



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare
riguardo alle cosiddette «morti bianche»**

AUDIZIONE DELL'AIFOS, DELL'ANMIL E DEL CIV
DELL'INAIL

15^a seduta: martedì 5 giugno 2007

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E**Audizione dell'AIFOS, dell'ANMIL e del CIV dell'INAIL**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 13 e passim	<i>MERCANDELLI</i>	Pag. 3, 7
TIBALDI (<i>IU-Verdi-Com</i>)	10	<i>GUERISOLI</i>	7, 11
PARAVIA (<i>AN</i>)	13	<i>D'ANDREA</i>	13

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inn; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Intervengono, in sede di audizione: in rappresentanza della AIFOS, Rocco Vitale, Giancarlo D'Andrea, Francesco Cuccuini, Vivietta Bellagamba, Walter Caminetti, Chiara Bussi, Claudia Scaccia e Carlo Rusconi; in rappresentanza dell'ANMIL, Pietro Mercandelli, Sandro Giovannelli e Stelio Bianchin; in rappresentanza del CIV dell'INAIL, Giovanni Guerisoli e Giuliana Ledovi.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'AIFOS, dell'ANMIL e del CIV dell'INAIL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'AIFOS, dell'ANMIL e del CIV dell'INAIL.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono presenti in rappresentanza della AIFOS Rocco Vitale, Giancarlo D'Andrea, Francesco Cuccuini, Vivietta Bellagamba, Walter Caminetti, Chiara Bussi, Claudia Scaccia e Carlo Rusconi, in rappresentanza dell'ANMIL Pietro Mercandelli, Sandro Giovannelli e Stelio Bianchin e in rappresentanza del CIV dell'INAIL Giovanni Guerisoli e Giuliana Ledovi.

Do ai nostri ospiti il benvenuto e cedo subito la parola al presidente dell'ANMIL, dottor Mercandelli.

MERCANDELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, ancora una volta l'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro è grata alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», perché ha ritenuto utile ascoltare di nuovo la voce di questa antica associazione, che da quasi sessantacinque anni tutela i diritti delle vittime del lavoro. Depositeremo agli atti il testo di questo intervento, corredato di alcune tabelle.

Così come era avvenuto nella XIV legislatura, l'ANMIL risponde anche oggi con entusiasmo a questo appuntamento, ripercorrendo con attenzione il profilo già tracciato nella precedente audizione, al quale la deliberazione istitutiva – approvata in sede deliberante dalla Commissione lavoro, previdenza sociale il 18 ottobre 2006 – vede aggiungere un nuovo e importante punto di domanda, sul quale si incentrerà l'intervento dell'As-

sociazione: esso riguarda la prospettiva degli invalidi del lavoro e delle famiglie dei morti sul lavoro circa l'incidenza complessiva del costo degli infortuni sulla finanza pubblica, nonché sul Servizio sanitario nazionale.

Questo tema è particolarmente caro all'ANMIL, il cui scopo statutario, riconosciuto di interesse pubblico anche dalla Corte dei conti, cioè dalla massima espressione della magistratura contabile del nostro Paese, è soprattutto quello di vigilare affinché le prestazioni economiche dovute ai mutilati, agli invalidi, agli orfani ed alle vedove del lavoro siano erogate con congruità, secondo i principi fondamentali e le norme della nostra Costituzione.

Queste prestazioni non sono soltanto gli indennizzi in rendita o in capitale: sono altresì tutte quelle forme di presa in carico complessiva dell'infortunato, che passano attraverso le terapie mediche curative e riabilitative, per giungere ad una completa valorizzazione delle residue potenzialità lavorative ed alla conseguente piena integrazione nel mondo del lavoro, mediante processi efficienti di formazione, riqualificazione e riconversione.

Tutto questo complesso sistema dovrebbe essere ben delineato e chiarito nell'ambito del vigente Testo unico delle norme che regolano l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ma vi sono proprio su questo punto molte opinioni discordanti, rispettabili e competenti, le quali puntano a diverse concezioni del ruolo dell'INAIL in tale ambito.

Noi crediamo, invece, che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro debbano porre in essere un accurato vaglio della normativa vigente e delle sue necessarie forme di adeguamento, secondo un procedimento a tutto campo, che è il solo a poter garantire effettivi risparmi, mediante cambiamenti profondi di mentalità, di obiettivi, di modalità gestionali.

Da questo punto di vista, i costi degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali non possono essere considerati una questione soltanto di confronto contrattuale tra i datori di lavoro, che sono responsabili civilmente e penalmente del danno arrecato ai loro dipendenti e collaboratori e che contro di esso si assicurano all'INAIL; nè può essere soltanto questione di abbattimento del costo del lavoro, di riduzione di presunti oneri impropri, di pretesi pesi e fardelli che limitano la competitività delle nostre imprese. Non è neppure soltanto una questione di numeri: che gli infortuni sul lavoro siano una piccola percentuale in più o in meno rispetto all'anno precedente non è la cosa più importante, non aiuta a cambiare: sono sempre tanti, troppi. Nell'era della tecnologia digitale, gli operai edili e metalmeccanici, come ieri e forse di più, muoiono o rimangono colpiti con gravi, invalidanti, esiti permanenti dagli infortuni sul lavoro.

