

Doc. XVI-bis  
n. 7

# RELAZIONE

DELLA

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

(RELATORE Michele DE LUCA)

SU

**PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA IN MATERIA  
DI ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO  
E LE MALATTIE PROFESSIONALI**

PRESENTATA ALLE PRESIDENZE DELLE CAMERE IL 15 LUGLIO 1999

—————  
*ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica  
e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati*  
—————

**INDICE**

1. Premessa: ragioni, base giuridica e svolgimento della procedura informativa e della relazione alle Assemblee ..	<i>Pag.</i>	3
2. Riforme della normativa antinfortunistica avviate nelle more della procedura informativa .....	»	6
3. Nuovi problemi emersi nelle more della procedura informativa .....	»	14
4. Considerazioni conclusive: prospettive di riforma della normativa antinfortunistica .....	»	17
5. Considerazioni conclusive. Nuovi problemi emersi nelle more della procedura informativa .....	»	19

## **Relazione sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali**

(Relatore senatore Michele DE LUCA)

### **1. Premessa: ragioni, base giuridica e svolgimento della procedura informativa e della relazione alle Assemblee.**

1.1. La evoluzione socio-economica – in dipendenza, tra l'altro, del processo di *terziarizzazione* – e, segnatamente, le innovazioni tecnologiche ed organizzative nel mercato del lavoro comportano profonde modifiche – essenzialmente espansive – del *rischio professionale*, sotto profili diversi. L'emergenza di nuovi soggetti tutelati e di nuove attività protette – in coerenza, appunto, con i nuovi processi produttivi ed i nuovi modelli organizzativi dell'*era postindustriale* – si coniuga, in tale prospettiva, con la configurazione di nuove *tipologie del rischio*.

Nella medesima direzione espansiva muove, tuttavia, anche il processo di graduale adeguamento del nostro ordinamento giuridico a valori e principi costituzionali. In attuazione del *diritto alla previdenza* (art. 38, secondo comma, Cost.) e di quello alla salute (art. 32 Cost.), infatti, nonché dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), la Corte costituzionale ha, sostanzialmente, ampliato il novero delle attività protette, dei soggetti tutelati (1) e, talora, ha persino prospettato la configurazione di nuove tipologie del rischio (si pensi, ad esempio, al danno biologico) (2).

In coerenza con il prospettato *trend espansivo* del rischio professionale, s'impone l'adeguamento della tutela previdenziale relativa.

Né può prescindersi, talora, dall'intervento del legislatore. Questo risulta indispensabile, infatti, per adeguare il nostro ordinamento giuridico alla prospettata evoluzione dello scenario socio – economico di riferimento. Parimenti indispensabile risulta, tuttavia, anche nei casi in cui la Corte costituzionale si sia limitata a creare o segnalare lacune, senza tuttavia colmarle (si pensi, ancora una volta, al problema della tutela previdenziale del danno biologico). Inoltre pare diffusamente condivisa

---

(1) Sull'espansione dell'ambito della tutela antinfortunistica, vedi, per tutte, Corte costituzionale, sentenze n. 332 del 1992 (associati in partecipazione), n. 137 del 1989 (ballerini e tersicorei), n. 476 del 1987 (partecipanti all'impresa familiare), n. 369 del 1985 e n. 880 del 1988 (estensione tutela fuori dal territorio dello Stato per lavoro subordinato e, rispettivamente, autonomo), n. 55 del 1981 (personale addetto al servizio cassa).

(2) Vedi Corte costituzionale, sentenze n. 87 e n. 485 del 1991 e le sentenze n. 179 e n. 206 del 1988, sul danno biologico e, rispettivamente, sul sistema misto per le malattie professionali.

l'idea che le innovazioni normative prospettate – per risultare ispirate ad una logica sistemica – debbano essere affidate essenzialmente ad un nuovo testo unico, in sostituzione di quello attualmente in vigore (D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124).

1.2. La logica assicurativa e, comunque, l'obiettivo dell'equilibrio finanziario concorrono poi nel postulare – in coerenza con l'espansione della tutela previdenziale, che è stata prospettata – la razionalizzazione del corrispondente sistema di finanziamento. Si tratta, in altri termini, di meglio adeguare, da un lato, la misura dei premi alla articolata gravità del rischio professionale e di avviare, dall'altro, la prospettiva di separazione tra assistenza e previdenza. Anche in tema di finanziamento, tuttavia, risulta parimenti indispensabile l'intervento del legislatore in considerazione, tra l'altro, dell'ampia riserva di legge (articoli 23, 53 Cost.).

1.3. Con l'espansione ed il rafforzamento della tradizionale funzione assicurativa – contro gli infortuni sul lavoro, appunto, e le malattie professionali – sembrano emergere o comunque svilupparsi, tuttavia, nuove funzioni dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Prevenzione, cura e riabilitazione concorrono, infatti, a garantire la *tutela globale della salute* dei lavoratori, mentre il reinserimento lavorativo garantisce, altresì, il *diritto al lavoro* ai lavoratori infortunati e tecnopatici (3).

Intimamente connesse con la tradizionale funzione assicurativa, le nuove funzioni postulano parimenti innovazioni coerenti sia sul piano del finanziamento che su quello normativo ed istituzionale.

Intanto emerge l'esigenza di un supporto legislativo adeguato per la regolamentazione, il sostegno, la promozione e la incentivazione – in una con il reperimento dei fondi per il finanziamento rispettivo – delle nuove funzioni dell'INAIL. Innovazioni coerenti s'impongono, tuttavia, anche sul piano istituzionale (4).

---

(3) La funzione di prevenzione trova riscontro in specifica previsione di legge (articolo 24 del decreto legislativo n. 626 del 1994, nel testo vigente), che annovera l'INAIL tra gli enti ed organismi deputati a svolgere «attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro». La stessa funzione, tuttavia, risulta già avviata dall'Istituto, tra l'altro, mediante l'istituzione del «Centro per la prevenzione» e, sul territorio, dei «Nuclei regionali per la prevenzione» – con funzioni di informazione, formazione, ricerca, assistenza e consulenza nella soggetta materia – e della banca-dati su infortuni e malattie professionali, parimenti con funzione informativa, nonché mediante campagne d'informazione sui rischi da lavoro, l'accordo con il Dipartimento della funzione pubblica – per l'assistenza, la informazione e formazione del personale, la consulenza a favore delle pubbliche amministrazioni – ed altre iniziative analoghe.

Parimenti volte alla tutela della salute risultano, altresì, le funzioni di cura e di riabilitazione degli stessi lavoratori infortunati e tecnopatici. In particolare, la funzione riabilitativa risulta già avviata dall'INAIL, essenzialmente, mediante lo sviluppo della propria attività protesica. L'ampliamento del «Centro protesi» di Vigorso di Budrio e della filiale di Roma si coniuga, in tale prospettiva, con l'apertura, entro l'inizio del 2000, del nuovo «Centro protesi Italia meridionale» di Lametia Terme. Già avviata dall'INAIL risulta, altresì, la funzione di reinserimento lavorativo di lavoratori infortunati e tecnopatici, tra l'altro, mediante l'istituzione di corsi di formazione per disabili e l'attivazione di centri di riabilitazione (S. Valentino, Volterra), che ne valutano la capacità lavorativa residua.

(4) In tale ambito si colloca la Relazione della Commissione su «Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi» (Doc. XVI-bis, n. 2).

