

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

S O M M A R I O

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI	129
PROCEDURA INFORMATIVA:	
Audizione del professore Giuseppe Tesauero, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ...	129

Mercoledì 10 marzo 1999. — Presidenza del Presidente Michele DE LUCA. — Interviene il professor Giuseppe Tesauero, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnato dalla dottoressa Rita Ciccone, Capo di gabinetto, e dalla dottoressa Annalisa Rocchetti, funzionario.

La seduta comincia alle 14.45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente Michele DE LUCA propone il collegamento audiovisivo interno con la sala stampa, per il quale ha acquisito preventivamente l'assenso presidenziale. La Commissione concorda ed il collegamento viene attivato.

PROCEDURA INFORMATIVA

Audizione del professore Giuseppe Tesauero, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Il presidente Michele DE LUCA premette che l'audizione odierna scaturisce

dalla esigenza, avvertita da tempo, di affrontare il tema della revisione della normativa infortunistica e delle malattie professionali, e che la questione della legittimità del monopolio Inail (che tocca anche enti quali l'Ipsema e l'Enpaia e talune iniziative legislative in corso d'esame) è sopravvenuta nell'ambito della predetta esigenza. Sottolinea quindi che la questione di fondo consiste nello stabilire se l'Inail è da considerare impresa ai fini della concorrenza. In particolare, si tratta di chiarire alcuni punti fondamentali: 1) quale rilievo abbia l'assetto costituzionale della previdenza ai fini della configurazione dell'Inail quale impresa (la Costituzione considera la previdenza, compresa l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, un compito dello Stato, ma garantisce anche la libera iniziativa privata in tale settore; 2) se si richieda, per la individuazione della impresa, una valutazione del complesso dell'attività di un soggetto o se sia possibile valutare separatamente i vari tipi di prestazione e le relative gestioni; 3) quale rilievo dare al modello di finanziamento, premesso che quello adottato per l'Inail è un sistema misto, in cui coesistono il metodo a ripartizione e quello a capitalizzazione; 4) il bilancio dell'Inail è stato ed è

attivo non per aver conseguito obiettivi di lucro, ma per buona gestione; ciò non ha evitato alcuni provvisori squilibri in qualche esercizio e per settori « in rosso » quale l'agricoltura.

Prende quindi la parola il professore TESAURO.

Esprime anzitutto un particolare ringraziamento per aver avuto la possibilità di far sentire direttamente la voce dell'Autorità garante del mercato nel contesto parlamentare. Nella segnalazione, inviata ai sensi della legge n. 287/90 ai Presidenti del Senato e della Camera ed al Governo, egli aggiunge, l'Autorità ha sostanzialmente auspicato una profonda riconsiderazione delle modalità attraverso cui l'ordinamento giuridico italiano garantisce la fondamentale esigenza del lavoratore alla tutela della capacità lavorativa e di reddito in caso di infortunio e di malattia professionale. La salvaguardia di tale diritto fondamentale potrebbe essere efficacemente conseguita anche affidando al mercato la ricerca delle soluzioni assicurative più efficaci ed economiche, beninteso nel rispetto di un sistema di garanzie definito in via regolamentare, che conservi, primo fra tutti, l'obbligo di assicurazione in tale settore. La vigente normativa dovrebbe essere rivista in direzione di una liberalizzazione del mercato, mentre è auspicabile che non siano introdotti compiti aggiuntivi in esclusiva in capo all'Inail. Al riguardo l'Autorità non può che apprezzare l'intento di procedere ad uno stralcio delle norme che prevedono l'ampliamento della copertura.

L'oratore passa quindi a soffermarsi sulle motivazioni che hanno portato l'Autorità a mettere in discussione il monopolio dell'Inail, richiamando, a tal fine, sia la situazione esistente negli altri stati comunitari, sia la giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, ricorda che — come risulta da uno studio della Commissione europea del 1995 — l'obbligo di assicurazione per i lavoratori dipendenti è previsto in tutti i paesi industrializzati, mentre la gestione della relativa attività economica non sempre prevede il

ricorso al monopolio legale. In tutte le moderne strutture del *welfare* dei paesi industrializzati la tutela della capacità lavorativa ed il reddito dei lavoratori in caso di infortunio o malattia professionale assume una rilevanza particolare ed il relativo diritto dei lavoratori assurge spesso a diritto fondamentale.