Senza contare il fatto che le statistiche ufficiali non riportano mai il numero dei morti per malattie professionali: tra il 2001 ed il 2006 sono stati 873 i decessi riconosciuti dall'INAIL come provocati da malattie

contratte nei luoghi di lavoro e, di questi, ben 619 dovuti a tumori causati dall'esposizione ad amianto.

Anche uno sguardo all'Europa dovrebbe dirci che quello che facciamo non basta. Negli ultimi dieci anni, secondo i dati EUROSTAT, i morti sul lavoro sono diminuiti del 46 per cento in Germania e del 34 per cento in Spagna, ma solo del 25 per cento nel nostro Paese. Il risultato è che nel 2004 (l'anno più recente su cui fare un confronto) nessuno ci batte per morti sul lavoro: 944 in Italia, 804 in Germania, 743 in Francia e 722 in Spagna. E non si venga a dire che in Francia il tasso di incidenza è più alto che in Italia: di fronte a 200 morti in più non ci facciamo molto con il tasso di incidenza, se non forse anestetizzare le coscienze.

Qui si tratta, invece, di instaurare un sistema virtuoso, in cui l'INAIL sia il volano centrale di una strategia ben delineata di politica antinfortunistica, in cui non siano sprecate né risorse dello Stato, né risorse dei datori di lavoro, ma soprattutto sia garantito il trattamento risarcitorio alle vittime ed il loro massimo recupero nel mondo produttivo. Bisogna considerare un tutt'uno il sistema prevenzione, assicurazione, tutela, reintegrazione, per instaurare una gestione più umana ed efficiente del fenomeno degli infortuni sul lavoro, la sola che potrà effettivamente ridurre i costi e gli eventuali sprechi.

Ridurre le rendite e le pensioni, non farà che spostare i bisogni verso i servizi offerti dalle Regioni, dalle ASL, dagli altri enti territoriali e locali, i quali sono finanziati a carico della fiscalità generale e l'effetto sarà lo stesso, per cui uno sconto ai datori di lavoro sui contributi previdenziali, assistenziali ed assicurativi, finirà col trasformarsi in un aumento dell'imposizione fiscale, né potrebbe essere altrimenti.

Al contrario, la riforma realizzata con il decreto legislativo n. 38 del 2000 – con il quale è stata introdotta in via sperimentale la copertura del danno biologico, salutata come un intervento che si annunciava migliorativo per la definizione delle rendite – nella sua applicazione concreta si è ritrovata invece a garantire prestazioni migliori per le grandi invalidità e per quelle permanenti (che, fortunatamente, rappresentano un numero esiguo rispetto alla gran massa degli infortuni), ma per la stragrande maggioranza degli incidenti con esiti di minore gravità, ha comportato un netto ridimensionamento del livello delle prestazioni in rendita, se non addirittura la trasformazione dell'indennizzo da rendita a capitale liquidato *una tantum*.

Per fare un esempio, un lavoratore infortunato che perde tutte le dita della mano destra, nel caso abbia moglie, un figlio a carico e una «retribuzione superiore alla media», percepisce il 14,33 per cento di rendita in meno (2.440 euro l'anno) rispetto al regime precedente al decreto n. 38 del 2000 (nelle tabelle n. 1 e n. 2 sono riportate ulteriori esemplificazioni).

Dunque, grazie a questa riforma che da sperimentale si è trasformata in definitiva senza alcuna verifica intermedia, l'INAIL ha potuto risparmiare negli anni tra il 2001 ed il 2006 oltre 272 milioni di euro, considerato che la spesa per rendite agli infortunati, depurata degli adeguamenti previsti per legge, è calata del 5 per cento. In poche parole, i risparmi

sulle prestazioni erogate in favore degli invalidi del lavoro ed il *surplus* di risorse costituite dai premi assicurativi pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori autonomi hanno contribuito al risanamento del *deficit* di finanza pubblica, andando a fronteggiare finalità non rispondenti ai compiti statutari dell'INAIL, che è andato perdendo, via, via, la propria autonomia finanziaria e di bilancio, trasformandosi in un tesoro da circa 12 miliardi di euro al quale attingere da più parti (lo stesso presidente del CIV-INAIL confermerà quanto sto dicendo).

