

**Istituto Nazionale per l'Assicurazione
contro gli Infortuni sul Lavoro**

Rapporto Annuale 2007

Relazione del Presidente

Vincenzo Mungari

Roma, luglio 2008

INDICE

Il quadro internazionale ed europeo	3
Gli infortuni in Italia: il confronto 2007-2006	5
Analisi tendenziale di medio periodo: gli anni 2001-2007	7
L'andamento delle malattie professionali nell'ultimo quinquennio	8
Il focus sulla ripetitività degli infortuni nelle aziende	10
Il focus sull'attenzione alle differenze di genere. La Banca Dati al femminile	11
Le prime stime degli infortuni nel 2008	12
Le iniziative istituzionali	13
Testo Unico sulla sicurezza e funzioni dell'INAIL: un'occasione da... riprendere in mano	15
La situazione economica e patrimoniale	18
Il mito del mercato e la privatizzazione dell'INAIL	20



Il rapporto annuale dell'INAIL è l'occasione per fornire un panorama organico sull'andamento degli infortuni, per consentire al Parlamento, al Governo, alle Parti Sociali e a tutti gli operatori del settore di avere gli elementi di conoscenza necessari per la messa a punto delle politiche e delle iniziative di prevenzione e sicurezza.

E prevenire, secondo un principio di trasparenza che ispira l'attività istituzionale, vuol dire innanzitutto conoscere e far conoscere. Il nostro obiettivo di oggi è proprio quello di fornire dati oggettivi sul fenomeno infortunistico, contestualizzati rispetto al panorama dell'occupazione e degli andamenti storici, tenendo conto anche quest'anno:

- dell'opportunità di fornire una visione comparata delle statistiche nazionali, di fonte INAIL, e di quelle europee, elaborate da EUROSTAT;
- delle richieste di approfondimento avanzate dalle Parti Sociali e, specificatamente, dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Istituto;
- della necessità di completezza del quadro (infortuni e malattie professionali);
- dell'esigenza di mettere in luce sia i dati confortanti sia le criticità e i relativi segnali di pericolo;
- dell'indispensabilità di un'analisi tendenziale di medio periodo che, insieme alla visione sintetica di lungo periodo, può darci una visione significativa dell'evoluzione del trend infortunistico.

E inoltre due focus specifici:

- la ripetitività degli infortuni nelle aziende;
- il rilascio di una banca dati al femminile.

Passiamo ad analizzare il trend del 2007 che, pur nella sua oggettiva drammaticità, è caratterizzato da positivi segnali di ulteriore riduzione del fenomeno infortunistico, **pur consapevoli del fatto che dietro i numeri ci sono le persone e che ogni singola morte, ogni lesione all'integrità psicofisica di un lavoratore pesa non poco sulla coscienza sociale.**

Questa considerazione non può peraltro ignorare il messaggio implicito a cui rimandano gli incidenti di Molfetta e, più di recente, di Mineo. Questi infortuni collettivi sono stati certamente anche dei drammi del coraggio della solidarietà spinto fino all'estremo. Ma non si può sottacere che gli stessi eventi dimostrano come i comportamenti individuali siano una componente frequente nel determinismo causale degli infortuni. **Evidentemente c'è ancora molta strada da fare sul piano della informazione/formazione, sui comportamenti attenti al rischio, sulla prevenzione della caduta dei livelli di attenzione.**

Senza trascurare gli altri aspetti delle cause degli infortuni, quelli oggettivi della mancanza di misure di sicurezza, di lavoro irregolare, di ritmi stressanti per i quali occorre proseguire nelle politiche di controlli integrati e mirati, crediamo sia giunto **il momento di ripensare il rapporto tra mondo del lavoro e la B.B.S.: Behaviour Based Safety, la sicurezza basata sui comportamenti.**

Questa scienza, che nei Paesi anglosassoni è applicata da trent'anni, non ha avuto vita facile in Italia per una sorta di pregiudizio: è stata sospettata di mirare a un produttivismo spinto. Prima di "condannare" la BBS, vale la pena di verificare come ha funzionato dove è stata applicata e se riesce a coniugare, come promette, produttività aziendale e salute e sicurezza delle persone sull'ovvia considerazione che "meno incidenti" vuol dire "più lavoratori" presenti con continuità sul posto di lavoro.

La produttività del resto non è una variabile indipendente del lavoro, ma la condizione perché un'azienda stia e resti sul mercato. Questa conciliazione, sicuramente possibile, tra un obiettivo fondamentale del mercato e un valore irrinunciabile della Costituzione contribuirebbe, tra l'altro, a consolidare il passag-

gio da **una concezione della sicurezza “come costo” a una concezione della sicurezza “come investimento” e quindi fattore di competitività per l’impresa.**

Su questo percorso l’INAIL, che nella sua storia ha finanziato in varie forme la prevenzione e la sicurezza sul lavoro, è pronta a ogni sinergico appuntamento, coerentemente con la sua mission che quegli obiettivi e quei valori ha ben scanditi e da molto tempo: **“Non soltanto assicurazione ma un sistema integrato di tutela del lavoratore e per la competitività delle imprese”**. Appunto.

Il 1° maggio di quest’anno il Presidente della Repubblica ha scoperto nel prato antistante la Sede dell’INAIL un monumento dedicato ai Caduti sul Lavoro; abbiamo interpretato questo gesto, che ci fa sentire orgogliosi e onorati, come un rinnovo della fiducia, attraverso il nostro massimo Rappresentante istituzionale, del Sistema Paese nella capacità dell’INAIL d’interpretare in maniera proattiva un aspetto tra i più qualificanti dello stato sociale. Un suggello e, nello stesso tempo, un’accentuazione del nostro impegno e della nostra responsabilità.

