relative all'erogazione di prestazioni connesse a rischi « moderni », cioè non ipotizzabili qualche anno fa (per esempio, le cancerogenesi professionali e le nuove malattie che si stanno evidenziando nel settore del lavoro), sia la previsione della Corte costituzionale in merito alla necessità di risarcire il lavoratore del danno biologico riportato a seguito di un infortunio, anche nei casi in cui da quest'ultimo non sia derivato una menomazione alle capacità lavorative del soggetto colpito.

In merito al riferimento relativo alla parte operativa dell'Ente, voglio ricordare agli onorevoli commissari che l'INAIL si sta prodigando per accrescere al massimo la professionalità del proprio personale.

Il nostro è innanzitutto un Ente assicuratore che gestisce una particolare forma di assicurazione, più complessa rispetto a quelle private, in cui è possibile, attraverso varie tipologie contrattuali, giungere a soluzioni di convenienza reciproca tra il soggetto che stipula il contratto e l'ente assicuratore. Noi dobbiamo, invece, seguire linee precise e rispettare la validità del prodotto che la legge impone all'Ente. Stiamo quindi cercando di realizzare la massima professionalità del personale dipendente, attraverso una serie di iniziative che hanno già cominciato a produrre i loro frutti, ma che ancora ne produrranno in un immediato futuro, ossia nell'ambito dei termini previsti dal piano triennale elaborato dall'Ente. A questo proposito desidero ricordare che il nostro è, in campo nazionale, l'unico Ente che si sia prefisso il raggiungimento di determinati obiettivi indicando in concreto, sulla carta, precisi termini: se non riusciremo a rispettarli, ci assumeremo la conseguente responsabilità e dovremo spiegarne i motivi. Sfido gli onorevoli commissari ad indicare un altro ente che abbia realizzato un analogo sistema di organizzazione del proprio lavoro: di tale lavoro risponderemo personalmente, a cominciare dal presidente e dal direttore generale, per poi passare a tutti gli uffici, assumendoci le relative responsabilità, perché riteniamo che or-

mai l'azienda pubblica debba rappresentare qualcosa di più dell'azienda privata. Personalmente, non credo alla teoria che vuole a tutti i costi introdurre la gestione privatistica nel settore pubblico, ritenendo che in tal modo esso assicuri i risultati conseguiti dalle aziende private. Sono di un altro avviso: l'azienda pubblica deve essere gestita con modalità assimilabili a quelle dell'azienda privata, ma il suo prodotto deve essere qualitativamente superiore, perché è diretto al servizio di tutti i cittadini e quindi non consente una scelta da parte di costoro. Il cittadino, cioè, può scegliere se comprare la Panda o l'Alfa 164, mentre il servizio dell'assicurazione infortuni deve essere uguale per tutti e deve essere reso ai massimi livelli.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Tomassini ed il direttore generale Palma per le notizie che ci hanno fornito e do senz'altro la parola ai colleghi che intendono intervenire.

VINCENZO MANCINI, Relatore. Sono grato al presidente Tomassini ed al direttore generale Palma per le loro esposizioni che, devo dire, sono state assolutamente chiare e sulle quali non mi dilungherò, pur avvertendo l'esigenza di fare qualche sottolineatura e di porre alcune domande.

Sono stati evocati temi che conosciamo. In merito all'attività dell'INAIL avvertiamo, pur essendo diverse le condizioni e le situazioni, le stesse difficoltà che abbiamo avvertito a proposito di un altro istituto previdenziale. Tali difficoltà derivano dall'esistenza di una sorta di commistione tra elementi diversi: in quel caso si parlava di commistione tra previdenza ed assistenza ed in questo tra agricoltura ed un altro settore, che indichiamo in generale come gestione di industria, comprendendo in essa artigianato, commercio e servizi. Abbiamo ascoltato ancora questa mattina come al deficit di circa 2 mila miliardi del settore agricolo faccia in qualche modo da contrappeso una situazione di avanzo, per

1700 miliardi, nell'altro settore. Ciò invita ad una prima riflessione e sono stati forniti studi ed indicazioni su ciò che dovrebbe essere recuperato per introdurre sistemi tariffari, anche nell'ambito dell'agricoltura, che non siano più quelli basati sulla quota capitaria, ma stabiliti in relazione alla specificità del rischio, rispetto al quale occorre parametrare un'incidenza di contribuzione particolare.

Vorrei che ci fosse fornita qualche ulteriore specificazione in merito al piano di investimenti che è stato predisposto, ossia a quei 1300 miliardi di cui ha parlato il presidente Tomassini, nonché in merito ai dati relativi alla lotta all'evasione, cioè alla quantità di contributi che sono stati recuperati ed alle situazioni di giacenza che esistono al riguardo, sempre in rapporto al piano che ci è stato prospettato. Ho visto, infatti, che con molta diligenza ci è stata distribuita una tabella interessante, però ritengo che sarebbe opportuno, ai fini di una migliore comprensione, redigerne anche un'altra di diverso tipo. In quella al nostro esame è indicato un raffronto « secco » tra il dato della produzione relativo al 1990 e quello relativo al 1991, ma a me interesserebbe conoscere, oltre al rapporto tra la produzione 1990 e quella 1991, anche il rapporto con l'obiettivo che il piano si poneva per l'anno 1991: a tale proposito, infatti, esiste una discrasia, che il presidente Tomassini non ha mancato di illustrare nella sua esposizione, ma che finirebbe con l'essere contraddetta dall'esame della tabella. Il presidente ha affermato, cioè, che rispetto al piano stabilito si è ottenuto un risultato ancora superiore per quanto riguarda le posizioni assicurative emesse e gli infortuni definiti ed invece un risultato negativo, rispetto all'obiettivo che ci si era prefissi, per quanto concerne le rendite costituite, ed ha in parte accennato alle motivazioni che hanno condotto a tale situazione. La tabella che ci è stata distribuita indica invece un risultato positivo (del tutto incontestabile) emergente dal confronto tra il dato del 1990 e quello del 1991: occorre, in sostanza, raffrontare tale dato

rispetto al piano predisposto, anche se ho colto con compiacimento la sottolineatura secondo cui l'Istituto si adopera per conseguire già nel 1992 il risultato relativo all'anno successivo.