Ricorda poi, per quanto riguarda la forma di mercato adottata per la gestione di detta attività assicurativa negli altri paesi comunitari, che non si riscontra una uniformità di soluzioni, giacché coesistono sistemi con regime di monopolio legale ed altri in regime di libera concorrenza. La gestione in monopolio degli infortuni sul lavoro interessa, oltre all'Italia, la Germania e la Francia; diversamente, in Belgio, Danimarca, Finlandia, Spagna e Portogallo, l'attività assicurativa è affidata ad imprese private in regime di concorrenza ovvero a sistemi professionali di mutua assicurazione. Peculiare è la situazione del Regno Unito dove, accanto ad una copertura pubblica di base, esiste una assicurazione obbligatoria integrativa gestita da imprese private.

Osservato quindi che l'esperienza internazionale non appare univoca nell'indicare quale sia il sistema migliore di gestione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, il professore Tesaurò si sofferma sull'esperienza particolarmente significativa del Belgio, dove la scelta del regime di concorrenza non ha pregiudicato il rispetto del principio di automaticità delle prestazioni (la copertura assicurativa è garantita anche se il datore di lavoro non ha adempiuto all'obbligo di assicurare i dipendenti) grazie alla costituzione di un apposito Fondo di garanzia per gli incidenti sul lavoro, finanziato dalle imprese di assicurazione (organismo assai simile in Italia è il Fondo vittime della strada, che interviene nei casi in cui non esiste una copertura assicurativa).

Altra esperienza meritevole di attenzione, prosegue il professore Tesaurò è quella dell'Olanda, dove — a seguito del-

l'introduzione nel 1994 di misure dirette ad eliminare varie inefficienze — i tassi di assenteismo si sono drasticamente ridotti con innegabili benefici in termini di tariffe, mentre è stata introdotta ed incrementata la personalizzazione delle polizze stesse.

Per quanto riguarda l'Italia — dopo aver ricordato che in materia di infortuni sul lavoro l'obbligo assicurativo venne introdotto nel 1898 e che la gestione in esclusiva in capo ad un unico ente subentrò nel 1933, l'oratore si sofferma sulla disciplina introdotta dalla Costituzione repubblicana, che non innova rispetto alla situazione di monopolio preesistente, giacchè, all'articolo 38 affida lo svolgimento del servizio assicurativo ad «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (comma 4), aggiungendo tuttavia che «l'assistenza privata è libera» (comma 5).

In tale assetto costituzionale — osserva il professore Tesauro — l'Autorità ritiene che l'intervento dello Stato, pur essenziale per garantire ai lavoratori mezzi adeguati in caso di infortunio professionale, non necessariamente debba implicare la scelta di un regime di monopolio legale, ma debba piuttosto individuare un quadro normativo finalizzato ad assicurare in maniera completa, economica ed efficiente, la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto. Sono necessari specifici meccanismi atti ad evitare che, per effetto della selezione del rischio tipicamente riconducibile all'attività assicurativa, le imprese di assicurazione rifiutino di assicurare ovvero impongano condizioni particolarmente onerose a quei lavoratori addetti a mansioni più esposte al rischio. Così come è necessario, aggiunge l'oratore, salvaguardare, eventualmente con un apposito fondo di garanzia gestito da enti statali, il principio di automaticità delle prestazioni, e stabilire una misura di indennizzo minimo che assicuri al lavoratore i mezzi adeguati alle proprie esigenze.