Tutte favole, quindi, quelle sul fatto che i soldi dell'INAIL sono dei lavoratori: nella realtà, sono soldi come le imposte che entrano nel patrimonio della pubblica amministrazione per essere gestiti nel modo più idoneo rispetto alle strategie di quest'ultima. Sono cinque anni che l'Associazione ripropone con fermezza ed in tutti i modi possibili l'esigenza di rimediare all'arretramento dei livelli di tutela complessiva provocati dalla riforma del suddetto decreto n. 38 del 2000 (il danno biologico). Tra l'altro, per la riforma del Testo unico del 1965 abbiamo promosso anche una proposta di legge di iniziativa popolare, che giace in Parlamento.

Ogni volta abbiamo ricevuto assicurazioni dal Governo e dal Parlamento di turno, che hanno sì mostrato attenzione ed interesse, ma sempre naufragati di fronte alla «onerosità» dell'intervento per la finanza pubblica (circa 130 milioni di euro). Una motivazione stringente e preoccupante, nella misura in cui da essa traspare una forte contraddizione: il bilancio dell'INAIL è in attivo, le innovazioni costano pochi soldi, si conviene che le prestazioni vengano adeguate, ma non si fa nulla perché le riforme devono essere a costo zero per la finanza pubblica nel suo insieme. Senza contare che dal 1995, con la riforma delle pensioni del Governo Dini, agli infortunati sul lavoro è preclusa anche la possibilità di accesso all'assegno di invalidità ed alla pensione di inabilità dell'INPS. Quindi i lavoratori che non possono più essere collocati non percepiscono nulla da parte dell'INPS, ma solo la rendita dell'INAIL.

Quanto all'obiettivo di qualificare la spesa, crediamo che oggi sia possibile intervenire seriamente solo se si vuol dedicare un ente pubblico specialistico, qual è l'INAIL, a gestire il complesso sistema di prevenzione, sicurezza, tutela della salute sul lavoro, ottenendo una migliore e, soprattutto, più competente soddisfazione dei bisogni della categoria. Ci si ostina a depauperare l'INAIL del proprio patrimonio, dei propri avanzi di bilancio, delle mille possibilità e professionalità che un ente pubblico di solida tradizione mutualistica ha accumulato in quasi un secolo di attività al servizio dei lavoratori italiani.

Sarebbe necessario, invece, ribadire l'obbligazione dell'INAIL, quale istituto assicuratore, rispetto al diritto di garanzia che l'infortunato vanta innanzitutto per ottenere cure adeguate; responsabilità non dissimile da quella di un privato a fronte del diritto del danneggiato a fruire delle migliori cure possibili. L'INAIL subentra pertanto alla responsabilità civile del datore di lavoro quale responsabile per il reintegro curativo del lavoratore infortunato, sebbene ciò non significhi affatto un'esclusività nell'e-

rogazione tecnica delle prestazioni, né quindi una sorta di sistema sanitario parallelo.

Concludo chiedendo la giusta considerazione del ruolo delle organizzazioni *non profit*, nel rispetto del principio di sussidiarietà che consente al volontariato di intervenire in questo campo e che da anni invece viene sottovalutato in questo specifico settore degli infortuni sul lavoro.

Onorevole Presidente ed onorevoli senatori commissari, ringrazio per l'attenzione che vorrete dare ai suggerimenti dell'ANVIL e porgo il saluto dei 470.000 iscritti alla Associazione, i quali dal lavoro del Parlamento si attendono un intervento efficace e tempestivo in un settore in cui si possono e si devono razionalizzare gli interventi e le risorse a disposizione senza fughe in avanti, ma con grande responsabilità.

PRESIDENTE. Da quale fonte sono stati ricavati i dati riguardanti le altre Nazioni europee, come la Spagna o la Francia, in riferimento alle morti sul lavoro?

MERCANDELLI. Si tratti di dati EUROSTAT pubblicati sul sito dell'Unione europea.

PRESIDENTE. Sappiamo tutti quale sia il grande limite di questi dati.

MERCANDELLI. Tali dati sono offerti come standardizzati, in particolare quelli dei Paesi citati; si tratta di dati raccolti con la stessa metodologia e con gli stessi punti di riferimento.

PRESIDENTE. Mi farebbe piacere approfondire il ragionamento su tale argomento, perché in Italia vi è un soggetto, l'INAIL, che certifica i dati, mentre i Paesi citati non hanno un soggetto omologo. I dati vengono pertanto ricavati con metodologie diverse, quindi credo che dovrebbe esserci qualche riserva al riguardo. Sarei molto lieto se, oltre alla fonte che lei ha citato e di cui ero a conoscenza, si potesse disporre di ulteriori elementi per compiere delle comparazioni in modo più approfondito.

Do ora la parola al dottor Guerisoli.

GUERISOLI. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'invito che ci è stato rivolto. Ho già provveduto a trasmettere, con apposita nota, la delibera che il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha assunto il 2 maggio, denominata «Prospettive evolutive dell'istituto». Lasciemo agli atti della Commissione il testo del mio intervento, nel quale ho cercato di riassumere le indicazioni contenute in tale delibera.