Tornando a qualche considerazione di carattere più generale, sono grato al direttore generale Palma per aver richiamato un aspetto particolare, che negli anni scorsi aveva destato qualche elemento di preoccupazione: mi riferisco alla nuova analisi della legge n. 88 del 1989. Per fortuna, dottor Palma, per varie situazioni che non mi sfuggono, si è assottigliato il numero dei detrattori di tale legge, ossia di coloro che volevano ristabilire l'ordine precedente perché non ne avevano colto il dato più significativo. Il direttore generale Palma ha affermato che il suo Istituto vuole adoperarsi per vincere la scommessa relativa all'efficienza del settore pubblico, che non ha nulla da invidiare al privato, semmai ha qualcosa da farsi invidiare: era proprio questo l'intendimento della legge n. 88, rispetto alla quale oggi, a differenza di qualche tempo fa, vi è, non dico un proposito imitativo di trascinamento, ma quanto meno la richiesta di vedere estese anche ad altri settori alcune delle norme in essa contenute, allo scopo di superare l'elemento negativo proprio della legge n. 70 del 1975, che è stato sempre individuato in un eccesso di uniformità, in quanto erano stati delineati sistemi e situazioni omogenei per condizioni disomogenee; in pratica, è stato come se un unico abito fosse stato indossato da soggetti di taglie diverse, con l'inevitabile conseguenza che mentre per alcuni risultava largo, per altri era stretto.

Deve essere quindi realizzato un ordinamento funzionale rispetto agli obiettivi da conseguire, che tenga conto delle responsabilità politiche e di altra natura e che coltivi sempre più la cosiddetta cultura del risultato; bisogna dare agli enti strumenti la cui efficienza sia misurata in base ai risultati conseguiti. Credo siano questi gli elementi significativi caratterizzanti la legge n. 88, la quale può considerarsi, a mio avviso, tra le norma-

tive più importanti portate avanti in questa legislatura, per cui approfondita e meglio utilizzata può consentire al settore pubblico di raggiungere gli obiettivi che si era prefissati, cioè di dotarsi di strutture e regole tali da renderlo veramente competitivo.

Come è possibile dotare un ente di autonomia e poi « gabellarlo » (proprio con riferimento al significato etimologico della parola « gabella ») a proposito della disponibilità delle sue liquidità? Non sono così ingenuo da non capire che si tratta di un discorso che deve essere necessariamente coniugato con esigenze di carattere più complessivo, ma non vi è dubbio che siamo di fronte ad un elemento di parziale mutilazione dal punto di vista della capacità, la quale va considerata, ovviamente, in relazione ad una minore incidenza dell'aliquota di contribuzione e, soprattutto, sul piano di una puntuale qualificazione dell'erogazione delle prestazioni, sul piano di un accentuato impegno di prevenzione e dell'aprestamento di interventi protesici che siano veramente competitivi anche rispetto ai prossimi appuntamenti.

Nel ringraziare il dottor Palma per avere introdotto le osservazioni che ho adesso ripreso, credo che sempre più dovrebbe essere accentuata la « cultura del risultato », la quale ha prodotto, negli enti interessati alla legge, cioè l'INPS e l'INAIL, risultati assai rilevanti, che potrebbero essere conseguiti anche da altri organismi previdenziali.

Ritengo debbano essere recuperati i concetti di denuncia e di sollecitazione, considerando però la situazione dell'agricoltura, il ripiano del deficit ed una risposta che ne impedisca l'aggravio. Credo che una previsione relativa agli oneri impropri, alla tesoreria unica, al deposito infruttifero, alle aliquote riferite al settore agricolo e a quant'altro, avrebbe consentito di recuperare la vecchia normativa del testo unico del 1965, la quale è senz'altro superata in merito alle disposizioni concernenti la struttura istituzionale dell'istituto, la ridefinizione dei concetti di infortunio e di malattia

professionale, che hanno subito complete modificazioni nel corso degli ultimi trent'anni. La sentenza della Corte costituzionale che privilegia il dato biologico riveste particolare importanza, per cui il concetto di malattia dovrebbe essere ridefinito, anche in base a situazioni di natura sociale e psicologica, perché la sensazione di estraneità di un soggetto rispetto al contesto che lo circonda può concorrere alla formazione di uno stato patologico nel soggetto stesso, al di là di particolari deficienze sul piano biologico.

Avviandomi alla conclusione del mio intervento, rinnovo la richiesta di ulteriori dati, perché essi ci consentirebbero di acquisire elementi di conoscenza in più al fine di corrispondere, nei limiti in cui ci sarà possibile, alla necessità di stimolare le capacità di autoorganizzazione dell'Ente, dotandolo degli strumenti opportuni a tale fine.

DANILO POGGIOLINI, *Relatore*. Ho seguito con attenzione gli interventi dei rappresentanti dell'INAIL e del collega Mancini, i quali si sono soffermati non solo sui principali problemi relativi alla gestione agricoltura, ma anche sul deposito infruttifero, che rappresenta una sorta di recupero dello Stato in settori in cui, invece, non dovrebbero esservi interferenze nell'autonomia e nella funzionalità.