Il quadro internazionale ed europeo

“Il lavoro non è una merce e i mercati devono essere al servizio della gente. Quasi novanta anni fa la protezione della vita e della salute dei lavoratori è stata definita come uno dei principali obiettivi nell’atto costitutivo della nostra Organizzazione. Oggi, i rapidi cambiamenti tecnologici e una economia sempre più globalizzata pongono nuove sfide e creano pressioni senza precedenti in tutte le aree del mondo del lavoro. La salute e la sicurezza nel lavoro continuano a far parte integrante dell’Agenda del Lavoro Dignitoso”.

Questa è l’essenza del messaggio di Juan Somavia, Direttore Generale dell’I.L.O. che purtroppo ci ha fornito dati non confortanti sull’andamento del fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali a livello mondiale.

Secondo le statistiche dell’I.L.O., infatti, **ogni giorno circa**

6.000 lavoratori nel mondo muoiono per incidenti e malattie professionali, un dato in continuo aumento. I.L.O. stima, infatti, in **160 milioni i casi di malattie di origine lavorativa e in circa 264 milioni gli incidenti sul lavoro** non mortali che mediamente si manifestano e si verificano ogni anno.

I decessi per incidenti sul lavoro sono stimati pari a quasi 346.000 l'anno. E sappiamo bene che c'è una rilevante quota di lavoro, e quindi di incidenti, che avviene al di fuori di qualsiasi sistema di rilevazione. I dati resi noti dall'I.L.O., pertanto, non rispecchiano per intero la portata del dramma. Tutto ciò rappresenta un costo pari a circa il 4 per cento del Prodotto Interno Lordo mondiale (1.250 miliardi di dollari americani), che è assorbito dai costi diretti e indiretti determinati da incidenti sul lavoro e dalle malattie professionali. Ovviamente approssimato per difetto.

In Europa viene confermata, anche per il 2005 (ultimo anno i cui dati sono stati resi disponibili da Eurostat), la favorevole posizione dell'Italia rispetto alla media europea. Abbiamo già chiarito nel precedente Rapporto Annuale che quello dell'Italia "maglia nera d'Europa" è un luogo comune assolutamente infondato. E lo confermiamo ancora una volta. **Il nostro Paese infatti presenta un indice pari a 2.900 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto sia del valore riscontrato per Euro-Area (3.545), sia per quello della U.E. dei 15 (3.098)**; la graduatoria risultante dalle statistiche armonizzate colloca l'Italia, anche per il 2005, ben al di sotto quindi di Paesi assimilabili al nostro come Spagna, Francia e Germania.

Il dato relativo ai soli casi mortali è purtroppo meno confortante: con un indice nazionale di 2,6 decessi per 100.000 occupati, l'Italia si colloca, sempre per il 2005, al di sopra del dato rilevato per i 15 Stati membri (2,3), ma praticamente in linea con quello registrato nell'Euro-Area (2,5), che comprende Paesi più omogenei al nostro.

Relativamente agli infortuni in complesso, si registra, per l'anno 2005, una lieve crescita degli infortuni in Europa rispetto al 2004 (+0,2%), rimanendo comunque sempre sotto la soglia dei 4 milioni di casi. Confermato, invece, il trend decrescente degli

infortuni mortali che si riducono di 355 unità attestandosi su 4.011 decessi (esclusi, ovviamente, gli infortuni in itinere).

Gli infortuni in Italia: il confronto 2007-2006

Diciamo subito che **il bilancio infortunistico per l'anno 2007 si presenta decisamente migliore rispetto a quello dell'anno precedente**, sia per l'andamento generale del fenomeno, sia soprattutto per gli infortuni mortali.

Al 30 aprile 2008 risultano pervenute all'INAIL 912.615 denunce di infortuni avvenuti nel corso dell'anno 2007; circa 15.500 casi in meno rispetto al 2006, con **una flessione di 1,7 punti percentuali**, superiore al -1,3% che si era registrato nel 2006. In crescita gli infortuni in itinere passati complessivamente dai circa 92.500 casi del 2006 ai 94.500 del 2007 (+2,2%).

Il calo complessivo dell'1,7% assume, comunque, maggiore rilievo se si tiene conto che nel 2007 il numero degli occupati è cresciuto dell'1% (fonte ISTAT); **in termini relativi, il miglioramento reale è dunque del 2,7% circa.**

Per quanto riguarda **gli infortuni mortali**, alla rilevazione del 30 aprile 2008 risultano denunciati all'INAIL 1.170 infortuni con esito mortale, avvenuti nell'anno 2007. Diciamo subito che il dato stimato ci porta a ritenere che **il dato una volta consolidato si attesterà su 1210.**

Rispetto all'anno precedente (1.341 casi denunciati) **si registra un calo complessivo ben superiore ai 100 casi.**

Altro aspetto importante: la sensibile flessione che si va profilando è da ascrivere totalmente agli infortuni mortali avvenuti nell'effettivo esercizio dell'attività lavorativa (da 1.067 a 874), mentre quelli in itinere segnano una crescita di una ventina di casi (da 274 a 296). **E questo rende la diminuzione anche più significativa.**

Quanto **al genere e all'età**, possiamo confermare che la percentuale di donne che subiscono infortuni sul lavoro si mantiene sostanzialmente stabile, anche per il 2007, su valori intorno al 27,5% del totale.

Per entrambi i sessi, quasi **l'80% degli infortuni** si concentra nelle fasce di età centrali (18-34 e 35-49 anni), con una decisa prevalenza **nella classe 35-49 anni, soprattutto per le donne.**

Nei **casi mortali**, invece, si conferma che **la presenza femminile è molto più contenuta** (8% circa dei casi nel 2007) rispetto a quella maschile (92%), in virtù di un prevalente impiego in mansioni e settori di attività generalmente meno rischiosi. La fascia di età più colpita da infortuni mortali è quella compresa tra i 35 e i 49 anni sia per i maschi (39,2% dei casi nel 2007), sia per le femmine (43,3%), seguita dalla classe 18-34 anni (27,5% per gli uomini e 32% per le donne).

