

Conclusioni

CONCLUSIONI

Bilancio di un triennio

Dal 1999 l'INAIL – partendo dalla delega dell'art. 55 della Legge n. 144/1999 – ha concorso in modo determinante alla definizione del relativo decreto di attuazione, n. 38/2000, e senza soluzione di continuità ha avviato l'attuazione delle riforme in esso previste. Un complesso di innovazioni ha modificato così, in profondità, il quadro preesistente sul versante assicurativo, su quello prevenzionale e su quello organizzativo interno, aprendo nel contempo nuovi spazi e nuovi scenari evolutivi. E' sufficiente ricordare i momenti salienti di questo percorso triennale, peraltro descritti ampiamente in questa e nelle due precedenti edizioni del Rapporto, che vanno dalle realizzazioni più recenti, come il nuovo *sistema tariffario* articolato su quattro gestioni distinte e le *forme assicurative flessibili* per gli artigiani di prossimo avvio, all'introduzione nei meccanismi di tutela del *danno biologico* e dell'*infortunio in itinere*. La platea dei soggetti assicurati, contestualmente, si è ampliata con l'*estensione della tutela* ai lavoratori parasubordinati, agli sportivi professionisti e ai dirigenti di azienda. L'assicurazione in ambito domestico, per le *casalinghe*, ancora sperimentale per molti aspetti tecnici, è un altro segmento evolutivo importante: per il numero di soggetti interessati, per il costo sociale di infortuni che pesa sulla collettività e sulle famiglie, e per gli atipici e specifici attributi in termini di rischio. La *Denuncia Nominativa Assicurati*, ormai a regime, fornisce informazioni esclusive per seguire la dinamica occupazionale, utili anche per individuare le diffuse sacche dell'economia sommersa e dell'evasione contributiva. La D.N.A. si è confermata tra l'altro uno strumento essenziale per la migliore conoscenza del fenomeno degli infortuni nel suo denominatore statistico, il complesso degli esposti a rischio. Ancora in materia di tecnologie dell'informazione con funzioni di servizio, è stata avviata la realizzazione di un compiuto sistema informativo per la identificazione di malattie professionali nascoste o "perdute" e l'impianto, in previsione di una riforma del sistema contributivo settoriale, di una banca dati dei rischi agricoli.

Nel campo dei contributi finalizzati a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, va segnalato l'impegnativo e complesso progetto -che ha già superato la sua prima fase sperimentale- degli *incentivi alle imprese* per co-finanziare le iniziative di adeguamento tecnologico-organizzativo, e di formazione e informazione.

Le indicazioni evolutive più volte espresse, all'interno e dall'esterno, orientate ad ampliare l'impostazione prettamente assicurativa, che all'origine ha disegnato il modello di tutela degli eventi invalidanti, è stata confermata negli indirizzi innovativi del D.Lgs. n. 38/2000. Così, ai molteplici interventi di supporto alle attività di prevenzione, antecedenti l'evento invalidante, si sommano quelli finalizzati alla riabilitazione e al reinserimento sociale del soggetto leso. Nel 2001 questa impostazione si è sviluppata sul piano strutturale con la realizzazione di *centri sanitari riabilitativi* calibrati in coerenza con i piani sanitari delle Regioni interessate e, sul piano individuale, con il finanziamento di *percorsi formativi personalizzati* per gruppi omogenei di disabili.

Il triennio si è caratterizzato insomma per l'attuazione di una serie di impegnative riforme, con riflessi positivi anche nel quadro delle politiche generali del Paese. Da un lato, gli interventi sul sistema assicurativo e tariffario hanno valorizzato i meccanismi di solidarietà interni a ciascuna categoria e ridotto in modo significativo l'incidenza dell'onere contributivo sul costo del lavoro, riferendo alla concreta adozione di misure di prevenzione sensibili oscillazioni del tasso di premio. Dall'altro, le cospicue e selettive revisioni dell'ambito della tutela e del sistema di indennizzo hanno confermato la capacità dell'INAIL di rispondere in modo evoluto alle dinamiche del *lavoro che cambia*.