1.4. Proprio allo scopo di acquisire elementi utili per la elaborazione di indirizzi – in funzione delle innovazioni normative ed istituzionali prospettate – la Commissione ha avviato una procedura informativa sulle «*Prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*».

La norma istitutiva (articolo 56, legge 9 marzo 1989, n. 88) attribuisce, infatti, alla Commissione stessa la competenza a «*vigilare*», tra l'altro, sulla «*operatività*» delle leggi in materia previdenziale e sulla «*coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale*» (comma 2, lettera c).

Rientrano in tale competenza i prospettati problemi di *coerenza* tra la normativa previdenziale – in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, appunto – e le linee evolutive del contesto socio-economico di riferimento.

1.5. Nell'ambito della procedura informativa, sono stati ascoltati: il professor Giovanni Billia e il dottor Amerigo Ricciotti, rispettivamente Presidente e Direttore generale dell'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (seduta del 9 marzo 1999); il professor Giuseppe Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (seduta del 10 marzo 1999); il dottor Rinaldo Fadda, Vice Direttore generale, l'avvocato Luigi Pelaggi, il dottor Isidoro Marino, il dottor Nazareno Tentella e il dottor Alberto Leo, per la Confindustria; il dottor Francesco Giacomini, Segretario generale, il dottor Bruno Antonucci e il dottor Giacomo Curatolo, per la Confartigianato; il dottor Alessandro Vecchietti e il dottor Carlo Falco, per la Confcommercio e l'avvocato Roberto Caponi, per la Confagricoltura (seduta del 30 marzo 1999); la signora Elisabetta Leone, Segretario confederale, e il dottor Nino Casabona per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), il dottor Elio Corrente, per la Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL), il dottor Piero Morelli, per la Unione italiana del lavoro (UIL), il dottor Corrado Mannucci e il dottor Giovanni Zoroddu, rispettivamente Segretario generale aggiunto e Segretario confederale della Unione generale del lavoro (UGL) (seduta del 13 aprile 1999); il dottor Mario Orio e il dottor Giorgio Matarazzo, rispettivamente Direttore generale e responsabile del servizio affari sociali e legislazione sul lavoro dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), il dottor Domenico Orofino e il dottor Massimo Menici, responsabili del settore legislazione lavoro dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), i signori Pietro Mercandelli, Nedo Santini e il dottor Sandro Giovanelli, rispettivamente Presidente nazionale, componente del comitato esecutivo e dirigente dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (AMNIL); i signori Guido Di Mauro e Claudio D'Antonangelo, rappresentanti per la Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) (seduta del 28 aprile 1999); il dottor Claudio Caron, Sottosegretario di Stato al lavoro e alla previdenza sociale (seduta del 4 maggio 1999).

1.6. Elementi di conoscenza e di valutazione, acquisiti nel corso della procedura informativa, hanno concorso ad occupare il dibattito che – a seguito della presentazione ed illustrazione di uno schema di rela-

zione da parte del Presidente – si è svolto in Commissione, nelle sedute del 7, del 13 e del 15 luglio 1999. All'esito del dibattito, a conclusione dei lavori, la Commissione ha quindi approvato la Relazione, da presentare al Parlamento, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati.

## **2. Riforme della normativa antinfortunistica avviate nelle more della procedura informativa.**

2.1. Nelle more della procedura informativa, sono state avviate significative riforme della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Né se ne può prescindere ai fini che ci occupano.

Le innovazioni normative avviate risultano invero orientate nelle direzioni che sono state prospettate. Né rileva in contrario la circostanza che non realizzino ancora integralmente gli obiettivi da perseguire. Si tratta infatti di deleghe conferite al Governo e, di conseguenza, ogni innovazione normativa risulta rinviata agli emanandi decreti legislativi. Peraltro principi e criteri di delega segnano i limiti della stessa legislazione delegata in relazione agli obiettivi che – per quanto si è detto – vanno perseguiti.

2.2. In coerenza con la prospettata tendenza espansiva del *rischio professionale*, sembrano muovere infatti alcuni principi e criteri direttivi della delega conferita al Governo per la ridefinizione di taluni aspetti dell'assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (art. 55 legge 17 maggio 1999, n. 144, recante *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, così detto collegato ordinamentale lavoro*) (5).

---

(5) L'articolo 55 della legge 17 maggio 1999, n. 144, recante «*Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*», così recita:

«Art. 55. - (*Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*). – 1. Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di ridefinire taluni aspetti dell'assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione e separazione ai fini tariffari, a decorrere dal 1° gennaio 2000, nell'ambito della gestione industria dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) di cui al titolo I del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, di seguito denominato «testo unico», delle seguenti gestioni separate:

- 1) industria;
- 2) artigianato;
- 3) terziario, per le attività commerciali, ivi comprese quelle turistiche, di produzione, intermediazione e prestazione dei servizi anche finanziari; per le attività professionali ed artistiche; nonchè per le relative attività ausiliarie;
- 4) altre attività di diversa natura, quali credito, assicurazione, enti pubblici;

In tale prospettiva si colloca la prevista estensione dell'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, appunto, ai «*lavoratori dell'area dirigenziale ed agli sportivi professionisti dipendenti (....) nonché ai lavoratori parasubordinati soggetti a rischi lavorativi specifici*» (lettera i).

Segue: nota (5)

b) revisione, per effetto della disposizione di cui alla lettera a), dei criteri di classificazione dei datori di lavoro di cui all'articolo 9 del testo unico;

c) previsione di tariffe corrispondenti alle gestioni di cui alla lettera a), anche tenuto conto dell'attuazione delle norme di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nonché del tasso di infortuni sul lavoro;

d) previsione di distinti tassi di premio, determinati ai sensi dell'articolo 40, terzo comma, del testo unico, per i settori di ciascuna delle gestioni di cui alla lettera a);

e) previsione dell'applicazione delle tariffe di cui alla lettera c) anche per le attività svolte dai lavoratori italiani operanti nei paesi extracomunitari di cui al decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 1987, n. 398, nonché previsione della modifica dell'articolo 2, comma 6-bis, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, al fine della determinazione, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di un premio integrativo a copertura delle prestazioni a carico dell'INAIL;

f) individuazione di nuovi parametri per la determinazione delle retribuzioni per i prestatori d'opera che non percepiscono retribuzione fissa o accertabile, salvo quanto disposto dall'articolo 118 del testo unico, fermo restando che tali retribuzioni non potranno comunque risultare inferiori al minimale di legge stabilito ai sensi degli articoli 116 e 234 del citato testo unico per la liquidazione delle rendite;

g) previsione del riordino, anche con riferimento a situazioni pregresse, dell'articolo 55, comma 5, della legge 9 marzo 1989, n. 88, e degli articoli 80 e 146 del testo unico, al fine di ricondurre entro termini temporali certi e predefiniti il potere di rettifica dell'INAIL dei propri provvedimenti errati in materia di prestazioni, precisando, tra l'altro, che il mutamento della diagnosi medica e della valutazione da parte dell'INAIL successivamente al riconoscimento delle prestazioni conseguente all'impiego di nuove e più precise metodiche o strumentazioni di indagine, purchè non riconducibile a dolo o colpa grave e fermo restando il potere di revisione dell'Istituto, ai sensi degli articoli 83, 137 e 146 del testo unico entro i termini ultimi di revisionabilità delle rendite, non integra gli estremi di un errore rilevante ai fini della rettifica;