Per quanto riguarda la forma contrattuale, sono soltanto due le principali forme di lavoro atipico, **i lavoratori interinali** (o a “sommministrazione di lavoro”) **e i lavoratori parasubordinati** che hanno fatto registrare nell'anno 2007 sensibili incrementi in termini di infortuni (+13,6% e +5,6% rispettivamente rispetto al 2006).

L'analisi territoriale ci dice che **la riduzione degli infortuni** registrata tra il 2006 e il 2007 (-1,7% a livello nazionale) **ha riguardato praticamente tutte le regioni**, a esclusione della Sicilia (+4,1%), del Lazio, della Calabria e della Provincia autonoma di Bolzano, dove si registrano incrementi inferiori al mezzo punto percentuale.

Meglio della media nazionale hanno fatto nell'ordine il **Molise e la Valle d'Aosta (-7,9%), Campania (-6,1%) e Abruzzo (-5,1%).** Oltre il 60% degli infortuni è concentrato nell'industrializzato Nord Italia: nel Nord-Est in particolare, sono stati denunciati nel 2007 quasi 299.000 casi, un terzo del totale nazionale.

Al decremento del 12,8% dei casi mortali registrato nel 2007 a livello nazionale hanno contribuito quasi tutte le regioni. Ampliando l'analisi per ripartizione geografica, si riscontra che, a differenza del complesso degli infortuni, quasi il 50% dei decessi sul lavoro è avvenuto nel 2007 nel Centro, Sud e Isole.

Per quanto riguarda, infine, **il settore di attività**, la diminuzione degli infortuni sul lavoro si profila nel 2007 più accentuata nell'Industria che nei Servizi, cosa che accade anche per i casi

mortali, in presenza di un incremento occupazionale, indicato dall'ISTAT per lo stesso anno, dell'1,1% per l'Industria e dell'1,4% per i Servizi.

Il calo rispetto all'anno precedente è stato particolarmente sensibile **nell'Agricoltura e nell'Industria manifatturiera**. Per quanto riguarda **gli infortuni mortali**, nel 2007 si profila, pur nell'attuale provvisorietà dei dati, **una diminuzione sostenuta in Agricoltura, nell'Industria del Tessile e abbigliamento, della Lavorazione dei minerali non metalliferi, della Sanità**.

Le vittime sul lavoro **diminuiscono anche nelle Costruzioni**, dove peraltro si fa sempre più significativo **il drammatico contributo dei lavoratori stranieri che rappresentano ormai il 30% degli infortuni letali con 73 casi su un totale di 244 nell'ultimo anno**.

Analisi tendenziale di medio periodo: gli anni 2001-2007

L'osservazione dei dati estesa a questo primo scorcio del terzo millennio, conferma il tendenziale andamento decrescente del fenomeno infortunistico, con una contrazione dei casi denunciati tra il 2001 e il 2007 pari complessivamente al 10,8%, con un tasso medio annuo di variazione pari a -1,8%.

Se si tiene conto delle corrispondenti dinamiche occupazionali nello stesso periodo (+ 7,5%), assume maggior significato anche il calo degli infortuni nello stesso periodo misurato in termini relativi. **I casi di infortunio**, passati da 1.023.000 circa del 2001 a 913.000 nel 2007 (oltre 110mila infortunati in meno) **fanno registrare, come già detto, una flessione del 10,8% in valori assoluti; in termini relativi, tale calo sale al 17,1%, segnando un più sostenuto e sostanziale miglioramento del fenomeno infortunistico**.

Nello stesso periodo gli infortuni in itinere sono passati da 58.286 a 94.503 con una crescita del 62,1% dettata, almeno nei primi anni del periodo, dall'entrata in vigore dell'art. 12 del

D.Lgs. 38/2000, che ne aveva regolamentato, ampliandola, l'indennizzabilità e, successivamente, dal recepimento di sentenze della Corte di Cassazione che hanno interpretato in maniera più estensiva la tutela.

Per quanto riguarda gli infortuni mortali, l'andamento storico è tendenzialmente decrescente. **Già a partire dai primi anni sessanta, quando si superarono i 4.500 morti l'anno (erano gli anni del boom economico) si è scesi drasticamente a poco più di 1.500 di inizio millennio.**

Naturalmente in questi 40 anni, in cui le morti sul lavoro si sono ridotte dei due terzi, si sono succedute nel Paese profonde trasformazioni di natura sociale, economica, civile e culturale che hanno determinato, tra l'altro, una crescente attenzione, anche normativa, ai problemi dell'ambiente e della salute, con positive ricadute anche sulla sicurezza nel lavoro. La tendenza al ribasso è proseguita anche negli anni 2000 segnando, dal 2001 al 2007, un'ulteriore flessione di oltre il 20% in valori assoluti e di circa il 30% in termini relativi. Il calo è stato sostenuto e continuo dal 2001 (1.546 casi) fino al 2005 (1.280 casi) per interrompersi a causa di un improvviso quanto imprevisto rialzo nel 2006 (1.341).

Peraltro il dato 2007 (come detto 1.210 casi) indica una forte riduzione degli eventi mortali su livelli sensibilmente inferiori anche rispetto al 2005, anno che aveva fatto registrare il minimo storico con un valore al di sotto, per la prima volta dal dopoguerra, dei 1.300 casi.

Il calo dei morti sul lavoro registrato tra il 2001 e il 2007 risulta inoltre molto sostenuto in tutti e tre i grandi rami di attività economica, sia in termini assoluti che relativi.