Anche sul piano interno, organizzativo e strumentale, l'Istituto ha attuato importanti innovazioni nei diversi settori di attività, che vanno dalla conclusa riforma del Casellario

Centrale Infortuni all'inserimento del sistema INAIL nella *riscossione unificata di imposte e contributi* per il sistema F 24 e per il nuovo sistema dei ruoli esattoriali, *al trasferimento all'INPS del pagamento delle rendite*. Un'operazione, quest'ultima, che è stata condotta in via sperimentale con un'apposita convenzione di servizio e richiede ormai un intervento legislativo che la codifichi integralmente.

E' in corso d'opera la dismissione del patrimonio abitativo, con un'ampiezza ed un ritmo perfettamente adeguati alle attese del legislatore, e si è realizzata la prevista *cartolarizzazione dei crediti*, con esiti complessi da analizzare dal lato dei costi, ma che ha meritato il massimo apprezzamento degli organismi preposti a valutare l'affidabilità di mercato dell'operazione e dei suoi risultati.

Va anche registrato il puntuale adempimento in materia di accertamento della ricorrenza dell'*esposizione all'amianto* ai fini della concessione del bonus previdenziale, che ha prodotto in valore aggiunto un'eccezionale esperienza conoscitiva e di analisi sulle lavorazioni morbigena.

La progettazione e lo sviluppo prima, e il rilascio in esercizio avviato nel corso del 2001 del *Nuovo Sistema Informativo* hanno fortemente innovato i processi e le relazioni fra le strutture centrali e territoriali dell'Istituto, in coerenza e in relazione alla prevista riforma generale del welfare e alle prospettive aperte dalla L.C. n. 3/2001.

Il consolidamento, in parallelo, degli strumenti di *information technology* dedicati alla conoscenza dei rischi da lavoro ha valorizzato la già sistematica collaborazione con organismi pubblici e privati, centrali e territoriali, che ha portato alla stipula di un *protocollo d'intesa* con le Regioni e con l'ISPEL che attiva un *flusso di informazioni* privilegiato -completamente innovativo per contenuti e modalità- dall'INAIL verso gli organismi del Servizio Sanitario Nazionale.

Le vigenti leggi, infatti, attribuiscono alle Regioni - in un quadro di evoluzione in senso federalista dell'assetto delle funzioni pubbliche - specifiche competenze in materia di sanità e di prevenzione. Nell'ultimo anno, in concomitanza con la riforma in atto del sistema Paese, sono state accelerate tutte le iniziative dirette a integrare i servizi INAIL, anche attraverso la valorizzazione, in prospettiva sociale, degli investimenti istituzionali.

Prospettive per il prossimo triennio

L'Ente è dunque impegnato in una riforma di grande spessore, avviata nei tempi giusti, che tuttavia è ancora lontana dall'essere completata.

I filoni di intervento, rispetto ai quali è necessario approfondire le componenti critiche, le ipotesi di soluzione realistiche e le azioni da intraprendere, in una prospettiva di programmazione di breve e medio periodo, possono identificarsi con i temi connessi al più generale funzionamento dell'ente, alla sua situazione finanziaria, al riordino della normativa assicurativa di riferimento e, infine, all'organizzazione interna, da ricalibrare per produrre ed erogare i servizi a livelli di qualità crescente, ma anche per raccordare l'Istituto ai nuovi scenari strutturali ed ordinamentali che si delineano nel Paese.

Il funzionamento dell'ente

Un obiettivo centrale, già pianificato, attiene alle ultime fasi di completamento del *nuovo sistema informativo*, punto di snodo per la fluidità dei processi interni e per la piena fruibilità del patrimonio informativo già disponibile in rete, e all'aggancio strategico con il processo di consolidamento dell'e-government quale strumento per le sinergie nella Pubblica Amministrazione.

La tempestiva messa in esercizio dei nuovi sottosistemi per il controllo di produzione e di gestione e per la contabilità analitica, oltre a snellire e certificare le procedure di lavoro, amplierà poi la capacità di controllo nel breve periodo delle situazioni complesse e di eccezionale estemporaneità attese dall'esterno, in riferimento all'attuazione della nuova tornata di interventi a sostegno delle imprese e all'introduzione delle polizze flessibili per gli artigiani.

