

RELAZIONE TECNICA

Il presente decreto legislativo, in attuazione dell'articolo 1, comma 6, della legge 3 agosto 2007, n. 123, interviene sulla normativa introdotta dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, limitandosi a specificare sostanzialmente obblighi cui i datori di lavoro sono già tenuti in base al citato d.lgs. n. 81/2008.

I predetti obblighi di sicurezza, nonché le funzioni e gli adempimenti a carico delle competenti Amministrazioni derivanti dal presente decreto continueranno ad essere adempiuti nei limiti delle risorse proprie già a tali fini destinate, ovvero attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle medesime Amministrazioni, come confermato dalla disposizione finale recante la clausola finanziaria del provvedimento, in base alla quale dall'attuazione dello stesso non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Quanto appena esposto è attinente sia al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 che ad ogni altro Titolo dell'articolato in quanto gli obblighi *ivi* previsti sono già regolamentati dai Titoli da II a XII del d.lgs. n. 81/2008.

Tanto premesso in via generale, con riferimento alle disposizioni che modificano i singoli articoli del decreto legislativo n. 81/2008, si osserva quanto segue.

In relazione alle modifiche all'articolo 6 del d.lgs. n. 81/2008, si evidenzia come esse attribuiscono alla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro due nuovi compiti, senza che essi comportino alcun aggravio per la finanza pubblica. Infatti, è statuito dal d.lgs. n. 81/2008 che ai componenti della commissione consultiva non spetti alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione.

Le disposizioni che intervengono sul successivo articolo 9 del d.lgs. n. 81/2008 prevedono – con riferimento alle modifiche ai commi 4, lettera *d)* e 7, lettera *e)* – l'utilizzo da parte dell'INAIL o dell'IPSEMA delle risorse finanziarie già stanziata e

disponibili per il sostegno ai familiari di vittime di infortuni sul lavoro anche per l'esercizio successivo, nella eventualità che si siano verificate economie nell'esercizio in corso. Le norme hanno lo scopo di ottimizzare la relativa procedura e, soprattutto, di riversare le economie realizzate (si pensi al mancato utilizzo di somme per la riduzione dell'incidenza infortunistica programmata e/o per mancata richiesta da parte di alcuni aventi diritto) sull'esercizio successivo aumentando l'ammontare delle somme a sostegno di famiglie in difficoltà tramite l'utilizzo di stanziamenti già assegnati e specificamente finalizzati.

Inoltre, sempre con riferimento alle modifiche apportate all'articolo 9 del d.lgs. n. 81/2008 (introduzione al comma 4 delle lettere *e*) ed *f*)), si prevede, analogamente a quanto già previsto con riferimento all'IPSEMA ed accogliendo le osservazioni precedentemente rese dalle competenti Commissioni parlamentari (cfr. osservazione di cui alla lettera n), del parere reso il 18 marzo 2008 dalle Commissioni riunite XI e XII della Camera dei Deputati, e osservazione di cui alla lettera k) del parere reso il 20 marzo 2008 dalla Commissione XI del Senato della Repubblica), la conferma anche per l'INAIL delle funzioni in materia di formazione, promozione e divulgazione della cultura della salute e sicurezza del lavoro, nonché di cura e di recupero dei lavoratori infortunati, già previste da precedenti disposizioni normative (art. 12 della legge n. 67/1988; art. 2, comma 6, della legge n. 549/1995; art. 2, comma 130, della legge n. 662/1996). La modifica introdotta, inoltre, armonizza all'assetto delle competenze in materia sanitaria, definito dall'articolo 117 della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il disposto dell'articolo 95 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, che prevede la possibilità per le Regioni di definire con l'INAIL convenzioni per disciplinare la tempestiva erogazione delle cure sanitarie necessarie ed utili, nel rispetto del principio di continuità assistenziale previsto dalla normativa del SSN. Ciò al fine di garantire su tutto il territorio nazionale la gratuità delle prestazioni di assistenza sanitaria e riabilitativa, di cui all'art. 57 della legge n. 833/1978, attraverso la piena integrazione

fra i livelli di tutela a carico del Servizio sanitario e quelli a carico dell'INAIL, nel rispetto della competenza delle Regioni in materia di tutela della salute.

La norma non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica ma anzi, determinando una razionalizzazione delle competenze in materia e una migliore interazione tra i diversi soggetti legittimati ad erogare prestazioni sanitarie, evita dispersione di risorse e duplicazioni di interventi tra sistema assicurativo pubblico e Servizio Sanitario.

La diretta presa in carico dell'invalide del lavoro, in virtù della maggiore specializzazione dell'intervento sanitario, determina una contrazione del periodo di inabilità con corrispondente riduzione della indennità per inabilità assoluta a carico dell'INAIL.

Al riguardo, uno studio effettuato su 5 sedi INAIL del nord, centro e sud su un campione di oltre 4.000 infortuni individuato in riferimento alla tipologia di lesioni (fratture, lussazioni distorsioni e contusione) e della durata dell'indennità di temporanea assoluta superiore a 40 giorni, ha posto a raffronto, per il biennio 2006/2007, i casi trattati con prestazioni di medicina riabilitativa e fisica presso le strutture dell'INAIL rispetto ai casi trattati presso le strutture del SSN.

Dall'analisi effettuata si è rilevata una contrazione della durata media dell'inabilità temporanea al lavoro del 10% pari a 12,14 giorni, con conseguente riduzione dell'importo dell'indennità di temporanea erogata dall'INAIL pari a 532,70 euro per ciascun caso trattato.