L'andamento delle malattie professionali nell'ultimo quinquennio

Un anno fa commentavamo l'andamento nell'ultimo quinquennio delle malattie professionali in Italia, definendolo “**sostanzialmente stabile**”; le denunce pervenute all'INAIL negli anni tra il 2002 e

il 2006, mediamente pari a circa 26 mila casi l'anno, avevano fatto registrare nell'ultimo triennio variazioni prossime allo 0%.

Con 28.500 denunce, quasi 2.000 casi in più rispetto all'anno 2006 (+ 7,0%) il 2007 prende le distanze dall'anno precedente e si impone come punto di rottura nell'osservazione del trend di medio periodo. **È un aumento notevole, improvviso, ma in qualche modo anche comprensibile e giustificabile.** In questi ultimi anni da più parti si segnalava una possibile "sottostima" del fenomeno tecnopatico, invocando un maggiore intervento delle istituzioni, sia in tema di prevenzione che di estensione della tutela assicurativa.

L'INAIL si è impegnato in una campagna di sensibilizzazione e informazione sul fenomeno, rivolgendosi, tra gli altri, alla categoria professionale che più di altre è coinvolta nella filiera patologia-manifestazione-denuncia: i medici generici. Il 6 settembre 2007 abbiamo stipulato con le rappresentanze sindacali di categoria un "Accordo in materia di certificazione redatta a favore degli assicurati INAIL" che riconosce alle certificazioni dei medici di famiglia una "forma di fattiva collaborazione" per il contenuto d'informazioni utili all'istruttoria medico-legale svolta successivamente dai medici dell'Istituto, dando risalto all'attività di raccolta di dati anamnestici lavorativi e patologici.

Pertanto **l'aumento riscontrato nel 2007** delle denunce di malattie professionali può essere ragionevolmente **ricondotto anche a una maggior sensibilizzazione e presa di coscienza** di tutte le figure interessate, lavoratori, datori di lavoro e di chi presta loro la prima consulenza professionale, medici di famiglia e organizzazioni sindacali.

Come già accennato, alla data di rilevazione del 30 aprile 2008, sono pervenute all'INAIL 28.497 denunce di malattie professionali manifestatesi nel 2007, facendo registrare rispetto ai 26.633 casi del 2006, un aumento di 1.864 denunce (+ 7,0%), aumento che raggiunge le 3.277 unità (+13,0%) se paragonato all'anno 2003, quando le denunce erano pari a 25.220.

Una patologia di particolare gravità che merita un approfondimento a parte, anche per i risvolti umani e sociali che la carat-

terizzano, è costituita **dai tumori professionali**. Al riguardo è opportuno rilevare preliminarmente come sia sensazione diffusa che i dati registrati dall'INAIL non rappresentino pienamente le dimensioni del fenomeno. La difficoltà di accertare il nesso causale con sostanze o condizioni lavorative cancerogene, cause scatenanti ancora sconosciute e non considerate, mancata denuncia, fanno pensare agli addetti ai lavori che l'INAIL venga a conoscenza solo di una parte dei casi. Secondo alcune indagini sulla diffusione dei tumori in Italia, il 4-5% dei tumori ha un'origine professionale, cifre che confermerebbero un'evidente sottostima dei casi denunciati all'Istituto.

I tumori si posizionano comunque tra i primi posti nella graduatoria delle malattie professionali denunciate all'INAIL. Complessivamente, tra malattie tabellate e non tabellate, il conteggio dei casi denunciati ha superato i 1.900 casi nel 2005 e 2006, raggiungendo, purtroppo solo per ora (in considerazione delle codifiche ancora da determinare e da un'inevitabile provvisorietà dei dati mortali per l'ultimo anno censito), oltre 1.700 denunce nel 2007. Valori che comunque segnano un trend in crescita rispetto ai circa 1.500 casi del 2003 e 2004.

Quasi la metà dei casi è ancora costituita dalle neoplasie da asbesto, con valori in continua crescita sino al 2007, chiusi, provvisoriamente, con 728 casi contro gli 851 del 2006.

Il focus sulla ripetitività degli infortuni nelle aziende

Nei primi mesi del 2008 è stato effettuato dalla Consulenza Statistico Attuariale dell'INAIL uno studio che riguarda il fenomeno della "ripetitività" degli infortuni sul lavoro nelle aziende dell'Industria e Servizi.

E invero è determinante inquadrare in quale tipo di realtà aziendale e con quale frequenza si sono create le condizioni per l'accadimento di uno o più infortuni, e ciò anche al fine di agevolare la pianificazione da parte delle istituzioni delle strategie di prevenzione e attività ispettive più idonee ed efficaci.

Riferendoci all'anno 2006, comunque rappresentativo dell'intero periodo, risulta che le aziende che non hanno subito alcun infortunio nel corso dell'anno sono la stragrande maggioranza: **ben il 92,4% del totale** (quasi 3,5 milioni di aziende su un totale di oltre 3,7 milioni); per contro quelle che denunciano almeno un infortunio nell'anno ammontano appena al 7,6% del totale (280 mila aziende circa). Di queste, il 5,4% denuncia un solo infortunio nell'anno.

La lettura del fenomeno in termini di numero di eventi infortunistici mette in evidenza, quale aspetto più significativo, come degli 836 mila infortuni denunciati nel 2006 dalle aziende dell'Industria e Servizi, **più della metà, 477 mila infortuni (pari al 57% del totale) si concentrano in sole 18 mila aziende.**

Un dato prezioso per il sistema dei controlli e per indirizzare in maniera più mirata le politiche prevenzionali.