Vorrei iniziare il mio intervento partendo dalla considerazione del presidente dell'ANMIL, brevemente riassunta nella parte finale, che ruota intorno al nodo dell'autonomia dell'istituto. Secondo il Consiglio di indirizzo e le parti sociali in esso rappresentate, se non viene ad esso restituita l'autonomia che era stata fissata dalla legge n. 88 dell'1989 dovremo sem-

pre fare i conti con questa anomala destinazione delle risorse e con l'impossibilità del sistema di provvedere a quella che il CIV ha definito la «tutela integrale». Il dottor Mercandelli ha già riassunto i dati: 2 miliardi di avanzo annuale di amministrazione; un conto corrente infruttifero presso il Ministero dell'economia che ha superato gli 11 miliardi di euro; l'obbligo di depositare presso la Tesoreria dello Stato la liquidità superiore ai 260 milioni di euro; l'introduzione recente di vincoli legislativi e regolamentari in tema di investimenti immobiliari, con il massiccio depauperamento delle aree di copertura e, soprattutto, l'impossibilità di destinare, come dovrebbe essere più propriamente alla base sociale dell'istituto (ossia i lavoratori infortunati e le imprese che pagano i premi), gli avanzi di amministrazione, come ripetutamente il CIV ha riproposto nella precedente legislatura e in quella corrente.

Abbiamo rinnovato questo tema anche rispetto a una criticità di fondo che ci sembra di poter rappresentare rispetto alle linee del Testo unico in corso di elaborazione: nella parte conclusiva si sottolinea infatti la necessità che il provvedimento nel suo insieme debba comunque rispettare il vincolo del costo zero. Tra l'altro, ciò ha impedito che in corso d'opera fossero colte alcune indicazioni che il CIV aveva formulato, in particolare quelle riguardanti la possibilità di rendere strutturali gli incentivi al sistema produttivo attraverso l'utilizzo dei contributi anomali (ex ENPI ed ex ENAOLI), che attualmente corrispondono a circa 300 milioni di euro.

Nel documento sulle prospettive evolutive abbiamo cercato di rappresentare alla Commissione, come in altre sedi, la necessità che vengano corretti alcuni limiti dell'attuale normativa, che impediscono all'istituto di svolgere sino in fondo il suo compito, anche per quanto riguarda i tempi della prevenzione, questione sottolineata più volte dalla Commissione. Quanto alla pluralità dei soggetti chiamati a svolgere compiti in materia e alla necessità che sia assicurato un coordinamento, sottolineo sempre che i compiti dell'istituto in tema di prevenzione, contrariamente a quanto potrebbe sembrare, sono assolutamente marginali: l'INAIL non ha infatti competenze in materia di prevenzione. Ciò comporta l'anomalia che se un ispettore dell'istituto visita un posto di lavoro e riscontra delle irregolarità non può intervenire direttamente, ma deve chiamare l'ispettore della ASL, con tutte le conseguenze che ciò comporta anche dal punto di vista della tempistica dell'intervento.

Inoltre, abbiamo più volte evidenziato e sottolineato il tema della tutela del lavoratore infortunato. Come affermato in precedenza dal dottor Mercandelli, il tema della durata dell'infortunio non solo potrebbe essere garantito attraverso un utilizzo delle risorse proprie del sistema, ma soprattutto attraverso i risparmi che alcune esperienze attualmente in essere dimostrano di poter ottenere. Vorrei citare, come ho fatto anche nella relazione, l'esperienza di una Regione autonoma, la Sicilia, nella quale è stato possibile realizzare il modello della presa in carico del lavoratore infortunato. Attualmente la normativa prevede che il lavoratore infortunato venga preso in carico dall'INAIL per le prime cure e venga successivamente af-

fidato al Servizio sanitario nazionale. Ciò comporta tempi di recupero variabili in relazione alla situazione del Servizio sanitario nazionale e, soprattutto, oneri complessivi del sistema in termini aggiuntivi. Attualmente in Sicilia, dove è stato possibile far sì che il lavoratore infortunato fosse preso in carico dall'INAIL fino al suo completo reinserimento lavorativo, il numero medio delle giornate di inabilità temporanea è sceso da 34 a 25. Se pensiamo che ogni giorno di indennità di temporanea costa 540 euro e che il numero di indennità di temporanea erogate nel 2006 è di circa 536.000, ove fosse realizzata a livello normativo l'ipotesi per cui, limitatamente ai lavoratori infortunati (quindi non mettendo in discussione la sovranità del Servizio sanitario nazionale), viene assicurata la competenza dell'istituto per la presa in carico ed il completo reinserimento lavorativo, avremmo una riduzione di spesa annua di circa 300 milioni di euro.