Successivamente ribadisce che l'Autorità non ritiene esistano particolari ostacoli perchè l'attività assicurativa oggi svolta dall'Inail possa essere gestita in

regime di concorrenza e sottolinea che il ricorso al monopolio legale è effettivamente necessario solo quando la funzione di carattere sociale svolta non possa essere gestita da imprese private con fini di lucro. Ciò, egli precisa, si verifica in linea di principio quando la relativa attività è fondata prevalentemente su un principio di solidarietà che per sua natura implica il ricorso ad un sistema di ripartizione, che è caratterizzato dalla mancanza di un nesso diretto tra contributi versati e prestazioni erogate: mancanza che può dar luogo ad uno squilibrio finanziario, compensato di norma dall'intervento dello Stato con la fiscalità generale.

A questo punto l'oratore passa ad illustrare dettagliatamente l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (risulta, fra l'altro, confermato che la nozione di impresa rilevante ai fini delle norme sulla concorrenza «abbraccia qualsiasi entità che esercita una attività economica a prescindere dallo stato giuridico di detta attività e dalle sue modalità di finanziamento»).

Evidenziato quindi che l'attività dell'Inail — anche in riferimento ai suoi criteri di gestione dettati dalla legge n. 88 del 1989 — ben potrebbe essere svolta da imprese private e confermata l'assenza di elementi che ne possano escludere la natura economica ed il possibile esercizio a fini di lucro, egli pone in rilievo il nesso diretto che intercorre tra ammontare del premio e prestazione adeguata, in quanto entrambi calcolati come percentuale di una medesima grandezza; ritiene, in particolare, che si possa affermare che il perseguimento dell'equilibrio finanziario per l'attività assicurativa in esame è garantito con i premi versati dagli assicurati, quanto meno per la gestione industria. Per la gestione agricoltura non sembra invece possibile affermare che l'Inail svolge una attività di carattere economico, suscettibile di essere svolta da una impresa privata. L'Autorità, egli aggiunge, ha prospettato la necessità che il forte disavanzo della gestione agricola, a seguito di

una scelta di sostegno pubblico del settore, sia finanziato attraverso la fiscalità generale.

Per quanto riguarda poi l'automaticità delle prestazioni, egli osserva che questa da sola non sembra sufficiente ad escludere la natura di impresa dell'Inail. Oltre a non essere più applicata, per effetto della legge finanziaria del 1998 a favore dei lavoratori autonomi, esistono strumenti per garantire tale diritto dei lavoratori anche in assenza di monopolio pubblico (rinnova il riferimento all'istituzione del Fondo vittime della strada finanziato dalle compagnie private di assicurazione e gestito da una compagnia di assicurazione pubblica).

Conclude sottolineando come il dispiegarsi del libero giuoco della concorrenza nella materia in esame possa contribuire alla ricerca delle soluzioni assicurative più efficaci ed economiche, per una completa ed adeguata tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e con benefici effetti per l'intera economia nazionale e per l'occupazione.

Il deputato STELLUTI, dopo aver espresso apprezzamenti per la rigorosa analisi svolta dal professore Tesauro, ricorda che le argomentazioni sostenute a suo tempo per la nazionalizzazione dell'energia elettrica, sono state recentemente riprese in direzione completamente opposta. Osservato quindi che il mercato non rappresenta di per sé un valore assoluto, riconosce che manca un nesso fra rischio, premi e prestazioni ed evidenzia il fenomeno dell'evasione laddove il rischio è più elevato: è risultato, nel corso dell'indagine svolta dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati, che manca il 30 per cento dei contributi del sistema.

Si verificano inoltre - sottolinea il deputato Stelluti - alcuni particolari fenomeni patologici che richiedono una adeguata riflessione: si pensi ad esempio che nella regione Lombardia si ha un numero di infortuni pari a quello di tutta la Germania. Chiestosi quindi se la libera concorrenza sia finalizzata a spendere di meno o a tutelare di più l'oratore con-

corda sulla tendenza del sistema a proteggere il settore agricolo in forma impropria (senza chiedere il pagamento di contributi); occorre - egli aggiunge - che il Governo scelga mezzi più propri se decide di intervenire a sostegno del settore primario.