Il focus sull'attenzione alle differenze di genere. La Banca Dati al femminile

La costruzione di una Banca Dati al Femminile informatizzata è nata dall'esigenza di colmare la carenza di informazioni, espressa da più parti, circa la specificità del lavoro femminile e dei suoi rischi, anche con riferimento alla salute della donna. Preannunciata nel 2007, è stata rilasciata sul portale dell'Istituto nella sezione Statistiche.

Oltre alla grande quantità di informazioni provenienti dalla base dati dell'INAIL, la banca dati prevede l'utilizzo di flussi di informazioni provenienti da altri Enti che consentono di **comporre un quadro d'insieme** più completo sul mondo dell'occupazione femminile e di impostare una analisi dettagliata del fenomeno "donna" dal punto di vista sociale e sanitario.

La Banca Dati al femminile è articolata in 2 aree tematiche: "Donna, Lavoro e Società" e "Donna, Rischi e Danni da Lavoro".

Sulla base dei dati ISTAT, su una popolazione di quasi 59 milioni di abitanti in Italia, le donne rappresentano poco più del 51%, circa 30 milioni. La situazione rilevata a livello occupazionale,

invece, è ancora sfavorevole: solo il 40% degli occupati è donna mentre il ramo di attività economica maggiormente rappresentato è quello dei Servizi.

La classe di età maggiormente rappresentata a livello professionale è quella delle quarantenni: tra i 35 e i 44 anni troviamo circa un terzo delle lavoratrici.

Dal punto di vista infortunistico e tecnopatico la situazione per le donne è decisamente meno problematica: **solo un infortunio su quattro è rosa, e la proporzione è la stessa per le malattie professionali.**

Un'ultima nota relativa alle malattie professionali. Per quanto riguarda le malattie tabellate, un terzo delle donne è colpito da malattie cutanee, mentre nel complesso un terzo dei lavoratori sono colpiti da ipoacusia e sordità. Nella distribuzione delle non tabellate, più del 50% delle donne devono fronteggiare malattie dell'apparato muscolo-scheletrico (tendiniti, sindromi del tunnel carpale...), mentre nel totale la quota di tali tecnopatie è inferiore al 40%.

Le prime stime degli infortuni nel 2008

Le prime stime sul consolidamento dei dati mensili indicano un calo complessivo degli infortuni nel primo quadrimestre 2008 che è valutabile, a oggi, nell'ordine dell'1%-1,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, in misura cioè più ridotta rispetto alla variazione annua 2007. Il calo sarebbe determinato principalmente da una diminuzione accentuata del fenomeno nell'Agricoltura che, sempre stando alle stime, dovrebbe subire un calo compreso tra il 3% e il 5%, mentre la flessione dell'Industria e Servizi dovrebbe oscillare intorno al punto percentuale; per i dipendenti dello Stato, invece, prosegue la tendenza alla crescita in atto ormai da alcuni anni. Molto consistente il calo temporaneamente registrato per il settore delle Costruzioni.

La modesta flessione che si prospetta per il 2008, se confermata anche nei successivi restanti mesi dell'anno, **non si può**

ritenere soddisfacente, sia perché segnerebbe un passo indietro rispetto all'anno precedente, sia perché proprio il 2008 rappresenta l'anno di inizio della serie quinquennale che dovrà essere posta sotto osservazione per il perseguimento degli indirizzi strategici stabiliti dalla Comunità Europea. La Direttiva Comunitaria n. 62 del 21 febbraio 2007 prevede, infatti, per i Paesi U.E. una riduzione degli infortuni sul lavoro del 25% nel periodo 2007-2012.

Le iniziative istituzionali

Tracciato il quadro del fenomeno infortunistico e tecnopatico con riferimento al breve, medio e lungo periodo, appare funzionale tracciare una breve panoramica sulle iniziative istituzionali conseguenti.

Le iniziative in materia di **prevenzione** si sono concentrate particolarmente sul potenziamento della rete informativa della prevenzione, mirando all'integrazione del sistema informativo e al rafforzamento graduale del ruolo delle Strutture Territoriali dell'Istituto, coerentemente con il nuovo modello organizzativo approvato definitivamente dal CdA nel dicembre del 2007.

Altro target prioritario - chiaramente definito nel Protocollo d'Intesa stipulato in data 31 ottobre 2007 tra il Ministro della Pubblica Istruzione e il Presidente dell'Istituto - è stato quello del **finanziamento dei progetti di miglioramento dei livelli di sicurezza** e salute sul lavoro e/o l'abbattimento delle barriere architettoniche negli istituti di istruzione secondaria di 1° e 2° grado. Progetti che vedono il coinvolgimento sistematico delle altre Amministrazioni territorialmente competenti in materia e del Personale docente delle scuole. Il coinvolgimento dei professori è sottolineato dallo slogan stesso della relativa campagna informativa "**Dove lavoro io, si progetta il futuro.**"

È continuata ovviamente l'opera d'informazione, formazione e consulenza dell'Istituto per la diffusione della cultura della sicurezza.

Sul piano delle **prestazioni**, le caratteristiche del fenomeno tecnopatico hanno determinato una più mirata attenzione, nell'ultimo triennio, alle malattie professionali attraverso:

- l'evoluzione dei criteri per l'accertamento dell'origine professionale delle malattie denunciate;
- un nuovo flusso per l'istruttoria delle denunce;
- l'istituzione di tavoli di lavoro a livello di Direzioni Regionali per il riesame delle domande non accolte di malattia professionale;
- la finalizzazione del registro nazionale delle malattie causate dal lavoro, in relazione all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie lavorative, anche al tempestivo aggiornamento delle tabelle delle malattie professionali di cui agli art. 3 e 211 del Testo Unico.