Ciò rappresenterebbe un vantaggio economico per il sistema, per il lavoratore, che verrebbe messo in condizioni di prestare la sua attività lavorativa in minor tempo, e per le imprese che avrebbero il lavoratore a disposizione in media nove giorni prima. Sottolineo questo dato perché, anche in sede di confronto con la Commissione bilancio in tema di Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro, era emerso un elemento di criticità sui costi. Al riguardo, ribadisco che laddove fossero riconosciute all'INAIL le citate competenze, non soltanto non vi sarebbero costi aggiuntivi ma si otterrebbero risparmi per il sistema e un più alto livello di tutela.

So bene che quando affrontiamo questo argomento tocchiamo un nodo delicato nel rapporto con il Sistema sanitario e quindi con il sistema delle Regioni; tuttavia, penso sia possibile realizzare un percorso parallelo. Credo cioè che attraverso l'integrazione e il completamento del meccanismo assicurativo si possa realizzare un sistema in grado di garantire, con i premi pagati dalle imprese, la tutela non soltanto assicurativa ma integrale, con il recupero e reinserimento del lavoratore, senza – ripeto – oneri per il sistema bensì vantaggi economici per lo stesso.

È chiaro che il tema della tutela integrale coinvolge necessariamente il coordinamento delle Regioni e necessita che si possano realizzare meccanismi come quelli attuati in Sicilia, lì resi possibili dalla circostanza che quella siciliana è una Regione a statuto speciale, laddove nel resto del Paese tale modello dovrebbe essere realizzato attraverso un accordo tra il coordinamento delle Regioni, lo Stato e l'INAIL.

Con riferimento ai temi della tutela integrale e della prevenzione abbiamo posto all'attenzione della Commissione la necessità che siano realizzate alcune specificazioni normative, per rimuovere gli ostacoli che attualmente limitano l'operatività dell'istituto dal punto di vista non solo finanziario, come ha detto il presidente dell'ANMIL Mercandelli, ma anche operativo, creando paradossi che coinvolgono l'attività degli organi di controllo, con il rischio che alcuni interventi a sostegno dei lavoratori infortunati vengano messi in discussione dal sistema di controllo, interno (collegio dei sindaci) ed esterno (Corte dei conti). Cito per tutti l'esempio del centro di riabilitazione di Volterra, che al pari di quello di Vigorso di

Budrio svolge un ruolo fondamentale nel recupero dei lavoratori infortunati, il quale recentemente è stato oggetto di dubbi di natura interpretativa. Infatti, il collegio dei sindaci ha ritenuto che l'INAIL possa svolgere compiti di riabilitazione e reinserimento esclusivamente nel centro di Vigorso di Budrio, sulla base di uno specifico decreto, e che, nell'attuale quadro normativo, lo svolgimento di tali compiti non sia riconosciuto come proprio dell'istituto. Il collegio dei sindaci ha quindi inviato alla Procura generale della Corte dei conti il rendiconto completo delle spese sostenute per il centro di Volterra ritenendole spese improprie, ossia ritenendo che l'INAIL abbia sostenuto spese che non possono essere riconosciute in base all'attuale normativa. Ovviamente, sull'argomento ci sono interpretazioni difformi. Tuttavia, questo esempio evidenzia la necessità di evitare una sovrapposizione normativa che, in alcuni casi, anziché facilitare la soluzione del problema lo complica. Citerò un altro esempio, banale ma che dà il senso del funzionamento del meccanismo di cui parliamo: nella provincia di Genova esistono due ASL, la ASL Capoluogo e quella del Tigullio e, ovviamente, un'unica Direzione provinciale dell'INAIL. Nella zona di competenza della ASL Capoluogo, in base ad un accordo raggiunto tra l'INAIL e la stessa ASL, i medici dell'INAIL hanno in dotazione il ricettario medico regionale e quando visitano il lavoratore infortunato prescrivono i giorni di infortunio ma anche le cure mediche, per cui il lavoratore infortunato può accedere immediatamente al sistema di tutela. Nella zona di competenza della ASL del Tigullio invece ciò non è possibile, perché il direttore di quella ASL ritiene che tale accordo, in base all'attuale normativa, non sia legittimo; quindi, nella stessa provincia, il lavoratore infortunato viene visitato una prima volta dal medico dell'INAIL, che prescrive i giorni di infortunio, e una seconda volta dal medico di famiglia, che prescrive le cure, con ovvi sprechi di sistema e tempi di recupero del lavoratore più lunghi. Questo per sottolineare la necessità di dare un certo ordine al sistema in modo da evitare che la disponibilità dell'istituto ad operare una tutela integrale sia limitata da vincoli normativi. Peraltro, secondo i sindaci, per ovviare a tali vincoli non basterebbe la stipula di una convenzione tra il Ministero della salute e l'INAIL, perché in quel caso si renderebbe prevalente la normativa vigente che, a detta del collegio dei sindaci, elide la possibilità dell'istituto di intervenire.