Un altro obiettivo primario, a breve termine, riguarda l'arricchimento qualitativo del servizio dell'INAIL da realizzare attraverso la proposta di interventi legislativi o regolamentari, tali da consentire le auspicate radicali semplificazioni operative sul sistema attuale e, in particolare, una piena valorizzazione delle tecnologie innovative per orientare l'o-

peratività interna sui modelli di azienda-rete, in stretto collegamento funzionale e virtuale fra centri di responsabilità pubblici e privati¹⁶⁶.

In funzione di questa linea di sviluppo, occorre predisporre un meccanismo duplice per incrementare il livello qualitativo della componente umana: da un lato, con una griglia di interventi urgenti mirati all'aggiornamento professionale del personale interno, in vista della progressiva costruzione di un *Sistema INAIL per la Formazione Permanente*; dall'altro, con l'acquisizione di risorse qualificate dall'esterno, in rapporto ai fabbisogni delle strutture territoriali e in coerenza con la scelta generale di operare *nelle reti e per le reti*.

La situazione finanziaria

Nella convinzione che ogni progetto per il miglioramento della situazione finanziaria ed economica di un'azienda, pubblica o privata, debba prendere le mosse dall'analisi oggettiva del valore del prodotto interno, l'impegno dell'INAIL viene anzitutto riconfermato per tutte le iniziative che consentano concretamente il massimo recupero di efficienza dell'Ente. Nella prospettiva di breve periodo, sono prioritari e fortemente condizionanti anche altri momenti di valutazione critica dello *stato dell'Ente* che dovranno tradursi in impegni strategici e progettuali ad ampio spettro.

Perciò l'Istituto sta mettendo a punto un proprio modello *econometrico*, strumento di lavoro indispensabile per definire scenari e opzioni evolutive della pianificazione interna, ma anche per fornire segmenti di conoscenza funzionali alle politiche di *welfare* generali, rispetto alle prospettive del 2003 e degli anni immediatamente successivi.

Il quadro progettuale per programmare, graduare nel tempo e, infine, avviare a compimento il *risanamento del debito finanziario-attuariale*, da verificare e condividere con la volontà del Governo, del Parlamento e delle Parti sociali, resta comunque condizionato dalla risoluzione del *problema agricoltura*, presupposto ineludibile per una gestione coerente e virtuosa dell'Istituto che possa accompagnarsi anche a una profonda revisione dei rapporti finanziari con lo Stato.

Su questo ultimo punto si possono ricordare in sintesi alcuni elementi di criticità vecchi e nuovi, che vanno dal problema delle *contribuzioni improprie* (FSN, ex ENPI, ex ENAOLI) a quello della *cartolarizzazione dei crediti*, alla *gestione per conto*.

Il primo, perché è destinato ad aggravarsi a causa delle attese crescenti dell'utenza in materia di cure e riabilitazione¹⁶⁷.

Il secondo, da escludere in prospettiva futura, soprattutto se interviene su posizioni creditorie definibili "correnti", visti i costi organizzativi e finanziari altissimi della precedente esperienza, pur vissuta con grande efficienza nell'Ente.

Il terzo, infine, per gli inconvenienti strutturali insiti nella Gestione per conto dello Stato che vanno oltre l'aspetto strettamente finanziario, che a oggi presenta, comunque, residui attivi per circa un miliardo di Euro. I punti di criticità evidenziano, invece, l'assicurazione contro gli infortuni marginalizzata, soprattutto nella conoscenza dei dipendenti pubblici e delle stesse amministrazioni, nel groviglio inestricabile di pensioni privilegiate, equo indennizzo e prestazioni INAIL. L'inadeguatezza del meccanismo da un lato aggrava lo squilibrio economico, essendo incoerente con i più elementari principi assicurativi poiché sposta il "rischio" sul sistema produttivo, dall'altro non consente neanche la rilevazione dell'andamento infortunistico in un settore così rilevante di attività, basato su un rapporto di lavoro, pubblico in passato, ma ormai totalmente assimilato a quello privatistico.