Sul fronte del potenziamento della **funzione riabilitativa** il 2007 ha visto ampliare e migliorare l'offerta dell'assistenza protesica da parte dell'Istituto. Nel corso dell'anno, infatti, è stato approvato il nuovo **Regolamento Protesico** teso a rafforzare il processo di presa in carico dell'infortunato con particolare attenzione alle tecnologie che possono facilitare il reinserimento nel campo sociale e lavorativo e all'ampliamento degli "ausili domotici". Siamo intervenuti inoltre su un nuovo piano per lo sviluppo e la valorizzazione del **Centro Protesi di Vigorso di Budrio**, incentrato su quattro punti fermi:

- mantenimento della natura pubblica del centro;
- articolazione territoriale;
- sviluppo delle strategie di attenzione;
- definizione di un nuovo modello organizzativo.

Un'ultima citazione per il Progetto Sport inteso alla costituzione di un supporto, in sinergia con il Comitato Italiano Paralimpico, di un team di atleti competitivi in ambito nazionale e internazionale. Il progetto, che ha l'obiettivo di dare un'ulteriore impulso all'attività di sperimentazione in ambito sportivo, consentirà di realizzare prodotti protesici ad alta tecnologia la cui validità sarà testata e valutata sulla base dei risultati agonistici ottenuti dai citati atleti.

La lotta all'**evasione** e all'**elusione contributiva**, al **lavoro irre-**

golare e al **lavoro nero** è stata sostenuta da un potenziamento della funzione ispettiva attraverso un incremento della dotazione organica di 50 nuovi ispettori già avviati a un articolato progetto formativo. È stato istituito inoltre un Ufficio di Vigilanza Assicurativa presso la Direzione Centrale Rischi, con compiti di business intelligence, gestione dei rapporti con le strutture di primo livello degli altri Enti, predisposizione di piani analitici per un'ottimizzazione delle Risorse impiegate. Parallelamente, per gli aspetti comunicativi, è stata realizzata, in collaborazione con Ministero del Lavoro e INPS, la campagna “**Esci dal Nero**” che si è articolata su una serie di iniziative territoriali che hanno visto il coinvolgimento capillare delle Parti Sociali. Questa campagna seguiva coerentemente quella che aveva aperto l'Anno della Sicurezza 2007 (“**La sicurezza è vita**”), curata dall'INAIL su incarico dello stesso Ministero, lanciata in occasione della seconda Conferenza nazionale della Sicurezza a Bagnoli di Napoli.

Allo scopo di superare le problematiche amministrative/gestionali relative al **contenzioso amministrativo** in tema di classificazione tariffaria è stato innovato il relativo processo che è ora meglio orientato sui principi del **decentramento** e della **responsabilizzazione**; tale nuovo processo dovrebbe portare a una sensibile riduzione dei tempi di definizione anche attraverso l'utilizzo sistematico della tecnologia per la dematerializzazione della documentazione a supporto.

Testo Unico sulla sicurezza e funzioni dell'INAIL: un'occasione da... riprendere in mano

Non è questa la sede per dare giudizi, per di più di carattere generale, su una normativa così complessa come è il Testo Unico sulla sicurezza; anche perché le diverse disposizioni che lo compongono toccano settori diversi anche del diritto dell'impresa.

Premesso che indubbiamente la riforma introduce elementi di razionalizzazione e organicità in un quadro normativo precedentemente troppo disperso, riteniamo di doverci esprimere criticamente su due ordini di problematiche collegate alle funzioni

istituzionali: l'apparato sanzionatorio, così come si configura in diverse norme, non necessariamente di natura penale, e il ruolo dato a INAIL nell'intera strategia della sicurezza.

Quanto all'insieme delle sanzioni che il Testo Unico prevede, ci limitiamo a sottolineare che risulta a volte eccessivo e non sempre coerente con l'esigenza di contemperare le ragioni primarie della sicurezza sul lavoro con i diritti e le esigenze delle imprese, sicché vi è da chiedersi se l'obiettivo sacrosanto che il legislatore si è proposto possa essere raggiunto con gli strumenti che lo stesso legislatore ha finito con l'adottare. Molte volte infatti comportamenti ininfluenti sul piano della sicurezza sono colpiti con la sanzione penale, mentre numerosi sono gli adempimenti formali, come comunicazioni, trasmissioni di documenti, etc., che nulla hanno a che fare con la sicurezza.

Quanto al ruolo dato a INAIL nell'intera strategia della sicurezza che il legislatore ha inteso adottare, molte delle competenze oggi attribuite erano già state riconosciute all'Istituto dalla precedente legislazione: basti pensare alle attività di informazione, consulenza e assistenza oppure alla competenza relativa alle statistiche degli infortuni, che erano state già assegnate a INAIL dal Decreto legislativo 626/1994 (art. 24 e art. 29).

Anche altre scelte legislative ci sembra che rappresentino delle occasioni mancate:

- l'art. 5, nell'istituire il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche di coordinamento della vigilanza, non contempla INAIL tra i soggetti istituzionali che sono chiamati a farne parte, assegnando invece all'Istituto una sola funzione di supporto;
- l'art. 9, comma 4°, conferma la competenza dell'Istituto in tema di prime cure, ma non legittima lo stesso a svolgere altre funzioni riabilitative e sanitarie; e ciò malgrado la contraddittoria lettera del successivo comma 7°, lett. d), che sembra prevedere convenzioni di IPSEMA con INAIL per prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa per i lavoratori marittimi anche al fine di assicurare il loro reinserimento lavorativo, attività, invece, che l'Istituto non può svolgere;
- l'art. 9, comma 4°, lett. d), in cui si prevede che il "Fondo" in favore delle vittime degli incidenti sul lavoro sia finanziato

mediante risorse messe a disposizione dal Ministero del Lavoro, sicché occorre attendere la materiale disponibilità di tali risorse;