Il deputato DUILIO rileva anzitutto che la citata legge n. 88 del 1989, che introduce i criteri di efficienza e managerialità, si riferisce non soltanto all'Inail ma a tutti gli enti pubblici non economici. Chiesto quindi se le considerazioni svolte dal professore Tesauro non si possano estendere anche all'Inps (non si vede perché un cittadino dovrebbe essere obbligato ad iscriversi all'Inps in vista di un trattamento calcolato con la capitalizzazione di quanto versato), l'oratore si dice colpito dalla impostazione giuridico - formale dell'analisi compiuta dal Presidente dell'Autorità garante e sottolinea come non basti una logica meramente risarcitoria, dovendosi tener conto anche della indispensabile fase di prevenzione e di quella di riabilitazione e di reinserimento sociale.

Sottolineato poi che dalla audizione dei rappresentanti dell'Inail, svoltasi ieri sera in Commissione, è stata confermata l'adozione di un sistema misto, auspica che emergano elementi di chiarimento che consentano di capire in che direzione si stia prefigurando il futuro, anche in relazione a quanto si è andato consolidando nel settore artigianale.

Il presidente DE LUCA chiede anzitutto se la segnalazione dell'Autorità garante si sia basata sulle regole formali del monopolio dell'Inail o sul modo concreto con cui l'Inail opera. Chiede inoltre se si ritenga possibile - per quanto attiene alla individuazione dell'attività economica di impresa - distinguere fra i vari comparti di attività che fanno capo ad un ente pubblico.

Osservato poi che il sistema dell'Inps è a capitalizzazione in senso «virtuale», restando di fatto a ripartizione, giacché l'onere continua ad essere sostenuto dai

lavoratori attivi, sottolinea come quest'ultimo modello non possa assolutamente essere legato ad imprese private e chiede se sussistano a livello costituzionale sistemi monopolistici analoghi a quello italiano.

Il professore TESAURO fa anzitutto presente che l'Autorità garante si è occupata dell'Inail sia sul piano giuridico-formale, sia su quello del concreto operare.

Osservato poi che l'evasione dei contributi ed il « lavoro nero » rappresentano patologie contro le quali è chiamato ad intervenire lo Stato come tale e non un ente pubblico assicurativo (anche se comprensibile che in un certo momento storico emerga il bisogno di un ammortizzatore sociale), l'oratore sottolinea che si tratta di perseguire un valore specifico, valutando situazioni ed elementi distorsivi anche all'interno dell'Inail. Se si eliminano le distorsioni si può, attraverso un test di proporzionalità, procedere con un sistema non di monopolio e con una serie di « paletti » che rendano intoccabili i diritti fondamentali nel campo della prevenzione e della sicurezza sociale. Lo scenario internazionale conferma che laddove si opera col mercato si hanno investimenti finalizzati alla riduzione del rischio e quindi degli stessi costi. Conferma, in riferimento alla specifica domanda del presidente Michele De Luca, che il sistema comunitario tiene conto

delle specificità giuridiche, sociali ed economiche dei paesi membri: è assolutamente impensabile che si trascurino valori fondamentali come quelli sanciti dall'articolo 38 della nostra Costituzione.

La prassi e la giurisprudenza comunitaria collegano una attività a valenza economica alla nozione di impresa (più ampia di quella riportata nel nostro Codice civile), da cui sono esclusi soltanto quei meccanismi previdenziali basati sul criterio puro di solidarietà (come quello su cui è basato il modello Inps, che avrebbe difficoltà a fare rientrare nella nozione di impresa ai fini della concorrenza).

Ribadito altresì che l'individuazione della natura economica di una attività va basata su un test di proporzionalità, osserva che si tratta di stabilire se sia strettamente necessario sottrarre una attività alle regole della concorrenza o se si possa conseguire lo stesso obiettivo in base al principio liberista della Comunità e dello stesso articolo 41 della costituzione. Ad avviso dell'Autorità garante la tutela del lavoratore sul piano assicurativo — anche in presenza di patologie come l'evasione — non richiede necessariamente di sottrarsi alle regole della concorrenza.

Il presidente Michele DE LUCA ringrazia il professore Tesauro e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.05.