

N. 3555

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore **DI PIETRO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° OTTOBRE 1998

Disciplina per la tutela del lavoro contro gli infortuni e le
malattie professionali e della popolazione e dell’ambiente
contro i grandi rischi industriali e produttivi

ONOREVOLI SENATORI. - A cento anni di distanza dalla legge 17 marzo 1898, n. 80, che ha introdotto nel sistema legislativo italiano l'obbligatorietà della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ed il cui centenario l'INAIL ricorda questo anno, ed alla luce del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, emanato in attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro come integrato dal decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995, n. 95, v'è necessità di concludere il lungo e tormentato dibattito avviato nel mondo parlamentare, scientifico, culturale e sociale, circa l'adeguamento ai canoni europei.

Più di dieci milioni di lavoratori europei, con oltre ottomila morti, sono vittime ogni anno di infortuni e di malattie professionali per un costo di circa 30 milioni di ECU.

I dati si leggono nel documento della Commissione europea relativo al quarto programma nel settore della sicurezza, dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro per gli anni 1996-2000.

In Italia gli infortuni sul lavoro sono oltre un milione l'anno, con circa 1.300 morti. Il costo è stimato in oltre 55 mila miliardi. I dati sono contenuti nella relazione a firma del senatore Smuraglia del Comitato paritetico delle Commissioni 11^a del Senato e 11^a della Camera in un'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro (*Doc. XVII*, n. 4).

Come affermato dalla Commissione europea, a prescindere dal lato umano, l'enorme numero di infortuni e di malattie professionali costituisce un grave ostacolo ad

una maggiore crescita della produzione e dell'occupazione.

È indilazionabile, quindi, un intervento legislativo a tutela del lavoro contro infortuni e malattie professionali.

Anche nel piano sanitario 1998 è previsto l'obiettivo di una riduzione del 10 per cento del numero degli infortuni.

Il testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1114, tuttora vigente, pur se fortemente modificato per le integrazioni e gli emendamenti di normative successive e di interventi giurisprudenziali assai rilevanti, ad oltre trenta anni dalla sua promulgazione dimostra alcuni lati della propria inadeguatezza e quindi la necessità di un ulteriore intervento correttivo.

A ben constatare oggi i dati di fatto, ormai notori a nostra disposizione e le pubblicazioni annuali ISTAT sui dati della sanità e il servizio sanitario in genere, possiamo rilevare che l'indebolimento delle prerogative, delle professionalità e delle potenzialità esistenti nell'INAIL, si raccordano agevolmente in alcuni settori, con l'esagerato disavanzo e inadeguatezza in termini di costo economico e di servizio al cittadino conseguente alle disfunzioni che, appunto in alcuni settori della prevenzione, riabilitazione e cura, ha provocato nel 1978 la legge di riforma nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833). Questa, volendo perseguire l'apprezzabile principio di garantire ad ogni cittadino un uguale e adeguato livello di assistenza sanitaria, sancì il passaggio alle strutture del Servizio sanitario nazionale del settore infortuni nei luoghi di lavoro delle competenze in materia sanitaria e del relativo patrimonio, lasciando all'INAIL la sola

funzione di liquidazione delle prestazioni. Ne derivò un'evidente anomalia che ora è importante recuperare perchè all'Ente gestore degli aspetti terapeutici dell'evento non veniva assegnata alcuna responsabilità contabile ed all'ente incaricato di fornire le prestazioni era negata la competenza terapeutica. I ripensamenti cui quella legge è stata sottoposta in questi ultimi anni e parallelamente l'accresciuta credibilità, anche economica e finanziaria, dell'Istituto hanno favorito una parziale correzione della rigidità originaria e prodotto la riassegnazione all'INAIL di competenze in materia di prime cure terapeutiche, con la legge 23 dicembre 1996, n. 663 (legge finanziaria del 1997), e di prevenzione antinfortunistica con il decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242.