- l'art. 11, comma 5°, che assegna a INAIL il compito di finanziare, nell'ambito e nei limiti di quanto messo a disposizione dalla Finanziaria del 2008 (Legge 244/2007, art. 2, comma 533°) progetti di investimento e formazione; finanziamento, quindi, non proveniente dalle risorse INAIL, da utilizzare solo nei limiti e per effetto delle relative risorse da parte del Ministero sopra indicato, e assolutamente diverso da ogni istituzionalizzazione dei finanziamenti INAIL per la prevenzione;
- lo stesso art. 11, comma 1°, lett. c), che non assegna a INAIL il compito di finanziare la formazione e l'informazione nell'ambito scolastico; compito, invece, riservato, nei limiti delle proprie disponibilità, a ciascun Istituto scolastico o universitario;
- l'art. 13, che non prevede INAIL tra i soggetti titolari dell'attività di vigilanza, confermando in tal modo il sistema previgente.

In definitiva, pertanto, il legislatore del Testo Unico non ha arricchito in maniera sostanziale le competenze dell'Istituto, perdendo una rilevante occasione per utilizzare riserve di conoscenza e finanziarie, che sarebbe stato possibile utilizzare in maniera più sostanziale nella invocata prospettiva della prevenzione piuttosto che in quella della repressione. Il Testo Unico poteva essere l'evento più significativo per valorizzare le indicazioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia europea del 22 gennaio 2002, C. 218/2000: la tutela per gli infortuni sul lavoro si realizza nell'ambito di un sistema informato al modello della sicurezza sociale e ai principi di solidarietà. Stranamente tale importante decisione, che rappresenta una netta affermazione della superiorità dei valori di solidarietà sociale rispetto a quelli puramente economici, ponendo su piani diversi le regole dello Stato sociale con quelle della concorrenza, viene spesso dimenticata nel dibattito interno, in cui ciclicamente ritorna la richiesta di sostituire il regime INAIL attuale con quello dell'assicurazione privata. Ciclicamente e superficialmente, perché i fautori della privatizzazione spesso non hanno condotto nessuna approfondita analisi comparativa dei due sistemi.

La situazione economica e patrimoniale

Il quadro generale dell'Istituto al 31/12/2007, dal punto di vista economico e patrimoniale, presenta risultati decisamente positivi, che confermano ulteriormente il rilancio strategico ed operativo dell'INAIL iniziatosi nel luglio 2002 con il commissariamento dell'Istituto, dopo le ben note vicende giudiziarie che avevano fatto temere il collasso degli equilibri economici e finanziari e delle capacità manageriali dell'Ente.

Nell'anno 2007, l'**avanzo economico** è stato pari a **1.592,81 milioni** di euro con un incremento del 100,14% rispetto al 2006 (795,83 milioni); al lordo di straordinarie svalutazioni crediti (516,75 milioni nel 2007 e 1.223,97 milioni di euro nel 2006), il risultato sarebbe stato di 2.109,56 milioni (2.019,79 milioni nel 2006), allineandosi ai consuntivi del 2004 (2.011,14 milioni) e del 2005 (2.149,95 milioni di euro).

Tale situazione è principalmente frutto del perdurante buon andamento dei flussi finanziari di natura corrente che presentano un **saldo positivo** di **2.616,21 milioni**, con un aumento del 17,29% rispetto al 2006 (2.230,49 milioni di euro) ascrivibile alla crescita (+3,71%) delle entrate contributive. A detta dinamica non si contrappone analoga crescita delle spese correnti, che anzi diminuiscono dello 0,72%, comprese quelle istituzionali (-1,12%).

Nel 2007, in linea con le previsioni, il **disavanzo patrimoniale**, che nel 2000 ammontava a ben 9.570,46 milioni di euro, **è stato completamente azzerato**. Dal confronto tra le attività (29.441 milioni) e passività (28.594 milioni di euro) emerge ora un **avanzo patrimoniale di 847 milioni di euro**, a suggello del risanamento dell'INAIL, avvenuto nel ristretto lasso di sette anni.

Mentre nel 2007 gli immobili dell'Istituto ammontano a 6.874 milioni (+4,96% rispetto al 2006), gli investimenti mobiliari scendono a 428 milioni (-36,78%).

Le disponibilità liquide, giacenti presso la Tesoreria Centrale dello Stato e quindi parte organica del sistema di finanza pubblica, ammontavano a 12.334 milioni di euro (+17,41%) al

31/12/2007; si stima che possano giungere a 13.200 milioni di euro circa, al 31/12/2008.

Tale abnorme consistenza, oltre che dal buon andamento della gestione, deriva da imperativi vincoli statali che, imposti dall'obiettivo di restringere il deficit della P.A., hanno necessariamente intaccato l'autonomia finanziaria dell'Istituto, impedendogli di mantenere e rinnovare gli investimenti immobiliari e mobiliari funzionali alla preservazione e, auspicabilmente nel tempo, all'accrescimento del livello di capitalizzazione dell'Istituto a migliore garanzia delle rendite future per infortuni e malattie professionali.

Da ciò è derivata la cartolarizzazione degli immobili, la notevole diminuzione degli investimenti mobiliari e l'impossibilità concreta di effettuare investimenti immobiliari secondo le potenzialità finanziarie dell'Istituto.

Tra i fattori interni che, invece, hanno concorso a migliorare i risultati gestionali dell'INAIL, vanno considerati numerosi provvedimenti di razionalizzazione e semplificazione organizzativa delle strutture operative dell'Ente, che hanno portato al superamento delle preesistenti situazioni di *fading* e ad una più appropriata riconfigurazione degli strumenti di controllo. Con misure in parte determinate dalla legge, ma prevalentemente riconducibili ad una forte azione di ridimensionamento della dirigenza (ben 27 unità, di cui 24 dirigenti di 2° fascia e 3 dirigenti generali), si è attuata una trasformazione che è risultata la più rilevante tra i vari enti previdenziali.