La definizione legislativa di *ipotesi di risanamento della gestione agricola* dovrà fondarsi su un doppio dispositivo di intervento, per gestire il debito consolidato e per riformare la contribuzione. Si tratta di un intervento praticabile già nell'attuale sistema, non subordinato alla più generale riforma del Testo Unico, che renderebbe possibile e opportuno il perfezionamento delle politiche di tutela del *rischio agricolo* anche in ottica prevenzionale.

A questo proposito, le indicazioni e gli indirizzi già espressi all'interno dell'Istituto rilevano l'esigenza primaria di fondare ogni operazione di risanamento finanziario-attuariale sul presupposto che le variazioni delle riserve tecniche siano coperte da accantonamenti con redditività congrua. Una particolare attenzione dovrà essere dedicata, in vista

¹⁶⁶ Tali iniziative, previste fin dai Tavoli di concertazione per il D.Lgs. n. 38/2000, sono state poi riprese e riproposte in occasione della Finanziaria 2001 e di quella per il 2002.

¹⁶⁷ La pienezza di tutela è stata ribadita dall'art. 85 della Finanziaria 2001, in termini di "cure necessarie e utili".

del risanamento, all'equilibrio delle gestioni tariffarie da monitorare attentamente per tutte le variabili – da ciò il rilievo strategico del citato modello econometrico dell'assicurazione infortuni – con l'impegno di non far gravare sul costo del lavoro eventuali esigenze di riallineamento.

In contemporanea dovrà proseguire un' incisiva azione verso le forze politiche ed il Governo per conseguire le condizioni normative atte a garantire l'autonomo equilibrio della gestione agricola¹⁶⁸ e una manovra straordinaria di risanamento finanziario fino al 2008, che rappresenta il punto di rottura finanziario secondo le stime correnti messe a punto dal Nucleo di valutazione. La riforma di settore si completa con l'auspicata rimozione dell'obbligo di deposito in Tesoreria, a tasso zero, delle liquidità dell'Istituto o, in subordine, con la garanzia di adeguati livelli di redditività di tali somme, nonché con la riduzione sostanziale dei vincoli normativi sulla tipologia e sulla destinazione degli investimenti.

In questo quadro complesso si colloca una riconsiderazione critica della avvenuta parziale *dismissione del patrimonio immobiliare*, da ripercorrere con una posizione dinamica e propositiva che escluda nuovi appiattimenti di realtà diverse e di enti eterogenei. E questo a partire dalla revisione della mappa¹⁶⁹ di tutti i beni immobili dell'Istituto e degli attributi di destinazione, stato d'uso, valore e fruibilità, da prendere a base di autonomi orientamenti rispetto all'utilizzazione, alla valorizzazione o alla dismissione di ogni singola unità, in coerenza con le politiche di investimento a garanzia delle riserve.

La riforma legislativa del sistema assicurativo

La prima necessità è quella di recuperare la piena e condivisa consapevolezza del fatto che la *norma* costituisce sempre il primo riferimento per ogni valutazione sulla coerenza fra le attese del sistema Paese e le risposte del sistema della Pubblica Amministrazione e, allo stesso tempo, una potentissima leva gestionale per il miglioramento continuo della qualità del pubblico servizio erogato.

Occorre creare e mantenere un *continuum* fra norme interne, regolamenti esterni e leggi, con interventi che rimodellino il sistema complessivo rispettandone la coerenza.

Il riferimento agli interventi di rimodellazione riguarda anzitutto la predisposizione del nuovo Testo Unico, da intendersi come impegno – con un progetto organico e condiviso da tutte le parti sociali - di compiuta lettura dei temi di fondo per riforme che appaiono già a prima vista essenziali.