In particolare, la legge 9 marzo 1989, n. 88, che non è interpretativa della normativa precedente, ma ricognitiva soltanto di alcuni aspetti nel trattamento delle rendite in tema di revisione delle stesse e parzialmente derogatoria della possibilità di revisionare la rendita stessa, ha introdotto, nel quadro della politica economica generale, il criterio dell'adempimento alle funzioni attribuitegli della economicità e della imprenditorialità, con adeguamento autonomo della propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni, realizzando una gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare che assicuri un idoneo rendimento finanziario, disponendosi tra le maglie dell'ordinamento positivo con questi nuovi intenti. Dettati dal legislatore questi principi ispiratori di riforma dell'istituto e adeguamento a criteri di imprenditorialità e funzionalità, emerge ora la predisposizione di obiettivi strategici riguardo la qualità del servizio fornito per dare risposte adeguate ad aspettative sempre più evolute, dalla diffusione della cultura della prevenzione come carta vincente per ridurre sensibilmente i rischi da lavoro e della riabilitazione, come terapia finalizzata al recupero del lavo-

ratore alla vita sociale prima ancora che lavorativa.

Con tali obiettivi strategici all'orizzonte, ben può l'INAIL rivolgere direttamente e idoneamente all'utente il servizio di una migliore prevenzione e riabilitazione dell'infortunio nei luoghi di lavoro, curando anche la preparazione dei soggetti chiamati in causa dal decreto legislativo n. 626 del 1994 come i reponsabili del servizio prevenzione e protezione. Da notare che mentre per il medico competente viene individuata la necessaria professionalità, per il responsabile del servizio prevenzione e protezione si esprime solo la necessità che egli abbia attitudini e capacità adeguate.

La legislazione nazionale non può prescindere da quanto disposto a livello comunitario e non essere coerente con i programmi adottati dalle istituzioni dell'Unione europea.

Secondo le indicazioni comunitarie, la prevenzione e la protezione dei lavoratori sono le armi per ridurre o eliminare i rischi di eventi dannosi, la riabilitazione e la riqualificazione professionale i mezzi per ridurre o eliminarne le conseguenze.

Per un'efficace prevenzione, oltre alle disposizioni tecniche di tutela, è necessaria un'adeguata assistenza ai datori di lavoro, soprattutto alle piccole e medie imprese, si deve provvedere, soprattutto, ad una diffusa informazione e ad una più approfondita istruzione e formazione in materia di salute e di sicurezza.

In parallelo alla sensibilizzazione delle forze produttive, che chiarisca il rapporto costi-benefici della sicurezza, è necessario rendere meno complicato il rispetto della normativa, agevolando i datori di lavoro, adottando misure incentivanti, eliminando sovrapposizioni di competenze, dando la possibilità di conoscere con certezza le misure da adottare.

Secondo le indicazioni dell'Unione europea, si deve approfondire lo studio dell'eziologia degli infortuni e delle malattie professionali, curare i dati statistici

e la ricerca scientifica, promuovere la medicina del lavoro.

Solo una completa conoscenza dei fenomeni consente di sapere cosa e come fare per porvi rimedio.

A tal fine è necessario considerare le varie fasi della tutela del lavoro non più in modo separato e scoordinato, ma in modo sistematico e coerente, armonizzando tali fasi tra loro.

La prevenzione, la cura, la riabilitazione, il reinserimento nel mondo lavorativo e della vita di relazione e le prestazioni economiche sono misure di tutela che trovano fondamento negli articoli 32, 35 e 38 della Costituzione e nei Trattati europei, oltre che nei principali testi internazionali sottoscritti dall'Italia.

In particolare, sono misure previste quali elementi essenziali della politica comunitaria dal Trattato di Amsterdam, stipulato il 2 ottobre 1997.

Le fasi di tutela vanno raccordate all'assicurazione, che ne fornisce la giustificazione causale, collegando tra loro le competenze dei diversi soggetti. Tali competenze vanno armonizzate per evitare sovrapposizioni e interferenze, che comportano oneri impropri a carico delle imprese e minore efficienza.

Il sistema assicurativo è l'unico che garantisca un equilibrio economico, come dimostrato dal fatto che l'INAIL è l'unico ente previdenziale in attivo, che non usufruisce di sovvenzioni statali, ma che anzi elargisce allo Stato cospicue risorse finanziarie.

Nei Paesi europei, del resto, il sistema assicurativo è universalmente adottato e ad esso nella maggior parte dei Paesi sono appunto raccordate le fasi della prevenzione e della riabilitazione.

Ferma restando la copertura del Servizio sanitario nazionale per quanto riguarda le cure ospedaliere, appare necessario anche sviluppare l'attività di pronto soccorso e di medicina legale in azienda, secondo le indicazioni comunitarie, e le attività riabilitative, attualmente insufficienti.