h) rideterminazione, per l'anno 2000, dei contributi in quota capitaria dovuti dai lavoratori autonomi del settore agricoltura, nonché dell'aliquota contributiva per i lavoratori agricoli dipendenti, e previsione, per gli anni successivi, della loro rideterminazione con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del consiglio di amministrazione dell'INAIL, finalizzata ad un riequilibrio compatibile con le specificità che caratterizzano il settore e ad assicurare il risanamento, l'efficacia e l'economicità della gestione, in relazione agli obiettivi di cui al decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173;

i) previsione, fermo restando quanto disposto dagli articoli 1 e 4 del testo unico, dell'estensione dell'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ancorchè vi siano previsioni, contrattuali o di legge, di tutela con polizze privatistiche, ai lavoratori dell'area dirigenziale ed agli sportivi professionisti dipendenti dai soggetti di cui all'articolo 9 del testo unico, nonché ai lavoratori parasubordinati soggetti a rischi lavorativi specifici; individuazione dei relativi riferimenti retributivi e classificativi ai fini tariffari;

l) previsione, in via sperimentale, per il triennio 1999-2001, nell'ambito delle spese istituzionali dell'INAIL, della destinazione di congrue risorse economiche, la

Resta fermo, tuttavia, «quanto disposto dagli articoli 1 e 4 del Testo unico» (n. 1124 del 1965) – in tema di *attività protette* e, rispettivamente, di *persone assicurate* – risultandone così frustrato il prospettato

Segue: nota (5)

cui entità sarà definita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dirette a sostenere e finanziare, in tutto o in parte, programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle piccole e medie imprese e dei settori agricolo e artigianale alle normative di sicurezza e igiene del lavoro, in attuazione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, ovvero progetti per favorire l'applicazione degli articoli 21 e 22 del citato decreto legislativo n. 626 del 1994 anche tramite la produzione di strumenti e prodotti informatici, multimediali, grafico-visivi e banche dati, da rendere disponibili per chiunque in forma gratuita o a costo di produzione; i progetti saranno approvati dal consiglio di amministrazione dell'Istituto secondo i criteri di priorità che dovranno essere determinati attraverso una direttiva quadro da approvare, da parte del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore dell'atto di esercizio della delega di cui al presente comma; nella direttiva saranno fissati anche le modalità di formulazione dei progetti ed i termini di invio, nonchè l'entità delle risorse che annualmente l'Istituto destinerà al finanziamento ed al sostegno dei progetti di adeguamento e miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene;

*m)* previsione di criteri per l'aggiornamento e la revisione periodica dell'elenco delle malattie professionali, fermo restando che sono considerate malattie professionali anche quelle, non comprese nell'elenco, delle quali il lavoratore dimostri l'origine lavorativa;

*n)* previsione di un sistema di rivalutazione delle rendite secondo uno schema misto che preveda annualmente la rivalutazione ai prezzi con assorbimento di tale incremento nell'anno in cui scatterebbe, sulla base della vigente legislazione, la rivalutazione connessa alla variazione delle retribuzioni;

*o)* previsione della revisione del sistema di finanziamento e del livello della contribuzione riconsiderando gli aspetti settoriali e gestionali anche al fine di determinare l'accollo a carico del bilancio dello Stato del disavanzo della gestione agricoltura, assicurando gli equilibri della unitaria gestione INAIL nonchè quelli del comparto delle Amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse rivenienti per tali finalità dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 8, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, emanati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge;

*p)* revisione della normativa in materia di cumulo fra il trattamento di reversibilità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e la rendita per i superstiti erogata dall'INAIL spettante in caso di decesso del lavoratore conseguente ad infortunio sul lavoro o malattia professionale, ai sensi dell'articolo 85 del testo unico;

*q)* previsione, in via sperimentale, per il triennio 1999-2001, della destinazione, da parte dell'INAIL, sulla base degli indirizzi emanati dal proprio organo di indirizzo e vigilanza, ed in raccordo con le iniziative delle regioni, di una quota parte delle somme annualmente incassate in attuazione dei piani di lotta all'evasione, per promuovere o finanziare progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro, nonchè per sostenere o finanziare, in tutto o in parte, sulla base di criteri e modalità approvati dal consiglio di amministrazione, in forma analoga a quanto previsto per i progetti di cui alla lettera *l)*, progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese e nelle imprese agricole e artigiane che sono tenute a mantenere in servizio o che assumono invalidi del lavoro;

*r)* riordinamento organico dei compiti e della gestione del Casellario centrale infortuni, prevedendo:

1) l'obbligo, specificamente sanzionato, per i gestori pubblici e privati di forme di assicurazione infortuni, professionali e non professionali, di comunicare al Casella-



obiettivo del superamento dei limiti che, per quanto si è detto, sono posti dalle disposizioni fatte salve.

Segue: nota (5)

rio le informazioni necessarie per identificare il soggetto, le cause e le circostanze dell'infortunio, e i postumi, nei modi e nei termini disciplinati da apposito regolamento ministeriale;

2) l'obbligo per il Casellario di fornire ai soggetti di cui al numero 1) informazioni aggregate ovvero sull'esistenza di precedenti, con modalità che utilizzino nella misura massima possibile le moderne tecnologie comunicative;

3) un ordinamento del Casellario che, ferma restando la utilizzazione dei servizi tecnici dell'INAIL, ne garantisca l'autonomia con previsione di una separata gestione nell'ambito del bilancio dell'INAIL e di un organo di governo e gestione espressione dei soggetti interessati;

s) previsione, nell'oggetto dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e nell'ambito del relativo sistema di indennizzo e di sostegno sociale, di un'idonea copertura e valutazione indennitaria del danno biologico, con conseguente adeguamento della tariffa dei premi;

t) semplificazione e snellimento delle procedure, anche tramite l'utilizzo di disposizioni regolamentari adottate ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di garantire maggiore speditezza all'azione amministrativa;

u) previsione di una specifica disposizione per la tutela dell'infortunio *in itinere* che recepisca i principi giurisprudenziali consolidati in materia.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, deliberati dal Consiglio dei ministri e corredati da una apposita relazione, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della relativa delega. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque emanati. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere emanate, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi.

3. L'attuazione delle deleghe di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

4. All'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, il terzo periodo è sostituito dai seguenti: «Il consiglio dell'INPS e dell'INPDAP è composto da ventiquattro membri, dei quali la metà in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e la restante metà ripartita tra le organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e, relativamente all'INPS, dei lavoratori autonomi, secondo criteri che tengano conto delle esigenze di rappresentatività e degli interessi cui le funzioni istituzionali di ciascun ente corrispondono. Il consiglio dell'INAIL è composto da venticinque membri, uno dei quali in rappresentanza dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro; i restanti ventiquattro membri sono nominati in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nelle medesime proporzioni e secondo i medesimi criteri previsti dal presente comma in relazione all'INPS».