In quest'ambito, sul piano tecnico-giuridico, assume un immediato rilievo la necessità di operare una compiuta differenziazione fra normative primarie e secondarie, che oggi hanno invece un contesto unitario nel D.P.R. n. 1124/1965. Gli interventi più significativi sul piano tecnico-assicurativo debbono tener conto del riconoscimento della intervenuta estensione, legislativa ed interpretativa, della tutela all'intera gamma di *forme e manifestazioni del lavoro dipendente*. Vi sono, quindi, tutte le condizioni per una traduzione in legge di tale generalizzazione, in analogia con quanto previsto per l'applicazione della Assicurazione Generale Obbligatoria per l'IVS, nel rispetto della componente peculiare della professionalità del rischio.

Vi è, poi, la necessità di una definizione organica del principio assicurativo dell'esonero dalla responsabilità civile del datore di lavoro che, attraverso la riforma dell'istituto del regresso, si pone un duplice obiettivo: dare maggiori certezze al mondo produttivo, a fronte di una realtà sempre più caratterizzata da piccole e medie imprese, e subordinare l'azione di regresso a requisiti riferiti all'impegno dell'azienda per la rimozione delle condizioni di rischio effettive e alla specifica rispondenza ai canoni di sicurezza normativamente previsti.

Queste considerazioni si riferiscono ovviamente a un progetto di nuovo Testo Unico derivante, in ogni caso, da una delega al Governo. Nel corso della sua graduale attuazione, potranno essere inserite le opportune iniziative legislative, le citate *leve gestionali*, senza però che la loro adozione resti subordinata all'attuazione del disegno generale.

Un altro momento significativo del progetto di riforma deve provvedere alla ridefinizione dei *programmi di prevenzione* a medio periodo e dei piani riguardanti le iniziative nel campo della *riabilitazione* e del reinserimento.

¹⁶⁸ In questo senso va interpretata la previsione del Capo VI del Decreto 38/2000.

¹⁶⁹ La mappatura è stata realizzata con l'ausilio delle tecnologie informatiche CAD allora disponibili.

Per il primo punto, l'obiettivo è quello di istituzionalizzare il meccanismo di incentivi previsto dal D.Lgs. n. 38/2000 in via sperimentale, tenendo conto delle esperienze maturate durante la prima fase svolta in *funzione di laboratorio*, come previsto dal decreto stesso. Nel definire compiutamente il nuovo meccanismo, potranno essere perfezionati gli aspetti progettuali relativi ai contenuti, alle metodologie di selezione e alla concessione dei benefici, secondo principi di economicità organizzativa che valorizzino le sinergie funzionali ed il contributo delle Parti sociali.

Per il secondo punto, riguardante la riabilitazione ed il reinserimento, va segnalato che il tema è strettamente legato a quello della tutela integrale per il superamento di soluzioni di continuità, che ancora esistono, fra prevenzione primaria, prevenzione secondaria, cura, rieducazione, riabilitazione e reinserimento. La prospettiva, in ogni caso, dovrebbe tendere a superare i limiti della fase prototipale per ricondurre gli interventi di riabilitazione e reinserimento, anche con fornitura di protesi, nell'ambito della funzione sociale ed assicurativa dell'Istituto.

Queste, in estrema sintesi, sono alcune fra le riflessioni più ricche di spunti innovativi per una riscrittura unitaria dell'impianto normativo dell'Assicurazione contro gli Infortuni e le Malattie Professionali.

Un secondo profilo di intervento, in questa sede, va riferito alla necessità di una attenta rilettura del sistema nella prospettiva ormai concreta di federalismo, per molti temi contigui a quelli assicurativi.

In questo percorso, il progetto dovrà porsi obiettivi realistici e coerenti. Senza tentare improbabili riduzioni della complessità oggettiva del sistema dei rapporti fra territorio e centro, dovrà realizzare il possibile e più adeguato equilibrio fra gli interessi pubblici espressi a livello locale e gli interessi generali, anche in tema di welfare, espressi a livello nazionale.

L'INAIL, in parallelo con la riforma del Testo Unico, ma senza che questa possa considerarsi pregiudiziale per gli interventi già possibili e necessari, ha delineato la strategia propria di un ente nazionale, che individua con chiarezza le funzioni da svolgere in via esclusiva e quelle da concordare con le varie funzioni regionali, in una logica di integrazione per la tutela globale dell'assicurato e con un impegno specifico per selettivi apporti di eccellenza.