L'INAIL, quale Istituto assicuratore, va posto al centro del sistema specifico di tutela, con compiti estesi a tutte le fasi, e con una funzione armonizzatrice delle competenze degli altri soggetti.

La tutela, poi, va estesa anche alle altre forme di lavoro a rischio tuttora scoperte, giacchè anche gli infortuni e le malattie professionali che possono colpire i lavoratori non subordinati costituiscono un costo sociale ed economico rilevantissimo.

È accertato ormai con i risultati statistici, che non giova la frantumazione delle competenze, tipica del nostro Paese. In Nazioni quali la Francia e la Germania, al numero relativamente contenuto di eventi infortunistici, fa riscontro, non casualmente, l'affidamento della prevenzione allo stesso ente che gestisce l'assicurazione infortuni. Incentivando l'incarico ad un ente come l'INAIL, che si è mostrato positivo nella storia del Paese, si potrà guardare con maggiore serenità la convenienza di una prevenzione specializzata in anni di esperienza che potrebbe addirittura ridurre i costi dell'assicurazione e rendere concretamente meno onerosa l'adozione di misure di sicurezza da parte delle aziende.

Ai fini indicati, le disposizioni generali sulla prevenzione e quelle sull'assicurazione vanno riunite in un unico testo, sia per meglio coordinare le une alle altre, sia per renderne più agevole la lettura e la conoscenza.

Per quanto riguarda l'assicurazione, in particolare, va riaffermato, in un'ottica di sviluppo sostenibile, la natura indennitaria di essa, inserendovi il danno biologico, in attuazione della giurisprudenza della Corte costituzionale, finora disattesa.

Per quanto possibile, al fine del recupero effettivo del lavoratore infortunato o tecnopatico, va previsto lo sviluppo del risarcimento in forma specifica attraverso la riabilitazione e la riqualificazione professionale.

Infine, per ragioni di connessione con l'assicurazione contro gli infortuni e le

malattie professionali, va prevista una forma assicurativa specifica contro i grandi rischi produttivi in favore della popolazione, non solo dei lavoratori, e a tutela dell'ambiente.

Per ragioni di contenimento dei costi e per uniformità di competenze, è opportuno che tale assicurazione sia gestita da un fondo autonomo da costituire presso l'INAIL.

Al finanziamento di tale assicurazione debbono provvedere, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, le imprese, che svolgono le attività che presentano grandi rischi.

Ma per ragioni di sostenibilità economica della tutela, dato l'interesse generale della

comunità a essere protetta da possibili eventi disastrosi, è necessario provvedere ad un'ulteriore fonte di finanziamento, che non può essere il sistema fiscale generale, che già si trova a livello di massima sostenibilità.

Appare, pertanto, opportuno prevedere, in ragione della materia, una modesta addizionale sulle assicurazioni private dei rami vita, infortuni e malattie, che consenta di dare al fondo una adeguata consistenza patrimoniale.

Il disegno di legge che si propone risponde alle esigenze e necessità sopra indicate.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge norme per il riordino e lo sviluppo della tutela del lavoro contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che, nel quadro della normativa e dei programmi dell'Unione europea e nell'ambito di un'impegno sostenibile, rispettino i principi di autonomia e di specificità della tutela secondo una visione sistematica e globale; promuovano la prevenzione, la sicurezza e l'igiene sui luoghi di lavoro; raccordino le diverse fasi al sistema assicurativo; riaffermino la natura indennitaria delle prestazioni economiche; estendano e adeguino la tutela alle nuove forme di lavoro e al lavoro parasubordinato, adottando misure di protezione anche per forme di lavoro autonomo a rischio ancora non protette, compreso il lavoro sportivo; prevedano, in un'ottica di contenimento dei costi, idoneo sostegno in favore dei datori di lavoro, in particolare per le piccole e medie imprese; coordinino le diverse competenze, attribuendo all'INAIL una funzione armonizzatrice di indirizzo, con adeguato decentramento sul territorio soprattutto delle attività di sicurezza e prevenzione e con partecipazione ad esse delle parti sociali e delle associazioni senza scopo di lucro.

Art. 2.

1. Nell'esercizio della delega il Governo provvede a riunire in un unico testo le disposizioni quadro in materia di prevenzione, sicurezza ed igiene del lavoro e le disposizioni sull'assicurazione obbligatoria

contro gli infortuni e le malattie professionali.

Art. 3.