5. I termini di pagamento previsti dai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 44 del testo unico, come integrato dal comma 19, secondo periodo, dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono unificati al giorno 16 dei rispettivi mesi di scadenza. La rateizzazione di pagamento prevista dalle citate norme si applica anche

È affidata, invece, alla discrezionalità del legislatore delegato – in coerenza con il *monito* della Corte costituzionale (6) – la copertura assicurativa del *danno biologico* (lettera *s*). Parimenti affidata alla discrezionalità del legislatore delegato risulta, altresì, la previsione di criteri per l'aggiornamento e la revisione periodica dell'elenco delle malattie professionali (lettera *m*), fermo restando, tuttavia, il *sistema misto* creato da sentenze additive della stessa Corte costituzionale (7) (in forza del quale «sono considerate malattie professionali anche quelle, non comprese nell'elenco, delle quali il lavoratore dimostri l'origine lavorativa»). La tutela dell'*infortunio in itinere* (lettera *u*) risulta esplicitamente limitata, invece, al recepimento dei «*principi giurisprudenziali consolidati in materia*». Ne risulta, quindi, soltanto la legificazione della giurisprudenza consolidata che si è formata ad ordinamento invariato (8). Resta aperto, di conseguenza, il problema se il legislatore – nell'esercizio della propria discrezionalità (9) – debba estendere la tutela dell'*infortunio in itinere* al di là di quanto stabilito dall'ordinamento vigente (nella direzione, ad esempio, della generalizzazione della tutela più ampia, che è prevista dall'articolo 6 del TU n. 1124 del 1965 – per l'*infortunio in itinere*, appunto, del personale navigante – «*anche se l'infortunio avviene durante il viaggio per andare a prendere imbarco sulle navi*» e viceversa art. 6 TU n. 1124 del 1965).

2.3. In coerenza con la prospettata espansione della tutela previdenziale, risulta avviata anche la razionalizzazione corrispondente del sistema di finanziamento. Da un lato, si prevede infatti l'adeguamento della tariffa dei premi contestualmente alle ricordate ipotesi espansive della tutela (lettere *i*, *s*). Dall'altro, assolvono ad una evidente funzione di *razionalizzazione del sistema di finanziamento* sia la individuazione e separazione ai fini tariffari, nell'ambito della gestione industria, di quattro

---

*Segue:* nota (5)

alla regolazione del premio di cui al quinto comma dell'articolo 28 del testo unico. La presente disposizione si applica anche all'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA).

6. Il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 9 della legge 24 giugno 1997, n. 196, è sostituito dal seguente: «I premi e i contributi sono determinati in base al tasso medio, o medio ponderato, stabilito per la posizione assicurativa, già in atto presso l'impresa utilizzatrice, nella quale sono inquadrabili le lavorazioni svolte dai lavoratori temporanei, ovvero sono determinati in base al tasso medio, o medio ponderato, della voce di tariffa corrispondente alla lavorazione effettivamente prestata dal lavoratore temporaneo, ove presso l'impresa utilizzatrice la stessa non sia già assicurata». La presente disposizione non si applica ai contratti di fornitura di lavoro temporaneo già in essere alla data di entrata in vigore della presente legge.

7. Al fine di attuare il trasferimento all'INAIL delle funzioni in materia assicurativa già trasferite all'INPS a seguito della soppressione dello SCAU, il decreto di cui all'articolo 19, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, è emanato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.»

(6) Vedi riferimenti a nota 2.

(7) Vedi Corte costituzionale, sentenze n. 179 e n. 206 del 1988, con riferimento al settore industriale ed a quello agricolo, rispettivamente.

(8) Vedi, per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 429 del 1990; Corte di cassazione, sentenze nn. 4881, 6449, 3742, 455 del 1998, 8929, 7259 del 1997.

(9) Vedi Corte costituzionale, sentenza n. 429 del 1990, citata.

gestioni diverse (industria, artigianato, servizi, altre attività) che le coerenti previsioni di nuovi criteri di classificazione dei datori di lavoro, delle tariffe corrispondenti – anche per i lavoratori italiani operanti nei paesi extracomunitari – e delle retribuzioni convenzionali (lettere a-f).

Funzionale ad un riequilibrio compatibile con le specificità del settore e, nel contempo, al risanamento, alla efficacia ed alla economicità della gestione agricoltura, risulta, poi, la rideterminazione dei contributi in quota capitaria dovuti dai lavoratori autonomi nonché dell'aliquota contributiva per i lavoratori dipendenti del settore (lettera h).

Concorre allo stesso fine e, nel contempo, avvia la separazione tra previdenza ed assistenza la revisione del sistema di finanziamento e del livello di contribuzione, riconsiderando gli aspetti settoriali e gestionali – anche in funzione dell'«*accollo a carico del bilancio dello Stato del disavanzo della gestione agricoltura*» – ed «*assicurando gli equilibri della unitaria gestione INAIL nonché quelli del comparto delle amministrazioni pubbliche (.....)*» (lettera o).

2.4. Altre riforme investono, poi, la nuova missione dell'INAIL e la copertura finanziaria relativa (articolo 55, comma 1, lettere l, q, r).

In tale prospettiva si colloca la previsione in via sperimentale per il triennio 1999 – 2001 (lettera l), nell'ambito delle spese istituzionali dell'INAIL, della destinazione di congrue risorse economiche al sostegno ed al finanziamento di «*programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione (.....) alle normative di sicurezza e igiene del lavoro*» – in favore di fasce deboli del mercato (piccole e medie imprese, settori agricolo e artigianale) – ovvero di «*progetti per favorire l'informazione e la formazione nella stessa materia* (ai sensi degli articoli 21 e 22 del decreto legislativo n. 626 del 1994).

Parimenti funzionale all'informazione risulta, altresì, il riordino organico dei compiti e della gestione del casellario centrale infortuni (lettera r). Si tratta di un indirizzo legislativo ispirato alla interdipendenza tra prevenzione e sicurezza sul quale la Commissione esprime particolare apprezzamento.

Funzionale alla promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa degli invalidi del lavoro è, invece, la previsione in via sperimentale, per il triennio 1999 – 2001 (lettera q), della destinazione da parte dell'INAIL di somme, annualmente incassate in attuazione dei piani di lotta all'evasione, alla promozione, appunto, ed al finanziamento di «*progetti formativi di riqualificazione professionale*» di detti invalidi, nonché al sostegno ed al finanziamento di «*progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche*», parimenti in favore di fasce deboli del mercato, quali le imprese piccole e medie e le imprese agricole ed artigiane, ed in funzione dell'occupazione degli stessi invalidi, che siano tenute ad assumere o a mantenere in servizio.

2.5. Né mancano coerenti prospettive di riordino sul piano normativo e su quello istituzionale.

Intanto un supporto legislativo adeguato risulta apprestato – per quanto si è detto – almeno per alcune delle nuove funzioni dell'INAIL. Resta, tuttavia, l'esigenza di stabilire forme di raccordo e di coordinamento tra lo stesso Istituto ed altri enti od organismi deputati a svolgere le stesse funzioni (quali, ad esempio, le funzioni di tutela della salute o le «*attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei*

luoghi di lavoro», di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 626 del 1994, citato) oppure funzioni contigue. Si tratta di evitare, per tale via, sovrapposizioni, conflitti e, ancor più, il rischio che quelle funzioni non siano svolte da nessuno in dipendenza del convincimento di ciascuno che siano svolte da altri. In tale prospettiva, particolare attenzione va dedicata, ad avviso della Commissione, ai servizi ispettivi per i quali si prospetta l'ipotesi della creazione di un servizio unico.

Maggiormente innovative risultano, tuttavia, altre prospettive di riordino sul piano normativo e su quello istituzionale.