Gli ambiti operativi di più immediata attenzione, quindi, sono quelli che si collocano sulla linea di contiguità e continuità tra prevenzione, riabilitazione e reinserimento socio-professionale, e tutela sanitaria mirata. Si tratta di aspetti complessi per i quali non appaiono più sufficienti iniziative solo convenzionali, ma che richiedono momenti di attuazione, nella autonomia piena delle strutture regionali dell'Istituto, di un chiaro e condiviso modello di relazioni fra i diversi interessi pubblici.

Sembra opportuno, quindi, promuovere un primo chiarimento legislativo che delinea un modello di integrazione fra il servizio sanitario e quello assicurativo, a garanzia della *effettività della tutela*, per un recupero dei soggetti infortunati e tecnopatici, in nessun caso esauribile in termini semplicemente monetari.

E' prioritario, allora, definire la collocazione di ogni segmento della tutela nell'ambito delle funzioni istituzionali, pur nel rispetto dei limiti di equilibrio finanziario e di contenimento del costo del lavoro, in particolare nel contesto degli interventi per la riabilitazione, oggi azionabili nel sistema INAIL esclusivamente fra le spese per investimento, per le quali va salvaguardata la redditività.

Il nuovo modello organizzativo

Sono ormai nella fase conclusiva i lavori del Comitato scientifico per la riorganizzazione dell'Istituto in sincronia, non solo sul piano temporale, con quelli per il modello economico, che potrà fornire indicazioni preziose anche sulle criticità del sistema assicurativo da risolvere in via primaria con interventi di regolazione organizzativa, al centro e nel territorio. In stretta correlazione con le prospettive del federalismo si collocano, a titolo di esempio, le funzioni e il ruolo delle diverse *famiglie professionali* dell'INAIL, medici, tecnici del rischio e dei processi produttivi, avvocati, statistici e ispettori. Una utilizzazione evoluta di queste professionalità, organizzate anche in nuclei multidisciplinari, potrebbe essere rivolta a fornire consulenza e supporto alle aziende che intendono promuovere miglioramenti nei processi interni, sulla base di accordi predefiniti o in occasione delle verifiche istituzionali. Questa gamma di iniziative è da ricollegare, in primo luogo,

alle scelte generali del legislatore e ai conseguenti obiettivi operativi declinati dalle funzioni strategiche interne, e poi da collocare nel quadro organico dei rapporti fra l'INAIL e il sistema dei servizi sanitari e sociali per sfruttare compiutamente, in termini di valore aggiunto, la cooperazione fra tutti gli attori, al centro e nel territorio.

L'impegno sotteso all'attuazione del nuovo modello richiede una programmazione attenta, ma da avviare in tempi brevissimi, che verifichi anzitutto la coerenza della *parte alta del progetto di riorganizzazione* con i punti di riferimento espressi da Governo e Parlamento. Due componenti di eccellenza, da curare fin dalle prime azioni operative riguardano, all'interno, l'esigenza di dotare l'Istituto di un piano di formazione continua a supporto della realizzazione sul campo del nuovo assetto per garantire continuità ed elevati livelli di qualità del servizio, e all'esterno, quella di raccordare ogni parte del modello con gli scenari di e-government che vanno sviluppandosi nel Paese.

Il richiamo alla complessità del sistema di tutela sociale deve orientare, allora, alcune scelte strategiche di livello superiore e in particolare una politica delle reti che dia sostanza agli obiettivi dichiarati di integrazione e promozione di servizi in rete, o una rete di servizi, da parte di operatori pubblici e anche privati, nello spirito e nella lettera della Finanziaria 2002. L'INAIL, in attesa di un disegno organico ancora in via di definizione e sulle linee di riforma presentate e discusse anche al recente Forum della Pubblica Amministrazione, sta operando per concretizzare un assetto interno duttile e flessibile che valorizzi il patrimonio di risorse professionali e tecnologiche di cui è in possesso, senza scelte pregiudiziali che possano costituire, in seguito, elementi di attrito nel percorso di integrazione, organizzativa e funzionale, con il sistema Paese.