In proposito va evidenziato che i casi di infortunio che presentano caratteristiche analoghe al campione, per tipologia delle lesioni e durata della temporanea, potenzialmente trattabili con prestazioni di medicina riabilitativa e fisica da parte dell'Istituto sono risultati nell'anno 2008 pari a 70.000. qualora fossero complessivamente trattati presso le strutture dell'INAIL, che dispone di una rete ambulatoriale capillarmente diffusa sul territorio, si avrebbe un risparmio stimato di euro 37.289.000 in termini di minori oneri per erogazione di indennità di temporanea da parte dell'INAIL.

La diretta gestione da parte dell'INAIL delle prestazioni sanitarie, comprensive delle cure riabilitative e di fisiokinesiterapia, a favore dei propri assicurati determina costi unitari medi inferiori al costo standard previsto dalla vigente normativa per il rimborso delle prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale. Ciò in forza della flessibilità organizzativa dell'Istituto e della specializzazione degli interventi rispetto alla platea degli invalidi del lavoro, con particolare riferimento ai casi di lesioni più gravi e tempi lunghi di guarigione.

A tale riguardo, in merito alle prestazioni di medicina riabilitativa e fisica, un'analisi effettuata dall'INAIL evidenzia che il costo medio di una prestazione erogata dall'INAIL è pari a euro 30,77 a fronte di un costo medio del SSN pari a euro 32,00. Tenuto conto che ciascuno dei 70.000 casi di infortunio, che hanno caratteristiche corrispondenti al campione osservato, necessita mediamente di 15 trattamenti di fisiocinesiterapia e posto che la differenza tra costo unitario medio INAIL e SSN è pari a euro 1,33, è stimabile un ulteriore risparmio di circa euro 1.396.500.

L'articolo 11 individua nell'INAIL il soggetto pubblico che, sempre tramite l'utilizzo di proprie risorse (e non più, come oggi previsto, in base al trasferimento di risorse da parte del Ministero del lavoro) istituzionali e senza che ciò comporti aggravio per le dotazioni finanziarie o di organico, finanzia progetti di investimento e formazione per le piccole e medie imprese, in piena coerenza con il criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera p), della legge n. 123/2007 e per realizzare l'innalzamento delle conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro idoneo a produrre l'abbattimento degli indici infortunistici.

In ordine alle attività riservate all'INAIL va rammentato, infine, come sostenere le attività di promozione della prevenzione negli ambienti di lavoro costituisca una assoluta necessità per l'Italia, anche da un punto di vista strettamente economico. La riduzione degli infortuni sul lavoro – che l'Italia deve realizzare nella misura, richiesta dalla Commissione dell'Unione Europea a tutti gli Stati membri, del 25% entro il 2012 appare ancor più importante in un momento storico difficile dal punto di vista economico, in cui costituisce un imperativo anche dal punto di vista dei

costi sociali del fenomeno, ove si consideri che tali costi (si pensi, ad esempio, agli oneri per recuperare al lavoro gli infortunati) sono stati quantificati (in sede di Rapporto ufficiale INAIL 2007, con riferimento all'anno 2005) in **oltre 45 miliardi di euro, pari al 3,21% del Prodotto Interno Lordo**. Ne deriva che attivazione di competenze già dell'INAIL in tema di diffusione delle conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, formazione e assistenza ai lavoratori infortunati costituisce misura di sicura rilevanza ai fini dell'abbattimento degli indici infortunistici e, di conseguenza, dei costi sociali che a tali indici sono necessariamente correlati.

Alla tradizionale funzione assicurativa dell'INAIL già con precedenti disposizioni è stata aggiunta una ulteriore e più moderna funzione di carattere prevenzionale, che si realizza anche attraverso le forme di attività descritte all'articolo 9 del d.lgs. n. 81/2008, finalizzate a promuovere la piena attuazione della normativa in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro e a sostenere gli investimenti in tal senso effettuati dalle imprese. In ogni caso, analogamente a quanto fatto con il citato d.lgs. n. 38/2000, le misure di sostegno di cui all'articolo 9 saranno considerate nella fase di determinazione annuale dei tassi specifici aziendali e, pertanto, sostenute dalle stesse imprese alle quali gli interventi in questione sono diretti.

Il decreto legislativo prevede una serie di modifiche all'articolo **52**, dedicato alla costituzione di un Fondo per il sostegno ed il finanziamento:

- delle attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza territoriale, ivi compresa la formazione;
- della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori, dei lavoratori stagionali agricoli e dei lavoratori autonomi;
- delle attività degli organismi paritetici.

Il comma 2, nel testo che si propone di modificare, prevede che il Fondo, il cui funzionamento e relativo procedimento amministrativo e contabile di alimentazione sono disciplinati con decreto dei Ministri del

lavoro e della salute, di concerto con il Ministro dell'economia, è finanziato da un contributo delle aziende nel cui ambito non è stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, in misura pari a due ore lavorative annue per lavoratore. Al riguardo, si consideri come, per ragioni legate alla difficoltà di portare ad esecuzione le relative disposizioni, sono state eliminate due fonti di finanziamento del Fondo, sostituite dalla previsione dell'utilizzo dei fondi residui iscritti nel bilancio dell'INAIL per le finalità di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38. Tale previsione, quindi, si riferisce a somme già nella disponibilità dell'Istituto e specificamente finalizzate alla realizzazione di attività prevenzionistiche, coerenti con le finalità istituzionali dell'INAIL, come sopra puntualizzate.

Le modifiche all'articolo **70** non investono le prerogative degli organi di vigilanza, i quali continuano a pianificare e realizzare le proprie attività senza che essa costituisca un nuovo o differente onere, rispetto alla previgente normativa. Eguale conclusione si impone con riferimento alle disposizioni in materia, quali, ad esempio, l'articolo **71**, comma 1, o l'articolo **86** del "testo unico", che puntualizza i termini di attività – per gli organi di vigilanza – già devolute alle strutture regionali o nazionali di cui agli articoli citati.