2.6. Intanto la stessa delega al Governo per la ridefinizione di taluni aspetti dell'assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (art. 55 legge 17 maggio 1999, n. 144, citato) reca (lettera *t*) – tra i principi e criteri direttivi – la previsione di «*semplificazione e snellimento delle procedure, anche tramite l'utilizzo di disposizioni regolamentari (...), al fine di garantire maggiore speditezza all'azione amministrativa.*».

Ne risultano così estesi all'INAIL – che ne era rimasto finora escluso, insieme agli altri enti previdenziali (art. 11, lettera *b*, legge n. 59 del 1997) – alcuni dei principi fondamentali (la semplificazione delle procedure, appunto, e la delegificazione), che ispirano la riforma della pubblica amministrazione (di cui alla stessa legge n. 59 del 1997).

2.7. Ben più profonde sembrano, tuttavia, le innovazioni normative che sono prospettate – sulla falsariga di precisi indirizzi stabiliti dalla Commissione (10) – dai principi e criteri direttivi della delega conferita al Governo per il «*riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza*» (articolo 57 della stessa legge n. 144 del 1999) (11).

---

(10) Nella Relazione su «*Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi*» (Doc. XVI-bis, n. 2), citata.

(11) L'articolo 57 della legge n. 144 del 1999, recante «*Riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza*», così recita:

«Art. 57. - (*Riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza*). – 1. Il Governo è delegato ad emanare, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare gli enti pubblici di previdenza e di assistenza, perseguendo l'obiettivo di una complessiva riduzione dei costi amministrativi ed attenendosi, oltreché ai principi generali desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) fusione per incorporazione di enti con finalità o funzioni identiche, omologhe o complementari, tendenzialmente in un solo ente per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed in due enti separati per le altre funzioni previdenziali ed assistenziali in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche e, rispettivamente, di ogni altro beneficiario, nonchè previsione di eventuale soppressione dei fondi speciali relativi ai lavoratori dipendenti previsti presso l'INPS e loro confluenza, con evidenza contabile, nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti, previa predisposizione di un piano di risanamento dei fondi in *deficit*, e con possibilità di armonizzazione al regime generale del complesso delle aliquote contributive dovute al relativo settore nel rispetto degli equilibri di bilancio della finanza pubblica; rimodulazione, nel quadro dei principi di armonizzazione riferiti al decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 164, dei contributi e delle misure e modalità di erogazione delle prestazioni rivolte alla realizzazione di economie della contabilità separata di settore;

Intanto il ridimensionamento del pluralismo degli enti – in coerenza, tra l'altro, con la tendenziale unificazione dei regimi previdenziali ed il superamento, che ne consegue, della «previdenza di categoria» – com-

*Segue:* nota (11)

b) trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico nonché degli enti, inclusi gli enti di previdenza e assistenza dei professionisti, per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico;

c) distinzione e separazione della funzione di gestione amministrativa da quella di indirizzo e vigilanza, in coerenza con i principi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, allo scopo di evitare sovrapposizioni o conflitti tra gli organi rispettivi nel rispetto, comunque, dei poteri demandati alla dirigenza;

d) attribuzione di tutte le funzioni di gestione ad un solo organo collegiale ristretto, nominato dal Governo sulla base di rigorosi criteri di professionalità, e previsione della nomina del presidente, in coerenza con la normativa contenuta nella legge 24 gennaio 1978, n. 14, e successive modificazioni, e nell'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

e) adeguamento funzionale del numero di componenti degli attuali organi di indirizzo e vigilanza;

f) omogeneità di organizzazione per enti pubblici omologhi di comparabile rilevanza, anche sotto il profilo delle procedure di nomina degli organi;

g) distinzione e separazione degli apparati serventi dell'organo di indirizzo e vigilanza da quelli dell'organo di gestione, in analogia a quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera o), della legge 15 marzo 1997, n. 59;

h) definizione delle funzioni della dirigenza in coerenza con i principi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni;

i) decentramento territoriale degli enti, in sintonia con il principio di distinzione e separazione della funzione di indirizzo e vigilanza da quello di gestione amministrativa e di quest'ultima dalla gestione operativa, come previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni;

l) razionalizzazione ed omogeneizzazione degli attuali poteri di vigilanza ministeriali finalizzati anche alla verifica della coerenza dell'attività degli enti stessi con gli indirizzi di politica generale e nuova disciplina del commissariamento degli enti;

m) razionalizzazione del controllo della Corte dei conti, in coerenza con i principi di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20;

n) contenimento delle spese di funzionamento e dei costi organizzativi e gestionali, anche attraverso il ricorso a forme di concertazione per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo in comune di contraenti ovvero di strutture operative specializzate nonché di nuclei di valutazione;

o) promozione delle sinergie tra gli enti e, in particolare, della mobilità e dell'utilizzo ottimale delle strutture impiantistiche.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, deliberati dal Consiglio dei ministri e corredati da una apposita relazione, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della relativa delega. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque emanati. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere emanate, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi.

3. L'attuazione delle deleghe di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.»

porta la concentrazione nel medesimo ente delle funzioni identiche od analoghe, che risultino attualmente ripartite tra enti diversi. In tale prospettiva, l'INAIL pare destinato a concentrare la funzione assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per tutti i settori produttivi e per qualsiasi lavoratore.

Per quanto riguarda, poi, gli organi degli stessi enti, andrebbe ottimizzato il c.d. *modello duale*, del quale risulta diffusamente riconosciuta la permanente validità.

In tale prospettiva, risponde ad evidenti esigenze di semplificazione la *reductio ad unum* degli organi di gestione – concentrando la gestione, appunto, in un unico organo collegiale (una sorta di consiglio di amministrazione con un proprio presidente), in luogo dei tre attualmente esistenti (presidente, consiglio di amministrazione, direttore generale) – nonché l'adeguamento funzionale del numero di componenti dei pletorici organi di vigilanza (CIV).

La corretta ed univoca definizione del concetto di indirizzo generale e vigilanza ne consente poi la netta distinzione da quello di gestione, garantendone l'esercizio separato – da parte degli organi rispettivi – senza correre rischi di sovrapposizioni o conflitti.

Coerentemente vanno tenuti distinti e separati anche gli *apparati serventi* degli organi di gestione da quelli degli organi di indirizzo e vigilanza.

Nel contempo, dev'essere valorizzato il ruolo della dirigenza.

Decentramento territoriale – parimenti ispirato al *modello duale* – e razionalizzazione del sistema dei controlli completano, infine, il prospettato disegno riformatore degli enti pubblici di previdenza e di assistenza.

Si tratta di prospettive di riforma sostanzialmente condivise dagli stessi enti previdenziali, dalle parti sociali, dal Governo e, motivatamente, fatte proprie dalla ricordata Relazione della Commissione (12), che ha ispirato principi e criteri direttivi della delega di che trattasi (13). Né va trascurato che le riforme prospettate – come ha dimostrato la stessa Relazione della Commissione – concorrono ad assicurare efficacia ed efficienza, nel governo degli enti pubblici di previdenza e di assistenza, nonché a realizzare economie di scala nei costi di gestione degli enti medesimi.

### **3. Nuovi problemi emersi nelle more della procedura informativa.**

3.1. Nelle more della procedura informativa, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato – con propria segnalazione del 9 febbraio 1999 (ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990) – ha fatto pervenire al Parlamento ed al Governo le proprie osservazioni in

---

(12) Vedi riferimenti alla nota precedente.