Non avrei nulla da aggiungere su quanto detto finora se non sentissi il desiderio di affrontare gli argomenti trattati nell'ottica di una visuale diversa. Pertanto, ripeto l'interrogativo già espresso in passato, e cioè quale sia stata l'incidenza effettiva ed il controllo praticato dalla Commissione sull'attività degli enti vigilati. Le nostre riunioni sono incontri tra amici, per cui, mentre da un lato gli enti ci espongono i loro problemi, ci dicono cosa desidererebbero ottenere dal Parlamento, dall'altro noi ci giustifichiamo spiegando perché non siamo in grado di far fronte a certe richieste? Oppure lo scopo delle nostre riunioni è

quello di appurare le disfunzioni del settore al fine di individuare i mezzi atti a correggerle?

Se l'Ente registra un disavanzo economico di più di 2 mila miliardi emerso nel consuntivo 1990, cui si accompagna un avanzo di cassa di 1.700 miliardi nel preconsuntivo 1991, non posso non esprimere preoccupazione: sono dati che fanno riflettere e che, se fossero più equilibrati, potrebbero permettere all'INAIL di rispondere meglio alle aspettative dell'utenza e di programmare con migliore attenzione la sua attività futura. Se al deficit del settore agricoltura si aggiunge il mancato introito derivante dal conto infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato, si può intendere quali siano le preoccupazioni sulla rispondenza dell'INAIL a gestire il delicato settore dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro.

In pratica, dovremmo domandarci se nel nostro paese il sistema di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali sia adeguato. A mio avviso non lo è per ragioni che non sono ricollegabili al modo in cui l'Ente viene amministrato. Il problema vero è rappresentato piuttosto dal fatto che le disponibilità economiche risultano ridotte a seguito dei problemi attinenti al settore agricolo, al conto infruttifero e ad altri aspetti. Tra questi ultimi ne figura uno che non è stato trattato a sufficienza dai relatori ma che invece è stato inserito nel testo scritto in modo addirittura ripetitivo, tanto da darmi l'impressione che i vari capitoli siano stati redatti da persone diverse. Mi riferisco, in particolare, al recupero dell'evasione e dell'elusione attraverso l'introduzione di controlli incrociati e di un ingente processo di informatizzazione.

Al riguardo, ci troviamo di fronte ad un dato, per così dire, clamoroso in ordine al possibile recupero di 50 mila miliardi. Rispetto a tale questione, vorrei avere qualche ulteriore informazione.

Innanzitutto questo dato emerge da un primo controllo incrociato effettuato con l'INPS: infatti, tra i numerosi soggetti che

pagano i contributi a tale Ente vi sono, se ho compreso bene, aziende o lavoratori che eludono i contributi all'INAIL per un ammontare di 50 mila miliardi. Si tratta di un fatto a mio avviso dirompente.

Di fronte a tale situazione, vorrei chiedere ai nostri ospiti se siano certi dell'esattezza della cifra indicata, quanto sia stato recuperato finora, come pensino di poter operare e, infine, quando sarà possibile procedere ad un recupero rapido attraverso il processo di informatizzazione e la possibilità di effettuare controlli incrociati.

Per quanto riguarda gli aspetti, per così dire, minori (che tuttavia lo sono fino ad un certo punto), condivido alcune affermazioni del direttore generale Palma in ordine alle questioni attinenti al pubblico e al privato. Tuttavia, è necessario che comunque il soggetto pubblico risponda a qualcuno.

Tra l'altro, nel nostro paese avviene che mentre la Corte dei conti sostiene che « è tutto da rifare », lo Stato disattende completamente questa indicazione. In tale contesto, si può immaginare quale sia il valore di una Commissione come la nostra. Tuttavia, il discorso relativo ai compiti e ai poteri di quest'ultima dovrà essere ripreso nel corso della prossima legislatura.

Comunque, la Commissione nel suo complesso ha sollevato per iscritto, lo scorso anno, la questione relativa ai rapporti con i medici per quanto riguarda il primo intervento. In ordine a tale aspetto i rappresentanti dell'INAIL non ci hanno mai dato risposte, né hanno definito il delicatissimo problema relativo alla prima visita all'infortunato e al rapporto con il medico di famiglia. Tale questione è stata sollevata – lo ribadisco – dalla Commissione nel suo complesso e non da un deputato medico.

Dal momento che non ci è stata data alcuna risposta, esiste evidentemente un problema connesso al rapporto tra la nostra Commissione e gli enti previdenziali. Infatti, spesso in questa sede si dice

soltanto ciò che si vuole e non quanto interessa la Commissione nel suo complesso.

Ho avuto modo di sollevare, nel corso di una precedente occasione, la stessa questione che è stata inserita anche nella nostra relazione scritta. Tuttavia, ci è stato risposto che non sono state aperte le trattative con i medici interessati. Si continua, pertanto, con l'attuale stranissima situazione (non so se il presidente e il direttore generale dell'INAIL sappiano di che cosa si tratta) relativamente al primo intervento dopo l'infortunio, in rapporto al quale esiste, per così dire, una convenzione unilaterale.

In conclusione, desidero sottolineare, per quanto riguarda il fenomeno dell'evasione e dell'elusione, che se fosse possibile recuperare la maggior parte delle somme evase, se si risolvessero i problemi connessi al settore agricolo e se lo Stato smettesse di prelevare fondi attraverso il conto infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato, l'Ente disporrebbe di una dotazione finanziaria tale da rendere possibile un miglioramento effettivo e sostanziale delle prestazioni erogate a favore dei cittadini.

In tale contesto, una delle questioni da affrontare è rappresentata dalla strana, sia pure comprensibile, affermazione secondo cui dall'attuale processo di aumento del numero delle piccole aziende a di contemporanea riduzione degli addetti alle grandi imprese deriva un notevole incremento dell'evasione e dell'elusione. Si tratta certamente di una considerazione comprensibile, ma nello stesso tempo è necessario predisporre strumenti idonei a far giungere i controlli alle piccole aziende, anche perché dove esiste l'evasione si verifica un fenomeno sociale gravissimo rappresentato dal fatto che il lavoratore, nel momento in cui subisce un infortunio, non è tutelato.