In conclusione, siamo di fronte al paradosso di un ente che ha risorse, professionalità e competenze ma, stanti i vincoli della normativa, non può intervenire in materia di prevenzione, né di riabilitazione e reinserimento. Per questi motivi il CIV ha ritenuto opportuno presentare alla Commissione una nota sulle «prospettive evolutive». Riteniamo infatti che anche attraverso piccoli correttivi a livello normativo si possa ampliare notevolmente la tutela del lavoratore infortunato e, soprattutto, creare un meccanismo che consenta alle risorse dell'INAIL di evitare che il Sistema sanitario abbia oneri aggiuntivi a seguito degli infortuni sul lavoro.

TIBALDI (*IU-Verdi-Com*). Signor Presidente, lascio da parte – nel senso che le tengo per me – alcune considerazioni di merito rispetto

alla proposta che l'INAIL possa assumere in sè una attività non solo assicurativa, ma anche riabilitativa e di cura per gli infortunati, sulla quale peraltro desidero porre una domanda: sarei interessato a capire meglio come tale proposta, nel caso in specie già concretizzata in Sicilia, si attuerebbe nel dettaglio. Più che attraverso quale strumento (che arrivo a capire non possa che essere una Convenzione), vorrei sapere secondo quali modalità ciò si attuerebbe.

Indipendentemente dai termini della nostra riflessione che sono, da un lato, il massimo di capacità di intervento e di prevenzione, dall'altro gli effetti positivi di riduzione dei costi sulla riabilitazione (a prescindere dal fatto che una proposta così formulata, a spanne, mi ricorda la situazione antecedente alla riforma sanitaria, nella quale l'INAIL era dotato di una serie di sue strutture), quel che mi interessa capire è come si sia concretizzato l'ampliamento delle competenze dell'INAIL nel caso specifico della Sicilia.

GUERISOLI. Nel caso della Sicilia, il lavoratore infortunato è preso in carico dall'INAIL fino al suo completo reinserimento lavorativo. L'INAIL, attraverso i propri meccanismi di cura e di riabilitazione, facilita questo reinserimento.

Ad esempio, nel caso di infortunio grave al ginocchio, la media dei giorni di recupero del lavoratore infortunato è di 243 giorni per quanto riguarda il Servizio sanitario nazionale. Quando la cura e il recupero sono a carico dell'INAIL i giorni scendono a 169, proprio perché l'INAIL dispone di professionalità, sia mediche che strutturali, relative alla riabilitazione e al reinserimento che offrono questa possibilità.

Il limite citato attiene all'attuale incertezza normativa per la quale, secondo alcuni, il compito del reinserimento e del recupero riabilitativo sembrerebbe limitarsi al decreto che ha sancito la nascita e il funzionamento del centro di riabilitazione di Vigorso di Budrio, dal momento che i vincoli normativi esistenti sembrerebbero precludere all'istituto questi compiti sanitari, proprio per le conseguenze derivanti dalla nascita del Servizio sanitario nazionale.

Il nodo della questione risiede proprio in questo argomento, cioè nella costruzione di un sistema che, senza mettere in discussione la competenza primaria ed esclusiva delle Regioni in materia, permetta all'istituto di utilizzare le proprie risorse e professionalità per assistere i lavoratori infortunati fino al loro reinserimento lavorativo.

Per quanto riguarda le sinergie, l'INAIL ha presentato una proposta che, in qualche modo, mira alla valorizzazione delle competenze. Abbiamo proposto alla Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori della previdenza di realizzare le sinergie in maniera verticale, partendo dalle criticità che l'esperienza dimostra. La proposta prevedeva l'affidamento all'INPS della vigilanza contributiva perché, a nostro parere, gli ispettori dell'INAIL possono essere più correttamente utilizzati per tutti i temi riguardanti la tutela della salute dei lavoratori sul posto di lavoro e, quindi, per la verifica del rispetto delle norme e dell'utilizzo degli incentivi. Abbiamo

invece proposto l'unificazione nell'INAIL di tutta l'attività medica, anche di quella attualmente svolta dall'INPS, realizzando in tal modo una specializzazione per settore e valorizzando le professionalità esistenti: in tema di vigilanza nell'ambito dell'INPS e in tema di attività mediche nell'ambito dell'INAIL.

La necessità di un'iniziativa anche in materia di vigilanza è confermata da alcuni dati. Presento alla Commissione elementi riguardanti l'utilizzo degli incentivi premiali, che spingono a riflettere. Attualmente, gli incentivi premiali aggiuntivi dell'INAIL ammontano al 5 o al 10 per cento, a seconda della dimensione dell'azienda. Tali incentivi si possono ottenere in maniera semplicissima, attraverso la redazione da parte dell'impresa di un modulo nel quale si autocertifica il rispetto delle norme ed alla formazione. Questo meccanismo di incentivo, all'apparenza semplice, ha, in realtà, un utilizzo assolutamente marginale. Su oltre 3 milioni di posizioni assicurative, sono soltanto 16.000 le imprese che in Italia chiedono gli incentivi premiali aggiuntivi. Di queste 16.000 imprese solo 600 hanno più di 500 dipendenti. Il timore di essere sottoposti ad un controllo è sufficiente a far rinunciare alla richiesta di incentivi premiali aggiuntivi (almeno, così presumo).