(13) Come risulta univocamente, tra l'altro, dagli atti preparatori della stessa legge n. 144 del 1999.

merito alla normativa vigente in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché ad alcune proposte di legge destinate ad incidere in misura significativa sul ruolo dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Le osservazioni, espresse nella segnalazione, sono state sostanzialmente ribadite dal Presidente dell'Autorità nell'audizione resa dinanzi alla Commissione (nella seduta del 10 marzo 1999).

Anzitutto l'Autorità ha rilevato che l'intervento dello Stato – essenziale per garantire (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma, della Costituzione) il diritto fondamentale dei lavoratori a disporre di «*mezzi adeguati per le esigenze di vita*», (anche) in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale – non postula necessariamente un monopolio legale per la gestione del servizio assicurativo.

Si dovrebbe piuttosto delineare, ad avviso dell'Autorità, un quadro normativo in grado di assicurare la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto in maniera completa, economica ed efficiente. In tale prospettiva, risulta essenziale la garanzia della misura minima delle prestazioni, che consenta a tutti i lavoratori di disporre dei «*mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita*». Parimenti deve essere garantita l'erogazione delle prestazioni – (anche) in caso di inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte del datore di lavoro (c.d. *automaticità delle prestazioni*) – mediante l'intervento pubblico, eventualmente attraverso la costituzione di un apposito fondo gestito da enti ausiliari o strumentali dello Stato. Deve sussistere, infine, una regolamentazione idonea ad evitare che – per effetto della selezione del rischio, tipicamente riconducibile all'attività assicurativa – i lavoratori, addetti a mansioni particolarmente rischiose, non possano trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato oppure possano trovarla soltanto a condizioni eccessivamente onerose. Il perseguimento di tali obiettivi – come dimostra anche l'esperienza di altri paesi dell'Unione europea – non richiede necessariamente, ad avviso dell'Autorità, il ricorso a un monopolio per la gestione del servizio assicurativo, potendosi in alternativa affidare tale servizio ad imprese operanti in regime di concorrenza.

Al riguardo, l'Autorità rileva, altresì, che una funzione di carattere sociale dovrebbe essere gestita in regime di monopolio legale – anche secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea – solo quando tale scelta sia effettivamente indispensabile, in quanto la relativa attività non può essere gestita economicamente da parte di imprese private. Tale circostanza si verifica tipicamente nel caso di attività previdenziali fondate sul principio della solidarietà che implica il ricorso ad un sistema di finanziamento *a ripartizione*. Esula, in tali casi, qualsiasi nesso diretto tra i contributi e le prestazioni. Di conseguenza, lo squilibrio finanziario, che ne risulta, dev'essere necessariamente compensato dall'intervento dello Stato attraverso la fiscalità generale.

Con specifico riferimento all'attività di assicurazione contro gli infortuni professionali, l'Autorità rileva come – dall'analisi della normativa italiana – non emergano elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura economica, in quanto il perseguimento dell'equilibrio finanziario è garantito con i premi versati dagli assicurati. Da un punto di

vista tecnico - economico, poi, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ad avviso dell'Autorità, appare un'attività pienamente comparabile alle altre attività assicurative svolte in regime di concorrenza. L'evento indennizzabile risulta, infatti, direttamente legato al rischio, nel senso che il lavoro determina l'esposizione al rischio dell'assicurato. Per ogni assicurato la retribuzione rappresenta, peraltro, il parametro di riferimento per il calcolo sia del premio che dell'indennizzo, esistendo così un nesso diretto tra l'ammontare del premio e quello della prestazione.

L'esperienza italiana mostra inoltre, ad avviso dell'Autorità, come la soluzione del monopolio pubblico non possa neppure giustificarsi sotto il profilo dell'efficienza produttiva, in quanto le eventuali economie di scala vengono di fatto vanificate dall'assenza di stimoli concorrenziali che inducano alla ricerca delle soluzioni produttive ottimali, a beneficio dei consumatori. A titolo esemplificativo, si osserva che, per la gestione industria dell'Inail, la struttura tariffaria è stata stabilita nel 1988 e non è stata più rivista in base all'evoluzione dei rischi. La circostanza, poi, che la stessa gestione industria dell'Inail registri elevati attivi - che vengono utilizzati per finanziare i disavanzi della gestione agricoltura - conferma che l'entità dei premi non è più proporzionata ai rischi. Questa anomalia, che recenti iniziative legislative tendono a superare, ha fatto gravare sul costo del lavoro un onere improprio, che avrebbe dovuto invece essere sopportato dall'intera collettività attraverso la fiscalità generale.

L'Autorità pertanto auspica un'ampia riconsiderazione delle modalità dell'intervento pubblico nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in direzione di un'apertura alla concorrenza, da realizzarsi attraverso il riconoscimento della possibilità di accesso al mercato per le imprese che dispongano di adeguati requisiti patrimoniali e soddisfino gli speciali vincoli regolamentari necessari per un'effettiva tutela dei lavoratori.

Recenti iniziative legislative - lungi dall'avviare il processo di liberalizzazione auspicato dall'Autorità - risultano indirizzate ad estendere ulteriormente l'area di esclusiva in capo all'INAIL. Vanno in tale direzione, ad avviso dell'Autorità, l'estensione dell'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, appunto, ai «*lavoratori dell'area dirigenziale*» (art. 55, lettera *i*, legge 17 maggio 1999, n. 144, citato) e l'istituzione ed attribuzione alla gestione dell'INAIL, in esclusiva, dell'assicurazione obbligatoria per la tutela del rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico (articolo 7, A.S. n. 3362, recante *Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici*, già approvato dalla Camera dei deputati in data 16 giugno 1998, A.C. n. 598, successivamente approvato, con modificazioni, dal Senato il 27 maggio 1999 ed, attualmente, all'esame della Camera in seconda lettura, A.C. n. 598-B).

3.2. All'esito della procedura informativa, le osservazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - in merito alla normativa vigente in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le



malattie professionali – risultano ribadite dal Presidente dell’Autorità e sostanzialmente condivise dalle stesse organizzazioni imprenditoriali (ABI, ANIA, Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio e Confindustria) – che ne hanno promosso la procedura conclusasi con la segnalazione prima ricordata – nelle audizioni rese alla Commissione dai rappresentanti rispettivi.

Le stesse osservazioni risultano, invece, motivatamente contestate – oltretutto dalle altre parti sociali (CGIL, CISL, UIL, UGL, CNA, ANMIL) – anche dal Governo e dall’INAIL, nelle audizioni rese alla Commissione dai rappresentanti rispettivi.

Quanto alle osservazioni dell’Autorità, concernenti proposte destinate ad incidere – in senso espansivo – sul ruolo dell’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), risultano talora espresse «*perplexità*» (vedi, ad esempio, l’audizione di Elisabetta Leone, segretaria confederale CGIL, nella seduta del 13 aprile 1998) per l’assicurazione obbligatoria degli infortuni domestici – ove si estenda a chi rivesta soltanto lo *status di casalinga* – anche da chi assume posizioni radicalmente critiche per le altre osservazioni della stessa Autorità.

D’altro canto, lo stesso Ministro del lavoro – nella nota del 3 marzo 1999, indirizzata al Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato – sottolinea che le contestuali riflessioni critiche, in ordine alla segnalazione dell’Autorità, «*non escludono tuttavia che della segnalazione stessa si debba tenere conto per evitare sconfinamenti dall’attività degli enti previdenziali*».