MARIO PALMA, *Direttore generale dell'INAIL*. No, è tutelato lo stesso!

CARLO D'AMATO. È tutelato per legge.

VINCENZO MANCINI, *Relatore*. Se paga i contributi, è tutelato.

DANILO POGGIOLINI, *Relatore*. La tutela esiste per legge nei casi in cui si può dimostrare che si è trattato di un infortunio sul lavoro. Tuttavia, non sempre ciò è possibile, soprattutto nei casi di lavoro nero, in cui tra l'altro il lavoratore spesso non è consapevole dei propri diritti.

Comunque, di fronte ad un lavoratore, affetto da una malattia professionale o titolare di una rendita conseguente ad un infortunio invalidante, il quale lamenti l'esiguità della stessa rendita, fino a poco tempo fa pensavo di dover rispondere che l'Ente non era in grado di far fronte in modo più adeguato alla situazione. Oggi, invece, so che sarebbe in grado di provvedere in maniera molto più efficace se soltanto venissero risolti alcuni problemi collegati, tra l'altro, al recupero dell'evasione e ad un miglioramento nel settore agricolo. Inoltre, ciò sarebbe possibile se lo Stato non prelevasse fondi per far fronte al suo deficit, in ordine al quale tutti sappiamo come e dove nasca.

CARLO D'AMATO. Desidero rivolgere ai nostri ospiti alcune domande dopo aver svolto brevi considerazioni, anche perché gli interventi dei colleghi Mancini e Poggiolini sono stati indubbiamente molto stimolanti. Tuttavia, per quanto riguarda il lavoro della nostra Commissione, esiste un problema relativo all'ulteriore utilizzazione del patrimonio di conoscenze acquisite nel corso delle audizioni e dell'uso di questi dati in occasione dell'esame di alcuni provvedimenti legislativi.

Ritengo, anzi, che si tratti di un'occasione da considerare, per così dire, a futura memoria per quanto riguarda un'eventuale iniziativa analoga che si volesse portare avanti nel corso della prossima legislatura. Infatti, il lavoro che abbiamo svolto potrebbe essere utilizzato per informare in maniera più precisa e puntuale i deputati che affronteranno in modo specifico questi problemi.

Probabilmente si potrebbe trovare anche una formula diversa, soprattutto in considerazione del fenomeno che persiste tuttora e che il presidente e la direzione generale dell'INAIL hanno individuato come una storicizzazione permanente di uno squilibrio tra i contributi del settore agricolo e quelli del comparto industriale. Si tratta di un problema evidenziato nel corso di tutte le occasioni di discussione, ma che continua ad essere trascurato nel momento in cui si devono affrontare, a livello parlamentare, i problemi dell'agricoltura, che rappresenta oggi uno dei settori più assistiti del nostro paese a seguito di scelte politiche ben precise.

Quando si interviene in materia di agricoltura, pertanto, prevalgono una serie di scelte e di condizionamenti, sia nel campo fiscale, sia in quello previdenziale, sia in altre realtà, con i risultati che sono a tutti evidenti. La situazione dell'INAIL rappresenta l'effetto emblematico di un errore di impostazione della politica assistenziale svolta in un settore che probabilmente oggi, anche per lo sviluppo delle tecnologie applicate, dovrebbe vedere diversificato il tipo di trattamento e di rapporto assicurativo: non è più ipotizzabile, infatti, il calcolo del rischio nel modo in cui viene indicato. Ciò anche a tutela dei lavoratori.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda il ben noto testo unico, che rimane la struttura normativa di base su cui non si riesce ad intervenire, mentre vi è l'esigenza improcrastinabile di apportare alcune modifiche relative ad una nuova valutazione degli infortuni e della tabella della malattie professionali. Dobbiamo aspettare che la Corte costituzionale definisca il danno biologico, ma esistono tante altre malattie professionali che non sono riconosciute dall'INAIL (che riconosce soltanto, e non può fare altrimenti, quelle inserite nelle tabelle) e che, invece, dovrebbero essere valutate opportunamente. In tal modo si eviterebbe una quantità incredibile di contenzioso tra i lavoratori, la parte medica, e così via: questo, attualmente, rappresenta un appesantimento notevole e, per certi aspetti,

vanifica lo sforzo generoso dell'Istituto, che sta dimostrando di volersi trasformare da ente pubblico in azienda di servizi. Vi è, in sostanza, un'obiettivo esigenza di armonizzazione della normativa ed in questo senso ho interpretato la sollecitazione del direttore generale Palma.

Vi sono poi questioni di carattere strutturale e mi consentirete di affrontarle in questa sede, perché indubbiamente rappresentano anch'esse un aspetto dell'esigenza di sintonizzazione tra il problema dell'azienda di servizi, quindi dell'ammodernamento e dell'immagine dell'Istituto, e ciò che viene fatto nella sostanza. In particolare, mi vengono segnalate (e le riferisco, perché penso che possano formare oggetto di una valutazione da parte dei massimi organi dell'ente) alcune discrasie, ad esempio per quanto riguarda la questione del personale e la sua suddivisione in tre segmenti (i livelli dal quarto all'ottavo, la dirigenza aggiunta e la dirigenza), comportando problemi diversi per quanto riguarda gli orari, i controlli e le responsabilità dei soggetti interessati. Non vi è, poi, un momento efficace di raccordo per quanto riguarda le strategie, quindi di fronte ai dati positivi che ci vengono elencati - e che rappresentano indubbiamente uno sforzo apprezzabile - vi è da chiedersi se non si raggiungerebbero risultati ancora migliori intervenendo in modo più puntuale su tali aspetti.