1. Le disposizioni di revisione e di riordino delle norme in materia di prevenzione devono in particolare prevedere:

a) la separazione tra attività di sostegno, di formazione e di informazione e attività di vigilanza, con competenze attribuite a soggetti diversi;

b) l'attribuzione all'INAIL di funzioni di informazione, formazione e sostegno, con competenza certificativa in merito ai rischi e alle misure di prevenzione e protezione da adottare;

c) l'attribuzione all'INAIL di competenze in materia di studio, ricerca e monitoraggio degli eventi e delle invalidità e di tenuta delle banche dati, anche in collaborazione con gli altri soggetti cui sono attribuite funzioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro, con ampliamento dei servizi di medicina del lavoro e pronto soccorso in azienda;

d) forme di certificazione della competenza dei consulenti della sicurezza nei diversi settori, con obbligo di frequentare con profitto corsi specifici di formazione e di aggiornamento periodico, almeno quinquennali presso università, istituzioni o soggetti accreditati.

Art. 4.

1. Le disposizioni di revisione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestita dall'INAIL devono, in particolare, prevedere:

a) la rideterminazione dei premi con previsione di livelli di franchigia e riduzioni a favore della piccole e medie imprese e applicazione del principio del *bonus malus*;

b) la suddivisione delle imprese agricole in fasce contributive in ragione del ti-

po della attività e della dimensione, finalizzata all'equilibrio gestionale;

c) la previsione e regolamentazione dell'infortunio *in itinere* e la revisione del sistema delle malattie professionali, seguendo le indicazioni della Comunità europea;

d) la ripartizione delle forme assicurative e delle relative gestioni adottando misure idonee a garantire l'equilibrio economico finanziario di ciascuna di esse adeguando i premi di fattori di rischio, riducendo ad eccezione il sostegno di una gestione all'altra e assicurando una riserva tecnica almeno quinquennale;

e) la gestione da parte dell'INAIL di forme assicurative integrative a copertura del regresso, da armonizzare con le disposizioni del codice civile, e a copertura del danno differenziale rispetto alla misura indennitaria sia per i lavoratori subordinati, che per i lavoratori parasubordinati e autonomi;

f) l'eliminazione del principio di automaticità delle prestazioni per il lavoro non subordinato e l'adozione di misure rivolte a combattere la frode e il lavoro nero;

g) l'estensione dell'indennizzo al danno biologico conseguente la menomazione psico-fisica di per sè considerata;

h) l'elaborazione di una tabella autonoma delle percentuali di riduzione della integrità psico-fisica in relazione alle singole lesioni, ai fini dell'indennizzo del danno biologico;

i) l'erogazione a cura dell'INAIL di prestazioni in forma specifica di riabilitazione, riqualificazione professionale e reinserimento nel mondo lavorativo e sociale.

Art. 5.

1. È istituita l'assicurazione obbligatoria contro i grandi rischi industriali e produttivi a tutela della popolazione e dell'ambiente, finanziata con premi a carico delle imprese interessate e con addizionali sulle assicurazioni private del ramo vita, infortuni e malattie.

2. All'assicurazione provvede un apposito fondo autonomo presso l'INAIL.

3. Il risarcimento, nei limiti delle disponibilità del fondo, è deciso e regolamentato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Art. 6.

1. Nel rispetto del principio di imprenditorialità ed economicità, di cui all'articolo 55 della legge 9 marzo 1988, n. 88, e successive modificazioni, per una maggiore efficienza nell'adempimento dei compiti istituzionali, è attribuita all'INAIL autonomia regolamentare, amministrativa e gestionale. Vanno adottati criteri per la vigilanza esterna che privilegino la verifica dei risultati, con eliminazione di interferenze esterne all'istituto nella fase genetica e nella riscossione e recupero dei premi.

2. Il decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243, e successive modifiche ed integrazioni, non si applica all'INAIL e gli interessi annuali sui premi riscossi nell'esercizio sono destinati a diminuzione del costo assicurativo delle piccole e medie imprese o a sviluppo dell'attività di prevenzione, sicurezza e igiene sul lavoro.

3. L'INAIL adegua il proprio ordinamento ai compiti assegnatigli e cura nell'ambito della propria sfera di competenza i rapporti con le istituzioni delle Unione europea.

Art. 7.

1. Le competenti Commissioni parlamentari devono esprimere il loro parere sul testo di decreto legislativo proposto dal Governo entro sessanta giorni dalla trasmissione, decorso inutilmente tale termine il parere si intende favorevole.