3.3. Ne risultano utili indicazioni di metodo per la Commissione: nella elaborazione del giudizio, come nella definizione degli indirizzi, pare invero da privilegiare la considerazione separata – che la segnalazione dell’Autorità lucidamente prospetta – della normativa antinfortunistica vigente, da un lato, e delle prospettive di riforma investite dalle osservazioni dell’Autorità, dall’altro.

Non può escludersi, infatti, che si possa pervenire – in coerenza, peraltro, con indicazioni emergenti dalla stessa procedura informativa – a conclusioni non coincidenti tra loro, con riferimento a ciascuno dei prospettati filoni d’indagine.

#### **4. Considerazioni conclusive: prospettive di riforma della normativa antinfortunistica.**

4.1. Le riforme della normativa antinfortunistica, che sono state avviate nelle more della procedura informativa, impongono la sospensione del giudizio circa l’adeguatezza del processo riformatore appena iniziato, da un lato, come la riserva della definizione di indirizzi per ulteriori interventi, dall’altro, all’esito del giudizio medesimo.

La giusta direzione delle riforme avviate si coniuga infatti – per quanto si è detto – con l’inettitudine a realizzare gli obiettivi da perseguire.

Tuttavia soltanto la concreta attuazione delle riforme medesime – che risulta, in larga parte, affidata all’esercizio di deleghe conferite al Governo – ed il successivo monitoraggio, sugli effetti della legislazione delegata, consentono di definire, consapevolmente, prospettive ulteriori di riforma.

Di queste è già possibile intravedere, talora, le linee essenziali di sviluppo.

4.2. Intanto la prospettata estensione della tutela antinfortunistica presenta, per quanto si è detto, precisi limiti. Infatti risultano esplicitamente fatti salvi l’elenco delle «attività protette» ed i criteri per l’individuazione delle «persone assicurate» (di cui agli articoli 1 e 4 del TU 1124/65). Peraltro si limita, talora, a recepire principi che – ad ordinamento invariato – risultano enunciati dalla giurisprudenza consolidata in tema di infortunio *in itinere* (vedi *retro*) e di «lavoratori dell’area dirigenziale» (vedi *infra*).

Si tratta di innovazioni normative coerenti con la prospettata tendenza espansiva del *rischio professionale*. Né mancano – per quanto si è detto – prospettive di razionalizzazione del finanziamento ad esse correlate.

Resta irrisolto, tuttavia, il problema del superamento – più o meno radicale – dell’attuale sistema di tutela antinfortunistica.

Si tratta di stabilire, in altri termini, se il processo riformatore si debba limitare al continuo aggiornamento del *rischio tipizzato* – attraverso l’integrazione dell’elenco di attività protette e dei criteri per l’individuazione delle persone assicurate – oppure se debba configurare come evento protetto l’infortunio sul lavoro in sé, a prescindere cioè da qualsiasi elemento *tipizzante*, e considerare la situazione di bisogno, che ne derivi, quale titolo per l’accesso alla tutela.

Tuttavia la definizione di prospettive ulteriori nell’ambito dell’alternativa ora delineata – che risulta, all’evidenza, compatibile con la individuazione di soluzioni intermedie – non può prescindere dagli esiti delle riforme appena avviate.

Proprio a tale fine, quindi, è necessario attendere – per quanto si è detto – non solo l’esercizio delle deleghe, conferite al Governo per le riforme stesse, ma anche l’esito del monitoraggio sugli effetti della legislazione delegata.

4.3. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alle malattie professionali. Per queste, tuttavia, la previsione di criteri per l’aggiornamento e la revisione periodica dell’elenco – quale principio di delega, insieme alla salvezza del *sistema misto*, contestualmente prevista in forma esplicita – consente di pronosticare, sia pure problematicamente, l’adeguatezza della tutela che ne risulterà assicurata. Restano, tuttavia, problemi ulteriori – quale quello concernente il superamento del *sistema tabellare*, senza pregiudizio per i lavoratori – la cui soluzione va parimenti riservata all’esito dell’esercizio della delega conferita al Governo ed al monitoraggio sugli effetti della legislazione delegata.

4.4. All’esito di verifiche analoghe a quelle fin qui prospettate, va riservata altresì – con il giudizio circa l’adeguatezza delle riforme già

avviate – la definizione della prospettiva di interventi ulteriori, anche con riferimento alla *nuova missione* dell'INAIL ed all'auspicato riordino sul piano normativo e su quello istituzionale.

A quest'ultimo proposito, tuttavia, va ribadita la già prospettata esigenza di stabilire forme di raccordo e di coordinamento tra lo stesso Istituto ed altri enti od organismi deputati a svolgere funzioni identiche o contigue.

In tale prospettive, tuttavia, pare destinato ad assolvere un ruolo essenziale il *riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza*. L'esercizio della delega – che è stata conferita al Governo per attuare tale riordino – risulta, quindi, affatto preliminare rispetto alla definizione di precisi indirizzi nella soggetta materia.

## **5. Considerazioni conclusive. Nuovi problemi emersi nelle more della procedura informativa.**

5.1. La *liberalizzazione* dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali – ferma restandone l'obbligatorietà ed a prescindere dalla natura pubblica dell'INAIL e dell'IPSEMA e da quella *privatizzata* dell'ENPAIA, che la esercitano nell'ambito della competenza rispettiva (14) – risulta prospettata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (con la *segnalazione* in esame) – in alternativa al *monopolio legale* degli stessi enti, asseritamente in contrasto con il diritto della concorrenza – muovendo dal convincimento che si tratti di attività economica, pienamente comparabile alle altre attività assicurative svolte da imprese private in regime, appunto, di concorrenza.

Ne esulano tuttavia, per ammissione della stessa Autorità, la garanzia a tutti i lavoratori della misura minima delle prestazioni – che consenta di disporre dei «mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita» (garantiti dall'articolo 38, secondo comma, della Costituzione) – come la cosiddetta «*automaticità delle prestazioni*», per la quale propone infatti l'intervento pubblico, eventualmente attraverso la costituzione di un apposito fondo gestito da enti ausiliari o strumentali dello Stato. Parimenti si prospetta la necessità di una regolamentazione idonea ad evitare che – per effetto della selezione del rischio tipicamente riconducibile all'attività assicurativa – i lavoratori, addetti a mansioni particolarmente rischiose, non possano trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato oppure possano trovarla soltanto a condizioni eccessivamente onerose.

L'Autorità esclude, peraltro, che l'assicurazione antinfortunistica abbia una funzione di carattere sociale e sia, come tale, sottratta alla ge-

---

(14) Sulla competenza degli enti pubblici e privatizzati di previdenza ed assistenza, vedi la Relazione della Commissione su «*I risultati dell'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza nel periodo 1994-1997: i possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti*» (Doc. XVI-bis n. 3), capitolo 1.

stione economica da parte di imprese private in regime di concorrenza. Infatti la funzione sociale ricorre, ad avviso dell'Autorità, soltanto nel caso di attività previdenziali fondate sul principio della solidarietà, che implica un sistema di finanziamento a ripartizione.

Il panorama comparatistico europeo non offre indicazioni omogenee, come la stessa Autorità riconosce, circa la gestione – in regime di monopolio legale oppure in regime di concorrenza – dell'assicurazione antinfortunistica (15).

Peraltro l'Autorità trascura integralmente le funzioni dell'INAIL che non sono riconducibili al servizio assicurativo. Si tratta, come è noto, della prevenzione, nonché della cura, della riabilitazione e del reinserimento lavorativo e sociale dei lavoratori infortunati o tecnopatici.