Mi è stato anche riferito che vi sono problemi di accentramento delle strutture, in quanto molte di esse non rispondono alle esigenze di distribuzione sul territorio. Napoli, per esempio (mi vengono riferiti alcuni episodi, ma si tratta di una situazione che conosco), ha una grande struttura in cui si raccolgono cinque sedi, in posizione decentrata rispetto alla città, determinando problemi di collegamento e difficoltà di presenza sul territorio. Naturalmente, non si tratta di un problema soltanto napoletano, per cui lo stesso discorso potrebbe valere per altre sedi.

Vi è poi la grande questione dell'informatica – che è una *vexata quaestio* – e delle necessità che hanno spinto l'Istituto ad avviarsi in questo settore, che essendo, oltre tutto, in continua e rapida evoluzione, non consente un'adeguata preparazione e partecipazione del personale, per di più demotivato da un trattamento economico (specie per quanto riguarda i livelli fino all'ottavo) estremamente divaricato rispetto alla dirigenza aggiunta ed alla dirigenza. So che il presidente Tomassini e il direttore generale Palma visitano le vari sedi: non so se i sindacati facciano loro presenti queste situazioni, ma vi è una realtà di grande demotivazione del personale.

ALBERTO TOMASSINI, *Presidente dell'INAIL*. Quest'anno, veramente, li abbiamo motivati con le lire!

CARLO D'AMATO. Purtroppo, però, ciò non ha determinato una situazione di generale coinvolgimento. Credo che si debba apportare una serie di correttivi, verificando come sia possibile creare quel clima di motivazione e collaborazione che spinga i dipendenti, da un lato, ad essere protagonisti delle nuove procedure e, dall'altro, a partecipare anche al discorso generale di modificazione dell'azienda. Le innovazioni di fondo, infatti, non vengono attuate soltanto tramite nuove tecnologie e nuove strutture, ma anche avvalendosi di un personale adeguato. Il blocco delle assunzioni e la mancanza di *turn over* determinano la realtà di un personale, anche da un punto di vista culturale, demotivato e non interessato; vi è quindi la necessità di interrompere questa situazione paralizzante con provvedimenti (forse di allargamento dell'organico, oppure di modifica delle qualifiche o di revisione di alcuni aspetti) che coinvolgano i dipendenti.

Per quanto riguarda l'elusione, vorrei sottolineare un dato indubbiamente preoccupante. Tra i diversi enti previdenziali vi è un atteggiamento analogo a quello esistente tra gli organi di polizia, carabinieri e guardia di finanza: mi

riferisco alla mancanza di coordinamento. Tanto l'INAIL quanto l'INPS stanno compiendo notevoli sforzi positivi, come è dimostrato dai dati che ci sono stati forniti, i quali sembrerebbero provare che, se non ci fosse lo Stato gabelliere, la situazione sarebbe ottimale. Vi sono però aspetti che presenterebbero indubbiamente la necessità di un effettivo coordinamento, per esempio tra il Ministero delle finanze (che oggi ha la possibilità di rappresentare un vero punto di riferimento), l'INPS e l'INAIL. È possibile che in Italia non si riesca mai a raggiungere obiettivi di questo tipo? Tutto ciò, nonostante gli enti abbiano affrontato una serie di sforzi finanziari notevolissimi: sarebbe significativo, in proposito, sapere quali siano esattamente i costi sopportati dall'INAIL per il processo di informatizzazione e quale sia il rapporto costi-benefici.

Bisogna inoltre considerare che mancano gli ispettori. Forse sto per dire una sciocchezza, tuttavia mi chiedo se non sia possibile effettuare una variazione all'interno dell'organico, riducendo alcune categorie attualmente poco utilizzate e creando nuovi ispettori. La pratica dimostra, infatti, che quando si aumentano gli ispettori il controllo diviene più efficace. È chiaro, poi, che tale attività ispettiva avrebbe anche quegli scopi preventivi cui faceva riferimento l'onorevole Poggiolini. È necessario, infatti, far emergere le situazioni sommerse, perché è chiaro che chi lavora in nero, in caso di infortunio, non presenta la denuncia e non si rivolge nemmeno all'ospedale, perché è troppo preoccupato di evidenziare la posizione irregolare sua e del datore di lavoro. Un'azione efficace e coordinata degli ispettori potrebbe invece determinare una maggiore regolarità, portando risultati positivi anche dal punto di vista preventivo e di recupero dell'evasione e dell'elusione.

In merito poi alla gestione del patrimonio immobiliare, voglio richiamare la vostra attenzione sul grande centro che l'INAIL ha costruito a Napoli, in quanto una parte dello stesso risulta inutilizzata

da circa due anni. Il fatto che un immobile di tali dimensioni e funzionalità non abbia trovato un locatario credo contraddica, in modo evidente, lo sforzo economico sopportato dall'Istituto ed il reddito che ne dovrebbe derivare.

Mi associo a quanto detto dal collega Mancini in merito alla richiesta di conoscere in che modo sarà articolato il piano di ulteriore finanziamento per un importo di 1.300 miliardi preannunciato dal presidente Tomassini.

Concludo affermando che la Commissione intende collaborare pienamente affinché divenga ancora più concreto lo sforzo « generoso » dell'INAIL, il quale ha tutte le potenzialità per divenire realmente concorrenziale di fronte agli operatori privati.

RENZO ANTONIAZZI. Senza riprendere quanto già detto dai colleghi, vorrei svolgere una breve considerazione e qualche domanda di carattere specifico.

A proposito dei programmi e dei progetti testé preannunciati, credo sia difficile entrare nel merito dei medesimi essendo tutti da verificare a consuntivo. Oggi possiamo limitarci a dire che la loro realizzazione è senz'altro auspicabile, ma è chiaro che la verifica concreta della loro attuazione sarà possibile solo in base ai risultati che produrranno. Ripeto, oggi dobbiamo limitarci a prendere atto degli impegni assunti, per cui tutto ciò che posso fare è di invitarvi a realizzarli in concreto senza fermarvi di fronte ad eventuali ostacoli.

