



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PORETTI, BONINO e PERDUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 2009

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, in materia di abolizione del monopolio dell'INAIL nelle forme di assicurazione obbligatoria

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge mira all'abolizione dell'obbligo di stipulare l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro esclusivamente con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), pur mantenendo obbligatoria la stipulazione di un contratto che assicuri i lavoratori, in modo analogo all'attuale, con compagnie di assicurazione private, consentendo al datore di lavoro la possibilità di sceglierne una alternativa all'INAIL.

L'abolizione del monopolio pubblico sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sottrarrebbe, infatti, ciascun datore di lavoro dall'obbligo di assicurare i propri dipendenti esclusivamente presso l'INAIL, un ente che, come altri casi di monopolio pubblico, rappresenta un vero e proprio mastodonte burocratico gestito, per sovrappiù, secondo criteri partitocratici e sindacocratici.

Le conseguenze socio-economiche di questo monopolio sono particolarmente onerose per le imprese italiane, poiché esse devono pagare premi, cioè tariffe, più che doppi rispetto ai concorrenti europei, ad esempio in Belgio, Germania o Spagna.

L'eliminazione del monopolio, pur lasciando immutato l'obbligo di assicurare i dipendenti contro gli infortuni, renderebbe più efficiente, efficace ed economica la tutela dei lavoratori in seguito ad infortuni sul lavoro.

Il fatto, poi, che l'assicurazione sia obbligatoria non deve necessariamente tradursi in un monopolio pubblico poiché l'obbligatorietà ben può essere mantenuta anche in regime di concorrenza, connotato da maggiore efficienza e tariffe più basse per la tutela dei

lavoratori, consentendo, da un lato, l'opportunità di scegliere la compagnia preferita, e dall'altro - cosa oggi impossibile -, quella di cambiarla nel caso in cui si sia rimasti insoddisfatti del servizio ricevuto.

Una tale esigenza, quindi, nasce anche dalla constatazione della dimensione raggiunta dai costi della tutela antinfortunistica sotto i diversi profili: prevenzionale, curativo, riabilitativo, indennitario, risarcitorio, a fronte di una dinamica degli eventi che, dopo aver visto nel complesso un *trend* tendenzialmente decrescente, ha purtroppo registrato il doloroso riacutizzarsi degli infortuni sul lavoro. Tutto ciò rappresenta indubbiamente una grave ferita nel tessuto sociale di un Paese come l'Italia, culturalmente e tecnologicamente avanzato.

Ma è proprio in Paesi connotati da queste caratteristiche che il fenomeno infortunistico può essere efficacemente contrastato alla radice, grazie al miglioramento delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro, che generalmente deriva dall'orientamento della produzione verso beni ad alto valore aggiunto in termini di qualità e di tecnologia. A questo riguardo si consideri il fatto che lavorazioni che un tempo comportavano rischi per la salute, sono state oggi ricondotte a un grado di totale compatibilità con le esigenze di tutela proprio da nuovi e più avanzati strumenti di produzione.

Al tempo stesso, l'affermazione e il radicamento di una consapevole cultura prevenzionistica devono essere sempre più un impegno costante sia degli imprenditori che sappiano vedere nelle azioni volte alla difesa dell'incolumità dei propri dipendenti la premessa indispensabile del quotidiano operare per lo sviluppo dell'azienda, sia delle istitu-

zioni e degli organismi pubblici preposti alle funzioni di vigilanza e controllo, che di tale cultura devono rendersi interpreti e intelligenti promotori.

Di qui l'interesse dei lavoratori, delle imprese e della collettività affinché per ciascuno dei profili di tutela evidenziati siano attivati interventi di razionalizzazione che consentano di recuperare quote di risorse da immettere in un circuito «virtuoso» sviluppo-solidarietà sociale. L'assicurazione infortuni è parte di un sistema di *welfare* che, come e ben più degli altri sistemi europei, denuncia limiti di adeguatezza nei mezzi e nelle modalità del suo finanziamento e una non rispondenza alle sfide della globalizzazione che l'Unione europea e l'Italia devono affrontare per garantire ai propri cittadini una stabile prospettiva di crescita, premessa indispensabile per continuare a garantire una rete efficace di protezione sociale.

Il sistema italiano di tutela sociale antinfortunistica è da tempo afflitto da fattori distorsivi che ne pregiudicano l'equilibrio rispetto al modello di tutela privilegiata essenzialmente destinata al lavoro subordinato, che ne ha segnato le origini e il successivo dispiegarsi.

Il nostro è un modello ispirato agli schemi privatistici dell'assicurazione di responsabilità civile e di danno ed è caratterizzato da:

limitazione dell'area oggettiva e soggettiva della tutela ad attività e figure professionali connotate da una rischiosità significativa e perciò stesso valutabile come causa degli eventi di danno, siano essi riconducibili o meno a una diretta responsabilità del datore di lavoro;

finalità di reintegro indennitario (forfettizzato) della capacità lavorativa e automaticità delle prestazioni, anche per situazioni non tutelate in sede civilistica (eventi addebitabili a colpa dello stesso lavoratore, caso fortuito, forza maggiore);

integrale accollo dell'onere contributivo al datore di lavoro (anche per eventi non ri-

sarcibili in sede civilistica), a fronte dell'esonero dello stesso datore dalla responsabilità per il risarcimento dei danni (anche eccedenti l'indennizzo di legge o non coperti dalla garanzia previdenziale), se non imputabili a sua accertata responsabilità penale;

autonomia gestionale, attraverso un sistema finanziario a capitalizzazione e adeguata redditività.