Ribadisco tale aspetto perché l'attività di incentivo deve essere sì corroborata dal punto di vista finanziario evitando, però, una distribuzione a pioggia. Quindi, una rivisitazione delle competenze degli istituti probabilmente porterebbe dei benefici aggiuntivi in ordine al ragionamento svolto in questa sede.

Il nodo cruciale, però, riguarda l'autonomia dell'istituto. Negli anni passati, soprattutto nel corso della precedente legislatura, sono stati realizzati una serie di provvedimenti pesantemente limitativi dell'autonomia dell'istituto, così come fissata dalla normativa del 1988-1989. Come sicuramente saprete, la penultima finanziaria ha, di fatto, annullato qualsiasi autonomia di bilancio dell'istituto.

Quindi, se la norma non viene modificata, le notevoli risorse dell'istituto non possono essere utilizzate né per ridurre i premi né per migliorare le prestazioni a favore degli assistiti; questo perché il vincolo introdotto dalla finanziaria 2006 stabilisce la possibilità di destinare al sistema i vantaggi derivanti dalla gestione non all'invarianza del bilancio dell'INAIL bensì del bilancio dello Stato. Tant'è vero che il Parlamento, per introdurre una riduzione dei premi pagati dalle imprese artigiane di 100 milioni di euro per l'anno in corso e di 200 milioni per l'anno prossimo (prevista al comma 781 della legge finanziaria del 2007), ha dovuto approvare una specifica norma. Pur essendoci due miliardi di avanzo, il Parlamento ha dovuto legiferare in materia per poterne utilizzare 100 milioni.

L'impianto in discussione sconta il grosso limite che tutti i benefici potenzialmente derivanti da una gestione oculata degli avanzi dell'amministrazione non possono essere utilizzati a sostegno del sistema, ma sono impiegati in altri interventi, sicuramente di grande rilievo, che tuttavia poco hanno a che fare con la natura dell'istituto. Quindi il tema della tu-

tela, sul quale noi siamo impegnati, presenta pesanti vincoli di natura economica che solo il Parlamento può rimuovere.

PARAVIA (AN). Sono rimasto colpito dal dato fornito relativo ad un possibile risparmio di circa 300 milioni di euro. Ho sempre giudicato l'INAIL, per mie esperienze dirette e personali, fin troppo scrupolosa e garantista. Infatti, mentre la frattura del dito di un lavoratore autonomo o di un imprenditore normalmente guarisce nell'arco di 30 giorni, in più casi, proprio per la coscienziosità e la scrupolosità dell'INAIL e dei suoi medici, la guarigione della medesima frattura può richiedere dai 60 ai 120 giorni.

L'INAIL ha compiuto un'attenta valutazione, stimando in 300 milioni di euro il potenziale risparmio, senza considerare gli altri costi dai quali il Sistema sanitario sarebbe sgravato. Dal momento che l'obiettivo principale di questa Commissione è di lavorare soprattutto per un'azione di prevenzione più incisiva, per la quale mancano spesso i mezzi, riguardo al fenomeno delle cosiddette «morti bianche», ritengo che la proposta pervenuta in questa sede meriti la dovuta attenzione. A questo punto, infatti, sarei tentato di considerare la cifra presentata anche molto sottostimata, proprio conoscendo la scrupolosità dell'INAIL. Di fronte ad un possibile risparmio così cospicuo, sarei veramente lieto se questi fondi fossero indirizzati al problema principale della prevenzione, per limitare il più possibile gli infortuni mortali sul lavoro. Ciò costituirebbe un'iniziativa da cogliere, non solo per quel senso di responsabilità che dovrebbe caratterizzare tutta la classe politica ma anche per una riduzione dell'assenteismo, malattia storica del nostro Paese.

PRESIDENTE. Interviene ora il dottor D'Andrea dell'AIFOS.

D'ANDREA. Signor Presidente, ringraziamo la Commissione per l'opportunità che ci è stata offerta convocandoci a questo appuntamento così importante per gli operatori della sicurezza. Cogliamo l'occasione per concentrare l'attenzione su uno degli elementi che riteniamo primari ai fini della prevenzione: la formazione.