Credo che nei programmi e nei progetti preannunciati sia necessario percorrere ogni via per pervenire ad un soddisfacente rapporto con il personale interno. A tale proposito, ricordo che si è parlato di un accordo sindacale legato agli incentivi e alla « produttività, per cui vorrei sapere se sia stato sottoscritto con le organizzazioni e quali problemi abbia lasciato irrisolti, in quanto mi risulta che negli enti in cui si intendeva procedere ad accordi simili qualcosa ha cominciato ad incrinarsi nel momento in cui al numero delle pratiche trattate si sono aggiunte

quelle definite. Sottolineo questo aspetto perché per l'attuazione dei programmi e dei progetti è decisivo l'apporto dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali.

Mi dichiaro d'accordo con coloro che reputano necessario rinvenire forme sostitutive della contribuzione capitaria nel settore agricolo. Aggiungo, però — tanto per essere estremamente chiari almeno tra di noi — che il settore agricolo non è e non sarà mai in grado né di risanare il pauroso deficit patrimoniale che lo caratterizza, che ormai ha superato i 15 mila miliardi, né il deficit di esercizio.

Credo che la questione possa essere risolta, dal punto di vista dell'equità, introducendo le tariffe in base al rischio, anche se è evidente che ciò non porterà al risanamento del deficit del settore agricolo. Se avremo il tempo per predisporre la nostra relazione conclusiva, ritengo che in essa dovrà essere evidenziato questo aspetto, altrimenti ci inganneremo a vicenda. Ripeto, la situazione dell'agricoltura è difficilissima in tutte le aree del paese, nonostante la presenza di situazioni particolarmente felici, soprattutto nelle zone interne e collinari. Inoltre, se dovessimo subire le conseguenze del nuovo *gap* americano, c'è da chiedersi quale sorte subiranno le imprese italiane. A tale situazione si può rimediare con un contributo di solidarietà a carico di tutte le categorie sociali, non solo, quindi, del settore industriale.

Ricordo che al Senato è da lungo tempo in discussione il disegno di legge n. 1293, di delega al Governo in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali. Quale membro del Comitato ristretto, a cui è demandato l'esame di tale provvedimento, potrei dire che i motivi che ne ritardano l'approvazione non sono uno ma tanti: ogni qual volta abbiamo ascoltato le parti sociali, cioè gli imprenditori ed i lavoratori, abbiamo incontrato difficoltà, perché mentre taluni intendono restringere l'area d'intervento, altri vogliono estenderla; a fronte di questa situazione, l'unico risultato finora perseguito è stato che il Parlamento, anziché attuare una scelta autonoma, ha conti-

nuato a dilazionare l'approvazione del disegno di legge n. 1293. Naturalmente, ciò non costituisce un fatto positivo, in quanto non consente di cogliere i nuovi elementi, riferiti agli infortuni e alle malattie professionali, cui ogni anno facciamo riferimento in occasione della giornata nazionale dei mutilati e degli invalidi del lavoro. Non credo che in questa legislatura sia possibile portare a termine l'iter del provvedimento in questione, nonostante il lungo e interessante lavoro fin qui svolto.

Un'ulteriore osservazione voglio farla a proposito del disegno di legge n. 3004, non con riferimento alla parte relativa al lavoro autonomo, che è stata stralciata, ma alla parte attinente alla rivalutazione delle rendite, a proposito della quale, nonostante sia stato previsto che debba essere annuale, credo sia a tutti chiaro che nessuno percepirà una lira, in quanto non sono state specificate le nuove norme di attuazione. Restando in vigore la norma attuale, che rende impossibile, entro un anno, applicare la percentuale del 10 per cento, è chiaro che la rivalutazione sarà ancora biennale. Ricevo congratulazioni per il lavoro svolto in Parlamento - credo che esse siano indirizzate anche al collega Mancini -, ma se non scatterà il 10 per cento degli incrementi dei salari, la norma in questione non sarà di fatto attuata. E ciò è più grave rispetto all'ipotesi in cui non avessimo introdotto la norma, poiché farà nascere un'aspettativa che di fatto verrà disattesa.

Non intendo entrare nel merito dei problemi relativi alla copertura finanziaria che, considerata la situazione globale dell'INAIL (lasciando da parte il settore agricolo), potrebbe anche non esistere.

Ormai nel corso dell'attuale legislatura non si riuscirà a fare altro; mi auguro comunque che a cominciare dalla prossima si affronti la questione, al fine di evitare una nuova « doccia fredda » dovuta al fatto che si parla di rivalutazione annuale mentre di fatto non la si realizza.

Concludo con le stesse parole con cui ho aperto il mio brevissimo intervento: vi

sono progetti e impegni a fronte dei quali si dovrà operare e successivamente effettuare le necessarie verifiche per valutare ciò che si è realizzato e gli obiettivi nuovi da perseguire.

Resta da compiere, sul piano legislativo, un'altra operazione difficile per quanto riguarda il settore agricolo. In quest'ultimo è necessario introdurre, insieme ad una revisione delle tariffe, adeguati sistemi di controllo. Se, per esempio, un medico condotto prescrive ad un determinato coltivatore diretto dieci giorni di infortunio e l'INAIL ne viene a conoscenza soltanto una volta che l'infortunio stesso si è concluso, è evidente che l'istituto paga senza avere alcuna possibilità di controllo.