Come accennato, il congelamento delle risorse finanziarie dell'Istituto, attuato nell'ultimo quinquennio nel quadro delle politiche di riduzione del deficit del settore pubblico, ha ridotto gli investimenti redditizi che, secondo il sistema finanziario di capitalizzazione, dovrebbero essere posti a copertura del valore attuale delle rendite.

Si deve infatti considerare che le riserve tecniche iscritte nel consuntivo 2007 ammontano a 19.201 milioni di euro e che, nel 2008, esse subiranno un notevole incremento a seguito della variazione del tasso tecnico dal 4,50% al 2,50%.

Qualora le disponibilità in Tesoreria non fossero considerate un investimento redditizio, la quota parte delle predette riserve già destinata ad investimenti produttivi risulterebbe limitata al 18%.

Nel suo insieme, quindi, la cospicua liquidità dell'Istituto, praticamente infruttifera, non può essere considerata spendibile per effetto del sistema di Tesoreria Unica, il quale prevede che gli Enti e gli Organismi pubblici non possano mantenere disponibilità depositate a qualunque titolo presso le aziende di credito oltre determinati ed esigui limiti prestabiliti.

Nel presupposto che quanto esiste in Tesoreria sia stato già utilizzato per fabbisogni del settore pubblico, qualora si dovesse procedere ad un massiccio impiego di risorse finanziarie, si dovrebbe necessariamente ricorrere al mercato finanziario attraverso l'emissione di appositi titoli di credito.

Nondimeno l'INAIL, tenuto conto della solida situazione economica e finanziaria, potrebbe incrementare di ulteriori 10 milioni di euro le somme finalizzate all'attività prevenzionale, già iscritte nel bilancio di previsione 2008 (pari a 20 milioni di euro, di cui 10 milioni relativi ad iniziative già concretizzate).

Premesso quanto sopra è obiettivo constatare che la virtuosa dinamica economica e finanziaria dell'INAIL registrata in questi ultimi anni (in particolare dal 2002 ad oggi) ha portato, **per la prima volta nella storia dell'Istituto, all'azzeramento di un disavanzo patrimoniale che, nel 2000, già ammontava ad oltre nove miliardi di euro.**

Il mito del mercato e la privatizzazione dell'INAIL

Ciclicamente viene riproposta come soluzione a ogni problema di efficacia dei servizi per la collettività la liberalizzazione del mercato. In materia di assicurazione contro i rischi da lavoro questo vorrebbe dire "privatizzazione" dell'INAIL, peraltro recentemente invocata in sede ANIA.

Ricordato che già la Corte di Giustizia europea, con sua sen-

tenza del 22 gennaio del 2002, ha riconosciuto la legittimità del sistema italiano a carattere solidaristico, pronunciandosi sulla piena compatibilità con la normativa comunitaria a tutela della concorrenza del mercato, vorremmo sottolineare la validità dell'attuale modello proprio nell'ottica dell'efficienza, e cioè dei risultati garantiti dal sistema esistente. L'INAIL infatti esercita da sempre la gestione dell'assicurazione antinfortunistica senza aver mai gravato sul bilancio dello Stato, anzi chiudendo in attivo - ciò che è avvenuto sistematicamente negli ultimi anni - il proprio bilancio. Tanto da consentire l'accantonamento di considerevoli risorse finanziarie che, come abbiamo già visto, attendono soltanto di essere liberate e investite sia per migliorare i livelli di indennitari di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori sia per ridurre, attraverso un appropriato ridimensionamento delle aliquote contributive, il costo del lavoro.

Chi propone di estrapolare la sola funzione assicurativa-risarcitoria dal complesso delle funzioni attribuite all'Istituto (prevenzione, assicurazione, riabilitazione e reinserimento), ribadite ed esaltate anche dal recente Testo Unico della sicurezza n. 81 del 2008, non tiene conto, tra l'altro, che ogni singola funzione istituzionale concorre al risultato complessivo della tutela dei lavoratori; tutela integrata che ne risulterebbe inevitabilmente compromessa. Senza contare che un sistema di mercato che lascia libere le imprese assicurative private di selezionare i rischi nell'ambito dell'universo dei lavoratori interessati finirebbe inevitabilmente per addossare alla mano pubblica il compito di garantire le prestazioni ai lavoratori di aziende che non abbiano assolto l'obbligo assicurativo e ciò in violazione del principio della "automaticità delle prestazioni", pilastro fondamentale della previdenza pubblica assicurativa. In pratica verrebbero scaricati sulla fiscalità generale tutti gli oneri rifiutati dal mercato mediante l'invocato ricorso ad una "bad company".

L'idea che il mercato possa far tutto e farlo sempre e comunque nella maniera migliore è oggetto oggi di un dibattito critico anche in aree tradizionalmente liberiste, che a buon diritto hanno rinverdito la formula: "il mercato quando è possibile, lo Stato se necessario". Perché allora continuare a proporre in maniera aprioristica di sostituire un sistema pubblico, che fun-

ziona, con un sistema che leverebbe certezze sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, rompendo tra l'altro la virtuosa sequenza funzionale tra prevenzione, assicurazione, riabilitazione e reinserimento?

* * *

Sentiamo la necessità di esprimere un vivo apprezzamento alla Dirigenza e al Personale tutto dell'Istituto che, pur tra le difficoltà determinate dall'eccezionale asprezza della congiuntura internazionale e quindi dai vincoli dettati dalle esigenze della nostra Finanza Pubblica, hanno con impegno e professionalità cooperato al rilancio del ruolo dell'INAIL.