L'incidenza dei comportamenti umani e della carenza di informazione e di formazione sugli infortuni, su quelli mortali in particolare, riteniamo rappresenti un dato molto importante, per cui sarebbe opportuno dedicare un'attenzione particolare a questo argomento, che per la verità negli anni passati ci è sembrato essere sottovalutato. Il vostro lavoro potrebbe incidere sulle decisioni che il Parlamento dovrà prendere nei prossimi mesi in relazione alla possibile e auspicabile redazione – finalmente – di un Testo unico sulla sicurezza. Riteniamo che la formazione sia uno degli elementi caratterizzanti della prevenzione, uno degli elementi primari per abbattere il numero degli infortuni sul lavoro, soprattutto quelli mortali, e che su questo importante tema occorra compiere un passo avanti e superare una legislazione spesso lacunosa.

In particolare, vorremmo richiamare l'attenzione sulla necessità di una semplificazione del sistema formativo, che deve essere coniugato alla cogenza della formazione come attività di prevenzione sui luoghi di lavoro e nelle aziende. Auspichiamo, ad esempio, una revisione di alcune norme, che riteniamo ampiamente superate, riguardanti gli obblighi di formazione, in particolare quelli per il datore di lavoro, che sono largamente insufficienti. Sapete bene che in alcune aziende in cui il datore di lavoro ha la possibilità di svolgere in proprio il ruolo di responsabile del servizio prevenzione e protezione sono considerate sufficienti sedici ore di formazione, svolte magari nel lontano 1997, senza aggiornamento e senza alcun riferimento alla dinamica dell'impresa in Italia. Dal 1997 ad oggi sono nate e morte migliaia di piccole e piccolissime aziende. Sulla formazione del datore di lavoro che intende assumere in proprio il delicato ruolo di responsabile del servizio prevenzione e protezione non vi è stata alcuna modifica. Il mantenimento di una norma di questo tipo, secondo noi, favorisce l'elusione e determina una forte carenza dal punto di vista della formazione di base dei lavoratori e, quindi, anche il venir meno di uno degli elementi di prevenzione più importanti, universalmente riconosciuto.

Riteniamo vi sia anche la necessità di stabilire poche, semplici ed efficaci norme sulla formazione. In realtà, la normativa su questo settore si è andata via via complicando. Tra l'altro, con la concorrenza delle Regioni e i processi di riforma istituzionale che sono intercorsi dalla legge n. 626 del 1994 ad oggi, questi aspetti si sono ulteriormente complicati, con grandi differenze ed incongruità tra Regione e Regione, tra Stato e Regione, anche relativamente alle norme applicative. In particolare, si riscontrano incongruenze nelle linee interpretative del decreto legislativo n. 195 del 2003, che regola la formazione della figura delicata del responsabile del servizio prevenzione e protezione aziendale, figura spesso trascurata e tenuta in scarsa considerazione. Coloro che si occupano tutti i giorni della sicurezza in azienda, infatti, sono i meno ascoltati.

Desideriamo lasciare agli atti della Commissione un *memorandum*, con la preghiera di approfondire l'aspetto della formazione, perché riteniamo che attualmente questo sia uno degli elementi più deboli all'interno del sistema di prevenzione e protezione del lavoro in Italia. La mancanza di formazione è probabilmente uno dei fattori più pericolosi. Non abbiamo la possibilità di incidere sui mezzi di informazione, ma abbiamo preso l'abitudine di approfondire, con un'indagine di tipo giornalistico, il tema degli infortuni sul lavoro, soprattutto quelli mortali. È una pratica della nostra associazione quella di scambiarsi le opinioni e di approfondire, andando alla radice delle cause di un infortunio mortale.

Segnaliamo l'episodio che ci ha colpito maggiormente, avvenuto il 1° maggio scorso a Sorrento: il cedimento strutturale di un cestello elevatore durante l'allestimento della luminaria per la festa patronale. Mentre in tutta Italia i lavoratori e il Presidente della Repubblica giustamente dedicavano la giornata alla tutela del lavoro e alla lotta contro le morti sul lavoro, due minuti dopo l'apertura delle manifestazioni ufficiali, si verificava questo gravissimo incidente. Ebbene, nelle nostre analisi abbiamo ap-

purato che su quel cestello vi erano tre lavoratori, tra l'altro familiari dell'imprenditore, padre di uno degli operai feriti gravemente (ritorno quindi sul discorso della formazione), laddove il libretto di istruzioni specificava chiaramente che la portata massima della struttura era di due persone, non di tre. Presumiamo che la formazione in quel caso non sia stata fatta. Se vi fosse stato un sistema di verifica della congruità, dell'efficacia e dell'obbligatorietà della formazione probabilmente quell'incidente non sarebbe avvenuto.

Vogliamo sottolineare questo aspetto: per favore, discutiamo di prevenzione prima che si verifichino infortuni mortali sul lavoro. Credo sia importante approfondire l'argomento.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti ricordando che il nostro rapporto non termina con questa audizione, ma inizia con essa. Nel caso quindi aveste ulteriori elementi da fornirci manteniamo aperto questo collegamento, diversamente rischieremo di limitarci ad un rituale fine a se stesso.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 14,50.