Mentre nelle grandi imprese esiste un minimo di controllo sociale, nelle campagne ciò non è possibile se la denuncia arriva dopo che il relativo infortunio si è ormai concluso. In tale situazione, con dieci giorni di infortunio è possibile ripagarsi il premio di un anno. Naturalmente, non intendo affermare che tutti imbrogolino; tuttavia, la circostanza che nel settore agricolo gli infortuni, dopo l'introduzione della « temporanea », siano più che raddoppiati è dovuta in parte al fatto che in precedenza essi non venivano registrati, ma in parte anche a qualcosa che non va, dal momento che l'INAIL non ha la possibilità di effettuare controlli. Pertanto è necessario attuarli, poiché l'Istituto non può limitarsi a pagare *a posteriori* senza effettuare un riscontro sugli infortuni. Si tratta quindi di un discorso piuttosto complesso, in ordine al quale stiamo dando alcuni indirizzi. Coloro che verranno dopo di noi e lo stesso Istituto potranno cominciare ad adoperarsi affinché si proceda in una certa direzione.

GIUSEPPE IANNONE. Desidero soffermarmi in modo particolare sulla questione attinente al lavoro nero e sui problemi del settore agricolo.

Il senatore Antoniazzi ha fatto riferimento alla necessità di un adeguato sistema di controllo, che tra l'altro costi-

tuisce l'unico modo per affrontare efficacemente la questione del lavoro nero.

Per quanto riguarda, in particolare, il Mezzogiorno, tale fenomeno è molto diffuso in tutti i settori ed è molto difficile da combattere se non lo si scopre nel momento in cui si instaura il rapporto di lavoro: infatti, la maggior parte di coloro che esercitano un lavoro nero nel Mezzogiorno non dichiara i periodi di malattia o di infortunio. Ciò è dovuto al fatto che, di fronte al fenomeno della disoccupazione, la preoccupazione preminente per la maggior parte delle famiglie è quella di mantenere comunque i giovani in un posto di lavoro, evitando di lasciarli sulla strada, come avviene a centinaia di migliaia di giovani nel Mezzogiorno. Denunciare l'azienda nel momento in cui il dipendente si trovi in stato di malattia o di infortunio significherebbe perdere il posto di lavoro; questo è il criterio seguito in alcune aree del paese.

Attualmente, comunque, la situazione è molto migliorata anche dal punto di vista previdenziale, soprattutto perché in passato spesso i lavoratori non pensavano, per esempio, alla pensione ma si preoccupavano di lavorare magari per una settimana soltanto per portare a casa un po' di pane. Da questo punto di vista, oggi il progresso ha cambiato la mentalità della gente, ma quello che ho ricordato poc'anzi, relativamente ai problemi previdenziali, era il ragionamento prevalente nel Mezzogiorno, dove il lavoro nero continua ad essere diffuso in tutti i settori produttivi. Per far fronte a tale fenomeno, è giusto intervenire attraverso i controlli, ma anche lavorare al fine di individuare meccanismi che inducano le aziende a legalizzare tutte le fasce di lavoro nero. Naturalmente, siamo tutti consapevoli di quanto sia difficile incidere in una realtà come quella del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda il settore agricolo, condivido il contenuto degli interventi svolti, in particolare quello del senatore Antoniazzi. Mi domando, infatti, come si possa parlare di ripiano del deficit dell'Istituto nel settore in una situazione in cui l'agricoltura italiana, almeno in una

serie di comparti, non è competitiva nei confronti di altri paesi europei nonché degli Stati Uniti e del Canada.

In Italia, tra l'altro, vi sono dimensioni aziendali che non si riscontrano in altre parti del mondo: infatti, la nostra agricoltura è caratterizzata da un livello di estrema frantumazione, in quanto il numero di ettari di terreno per azienda risulta tra i più bassi.

Tale questione è emersa anche in occasione del dibattito sulla legge finanziaria e sui provvedimenti di accompagnamento: infatti, la quota capitaria finora praticata non risponde più alle esigenze attuali e deve essere modificata al più presto.

Inoltre, sui problemi dell'agricoltura ci siamo arenati anche nel corso di una discussione al Senato in sede di Commissione e di Comitato ristretto: infatti, anche se alcuni comparti possono « reggere » ad una determinata tariffa in modo diverso, ove si consideri il complesso dell'agricoltura italiana, la situazione resta comunque insostenibile. Ripeto, al Senato, ci siamo arenati, nonostante fosse probabile, procedendo nella discussione di quel provvedimento, avanzare proposte concrete.

È necessario, a mio avviso, ricorrere al meccanismo, richiamato dal senatore Antoniazzi, della solidarietà; in caso contrario non si potranno risolvere i problemi. In particolare, non si può proporre di raddoppiare praticamente la quota prevista (mi riferisco alla disposizione contenuta nel disegno di legge n. 3004), portandola nel giro di tre anni da 500 mila a 900 mila lire, e prevedere, allo stesso tempo, una misura più che doppia nelle zone interne, collinari e svantaggiate.

È necessario individuare un meccanismo diverso per affrontare il problema, tenendo presenti le esigenze del settore agricolo italiano.

PRESIDENTE. Desidero anch'io porre alcune domande ai nostri ospiti.

Una prima questione riguarda gli incentivi per il personale, che nel 1990 ammontavano a 45 miliardi e nel 1991 a

80 miliardi. Ritengo che per i rappresentanti dell'INAIL sia facile illustrare cosa ciò significhi in termini percentuali: forse meno facile, ma più interessante, sarebbe sapere quale percentuale di dipendenti abbia ottenuto l'incentivo e quale, invece, non lo abbia ricevuto, secondo una ripartizione che tenga conto dei vari livelli professionali.

Per quanto riguarda, poi, le giacenze annuali sul conto di tesoreria, di cui abbiamo parlato, esaminando la tabella che ci avete cortesemente fornito si può constatare un andamento non lineare: vorrei maggiori chiarimenti su tale andamento non sistematicamente progressivo rispetto al dato della svalutazione, al montepremi e così via. In modo particolare, vi è un fortissimo salto tra il 1990 e il 1991: in quest'ultimo anno, infatti, la cifra stimata è più che doppia rispetto a quella relativa all'anno precedente. Mi interessa conoscerne il motivo.