L'impianto descritto, che per lungo tempo ha consentito di contemperare efficacemente gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, ha subito nel tempo una graduale mutazione che lo ha sostanzialmente allontanato dal modello originario a causa di molteplici fattori.

Sotto il profilo istituzionale, sono andati progressivamente manifestandosi una dilatazione dell'area soggettiva e oggettiva della tutela e un significativo ridimensionamento della sfera di esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile, segnatamente ad opera di indirizzi giurisprudenziali che non hanno tenuto conto di una marcata e accelerata evoluzione tecnologica e organizzativa del lavoro subordinato nell'impresa, attualmente caratterizzata da automazione, informatizzazione e terziarizzazione.

Sotto il profilo economico-patrimoniale, il sistema tecnico-finanziario che presiede alla gestione «industriale» dell'INAIL ha subito nel tempo l'effetto distorsivo di molteplici vincoli, primo tra i quali il cronico *deficit* della gestione «agricoltura», determinato dall'inadeguato apporto contributivo del settore e sistematicamente finanziato a mezzo di improduttive e di fatto non ripetibili anticipazioni dalla stessa gestione industriale.

Questo ed altri fattori, quali, in particolare, i trasferimenti verso enti esterni impropriamente gravanti sui premi assicurativi e l'investimento dei fondi di capitalizzazione in impieghi imposti e talvolta scelti con criteri di scarsa economicità - e, dunque, con ritorni di redditività assai modesti - compor-

tano di fatto per le imprese industriali soggette:

quote aggiuntive di prelievo estranee alla *ratio* dello schema assicurativo e in tutto assimilabili ad «imposte implicite»;

un accrescimento surrettizio della pressione fiscale effettiva sul sistema produttivo;

il rischio di spinte verso fenomeni di economia sommersa e di lavoro irregolare.

È urgente, dunque, uscire dalla situazione di inerzia legislativa che ha caratterizzato finora la materia.

A questi effetti assume, come già detto, un rilievo ineludibile il riferimento alle esperienze e alle tendenze evolutive in atto negli altri Paesi dell'Unione europea.

Anche in relazione a tali tendenze, occorre riflettere sulla necessità ed opportunità di una maggiore selettività delle prestazioni dell'assicurazione, mediante forme di tutela più personalizzate e indirizzate verso coloro che hanno bisogni reali e maggiori, di un'innovativa visione dei profili gestionali ed organizzativi, che consenta di affiancare alle consolidate forme e strutture dell'assicurazione obbligatoria, concepite secondo un assetto esclusivamente pubblicistico, forme privatistiche sostitutive con caratteristiche di

flessibilità e di adattabilità alle singole fattispecie. Esperienze, queste, già presenti in numerosi Paesi dell'Unione europea.

In merito a quest'ultimo aspetto, con l'abolizione del monopolio INAIL non si vuole porre in discussione l'essenzialità di una presenza pubblica nel settore della tutela sociale contro gli infortuni sul lavoro. Piuttosto si tratta di far emergere un'esigenza di riarticolazione di tale ruolo, in termini di puntuale delimitazione degli ambiti di gestione pubblica diretta e di esaltazione della funzione generale di indirizzo, regolamentazione e controllo.

Uno Stato del benessere, sia pure «rifondato», non potrebbe non proseguire, attraverso la propria componente pubblica, in una insostituibile azione, sia essa diretta o indiretta, volta alla riduzione o all'eliminazione dei grandi rischi cui è esposta la popolazione in caso di indigenza, invalidità, malattia, pensionamento.

Nel contempo occorre puntare alla riduzione dei costi ridondanti, degli sprechi e degli abusi, in particolare recuperando risorse oggi impegnate in modo inefficiente e antieconomico per consentire la tutela di tutti i lavoratori, anche dei più derelitti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10, l'ottavo comma è abrogato;

b) all'articolo 11, primo comma, secondo periodo, le parole: «, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39» sono soppresse;

c) all'articolo 28:

1) al primo comma, le parole: «con le modalità e nei termini di cui agli articoli 44 - così come modificato dal successivo punto 2) - e seguenti» sono soppresse;

2) al quinto comma, le parole: «e versata con le modalità e nei termini di cui all'art. 44, così come modificato dal successivo punto 2)» sono soppresse;

d) all'articolo 148, secondo comma, le parole: «da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro» sono soppresse;

e) all'articolo 157, settimo comma, le parole: «con il concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro» sono soppresse;

f) all'articolo 177, primo comma, lettera *e)*, le parole: «all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro» sono soppresse;

g) gli articoli 16, 18, da 34 a 45, 126, 127, 128, 149, 152 e 154 sono abrogati.

Art. 2.

1. All'articolo 8 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, il comma 3 è abrogato.