Resta da sottolineare, infine, che l'Autorità, per sua stessa ammissione, è chiamata a rappresentare i valori della concorrenza e del mercato nel processo di decisione pubblica (ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990). Compete, invece, alla sede politica ricomporre quei valori insieme ad altri in una più generale valutazione di sintesi, in funzione delle proprie scelte (anche) legislative.

5.2. Con riferimento alla normativa antinfortunistica vigente ed alla correlata prassi applicativa, sembrano destituite di qualsiasi fondamento le *osservazioni* dell'Autorità, laddove ritengono in contrasto con il diritto della concorrenza il *monopolio legale* dell'INAIL (dell'IPSEMA e dell'ENPAIA) – nella gestione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali – e ne prospettano la liberalizzazione, ferma restandone la obbligatorietà ed a prescindere dalla natura pubblica o privatizzata dell'ente gestore.

Invero le *osservazioni* in esame dell'Autorità muovono dal convincimento che si tratti di attività assicurativa comparabile a quella che le imprese private del settore svolgono in regime di concorrenza.

Tuttavia è proprio tale convincimento a risultare erroneo.

Invero, pur restando radicata alla logica assicurativa, la tutela previdenziale antinfortunistica non è volta a risarcire il danno subito dal lavoratore infortunato o tecnopatico, esentandone il datore di lavoro, né risulta di conseguenza commisurata al danno medesimo, ma è volta a garantire «*mezzi adeguati alle esigenze di vita*» (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma, Cost.) – per ovviare alla situazione di bisogno deri-

---

(15) Secondo uno studio della Commissione europea (Direzione generale dell'Occupazione, delle Relazioni industriali e degli Affari sociali «*I sistemi di sicurezza sociale degli stati membri*», Bruxelles, 1995), citato dalla stessa segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la gestione in monopolio interessa, oltre all'Italia, anche la Germania e la Francia.

In Belgio, Danimarca, Finlandia, Spagna e Portogallo l'attività assicurativa in materia è affidata a imprese di assicurazione private in regime di concorrenza o a sistemi professionali di mutua assicurazione.

Nel Regno Unito, accanto alla copertura pubblica di base (per gli infortuni che determinano un'invaldità superiore a 90 giorni), è prevista un'assicurazione obbligatoria integrativa gestita da imprese private.

In Olanda il sistema di sicurezza sociale, prima incentrato sul settore pubblico, ora prevede anche prestazioni fornite dal mercato.

vante da eventi protetti (infortunio sul lavoro, appunto, e malattia professionale) – a prescindere dalla responsabilità del datore di lavoro.

La commisurazione, poi, delle prestazioni e dei premi alla retribuzione garantisce l'adeguatezza delle prestazioni, rispetto alle «*esigenze di vita*», e quella del premio rispetto alle esigenze di finanziamento del sistema. Oltre a rappresentarne una evidente conseguenza, l'avanzo registrato dai più recenti bilanci dell'INAIL – per quanto riguarda il settore industriale – risulta altresì coerente con i criteri di *economicità e di imprenditorialità* che devono ispirare la gestione dell'Istituto medesimo (ai sensi dell'art. 55 della legge n. 88 del 1989).

Né può essere trascurata la circostanza che il sistema di finanziamento dell'INAIL è – in larga parte (per l'80% circa) – *a ripartizione*. Infatti tale sistema di finanziamento connota, per ammissione della stessa Autorità, proprio le attività previdenziali fondate sul principio della solidarietà.

Peraltro la stessa Autorità, da un lato, trascura le attività dell'INAIL diverse dall'assicurazione antinfortunistica (quale la prevenzione, nonché la cura, la riabilitazione ed il reinserimento lavorativo e sociale del lavoratore infortunato e tecnopatico), mentre considera estranee all'attività economica d'impresa, dall'altro, alcune garanzie che vengono offerte dalla stessa assicurazione antinfortunistica (quali la misura minima e l'automaticità delle prestazioni, la copertura di attività ad elevato rischio a condizioni non eccessivamente onerose).

Né pare consentito – quantomeno al fine di verificarne la conformità al diritto della concorrenza – separare soltanto alcune dal complesso di attività esercitate in regime di monopolio legale. Attività economiche di impresa risultano da sempre cumulate a funzioni pubbliche in capo al medesimo ente, senza tuttavia incidere sulla natura (pubblica, appunto) dell'ente. Peraltro la prospettata separazione comporterebbe, nel nostro caso, il non auspicabile risultato di *privatizzare gli utili e socializzare le perdite*.

Pertanto non risulta in contrasto con il diritto della concorrenza – contrariamente all'avviso espresso dall'Autorità – il *monopolio legale* dell'INAIL e, nell'ambito delle competenze rispettive, dell'IPSEMA e dell'ENPAIA, fermo restando che l'IPSEMA dovrebbe essere incorporato dall'INAIL nell'esercizio della delega di cui all'articolo 57 del collegato ordinamentale. La delega non può riguardare, invece, l'ENPAIA, essendo questo ente privatizzato.

5.3. Tuttavia ciò non esclude che i valori della concorrenza e del mercato – rappresentati dall'Autorità nel processo di decisione pubblica – possano concorrere ad ispirare Parlamento e Governo, congiuntamente ad altri valori, sia nel caso di rivisitazione del nostro sistema di tutela antinfortunistica che nella valutazione delle attuali ipotesi di espansione del ruolo dell'INAIL, che risultano investite dalle osservazioni della stessa Autorità.

In caso di rivisitazione del sistema la cui esigenza potrebbe emergere nel corso o all'esito del processo riformatore, infatti, nulla esclude che – dal complesso delle attività esercitate dall'INAIL (oppure dall'IPSEMA o dall'ENPAIA) – ne possano essere scorporate alcune non solo

in ossequio ai ricordati valori della concorrenza e del mercato oppure ad altri valori, ma anche per ragioni diverse. In tale prospettiva si potrebbe collocare, ad esempio, la totale dismissione degli immobili *non strumentali* – liberando gli enti dell'antieconomica gestione del patrimonio immobiliare (16) – come la rinuncia ad ogni altra attività *non istituzionale*, che contribuisca ad elevare i costi di gestione (17) o comunque risulti antieconomica.

Quanto alle ipotesi di espansione del ruolo dell'INAIL – che risultano espressamente investite dalle *osservazioni* dell'Autorità – non merita censure la prevista estensione dell'obbligo assicurativo ai lavoratori dell'area dirigenziale. Si tratta, infatti, del mero recepimento della giurisprudenza consolidata che – nella individuazione delle *persone assicurate* – prescinde dalla categoria o qualifica di inquadramento (quale, appunto, quella dirigenziale).

Per quanto riguarda, invece, l'attribuzione in esclusiva all'INAIL dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici, la Commissione – prendendo atto delle «*perplexità*» che sono emerse nel corso della procedura informativa, per il caso che ne dovesse risultare la copertura dello *status di casalinga*, a prescindere da qualsiasi prestazione di lavoro – ritiene tuttavia che quelle *perplexità*, alla luce del testo normativo finora approvato, non abbiano ragione d'essere.

---

(16) Vedi la Relazione della Commissione (citata alla nota 14) al capitolo 3.

(17) Vedi la Relazione della Commissione (citata alla nota 14) al capitolo 5.