In terzo luogo, vorrei ricevere da voi qualche indicazione pratica e precisa sull'applicazione della legge n. 241 del 1990: si tratta di una legge importantissima – forse una delle più importanti approvate in questa legislatura –, ma che necessita di un lungo periodo per essere attuata. Vorrei sapere, insomma, che cosa abbiate potuto fare in concreto, ossia se possiate fornirci qualche esempio di applicazione di tale normativa, che dovrebbe migliorare notevolmente il rapporto tra i cittadini e le istituzioni (ministeri, enti pubblici, e così via).

Una quarta questione concerne le convenzioni con le regioni per l'erogazione delle prime cure sulla base dello schema-tipo approvato dal ministro della sanità: si tratta di un aspetto sul quale abbiamo seguito le vostre indicazioni, ci siamo battuti ed abbiamo insieme auspicato una conclusione positiva. Vorrei sapere, allora, se abbiate concluso le convenzioni con tutte le regioni, oppure con quali.

I colleghi hanno dato vita ad un dibattito interessante ed hanno sollevato questioni importanti, ma prima di invi-

tare i nostri ospiti a replicare desidero svolgere alcune considerazioni di ordine più generale.

Essendo questa una delle ultime occasioni di incontro della nostra Commissione, voglio comunicare ai colleghi che se, come ormai appare estremamente probabile, le Camere verranno sciolte con alcuni mesi di anticipo, per noi sarà impossibile stendere una relazione conclusiva analoga a quella dell'anno scorso, che recava valutazioni puntuali sui singoli enti. Ciò richiederebbe, infatti, almeno un paio di mesi di attività e non credo che avremo a disposizione tale arco di tempo. In questo caso, quindi, l'orientamento emerso è quello di compilare una relazione più generale che dia conto dell'impostazione data quest'anno ai nostri lavori, e di tutte le iniziative assunte dalla Commissione, comprese le audizioni dei rappresentanti dei vari enti, includendo i resoconti stenografici delle relative sedute. Ritengo che tale documento possa rappresentare un elemento informativo utile per tutti i parlamentari.

Debbo osservare che la funzione del controllo parlamentare, che in altri paesi di antica democrazia è non dico quella prevalente, ma quasi, da noi stenta invece a delinearci e ad assumere una profonda incidenza. Ciò perché, come è a tutti evidente, ci troviamo in presenza di una commistione fra i tre poteri fondamentali dello Stato: abbiamo la magistratura che, con le sue sentenze, amministra; il potere esecutivo che, con le sempre più frequenti decretazioni, legifera; infine, il potere legislativo che tende ad amministrare. Questo è un primo elemento fondamentale sul quale speriamo che, nella prossima legislatura, si riporti la dovuta chiarezza e distinzione. In seguito a tale distinzione, a mio avviso la funzione di controllo assumerà grande importanza. Ritengo, peraltro, che il controllo sia efficace anche quando ha forti effetti di annuncio: certamente non mi riferisco ad una sorta di « politica-spettacolo », che si basi soltanto su effetti da grande *scoop*, in quanto ritengo che la funzione di con-

trollo, quando sarà sviluppata appieno, dovrà costituire un dato sistematico.

Concludo ricordando che il lavoro da noi svolto ha riscontri molto precisi: la relazione stampata e distribuita nell'aprile dell'anno scorso con il passare dei mesi è sempre più richiesta e costituisce fonte di controlli, di possibili emulazioni, di verifiche sui livelli di produttività e così via. Ciò rappresenta soltanto un inizio, per cui mi auguro che nella prossima legislatura (in ciò concordo appieno con il collega Poggiolini) tale attività sia ulteriormente definita e precisata, affinché il Parlamento possa collaborare pienamente ad una rivalutazione della funzione anche amministrativa del settore pubblico, che deve ben essere sostituito dal privato là dove ciò è opportuno, ma senza che si crei un elemento ideologico nuovo che sostituisca una convinzione ideologica del passato: fare qualcosa in un modo o nell'altro perché, valutando concretamente nel merito, si ritiene che una scelta sia più utile rispetto all'altra.

Sono convinto che, grazie alla legge n. 88 del 1989, i grandi enti di cui ci stiamo occupando si stiano avviando a diventare aziende di servizi, apportando le opportune modifiche organizzative alle loro strutture: si tratta di un augurio, che desidero rivolgere, anche a nome di tutti i colleghi, ai rappresentanti dell'INAIL, nell'ultimo incontro ufficiale che avremo con loro nel corso della presente legislatura.

VINCENZO MANCINI, *Relatore*. Intervenendo brevemente sull'ordine dei la-

vori, ritengo che sarebbe opportuno rinviare ad una prossima seduta le repliche dei nostri ospiti. Le loro risposte, infatti, rivestono per noi grande interesse e questa mattina non potremmo dedicare loro il tempo sufficiente ad una completa trattazione, a causa dei lavori parlamentari che ci chiamano in altra sede.

DANILO POGGIOLINI, *Relatore*. Mi associo alla richiesta avanzata dall'onorevole Mancini.

RENZO ANTONIAZZI. Concordo a mia volta con i motivi di opportunità illustrati dall'onorevole Mancini.

PRESIDENTE. In considerazione delle richieste avanzate dai colleghi, rinvio ad altra seduta, da tenersi nel corso della prossima settimana, lo svolgimento delle repliche dei rappresentanti dell'INAIL, che ringrazio per la loro collaborazione.

Ricordo, inoltre, che la nostra Commissione è convocata per martedì prossimo, 21 gennaio 1992, alle ore 16,30, per l'audizione del presidente dell'INPS.

La seduta termina alle 11,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 4 febbraio 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO