

## **ATTI DEL CONVEGNO**

CNEL - Aula "Parlamentino"

**Roma, 16 luglio 1999**

# L'Inail e la Sicurezza sul Lavoro: DALLA TUTELA ALLA PREVENZIONE

a cura del CENSIS

---

Il rapporto è stato realizzato da **CARLA COLLICELLI** (Direzione)

e **MASSIMILIANO VALERII** del Censis - Centro Studi Investimenti Sociali.

Contributi al testo sono stati resi, come specificato nell'indice, da **DANNY PIETERS** e da

un gruppo di lavoro coordinato da **DOMENICO DE MASI**.

Gli Atti del Convegno, organizzato in collaborazione con l'INAIL e i CNEL, sono stati curati dal Censis.

# SOMMARIO

	PAG.
<i>PARTE PRIMA</i>	
<b>LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA</b> <i>a cura del Censis</i>	1
<b>1. SICUREZZA E INVALIDITÀ IN UNA SOCIETÀ POST-FORDISTA</b>	1
<b>2. IL FENOMENO DEGLI INFORTUNI E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI IN ITALIA</b>	6
2.1. Le dimensioni del problema	6
2.2. I dati di confronto internazionale	10
2.3. I costi per l'Italia degli infortuni e delle malattie professionali	12
<b>3. LA SICUREZZA SUL LAVORO: RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALI E QUADRO NORMATIVO</b>	27
<b>4. LA CONCERTAZIONE TRA I SOGGETTI SOCIALI, NUOVA SPINTA ALLA PREVENZIONE</b>	30
<b>5. INNOVARE L'IMPEGNO: I PROBLEMI APERTI IN TEMA DI PREVENZIONE E INCLUSIONE SOCIALE DEI DISABILI</b>	32
5.1. Il Polo protesico-riabilitativo di Roma	32
5.2. Il progetto "Handicap e informatica"	33
5.3. Un Osservatorio per la prevenzione	35
5.4. La Banca Dati	35
5.5. La frammentarietà degli interventi	36
 <i>PARTE SECONDA</i>	
<b>LA SICUREZZA IN EUROPA: RISCHI E FORME DI FINANZIAMENTO</b> <i>di Danny Pieters</i>	41
<b>1. LE DIFFERENZE ATTUALI TRA I PAESI DELL'UNIONE EUROPEA</b>	41

<b>2. L'IMPORTANZA DELLA PREVENZIONE</b>	<b>43</b>
<b>3. PROSPETTIVE</b>	<b>45</b>

*PARTE TERZA*

<b>PROGRESSO E SALUTE NEL 2004: I RISULTATI DI UNA INDAGINE PREVISIONALE</b> <i>a cura di Domenico De Masi</i>	<b>51</b>
---	-----------

<b>1. L'IMPATTO AMBIENTALE DELL'ATTIVITÀ PRODUTTIVA</b>	<b>53</b>
<b>2. LA MODIFICAZIONE DEI FATTORI DI CARICO DEL LAVORO</b>	<b>54</b>
2.1. Rischi e nocività per i lavoratori nell'industria	54
2.2. I danni dell'economia terziaria	55
2.3. Le insidie del lavoro domestico	55
<b>3. COMPORTAMENTI E CONSUMI PATOGENI</b>	<b>56</b>
<b>4. I PERCORSI DELL'INNOVAZIONE</b>	<b>57</b>
4.1. La rivoluzione nella diagnosi	57
4.2. La cura e l'intervento	58
4.3. La prevenzione: cambiamenti ed attriti	58
<b>5. I VINCOLI ALL'INNOVAZIONE</b>	<b>59</b>
<b>6. LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA PRODUTTIVO</b>	<b>60</b>
6.1. Mutamento e stabilità del sistema produttivo	60
6.2. L'emersione dell'economia delle reti	60
6.3. Le nuove forme del lavoro	61
6.4. Le difficoltà della cultura industriale	61
<b>7. VIOLAZIONI E CONTROLLI</b>	<b>62</b>
7.1. L'indebolimento del controllo sindacale	62
7.2. La violazione come regola	62
7.3. L'applicazione delle normative e il livello dei controlli	63
<b>8. LA CIRCOLAZIONE DELLE INFORMAZIONI</b>	<b>64</b>
8.1. Il ristagno della e-sanità	64
8.2. Opportunità e vincoli all'uso dei dati	65
8.3. La vischiosità informativa del sistema sanitario	65
<b>9. SISTEMA DELLA RICERCA E SISTEMA DELLA SALUTE</b>	<b>66</b>

10.	<b>ECONOMIA, INNOVAZIONE E SALUTE</b>	67
	10.1. L'impatto economico dell'innovazione	67
	10.2. Stimoli e vincoli economici al processo innovativo	67
11.	<b>PUBBLICO, PRIVATO, PRIVATO SOCIALE: L'EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA ECONOMICA</b>	68
	11.1. L'assetto strutturale	68
	11.2. L'evoluzione nelle fonti di finanziamento	68
12.	<b>DOMANDA E OFFERTA DI WELFARE NEL 2004</b>	69
	12.1. Il ridisegno dell'offerta di welfare	69
	12.2. Le nuove richieste per lo stato sociale	70
13.	<b>LA SANITÀ NEL RIDISEGNO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>	70
14.	<b>IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLA PREVENZIONE</b>	71
	14.1. La guida europea	72
	14.2. L'applicazione delle norme in Italia	73
	14.3. La questione della privacy	73
	14.4. Epidemiologia e prevenzione	74
15.	<b>L'INTERVENTO DELLA MAGISTRATURA</b>	74
	15.1. L'intensità dell'intervento	74
	15.2. Gli strumenti della magistratura	75
	15.3. Ambiti ed effetti dell'azione dei magistrati	75
16.	<b>IL CAMBIAMENTO CULTURALE</b>	75
	16.1. La cultura "sociale" della salute	75
	16.2. Gli atteggiamenti dei lavoratori	76
	16.3. L'evoluzione culturale dei cittadini	76

*PARTE QUARTA*

	<b>INTERVENTI E PROPOSTE: IL CONVEGNO INAIL - CNEL (16 luglio 1999)</b>	79
	<b>DUE LEVE PER LA SICUREZZA: APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA E POLITICA DELLA PREVENZIONE</b>	81
	<i>LUCIANO VIOLANTE</i>	
	<b>MOLECOLARIZZAZIONE DEL LAVORO E CULTURA DELLA RESPONSABILITÀ</b>	85
	<i>GIUSEPPE DE RITA</i>	

<b>IL NUOVO WELFARE DA INDENNIZZO A SERVIZIO</b> <i>GIANNI BILLIA</i>	89
<b>UN OSSERVATORIO STATISTICO SULLA SICUREZZA</b> <i>ALBERTO ZULIANI</i>	93
<b>I RISCHI DEL PROGRESSO E LE CHANCES DELLA SOCIETÀ POSTINDUSTRIALE</b> <i>DOMENICO DE MASI</i>	97
<b>LE NUOVE TECNOLOGIE COME OPPORTUNITÀ PER IL “GOVERNO” DELLA SICUREZZA</b> <i>ELIO CATANIA</i>	101
<b>RICERCA SCIENTIFICA PER COSTRUIRE IL FUTURO</b> <i>SILVIO GARATTINI</i>	105
<b>IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA TUTELA DELLA SALUTE E DELL’AMBIENTE</b> <i>RAFFAELE GUARINIELLO</i>	109
<b>CONTROLLO DELLE FONTI NOCIVE E CERTIFICAZIONE DELL’AMBIENTE</b> <i>GIORGIO NEBBIA</i>	111
<b>IL PROTAGONISMO DELLE PARTI SOCIALI</b> <i>GIANCARLO FONTANELLI</i>	113
<b>ADEGUARE IL QUADRO NORMATIVO AL SISTEMA IMPRENDITORIALE DEL PAESE “REALE”</b> <i>IVANO SPALANZANI</i>	115
<b>LA SOLIDARIETÀ IN UN SETTORE “A RISCHIO”</b> <i>GIANFRANCO SPILLER</i>	117
<b>DIRITTI E RESPONSABILITÀ DELLA PICCOLA IMPRESA</b> <i>BRUNO MENINI</i>	119
<b>COME PERSEGUIRE UNA “AZIONE DI SISTEMA” IN UN PAESE UN PO’ ANARCHICO</b> <i>GIORGIO SANTINI</i>	121
<b>APPENDICE</b>	125
<b>DOCUMENTAZIONE LEGISLATIVA</b>	127
<b>ALLEGATO STATISTICO</b>	133

PARTE PRIMA

# LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA





# LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA

CENSIS

## 1 SICUREZZA E INVALIDITÀ IN UNA SOCIETÀ POST-FORDISTA

Da quando i primi provvedimenti normativi hanno avviato il processo di istituzione e regolazione dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, numerosi cambiamenti sono intervenuti a modificare lo scenario economico e sociale del Paese, ovvero ad innovare il quadro di riferimento sul quale hanno riposato le originarie concezioni della tutela sociale a garanzia dei lavoratori, nonché la legislazione in materia di sicurezza degli ambienti lavorativi e di indennizzo in caso di incidenti invalidanti.

A metà degli anni '50 l'Italia era ancora un Paese sottosviluppato, per diversi aspetti. L'industria mostrava punte avanzate in determinati settori - l'acciaio e l'automobile, ad esempio -, ma rimaneva ancora prevalentemente confinata nelle regioni nord-occidentali e aveva un peso ancora molto relativo, sia rispetto al complesso dell'economia nazionale, sia rispetto al complesso dell'occupazione. L'agricoltura ha costituito ancora per un certo numero di anni il più vasto serbatoio di occupazione, assorbendo il 42,2% della popolazione lavorativa, secondo il censimento del 1951.

Si trattava però di un mondo rurale in cui iniziavano a penetrare notevoli fermenti: i movimenti della popolazione verso i centri urbani maggiori - soprattutto i flussi di braccianti alla ricerca di lavoro per lo più nell'edilizia - davano il senso del principio di uno straordinario processo di trasformazione.

In meno di due decenni l'Italia ha cessato di essere un Paese dalle forti componenti contadine, per acquisire rapidamente la configurazione di una delle nazioni più industrializzate dell'Occidente. In quegli anni del "miracolo economico" si diffondeva nel Paese un livello di prosperità senza precedenti, grazie ad una congiuntura economica favorevole e allo sviluppo della produzione in serie per i mercati di massa.

Fordismo e consumismo di massa sono i due concetti chiave che compendiano gli anni dal '50 al '70. Da una parte la domanda di beni di consumo privati di un ampio, emergente ceto medio; dall'altra la produzione industriale: i due fenomeni si sintetizzano se solo si pensa al fatto che nel 1947 la Candy realizzava una lavatrice al giorno; venti anni dopo, nel 1967, la Candy produceva ormai una lavatrice ogni quindici secondi.

Nell'anno del censimento 1961 gli occupati nell'industria avevano già raggiunto il 38% della popolazione lavoratrice, i lavoratori nel terziario erano il 32%, e l'occupazione nell'agricoltura era scesa invece al 30% della forza lavoro. L'esodo dalle campagne e il boom economico - o meglio, industriale - comportano tut-

tavia, come ovunque, squilibri sociali e scompensi strutturali. Non da ultimi lo sfruttamento della manodopera, il lavoro nero, i ritmi produttivi elevatissimi, le condizioni degli ambienti di lavoro insicure, le debolezze fino ai tardi anni '60 delle organizzazioni sindacali e della tutela dei diritti.

Dalla fine degli anni '60 ad oggi, sempre più si è assistito ad una riorganizzazione spaziale del mondo produttivo e alla formazione di reticoli industriali integrati. Il Nord Est italiano e la dorsale adriatica - la Terza Italia -, così come altre aree industriali in Europa e negli Stati Uniti, hanno dato per prime il segnale del cambiamento, di una trasformazione cioè che traeva forza non solo dai cambiamenti tecnologici, dall'innovazione delle macchine e delle attrezzature, ma anche e soprattutto dai cambiamenti organizzativi.

Entro il processo di trasformazione post-fordista del modello di produzione, lo smagrimento della grande azienda, sia in termini di funzioni che di personale, e la tendenza del complesso produttivo alle minori dimensioni, costituiscono due ulteriori elementi di novità rispetto al passato, che di certo hanno ridotto gli effetti di concentrazione e di massificazione propri della fase taylor-fordista.

Innanzitutto, la crescente variabilità quantitativa della domanda, e l'esigenza di diversificazione qualitativa dell'offerta, unitamente ad una rivendicazione organizzata dei diritti e della qualità del lavoro degli operai, hanno generato un interesse nelle imprese ad intensificare la disponibilità tecnologica. Basti pensare agli enormi investimenti della FIAT immessi nella robotizzazione, volti cioè ad eliminare le operazioni più contestate per mezzo della meccanizzazione e dell'automazione dei processi produttivi.

Tuttavia, il solo impiego di nuove tecnologie, seppure avanzatissime, non esaurisce il quadro della trasformazione. È la concezione stessa della gestione che ha subito un notevole cambiamento, dovendo rispondere ai nuovi stimoli offerti dalla sofisticazione e dalla crescente globalizzazione dei mercati. Si tratta di una vera e propria innovazione della produzione di massa tradizionale in risposta alle variazioni dello stesso modello di consumo di massa.

Da questo punto di vista, un sistema di produzione fondato sulla logica del just in time, verso cui le imprese innovative sono state spinte dalla crisi dei primi anni '90 e in generale dall'insopportabilità - in un contesto di competizione globale - dei costi dovuti alla rigidità di un meccanismo di produzione-consumo che risente del peso di scorte e stoccaggi, sancisce il vero e proprio superamento del taylor-fordismo. Infatti, la modalità alla base della produzione snella (lean production), che ha innovato la produzione di massa classica, risponde ad una logica esattamente contrapposta. Allineare in tempo la produzione agli ordinativi effettivamente pervenuti, diffondendo la nuova organizzazione del processo al livello delle componenti necessarie, dai subfornitori ai reparti, all'amministrazione, ecc., capovolge la logica stessa del flusso produttivo taylor-fordista. La produzione trae ora informazioni non dall'alto, ma dal basso, dall'ultimo anello della catena.

Questo passaggio della storia sociale dell'industria in una fase neo-industriale coinvolge in pieno anche le risorse umane, il lavoratore stesso. Rispetto alla produzione di massa tradizionale, la produzione snella e flessibile richiede un coinvolgimento e la partecipazione attiva dei lavoratori: la coesione sociale diviene elemento fondamentale.

Il lavoro industriale cambia profondamente, pertanto. Innanzitutto esso diviene meno concentrato e massificato - tutto sommato, anche meno faticoso -, dando

luogo di conseguenza ad un cambiamento qualitativo: la crescita degli skill cognitivi e relazionali, in luogo di quelli manuali.

Ma vi è anche un processo di compressione e diffusione al tempo stesso dell'industria: si produce più di prima, ma con molto meno personale. Di più: le nuove strutture e modalità industriali vanno di pari passo anche con la riduzione delle dimensioni aziendali, accorciando così la visibilità sociale non soltanto dell'industria in sé, ma anche della classe operaia stessa.

Nondimeno, la struttura economica dell'Italia e dei Paesi sviluppati è andata ben oltre l'industria. La composizione degli occupati per settori registra un crescente impallidimento non più, come in passato, dell'agricoltura, ma proprio del settore manifatturiero. In base ai dati del censimento decennale dell'ISTAT, la quota di occupati in questo settore, dopo un trentennio di crescita, è calata tra il 1981 e il 1991 da 7,5 milioni di posti a 6,9, mentre la distribuzione nel settore dei servizi ha conosciuto una crescita nell'ultimo decennio da 10,6 a 12,8 milioni di occupati.

D'altra parte viene meno l'uniformità delle modalità di regolazione del sistema lavoristico, e i vincoli rigidi sono sostituiti da una maggiore flessibilità. Nascono, così, nuovi profili professionali, aumentano i modelli di prestazioni articolate e modulari, i lavori part-time, gli impieghi stagionali, gli orari e i calendari anomali, le carriere scomposte, i lavori temporanei, quelli in affitto e quelli in generale atipici. I mestieri e i ruoli "a vita" sono sempre meno frequenti, i percorsi personali sempre più variegati: crescono l'adattabilità individuale - le soluzioni "fai da te" - e la versatilità personale.

Nell'ultimo periodo, fra il 1997 e il '98, il volume di lavoro parasubordinato è cresciuto del 17%. Si contano ormai a marzo 1999 più di un milione e mezzo di collaboratori coordinati e continuativi (erano un milione e 150 mila nel 1998 e 985 mila nel 1997). La precarietà come nuova forma del lavoro si sostanzia, inoltre, nei lavoratori con contratto temporaneo e con un orario di lavoro inferiore alle 18 ore, che sono oltre 340 mila in Italia. Infine, il lavoro interinale ha avviato sul mercato circa 21 mila persone, e il telelavoro ne coinvolge 248 mila. L'economia informale, in ultimo, costituisce un serbatoio di flessibilità inesauribile, e nel caso del sommerso per niente controllabile o regolabile.

Parallelamente, la logica del lavoro pubblico - stabile e sicuro - o del lavoro dipendente nella grande azienda - a tempo pieno, per tutta la vita, contrattualizzato e subordinato - oggi è in via di definitivo smantellamento. L'obsolescenza di molte delle figure classiche dell'industria corrisponde insomma al crescere di figure nuove e intermedie. Questi inediti profili rimangono ancora esclusi dall'uniformazione sociale assicurata dalle leggi e dai contratti.

Le discontinuità rispetto al passato si rivelano nel fatto, dunque, che accanto ai lavori standard - a tempo indeterminato, full-time, in rapporto di subordinazione gerarchica con il datore di lavoro - si sono sempre più diffusi i lavori atipici, e nuove iniezioni di lavoro immigrato. Alla radice di questo processo di dinamizzazione del mercato del lavoro si ritrova la tendenza alla terziarizzazione dell'economia. E ai rivolgimenti delle forme del lavoro corrispondono pure forti cambiamenti nell'assetto produttivo: l'imprenditorialità diffusa al posto della grande concentrazione industriale - messa a dura prova dalla severa stagione delle ristrutturazioni degli anni '80 -, formata di piccoli e micro-frammenti di autonomia produttiva; il localismo economico come motore di sviluppo e di occupazione: fenomeni, questi, che si sintetizzano con la formula della prolife-

rante frammentazione molecolare del sistema italiano di sviluppo: dei soggetti economici, del lavoro e del sistema imprenditoriale.

Quindi, anche i lavoratori di uno stesso settore compongono ormai una schiera niente affatto compatta, e anzi molto eterogenea. Il passaggio al post-fordismo - con il decentramento di porzioni del processo produttivo, la logica dell'outsourcing e il modello del downsizing aziendale - consegna, pertanto, un lascito di pluralizzazione di soggetti e di percorsi lavorativi che i sistemi istituzionali stentano a recepire. In questa fase di implementazione dei cambiamenti sopraggiunti rispetto al passato, incerta e faticosa, tra segnali molteplici e contraddittori, le traiettorie storiche tracciate dall'assetto del mercato del lavoro e dalla compagine degli strumenti di protezione sociale hanno lasciato spazio a significative aporie di sistema.

Di fronte alla riduzione della dipendenza gerarchica e della rigidità organizzativa del lavoro, il sistema sociale di tutela richiede una ricomposizione dei filamenti diversamente intrecciati che, lungo il secolo, si sono ricomposti attorno a quei principi cardine. Di soluzioni, si tratta, collocate ben al di là dei singoli accordi aziendali, tanto più quando l'intero sistema di garanzie edificato nel corso del secolo ha cominciato già a farsi più flessibile e il sistema di welfare si avvia ad una rimodulazione dei suoi elementi e ad un restringimento progressivo del campo di applicazione, conseguente alla contrazione dell'onere pubblico. D'altra parte, nel momento stesso in cui il lavoro dipendente nell'industria ha cessato di rappresentare il segmento in maggiore espansione, viene messo in discussione il sistema di solidarietà sociale intersettoriale e intergenerazionale, nonché i meccanismi di previdenza sociale tradizionali, in un contesto caratterizzato dall'accrescimento del numero dei pensionati - per il prolungamento della vita media -, dal ritardato ingresso nel mondo del lavoro dei giovani, dal disequilibrio crescente insomma tra lavoratori attivi e individui in quiescenza, esasperato per di più dal problema della disoccupazione.

In particolare, i mutamenti profondi che hanno interessato negli ultimi anni l'organizzazione del lavoro e le tecniche produttive, dando luogo ad una crescente diversificazione e articolazione delle situazioni e delle esigenze, richiedono ora nuovi interventi nel campo delle politiche per la tutela della salute dei lavoratori, la sicurezza degli ambienti di lavoro e la prevenzione.

Nonostante il numero complessivo degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali abbia conosciuto un progressivo calo negli ultimi tre decenni, la quantità di eventi lesivi che causano l'invalidità o addirittura la morte della vittima rimane eccessivamente alta in Italia. Nel breve periodo si registra una dinamica duplice e asimmetrica del fenomeno: diminuisce in generale il numero di infortuni (circa 950 mila all'anno), ma aumentano i casi mortali (oltre 1.300). Il nostro Paese si colloca, da questo punto di vista, tra le fila degli Stati del Sud d'Europa: un Sud inteso non solo in senso geografico, ma in termini di ritardo dello sviluppo sociale e civile. L'indice di frequenza degli infortuni italiani è al di sopra della media europea e, più in generale, ampie risacche di lavoro presentano ancora condizioni di rischio inaccettabili. Tali aree si individuano nei settori tradizionalmente più a rischio - l'edilizia, l'industria metalmeccanica - e in quei comparti produttivi in cui l'innovazione tecnologica - funzionale all'introduzione di dispositivi più sicuri per chi vi opera - stenta a penetrare.

Dal punto di vista dell'offerta di salvaguardia della salute e della sicurezza negli

ambienti di lavoro, si presenta pertanto l'esigenza di una riformulazione concettuale delle funzioni stesse di tutela e prevenzione, trasferendo i concetti in un ambito non più prettamente economico, bensì sociale in senso ampio, ovvero in uno spazio teorico e politico in cui gli aspetti di natura quantitativa e finanziaria si riequilibrano con quelli qualitativi e sociali. Si tratta di rimuovere barriere e soglie al recupero e all'integrazione degli infortunati, rispondendo alla complessificazione dei bisogni della platea dei lavoratori assicurati - e di quelli al momento rimasti esclusi dalla copertura assicurativa - con una offerta diversificata rispetto al passato, più adeguata ad esigenze immateriali e relazionali.

Di fronte alla deriva molecolare del tessuto lavorativo italiano, appare indispensabile risistemare e razionalizzare i criteri della tutela e della sicurezza sociale, congegnare cioè punti di coagulo dei mille rivoli che si sono determinati negli ultimi anni di flessibilità. Ciò è possibile rinnovando le proposte delle politiche industriali e degli schemi dell'intervento sociale, dando forma:

- ad una revisione dei modelli di assicurazione e tutela concepiti in passato su scenari socio-economici oggi profondamente mutati;
- ad una maggiore attenzione alle specificità definitesi nell'ultimo periodo a livello produttivo, professionale, sociale, culturale;
- ad una riduzione della frammentarietà delle competenze istituzionali e degli interventi del settore, e al parallelo ricompattamento dei processi di prevenzione e tutela.

Per rispondere alle istanze provenienti dalla nuova società, e per adeguarsi ai nuovi sistemi post-fordisti del lavoro, occorre pertanto una revisione del sistema di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le nuove malattie professionali mediante l'aggiornamento dei cardini concettuali sui quali è stato concepito e in seguito modificato, tenendo presente in particolare che:

- la mutata realtà sociale e produttiva del Paese ha proiettato inedite figure professionali sul mercato del lavoro a cui estendere la tutela assicurativa;
- si è determinato inoltre un cambiamento dei coefficienti di rischiosità delle attività lavorative, che sempre più si trasformano e si diversificano rispetto al tempo in cui sono stati gettati i principi dell'assicurazione;
- occorre non limitare più l'intervento sociale alla semplice monetizzazione del danno alla salute, piuttosto è necessario provvedere all'inclusione e coesione sociale delle vittime degli infortuni sul lavoro.

Tra le leve del cambiamento di sistema meritano di essere sottolineate le seguenti:

- concentrare energie sulle politiche e le iniziative per la prevenzione del fenomeno infortunistico, per il grande valore umano, strategico ed economico che in questa riposa;
- congegnare misure per la reale applicazione della normativa esistente (la legge 626), la quale ha finora conosciuto una attuazione solo marginale, essendo stata imposta "dall'alto", senza specifico riguardo per la disponibilità di mezzi e risorse per un effettivo adempimento;
- dare avvio ad una revisione dei criteri di assicurazione e prevenzione in particolare nell'agricoltura, in cui, alla progressiva riduzione del numero di addetti, si è sostituita però, come fattore di rischiosità, la diffusa meccanizzazione delle attività, omologandosi in sostanza con le condizioni del lavoro industriale;
- riporre un'attenzione diversa per il lavoro domestico, che ha anch'esso acquisito con il tempo un inedito carattere di rischiosità, in seguito alla massiccia

introduzione di apparecchiature e strumenti meccanici;  
- perseguire l'adeguamento del quadro di garanzie offerte alle nuove forme di lavoro e ai nuovi profili professionali, emersi con la crisi del modello del lavoro fordista e dello schema tayloristico di produzione.

## **2 IL FENOMENO DEGLI INFORTUNI E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI IN ITALIA**

### **2.1 Le dimensioni del problema**

I dati di sintesi che misurano l'entità del problema della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro nel nostro Paese compongono un quadro critico e contraddittorio. Ogni anno mediamente il 6% dei lavoratori italiani subisce un incidente sul lavoro. Si tratta di quasi un milione di eventi di diversa natura e gravità, dei quali circa 600 mila con esiti di inabilità superiore a tre giorni, oltre 27 mila determinano una invalidità permanente nella vittima, e più di 1.300 ne causano la morte (tabb. 1 e 4). Ciò equivale a dire che ogni giorno quattro persone perdono la vita per disgrazie legate alla propria attività lavorativa. In particolare, nel primo quadrimestre del 1999 sono morte 298 persone per incidenti sul lavoro, e le denunce di infortuni hanno sfiorato i 300 mila casi. Non va dimenticato che in questa conta si calcolano cifre solo approssimate per difetto, dal momento che gli infortuni nelle aree di lavoro irregolare e sommerso non possono essere censiti dall'INAIL.

Le attività lavorative presentano evidentemente differenti potenziali di rischio infortunistico, dipendenti dalla peculiarità delle attività svolte e dalla tipologia dei macchinari utilizzati (tab. 2). Ancora oggi il comparto che presenta i più elevati livelli di rischio per la sicurezza dei lavoratori è il settore delle costruzioni, dove si registrano 49,73 infortuni ogni milione di ore lavorate. Ciò per due ragioni. Innanzitutto, tale comparto presenta un'ampiezza considerevole per quanto riguarda il numero degli occupati (circa 2 miliardi e 100 milioni di ore lavorate assicurate). In secondo luogo, esso presenta, per la peculiarità delle operazioni che lo caratterizzano, elevati indici di frequenza infortunistica ed una elevata gravità media delle lesioni riportate dai lavoratori. Inoltre, in base ai dati dell'ISTAT, il 37% degli addetti del settore lavora in nero, pertanto beneficia di misure di sicurezza ridotte. Per avere una misura sommaria del rischio corso dagli addetti del settore, basti pensare che delle 62 (fra le circa 330) voci di tariffa INAIL con un indice di gravità superiore a quota 20, una ventina corrisponde appunto al comparto delle costruzioni.

Gli infortuni che in Italia avvengono ogni anno nelle costruzioni sono in generale circa 100 mila, con una leggera flessione negli ultimi tempi: 98.817 nel 1996, scesi agli oltre 94 mila del 1998. Di essi, circa 6.500 provocano nella vittima una inabilità permanente. Infine, degli oltre 1.300 casi di infortunio mortale che avvengono annualmente in Italia, circa 300 si fanno registrare in tale comparto: quasi un caso mortale al giorno.

Se il più elevato numero di casi mortali si registra nelle costruzioni, anche il lavoro in miniera presenta un indice di frequenza infortunistica assai elevato (53,22 infortuni ogni milione di ore lavorate), così come il comparto della

lavorazione del legno (con un indice pari a 48,93). Sono i settori dell'energia, e specialmente quello dei servizi, i comparti in cui gli incidenti sono relativamente più rari, con indici pari a 16,03 e 9,04 rispettivamente.

Osservando il trend di lungo periodo, tuttavia, appare evidente la riduzione del rischio professionale in Italia e del numero complessivo di infortuni con esiti invalidanti o mortali, soprattutto in seguito all'introduzione, nel 1965, del Testo Unico normativo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. In particolare, il rischio infortunistico registrato nel settore dell'industria e del terziario, dopo il massimo storico toccato negli anni '60, si è ridotto ad un terzo (tab. 3).

Il dato va considerato, peraltro, con attenzione. Se, infatti, è indubitabile un miglioramento generalizzato delle condizioni di lavoro e della sicurezza dei posti di lavoro, e l'adozione in ambito nazionale ed europeo di misure specifiche che hanno portato la tutela dei lavoratori a livelli relativamente elevati, il decremento degli indici di infortunio è addebitabile anche all'effetto espansivo del settore dei servizi – a rischio più contenuto – sul totale dello stock occupazionale.

Il numero degli italiani che perdono la vita o subiscono lesioni causa di inabilità temporanee o permanenti sul posto di lavoro, che sia cantiere o fabbrica, rimane d'altra parte ancora drammaticamente alto, stando alla lettura dei dati raccolti dall'INAIL. Nel nostro Paese il numero complessivo degli incidenti ha dunque subito un progressivo calo negli anni, ma non decrescono invece nel medio periodo i casi di infortunio più gravi. In particolare, negli ultimi anni il tasso di mortalità negli ambienti di lavoro si è innalzato sensibilmente, dal momento che si sono registrati 1.322 morti nel 1994, saliti a 1.375 nell'anno seguente (+4%), per segnare una flessione nel '96 (-4%), per poi aumentare di nuovo nel successivo 1997 (+3,2%), ed infine decrescere leggermente nel 1998, anno in cui l'INAIL ha registrato 1.343 casi mortali (l'1,4% in meno rispetto all'anno precedente) su 962.143 incidenti. In ultimo, il confronto dei dati riferiti ai primi quattro mesi del 1999 con quelli del primo quadrimestre 1998 indica un ulteriore calo: da 314 decessi si è scesi a 298 casi mortali (tab. 4).

Il lieve calo dell'incidenza di mortalità sul lavoro registrato nell'ultimo anno va comunque messo in relazione alla diminuzione di ore lavorate – e dunque di probabilità di rimanere vittima di un infortunio – conseguente al rallentamento occupazionale e dell'attività produttiva nei settori tradizionalmente più a rischio: edilizia e metalmeccanica, aree nelle quali gli incidenti invalidanti annui sono nell'ordine dei 100 mila casi per ciascuna.

La mappa regionale degli indici di frequenza degli infortuni sul lavoro registrati in Italia dal 1990 conferma la diminuzione complessiva degli eventi infortunistici, e attesta una quota di incidenti nel settore agricolo assai più elevata in termini relativi che nell'industria, sebbene in valore assoluto il numero dei casi sia di gran lunga inferiore – in ragione di un numero di addetti del settore ampiamente minoritario (tab. 5).

Oltre a ciò, la radiografia regionale descrive la diffusione del fenomeno trasversalmente all'intero territorio nazionale (fig. 1). In particolare, nel settore dell'industria si vede una concentrazione maggiore dei fattori di rischio in Umbria (36,02 infortuni per milione di ore lavorate), Basilicata (32,03), Emilia Romagna (31,00) e Friuli-Venezia Giulia (30,32). Indici più bassi si riscontrano nel Lazio (10,50 incidenti per milione di ore lavorate), in Campania (16,52) e

in Sicilia (16,66). Nel settore dell'agricoltura vi è una maggiore eterogeneità territoriale: le regioni più a rischio sono l'Umbria (87,14 infortuni per milione di ore lavorate), la Toscana (77,77) e le Marche (75,54), mentre quelle con frequenza più bassa sono concentrate nella circoscrizione meridionale: Sicilia (14,27), Calabria (19,39), Campania (22,13) e Puglia (23,42).

FIGURA 1 - INDICI DI FREQUENZA DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO IN ITALIA.



Fonte: elaborazione Censis su dati INAIL.



È difficile stabilire se tale mappa degli indici di frequenza degli eventi infortunistici - basata sul numero di casi indennizzati dall'INAIL per regione nel 1996 - riproduca con fedeltà la reale configurazione territoriale del fenomeno, o se invece debbano essere messi in conto fattori di distorsione relativi alla effettiva puntualità delle denunce, soprattutto nelle aree a maggiore concentrazione di lavoro sommerso e irregolare.

Passando a considerare le modalità di accadimento dell'infortunio (tab. 6), si rileva come le macchine rappresentino l'8% degli agenti materiali responsabili degli incidenti sul lavoro nel complesso dei settori di attività. Al contrario, sono i comportamenti errati e le manovre non corrette con i mezzi e gli attrezzi utilizzati, nonché le scarse misure di precauzione adottate in presenza di sostanze pericolose e dei materiali con cui si viene a contatto, a costituire nella maggioranza dei casi le ragioni degli infortuni (rispettivamente, oltre il 26% degli agenti materiali i primi, e il 24,6% i secondi).

Tra i fattori generatori di rischio, alle inadempienze da parte delle aziende rispetto alla normativa vigente in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro va sommata, pertanto, la disattenzione dei lavoratori che sottovalutano i rischi, la perdita di concentrazione e di attenzione alle circostanze e alle macchine pericolose in quei lavoratori sottoposti ad elevati ritmi di lavoro, e la tendenza ad evitare dispositivi di protezione allo scopo di manovrare più agevolmente ed aumentare così la produttività.

I dati riferiti al 1997 evidenziano che l'INAIL ha indennizzato con rendita circa 4 mila nuovi casi di malattia professionale nel settore dell'industria, nonché circa 25 mila casi di infortunio (8.500 dei quali sono infortuni in itinere, ossia quelli che accadono al lavoratore lungo il tragitto dal posto di lavoro a casa, alla mensa, ecc.) (tab. 7). Le cifre sono in ogni caso in diminuzione, se confrontate con i dati degli anni precedenti. In alcuni casi la riduzione è notevole. Ad esempio, nel settore dell'agricoltura si passa dai 20 mila casi di nuove rendite del 1990 per infortuni e malattie professionali ai 6.456 del 1997, sebbene tali dati acquistino significatività, come già specificato, nel momento in cui si tiene conto al tempo stesso del numero di addetti occupati nel settore.

Il fenomeno infortunistico è un fatto complesso, interagente con diversi elementi della realtà economica e sociale del Paese. L'elemento rischio è infatti sensibile all'andamento della situazione economica, crescendo in corrispondenza di una congiuntura favorevole, e decrescendo nei periodi di congiuntura negativa e di crisi. Tale correlazione è esemplificata nelle dinamiche degli incidenti negli ultimi cinquant'anni. In ogni periodo di crisi è possibile verificare una parallela flessione dell'indice di frequenza degli infortuni: nel 1957 con la crisi di Suez, nel '64 con la cosiddetta "congiuntura", nel 1970 con l'"autunno caldo", nel '73-'74 con la crisi petrolifera.

Ogni fase espansiva dell'economia, al contrario, ha comportato una riduzione della flessione, se non proprio una correzione dell'indice verso l'alto. Nei periodi di crisi, infatti, le aziende danno luogo ad un consistente ricorso all'innovazione tecnologica per rimanere competitive nel mercato, con l'effetto conseguente di ridurre la consistenza del rischio. Un portato della modernità come l'innovazione tecnologica influenza, quindi, i fattori di rischio e la sicurezza del lavoro, dal momento che le macchine di nuova concezione e la riorganizzazione razionale dei processi produttivi riducono i rischi. Invece, nei periodi espansivi, in cui aumentano i ritmi di lavoro, cresce con essi la frequenza degli incidenti.

## 2.2 I dati di confronto internazionale.

Raffrontando la situazione italiana con quella dei Paesi del resto d'Europa, emerge come il nostro Paese detenga due primati nient'affatto lusinghieri, seppure in compagnia di altre nazioni: il tasso di frequenza degli infortuni e quello di mortalità sul lavoro sono più elevati della media.

I dati statistici più recenti sugli infortuni in ambiente di lavoro a livello europeo si riferiscono al 1994. In termini assoluti, l'Eurostat stima, su un corpo complessivo di 131,9 milioni di addetti, che il numero di incidenti che hanno causato più di 3 giorni di astensione dal lavoro siano complessivamente nell'Unione Europea quasi 5 milioni. 4.084 infortuni hanno causato la morte della vittima, cifra che sale a 6.423 se si comprendono anche gli incidenti relativi alla circolazione e i decessi di natura strettamente medica occorsi sul posto di lavoro (tab. 13).

In Europa, come in Italia, il settore maggiormente a rischio è quello delle costruzioni, con 9.014 infortuni per 100 mila lavoratori: circa il doppio della media. Elevati sono anche gli indici di frequenza del settore metallurgico e della lavorazione dei metalli (8.650), l'industria agricola ed alimentare (7.360), l'industria della ceramica e dei materiali da costruzione (6.518), infine l'agricoltura (6.496) e i trasporti (6.139). Per quanto concerne gli incidenti mortali, la frequenza (compresi gli incidenti della circolazione e quelli relativi a cause mediche occorsi durante il lavoro) è più alta di nuovo nel settore delle costruzioni (14,7 ogni 100 mila lavoratori), nell'agricoltura (14) e nei trasporti (13,7).

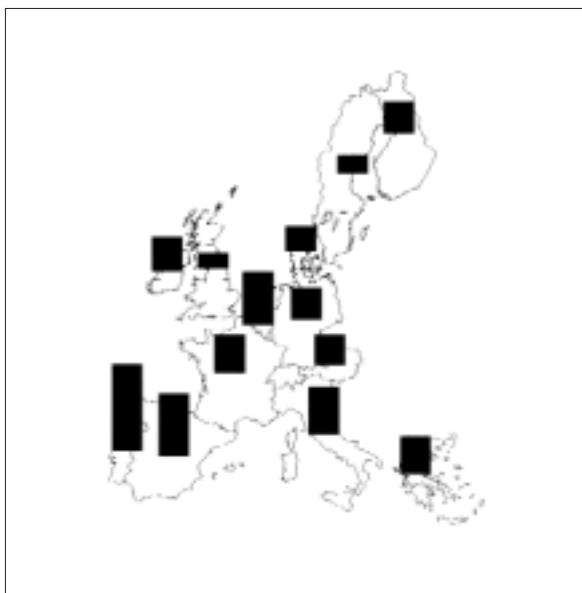
La frequenza media degli incidenti nei Paesi dell'Unione Europea è di 4.539 casi per 100 mila addetti, e di 3,9 infortuni mortali per 100 mila lavoratori, esclusi gli incidenti della circolazione e gli accadimenti di origine strettamente medica occorsi durante il lavoro (tab. 14). Come è possibile constatare, la frequenza degli infortuni mortali oscilla tra 2 e 10 ogni 100 mila lavoratori, in riflesso grosso modo della distribuzione geopolitica dei Paesi, dal Nord al Sud dell'Europa (fig. 2). Il numero di incidenti letali più elevato si registra in Portogallo (9,7) e Spagna (7), quello più basso nel Regno Unito (1,7), in Svezia (2,1) e Danimarca (2,8). L'Italia si colloca a metà tra questi estremi, riportando un indice pari a 5,3 casi ogni 100 mila addetti, più elevato rispetto alla media europea (3,9). Ciò nondimeno, se si considerano i valori in termini assoluti, con 709 casi nel 1994 l'Italia è seconda solo alla Germania (910 casi).

Procedendo ad una segmentazione demografica dei dati, risulta che sono gli uomini i maggiori esposti ai rischi di infortunio sul lavoro: tre volte più delle donne, dieci volte di più per quanto riguarda gli incidenti mortali (tab. 15). I dati del 1994 registrano 5.960 incidenti per 100 mila lavoratori tra gli uomini e 8,2 decessi, a fronte rispettivamente di 1.936 e 0,8 casi per le donne. Questi dati sono evidentemente legati alla tipologia della professione e al settore di attività in cui tradizionalmente gli uomini sono occupati, sottoposti a livelli di rischio per la salute maggiori e a livelli di sicurezza minori rispetto alle donne.

Con riferimento all'età, la frequenza degli incidenti diminuisce con l'aumentare degli anni: 5.802 incidenti ogni 100 mila lavoratori si registrano tra i giovani con meno di 26 anni, 4.374 casi tra i lavoratori con una età compresa tra i 26 e i 45 anni, e 3.952 per i 46-65enni. Ciò può essere spiegato con il fatto che l'età più avanzata rappresenta un elemento positivo in termini di rischio di infortuni, in quanto essa porta con sé l'esperienza, la vigilanza e l'attenzione per quei

comportamenti preventivi che fanno scendere il livello di insicurezza e di rischio. In più, generalmente un lavoratore in età più matura occupa ruoli e posti di lavoro meno esposti ai rischi. I giovani, al contrario, sono spesso inesperti, mal preparati e privi di una formazione adeguata.

FIGURA 2 - INDICE DI FREQUENZA DEGLI INFORTUNI MORTALI SUL LAVORO  
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA.



Inversamente, la frequenza di eventi mortali aumenta con l'età: 3,8 casi ogni 100 mila lavoratori tra i giovani con meno di 26 anni, 4,7 per i lavoratori con 26-45 anni, e 8,3 per quelli della fascia 46-65 anni. Quest'ultimo dato può spiegarsi con il fatto che con l'aumentare dell'età è più probabile che si verifichino complicazioni nelle condizioni generali di salute in corrispondenza dell'infortunio, o ancora di più con il fatto che i settori di attività più rischiosi contano tra i propri addetti persone con età più elevata: il 47% dei lavoratori nell'agricoltura ha più di 45 anni, così come gli ultraquarantacinquenni rappresentano dal 28% al 31% dei lavoratori nelle altre branche di attività a rischio elevato di incidenti mortali (costruzioni, trasporti, ecc.).

Infine, per quanto riguarda le parti del corpo lesionate, si può constatare come quasi un terzo degli incidenti sul lavoro comporti la compromissione delle mani, e in particolare delle dita delle vittime, mentre il 27% circa degli incidenti letali siano conseguenti a lesioni riportate su tutto il corpo o localizzate alla testa e al tronco.

### 2.3 *I costi per l'Italia degli infortuni e delle malattie professionali.*

I costi degli infortuni connessi al lavoro e delle malattie professionali appaiono ingenti negli Stati dell'Unione Europea, oscillando tra lo 0,4% e il 4% del prodotto nazionale lordo (tab. 16). Va sottolineato, tuttavia, che allo stato attuale le differenze dei metodi di stima adottati nei vari Paesi, con riguardo ai sistemi di calcolo, alle fonti utilizzate e alle componenti di costo prese in considerazione, impediscono un raffronto rigoroso tra le diverse condizioni. Pertanto, tali dati vanno considerati come indicazioni solo approssimative dei costi effettivamente sostenuti dai diversi Paesi.

L'attenzione rivolta alla rilevazione precisa delle cause e delle modalità di accadimento degli infortuni è una preoccupazione avvertita negli ultimi tempi anche, a livello istituzionale, dall'Unione Europea<sup>1</sup>. Una banca dati con informazioni omogenee e confrontabili permette infatti di individuare con maggiore esattezza il fenomeno infortunistico e di studiare misure cautelative e iniziative di prevenzione per limitare sempre di più il numero di eventi, nonché consente di indirizzare risorse verso le soluzioni più efficaci tra quelle individuate.

Si tratta, a ben vedere, solo di un tassello che compone il quadro complessivo del rinnovato interesse sviluppatosi di recente tra i Paesi membri per l'impatto economico della sicurezza e della salute sul lavoro, e per la formulazione di politiche sempre più mirate per la tutela nel mondo del lavoro. Nondimeno, la valutazione di misure preventive e l'introduzione di nuove norme, o l'adeguamento di quelle esistenti, sono divenute pratiche oggetto di una attenzione crescente per i policy maker a livello internazionale.

In Italia, l'INAIL gestisce oggi quasi 4 milioni di polizze assicurative di aziende, per un totale di circa 16 milioni di lavoratori ripartiti nei vari settori produttivi, ed un monte salari annuo di oltre 370 mila miliardi di lire. Sono poco meno di un milione i lavoratori infortunati o tecnopatici assistiti dall'ente ogni anno, molti dei quali subiscono una diminuzione permanente della capacità lavorativa superiore al 10% ed hanno diritto ad una rendita vitalizia.

L'ammontare dei premi e contributi assicurativi raccolti dall'INAIL - e poi ridistribuiti sotto forma di prestazioni agli infortunati, tecnopatici e superstiti - corrisponde a oltre 10.000 miliardi l'anno.

Se però si intende valutare l'impatto economico complessivo della sicurezza e della salute sul lavoro, ossia quanto effettivamente costi all'"azienda Italia" il settore del rischio professionale nel suo complesso, comprendendo in tale stima anche gli oneri indiretti e le spese collegate, si giunge ad una cifra molto superiore. Infatti, per valutare correttamente i costi di malattia legati al lavoro non è sufficiente calcolare i costi finanziari complessivi dell'assicurazione sociale per infortuni e malattie professionali, ma si rende necessaria anche una stima dei costi economici e sociali meno evidenti sostenuti dalle aziende e dalla collettività.

Il costo cumulativo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è stato stimato dall'INAIL in 55.000 miliardi di lire all'anno (tav. 1). Questa cifra

<sup>1</sup> Per una analisi dettagliata, si veda il rapporto dell'*EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK*, IMPATTO ECONOMICO DELLA SICUREZZA E DELLA SALUTE SUL LAVORO NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, 1998.

comprende ogni onere connesso all'esistenza del rischio professionale: le spese di prevenzione, gli oneri indiretti a carico delle aziende, gli oneri residui a carico delle vittime, i costi per la collettività, e naturalmente la spesa assicurativa per indennizzi e cure. Le voci di spesa non contabilizzate in maniera ordinaria dalle aziende, né dalle istituzioni, ma imputabili a carico dell'evento infortunistico, comprendono ad esempio una serie di diseconomie non facilmente quantificabili: la perdita di tempo-lavoro di chi offre soccorso alla vittima, l'eventuale riparazione delle macchine che hanno subito un danno, lo shock subito dal resto del personale, i ritardi nei tempi di consegna del prodotto, le penali aggiuntive, le spese legali, e così via. Le stime in Europa valutano tali costi indiretti per l'azienda mediamente in 2 volte e mezzo il costo assicurativo.

Anche questa analisi rende esplicito il valore della prevenzione come strumento di controllo e di riduzione dei costi, in quanto il vantaggio economico che ne deriva - per non parlare di quello umano e sociale - è quasi sempre superiore all'impegno finanziario sostenuto per le iniziative preventive stesse.

Tabella 1

***Infortuni sul lavoro denunciati all'INAIL e indennizzati entro l'anno successivo nei settori Agricoltura, Industria e Terziario, anni 1898-1997***

	ADDETTI	CASI DENUNCIATI	CASI INDENNIZZATI			
			Inabilità temporanea	Inabilità permanente	Morte	Totale
1898	160.772	(1)	12.019	390	145	12.554
1908	480.988	(1)	81.990	3.222	373	85.585
1918	685.160	100.702	73.311	7.451	413	81.175
1928	(1)	320.740	197.768	26.797	2.086	226.651
1938	(1)	648.359	420.940	38.993	3.063	462.996
1948	12.201.000	520.607	365.448	30.545	2.880	398.873
1958	10.944.000	1.205.342	832.459	47.504	2.550	882.513
1968	10.242.000	1.518.920	1.179.408	50.582	2.419	1.232.409
1978	9.327.000	1.199.397	953.074	38.605	1.903	993.582
1988	13.412.000	1.093.421	838.506	39.141	1.384	879.031
1997	14.415.182 (2)	948.190	588.127	27.689	1.236	617.052

(1) L'assicurazione infortunistica in campo agricolo è sorta nel 1919, e le prime statistiche sull'occupazione agricola datano dalla fine degli anni Quaranta.

(2) Nel solo settore Industria e Terziario.

Fonte: elaborazione Censis su dati INAIL

Tabella 2

**Indici di frequenza degli infortuni sul lavoro per settore di attività**  
(numero di infortuni per milione di ore lavorate)

	TOTALE	CASI MORTALI
Agricoltura	38,80	0,07
Industria e Terziario	22,51	0,03
Alimenti	38,38	0,05
Chimica	29,33	0,03
Costruzioni	49,73	0,13
Energia	16,03	0,05
Legno	48,93	0,03
Metalli	40,51	0,03
Miniere	53,22	0,08
Tessile	17,41	0,02
Trasporti	37,11	0,11
Servizi	9,04	0,01

Fonte: INAIL, 1998

Tabella 3

**Andamento temporale degli indici di frequenza dei casi mortali nei settori**  
**Agricoltura, Industria e Terziario, anni 1898-1997**

	INDUSTRIA E TERZIARIO		AGRICOLTURA	
	per 1.000 addetti	per 1.000 casi indennizzati	per 1.000 addetti	per 1.000 casi indennizzati
1898	0,90	11,55	(1)	(1)
1908	0,78	4,36	(1)	(1)
1918	0,60	5,09	(1)	(1)
1928	0,62	4,61	(1)	33,48
1938	0,51	4,11	(1)	16,71
1948	0,58	4,74	0,13	28,83
1958	0,45	2,04	0,10	8,83
1968	0,29	1,47	0,15	4,45
1978	0,21	1,29	0,20	6,08
1988	0,09	1,51	0,19	1,77
1997 (2)	0,07	1,93	0,12	1,90

(1) L'assicurazione infortunistica in campo agricolo è sorta nel 1919, e le prime statistiche sull'occupazione agricola datano dalla fine degli anni Quaranta.

(2) Stime.

Fonte: INAIL

Tabella 4

**Casi di infortuni sul lavoro (1) per settore di attività, anni 1994-1997**  
(v.a., variaz. % e val. %)

	CASI DENUNCIATI			% SUL TOTALE	CASI MORTALI	
	v.a.	Variaz. %			v.a.	Variaz. %
<b>Industria e Terziario</b>						
1994	888.767	-	86,6	1.142	-	
1995	874.491	-1,6	87,9	1.204	5,4	
1996	873.350	-0,1	88,5	1.127	-6,4	
1997	844.313	-3,3	89,0	1.179	4,6	
1998	865.494	2,5	89,9	1.190	0,9	
<i>Gennaio-aprile 1998</i>	271.584	-	90,3	282	-	
<i>Gennaio-aprile 1999</i>	272.931	0,5	91,1	271	-3,9	
<b>Agricoltura</b>						
1994	137.538	-	13,4	180	-	
1995	120.499	-12,4	12,1	170	-5,6	
1996	113.409	-5,9	11,5	193	13,5	
1997	103.877	-8,4	11,0	183	-5,2	
1998	96.649	-7,0	10,1	153	-16,4	
<i>Gennaio-aprile 1998</i>	29.168	-	9,7	32	-	
<i>Gennaio-aprile 1999</i>	26.643	-8,7	8,9	27	-15,6	
<b>Complesso</b>						
1994	1.026.368	-	100,0	1.322	-	
1995	995.031	-3,1	100,0	1.375	4,0	
1996	986.759	-0,8	100,0	1.320	-4,0	
1997	948.190	-3,9	100,0	1.362	3,2	
1998	962.143	1,5	100,0	1.343	-1,4	
<i>Gennaio-aprile 1998</i>	300.752	-	100,0	314	-	
<i>Gennaio-aprile 1999</i>	299.574	-0,4	100,0	298	-5,1	

(1) Compresi gli infortuni causa di assenza dal lavoro non superiore a 3 giorni (per i quali non c'è l'obbligo della denuncia da parte del datore di lavoro), ed esclusi gli infortuni dei dipendenti dello Stato.

Fonte: elaborazione Censis su dati INAIL

Tabella 5

**Indici di frequenza degli infortuni sul lavoro per regione, anni 1990-1996**  
(numero di infortuni per milione di ore lavorate)

	INDUSTRIA			AGRICOLTURA		
	1990	1993	1996	1990	1993	1996
Valle d'Aosta	43,08	34,25	24,11	66,65	65,24	37,00
Piemonte	26,18	21,26	19,96	52,01	45,76	50,43
Lombardia	26,59	21,22	18,79	57,39	58,97	44,84
Trentino-Alto Adige	38,78	32,44	26,53	61,53	73,71	42,40
Veneto	37,57	32,62	29,62	56,60	52,90	46,46
Friuli-Venezia Giulia	42,25	32,62	30,32	73,19	53,22	41,06
Liguria	43,71	35,72	29,27	63,38	65,16	31,23
Emilia Romagna	40,46	34,99	31,00	82,05	80,66	57,42
Toscana	39,69	34,60	26,48	120,07	118,70	77,77
Umbria	54,77	43,20	36,02	223,68	143,49	87,14
Marche	41,26	35,06	29,50	147,38	112,91	75,54
Lazio	17,38	16,36	10,50	59,24	60,78	31,71
Abruzzo	40,76	38,18	29,39	129,02	106,85	56,99
Molise	38,41	36,67	27,00	107,02	68,91	60,50
Campania	31,65	24,99	16,52	47,31	35,58	22,13
Puglia	37,93	37,63	28,62	31,86	30,44	23,42
Basilicata	35,99	35,33	32,03	44,60	58,23	45,76
Calabria	33,38	29,09	19,28	38,08	40,15	19,39
Sicilia	27,31	22,96	16,66	24,46	18,59	14,27
Sardegna	39,36	31,89	23,60	51,37	44,80	28,51
<b>ITALIA</b>	<b>32,36</b>	<b>27,36</b>	<b>22,51</b>	<b>61,48</b>	<b>54,56</b>	<b>38,49</b>

Fonte: elaborazione ISPESL su dati INAIL



Tabella 6

***I principali agenti materiali (1) degli infortuni***

	COMPOSIZIONE %
<i>Materiali, sostanze, ecc.</i>	24,6
- Materiali solidi	18,1
- Scorie, schegge	3,6
<i>Ambiente di lavoro</i>	21,4
- Sup. lavoro e transito	10,6
- Scale e passerelle	4,8
<i>Mezzi di sollevamento e trasporto</i>	13,5
- Trasporto terrestre	9,6
- Macchine di sollevam. e stoccaggio	3,5
<i>Utensili, attrezzi, ecc.</i>	13,2
- Utensili	5,2
- Attrezzi	5,0
<i>Parti di...</i>	12,7
- Parti meccaniche	8,4
	8,1
<i>Macchine</i>	
- Macchine utensili	4,7
- Macchine operatrici	2,9
	4,7
<i>Recipienti</i>	
- Contenitori	4,4
<i>Persone, animali, ecc.</i>	1,8

(1) Elementi che, venendo a contatto con la vittima dell'infortunio, provocano il danno.

Fonte: INAIL, 1998

Tabella 7

**Rendite INAIL ad inabili per infortuni e malattie professionali costituite al 31.12.1997 (1)**

	1990	1995	1996	1997	Totale al 31.12.1997
<i>Industria</i>	54.138	33.555	30.499	29.473	2.505.989
di cui:					
- Infortuni	38.484	27.151	25.717	24.996	1.977.373
- Malattie professionali	14.147	5.816	4.267	3.996	351.487
- Silicosi e asbestosi	1.507	588	515	481	177.129
<i>Agricoltura</i>	20.079	7.344	6.667	6.456	842.473
di cui:					
- Infortuni	-	7.124	6.431	6.225	-
- Malattie professionali	-	220	239	225	-

(1) Escluse le rendite relative al "rischio di guerra" e la gestione Medici Radiologi.

Fonte: elaborazioni Censis su dati INAIL

Tabella 8

**Rendite INAIL a superstiti per infortuni e malattie professionali costituite al 31.12.1997 (1)**

	1990	1995	1996	1997	Totale al 31.12.1997
<i>Industria</i>	5.273	3.790	3.934	3.903	348.590
di cui:					
- Infortuni	2.825	1.885	2.104	2.026	257.848
- Malattie professionali	607	584	625	653	14.215
- Silicosi e asbestosi	1.841	1.321	1.205	1.224	76.527
<i>Agricoltura</i>	937	352	459	354	65.633
di cui:					
- Infortuni	-	305	295	295	-
- Malattie professionali	-	52	48	38	-

(1) Escluse le rendite relative al "rischio di guerra" e la gestione Medici Radiologi.

Fonte: elaborazioni Censis su dati INAIL

Tabella 9

**Rendite INAIL ad inabili per infortuni e malattie professionali costituite nel 1997 per regione**

	INDUSTRIA				AGRICOLTURA		
	Infortuni	Malattie profess.	Silicosi e asbestosi	Totale	Infortuni	Malattie profess.	Totale
Valle d'Aosta	53	14	1	68	24	-	24
Piemonte	1.692	234	45	1.971	486	1	487
Lombardia	3.651	387	64	4.102	424	4	428
Trentino-Alto A.	475	31	6	512	191	-	191
Veneto	2.086	258	20	2.364	374	4	378
Friuli-Venezia G.	682	113	56	851	91	2	93
Liguria	972	239	62	1.273	115	-	115
Emilia Romagna	2.691	351	25	3.067	731	25	756
Toscana	2.364	464	43	2.871	472	23	495
Umbria	970	263	3	1.236	305	37	342
Marche	1.188	273	6	1.467	467	83	550
Lazio	1.333	320	41	1.694	294	4	298
Abruzzo	680	235	17	932	283	15	298
Molise	102	10	-	112	108	-	108
Campania	1.575	116	19	1.710	480	3	483
Puglia	1.614	389	17	2.020	492	5	497
Basilicata	233	13	4	250	108	1	109
Calabria	535	30	7	572	205	-	205
Sicilia	1.328	144	26	1.498	357	11	368
Sardegna	560	117	19	696	195	7	202
<b>ITALIA</b>	<b>24.784</b>	<b>4.001</b>	<b>481</b>	<b>29.266</b>	<b>6.202</b>	<b>225</b>	<b>6.427</b>

Fonte: elaborazioni Censis su dati INAIL

Tabella 10

**Rendite INAIL ad inabili per infortuni e malattie professionali nel settore Industria in vigore al 31.121997 per classe di età attuale e sesso (v.a. e val.%)**

	Maschi		Femmine		Complesso	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
< 20 anni	566	0,07	48	0,07	614	0,07
20-24 anni	4.593	0,57	595	0,85	5.188	0,59
25-29 anni	13.902	1,73	1.738	2,48	15.640	1,79
30-34 anni	25.108	3,13	2.618	3,74	27.726	3,18
35-39 anni	32.880	4,10	3.019	4,32	35.899	4,11
40-44 anni	43.160	5,38	3.987	5,70	47.147	5,40
45-49 anni	61.634	7,68	5.637	8,06	67.271	7,71
50-54 anni	86.150	10,73	7.715	11,03	93.865	10,76
55-59 anni	108.681	13,54	9.712	13,88	118.393	13,57
60-64 anni	120.927	15,07	9.935	14,20	130.862	15,00
65-69 anni	114.791	14,30	8.718	12,46	123.509	14,15
70-74 anni	92.409	11,51	7.499	10,72	99.908	11,45
75-79 anni	54.393	6,84	4.946	7,07	59.885	6,86
80 e oltre	42.971	5,35	3.796	5,42	46.767	5,36
<b>Totale</b>	<b>802.711</b>	<b>100,00</b>	<b>69.963</b>	<b>100,00</b>	<b>872.674</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INAIL

Tabella 11

**Rendite INAIL ad inabili per infortuni e malattie professionali nel settore Agricoltura in vigore al 31.121997 per classe di età attuale e sesso (v.a. e val.%)**

	Maschi		Femmine		Complesso	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
< 20 anni	35	0,02	3	-	38	0,01
20-24 anni	504	0,29	81	0,09	585	0,22
25-29 anni	1.640	0,94	274	0,31	1.914	0,73
30-34 anni	3.257	1,86	620	0,70	3.877	1,47
35-39 anni	4.331	2,48	968	1,09	5.299	2,01
40-44 anni	5.195	2,97	1.708	1,92	6.903	2,62
45-49 anni	7.336	4,20	2.900	3,26	10.236	3,88
50-54 anni	9.947	5,69	4.654	5,23	14.601	5,54
55-59 anni	15.404	8,81	7.670	8,63	23.074	8,75
60-64 anni	22.806	13,05	11.430	12,85	34.236	12,98
65-69 anni	27.934	15,99	13.616	15,31	41.550	15,76
70-74 anni	28.760	16,46	14.357	16,14	43.117	16,35
75-79 anni	20.098	11,50	12.265	13,79	32.363	12,27
80 e oltre	27.510	15,74	18.388	20,68	45.898	17,4
<b>Totale</b>	<b>174.757</b>	<b>100,00</b>	<b>88.934</b>	<b>100,00</b>	<b>263.691</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INAIL

Tabella 12

**Rendite INAIL ad inabili per infortuni e malattie professionali in vigore al 31.12.1997 per classe di grado di inabilità attuale**

Classe di grado percentuale di inabilità attuale	Industria	Agricoltura
Fino a 20	97.834	3.986
21-30	65.937	2.227
31-40	34.186	1.273
41-50	21.061	709
51-60	13.719	384
61-70	9.025	216
71-80	6.629	96
81-90	3.054	31
91-100	3.270	24
<b>Complesso</b>	<b>254.715</b>	<b>8.946</b>
<b>Grado medio</b>	<b>30,50</b>	<b>26,71</b>

Fonte: elaborazioni Censis su dati INAIL

Tabella 13

**Incidenti sul lavoro nell'Unione Europea per settore di attività - anno 1994**

	INCIDENTI (1)				INCIDENTI MORTALI(2)		
	ADDETTI in migliaia	Numero stimato	Numero per 100.000 addetti		Numero	Numero per 100.000 addetti	
			1994	1993		1994	1993
Industria manifatturiera (3)	30.147	1.515.556	5.071	5.001	1.330	4,6	5,0
Costruzioni	10.249	858.129	9.014	9.463	1.457	14,7	15,9
Commercio e riparazioni	19.549	487.656	2.552	2.494	519	2,8	3,3
Hotel e ristoranti	4.650	179.489	4.121	3.969	82	1,9	2,3
Attività finanziarie e servizi alle imprese	14.270	225.828	1.638	1.496	298	2,2	2,2
Trasporti e comunicazioni	7.003	421.133	6.139	-	917	13,7	-
Agricoltura	5.613	348.309	6.496	-	770	14,0	-
Altri e non precisati	40.376	881.966			1.050		
<b>TOTALE</b>	<b>131.856</b>	<b>4.918.066</b>			<b>6.423</b>		
- di cui: totale incidenti mortali esclusi gli incidenti della circolazione e gli accadimenti di natura strettamente medica					<b>4.084</b>		

(1) Incidenti sul lavoro che comportano più di 3 giorni di inabilità.

(2) Compresi gli incidenti della circolazione e gli accadimenti di natura strettamente medica occorsi durante il lavoro.

(3) Numero e frequenza degli incidenti esclusi Austria e Portogallo.

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat, 1998

Tabella 14

**Incidenti sul lavoro nei Paesi dell'Unione Europea - anno 1994**

	INCIDENTI (1)				INCIDENTI MORTALI(2)		
	ADDETTI (in migliaia)	Num. di incid. dichiarati	Tasso di dichiaraz. medio	Numero stimato di incidenti	Numero per 100.000 addetti	Numero	Numero per 100.000 addetti
Austria	2.695	137.294	100	137.294	5.259	103	3,4
Belgio	1.1884	80.062	100	80.062	4.415	94	6,0
Danimarca	1.610	23.174	56,4	41.114	2.653	44	2,8
Finlandia	1.157	42.349	100	42.349	3.914	42	3,6
Francia	11.086	578.465	100	578.465	5.515	427	4,3
Germania	24.438	1.409.070	100	1.409.070	5.583	910	3,7
Grecia	1.140	18.920	-	45.048	3.702	52	4,3
Irlanda	850	3.079	46,3	6.643	852	44	3,9
Italia	13.949	629.962	-	650.782	4.641	709	5,3
Lussemburgo	116	8.034	100	8.034	7.269	8	-
Paesi Bassi (3)	3.698	25.468	-	153.380	4.287	14	-
Portogallo	2.138	170.114	100	170.114	7.361	194	9,7
Regno Unito	16.800	105.896	40,9	258.936	1.915	224	1,7
Spagna	7.400	425.903	100	425.903	6.166	489	7,0
Svezia	2.518	17.266	-	28.906	1.123	59	2,1
Eur 15	91.480	3.675.056	91,1	4.036.100	4.539	3.413	3,9

(1) Incidenti sul lavoro che comportano più di 3 giorni di inabilità.

(2) Esclusi gli incidenti della circolazione e gli accadimenti di natura strettamente medica occorsi durante il lavoro.

(3) Copertura parziale ed esclusivamente decessi immediatamente successivi all'incidente.

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat, 1998

Tabella 15

**Incidenti sul lavoro nell'Unione Europea per sesso, età e parti del corpo lesionate - anno 1994**

	INCIDENTI (1)			INCIDENTI MORTALI(2)		
	Numero stimato	Composizione %	Numero per 100.000 addetti	Numero	Composizione %	Numero per 100.000 addetti
<i>Sesso</i>						
Maschi	3.845.114	78,2	5.960	5.549	86,4	8,2
Femmine	903.196	18,4	1.936	400	6,2	0,8
Non precisato	169.756	3,5		474	7,4	
<i>Età</i>						
Meno di 26 anni	1.109.327	22,6	5.802	678	10,6	3,8
26 - 45 anni	2.537.326	51,6	4.374	2.639	41,1	4,7
46 - 65 anni	1.202.320	24,4	3.952	2.416	37,6	8,3
Più di 65 anni	27.797	0,6	3.307	195	3,0	17,6
Non precisato	41.296	0,8		495	7,7	
<i>Parti lesionate</i>						
Intero corpo	138.104	2,8		1.923	29,9	
Testa, collo (3)	848.836	17,3		1.809	28,2	
Tronco	345.133	7,0		954	14,9	
Arti superiori	2.077.833	42,2				
- di cui mani e dita	1.567.474	31,9				
Arti inferiori	1.366.178	27,8				
Non precisato	141.982	2,9		1.737	27,0	
<b>TOTALE</b>	<b>4.918.066</b>	<b>100,0</b>	<b>4.539</b>	<b>6.423</b>	<b>100,0</b>	<b>6,1</b>

(1) Incidenti sul lavoro che comportano più di 3 giorni di inabilità.

(2) Compresi gli incidenti della circolazione e gli accadimenti di natura strettamente medica occorsi durante il lavoro.

(3) Compresa colonna vertebrale.

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat, 1998



Tabella 16

**Stima dei costi per infortuni e malattie professionali nei Paesi dell'Unione Europea**  
(val. in miliardi di Ecu (1) e % del Pnl)

	Miliardi in Ecu	% del PNL
Austria	2,6	1,4
Belgio	3,6	2,3
Danimarca	3,0	2,7
Finlandia	3,1	3,8
Francia	7,0	0,6
Germania	45,0	-
Grecia	-	-
Irlanda	0,2	0,4
Italia	28,0	3,2
Lussemburgo	0,3	2,5
Paesi Bassi	7,5	2,6
Portogallo	0,3	0,4
Regno Unito (2)	58,1	1,1
Spagna	-	3,0
Svezia	7,2	4,0

(1) Tassi di cambio del 1995.

(2) Nel Regno Unito viene tenuto conto anche del costo delle sofferenze fisiche e morali conseguenti agli infortuni sul lavoro, stimato in 22,4 miliardi di ECU.

Fonte: elaborazione Censis su dati European Agency for Safety and Health at Work

Tav. 1

**Il costo economico annuo degli infortuni sul lavoro in Italia**

Giornate lavorative perse per inabilità temporanea (circa 700.000 infortuni)	16 milioni
Indennità INAIL per inabilità temporanea al lavoro (esclusi INPS e SSN)	900 miliardi di lire
Rendite costituite	8.300 miliardi di lire
Rendite vitalizie per nuovi infortuni	200 miliardi di lire
Stima complessiva dei costi (compresi i costi indiretti per le aziende)	55.000 miliardi di lire

Fonte: elaborazione Censis su dati e stime INAIL e ANMIL, 1999.

Tabella 17

**La gestione INAIL dell'ultimo biennio (dati consuntivi - anni 1997-98)**  
(val. in miliardi di lire)

	1997	1998
Entrate accertate	16.083	17.822
Spese impegnate	14.951	16.471
Premi Industria	11.428	11.776
Contributi Agricoltura	925	738
Premi Medici	39	43
Spese per prestazioni istituz.	9.517	9.404
Posizioni assicurative (n.)	3.038.297	3.104.088
Infortuni (n.)	933.151	964.212
Rendite erogate (n.)	1.279.246	1.266.443

Fonte: INAIL

Tabella 18

**Risultati economici dell'INAIL, previsioni anni 2000-2003**  
(val. in miliardi di lire)

	2000	2001	2002
A) Entrate	15.000	15.400	15.800
di cui:			
- Contributive	13.700	14.000	14.300
- Altre entrate	1.300	1.400	1.500
B) Spese correnti	13.700	13.550	13.400
di cui:			
- Istituzionali	10.250	10.150	10.050
- Altre entrate	3.450	3.400	3.350
Risultato finanziario corrente (A-B)	1.300	1.850	2.400
C) Poste di natura economica rettificative			
- Entrate	130	130	130
- Spese	- 964	- 1.003	- 1.100
Risultato economico (A-B-C)	466	977	1.430
Risultato nel triennio			2.873

Fonte: INAIL

### 3 LA SICUREZZA SUL LAVORO: RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALI E QUADRO NORMATIVO

Le problematiche connesse alla salute e alla sicurezza dei lavoratori sono intesute strettamente con lo sviluppo in senso ampio di un Paese e, per ciò stesso, non risentono unicamente degli impulsi sopraggiunti con lo sviluppo economico e industriale in senso specifico. Infatti, all'accelerazione del motore economico, ovunque si è accompagnata parallelamente la nascita e il progressivo rafforzamento di un sistema di protezione sociale volto a garantire alla collettività condizioni di equilibrio civile e di equità sociale.

Nel tempo, quote sempre più consistenti di forza lavoro provenienti dall'agricoltura andavano a guarnire i settori industriali nascenti, dal metalmeccanico al chimico, al tessile. All'incremento di attività del settore industriale corrispondeva il forte aggravamento del fenomeno infortunistico, destando le preoccupazioni delle nascenti organizzazioni sindacali dei lavoratori. Le condizioni di lavoro iniziali erano infatti prive quasi del tutto di elementi di sicurezza e rappresentavano pertanto potenziali fonti di infortuni e malattie.

Se in Italia il processo di industrializzazione ha determinato un innalzamento dei fattori del rischio professionale ed ha ampliato la dimensione del problema infortunistico, d'altra parte si è venuto a consolidare negli anni un sistema di tutela e di assicurazione di idonee condizioni civili e sociali per ogni lavoratore che fosse garante inizialmente dell'indennizzo degli infortuni, progredendo in seguito sempre più verso forme di riabilitazione e di prevenzione.

L'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è stata introdotta nel sistema legislativo italiano da cento anni, con la legge 17 marzo 1898 n. 80. Fu la risposta fornita nella seconda metà del XIX secolo ad un fenomeno di industrializzazione sempre più sostenuto, che alimentava rischi crescenti negli ambienti di lavoro, dando così l'avvio nel nostro Paese ad un sistema di sicurezza sociale basato sui cardini della solidarietà, dell'obbligatorietà della tutela e dell'intervento economico pubblico di sostegno.

La legge del 1898, sebbene tutelasse solo poche categorie di lavoratori e riconoscesse un indennizzo degli infortuni solo parziale, istituiva però, come detto, il principio dell'obbligatorietà dell'assicurazione ed estendeva la copertura assicurativa anche agli eventi in cui la responsabilità diretta dell'incidente ricadeva sul lavoratore. In realtà, al di là dei limiti della normativa, era il segnale della nascita di una attenzione specifica da parte delle istituzioni per il governo del sociale, e della riconfigurazione in tal senso del ruolo stesso dell'intervento pubblico.

Il forte impulso conosciuto in seguito dalla legislazione sociale, durante la prima metà del Novecento, portò quindi alla costituzione, nel 1933, dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro. Successivamente, la normativa passava a comprendere la costituzione automatica del rapporto assicurativo, nonché l'automaticità delle prestazioni, l'erogazione dei servizi sanitari necessari, l'estensione delle rendite anche alle malattie professionali.

Innovazioni legislative significative e importanti sono state introdotte in seguito con il DPR 30 giugno 1965 n. 1124, il Testo Unico sull'assicurazione degli infortuni che, modificato in parte dalla normativa successiva, è quello attualmente ancora in vigore. La normativa ha esteso la tutela agli artigiani e ad altri

soggetti del lavoro autonomo, slegando il principio della tutela pubblica dal vincolo formale della subordinazione. Sul piano delle prestazioni, poi, sono state previste quote integrative delle rendite calcolate in base alla composizione della famiglia del lavoratore infortunato o tecnopatico.

Dopo più di trent'anni il testo normativo risente oggi di una certa inadeguatezza rispetto ai cambiamenti intervenuti nel frattempo nell'organizzazione del lavoro, nelle tecniche di produzione e, più in generale, all'interno del corpo sociale nel suo insieme. Rispetto ad una domanda di tutela espressa dalla collettività lavorativa che si è fatta via via più sofisticata ed esigente, è emersa infatti la necessità di una revisione delle formule di assicurazione e tutela, nonché dei servizi erogati, in modo che si rendano più confacenti ai paradigmi sociali delineatisi nel corso degli anni più recenti.

Nel 1994, con il decreto legislativo n. 626, il legislatore è di nuovo intervenuto sul piano normativo in materia di salute dei lavoratori, sicurezza dei luoghi di lavoro e modalità di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. La legge assume come presupposto che gli eventi infortunistici e le patologie professionali siano conseguenti alle scelte tecnologiche ed organizzative assunte in seno all'azienda dal titolare, e che i comportamenti e gli errori umani - che sono spesso causa degli incidenti - siano il frutto di una sottovalutazione dei rischi e di una non adeguata formazione degli addetti in tal senso. Pertanto la legge prevede che le imprese adottino una organizzazione sistematica delle funzioni di protezione della salute e della sicurezza sul lavoro, che provvedano all'identificazione e alla valutazione dei rischi, nonché dispongano misure idonee per la pianificazione di iniziative di prevenzione e di sorveglianza sanitaria. Ciò implica il costante adeguamento delle strutture, delle tecnologie e dell'organizzazione alle esigenze di miglioramento delle condizioni di vita e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

In particolare, la legge prevede anche il coinvolgimento dei lavoratori mediante una formazione adeguata e l'informazione corrente sui rischi, obiettivi da ottenere per mezzo di una rappresentanza specifica con compiti di informazione e consultazione.

Tuttavia, la legge 626, che stabilisce diritti e doveri in tema di sicurezza negli ambienti di lavoro sia da parte dei titolari che dei dipendenti, rimane ancora sostanzialmente inapplicata, nonostante siano in essa previsti anche l'arresto (da due a sei mesi a seconda dell'infrazione) e ammende pecuniarie (da uno a otto milioni) nei casi di inadempienza. Ciò avviene perché i datori di lavoro, da una parte, considerano l'attuazione della legge un costo aggiuntivo e perché i lavoratori, dall'altra, non sempre sono a conoscenza dei propri diritti in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Va rilevato, in aggiunta, che soprattutto le piccole e medie imprese non dispongono spesso delle risorse finanziarie né del personale necessari per una corretta applicazione della normativa.

Così, al di là delle circostanze più eclatanti di aziende in cui non vengono rispettate le più elementari misure di prevenzione, e di risacche di occupazione e microcontesti produttivi in cui le condizioni di lavoro costituiscono esse stesse già una grave compromissione della sicurezza, la situazione in generale comporta l'impossibilità di esercitare seri e sistematici controlli a causa di difficoltà organizzative e per la carenza di organico a tali mansioni preposte.

In questo quadro, a complicare ulteriormente la situazione si aggiunge il lavoro sommerso, che sfugge totalmente, oltre che al rispetto rigoroso dei diritti di

ogni lavoratore in materia di tutela della salute e della sicurezza, anche al monitoraggio dell'INAIL. La quota del sommerso in Italia rappresenta oltre un quinto del lavoro, con una incidenza stimata sul PIL del 27%. Secondo le stime della Commissione europea, l'economia sommersa pesa nel resto d'Europa tra il 7% e il 16% del PIL. Il lavoro nero, prevalentemente addensato nel settore edilizio e agricolo, si traduce spesso in forme di sfruttamento della manodopera, anche minorile ed extracomunitaria, che non di rado danno luogo ad infortuni e malattie professionali non riconosciuti. Infine, il fenomeno del sommerso, secondo una stima cautelativa, genererebbe una evasione INAIL pari a circa 2 mila miliardi all'anno.

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, siglato nel dicembre 1998 dal Governo e dalle parti sociali, interviene anche sui problemi tratteggiati, mirando tra le altre cose alla convergenza dell'impegno comune sul rafforzamento della concertazione istituzionale finalizzata alla promozione dell'occupazione e della capacità produttiva, anche attraverso un intervento sulla contribuzione sociale - con l'eliminazione di oneri impropri, ulteriori misure di decontribuzione, nonché il recupero dell'evasione e la riduzione del costo del lavoro. In particolare, con il Patto sociale le parti si sono impegnate "alla luce della legge n. 626/94... in primo luogo a rivedere i premi pagati dalle imprese all'INAIL anche riconsiderandone gli aspetti settoriali e gestionali".

Più precisamente, per avviare un processo di revisione dell'attuale sistema di assicurazione dei lavoratori, che tenga conto correttamente delle innovazioni intervenute nel Paese a livello socioeconomico e politico, il Patto per il lavoro ha previsto prima di tutto:

- la revisione delle tariffe, in modo da ridurre il costo del lavoro attraverso la riduzione degli oneri assicurativi;
- la lotta al sommerso e l'emersione delle aree di rischio occulte.

In effetti, l'aggiornamento delle tariffe dei premi assicurativi si rende indispensabile dal momento che va rivisto il rapporto tra rischiosità e onere assicurativo, per adeguarlo al mutato contesto del lavoro e dei fattori di rischio propri delle diverse attività produttive.

Altrettanto importante appare il perfezionamento della correlazione esistente tra interventi predisposti dal titolare dell'impresa per aumentare la sicurezza in azienda e i meccanismi di riduzione dei premi. Infatti, per il suo alto valore strategico, occorre rendere la prevenzione "più conveniente", da una parte riducendo i costi dell'assicurazione - e liberando così capitali per gli investimenti -, dall'altra rendendo meno onerosi gli strumenti disponibili per accrescere le misure di sicurezza preventiva, istituendo incentivi, agevolazioni e finanziamenti per le aziende.

Inoltre, data la mutata realtà sociale e produttiva del Paese, si sono resi indifferibili provvedimenti che tengano conto della comparsa di inedite figure professionali sul mercato del lavoro, così come lentamente e con fatica sta avvenendo nel sistema previdenziale rispetto ai lavoratori parasubordinati (il popolo del fondo 10% INPS).

Lo scenario economico e sociale si caratterizza, dunque, per un quadro di profonde trasformazioni, che nel periodo più recente hanno conosciuto non tanto elementi di novità, quanto piuttosto l'accelerazione impressa a quei cambiamenti su cui si discute oramai da anni. Oltre all'attenzione per i lavoratori parasubordinati e atipici, si rende oramai necessaria una rinnovata cura per le

casalinghe - una platea di oltre 9 milioni di persone completamente prive di tutela infortunistica, a fronte di attività domestiche sempre più meccanizzate e sottoposte a innumerevoli infortuni ogni anno -, un maggiore riguardo per la trasformazione nel tempo dei coefficienti di rischiosità delle diverse professioni, un diverso impegno per l'estensione delle conseguenze indennizzabili degli infortuni sul lavoro anche al danno biologico - ossia agli effetti dell'infortunio sotto il profilo della vita di relazione del soggetto, finora non considerati dall'INAIL.

Per le ragioni appena richiamate, appare di particolare interesse l'intervento legislativo di questo ultimissimo periodo. La recente legge 17 maggio 1999 n. 144 (il collegato alla legge Finanziaria per l'anno 1999), 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", prevede tra l'altro:

- l'estensione della platea degli assicurati e delle forme di tutela a nuove categorie: lavoratori dell'area dirigenziale, sportivi professionisti e lavoratori parasubordinati;

- la separazione ai fini tariffari delle gestioni Industria, Artigianato, Terziario ed altri (credito, assicurazione, enti pubblici);

- ma anche - come si vedrà meglio di seguito - la disponibilità di risorse finanziarie per sostenere programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione delle piccole e medie imprese e dei settori agricolo e artigiano alle normative di sicurezza contenute nel decreto legislativo n. 626/94.

#### **4 LA CONCERTAZIONE TRA I SOGGETTI SOCIALI, NUOVA SPINTA ALLA PREVENZIONE.**

In passato la mentalità comune concepiva gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali come lo scotto inevitabile connesso alle attività produttive, in generale, e al processo di avanzamento industriale del Paese. Pertanto la soluzione a livello istituzionale veniva unicamente ricercata nella garanzia del meccanismo assicurativo. Al contrario, sempre più oggi si comprende che avviare interventi di prevenzione - migliorando le condizioni di lavoro, qualificando in tal senso i processi produttivi, e riducendo i danni arrecati dalle malattie professionali e dagli incidenti - rappresenta un investimento per la collettività e l'azienda.

A seguito di questa consapevolezza, si delinea al momento una rivisitazione della mission dell'Istituto preposto in Italia alle funzioni sociali riguardanti la salute e la sicurezza nel mondo del lavoro. Tale revisione è in sintonia con il processo di rinnovamento della società, delle istituzioni e dei processi produttivi, ed è finalizzata a prospettare nuovi ambiti di intervento e inedite soluzioni attraverso le quali concretizzare una funzione sociale rafforzata dell'ente. Infatti, secondo le recenti impostazioni, l'erogazione di servizi da parte dell'INAIL non può più esaurirsi esclusivamente nei risarcimenti e nelle rendite garantite agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici.

In particolare, la carta della concertazione con le parti sociali è il meccanismo individuato dall'attuale management per conseguire i nuovi obiettivi e soddi-

sfare una domanda di tutela complessa e pluralistica rimasta ancora in parte disattesa. Ciò principalmente mediante l'allargamento del campo della tutela, il rilancio della logica della prevenzione, la riduzione degli oneri per le imprese - e quindi del costo del lavoro -, l'inclusione sociale dei disabili.

Uno dei punti fondamentali delle nuove politiche dell'INAIL sta proprio negli incentivi monetari agli investimenti per la sicurezza e la prevenzione. L'articolo 55 della legge 17 maggio 1999 n. 144 (il collegato alla Finanziaria 1999) prevede per il triennio 1999-2001 la destinazione da parte dell'INAIL di "congrue risorse economiche... 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 n. 626/94".

La cifra prospettata è di circa 450 miliardi di lire in tre anni, per la realizzazione di una politica di incentivi per le piccole e medie imprese, gli artigiani e i lavoratori del settore agricolo, cioè delle aziende che investono in sicurezza dell'ambiente di lavoro, per un volume finanziario movimentabile attraverso le sinergie con il sistema bancario di oltre 5 mila miliardi di lire. È infatti previsto il finanziamento di progetti strutturali di adeguamento delle misure di sicurezza nelle PMI affinché l'INAIL assuma in tutto o in parte l'onere degli interessi sui mutui contratti dalle aziende allo scopo, abbassando così il costo del denaro. I prestiti concessi a tassi particolarmente agevolati dovranno consentire ad oltre 50 mila PMI di attuare le necessarie misure di sicurezza e contribuire concretamente in tal modo al miglioramento reale delle condizioni di sicurezza sul posto di lavoro per milioni di lavoratori.

La strategia della prevenzione, infatti, contribuendo allo stesso tempo alla crescita della competitività delle imprese, alla ripresa degli investimenti e all'incremento dell'occupazione - grazie alla leva dell'alleggerimento del costo del lavoro, dal momento che per tale via si riducono significativamente i costi economici e sociali delle carenze di sicurezza nei luoghi di lavoro, e dunque anche i relativi costi assicurativi - costituisce una via al momento idonea per soddisfare al tempo stesso i bisogni di sicurezza dei lavoratori, le esigenze di competitività delle imprese, il raggiungimento di traguardi importanti per il Paese fissati a livello di governo.

Il Tavolo di concertazione attualmente in corso tra l'INAIL e le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti, prevede la discussione di nodi fondamentali del sistema quali:

- una nuova articolazione per settori delle tariffe dei premi di assicurazione per i lavoratori dipendenti, sulla base di criteri di inquadramento dei datori di lavoro nei quattro settori produttivi, l'individuazione e l'aggiornamento delle rispettive voci di tariffa, il riallineamento dei tassi di premio sulla base di una valutazione aggiornata del rapporto oneri/retribuzioni e di possibili modifiche dei criteri tecnici di formazione della tariffa stessa;
- la revisione del meccanismo di oscillazione dei tassi secondo il principio del bonus/malus proprio delle assicurazioni private (meno incidenti, premi più bassi), che, tenendo conto dell'andamento infortunistico dell'azienda, si configurano allo stesso tempo come una leva per riorientare e sollecitare efficaci iniziative di prevenzione e sicurezza da parte delle aziende;
- la realizzazione della politica di incentivi per le PMI, per le aziende del settore agricolo e dell'artigianato, che effettuano investimenti nel campo della sicurezza;

- l'individuazione di nuovi criteri di determinazione dei premi per i lavoratori autonomi e artigiani, in particolare sulla base di una riconsiderazione dell'attuale regime assicurativo, soprattutto in relazione alle diverse esigenze che la categoria esprime;
- la valutazione di possibili modifiche del sistema di finanziamento dell'assicurazione per rendere compatibili gli obiettivi di revisione delle tariffe e di risanamento della gestione Agricoltura e l'adeguamento delle diverse forme di contribuzione del settore agricolo finalizzato ad un graduale riequilibrio delle gestioni dei lavoratori autonomi e di quelli dipendenti;
- la predisposizione di strumenti e progetti per favorire l'attuazione del D.lgs. n. 626/94;
- l'estensione della copertura assicurativa al danno biologico, sia per rispondere alle ripetute sollecitazioni della Corte Costituzionale, sia per evitare alle aziende oneri aggiuntivi di polizze integrative dell'assicurazione generale obbligatoria;
- l'ampliamento dell'area di esonero della responsabilità civile dei datori di lavoro, particolarmente per quanto riguarda i lavoratori autonomi, in funzione del nuovo sistema di sicurezza previsto dal D.lgs. n. 626/94;
- la riduzione della franchigia a carico delle aziende.

## **5 INNOVARE L'IMPEGNO: I PROBLEMI APERTI IN TEMA DI PREVENZIONE E INCLUSIONE SOCIALE DEI DISABILI.**

Gli obiettivi fondamentali di un sistema di assicurazione e prevenzione moderno consistono dunque nell'elevare la qualità dei servizi forniti come risposta adeguata ad una domanda sempre più evoluta e sofisticata. Come già detto, l'INAIL punta oggi ad una diffusione della cultura della prevenzione intesa come carta vincente per ridurre i rischi del lavoro e i costi economici e sociali connessi. Ma altre funzioni dell'ente assolvono al compito sociale dell'accompagnamento del lavoratore colpito da disgrazia: la riabilitazione costituisce l'anello chiave di tutto il processo terapeutico finalizzato al recupero del lavoratore alla piena vita sociale, oltre che al reinserimento professionale.

### **5.1 Il Polo protesico-riabilitativo di Roma.**

Uno dei campi di azione in cui rafforzare l'intervento dell'ente è senza dubbio quello della riabilitazione, ossia di tutte quelle attività finalizzate non semplicemente al ripristino delle condizioni minime per la sopravvivenza del lavoratore che ha subito una menomazione sul lavoro, ma volte ad annullare o quantomeno a ridurre le condizioni di svantaggio sopravvenute a causa degli incidenti o delle malattie riconducibili all'attività professionale e all'ambiente di lavoro. Gli scopi della riabilitazione sono quindi il recupero per il disabile di una condizione di normalità di vita e il reinserimento nell'attività lavorativa. Infatti, un trattamento sociale e specialistico moderno degli infortunati sul lavoro e dei disabili - proprio di una società in cui i bisogni immateriali acquistano una rilevanza crescente - richiede il superamento della logica del mero risarcimento economico del danno subito, a favore invece di un processo inte-



grato che garantisca il completo recupero delle capacità fisiche e finalizzato al ripristino della qualità della vita lavorativa, familiare e di relazione.

In passato l'INAIL ha garantito l'erogazione di servizi per il recupero psico-fisico dell'infortunato, ma oggi ancor più si profila per l'Istituto uno scenario di complessificazione e sofisticazione della domanda a cui rispondere con l'offerta di un ciclo integrato di riabilitazione terapeutica e di reinserimento sociale.

In particolare, è in definizione avanzata un progetto per potenziare la fornitura di protesi sempre più personalizzate e intensificare la disponibilità di trattamenti di riabilitazione per mezzo della realizzazione di un nuovo Centro protesico-riabilitativo a Roma, diretto all'erogazione di servizi integrati per l'handicap - cure, trattamenti chirurgici, protesizzazione, riabilitazione, riabilitazione sportiva in particolare, termalismo terapeutico, rieducazione, riqualificazione professionale, reinserimento sociale e lavorativo, ricerca tecnica e tecnologica -, secondo una logica di tutela globale e integrata.

Il progetto del centro plurispecialistico di Roma - che si va ad aggiungere al Centro Protesi di Vigorso di Budrio (Bologna), già attivo da anni - trae forza dalla promozione di sinergie con l'Università di Tor Vergata di Roma e con Istituti altamente specializzati per lo sviluppo della ricerca, nonché con il CNR, la Regione Lazio, il Comune di Roma, e le industrie private del settore elettronico per lo sviluppo informatico e cibernetico.

## 5.2 *Il progetto "Handicap e informatica".*

L'ampia e crescente diffusione di tecnologie informatiche e telematiche costituisce uno strumento inedito per contribuire al raggiungimento del traguardo della piena integrazione sociale e culturale delle persone disabili. Infatti, le nuove tecnologie e il rapido diffondersi delle rete telematica rappresentano un mezzo concreto per il superamento delle distanze spazio-temporali e delle barriere architettoniche che costituiscono un limite oggettivo alla mobilità e alla comunicazione delle persone disabili. La frattura delle interconnessioni degli spazi di vita sociale, le spezzature tra i soggetti e i luoghi del vissuto quotidiano, pongono oggi un problema di ricomposizione degli accessi - in senso non solo fisico e infrastrutturale -, soprattutto per le disabilità fisiche e sensoriali, come pure più in generale per le problematiche legate all'invecchiamento.

Generalmente alle persone disabili, ma spesso anche agli anziani, viene preclusa l'opportunità di una partecipazione attiva, piena e soddisfacente alla vita collettiva. Si rende pertanto necessaria la predisposizione di strumenti idonei all'integrazione sociale e lavorativa, e per la valorizzazione del tempo libero, che vada al di là della legge di riforma del collocamento obbligatorio dei disabili.

La fornitura di servizi ai disabili implica una attenzione particolare per gli strumenti compensativi dell'handicap, intesi in una accezione ampia: dalla fornitura delle protesi di primo impatto alle protesi ad alta tecnologia, ai presidi e servizi volti ad agevolare il recupero progressivo degli spazi di socialità e di professionalità.

Una via per far fronte alle barriere alla socializzazione e al reinserimento professionale, e per superare le condizioni di emarginazione in cui versano i disabili, è certamente offerta dalle tecnologie informatiche "in rete". Il progetto "Handicap e informatica" sviluppato dall'INAIL prevede nello specifico (tav. 2):

- un servizio di reinserimento sociale per soggetti portatori di disabilità - spe-

cialmente motorie e visive - mediante l'utilizzazione di tecnologie informatiche "in rete";

- la sperimentazione di forme di telelavoro per i dipendenti portatori di particolari forme di invalidità, per il reinserimento professionale e per verificare le potenzialità di riconversione professionale.

È prevista una prima sperimentazione di telelavoro nella Pubblica Amministrazione, ovvero la delocalizzazione su base volontaria delle funzioni di centralinista, attrezzando le abitazioni del personale disabile con tale qualifica per consentire di svolgere il servizio in modo decentrato e con i supporti di assistenza necessari. La realizzazione del progetto è stata avviata con la collaborazione ed il contributo della Telecom Italia, IBM ed Asphi.

Tavola 2

***I servizi previsti dal progetto "Handicap e nuove tecnologie"***

SETTORE	SERVIZI
<b>Disabilità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siti con informazioni di tipo legale di interesse per i disabili</li> <li>- Sistema integrato on line e di help desk di informazione e accoglienza</li> <li>- Forum moderati da medici e specialisti</li> <li>- Consulenza via e-mail</li> <li>- Operazioni fiscali e commerciali via Internet</li> </ul>
<b>Tempo libero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informazioni sulle infrastrutture per disabili esistenti in luoghi di intrattenimento (musei, parchi, ecc.)</li> <li>- Possibilità di annunciare il proprio arrivo sul posto</li> <li>- Servizio viaggi on line: traduttore di guide turistiche e dei servizi presenti sul territorio, prenotazione di alberghi in diversi Paesi, scelta di itinerari, ecc.</li> <li>- Impiego delle persone cieche per il coordinamento e lo smistamento (taxi, pronto intervento, ecc.)</li> </ul>
<b>Autonomia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilità su Internet di qualunque tipo di servizio</li> <li>- Possibilità di accesso ai servizi generali, ad es. bancari, tramite Internet</li> <li>- Presentazione on line di moduli da compilare a diversi fini</li> <li>- Disponibilità di segnalatori ricevibili da apparecchiature apposite in possesso di persone cieche per identificare punti cruciali (ad es.: ingressi, binari, fermate bus, ecc.)</li> </ul>
<b>Lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilità di impiego a distanza delle persone cieche in settori come insegnamento, contabilità, traduzioni, ecc.</li> <li>- Apertura al telelavoro presso aziende o a professioni di relazione con il pubblico</li> <li>- Ricerca di nuove possibilità professionali per i disabili</li> <li>- Banche dati per la prevenzione a disposizione di consulenti e imprenditori</li> </ul>
<b>Formazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corsi interattivi on line, corsi di lingua via e-mail, ecc.</li> <li>- Centri per la formazione permanente delle persone disabili</li> <li>- Manuali, dizionari, enciclopedie, ecc., di supporto ai servizi precedenti</li> </ul>

Fonte: elaborazione Censis su dati INAIL.

Una sezione del progetto - il call center per disabili -, in particolare, mira a costituire uno spazio di socializzazione telematico ove i disabili possano incontrarsi "virtualmente" scambiandosi messaggi, condividendo idee ed esperienze, fruendo di motori di navigazione e di ricerca specializzati, accedendo ad uno specifico sito per informazioni e servizi di interesse, ecc. A tal fine è prevista la garanzia di accessibilità ad Internet, a regime gratuita per particolari categorie di invalidi, quale servizio di supporto per superare l'isolamento sociale. È prevista altresì l'attivazione di un circuito telefonico virtuale per gruppi di ascolto e con possibilità di compartecipazione attiva di un congruo numero di ascoltatori. È infine prevista la partecipazione dei disabili stessi alla gestione dei servizi generali e speciali.

### 5.3 *Un Osservatorio per la prevenzione.*

La necessità di poter disporre, a fini preventivi, di un sistema integrato di informazioni omogenee e confrontabili sulla dimensione e le modalità del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali è già stata messa in luce.

La costituzione di un Osservatorio ISTAT-INAIL sulla sicurezza potrà concretizzare la realizzazione di un archivio che colleghi le banche dati di enti diversi relative a malattie comuni (oggi di interesse INPS), infortuni e malattie professionali (oggi di competenza INAIL) con i processi produttivi e i settori aziendali. L'obiettivo è di individuare le aree del lavoro a maggiore rischio di eventi compromettenti la salute. In particolare, si intende precisare la tipologia di stabilimenti e di cantieri edili, gli altri settori merceologici, le aree territoriali, dove maggiormente si addensa il rischio di eventi lesivi sul lavoro.

### 5.4 *La Banca Dati.*

Per gli stessi fini, l'INAIL ha già realizzato una Banca Dati contenente informazioni fondamentali circa le malattie professionali, gli infortuni sul lavoro, le rendite e i servizi erogati dall'Istituto (tav. 3).

Tavola 3

#### *I servizi della Banca Dati dell'INAIL*

AREE TEMATICHE	SEGMENTI	VARIABILI	INDICI DI RISCHIO
- aziende assicurate	- settore di attività economica	- anno evento	- frequenza degli eventi
- eventi denunciati	- codice di tariffa INAIL	- tipo evento (infortuni o malattie professionali)	- gravità degli eventi
- eventi indennizzati	- tipo di azienda	- tipo di conseguenze	- numeri indice della frequenza e della gravità
- rischio	- Provincia, Regione, macroarea geografica	- forma di avvenimento	- graduatorie della frequenza e della gravità
		- agente materiale	
		- natura della lesione	
		- sede della lesione	
		- età e sesso	
		- tipo di malattia professionale	

Fonte: elaborazione Censis su dati INAIL.

Si tratta di uno strumento prezioso in chiave di prevenzione in quanto, definendo l'esatta connotazione e la dimensione del fenomeno infortunistico, facilita l'individuazione delle possibili fonti di pericolo e delle condizioni di rischio statisticamente più rilevanti, fornendo così una scorta conoscitiva funzionale alla pianificazione dei necessari interventi di protezione e prevenzione.

Alla Banca Dati dell'INAIL si può accedere attraverso diverse modalità:

- collegamento telematico con linea commutata o dedicata;
- Internet, al sito [www.inail.it](http://www.inail.it);
- CD-ROM;
- tabulati su carta, contenenti informazioni personalizzate e mirate.

Dal 1997 al 1998 sono state ricevute e soddisfatte quasi mille richieste di CD-ROM e registrati complessivamente 45 mila accessi al sito dell'Istituto, 14 mila dei quali espressamente rivolti alla consultazione della Banca Dati.

Gli obiettivi del Monitoraggio in Tempo Reale di nuova concezione consistono nel controllo continuativo del fenomeno infortunistico con emissione di un Bollettino statistico settimanale su base regionale e provinciale. I flussi informativi predisposti originano dall'acquisizione delle denunce degli infortuni e dai certificati medici in una Mappa Acquisizione Veloce, che dà luogo ad un archivio locale e ad un archivio centrale. I report centrali/locali si fondano su aggregazioni attente alle caratteristiche dell'infortunio, all'andamento temporale, all'andamento territoriale, e all'analisi aziendale (gestione, dimensione, settore merceologico, ecc.).

## 5.5 *La frammentarietà degli interventi.*

Attualmente le competenze istituzionali in materia di invalidità e malattie professionali sono frammentate e ripartite tra il Ministero dell'Interno, l'INPS, l'INAIL e le ASL. Un riordino per la razionalizzazione del sistema dovrebbe intervenire sulla sovrapposizione delle responsabilità per favorire la fluidificazione dei processi mediante la costituzione di una struttura unica di riferimento a livello nazionale che garantisca l'applicazione sul territorio di criteri omogenei.

Infatti, la situazione attuale riproduce uno stato di frammentazione dei compiti e degli interventi tra:

- l'istituto di invalidità civile (circa 1.300.000 pensioni, per un importo annuo complessivo di 16.000 miliardi di lire): gli accertamenti medici sono di competenza delle ASL - che a loro volta utilizzano strutture private esterne - e il pagamento delle rendite riconosciute viene effettuato dall'INPS;
- l'istituto di invalidità INPS (circa 3.200.000 pensioni, per un importo annuo complessivo di 33.000 miliardi di lire): l'invalidità intesa come inabilità al lavoro è valutata e liquidata dall'INPS, con pensionamento anticipato per i lavoratori in relazione alla loro anzianità contributiva;
- le malattie comuni dei lavoratori dipendenti e la maternità (circa 12 milioni di certificati medici all'anno, per un costo annuo complessivo di 4.500 miliardi di lire): i risarcimenti in caso di malattie comuni sono pagati dall'INPS direttamente ai lavoratori domestici e agli agricoltori, e con il sistema dell'autoconguaglio delle somme anticipate dai datori di lavoro mediante il modello F24;
- le malattie professionali (circa 300.000 casi, per un importo annuo complessivo di oltre 2.500 miliardi di lire): in questo caso le rendite vengono accertate e pagate dall'INAIL;

- gli infortuni sul lavoro (circa 950.000 casi per un importo annuo complessivo di 8.300 miliardi di lire): essi sono accertati e risarciti dall'INAIL.

Come è possibile constatare, la frammentazione organizzativa genera non pochi nodi di sistema:

- la duplicazione di strutture mediche e operative, soprattutto tra INAIL e INPS, con conseguenti costi di gestione superflui;

- il contenzioso tra i due enti - INAIL e INPS - in merito a circa 20 mila pratiche per la definizione della causa invalidante - se sia l'infortunio o la malattia - e quindi per stabilire a chi spetti l'onere dell'erogazione delle prestazioni al lavoratore;

- una certa confusione sulla reale incidenza dei fenomeni malattia e infortunio invalidante, dal momento che non esiste un archivio organico e integrato che colleghi malattie comuni, infortuni, malattie professionali per settore merceologico, dimensione aziendale, posizione geografica, ecc., in modo da individuare le possibili interrelazioni dei fenomeni.

In attesa che venga definita una specifica normativa che ridefinisca le competenze dei due enti, INPS e INAIL hanno comunque posto il problema e dato avvio allo studio di soluzioni e sinergie basate su alcuni punti fondamentali:

- la realizzazione di un modello integrato ASL-INAIL per la gestione delle malattie ordinarie, professionali, la maternità e le invalidità (civili, pensionabili, da infortunio) e per la prevenzione;

- la definizione del ruolo centrale dell'INPS nel controllo della regolarità contributiva e nella lotta all'evasione, evitando duplicazioni rispetto all'INAIL e al fisco;

- lo sviluppo da parte dell'INAIL di un nuovo corpo di tecnici con forti competenze professionali che, unitamente all'ISPESL, possa garantire la verifica dei processi produttivi sul territorio in modo da individuare quelli maggiormente a rischio di eventi lesivi ed avviare conseguentemente una efficace politica di prevenzione e sicurezza.



PARTE SECONDA

LA SICUREZZA IN EUROPA:  
RISCHI E FORME DI FINANZIAMENTO





# LA SICUREZZA IN EUROPA: RISCHI E FORME DI FINANZIAMENTO

DANNY PIETERS



*Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono concetti noti agli esperti della previdenza sociale e ai politici in tutti gli Stati europei. Come tutti gli altri aspetti della previdenza sociale, anche la protezione speciale offerta per i rischi professionali è oggi messa in discussione: possiamo entrare nel prossimo millennio con le assicurazioni contro le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro che conosciamo oggi?*

*La presente analisi inizia dall'analisi delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'Unione Europea, per poi porre la domanda fondamentale: perché mantenere ancora in vita un trattamento speciale per le vittime dei rischi professionali? Da cosa deriva l'importanza della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali? Infine si cercherà di scoprire le tendenze in atto, per concludere con una prospettiva del futuro dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'Unione Europea del XXI secolo.*

\* \* \*

## **1 LE DIFFERENZE ATTUALI TRA I PAESI DELL'UNIONE EUROPEA.**

Molti sistemi di previdenza sociale considerano necessario assegnare un trattamento speciale e privilegiato alle persone che hanno subito un infortunio o una malattia professionale rispetto a quelle che hanno subito un infortunio o una malattia comuni. Questi schemi, che si occupano degli infortuni sul lavoro nel settore industriale e delle malattie professionali, differiscono dagli schemi generali in materia di inabilità al lavoro soprattutto sotto gli aspetti seguenti:

- forniscono prestazioni maggiori grazie a criteri di calcolo più vantaggiosi;
- queste prestazioni compensano anche semplici danni alla salute;
- le prestazioni spesso vengono anche dopo il pensionamento;
- le prestazioni possono essere cumulate con il reddito ottenuto dal lavoro.

In alcune nazioni il trattamento speciale delle vittime degli infortuni sul lavoro

e delle malattie professionali ha condotto allo sviluppo di speciali schemi di assicurazione sociale. Occorre distinguere tra le nazioni che hanno sviluppato una sola assicurazione sociale contro i rischi professionali, che copre sia gli infortuni sul lavoro sia le malattie professionali, da quelle che hanno adottato due schemi di assicurazione sociale: uno contro gli infortuni sul lavoro e l'altro contro le malattie professionali.

In altre nazioni non esistono schemi speciali di assicurazione sociale per le vittime degli infortuni sul lavoro o delle malattie professionali, ma per questi soggetti sono state introdotte condizioni speciali privilegiate nell'ambito degli schemi generali di copertura dell'inabilità al lavoro, della garanzia di condizioni minime di sussistenza o dell'assistenza sanitaria.

Un solo Stato membro dell'Unione Europea non assegna alcuna particolare importanza alla causa professionale della infermità delle persone: i Paesi Bassi. I soggetti colpiti da malattia o incidente, e che pertanto perdono la capacità di procurarsi un reddito, sono trattati allo stesso modo dalla previdenza sociale olandese, a prescindere dal fatto che la causa sia professionale.

Tutti gli altri Stati membri dell'UE assegnano una posizione privilegiata alle persone colpite da una malattia o da un infortunio professionale.

Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali non richiedono specifiche prestazioni, ma anche l'amministrazione degli schemi corrispondenti deve essere oggetto di attenzione. Si parla sempre più spesso di "privatizzazione" dei rischi e delle malattie professionali. In effetti, in alcuni Paesi come il Portogallo, il Belgio, la Danimarca e la Finlandia, le funzioni fondamentali dell'amministrazione di questo tipo di assistenza sono lasciate alle compagnie private di assicurazione. Ciò non toglie nulla, comunque, al carattere pubblico, normativo e molto spesso obbligatorio delle assicurazioni fornite. In tutte queste nazioni esiste comunque un'istituzione pubblica con propri compiti di amministrazione e supervisione. Pertanto è molto importante distinguere l'amministrazione parzialmente privata di questi schemi di assicurazione sociale regolamentati dall'assicurazione privata dei rischi non coperti dal sistema di previdenza sociale.

È opportuno applicare questa distinzione non solo nel caso dell'assicurazione sociale obbligatoria, ma anche nel caso dell'assicurazione volontaria, sebbene in quest'ultimo caso sia difficile tracciare una linea di confine. Se a determinati gruppi di lavoratori - soprattutto i lavoratori autonomi - è consentito partecipare su base volontaria a un sistema di assicurazione sociale regolamentato, che copre anche in modo obbligatorio altri lavoratori - soprattutto quelli dipendenti -, questo tipo di assicurazione mantiene comunque il carattere sociale e regolamentato anche se amministrato in gran parte da compagnie private. Se, invece, l'assicurazione volontaria venisse separata da un meccanismo solidale stabilito per legge e funzionasse secondo la propria logica, non si potrebbe più parlare di schemi di assicurazione sociale, a prescindere dalle funzioni degli enti pubblici o privati. Solo in questo caso tali enti potrebbero essere definiti "imprese" e sarebbero soggetti alla legislazione europea sulla libera concorrenza contro i cartelli e l'abuso di posizioni di monopolio sul mercato.

Infine è necessario sottolineare che il carattere pubblico o privato di uno schema assicurativo non è determinato dall'aspetto obbligatorio o facoltativo dell'assicurazione, come a volte si tende a ritenere.

## 2 L'IMPORTANZA DELLA PREVENZIONE.

Dato che nel mondo industrializzato i lavoratori sono sempre più vittime dell'attività professionale, gli schemi di assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali hanno adottato il principio in base al quale la prevenzione deve avere la priorità sul risanamento (riabilitazione) e sul risarcimento, e lo hanno fatto molto prima e in misura superiore a tutti gli altri settori dell'assicurazione sociale. Così già da subito è stato possibile mettere in relazione lo sviluppo di condizioni di lavoro sane e sicure con le assicurazioni sociali contro i rischi professionali.

C'è tuttavia ancora molto da fare per migliorare la sicurezza e la salute sul lavoro. Le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali possono avere un ruolo importante in questo contesto. Questo documento analizza gli strumenti usati a questo scopo prima di passare ad esaminare i nuovi modi in cui la previdenza sociale potrebbe contribuire a rendere il lavoro più sano e sicuro e quindi a promuovere la prevenzione dei rischi professionali.

Ecco alcuni dati a conferma dell'importanza dell'argomento. Una recente ricerca condotta nel 1996 dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro) di Dublino ha rilevato che l'assenteismo dovuto a problemi di salute relativi al lavoro coinvolge ogni anno il 23% della popolazione che lavora, con una media di 4 giorni lavorativi persi per lavoratore all'anno.

La European Agency for Safety and Health at Work (Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro), con sede a Bilbao, il 22 marzo del 1999 ha presentato un rapporto molto interessante sull'impatto economico della sicurezza e della salute professionale negli stati membri dell'Unione Europea. In questo rapporto sono stati stimati i costi per la società degli infortuni e delle malattie professionali in tutti gli Stati membri dell'UE: le stime vanno dal 2,6% al 3,8% del prodotto nazionale lordo di questi Stati. Aggregando i dati per tutta l'Unione Europea, questo significa un costo complessivo tra i 185 e i 270 miliardi di euro.

Il rapporto dell'Agenzia di Bilbao è molto interessante anche perché ha studiato l'uso dei vari incentivi finanziari per promuovere la salute e la sicurezza sul lavoro nei diversi Paesi. Di seguito sono analizzate alcune delle conclusioni del rapporto per quel che riguarda il funzionamento degli schemi relativi a infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Il rapporto di Bilbao afferma: "Gli schemi assicurativi, portati avanti dalle parti sociali, dalle amministrazioni pubbliche o da organizzazioni private, possono assumere un ruolo importante nel migliorare la sicurezza e la salute professionale, in quanto hanno un interesse diretto nel ridurre il numero di malattie e incidenti professionali". In che consiste quest'azione preventiva?

L'aspetto principale consiste nel progressivo impiego da parte dei sistemi di previdenza sociale del metodo dell'imposizione di premi assicurativi come strumento di promozione della sicurezza e della salute sul lavoro e come incoraggiamento alla prevenzione. Far pagare di più a quei datori di lavoro che generano un numero maggiore di infortuni sul lavoro e malattie professionali può costituire uno stimolo alla prudenza e all'evitare questo tipo di incidenti incentivando così la prevenzione. Questa è l'idea generale che sostiene la differenziazione dei premi.

La differenziazione dei premi assume forme diverse, alcune delle quali hanno un carattere preventivo più marcato rispetto ad altre.

Infatti, è più facile applicare la logica della differenziazione dei premi nei casi di infortuni sul lavoro piuttosto che in quelli delle malattie professionali, in quanto potrebbe essere molto più difficile collegare una specifica malattia a un'impresa o a un settore industriale.

La differenziazione dei premi mette in relazione il livello del premio alla situazione o allo sforzo compiuto nell'impresa o in tutto il settore industriale. Possono essere presi in considerazione il numero degli infortuni sul lavoro o delle malattie professionali che si sono verificati in passato nella stessa impresa o settore, oppure possono essere valutati i costi dovuti alla prevenzione. Di seguito sono riportati alcuni esempi relativi ad alcuni Stati membri dell'Unione Europea.

In Belgio i premi per l'assicurazione, di tipo privato, contro gli infortuni sul lavoro possono variare fino al 15%; è in atto anche la tendenza a considerare i rischi relativi e gli sforzi compiuti dall'azienda a favore della prevenzione.

In Portogallo i premi sono differenziati in base al rischio di incidenti sul lavoro nell'impresa nel corso dell'ultimo anno; i premi vengono stabiliti con riferimento all'attività portata avanti e al livello di prevenzione esistente nel luogo di lavoro.

In Germania i contributi vengono ridotti in funzione dell'entità e dei costi degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in una singola azienda.

In Spagna i premi assicurativi possono essere aumentati del 20% o ridotti del 10% in base al grado di conformità agli standard di sicurezza e salute mantenuti dall'impresa.

In Grecia i contributi a carico dei datori di lavoro sono correlati agli standard di sicurezza e di salute professionali nell'impresa.

In Finlandia le aziende più grandi possono usufruire di speciali sistemi tariffari basati sul numero di incidenti professionali che si sono verificati.

In Italia è possibile distinguere tra i premi per le PMI (piccole e medie imprese), i premi del settore edilizio ed altri premi; questi ultimi sono differenziati in funzione della totale applicazione della normativa sulla prevenzione.

In Lussemburgo la differenziazione funziona anche in base ai settori a rischio. Attualmente è in discussione un tipo di differenziazione rivolto maggiormente alle aziende.

Oltre alla differenziazione dei premi, negli schemi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali possono essere introdotti anche altri incentivi finanziari.

Ad esempio, in Finlandia i datori di lavoro vengono rimborsati dei costi sostenuti per i servizi forniti nel campo della salute professionale.

In Francia la previdenza sociale fornisce incentivi finanziari per le PMI nella forma di anticipi o sovvenzioni; le imprese più grandi possono usufruire di rimborsi dei contributi dell'assicurazione sociale se adottano misure per migliorare la sicurezza e la salute sul lavoro.

Un altro tipo di incentivo consiste nel far pagare ai datori di lavoro un primo periodo d'inabilità anche se il danno non è correlato al lavoro. I Paesi Bassi sono di sicuro la nazione più all'avanguardia sotto questo aspetto. La corresponsabilizzazione dei datori di lavoro assume grande importanza in quanto non è limitata ai casi degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali. L'incen-

tivo offerto al datore di lavoro ha carattere preventivo e consente la riduzione del rischio di malattie o incidenti non solo nell'ambiente di lavoro ma anche in generale. In questo caso sembra che le aspettative della prevenzione riposte nelle imprese siano portate all'estremo.

L'azione preventiva degli schemi di assicurazione sociale può essere intrapresa non solo dal punto di vista del finanziamento, ma anche da quello che riguarda il modo in cui vengono definiti i beneficiari delle prestazioni. Un importante effetto preventivo è, ad esempio, la possibilità di chiudere quelle attività professionali che, seppure ancora non hanno dato luogo a una malattia, comportano il pericolo reale che possa insorgere una grave malattia qualora si proseguisse ad esercitare tali attività.

### 3 *PROSPETTIVE.*

Si è cercato di identificare le tendenze e le evoluzioni principali degli schemi di assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'ultimo decennio. Sebbene la ricerca abbia dato alcuni risultati, occorre sottolineare che tutto ciò che riguarda tali schemi sembra un'isola felice nel disordine che regna nell'ambito delle riforme della previdenza sociale e dei relativi piani che molti Paesi dell'Unione Europea hanno dovuto affrontare negli ultimi dieci-quindici anni. Nella ricerca che ho pubblicato recentemente, effettuata per il Consiglio europeo e riguardante gli ultimi cambiamenti nei sistemi di previdenza sociale in relazione alle difficili circostanze economiche, questo settore della previdenza non è stato citato per nulla: nessuno degli Stati membri del Consiglio europeo interessati dalla ricerca sembravano ritenere che ci fossero novità sostanziali o comunque sufficientemente importanti da essere citate nei rispettivi rapporti nazionali. È difficile credere che si possa ritenere un fatto assolutamente positivo l'esistenza di questa "situazione pacifica".

In realtà, esaminando le varie azioni preventive trattate dagli schemi di assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si può trarre la conclusione che la realtà dell'orientamento preventivo di tali schemi non corrisponde alle elevate aspirazioni formulate a più riprese. In altri termini, si sottolinea regolarmente l'importanza della prevenzione, ma evidentemente spesso manca la volontà o l'immaginazione politica necessarie per fare di più per la prevenzione. D'altra parte, si è visto anche come il grado in cui questi schemi di assicurazione sociale possono prevenire gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali possa essere interpretato anche come il grado in cui viene legittimata la gestione di soluzioni separate (preferenziali) nel caso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali. La questione è perciò di grandissima importanza ed è utile fare una previsione sulle possibilità a disposizione di questi schemi a tale proposito.

La differenziazione dei premi potrebbe essere introdotta laddove non esiste o ridefinita nei casi in cui è già presente. Comunque le differenziazioni dei premi tra imprese o settori di attività che si basano su dati del tutto obsoleti non solo sono irrilevanti nel caso della prevenzione, ma violano anche il principio dell'uguaglianza. Quest'affermazione si fonda sull'impressione che alcuni di questi schemi di assicurazione sociale contro gli infortuni e le malattie professionali utilizzino criteri di differenziazione basati su vecchi presupposti. Il problema

comunque non può essere risolto facilmente perché coinvolge tutti i tipi di diritti acquisiti o addirittura i privilegi di alcune categorie.

Ma è opportuno rendersi conto che una differenziazione in questi termini non costituisce la soluzione definitiva. Innanzitutto, una differenziazione basata su settori industriali o gruppi professionali realizza l'uguaglianza tra queste varie categorie piuttosto che produrre un incentivo alla prevenzione (per le imprese individuali). Inoltre, l'incentivo finanziario verrebbe comunque valutato rispetto ai costi di attuazione di una qualunque misura preventiva: per cinico che possa sembrare, un datore di lavoro potrebbe preferire non acquistare una macchina costosa, ma molto più sicura, se il costo della macchina superasse di gran lunga il costo addizionale di premi più alti indotto da una serie elevata di infortuni sul lavoro. La differenziazione dei premi sembra anche rappresentare una possibilità circoscritta alle imprese più grandi, in quanto il rapporto tra numero di infortuni e di malattie professionali e una specifica PMI dipende molto dal rischio. Infine, come già indicato, la differenziazione dei premi è di difficile attuazione nel caso delle malattie professionali.

È opportuno incoraggiare le azioni preventive delle prestazioni. Infatti in questo modo non solo si risponde positivamente all'idea della priorità della prevenzione, ma anche all'opzione generalizzata di attivare una politica del mercato del lavoro che tenda a togliere tempestivamente dal posto di lavoro quelle persone direttamente minacciate da una malattia professionale per indirizzarle verso un'altra attività professionale, senza esporle a rischi, dentro o fuori dell'azienda. Sarebbe il caso di prendere in considerazione a questo proposito delle integrazioni temporanee che compensino il reddito della vecchia e della nuova professione. Questo approccio è ovviamente meno praticabile nel caso della prevenzione degli infortuni sul lavoro e davanti alle specifiche esigenze e opportunità delle PMI.

È necessario sviluppare ulteriormente gli sforzi compiuti dalle varie istituzioni di assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'intento di informare datori di lavoro e lavoratori sulla sicurezza e la salute nell'ambiente di lavoro. La ricerca e la formazione nell'area della prevenzione devono essere sostenute. Queste istituzioni dovranno ricercare nuovi partner per preparare iniziative significative: partner nei settori pubblico e privato, nel proprio Paese e nei Paesi dell'Unione Europea. In questo campo c'è molto da fare.

Gli schemi di assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali verranno chiamati in futuro ad intervenire direttamente mediante iniezioni di capitale per migliorare la sicurezza e la salute nel lavoro. Alcune iniziative in questo senso sono già state prese in pochi Paesi dell'Unione Europea (Francia e Finlandia). L'obiettivo di introdurre nella legislazione italiana la possibilità di concedere aiuti finanziari da parte dell'INAIL agli artigiani e alle piccole e medie imprese per realizzare progetti di prevenzione, costituisce un altro passo avanti nella stessa direzione. In base a questa iniziativa, l'INAIL libererà risorse finanziarie per supportare e finanziare i programmi necessari per adattare le strutture e le organizzazioni delle PMI e delle imprese artigianali alla normativa sulla salute e sulla sicurezza.

A differenza degli incentivi come la differenziazione dei premi e gli interventi nel campo delle prestazioni, gli interventi di finanziamento diretto per promuovere i progetti di prevenzione sono particolarmente adatti alle PMI. Per queste

ultime, infatti, gli aiuti finanziari anche di piccola entità possono fare la differenza e consentire loro di passare a linee produttive più sicure.

Qual è il futuro degli schemi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali? Ecco un riepilogo degli aspetti fondamentali:

- gli schemi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sembrano godere di un periodo di calma e stabilità in molti Stati dell'Unione Europea; tuttavia questa calma potrebbe essere pericolosa;
- la legittimità dell'esistenza di questi schemi di assicurazione sociale rivolti alle vittime degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali dipende in larga misura dalla capacità di promuovere realmente la prevenzione;
- la differenziazione dei premi che comporta l'imposizione di contributi maggiori alle imprese che si impegnano di meno a favore della salute e della sicurezza sul lavoro e/o che producono il più alto numero di vittime di rischi professionali è uno strumento adeguato per promuovere la prevenzione da parte delle grandi imprese;
- anche le prestazioni concesse alle persone non ancora vittime di un rischio professionale, ma minacciate di diventarlo presto, contribuisce in modo significativo alla prevenzione delle malattie professionali;
- è opportuno sostenere i finanziamenti diretti per mezzo degli schemi assicurativi al fine di promuovere la prevenzione e di realizzarla anche nell'ambito delle PMI;
- c'è ancora molto da fare per promuovere la ricerca scientifica in quest'area e quindi per diffondere i risultati della ricerca; andrebbe considerato soprattutto lo sviluppo di strumenti affidabili per misurare l'efficienza delle varie azioni preventive e per effettuare un'analisi dei costi e dei benefici;
- è più che mai necessaria un'azione concertata tra i diversi attori pubblici e privati, compresi gli stessi imprenditori, per compiere reali progressi nell'area della sicurezza e della salute sul lavoro.

Se gli schemi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali riescono a spostare l'attenzione e gli strumenti finanziari in quest'area della protezione sociale dal mero risarcimento alla prevenzione, l'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sarà il primo tra tutti i settori della previdenza sociale a godere dei frutti del moderno credo della protezione sociale: prima la prevenzione, poi il recupero e, solo se questi non sono praticabili, il risarcimento.





PARTE TERZA

PROGRESSO E SALUTE NEL 2004:  
I RISULTATI DI UNA INDAGINE PREVISIONALE



# PROGRESSO E SALUTE NEL 2004: I RISULTATI DI UNA INDAGINE PREVISIONALE

a cura di *DOMENICO DE MASI\**



L'indagine previsionale sullo scenario del rapporto fra progresso e salute nel 2004 si è avvalsa di una variante del metodo Delphi.

Caratteristica peculiare del metodo è la consultazione in modo rigorosamente separato ed anonimo di un gruppo di esperti al fine di ricavare previsioni basate sulla convergenza delle opinioni circa il futuro dei problemi o fenomeni considerati. Per questo progetto è stata adottata una procedura di consultazione in due stadi di un gruppo interdisciplinare di cinque esperti. Nella prima fase, ogni esperto ha prodotto in modo libero alcune previsioni relative ai singoli ambiti di indagine, a partire da domande aperte e sulla base delle proprie competenze scientifiche e professionali. Nella seconda fase, le previsioni di base sono state elaborate, tradotte in nuclei previsionali (item) e sottoposte al giudizio degli esperti. Ognuno di loro ha così avuto la possibilità di analizzare e valutare le opinioni degli altri, potendo eventualmente riconsiderare e modificare anche le proprie posizioni iniziali.

Per conferire maggiore stabilità alla costruzione degli scenari, la fase finale dell'analisi si è concentrata sulle aree di maggiore convergenza: su quelle previsioni, cioè, che hanno accolto un alto grado di consenso (o di dissenso) sulla probabilità di accadimento. Il costrutto previsionale ha potuto così utilizzare appieno le potenzialità di un vero e proprio "confronto di gruppo", arricchito dai diversi punti di vista e dalle diverse competenze, reso dialettico dai successivi stadi di interrogazione, nel rispetto della specificità di ciascun contributo.

L'indagine previsionale ha focalizzato l'attenzione sulle seguenti dimensioni:

- effetti sull'uomo del progresso scientifico;
- fattori di vincoli all'innovazione;
- fenomeni emergenti nel rapporto fra lavoro e salute;
- miglioramenti nel rapporto fra lavoro e salute;
- ambiente e consumo;
- la regolamentazione del settore;
- l'intervento della magistratura;
- le condizioni strutturali e finanziarie.

\* L'indagine è stata diretta da *DOMENICO DE MASI*. Il coordinamento è stato curato per la S3-Studium da *STEFANO PALUMBO*. Al progetto hanno collaborato *GIULIO BONOMO* (INAIL), *ANTONELLA LIZAMBRI* (S3-Studium), *SIMONA TESTANA* (S3-Studium) e *MICHELE TROIANIELLO* (INAIL). *GIUSEPPE SPADA* e *UMBERTO VERDEL* dell'INAIL hanno fornito la loro consulenza all'équipe di ricerca. Gli esperti consultati sono: *ELIO CATANIA*, *SILVIO GARATTINI*, *RAFFAELE GUARINIELLO*, *GIORGIO NEBBIA*, *UMBERTO VERONESI*.

Su tutte le dimensioni citate gli esperti sono stati consultati con riferimento all'orizzonte temporale 2000-2004. Infine, sono stati rilevati i più significativi punti di forza e di debolezza del rapporto fra progresso e salute nell'Italia del 2004.

Riguardo alla composizione del panel, l'indagine Delphi si è avvalsa della collaborazione di un gruppo qualificato di esperti, caratterizzato dalla diversità di competenze e di collocazione nel dibattito scientifico e culturale.

Nelle due tabelle che seguono vengono riportati in sintesi i risultati dello scenario emerso dall'indagine rispetto alle tematiche indicate.

---

### ***I punti di forza***

- L'esistenza di alcuni centri di eccellenza nell'ambito delle ricerche biomediche
  - L'introduzione dell'obbligatorietà della formazione permanente del medico
  - Il posizionamento del terziario avanzato italiano, grazie alla normativa avanzata e alla tecnologia, come leader a livello europeo
  - La diffusione di informazioni tecnico-medico-scientifiche fra gli addetti ai lavori
  - La competitività europea
  - La diffusione delle tecnologie nelle imprese
- 

---

### ***I punti di debolezza***

- L'incapacità dello Stato di far rispettare almeno le norme esistenti
  - La scarsa cultura scientifica
  - Il persistere di una mancata attenzione ai programmi scientifici nell'educazione scolastica
  - Lo scarso aggiornamento tecnologico della Pubblica Amministrazione
  - Lo scarso livello del finanziamento della ricerca scientifica, che resterà fra i peggiori di Europa
  - La limitata efficacia e limitato coordinamento delle strutture di analisi e controllo delle nocività
  - La scarsa formazione permanente del medico
  - La lentezza nell'introduzione dell'innovazione tecnologica
  - La limitata capacità dei governi di adeguare la normativa sanitaria italiana ai progressi scientifici e tecnici
  - La limitata capacità dei governi di disporre in tempi brevi di informazioni sui progressi scientifici e tecnici
-

## 1 L'IMPATTO AMBIENTALE DELL'ATTIVITÀ PRODUTTIVA.

Nei prossimi cinque anni continuerà l'aumento della gravità di inquinamenti e nocività, che sarà dovuto:

- al continuo incremento della massa di materiali e merci che entreranno nella catena produzione-consumo-rifiuti;
- all'inadeguatezza delle strutture pubbliche nell'identificare le violazioni delle norme esistenti e nel reprimerle.

Gli agguati alla salute e alla vita dell'uomo riguarderanno soprattutto le industrie ad alto rischio, che saranno libere d'inquinare e uccidere.

L'inquinamento si farà sentire in molte direzioni:

- nell'aria;
- nel suolo;
- nelle acque superficiali;
- nelle acque sotterranee.

Le società prettamente basate sul commercio, comunque, saranno favorite:

- sia a proposito dei rischi connessi all'inquinamento atmosferico;
- sia in funzione delle "nuove" tipologie di malattie professionali.

Le forme di inquinamento e nocività più gravi saranno:

- gli incidenti stradali;
- la contaminazione degli alimenti;
- la contaminazione dovuta alle discariche abusive;
- l'incenerimento dei rifiuti solidi;
- gli scarichi urbani, agricoli e industriali.

Tra le più gravi fonti di inquinamento di origine industriale sussisteranno:

- la circolazione di rottami metallici di importazione contaminati con sostanze radioattive;
- l'uso come materie "seconde" di rifiuti di plastica o vetro di cui non si conoscerà origine o provenienza e il cui trattamento potrà essere fonte di pericoli e nocività.

I processi industriali introdurranno nuove tipologie di rifiuti, il cui accumulo e smaltimento avrà conseguenze sia sull'uomo sia sull'ambiente.

Infatti, nei prossimi anni si continuerà a realizzare discariche incontrollate di rifiuti tossici. Viceversa, l'introduzione delle tecnologie avanzate non comporterà nuovi tipi di rifiuti nocivi e tossici. Essi saranno facilmente smaltiti e non verranno accumulati in attesa di soluzioni. Ne risulteranno quindi diminuite le conseguenze per le aziende chiamate a trattarli e per i dipendenti assicurati dall'INAIL.

Proseguirà l'impiego di pesticidi in agricoltura. La contaminazione e l'intossicazione ad opera di sostanze impiegate in questo settore si collocheranno fra le nocività più gravi.

Inoltre, il "costo umano" del trasferimento dei lavoratori dalle abitazioni al posto di lavoro nelle grandi città continuerà a rappresentare una delle fonti di nocività per la salute. Il trasporto con mezzi privati resterà, infatti, lento e faticoso e sarà una fonte di inquinamento, oltre che di tensioni e fatica.

Per quanto riguarda, infine, le radiazioni elettromagnetiche, non si mostreranno segnali certi di rischio oncogeno.

## 2 LA MODIFICAZIONE DEI FATTORI DI CARICO DEL LAVORO.

Mancheranno, entro il 2004, dei miglioramenti sostanziali:

- sia per le fonti di nocività;
- sia per le malattie professionali (che non peggioreranno, ma resteranno stazionarie).

Non vi sarà un miglioramento globale della salute nell'ambiente lavorativo; resteranno dunque assenti i possibili benefici:

- per il carico energetico;
- per l'aspetto ambientale.

Il lavoro umano sarà oggetto di un carico rilevante sul piano mentale e psicosociale.

In varie tipologie lavorative, viceversa, vi sarà una riduzione delle attività fisiche e della mobilità: ciò, peraltro, non servirà a ridurre i rischi per la salute. Dunque, i fattori di nocività tradizionali diminuiranno poiché le fonti di tali nocività saranno note.

Va notato, comunque, che non sarà l'impegno in termini prevenzionali a portare a risultati positivi. Si può dire che, complessivamente, le condizioni di lavoro nei diversi ambienti lavorativi non godranno di miglioramenti significativi. I miglioramenti verranno invece dal fatto che cambieranno i livelli di esposizione alla nocività da lavoro. Infatti:

- i rischi verranno ad essere ridotti, ad esempio, dal lavoro interinale. Ciò avverrà soprattutto per le tipologie di lavoro caratterizzate ad esempio da eccessiva ripetitività, in particolare modo per il lavoro manuale. Il lavoro interinale non acquisterà un ruolo primario come nuova forma di lavoro, ma si affermerà all'interno di nicchie di settore. Dunque non riuscirà a portare benefici quantitativamente evidenti già nei prossimi 5 anni;
- il tempo di lavoro continuerà a diminuire globalmente e ciò dipenderà dalla progressiva automazione; e il passaggio alle 35 ore settimanali rappresenterà solo l'inizio del processo. Si assisterà perciò ad una diminuzione delle malattie professionali classiche;
- aumenterà la mobilità, che sarà una fonte di "vantaggio competitivo" nei confronti dei propri competitori in un mercato sempre più globale. Questo aumento della mobilità farà crescere il numero degli incidenti automobilistici, ma sarà bilanciato dal telelavoro.

Fino al 2004 vi saranno complessivamente variazioni modeste; infatti miglioreranno le esposizioni a fattori fisici, chimici ma non a quelli biologici.

### 2.1 *Rischi e nocività per i lavoratori nell'industria.*

Le trasformazioni produttive comporteranno maggiori rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e ciò sarà dovuto all'introduzione sia di nuove materie prime, sia di nuovi processi.

Per i lavoratori le nocività più gravi saranno:

- la contaminazione e intossicazione ad opera di sostanze impiegate nel processo industriale;
- le emissioni di agenti inquinanti;

- il rumore.

Saranno i lavori veramente pesanti (delle miniere, degli autisti degli autotrasporti pesanti, ecc.) a rappresentare anche nei prossimi anni un elemento di pericolosità per i lavoratori. Invece, per gli altri tipi di lavoro vi saranno misure protettive sempre più attente, che attenueranno i disagi e le patologie.

I pericoli derivanti dall'introduzione delle nuove tecnologie nei processi industriali saranno resi più intensi soprattutto dal fatto che la prevenzione individuerà tali pericoli in tempi lunghi.

La prevenzione delle nocività provocate dai processi produttivi sotto forma di inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo, all'interno e all'esterno dei posti di lavoro, mancherà di progredire. Questo sarà dovuto:

- sia al rapido mutamento delle tecnologie produttive e delle materie e merci trattate, che dipenderanno da mutevoli condizioni del mercato delle materie prime e delle richieste di merci e manufatti (nuovi solventi, nuovi ingredienti di vernici, uso di materie prime, rottami e scarti di origine incontrollata);
- sia alla diminuzione della cultura tecnico-industriale.

In effetti i lavoratori, e gli stessi datori di lavoro, saranno sprovvisti di conoscenze:

- sulle materie con cui avranno a che fare;
- sui potenziali pericoli cui saranno esposti;
- sulle modificazioni chimiche e fisiche che avranno luogo nella trasformazione delle materie prime in merci;
- sul modo in cui gli oggetti prodotti saranno pericolosi per i consumatori.

Per i prossimi anni i principali agguati alla salute e alla vita dell'uomo deriveranno dagli ospedali e dai cantieri trasformati in trappole mortali più che non dai tumori e dalle malformazioni causati dal lavoro e dall'ambiente.

## **2.2 I danni dell'economia terziaria.**

L'innovazione tecnologica provocherà la diminuzione di personale addetto ai lavori industriali, i cui esuberanti emigreranno verso attività terziarie; queste, peraltro, non si riveleranno più sicure delle precedenti. Non ne deriverà, quindi, un miglioramento netto delle condizioni di sicurezza del lavoro.

Nel quinquennio le malattie professionali legate alle nuove tecnologie tenderanno ad aumentare in misura sensibile. I danni per la salute derivanti dalla tecnologia d'ufficio saranno quindi rilevanti. Fra le nocività più gravi dei prossimi anni vi saranno infatti quelle derivanti dall'esposizione a campi e radiazioni elettromagnetiche negli apparecchi elettrici e di telecomunicazione.

Gli studi epidemiologici continueranno ad essere arretrati sulle patologie legate alle attività di comunicazione. Inoltre, le conseguenze resteranno nei prossimi anni ignote.

## **2.3 Le insidie del lavoro domestico.**

Per i prossimi anni fra gli agguati più rilevanti alla salute e alla vita dell'uomo vi saranno quelli per le casalinghe, abbandonate tra gli artigiani di utensili da cucina pericolosi. Ciò, nonostante il fatto che vi sarà un'ulteriore riduzione del

rischio nell'ambiente domestico, su cui influirà la campagna dell'INAIL di sensibilizzazione delle casalinghe.

A trasformare radicalmente il rapporto fra la casa e il lavoro interverrà, comunque, nel prossimo quinquennio l'affermarsi del telelavoro. Questo fenomeno avrà risultati sia positivi, sia negativi. Il telelavoro permetterà, dunque, ad un certo numero di lavoratori di ridurre i tempi di spostamenti e le nocività associate a tali spostamenti. Il numero di lavoratori coinvolti da ciò, però, sarà limitato.

In chiave di impatto sul lavoro, le qualità del telelavoro saranno indubbiamente positive:

- ridurrà la mobilità;
- renderà accessibili le informazioni a distanza;
- aumenterà le performance.

Vantaggi, comunque, ve ne saranno anche per i lavoratori interessati:

- darà la possibilità ai lavoratori di stare di più in famiglia;
- migliorerà la gestione del tempo libero e dell'attività lavorativa;
- ridurrà il rischio degli incidenti d'auto, delle patologie da stress (ad esempio da macchina) e dell'inquinamento.

Il telelavoro, tuttavia, comporterà anche una serie di conseguenze negative:

- darà vita ad una socializzazione carente;
- vi sarà un aumento del rischio di malattie legate alla vista (per evitare le quali interverrà la tecnologia);
- determinerà un'invasione dell'area privata;
- farà aumentare lo stress nell'area familiare;
- creerà problemi di isolamento psicologico;
- avrà ripercussioni nei rapporti umani e sindacali;
- farà nascere uno stress da incremento delle operazioni gestite nell'unità di tempo;
- allungherà la giornata lavorativa;
- ridurrà il tempo di distacco dal lavoro.

### **3 *COMPORAMENTI E CONSUMI PATOGENI.***

Motivi di rischio per la salute umana proverranno anche dalle sfere di attività non lavorative.

Vi sarà un forte aumento di malattie psichiche (depressione, nevrosi), che saranno condizionate dalla progressiva solitudine e dalla frequente emarginazione di interi gruppi.

Il consumismo sarà uno dei fattori che avrà maggiore effetto patogeno. La forma di consumo più pericolosa sarà rappresentata dall'eccesso calorico alimentare quotidiano. Saranno, infatti, in aumento l'obesità, il diabete e le malattie degenerative.

Sarà difficile intervenire su tali forme di comportamento per la forte componente psichica (le cui cause resteranno poco controllabili) che sarà legata a:

- l'isolamento;
- l'emarginazione;
- le carenze affettive;
- la depressione.



Un rischio importante sarà l'estendersi dell'abitudine al fumo da parte del sesso femminile e da parte di intere popolazioni una volta non colpite da questo vizio, quali i Paesi in via di sviluppo.

Le pratiche di fitness, che continueranno ad accompagnare l'uso e abuso di fumo e alcolici, saranno incapaci di rappresentare una prevenzione per le patologie. Verranno considerati indicatori troppo parziali di salute la passione per lo sport e la cura del corpo.

Non diminuirà neanche l'uso di droghe.

L'utilizzo delle fonti di microonde continuerà ad essere legato a comportamenti sociali "di moda". Ma le microonde non costituiranno una delle forme più rilevanti di inquinamento, nonostante il fatto che la loro diffusione tenderà ad aumentare rispetto all'attuale situazione.

Globalmente i maggiori effetti patogeni saranno causati dal fumo e dal traffico veicolare. Non vi saranno riduzioni del rischio nel settore automobilistico. Infatti continueranno ad essere fonte di danni ai singoli e alla collettività:

- sia l'esaltazione della velocità sulle strade;
- sia il disprezzo per le norme di sicurezza.

#### **4 I PERCORSI DELL'INNOVAZIONE.**

Nei prossimi cinque anni saranno produttivi di innovazioni applicabili molti dei settori di ricerca che hanno rilevanza ai fini del miglioramento della salute umana. Ma prima ancora di esaminare i diversi filoni specialistici ed applicativi, va segnalato che una spinta importante all'innovazione proverrà soprattutto dal settore informatico, che ravviverà la spinta innovativa nel campo della salute.

Il nostro Paese parteciperà appieno a questa fase di sviluppo applicativo, disponendo quindi in modo concreto di tutti gli avanzamenti che caratterizzeranno i prossimi anni.

##### **4.1 La rivoluzione nella diagnosi.**

Saranno i processi diagnostici a risentire maggiormente dei progressi scientifici e tecnologici nei prossimi cinque anni. La rivoluzione nella produzione di immagini (TAC spirale, PET, RMN), combinata con la rivoluzione biomolecolare (diagnosi genica, basata sulla identificazione delle alterazioni del DNA responsabili della malattia), continuerà a rinnovare le conoscenze diagnostiche e la stessa classificazione delle malattie.

In termini pratici la diagnosi si baserà su sviluppi di kits, relativamente semplici da usare, che consentiranno di identificare la presenza di geni coinvolti in malattie ereditarie.

Va però notato che se si produrrà questa accelerazione nelle micro-applicazioni, non altrettanto si può dire per ciò che riguarda il sistema preposto a questa sfera: entro il prossimo quinquennio, infatti, il settore del monitoraggio non sarà fra i più "vivaci", né avrà slancio la diffusione della smart card (in grado di ricostruire elettronicamente la storia sanitaria dell'individuo).

#### 4.2 *La cura e l'intervento.*

Sul versante della cura i progressi più significativi investiranno la componente farmacologica. Verranno introdotti nuovi farmaci (in merito, peraltro, va segnalato che non vi saranno progressi rilevanti nel trattamento delle demenze) e nuovi prodotti vegetali e animali.

Viceversa, non c'è da attendersi una particolare fecondità nelle tecniche di cura (ad esempio, per ciò che riguarda la possibilità di curare a distanza i tumori).

Maggiori saranno gli avanzamenti sul versante dell'intervento chirurgico: ciò si tradurrà soprattutto in una riduzione dell'invasività chirurgica. Ciò avverrà attraverso nuove tecniche di interventi "a cielo coperto"; per ciò che riguarda gli interventi di sostituzione di organi, invece, nonostante i progressi che vi saranno, non è prevedibile che essi possano basarsi, entro il 2004, sull'utilizzo di organi animali modificati per lo xenotrapianto.

Il miglioramento delle capacità di cura della medicina si baserà inoltre su un altro tipo di innovazione: la modificazione genetica. La robotizzazione genetica (nanotecnologia) rappresenterà infatti un elemento di avanzamento notevole. Le possibilità di modificazioni genetiche cresceranno in maniera esponenziale: i limiti, in quest'ambito, saranno rappresentati dalle istanze bioetiche.

#### 4.3 *La prevenzione: cambiamenti ed attriti.*

Le nuove scoperte saranno prive di influenza sulle misure di prevenzione primaria: queste saranno più legate, infatti, alla volontà politica e quindi a misure di tipo legislativo. La rilevanza delle innovazioni si farà dunque sentire soprattutto sulla prevenzione secondaria (diagnostica precoce di popolazione). Entro il 2004, vi saranno progressi nei seguenti ambiti:

- analisi delle emissioni di agenti inquinanti nei processi produttivi;
- caratterizzazione delle sostanze inquinanti dell'aria, nocive alla salute (in particolare quelle associate alle emissioni del traffico);
- accertamenti sulla formazione di sostanze nocive nei processi di produzione agricola e zootecnica, di trattamento, conservazione e uso degli alimenti (per esempio nella frittura con grassi);
- identificazione della presenza di residui di pesticidi negli alimenti (anche per le sostanze presenti in tracce) o nel suolo;
- caratterizzazione delle varie componenti nocive dei rifiuti solidi urbani e di quelli industriali;
- analisi dell'interazione fra processi di smaltimento dei rifiuti e contaminazione dell'aria, delle acque e del suolo.

Le innovazioni scientifiche e tecniche offriranno dunque nuovi importanti strumenti di analisi delle condizioni ambientali e delle condizioni di esposizione delle persone (e dei lavoratori in particolare) a rischi e nocività, consentendo l'eliminazione delle fonti di nocività. Sarà possibile intervenire su piani diversi: sia quello dei comportamenti individuali fonti di patologia, sia sui comportamenti collettivi.

Il progresso scientifico e tecnologico contribuirà a migliorare lo stato della sicurezza; ciò, tuttavia, avverrà in modo limitato, di qui al 2004: vi sarà infatti una difficoltà culturale nell'acquisizione delle innovazioni.

Inoltre, vi saranno degli ambiti di prevenzione che non riceveranno un grande impulso nei prossimi anni:

- le conoscenze delle capacità protettive o lesive cellulari degli alimenti non faranno molti progressi, e quindi non arriveranno a modificare le nostre scelte dietetiche;
- gli interventi di progettazione dei layout, inoltre, avranno scarso peso; ciò sarà dovuto alla persistente frammentazione del sistema industriale italiano. Le aziende continueranno le attività inquinanti e pericolose, avvalendosi di manodopera avventizia e lavoro in nero.

## 5 I VINCOLI ALL'INNOVAZIONE.

Quasi tutti i vincoli attuali all'applicazione delle innovazioni scientifiche persisteranno, anche se la necessità di adeguare le normative e le strutture nazionali a quelle europee faciliterà la rimozione di qualche vincolo. Le innovazioni scientifiche aumenteranno, ma mancheranno dei nessi diretti fra innovazione e utilità, salvo in specifiche occasioni. Sarà impossibile identificare sempre gli sviluppi della medicina come un reale progresso per le condizioni di salute concrete.

Il primo punto da considerare è che in Italia raramente si progetteranno nuovi processi o si apportheranno delle correzioni migliorative. L'Italia, dunque, arriverà in ritardo rispetto alle innovazioni dei concorrenti stranieri, limitandosi ad imitarle.

Un altro vincolo sarà rappresentato dalla difficoltà, o incapacità, di adeguare le strutture pubbliche di controllo e prevenzione alle innovazioni. Il recepimento delle scoperte ed invenzioni troverà infatti difficoltà nella Pubblica Amministrazione, per la carenza endemica di tecnici in grado di comprenderne l'essenza e gli sviluppi possibili.

La Pubblica Amministrazione rimarrà legata ai suoi riti formali:

- sarà incapace di liberarsi dalle procedure burocratiche;
- nel breve termine, costituirà un baluardo difficilmente sormontabile all'introduzione delle innovazioni di qualsiasi tipo.

Inoltre, l'identificazione delle nocività per la salute umana comporterà la disponibilità:

- di apparecchiature sempre più sofisticate e costose;
- soprattutto di strutture (laboratori, spazi puliti e dedicati, personale specializzato), che però saranno ridotte nel numero e concentrate.

Ma le innovazioni scientifiche e tecnologiche faranno aumentare i costi. La focalizzazione delle priorità porterà ad una spinta innovativa in aree di grande sensibilità quale quella dell'Aids.

Tuttavia, porre la priorità su pochi obiettivi ridurrà l'attenzione su molti rami della ricerca nel campo medico-scientifico.

Infine, continueranno a mancare le statistiche relative ai potenziali danni per la salute; sarà dunque impossibile disporre di:

- una esatta correlazione tecnologia-danno;
- una base di formazione per le strutture/organizzazioni preposte al controllo ed alla salvaguardia della salute dei lavoratori.

## **6 LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA PRODUTTIVO.**

L'impatto delle trasformazioni del lavoro sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori avrà effetti geograficamente differenziati: sarà positivo nei Paesi occidentali, molto meno negli altri Paesi, che acquisiranno nuovi problemi, già affrontati da noi, senza però che la nostra esperienza possa aiutarli nella risoluzione.

### **6.1 Mutamento e stabilità del sistema produttivo.**

Nel nostro contesto vi saranno delle correzioni nei processi produttivi, ma esse:

- saranno dirette principalmente a rendere più accettabili ai consumatori i prodotti e le merci;

- si baseranno quindi su fattori di qualità, più facilmente illustrabili con la pubblicità;
- saranno prive di legami con la maggiore sicurezza dei lavoratori e dei consumatori.

L'evoluzione sarà nettamente differenziata tra il lavoro legato alla parte "manifatturiera" delle attività e quella invece legata ad un "ufficio".

Il lavoro legato d'ufficio vedrà un peggioramento dei rischi per la salute, legato principalmente agli aspetti culturali. La tecnologia, infatti, contribuirà alla riduzione dei rischi dei processi tramite l'automazione e l'ottimizzazione (viceversa, non si può immaginare che intervengano cambiamenti nei modi di progettazione).

Il lavoro manifatturiero non vedrà peggioramenti complessivi delle condizioni di salute, ma nemmeno miglioramenti sostanziali:

- i rischi per la salute rimarranno stabili;
- l'automazione rimarrà sui livelli attuali;
- la prevenzione non riuscirà a trarre dall'aumento di "connettività" dovuto alle tecnologie (ed in primo luogo ad Internet) degli incrementi di efficacia.

### **6.2 L'emersione dell'economia delle reti.**

I prossimi anni saranno inoltre caratterizzati dalla diffusione dell'economia in rete. Ciò significherà da un lato la diffusione del commercio via Internet, dall'altro l'affermarsi del telelavoro. Lo sviluppo del telelavoro determinerà la nascita di problematiche connesse:

- alla definizione giuridica del posto di lavoro;
- alla interconnessione tra ambiente lavorativo ed extralavorativo, sia per ciò che riguarda i rischi (che continueranno ad essere vicini e sovrapposti), sia negli aspetti della tutela;
- all'attuazione del decreto legislativo 626/94;
- al rapporto di lavoro.

La diffusione del telelavoro resterà:

- governata dalla convenienza economica di alcuni datori di lavoro;
- al di fuori di una pianificazione pubblica.

Tale pianificazione resterà infatti assente e mancheranno quindi sia il riassetto territoriale del Paese (con il recupero abitativo dei centri minori), sia il beneficio che ne potrebbe derivare per la salute generale.

### **6.3 *Le nuove forme del lavoro.***

Nei prossimi cinque anni il part-time, il telelavoro, il lavoro indipendente tenderanno ad aumentare; vi sarà inoltre una spinta all'utilizzo del concetto di outsourcing/outasking da parte di molte organizzazioni.

La separazione tra lavoro dipendente ed indipendente diminuirà sempre più, facendo nascere una nuova tipologia di lavoro, che sarà un lavoro autonomo/indipendente, ma formalmente sarà legato ad un'organizzazione con regole e cultura. Tuttavia, sul piano culturale, le aziende continueranno a cercare la loyalty del lavoratore: forniranno in cambio un senso di appartenenza ad un gruppo, ad una squadra, ad una élite, con cui il lavoratore si potrà identificare.

Le nuove forme di lavoro, comunque, avranno un impatto molto forte sulla qualità di vita dei lavoratori. Ciò anche perché continuerà a mancare una normativa adeguata alle nuove forme di lavoro, pur in presenza di progressivi adeguamenti della legislazione del lavoro.

Il sommerso aumenterà, e ciò dipenderà:

- dalla competizione globale;
- dall'immigrazione.

### **6.4 *Le difficoltà della cultura industriale.***

Nella cultura industriale, che si limiterà alla conoscenza dei caratteri dei prodotti finali, mancherà anche nei prossimi anni la consapevolezza delle sostanze, talvolta generate in piccole o piccolissime quantità, fonti di pericolo per le attività produttive e per l'ambiente esterno. Tali carenze di conoscenza riguarderanno in misura preminente le aziende piccole e piccolissime.

Saranno impiegate materie su cui i lavoratori saranno privi di conoscenze, e quindi di controllo. Molte informazioni, va notato, saranno sconosciute agli stessi datori di lavoro, cosicché essi saranno impossibilitati ad adottare o imporre precauzioni, per i lavoratori come per l'ambiente esterno. Tale carenza riguarderà, allo stesso modo, gli amministratori, i magistrati, gli stessi operatori sanitari. Anche quando vi saranno degli interventi migliorativi nella progettazione dei processi, dunque, questi incontreranno delle difficoltà, legate alla limitata cultura industriale e merceologica della pubblica amministrazione e delle stesse imprese.

Anche la normativa contro le nocività sui luoghi di lavoro continuerà a regolare le sostanze presenti in grandi quantità nei cicli produttivi. Resteranno innumerevoli sostanze - altamente nocive anche in quantità di grammi o milligrammi - non contabilizzate nell'applicazione delle direttive: di molte di queste si continuerà a scoprire l'esistenza quando si verificheranno eventi catastrofici.

Rimarrà inoltre una situazione potenzialmente a rischio a causa del periodo di latenza delle tipologie di malattie più nuove e della carenza di dati statistici consolidati.

I vincoli al miglioramento delle condizioni della salute aumenteranno, dunque, a causa della mancanza di una diffusa cultura tecnico-scientifica (sui processi produttivi, sulla composizione dei prodotti e delle merci, sulla composizione dei

rifiuti e delle emissioni inquinanti).

La magistratura continuerà ad avere carenza di tecnici preparati nelle varie materie:

- la sicurezza e l'assicurazione;
- le nuove tecnologie;
- i processi industriali.

Tale situazione inciderà sulla natura, sulla filosofia e sulla concretezza tecnologica delle sentenze. Mancherà, inoltre, ogni azione di tipo formativo nei confronti della cultura scientifica dei magistrati.

Il miglioramento delle competenze sarà un punto cruciale dell'evoluzione dei prossimi anni. Su questo fronte, sarà introdotta per i medici l'obbligatorietà della formazione permanente. Va notato che vi sarà nel nostro Paese una diffusa presenza di esperti; questi saranno, tuttavia:

- impari rispetto al compito di analisi neutrale;
- condizionati dagli interessi in gioco.

## **7 VIOLAZIONI E CONTROLLI.**

Nei prossimi cinque anni continuerà ad essere molto bassa la regolazione dei comportamenti in vista del rispetto per la salute altrui. Ciò riguarderà sia i comportamenti individuali, sia quelli degli attori economici.

### **7.1 L'indebolimento del controllo sindacale.**

Le organizzazioni dei lavoratori saranno costrette a dare priorità alla domanda di occupazione e porranno quindi in secondo piano:

- la sicurezza dei lavoratori;
- la difesa dell'ambiente;
- la difesa della salute dei cittadini all'esterno dei luoghi di lavoro.

L'attenzione e la sensibilità ai potenziali rischi per la salute diminuirà:

- da parte delle strutture/organizzazioni preposte al controllo ed alla salvaguardia della salute dei lavoratori;
- da parte dei sindacati.

Ciò sarà dovuto soprattutto alle facility dell'automazione d'ufficio, mentre l'ergonomia degli strumenti del lavoro impiegatizio resterà lontana dal massimo delle sue potenzialità. Le strutture sindacali parteciperanno all'implementazione della prevenzione nel lavoro d'ufficio.

### **7.2 La violazione come regola.**

Nei prossimi cinque anni non si verificherà un drastico cambiamento delle attività di controllo e le norme preposte alla difesa della salute continueranno ad essere violate. Inoltre, verso tali violazioni lo Stato sarà ancora tollerante. Complessivamente, la violazione delle normative sarà nei prossimi anni stabile, senza aumenti o diminuzioni significativi.

Continueremo dunque a trovarci di fronte a innumerevoli violazioni delle

norme esistenti:

- sia sulla sicurezza (nelle officine artigianali e nei cantieri, ma anche nelle industrie);
- sia delle norme sul traffico.

Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, le violazioni delle norme esistenti continueranno ad aver luogo prevalentemente in unità produttive piccole e medie; e comunque in quelle sommerse o abusive. Le violazioni continueranno ad essere difficilmente controllabili e caratterizzeranno tutti i settori dell'economia:

- l'agricoltura;
- la zootecnica;
- l'industria;
- l'artigianato;
- il commercio.

Negli ambienti di lavoro, le azioni di miglioramento che più rimarranno inapplicabili saranno, in particolare:

- il rispetto delle norme di sicurezza nei posti di lavoro (caschi, scarpe adeguate, cinture di sicurezza, maschere antipolveri, ecc.);
- le limitazioni del fumo;
- l'uso delle cinture di sicurezza negli autoveicoli;
- il rispetto del limite di velocità.

Il principale ostacolo alla repressione delle violazioni nel campo della prevenzione sarà rappresentato dalla confusione e contraddittorietà delle strutture preposte ai rilevamenti nei luoghi di lavoro e all'analisi delle nocività. L'introduzione di alcuni strumenti di prevenzione, imposta dalle norme, continuerà ad essere una finzione giuridica. La continua violazione delle stesse norme sarà infatti accettata e tollerata:

- sia dagli imprenditori;
- sia dai lavoratori.

D'altronde, i prossimi anni non vedranno, in tema di prevenzione, il diffondersi di una cultura della repressione. Si resterà nei limiti espressi nella legge e nei concetti di programmazione e pianificazione introdotti dalla direttiva Comunitaria 89/391.

Nel campo delle violazioni i cui effetti si risentiranno nella vita quotidiana, la situazione non sarà meno contraddittoria. Grazie alle innovazioni, sarà sempre più facile e veloce smascherare gli "avvelenatori" dolosi. Tuttavia, non riusciremo ad evitare che i cibi manipolati arrivino sulle nostre tavole. Perdurerà dunque la gravità della situazione ed il potenziale rischio per la popolazione.

### ***7.3 L'applicazione delle normative e il livello dei controlli.***

Molte malattie, evitabili con il solo rispetto delle leggi esistenti, persisteranno in realtà nei prossimi cinque anni. Lo Stato, infatti, sarà incapace di garantire tale rispetto e quindi la collettività continuerà quindi a sopportare il costo della cura.

Mancheranno adeguate strutture di analisi e di controllo che rendano applicabili le norme; tali strutture, inoltre, risentiranno dell'assenza di miglioramenti sul versante dell'organizzazione e del coordinamento. Ciò si tradurrà in una serie di conseguenze non positive:

- le azioni di informazione dei lavoratori e dei cittadini non faranno progressi sostanziali nei prossimi cinque anni;
- lo stesso ristagno caratterizzerà l'identificazione dei casi di nocività e le corrispondenti analisi;

- gli aspetti applicativi saranno sempre più complessi (come sta avvenendo per l'ingarbugliato mondo delle regole antidoping).

In Italia si avranno buone leggi, ma il vero problema continuerà ad essere quello dell'implementazione delle regole. La spinta comunitaria non basterà a farci risolvere tale problema e quindi consentire al Paese dei miglioramenti notevoli.

L'applicazione delle norme:

- sarà un problema peculiarmente italiano (la cultura nazionale continuerà a seguire la strada della tradizione giuridica fortemente prescrittiva, la civil law);

- non sarà invece un problema negli altri Paesi europei, soprattutto per quelli di origine anglosassone, caratterizzati da una normativa di tipo common law.

In Italia, dunque, continuerà ad esserci un problema di applicazione delle norme, legato alla mancanza di controllo derivante dalla cultura, sia delle persone, sia delle autorità e delle organizzazioni pubbliche.

Le leggi italiane saranno esigenti (anche se continueranno a presentare delle lacune) ed offriranno degli accattivanti strumenti di applicazione; tuttavia, in molti casi, resteranno sulla carta.

I potenti interessi economici nazionali continueranno ad ottenere deroghe e proroghe: la normativa nazionale apparirà formalmente anche più rigorosa dell'attuale, ma il suo rispetto resterà limitato. Gli organi di vigilanza e i magistrati cercheranno di far rispettare le norme, ma quando ciò avverrà verranno emesse circolari interpretative da parte delle Regioni o del Ministero; tali circolari eluderanno le disposizioni di leggi.

Proseguirà, peraltro, l'impatto positivo della legge 626, che andrà in direzione di un miglioramento globale della sicurezza dei lavoratori. La 626 fornirà nei prossimi cinque anni effetti benefici dovuti principalmente allo stimolo positivo che essa fornirà alla cultura del rischio, mentre poco accadrà in merito al miglioramento delle condizioni di salute.

All'interno dell'ambito di lavoro miglioreranno le misure di protezione, ma non quelle di prevenzione. Saranno dunque scarsi gli interventi (per cui anche i miglioramenti) relativi a:

- lo stato di salute;
- la prevenzione di malattie;
- i costi derivanti da tali voci.

Un dato di contrasto a questa tendenza sarà dato dal comportamento delle aziende, che faranno da driver, all'interno del contesto italiano, per l'attuazione delle normative. Saranno dunque capaci di mantenere la loro leadership sul mercato e al tempo stesso rispetteranno l'ambiente.

## **8 LA CIRCOLAZIONE DELLE INFORMAZIONI.**

### **8.1 *Il ristagno della e-sanità.***

Lo sviluppo delle telecomunicazioni porterà ad una evoluzione del costume sociale ed a un maggior flusso di comunicazioni in tutti i campi. Molte attività



saranno effettuate a distanza e vi sarà un maggior interscambio di informazioni tra banche dati di grandi dimensioni.

Si incrementerà la diffusione delle notizie via Internet e si creeranno due macro-sistemi di utenti: medici-ricercatori ed i cittadini-pazienti.

Tuttavia la diffusione delle informazioni attraverso Internet creerà un problema di razionalizzazione soprattutto in merito alle informazioni ad uso dei cittadini, e ciò vanificherà in parte l'efficacia e potenzialità comunicativa dello strumento.

Nuovi vincoli all'applicazione delle scoperte tecnologiche saranno dati proprio dalla tecnologia: la rete mancherà di dare risultati effettivi e gli utenti percepiranno come inadeguate la velocità di comunicazione, la sicurezza, la stabilità: il sistema dipenderà dal livello di adeguamento alla tecnologia dei più lenti ed il tempo di adeguamento sarà lungo.

In Italia la e-sanità, lungi dal realizzarsi compiutamente e diffusamente entro il 2004, non avrà neppure una limitata affermazione.

Nei prossimi cinque anni l'Italia non svolgerà dunque un ruolo da protagonista nell'applicazione della e-sanità, così come non sarà possibile la diffusione delle cartelle cliniche nonostante l'utilizzo di intranet (web pages, conferencing) come strumento di comunicazione.

La mancanza dell'introduzione della sanity card non consentirà un impulso ai sistemi di prevenzione e controllo.

## **8.2 Opportunità e vincoli all'uso dei dati.**

Le innovazioni nel campo dell'elaborazione dei dati aiuteranno tuttavia grandemente a conoscere e seguire la storia sanitaria delle singole persone. La prevenzione si baserà sulla conoscenza:

- delle malattie avute in precedenza;
- delle cure a cui una persona è stata sottoposta;
- della storia lavorativa (a quale lavoro una persona è stata addetta, in quale località, per quanto tempo);
- di dove un cittadino ha abitato (accanto ad una fabbrica inquinante, ad una discarica, ecc.).

Sarà, dunque, importante conoscere i dati personali; ma nel nostro Paese tali dati continueranno ad essere come oggi, sparsi, non raccolti e non coordinati; non sarà possibile, quindi, raccogliere informazioni adeguate.

Entro il 2004 sarà impossibile, ad esempio, disporre anche di informazioni prodotte dal sistema sanitario stesso, come l'intensità delle radiazioni (diagnostiche e terapeutiche) a cui ciascuna persona è stata esposta – in modo da evitare una eccessiva esposizione nel corso della vita – o per quanti anni una persona curata di tumore è sopravvissuta, con quali cure, praticate da chi e dove.

L'assenza di una raccolta centrale dei principali eventi delle storie sanitarie personali comporterà altissimi costi privati e pubblici per cure sbagliate.

## **8.3 La vischiosità informativa nel sistema sanitario.**

I principali vincoli alla raccolta di informazioni fondamentali ai fini epidemio-

logici, saranno rappresentati dalla mancanza di un coordinamento fra medici di base e unità sanitarie.

Le statistiche continueranno a riguardare principalmente le cause di morte ma la raccolta e l'elaborazione dei dati personali verrà ostacolata dalla disorganizzazione delle strutture sanitarie.

Anche l'intreccio fra strutture di diagnosi e cure pubbliche e private continuerà a rendere difficile l'afflusso delle informazioni sanitarie ad un ufficio centrale che possa, con i mezzi oggi disponibili, facilmente rielaborarli: le uniche ad essere effettivamente distribuite ed elaborate saranno quelle più importanti.

## **9 SISTEMA DELLA RICERCA E SISTEMA DELLA SALUTE.**

Le riviste scientifiche continueranno a mettere a disposizione, in modo sempre più rapido, le informazioni sulle scoperte scientifiche, e sulle innovazioni tecniche. Tali informazioni saranno disponibili anche al di fuori della cultura universitaria e della grande ricerca, grazie al contributo di Internet. L'applicazione delle informazioni sui progressi scientifici e tecnici alla difesa della salute dipenderà dalla decisione dei governi.

La cultura del sistema economico si farà sentire sull'orientamento degli studi e delle ricerche.

Alla contabilità monetaria (che misura le masse delle materie impiegate e di quelle prodotte e vendibili) continuerà a fuggire la contabilità fisica di sottoprodotti, dei rifiuti e delle scorie – spesso responsabili di pericoli per la salute.

La rilevazione dei sottoprodotti e delle scorie, peraltro, continuerà ad essere ostacolata dalla imprevedibilità delle composizioni chimiche, per cui ci sarà sempre più bisogno di nuovi metodi e nuovi strumenti di analisi.

Gli studenti delle materie scientifiche continueranno a prestare maggiore attenzione alla materia prodotta da ciascun processo che alle loro scorie ed alle fonti di nocività; ciò dipenderà dall'incapacità dell'Università di indurre gli studenti (specialmente quelli di chimica e di ingegneria) verso quegli studi. Tuttavia, i piani di studio delle facoltà tecniche si orienteranno sempre più sui contenuti di sicurezza, salute e prevenzione: per tali settori, tuttavia, non avranno un ruolo significativo le lauree brevi e le scuole di specializzazione.

Nel campo della sostituzione di organi umani sarà necessaria la produzione di materiali avanzati, che vedrà l'integrazione tra l'ingegneria, la chimica dei metalli e la cultura chirurgica. Si realizzeranno pertanto corsi di laurea interdisciplinari.

I medici-ricercatori faranno consulti a distanza, condivideranno le esperienze, i dati delle sperimentazioni, le banche dati di donazioni organi. L'unica cosa che verrà mantenuta in condizione riservata saranno i dati di laboratorio.

I governi, dal canto loro, dedicheranno all'uso delle conoscenze e delle innovazioni, più persone. Ciò servirà a migliorare la difesa della salute delle persone.

## 10 *ECONOMIA, INNOVAZIONE E SALUTE.*

### 10.1 *L'impatto economico dell'innovazione.*

Le nuove tecnologie e le nuove apparecchiature messe a disposizione dalla ricerca scientifica nei prossimi cinque anni saranno ad alto valore aggiunto e richiederanno assistenza e manutenzione di livello adeguato.

Aumenterà lo sviluppo di tecnologie diagnostiche basate sulla biologia molecolare, insieme con la generale robotizzazione dei processi produttivi.

I progressi nel campo della diagnosi clinica offriranno sicuramente nuove occasioni di lavoro, aprendo nuovi mercati (in particolare quelli dei Paesi emergenti, nei quali aumenterà la richiesta di strumenti di difesa della salute).

Il progresso, insomma, metterà a disposizione nuovi strumenti di analisi e diagnosi. Ma questi verranno prodotti principalmente all'estero e quindi saranno importati dall'Italia. Il terziario avanzato italiano non sarà in grado di posizionarsi come settore leader a livello europeo. La valorizzazione della tecnologia non sarà tale da rendere il modello italiano un esempio di "buona pratica":

- né dal punto di vista della razionalità;
- né per l'economicità;
- né, infine, per lo stato di salute complessivo.

### 10.2 *Stimoli e vincoli economici al processo innovativo.*

In generale, le innovazioni principali riguarderanno i prodotti che possono avere un "mercato", ed una limitazione verrà anche dagli interessi delle industrie produttrici di farmaci e di apparecchiature o materiali destinati al miglioramento della salute.

In sostanza, lo sviluppo sarà intenso proprio là dove il mercato sarà favorevole, e quindi, dove il mercato sarà più depresso, l'innovazione mancherà di verificarsi; in particolare ciò avverrà in relazione alle malattie rare e per quelle tipiche dei Paesi poveri.

Gli investimenti si realizzeranno nelle aree che rivestiranno interesse economico per le aziende e per i giovani; ciò, complessivamente, non limiterà l'efficacia della ricerca medico-scientifica.

Le aree di interesse coinvolte che creeranno vincoli allo sviluppo, comunque, saranno due e segnatamente quella relativa ai fattori provenienti dall'ambito culturale e quella relativa ai fattori provenienti dall'ambito socio economico. Per questi ultimi sarà molto difficile la rimozione, anche perché legati all'evoluzione liberistica dell'economia mondiale.

Nel nostro Paese l'impresa di tutelare la salute e l'ambiente sarà difficile anche per le insidie che arriveranno da più parti e che avranno come comuni denominatori:

- l'aspirazione a contenere costi;
- la tentazione di salvaguardare determinate esigenze produttive;
- la necessità di rilanciare l'occupazione.

I vincoli all'applicazione di scoperte relative al miglioramento della salute pertanto aumenteranno, anche perché tali scoperte saranno considerate come freni alla competitività fra le imprese nazionali ed internazionali e come potenziale pericolo per l'occupazione.

Proseguirà dunque il silenzio sulla composizione chimica dei materiali impiegati in industria ed in molte attività artigianali.

A tutto ciò si aggiungerà la mancanza di una cultura che sia capace di contabilizzare i costi che saranno affrontati dalla collettività nei decenni a venire per le azioni non intraprese nei prossimi 5 anni.

## **11 PUBBLICO, PRIVATO, PRIVATO SOCIALE: L'EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA ECONOMICA.**

L'influenza dell'Unione Europea porterà dei vantaggi al sistema nazionale, poiché ci si aprirà alla competizione europea e ciò determinerà un miglioramento della qualità della difesa della salute, anche per un'ulteriore diffusione fra i cittadini della cultura della prevenzione.

### **11.1 L'assetto strutturale.**

Per i prossimi anni non diminuirà, nello sviluppo dei sistemi di prevenzione, il ruolo del "pubblico", mentre quello del "privato" non vedrà aumenti di rilievo. Viceversa, nell'ambito dei sistemi di cura, si assisterà ad una diminuzione dell'intervento pubblico, mentre si svilupperà decisamente l'intervento privato. Nell'ambito della sanità, i cittadini chiederanno un aumento della componente pubblica e una diminuzione della componente privata; cioè persisterà il sistema sanitario nazionale, proprio perché sarà la sola garanzia dell'equità dell'accesso ai servizi sanitari.

In generale, il settore pubblico si assumerà le responsabilità di diagnosi e cura relativamente alle patologie più gravi e rare. Solo le strutture pubbliche (anche grazie alla migliore disponibilità di strumenti di analisi) potranno svolgere i compiti:

- di prevenzione;
- di analisi delle condizioni di vita, di lavoro e di alimentazione;
- di identificazione delle nocività.

In relazione a quanto detto, vi saranno dei provvedimenti di incentivazione della permanenza nell'ambito delle strutture ospedaliere dei medici.

Le strutture private di diagnosi e cura non realizzeranno al loro interno un raccordo stabile, tanto che sarà difficile raccogliere e coordinare le informazioni che, altrimenti, potrebbero essere rese disponibili.

Nell'ambito della diagnosi e della cura, crescerà il ruolo del "terzo settore", che potrà contribuire soprattutto ad alleviare la sofferenza delle persone colpite da malattie (in particolare disabili ed anziani). Vi sarà, quindi, un incremento nell'intervento del volontariato e del privato non profit.

### **11.2 L'evoluzione nelle fonti di finanziamento.**

Le condizioni economiche ed organizzative eserciteranno un peso negativo nei confronti della difesa della salute e della prevenzione, ostacolando la rimozione dei vincoli. La tutela della salute continuerà a rappresentare un costo pubblico

senza alcun apparente vantaggio economico futuro.

Nonostante la crescita, in questo settore, delle risorse economiche impiegate, non si realizzerà un effetto moltiplicatore sulla domanda di intervento, anche perché i contributi pubblici alla salute diminuiranno e i cittadini saranno costretti ad un crescente ricorso alle strutture private.

Nei prossimi anni il mondo produttivo finanzia direttamente soprattutto il sistema assicurativo, in considerazione del fatto che l'assicurazione tutelerà:

- il lavoratore;
- il datore di lavoro privo di colpe nell'accadimento degli infortuni.

Si farà ricorso, nel settore degli infortuni da lavoro, a sistemi privati di assicurazione: ma pochi potranno permetterselo, tanto che le stesse assicurazioni private, in generale, subiranno una stasi.

## 12 *DOMANDA E OFFERTA DI WELFARE NEL 2004.*

### 12.1 *Il ridisegno dell'offerta di welfare.*

Le prospettive di evoluzione del sistema di welfare nei prossimi anni sono caratterizzate da una complessiva stabilità, anche in funzione della limitata influenza dell'appartenenza europea sui settori della prevenzione, della cura e dell'assistenza; in tali ambiti, dunque, i cambiamenti indotti dalle evoluzioni sovranazionali saranno di scarsa rilevanza.

Le trasformazioni del welfare saranno orientate secondo diverse direttrici, collegate alle opportunità di accesso, alle fonti di finanziamento e alla distribuzione delle risorse fra le diverse componenti del sistema:

- in primo luogo, permarranno le gravi sperequazioni sulle possibilità di accedere a terapie di eccellenza tra soggetti appartenenti a stati sociali a diverso reddito; il diritto alla salute sarà indebolito dalla mancanza di leggi sufficienti e di misure adeguate;
- il costo dell'assistenza ricadrà sui singoli e sulle famiglie;
- peraltro, l'aumento degli immigrati extracomunitari contribuirà a fornire le crescenti risorse necessarie all'assistenza agli anziani e ai disabili;
- inoltre, le risorse finanziarie saranno dedicate maggiormente alla cura e meno alla prevenzione; le risorse destinate, comunque, saranno nel complesso in crescita;
- dal punto di vista dei servizi erogati, il livello dei sistemi di prevenzione, cura, assicurazione resteranno stazionari;
- verranno istituiti fondi integrativi, ma sarà comunque la necessità di operare delle scelte, che creeranno situazioni di conflitto fra i fruitori ed il sistema sanitario nazionale.

Le assicurazioni, grazie alla tecnologia informatica:

- forniranno pacchetti assicurativi specifici per qualsiasi tipo di esigenza dell'utente;
- saranno gestibili da parte dell'utenza stessa in modo molto semplice rispetto al passato.

## 12.2 *Le nuove richieste per lo Stato sociale.*

Come anticipato, le possibilità dei cittadini di accedere ai servizi offerti dal sistema della salute tenderanno a peggiorare. In particolare, diminuiranno sempre di più le possibilità per i cittadini meno abbienti di accedere ai servizi in tempi brevi e in modo efficiente.

Un'area emergente di allarme sarà rappresentata dallo sfruttamento incontrollato di soggetti deboli: si tratterà soprattutto degli immigrati, che mancheranno di protezione da parte di un'organizzazione di difesa.

La domanda avrà un andamento complessivamente crescente:

- crescerà soprattutto il numero degli anziani e ciò richiederà crescenti interventi di cura e di assistenza che saranno sempre meno affrontabili con le pensioni;
- si diffonderà anche la richiesta di spazi e attività ricreative per gli anziani, ma solo in parte questa richiesta verrà soddisfatta;
- i pensionati con reddito maggiore alimenteranno le richieste di soggiorno nelle località turistiche;
- aumenterà inoltre la richiesta di assistenza per disabili;
- vi saranno mutamenti nelle strutture familiari che comporteranno la richiesta di nuove unità abitative per coppie e per singoli anziani.

Di fronte alle richieste dei cittadini mancherà un relativo aumento della quantità di risorse utilizzate.

## 13 *LA SANITÀ NEL RIDISEGNO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.*

La Pubblica Amministrazione continuerà ad essere incapace di recitare il ruolo che in uno stato di diritto le compete. La pubblica amministrazione - dai ministeri agli enti locali - sarà in effetti impotente. Sarà priva della forza di vigilare sull'effettiva osservanza delle leggi e dell'autonomia necessaria per sottrarsi all'influenza dei grandi interessi economici e corporativi minacciati; a volte, renerà addirittura contro.

Le risposte che i cittadini otterranno dallo Stato resteranno dunque scadenti:

- incerte;
- non fondate su analisi scientifiche;
- non estese con uguale intensità e impegno su tutto il territorio nazionale;
- non fornite ad ogni possibile comparsa di fonti di nocività.

L'Europa continuerà, peraltro, ad essere divisa nell'azione di tutela dei consumatori. Infatti, i Paesi da cui originano le nocività:

- non daranno piena e immediata informazione agli altri Paesi;
- né si apriranno agli organi di vigilanza operanti negli altri Paesi.

I controlli sull'osservanza delle leggi e il funzionamento efficiente e competente degli organismi preposti alla vigilanza continueranno a mancare, da parte di tutte le amministrazioni responsabili: Ministeri della Sanità, del Lavoro, dell'Industria, Regioni, ASL. Si tratterà di limiti attribuibili alla mancanza di volontà:

- nel caso del Ministero della Sanità, la carenza investirà i controlli in materia di farmaci allopatici e omeopatici, alimenti dietetici, mangimi;

- per ciò che concerne il Ministero dell'Industria, il ritardo riguarderà la sicurezza dei prodotti;
- nel caso del Ministero del Lavoro (ma anche delle Regioni e delle ASL), le conseguenze negative si faranno sentire in merito alla sicurezza e all'igiene del lavoro.

Proseguirà inoltre la moltiplicazione e la dispersione dei laboratori di controllo. Le competenze in materia resteranno suddivise fra:

- aziende sanitarie;
- agenzie per l'ambiente;
- Ministero per le Risorse Agricole;
- servizi doganali.

Si utilizzerà lo strumento dell'Authority, che si rivelerà un buon metodo, pur senza arrivare ad una migliore suddivisione dei poteri fra quello centrale, l'Authority stessa e i grandi utenti ed influenzatori.

Il decentramento regionale, pur senza arrivare ad un peggioramento vero e proprio della situazione, produrrà risultati negativi:

- mancherà di produrre l'effetto desiderato;
- incrementerà il divario tra "bravi" e "cattivi" esecutori delle regole.

Vi sarà maggiore attenzione e maggiore interesse da parte dell'Istituto assicuratore in merito alle malattie da:

- postura;
- tumori professionali;
- dermatite.

Viceversa, non aumenterà l'attenzione rivolta a:

- stress;
- ripetizione di movimenti.

L'INAIL assumerà nel sistema un ruolo di supporto formativo, evitando di intervenire nella ricerca o nell'informazione sulle innovazioni.

#### **14 IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLA PREVENZIONE.**

La spinta alla crescita nell'utilizzazione di Internet (legata ai bassi costi di attivazione rispetto ad altri tipi di comunicazione) consentirà un miglioramento del controllo dell'attuazione delle normative, soprattutto quelle legate alla prevenzione, e una divulgazione più dettagliata e ampia di informazioni riguardanti le frodi, le sofisticazioni e i rischi ecologici.

Ci troveremo di fronte a una situazione in cui le conoscenze scientifiche e tecniche richieste dalla prevenzione primaria e secondaria solleciteranno nuove norme legislative, la cui produzione risulterà priva dei requisiti di ragionevolezza e applicabilità. Il telelavoro rappresenterà un esempio di questa duplice realtà, infatti, rimarrà privo di una normativa ben definita e di un coerente modello aziendale.

Il quadro nazionale sarà caratterizzato dalla mancanza di investimenti del Governo per il monitoraggio sulla presenza e sulla concentrazione di sostanze cancerogene presenti nell'aria.

## 14.1 *La guida europea.*

Il motore della legislazione per il tema della salute e dell'ambiente continuerà ad essere nelle mani dell'Unione Europea, in particolare del Parlamento Europeo. La normativa europea prenderà il sopravvento su quelle nazionali e questo rappresenterà un bene.

Assisteremo dunque a parecchi cambiamenti delle normative relative alla salute dovuti soprattutto all'armonizzazione a livello europeo. Nei prossimi cinque anni, peraltro, l'unificazione delle normative a livello europeo non significherà che esse verranno semplificate. Saranno in alcuni casi anche più rigorose, grazie ai progressi nelle conoscenze scientifiche e tecniche.

L'unificazione europea allargherà il divario fra Paesi più attenti alla prevenzione e alla cura e Paesi in cui le leggi sulla prevenzione saranno accolte con ritardo. I Paesi più attenti alla prevenzione e alla cura chiederanno e otterranno leggi più rigorose per la difesa della salute.

La normativa europea prevarrà su quelle nazionali su molti punti:

- le norme bioetiche;
- le biotecnologie;
- la manipolazione genetica;
- la procreatica;
- i trapianti;
- la transessualità;
- la clonazione.

La spinta alla adozione di norme comunitarie più rigorose sarà determinata dal rischio di una perdita di competitività delle imprese nazionali rispetto alle imprese e ai mercati stranieri.

La competitività europea agirà, dunque, da catalizzatore per l'applicazione in Italia delle normative. Mancherà invece una genuina volontà di una maggiore difesa della salute. Nell'Unione Europea continuerà, anzi, la pressione per alleggerire le norme di prevenzione e di sicurezza dei lavoratori e della popolazione allo scopo di diminuire i vincoli per le imprese.

L'applicazione delle normative sarà favorita anche dall'adozione di sanzioni da parte europea. L'Unione, infatti, intensificherà la pressione sulle strutture atte al controllo ed alla prevenzione.

La normativa nazionale dovrà, dunque recepire la normativa europea nel campo della difesa della salute e dell'ambiente; ciò avverrà in termini inadeguati e con molti distinguo. Saranno questi due aspetti negativi che caratterizzeranno l'Italia in Europa. I criteri di valutazione che subirà il nostro Paese saranno dovuti proprio alla mancanza di partecipazione nelle sedi europee che assumeranno tali scelte.

Le politiche comunitarie si dirigeranno soprattutto verso piani di ricerca diretti e progetti concreti.

Gli standard della salute saranno influenzati dalle scelte europee che codificheranno nuove malattie professionali e il grado di invalidità riscontrato attraverso una regolamentazione dei criteri di valutazione. Rimarranno escluse dall'armonizzazione europea le normative assicurative.

Saranno applicate, entro il 2004 ma con grandi ritardi, le norme europee sulla presenza di sostanze nocive nelle fabbriche. Inoltre, gli standard europei avranno influenza sulla materia del riconoscimento assicurativo del danno biologico.



Resteranno, invece prive di applicazione entro i prossimi cinque anni le norme europee sul piombo nelle benzine e sulla sicurezza nei posti di lavoro.

#### **14.2 *L'applicazione delle norme in Italia.***

L'Italia continuerà ad essere il Paese più avanzato in termini di normative per la tutela dell'ambiente e dei lavoratori.

Nel campo della normativa italiana continuerà il processo di rinnovamento, supportato dalla tecnologia, e vi saranno segnali di miglioramento. La normativa sarà influenzata in modo significativo dai progressi scientifici e tecnologici, ma i riflessi di questi ultimi continueranno ad essere lenti a causa di motivi strutturali.

Vi saranno alcune direttive di natura generale, ma per il resto assisteremo a un forte decentramento a livello regionale. All'interno del Paese, infatti, le singole autorità metteranno mani alle leggi. Si redigeranno norme molto precise, ma di difficile attuazione.

Il legislatore approverà delle norme che offriranno preziosi strumenti di prevenzione. Successivamente, quando le norme verranno fatte rispettare:

- cambierà le norme;
- dilazionerà l'applicazione;
- modificherà le sanzioni;
- introdurrà sanatorie.

#### **14.3 *La questione della privacy.***

Vi saranno progressi nell'utilizzazione di informazioni coperte da "riservatezza", ma il problema della riservatezza si porrà negli stessi termini di oggi. Resteranno, infatti, in vigore molte norme che impediscono attualmente, nel nome della riservatezza, l'informazione dei lavoratori e dei cittadini rispetto alle sostanze con cui hanno a che fare. Questo impedirà la diminuzione delle nocività anche in futuro. Infatti, il principio della riservatezza, dei segreti sui processi e sulla composizione delle materie prime e delle merci, resterà uno dei principali ostacoli alle azioni per la difesa della salute e dell'ambiente.

La riservatezza e il segreto industriale saranno, in prospettiva, aumentati e rafforzati dalla politica di protezione della privacy.

Nei prossimi cinque anni saranno emanate nuove leggi che fisseranno valori e limiti sulla composizione delle merci e sulla concentrazione di sostanze nocive. Infatti la scoperta che alcune sostanze sono nocive o cancerogene porterà a vietarne l'uso nei processi produttivi e nelle merci.

Mancheranno tuttavia adeguate informazioni sui materiali che verranno trattati e trasformati. Sarà impossibile, sapere quali sostanze pericolose o contaminanti finiranno nell'ambiente all'interno delle fabbriche, in quello esterno o nelle merci finali.

Nell'applicazione delle direttive, la pubblica amministrazione e il diritto delle popolazioni all'informazione, continueranno a scontrarsi con la volontà delle imprese di evitare di rivelare quali agenti sono presenti nei depositi o sono impiegati nei processi produttivi.

#### 14.4 *Epidemiologia e prevenzione.*

Un contributo alle norme tecniche, legislative e assicurative sarà dovuto alla diffusione di dati:

- sugli infortuni;
- sulle malattie professionali;
- sui cicli tecnologici,
- sulla storia lavorativa dei lavoratori;
- sulla storia sanitaria dei lavoratori.

L'Italia continuerà ad essere un Paese in cui le leggi sulla prevenzione verranno accolte con ritardi e sofismi.

Vi sarà, comunque, la diffusione della certificazione dei servizi di prevenzione e controllo delle aziende.

Entro il 2004 saranno applicate le nuove norme per la regolamentazione dei processi produttivi così come descritte nella ISO14000 e nel regolamento EMAS.

L'evoluzione del sistema di prevenzione sarà legata alla definizione dei ruoli e all'emanazione del testo unico sulla prevenzione. Il "testo unico in materia di sicurezza" rappresenterà un elemento importante nella definizione del nuovo ruolo della magistratura. Verrà pubblicata la nuova tabella aggiornata delle malattie professionali, superando quella attuale risalente al 1956. A questo scopo si terrà conto del verificarsi di nuovi fenomeni e delle indicazioni provenienti dall'OIL.

Le osservazioni epidemiologiche consentiranno inoltre il riconoscimento di nuovi fattori di nocività di cui prima era ignorata la correlazione sull'attività lavorativa. Ciò, tuttavia, non porterà nei prossimi cinque anni ad un aumento delle malattie definite come professionali.

Il danno biologico:

- costituirà un'area trasversale alla normale trattazione delle varie malattie professionali ed infortuni;
- verrà portato all'attenzione dagli stimoli di alcune sentenze che ne hanno riconosciuto la valenza;
- assumerà un'importanza specifica di notevoli proporzioni.

### 15 *L'INTERVENTO DELLA MAGISTRATURA.*

#### 15.1 *L'intensità dell'intervento.*

L'intervento della magistratura a tutela della salute e dell'ambiente continuerà ad essere provvidenziale e irrinunciabile. Il compito della magistratura dovrà essere inquirente, oltre che giudicante. Nella pratica, tuttavia, la magistratura avrà una influenza limitata sull'applicazione delle leggi esistenti.

Vi saranno tentativi di tipo legislativo. Gli stessi pronunciamenti della magistratura faranno "giurisprudenza", costituendosi come norme legislative.

La magistratura aumenterà i suoi interventi sui temi legati alla salute per la sicurezza negli ambienti di lavoro e per gli effetti ambientali dei processi produttivi. Ciò avverrà, però, in modo episodico e contraddittorio. Infatti in questo settore aumenterà la confusione.

L'Italia si porterà verso il giusto posizionamento della magistratura nei confronti del problema rischi per la salute in ambiti lavorativi ed inquinamento.

### **15.2 *Gli strumenti della magistratura.***

I prossimi anni saranno caratterizzati dalla riforma del giudice unico (procura della repubblica unificata). All'interno di questa nuova struttura, si creeranno gruppi di magistrati specializzati a tutela della salute e dell'ambiente, che ricomporranno in un unico ufficio l'intera materia, finora divisa tra la procura presso la pretura e la procura presso il tribunale, ma non avranno la possibilità di far leva su strumenti altamente incisivi; gli effetti non si avverteranno nel settore della salute e dell'ambiente.

Le nuove procure unificate saranno assediata dai reati di criminalità organizzata per cui lasceranno in disparte i reati inerenti alla salute e all'ambiente.

L'intervento della magistratura sarà condizionato dall'esistenza o meno di leggi adeguate. Negli ambiti, in cui le leggi saranno intelligenti ed equilibrate, il magistrato interverrà (anche d'ufficio) solo per colpire i trasgressori; in quelli in cui vi saranno vuoti legislativi, i magistrati non colmeranno tali vuoti. Le nuove leggi che saranno emanate nei prossimi cinque anni mancheranno di riconoscere la necessità di coordinare le informazioni, per cui la magistratura potrà fare ben poco.

### **15.3 *Ambiti ed effetti dell'azione dei magistrati.***

L'azione della magistratura sarà priva di effetti negativi sulla diffusione dell'innovazione tecnologica. Tale azione, tuttavia condiziona i comportamenti degli imprenditori: questi si attiveranno nei settori della sicurezza più esposti alle azioni della magistratura, senza tralasciare i settori più a rischio.

Gli interventi della magistratura in situazioni in cui vi sia contenzioso tra le decisioni del SSN e le convinzioni dei cittadini continueranno, senza aumentare.

La magistratura interverrà in campo assicurativo: i suoi pronunciamenti si riverbereranno su tutti i casi analoghi di riconoscimenti di infortuni e malattie professionali.

Aumenterà la comunicazione e la divulgazione ai cittadini e alle aziende. Da una parte si favorirà il controllo; dall'altra si stimolerà l'uso della magistratura come baluardo dei diritti civili in ambito lavorativo: aumenterà l'uso di coperture assicurative da parte di certe categorie professionali (es. i medici).

L'idea del "dovere alla salute" da parte dei cittadini non si affermerà; sarà, infatti, generalmente considerata una tendenza liberticida, dal momento che si accentueranno le misure limitanti.

## **16 *IL CAMBIAMENTO CULTURALE.***

### **16.1 *La "cultura sociale" della salute.***

Un vincolo importante sarà rappresentato dalla mancanza di cultura scientifica e tecnica. Non assisteremo, infatti, ad un cambiamento culturale rispetto agli even-

ti degli ultimi anni. Si creeranno situazioni di grande confusione, come quella avvenuta recentemente sotto il nome di "caso Di Bella". Questi casi, infatti, si moltiplicheranno in vari settori della medicina. Un ruolo importante in tutto ciò sarà svolto dalla Tv che continuerà ad esaltare i fenomeni miracolistici.

La scuola, i mezzi di comunicazione di massa e la pubblicità contribuiranno solo in maniera parziale alla rimozione dei vincoli e degli ostacoli alla sicurezza e alla difesa della salute.

Continuerà la pubblicità, diretta e indiretta:

- alle sigarette;
- all'uso di bevande alcoliche.

Capire e correggere gli aspetti nocivi delle tecnologie continuerà ad essere lasciato alla capacità imprenditoriale e alla coscienza sociale delle grandi aziende.

### **16.2 *Gli atteggiamenti dei lavoratori.***

L'attenzione dei lavoratori, per la crisi economica e la disoccupazione, sarà rivolta alla conservazione del posto di lavoro e quindi all'accettazione di qualsiasi condizione anche di maggior pericolo. A ciò contribuirà anche la presenza dei lavoratori extracomunitari, che continueranno ad essere disposti ad accettare anche lavori pericolosi.

I lavoratori avranno, in realtà, un ruolo fondamentale per la propria sicurezza e per la propria salute. Infatti, l'influenza dei loro atteggiamenti e comportamenti sulle condizioni di sicurezza, continuerà ad essere molto rilevante, anche in condizioni di crescente automatizzazione e robotizzazione.

Gli enti unici preposti non saranno in grado di stimolare adeguatamente i lavoratori: non li metteranno in condizione né di essere sufficientemente coscienti delle situazioni di rischio in cui operano né di sapersi difendere da tali situazioni.

### **16.3 *L'evoluzione culturale dei cittadini.***

La cultura della prevenzione e del controllo aumenterà. I miglioramenti saranno favoriti da una maggiore cultura e da una razionalità più diffusa. Tuttavia, le condizioni sociali e culturali continueranno ad avere una influenza negativa nei confronti della rimozione dei vincoli.

Il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sarà ostacolato dalla mancanza di educazione e di informazione verso azioni che avrebbero effetti decisivi; queste, infatti, saranno rifiutate perché scomode o fonti di disturbo.

Le condizioni di salute e di sicurezza saranno ostacolate anche dal mancato coinvolgimento del pubblico nel mantenimento e nel miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza e dal permanere, in fasce significative della popolazione, della povertà.

I vincoli maggiori saranno di natura culturale: le novità saranno rifiutate. Le nuove applicazioni tecnologiche scientifiche saranno, in realtà, condizionate da fattori socio-culturali più che da fattori economici. Il vincolo più forte sarà la percezione da parte del pubblico di ciò che sarà veramente e dimostratamente utile per la salute. Sarà quindi necessaria una pubblicizzazione con campagne informative.

Le precauzioni e azioni in difesa della salute suggerite dalle nuove scoperte, tuttavia, non soccomberanno di fronte all'ignoranza o ai tentativi di ridicolizzarle. Coloro che ne parleranno, infatti non potranno essere accusati di ecologismo o di spaventare i cittadini.

Assisteremo in effetti a scarsi interventi per modificare le abitudini di vita. Mancherà la programmazione di adeguate campagne per la partecipazione individuale; in particolare ciò riguarderà l'eccesso di calorie e la sedentarietà.

Le nuove generazioni saranno più dedicate all'utilizzo di risorse telematiche, anche se navigare in Internet non risulterà essere un ottimo antidoto al rischio di condizionamenti voluttuari.

Le convinzioni filosofiche, ideologiche o religiose influenzeranno i presupposti etici e rappresenteranno dei forti vincoli. Ciò riguarderà, in particolare, l'opposizione all'utilizzo della genetica per migliorare la produzione agricola che, infatti risulterà acritica. I trapianti d'organo, invece, saranno privi di resistenze. Risulterà difficile combattere i vincoli di tipo ideologico-religioso, ma la loro rimozione sarà possibile.

Sarà preponderante il peso di culture per le quali è ancora difficile l'accettazione della tecnologia e del pensiero scientifico ed il loro inserimento nella vita quotidiana; questo aumenterà il divario culturale, sociale ed economico con il mondo occidentale.

Tutti questi vincoli richiederanno tempi molto lunghi per essere superati. Il superamento sarà frutto di un processo lento e continuo piuttosto che di un "salto" improvviso. I tempi saranno dell'ordine di generazioni. Saranno, infatti, legati:

- alla cultura locale;
- al "tipo di mentalità";
- all'età della popolazione.



PARTE QUARTA

INTERVENTI E PROPOSTE:

IL CONVEGNO INAIL - CNEL (16 LUGLIO 1999)





## DUE LEVE PER LA SICUREZZA: APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA E POLITICA DELLA PREVENZIONE

LUCIANO VIOLANTE\*



I dati più recenti sulla questione della sicurezza sul lavoro - tema affrontato dall'indagine conoscitiva, conclusa nel luglio 1997, delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato - confermano un quadro non soddisfacente. Secondo le rilevazioni dell'Inail, nel 1998, dopo tre anni di parziale diminuzione, torna a crescere il totale degli infortuni denunciati: 863.000 contro gli 844.000 dell'anno precedente. Ed è particolarmente grave la stabilizzazione del numero degli incidenti mortali: 1.343 rispetto ai 1.362 del '97 e ai 1.320 del '96.

Questo dato, la cui gravità non può certo essere messa in discussione, potrebbe essere tuttavia valutato nella sua oggettiva portata solo se messo a confronto con il sensibile aumento delle ore lavorate negli ultimi anni. Il calcolo non è attualmente possibile a causa di grandi difficoltà di raccordo tra le diverse banche dati. Io stesso ho avuto difficoltà ad ottenere, da parte dell'Inps, gli ultimi dati sulle ore lavorate. Occorre, perciò, superare rapidamente queste sclerosi per poter intervenire con efficacia.

È necessario, d'altra parte, tener presente che i dati citati non comprendono né gli incidenti non denunciati, né la parte cospicua degli infortuni relativi al lavoro irregolare. Accanto a 19.100.000 unità lavorative occupate nel nostro Paese, vi sono oltre 3.400.000 unità totalmente irregolari e almeno 300 mila persone impegnate in lavori saltuari. Questo bacino di più di 3.700.000 persone sfugge alle statistiche ufficiali. L'ultima rilevazione, pubblicata dall'Eurostat nel 1998, pone comunque l'Italia al quarto posto per frequenza di incidenti mortali sul lavoro, con un valore pari a 5,3 casi per 100 mila occupati, rispetto alla media dell'Unione europea del 3,9.

Le prime informazioni sui dati che verranno pubblicati quest'anno ci confermano che l'Italia rimane in una posizione negativa rispetto alla media europea, ma segnalano anche un lieve miglioramento per il nostro Paese.

Mi sono permesso di insistere su questi dati per la loro tragica evidenza e per il loro carattere di persistenza nel tempo. Credo che tutti siamo d'accordo che la garanzia effettiva del diritto alla sicurezza e alla salute di ogni lavoratore costituisce un punto di riferimento irrinunciabile per uno Stato moderno e civile.

L'Italia sta dimostrando in questi anni di avere la forza e la capacità di migliorare le condizioni generali di vita dei cittadini. Nel Rapporto Onu sullo sviluppo umano per l'anno 1999, per esempio, l'Italia è posta tra i Paesi che hanno conseguito i migliori risultati. Considerando i parametri relativi alla speranza di

\* Presidente della Camera dei Deputati.

vita, all'alfabetizzazione, ai livelli di povertà e alla disoccupazione di lungo periodo, l'Italia si colloca al quinto posto tra i 17 Paesi più industrializzati, superando Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti.

La progressiva e significativa riduzione, ogni anno, del numero di incidenti mortali deve costituire un ulteriore parametro sul quale misurare l'efficacia delle azioni messe in campo. Per raggiungere questo risultato è indispensabile utilizzare due leve: la piena e corretta applicazione della normativa e la promozione di una cultura della prevenzione e della sicurezza del lavoro.

Nella prima metà degli anni '90, l'Italia è stata chiamata ad un importante adeguamento ai parametri europei e l'impatto della nuova legislazione ha provocato delle comprensibili difficoltà per il sistema produttivo, sia delle grandi che delle piccole e medie aziende.

Governo e Parlamento, tuttavia, si sono impegnati a ridurre queste difficoltà: il 2 giugno scorso la Commissione Lavoro del Senato ha approvato il disegno di legge per l'emanazione di un Testo Unico sull'intera materia della sicurezza. La Camera esaminerà con sollecitudine il provvedimento non appena sarà trasmesso dal Senato.

Il peso della normativa non può essere più invocato, quindi, come l'ostacolo per l'adeguamento degli impianti produttivi e dei luoghi di lavoro. Soprattutto se si tiene conto del fatto che l'entrata in vigore della disciplina legislativa è stata rinviata per ben due volte ed è stata assicurata gradualità per tutti i tempi e gli ambiti di attuazione della normativa.

Se esistono ancora punti critici e impedimenti burocratici è giusto che le imprese e le associazioni di categoria li segnalino con chiarezza. È meglio, d'altra parte, intervenire con norme incentivanti e premiali che non con sanzioni punitive, ed è opportuno puntare sulla prevenzione guidando i responsabili delle imprese verso l'ottemperanza degli obblighi di legge.

La conquista di livelli accettabili di sicurezza ha bisogno, inoltre, della promozione e diffusione di una cultura della prevenzione come parte integrante di una moderna cultura del lavoro e dell'impresa. In questo settore non possiamo affidarci alle sensibilità individuali, alla buona volontà dei singoli imprenditori o all'impegno messo in campo dal singolo lavoratore attento a questi problemi.

I processi di lavoro sono sottoposti ad una continua innovazione delle tecnologie impiegate, degli strumenti, dei materiali. Tutto questo aumenta l'efficienza produttiva e la resa dei servizi, ma espone i lavoratori a rischi sempre nuovi e quindi richiede un costante aggiornamento culturale degli standard di sicurezza. Per venire incontro a questa esigenza, il decreto legislativo n. 626, modificato poi dal n. 242, attribuisce, tra gli altri soggetti istituzionali, all'Inail il compito di svolgere attività di assistenza e di informazione in materia di sicurezza e di salute sui luoghi di lavoro, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese. La realtà stessa del nostro sistema produttivo, insieme alla rilevanza degli incidenti gravi in settori come l'edilizia, l'agricoltura o nelle piccole aziende non tenute a presentare i piani per la rilevazione del rischio, rende indispensabile un forte impegno per radicare la cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Credo che questo debba essere assunto come obiettivo prioritario nell'ambito di una moderna politica della concertazione. Le parti sociali possono dare oggi un contributo fondamentale per spezzare quel circuito perverso che connette la disponibilità del lavoratore a svolgere la propria attività fuori dalle regole di sicurezza con la vecchia impostazione dell'imprenditore che considera il rispet-

to delle misure di sicurezza un costo inutile ed un ostacolo per la competitività. È infatti questo lo scoglio su cui rischia di infrangersi lo sforzo normativo messo in campo a livello europeo e a livello nazionale. Battere questo vecchio modo di lavorare e di fare impresa significa anche costituire le premesse per vincere la logica che giustifica il lavoro nero e l'economia sommersa. Perciò è positiva la scelta compiuta con il provvedimento "collegato ordinamentale", approvato il maggio scorso, che subordina l'ammissione delle piccole e medie imprese agli incentivi per lo sviluppo alla dimostrazione del rispetto della normativa sulla sicurezza.

È una scelta che dovrebbe essere estesa e trasformata in un'operazione strategica della politica per lo sviluppo del Paese. Per questo è importante che si discuta, a partire da quanto stabilito dalla legge n. 144 del 1999, dei nuovi criteri per la determinazione e la differenziazione delle tariffe assicurative sugli infortuni, concepite come un nuovo strumento che incentiva l'investimento e gli interventi per la sicurezza degli impianti produttivi.

Recentemente Inail, Ministero del Lavoro e parti sociali hanno trovato l'accordo sul Piano per la sicurezza sul lavoro, che prevede uno stanziamento di 1.100 miliardi per incentivare l'impresa ad investire in questo settore. La sfida che abbiamo davanti - e credo che questo sia un punto particolarmente rilevante - è quella di concepire la tutela della sicurezza dei lavoratori come parte integrante di un progetto globale di prevenzione, perché spesso gli incidenti domestici o gli incidenti stradali non sono che la conseguenza indiretta della qualità del lavoro o dei ritmi di lavoro.

Le società moderne, pertanto, hanno bisogno di una nuova politica della prevenzione, che concepisca la tutela della vita e dell'integrità fisica del cittadino che lavora, che viaggia, che sta nella propria abitazione, non già come somma di interventi settoriali, ma come espressione di una moderna cultura globale della sicurezza della persona.



# MOLECOLARIZZAZIONE DEL LAVORO E CULTURA DELLA RESPONSABILITÀ

GIUSEPPE DE RITA\*



Ogni anno mediamente il 6% della popolazione italiana occupata subisce un infortunio sul lavoro. Ciò significa 600 mila incidenti con prognosi superiore a tre giorni, 27 mila disgrazie che causano un'invalidità permanente, 1.300 morti all'anno: quattro vittime al giorno. Questi dati descrivono il senso generale di un fenomeno assolutamente straordinario.

È pur vero che la dimensione temporale consente una certa dose di ottimismo, nel senso che questo fenomeno è andato diminuendo negli anni: nel 1948 accadevano 0,58 incidenti mortali ogni mille addetti nel settore industria, nel '97 la cifra si riduce a 0,07. Quindi il numero delle vittime è sceso rapidamente, almeno nell'industria e nel terziario, mentre in agricoltura è rimasto sostanzialmente stabile. Attualmente la diminuzione, che era stata molto intensa, sta appiattendosi: i dati riferiti agli ultimi quattro o cinque anni testimoniano sostanzialmente una staticità del numero degli incidenti, e quindi non prosegue la discesa verso il basso. Questa dinamica deve far riflettere, nel senso che, probabilmente, nel lungo ciclo - dal '48 ad oggi - quello che si poteva fare, con la struttura attuale della prevenzione, dell'intervento, dell'attenzione, della formazione, è stato fatto; ma oggi c'è evidentemente un gradino da salire, o un pavimento da perforare, altrimenti il fenomeno infortunistico non si ridurrebbe più spontaneamente.

Oltre ai caratteri quantitativi del fenomeno e alla dimensione dinamica nel tempo, sottolineo che siamo ancora lontani dalla realtà europea, che vede una media di 3,9 incidenti mortali ogni 100 mila addetti, mentre l'Italia è a quota 5,3. Dunque 3,9 contro 5,3: non siamo lontani dalla media, ma siamo comunque sopra il valore medio. Siamo lontani certamente dal Portogallo, che registra 9,7 incidenti mortali per 100 mila lavoratori, o dalla Spagna, che ne conta 7; ma siamo significativamente distanti dal Regno Unito, con 1,7 casi, e dalla Svezia, con 2,1.

Quindi in Europa stiamo nel folto gruppo di centro, ma con qualche tendenza a stare nella parte di coda. C'è perciò ancora molto da fare, cominciando da una riflessione su quali sono i settori più esposti al rischio professionale.

I comparti del lavoro maggiormente esposti sono quelli pre-fordisti, rispetto alle occupazioni fordiste. Tra i lavoratori delle miniere si registra un indice di frequenza di infortuni pari a 53,22 casi su un milione di ore lavorate; nelle costruzioni abbiamo il 49,73 e in agricoltura il 38,8. Questi settori, che non hanno un'organizzazione del lavoro stabile, forte, né un datore di lavoro attento ai pro-

\* Presidente del CNEL.

blemi della sicurezza, creano oggi i maggiori problemi. I più bassi indici di frequenza di infortuni vengono registrati, prevedibilmente, nei servizi e nel tessile. Da notare è anche la particolarità che gli uomini subiscono infortuni tre volte di più rispetto alle donne, e dieci volte di più nel caso di incidenti mortali. Ciò significa senz'altro che l'uomo è effettivamente più esposto al rischio di infortuni, e ancor di più in caso di mortalità. Certo, nell'agricoltura, nelle costruzioni, nelle miniere, nei settori più rischiosi, lavorano più uomini, tuttavia il fenomeno andrebbe indagato con maggiore attenzione.

Per quanto riguarda l'età, in termini di infortuni generali, sono più esposti i giovani. In Europa si verificano 5.802 incidenti ogni 100 mila addetti per i giovani sotto i 26 anni, mentre si registrano 3.952 infortuni sopra i 45 anni. Quindi la frequenza degli incidenti diminuisce con l'aumentare degli anni.

Ma se andiamo a vedere la dimensione di mortalità, questa tendenza si inverte: ci sono 8,3 morti ogni 100 mila addetti sopra i 45 anni, mentre sono 3,8 tra i giovani. Anche qui la dinamica si può spiegare, nel senso che ai giovani accadono di più incidenti generici per disattenzione, inesperienza, ecc.; mentre gli anziani incorrono più facilmente in incidenti mortali, perché probabilmente si verificano complicazioni nelle condizioni generali di salute in corrispondenza dell'infortunio, oppure perché, come è probabile, nei settori più direttamente interessati - penso all'agricoltura - la maggior parte dei lavoratori è di età superiore ai 45-50 anni.

Un aspetto particolarmente complesso del problema è quello relativo alla dimensione territoriale. Sia per l'industria che per l'agricoltura, le regioni più colpite dal fenomeno degli infortuni sono Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Non facciamo speculazioni politiche su questo "cuore rosso" del Paese, però certamente è abbastanza strano che in queste quattro regioni si concentri la maggior parte dell'infortunistica sia nel settore industria che in quello agricoltura. Con ogni probabilità queste sono anche le regioni più in regola in termini di denuncia, di organizzazione del lavoro, di gestione della contrattazione del lavoro, mentre invece il minor tasso di infortunistica, almeno dichiarata, si ha in Sicilia e Campania, quindi dove c'è probabilmente molto sommerso o poca voglia di dichiarare.

Qual è l'interpretazione che si può dare su questo punto? Forse che oggi abbiamo un sistema di infortunistica difficilmente controllabile con le logiche in campo, anche in termini di analisi.

L'impressione che se ne ricava è la seguente: se oggi il 95% delle aziende industriali italiane ha meno di 10 addetti, secondo i dati dell'ultima relazione del Governatore della Banca d'Italia; se a questo si aggiungono i 5 milioni e mezzo di lavoratori indipendenti; se si aggiungono ancora 6 milioni e mezzo di lavoratori nel sommerso e un milione e mezzo di lavoratori a partita Iva, allora è chiaro che la odierna dimensione del sistema è molecolare: è una dimensione dove vale il lavoro individuale, il lavoro in piccola e piccolissima impresa e dove quindi anche i meccanismi di rilevazione, di assicurazione, di controllo e di sanzione sono molto difficili da attuare.

È cambiato il modo di lavorare, la struttura del mercato del lavoro, l'impegno quotidiano nel lavoro, che non diventa più una competenza, una responsabilità del solo imprenditore fordista, taylorista, di grande organizzazione, di lavoro dipendente. Quando 12-13 milioni di persone sono impiegati in lavoro sommerso, lavoro indipendente, lavoro nella piccola impresa e con partita Iva, cioè

prevalentemente non più sotto padrone, è molto difficile poi attribuire al padrone, ove esso ci sia, una responsabilità sul meccanismo di lavoro.

Il discorso può valere certo in banca, nella Pubblica Amministrazione, nei servizi, ma siamo ancora a meno del 10% dell'entità complessiva del fenomeno. I settori che restano scoperti sono quelli in cui la dimensione piccola, piccolissima, molecolare, di lavoro indipendente, individuale, di lavoro sommerso, è predominante. In cinque o sei anni la struttura di questi settori si è andata sempre più deconcentrando.

La grande impresa che appalta alla media, la media impresa che appalta alla piccola, la piccola che appalta al lavoratore indipendente e il lavoratore indipendente che si rivolge magari all'extracomunitario: questo sfilacciamento del sistema d'impresa - evidentissimo nelle costruzioni, ma presente anche nelle altre realtà -, oppure questa individualizzazione del modo di lavorare, ad esempio in agricoltura, tutto questo rende il problema delle assicurazioni per gli infortuni sul lavoro, il controllo della gestione del fenomeno, molto più difficile che in passato.

Nel quadro legislativo degli anni '60 si poteva imporre al datore di lavoro una responsabilità della sicurezza, e in effetti si sono verificati risultati positivi. Ma oggi il fenomeno non diminuisce se non si capisce che la legislazione, l'intervento, il controllo, il monitoraggio, la gestione del meccanismo e del rischio assicurativo vanno riguardati rispetto ad un sistema che non è più taylorista o fordista, come lo è stato nel periodo fra gli anni '60 e gli anni '90. Esso è diventato piuttosto un sistema molecolare, e nei settori a grande tasso di molecolarità - non a caso - si concentra la maggior parte di questo drammatico fenomeno.

Se gli infortuni provengono prevalentemente da settori pre-fordisti, è vero però che il problema non si risolve modificandoli in settori fordisti. Anzi, ci sono settori fordisti che stanno passando ad una dimensione molecolare post-fordista e porranno probabilmente nei prossimi anni problemi delicati, come li stanno ponendo oggi quei comparti in cui lo sfilacciamento della struttura d'impresa, della dimensione dell'azienda, del controllo del modo di lavorare e del controllo della sicurezza, si fanno sempre più difficili.

Buona parte dei lavoratori che hanno subito un infortunio sono spesso persone che fanno lavoro indipendente, in proprio, che fanno piccola impresa, che fanno cioè lavoro molecolare, talvolta sommerso. La sfida del futuro, a mio avviso, non è quindi rafforzare la responsabilità del datore di lavoro. Quando circa 13 milioni di italiani sono responsabili del proprio lavoro, è difficile dare la responsabilità ad altri che non a loro stessi.

Quindi c'è un problema di informazione, di valutazione, di formazione, probabilmente di educazione alla responsabilità individuale. Come stiamo educando i giovani della partita Iva ad avere cultura della propria sicurezza sociale per il futuro, così dobbiamo anche educare questi milioni di persone che lavorano in termini molecolari ad avere anche attenzione alla propria sicurezza: non per il futuro, questa volta, ma per il lavoro quotidiano, quello che svolgono tutti i giorni.





# IL NUOVO WELFARE DA INDENNIZZO A SERVIZIO

GIANNI BILLIA\*



Il modello di sviluppo nel nostro Paese si trova ad affrontare alcune sfide decisive: la destrutturazione della fabbrica tradizionale, la nascita della filiera - una filiera che vede la grande azienda organizzatrice di piccole e medie imprese -, la filiera che arriva fino all'area del sommerso, all'area del lavoro nero.

Le aziende molecolari, la filiera, la ricerca strenua della flessibilità in un Paese che ha dimenticato per anni la ricerca, l'innovazione dei processi, l'innovazione dei prodotti: ecco, questo è, a mio avviso, lo scenario in cui si inquadra il problema di come ridisegnare oggi il welfare state - quello relativo agli infortuni sul lavoro, ma anche il welfare complessivo -, valutando nel contempo l'impatto che esso potrà avere sul modello di sviluppo del Paese.

Il primo punto da esaminare è il metodo. Abbiamo affrontato, con il Tavolo di concertazione con le parti sociali, la discussione su come riformare lo Stato sociale. Se è vero che la politica repressiva non può andare a colpire milioni di soggetti che diventano sempre più piccoli, sempre più sparsi sul territorio, le aziende che continuamente nascono e muoiono - circa 350.000 all'anno -, è evidente allora che la rete non è soltanto una rete repressiva, ma anche di progettazione, che vede i capi intermedi assumersi delle responsabilità sui comportamenti, sulle innovazioni e sulla riprogettazione del sistema produttivo del Paese.

Il Tavolo di concertazione segue di fatto questa linea, questo "scambio": aiutiamo le piccole e medie imprese mediante l'abbattimento dei costi assicurativi e del prelievo contributivo sul monte salari, e attraverso incentivi per chi fa investimenti in innovazione. Si valuta che per tale via il prelievo complessivo sarà ridotto di circa 500 miliardi.

L'Inail, quindi, mette sul tavolo circa 150 miliardi l'anno per abbattere il costo del denaro per le piccole e medie imprese che fanno investimenti in innovazione. Il punto cardine è che questo progetto non sarà gestito in termini formali e burocratici, ma dovrà vedere le parti sociali firmare i progetti di innovazione, discuterli, dare visibilità sul territorio a questo processo.

Con 150 miliardi all'anno, inoltre, l'Inail estende la copertura assicurativa al "danno biologico". Non si tratta soltanto dell'applicazione della norma costituzionale, ma è una revisione complessiva a carico dell'ente, una nuova assicurazione moderna, in un Paese che deve affrontare la salute come valore e il rapporto col cittadino dall'inizio alla fine. Tra l'altro, col danno biologico copriamo anche un "buco" per quanto riguarda il welfare delle pensioni. Voglio ricor-

\* Presidente dell'INAIL.

dare che la famiglia del lavoratore che muore e che ha 4 anni, 11 mesi e 29 giorni di contributi pagati, non ha diritto alla pensione di reversibilità: questo è il dato di fatto. Ma ha diritto, invece, ad una rendita che sarà rivalutata proprio per tenere conto del fatto che non esiste, sotto questo aspetto, la copertura del welfare.

L'ultimo punto, su cui anche l'opinione pubblica si interroga, è: dove trovare le risorse necessarie? Qui occorre aprire un dibattito sulle tecniche di finanziamento del welfare. Abbiamo un sistema di finanziamento delle pensioni che in termini internazionali si chiama pay as you go: prevediamo quanto spendiamo. Abbiamo due assicurazioni - l'Inps e l'Inpdap - che accumulano, a titolo di riserve tecniche, somme destinate a finanziare prestazioni attraverso interventi essenzialmente immobiliari. Dobbiamo discutere con grande franchezza se questa è una linea strategica coerente ed efficiente in un sistema di protezione sociale moderno.

Su 100 lire di prestazioni erogate dall'Inail, 25 vengono dalle rendite e 75 dal prelievo direttamente sul monte salari. Abbassando le immobilizzazioni dal 25% al 19% potremo liberare circa 1.200 miliardi di risorse con le quali abbattere le tariffe assicurative, attuare una politica di incentivazione, fare formazione e risarcire il danno biologico.

Ritengo questa possibilità un passo strategico, ma non un passo definitivo, perché il dibattito su monopolio sociale e metodologie di finanziamento, ruolo delle pensioni complementari, delle assicurazioni integrative a capitalizzazione privata, e ruolo del sistema pubblico a ripartizione, è un dibattito ancora aperto.

Chiaramente la scelta sul futuro welfare non può essere che politica, e coinvolge il Parlamento, il Governo, le parti sociali. Ma certamente l'assenso espresso dal Ministro del Lavoro e dal Sottosegretario Caron, che ci ha seguito fin dall'inizio in questa trattativa, a mio avviso indica che un dibattito in questo campo si è aperto, e non lo si può chiudere soltanto con questa prima manovra che, pur essendo molto positiva, è certamente ancora insufficiente.

Tre sono le altre decisioni prese dall'Istituto. Si parla di politica attiva, di prevenzione, e non più soltanto di risarcimento monetario, con il passaggio dal welfare monetario a welfare di servizi. Come prima decisione investiamo 120 miliardi a Roma, a Tor Vergata, dove il Comune e l'Università ci hanno donato uno spazio di dieci ettari. Metteremo su un Centro protesico-riabilitativo diretto all'erogazione di servizi integrati per l'handicap, in collaborazione con le facoltà di Ingegneria, Medicina, Economia e commercio, il Cnr e insieme a Vigorso di Budrio - nostro centro di eccellenza - Volterra, S. Anna di Pisa - altri centri altamente specializzati. Verrà creata così una rete internazionale, una massa critica che, in sinergia con le Asl, potrà portare ad un elevato livello culturale-tecnologico, anche internazionale, col quale affrontare non solo la cura della malattia, ma anche il recupero al sociale, alla produzione, al lavoro: questo è il welfare dei servizi.

La seconda decisione presa dal Consiglio è il progetto "Handicap e informatica", una iniziativa strategica. Infatti non c'è soltanto l'handicap fisico, ma anche il problema di superare la non appartenenza, l'esclusione sociale. Abbiamo messo in collegamento 24 handicappati ipovedenti o paraplegici con 24 computer in rete e stiamo sperimentando il telelavoro e la teleassistenza in rete: il Pc è, in questo caso, una protesi per l'appartenenza. Non possiamo più pensare di avere milioni di handicappati abbandonati alle famiglie e risarciti

soltanto con variabili monetarie. Dobbiamo riprogettare il sistema di coesione sociale col telelavoro, la telemedicina, la rete. Questo lo può fare il pubblico, un pubblico che innesca una domanda di tecnologia, di servizi avanzati, di valore aggiunto.

La terza iniziativa è un Bollettino statistico settimanale sul fenomeno infortunistico. Se gli incidenti sul lavoro sono uno dei punti di emergenza del Paese, allora dobbiamo avere uno strumento che settimanalmente riporti nel dettaglio il numero dei morti, i feriti gravi, dove sono avvenuti gli incidenti, ripartiti per territorio. È quindi partito un sistema informatico che costruisce un archivio a livello locale e a livello centrale.

Concludo parlando del futuro. Se è vero, come è vero, che c'è una carenza politica di sistema nell'affrontare i nodi del welfare, allora le forze sociali, che sono state strategiche nel cambiamento della cultura dell'Inps e degli altri enti previdenziali, dovranno affrontare un problema di holding: oggi la crisi del sistema del welfare sta nella "taylorizzazione" degli istituti. Pensiamo allo sportello unico: a me basterebbe fare lo sportello unico della previdenza.

Il punto cardine sarà allora il ruolo del sociale nel recuperare in modo collettivo queste sfide: la riprogettazione dei sistemi produttivi, l'innalzamento culturale, la lotta all'evasione, il recupero del sommerso, andando su filiere di alto valore aggiunto. Questo è il punto di partenza e non certamente il punto di arrivo del nuovo welfare, che può essere uno dei motori del nuovo modello di sviluppo del nostro Paese.



# UN OSSERVATORIO STATISTICO SULLA SICUREZZA

ALBERTO ZULIANI\*



È chiaro che l'Istat presta un'attenzione particolare ad un problema così delicato come è quello della sicurezza, che riguarda tutti.

In primo luogo, il concetto di sicurezza, particolarmente nelle società avanzate, è multidimensionale. Necessita perciò di diverse informazioni tra loro integrate per essere colto nella sua complessità. Si possono, d'altra parte, individuare almeno due ambiti nei quali il fenomeno può utilmente essere misurato: l'ambito lavorativo e quello extralavorativo.

La sicurezza sul lavoro è centrale in qualsiasi sistema di tutela e prevenzione dei rischi derivanti dall'attività produttiva. Riguarda gli individui, come soggetti destinatari delle misure di prevenzione e come beneficiari delle prestazioni sociali erogate in caso di infortunio o malattia professionale, e riguarda gli ambienti dove viene effettuata l'attività lavorativa e gli strumenti utilizzati per la produzione.

Ambiti nuovi della sicurezza, a cui si dedica attenzione sempre maggiore, sono quelli extralavorativi. In effetti, la maggior parte degli incidenti con esiti anche gravi avviene entro le mura domestiche, come testimoniano i risultati dell'indagine multiscopo sulle famiglie, effettuata annualmente dall'Istat. Si conosce ancora troppo poco delle condizioni di sicurezza delle abitazioni e degli strumenti che vi si adoperano.

Il tema della tutela della sicurezza, insomma, è oggi al centro dell'attenzione. Le recenti innovazioni legislative che accolgono direttive europee, con l'obiettivo di garantire standard allineati con quelli prevalenti nell'Unione europea, rendono necessario un monitoraggio attento del fenomeno.

Un Osservatorio statistico sulla sicurezza poggia sulla costruzione di un sistema informativo statistico che integri i dati provenienti da fonti diverse, attraverso l'adozione di specifiche, coerenti e stabili definizioni e classificazioni. Il sistema informativo deve consentire la produzione, l'elaborazione e la diffusione di dati statistici elementari e in forma di indicatori, utilizzabili per l'analisi delle tendenze evolutive delle variabili di interesse, per approfondire le interazioni tra queste e i fattori economici, sociali ed istituzionali di contesto e per il monitoraggio degli effetti delle politiche in materia di sicurezza.

Un sistema informativo sulla sicurezza può essere utilmente articolato su tre moduli: la domanda di sicurezza, l'offerta di sicurezza, il contesto entro cui operano i soggetti.

La domanda di sicurezza è espressa con modalità differenziate dal mondo pro-

\* Presidente dell'ISTAT.

duttivo e dal mondo extralavorativo: differenti sono i rischi ed i bisogni specifici di ciascun ambito. Ad esprimere la domanda sono in primo luogo le imprese ed i lavoratori, sottoposti dalle norme vigenti agli obblighi dell'assicurazione generale obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Al di fuori dell'ambiente lavorativo, una più vasta domanda di sicurezza è posta dalle famiglie.

L'offerta di sicurezza si esprime sui luoghi di lavoro, attraverso misure di prevenzione e anche attraverso le prestazioni del sistema di protezione sociale. Sotto quest'ultimo profilo, tra i soggetti d'offerta devono essere considerate anche le imprese, che possono offrire servizi assicurativi aggiuntivi o integrativi rispetto a quelli erogati dal sistema pubblico, e le istituzioni non profit, che operano nel settore della prevenzione e della tutela dei danni da infortunio. Anche la scuola può essere, in senso lato, un attore importante nell'offerta di sicurezza, attraverso l'educazione a prevenire comportamenti individuali rischiosi.

Il sistema delle regole istituzionali e le caratteristiche dell'ambiente economico e sociale, entro il quale operano la domanda e l'offerta di sicurezza, rappresentano il contenuto principale del modulo legato al contesto. Aspetti determinanti sono anzitutto l'ambito produttivo in cui operano i lavoratori e le imprese e la presenza di lavorazioni e processi industriali a rischio, ma anche il mercato del lavoro e l'ambiente sociale e familiare.

Vi è una forte interazione tra i tre moduli considerati. L'interazione è accentuata dal fatto che imprese, lavoratori e famiglie sono al tempo stesso portatori di bisogni di sicurezza e soggetti di offerta di servizi e prestazioni per farvi fronte.

Informazioni statistiche di base, utilizzabili ai fini di un Osservatorio sulla sicurezza, possono essere desunte da diversi ambiti del Sistema statistico nazionale.

Le informazioni statistiche sul mercato del lavoro forniscono dati sugli stock e sui flussi di popolazione per condizione professionale e per settore di attività economica, sulla professione dei lavoratori, sulle ore lavorate e consentono di avere un quadro dettagliato dell'evoluzione della domanda potenziale di sicurezza sul lavoro e della popolazione esposta al rischio di infortuni. Altre informazioni importanti sono quelle relative all'occupazione regolare e irregolare.

Le statistiche sulle imprese consentono la descrizione delle caratteristiche della struttura produttiva del Paese, territoriale, settoriale e dimensionale; del grado di innovazione di prodotto e di processo e di altri aspetti che possono influire sulle condizioni di sicurezza. Il sistema informativo sulle statistiche strutturali delle imprese (Sissi) e l'archivio statistico delle imprese attive (Asia), recentemente predisposti dall'Istat, garantiscono la possibilità di un'integrazione tra le diverse rilevazioni effettuate presso le imprese.

Le azioni delle istituzioni del sistema di protezione sociale a tutela dei rischi connessi con la sicurezza rappresentano un elemento conoscitivo nell'ambito dell'Osservatorio. A livello aggregato, le informazioni derivanti dai conti satellite della protezione sociale, e in particolare dai conti della previdenza e dell'assistenza, offrono il quadro delle prestazioni monetarie e dei servizi erogati alle famiglie dalle istituzioni pubbliche e private e, d'altra parte, dei flussi di contributi sociali e di trasferimenti verso le istituzioni del welfare state.

Il sistema integrato di statistiche sull'assistenza e la previdenza sociale (Sisap), in corso di costruzione presso l'Istat, consentirà di avere a disposizione un archivio su base individuale dei beneficiari delle prestazioni monetarie e dei servizi sociali. I dati saranno desunti da diverse fonti statistiche e amministrati-

ve (ad esempio, il casellario centrale dei pensionati creato dall'Inps). Al momento è stato predisposto il modulo relativo ai beneficiari delle prestazioni pensionistiche e delle rendite vitalizie che considera tutte le prestazioni monetarie continuative erogate dal sistema previdenziale di base e integrativo e quelle fornite dal sistema assistenziale. All'interno di questo modulo, è possibile ottenere informazioni statistiche sui percettori delle rendite per infortunio sul lavoro, delle pensioni di invalidità civile e da lavoro e delle pensioni di guerra, che possono essere associate alla presenza di disabilità. Il sistema di classificazione adottato dal Sisap è coerente con quello dei conti della protezione sociale e con il Sistema europeo delle statistiche sulla protezione sociale (Esspros).

Ovviamente, una fonte di notevole interesse, finora poco utilizzata a fini statistici, è rappresentata dal casellario infortuni costituito presso l'Inail, che potrebbe consentire, fra l'altro, di integrare le informazioni del casellario pensionati dell'Inps. Più in generale, dagli archivi amministrativi Inail è possibile ottenere una cospicua informazione statistica sulle caratteristiche dei soggetti assicurati, delle imprese, sul tipo di evento infortunistico o malattia professionale denunciati e sulla tipologia e durata dell'eventuale prestazione. In generale, i patrimoni informativi pubblici sono di grande interesse e ancora poco investigati.

Infine, le statistiche sulle famiglie sono rilevanti, oltre che per l'analisi del contesto socio-demografico, anche perché consentono di cogliere la dimensione extralavorativa della sicurezza. Il sistema delle indagini multiscopo sulle famiglie realizzato dall'Istat è uno strumento flessibile e capace di acquisire informazioni analitiche sugli incidenti domestici ed extradomestici non connessi con l'attività lavorativa, rilevanti ai fini della predisposizione di adeguate politiche per la sicurezza.

La finalità principale dell'Osservatorio è quella di descrivere in maniera esauriente l'evoluzione del fenomeno sicurezza, identificandone i fattori causali. Lo scopo ultimo è di offrire informazioni finalizzate alla predisposizione di politiche d'intervento e alla valutazione dei loro effetti. Due livelli di dettaglio dei corrispondenti indicatori risultano particolarmente importanti: quello territoriale e quello settoriale.

La dimensione territoriale del fenomeno sicurezza è strettamente connessa con le variabili di contesto (istituzionali, economiche, sociali e demografiche). In particolare, l'analisi per settore di attività economica consente di individuare aree di rischio legate a specifici processi di produzione, alla dimensione aziendale e ad altre caratteristiche rilevanti del sistema delle imprese.





# I RISCHI DEL PROGRESSO E LE CHANCES DELLA SOCIETÀ POSTINDUSTRIALE

DOMENICO DE MASI\*



Per capire in che modo è probabile che la situazione evolva di qui al 2004, e per scovare le linee di tendenza per il prossimo quinquennio, abbiamo adottato una indagine previsionale con metodo Delphi, che utilizza esperti di settore, i quali non siano direttamente connessi con il tema che vogliamo scandagliare ma che, in qualche modo, colpiscano un bersaglio più vasto che consente di costruire uno scenario abbastanza completo.

La particolarità del metodo Delphi è che le consultazioni vengono fatte per iscritto e che gli esperti individuati, fino alla fine dell'indagine, non conoscono l'identità reciproca. Per cui ogni esperto parla con la segreteria dell'indagine, ma non sa chi siano gli altri interlocutori e deve esprimere il proprio parere e il proprio consenso o dissenso con il parere degli altri colleghi senza sapere chi siano. Questo elimina quelle che noi, in sociologia, chiamiamo le "equazioni personali", e cioè tutti i problemi di simpatia o antipatia, di appartenenza o non appartenenza a medesime scuole, che potrebbero falsare il parere genuino.

Le previsioni su quello che avverrà in futuro non sono per niente ottimistiche. Saranno poi fondamentali le decisioni che verranno effettivamente prese: quando uno prevede, poi può anche intervenire per modificare.

L'elemento sotteso alle previsioni pessimistiche è che la qualità dei prodotti fa agio sulla sicurezza dei lavoratori. Cioè i produttori, praticamente, hanno più a cuore la qualità dei prodotti che non la sicurezza.

Ultimamente sono stato colpito dalla lettura di tre libri di tre autori americani, non sospetti di filo-pubblicismo: Ryke, che è stato Ministro del Lavoro negli Stati Uniti, Lester Turro, che è un grande economista, e Luttwak, da ultimo. Tutti e tre concordano nell'affermare che con la caduta del muro di Berlino è iniziata un'euforia nei confronti del mercato, e che quest'euforia ha portato a pensare che tutto ciò che è pubblico è male e che tutto ciò che è privato è bene. Un po' l'opposto di quello che si diceva quando Billia ed io cominciammo la nostra carriera all'Iri, quando proprio tutto ciò che era pubblico era bene e tutto ciò che era privato era male.

Naturalmente una simile impostazione poggia sull'idea che il capitalismo abbia vinto e che il comunismo abbia perso. Ricordo che proprio a ridosso della caduta del muro di Berlino ebbi l'occasione di partecipare ad un dibattito radiofonico con Havel, il presidente dell'allora Cecoslovacchia, che mi disse, pur essendo stato un grande combattente contro il comunismo: "ricordati che il comuni-

\* Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

smo ha perso, ma il capitalismo non ha vinto, e ve ne accorgete tra qualche anno”.

Noi in Italia non ce ne siamo accorti, però Luttwak, Ryke e Lester Turro sì. Che cosa dicono questi autori? Che sull'euforia nei confronti del mercato e della competitività - che sarebbero risolutori di tutto - man mano il settore privato sta convincendo l'opinione pubblica che tutto ciò che è pubblico funziona male, e quindi sta convincendo i vari Stati a ritirarsi da settori fondamentali per il benessere pubblico.

Così i privati ottengono diverse cose: ottengono di poter invadere e colonizzare settori che prima erano del pubblico e che danno vaste possibilità di profitto; ottengono poi che i soldi dello Stato siano spostati dallo spendere per il welfare al dare incentivi e sgravi fiscali. Tutto questo comporta evidentemente un immenso spostamento di ricchezze dalla mano pubblica alla mano privata, sempre in funzione di futuri investimenti.

Lester Turro nota che negli ultimi 15 anni gli investimenti sono diminuiti in tutti i Paesi dell'Ocse. Allora si invocano sgravi fiscali e incentivi per investire e poi non si investe. D'altra parte, le stesse imprese, con le fusioni e con le nuove tecnologie, riescono a ridurre progressivamente le spese per il lavoro. La grande impresa anche in Italia riduce il proprio personale, in media, del 4% all'anno. Allora che cosa succede di queste grandi somme che si risparmiano e di quelle che si ottengono dallo Stato?

Da una parte si incrementa in maniera esponenziale la retribuzione complessiva dei vertici: il Presidente della Walt Disney guadagna 870 miliardi all'anno, il Presidente della Coca Cola 220. Sono cifre da capogiro rispetto ai soli 12 miliardi all'anno che prende il povero Paolo Fresco, Presidente della Fiat. Non invochiamo poi gli stipendi dei vertici pubblici, perché quelli addirittura per il Presidente della Disney sarebbero davvero una cosa da ridere.

E allora cosa si fa con tutti questi soldi? Per la maggior parte si gioca in borsa: una massa crescente di capitali viene dirottata dal welfare e dagli investimenti produttivi a quel grande casinò internazionale, a quell'immensa Las Vegas del mondo che non chiude mai, perché quando chiude Tokyo apre Londra, quando chiude Londra apre New York, e in cui migliaia di miliardi possono essere giocati, spostati o andare in fumo da un momento all'altro. Tutto questo naturalmente si riflette poi sul mercato del lavoro, perché un numero enorme di persone e di famiglie ne pagano le conseguenze.

Risulta chiaro come tutto questo abbia ricadute immediate sulla salute: penso allo stress dei 100 mila dipendenti della Telecom, che da tre anni a questa parte non sanno che cosa fare, che cosa succederà di loro stessi e dei loro figli, a prescindere se siano uscieri o dirigenti. Si tratta di problemi seri: c'è una condizione di stress diffusa e il fatto che la ricerca dica che il sindacato si ritira dalla difesa di tutto questo è grave per tutti, perfino per i datori di lavoro.

Sappiamo che il progresso fa vittime. Ci sono alcuni che si sono specializzati nel progresso e che si disinteressano delle vittime. Ci sono altri che sono specializzati in vittime e si disinteressano del progresso. Il problema è come mettere d'accordo questi due aspetti.

Naturalmente nella società postindustriale non occorre l'opposizione, cioè non basta dire: questo non mi piace. Occorre la proposta. Mi ricordo quando tempo fa si discuteva del problema dei supermercati: un supermarket crea un posto di lavoro e ne distrugge quattro. In quella occasione Billia propose di mettere in

rete i piccoli negozi. Se si fosse fatto - abbiamo perso tre anni - certo si sarebbe trovata una soluzione.

Si discute sempre di riduzione del costo del lavoro. Di recente è stato siglato finalmente un accordo: 22 firme sotto un patto che in qualche modo dà un contributo (meno 10% di prelievo sul costo del lavoro, 1.100 miliardi che vengono ridistribuiti senza danneggiare i lavoratori e aiutando i datori di lavoro). L'amico Billè, Presidente della Confcommercio, per la prima volta in vent'anni si è detto d'accordo e soddisfatto, e questo è un auspicio positivo per i prossimi quattro anni.



# LE NUOVE TECNOLOGIE COME OPPORTUNITÀ PER IL “GOVERNO” DELLA SICUREZZA

ELIO CATANIA\*



Il tema che Billia ha posto con la consueta chiarezza - la ridefinizione del modello di welfare - è di assoluta priorità per il Paese, per i cittadini e per il nostro sistema delle imprese.

Ho letto con interesse l'indagine predittiva, condotta con grande professionalità, perché sono stati toccati tutti i punti fondamentali di ciò che sta avvenendo nel nostro sistema della sanità, in particolare partendo dall'analisi di cosa succede nel mondo del lavoro. Ho colto qualche sfumatura di pessimismo nel documento, credo un pessimismo legittimo e soprattutto un pessimismo circa la capacità del Governo, delle imprese, dell'intero sistema operativo del Paese di fare qualcosa per innovare.

Esprimo con chiarezza propositiva il mio dissenso su questo pessimismo e lo faccio sicuramente un po' per professione, ma anche per l'esperienza che ho di mettere insieme tecnologia, innovazione, problemi con il mondo delle imprese pubbliche e private, non solo in Italia ma in tutto il mondo.

In sintesi, oggi abbiamo una grande opportunità per ridisegnare il modello di welfare. Su cosa baso questo mio moderato, pragmatico ottimismo? Direi su un punto fondamentale: le tecnologie. Dobbiamo renderci conto che il momento che stiamo vivendo è in profonda discontinuità con il passato. Mi riferisco naturalmente ad un fenomeno noto a tutti, cioè Internet, la connettività universale, il fatto che si possono ormai trattare immagini, voci e dati, a costi industriali, in modo standard. Parlo del fatto che si possono mettere in rete centinaia di milioni di individui, di persone, di lavoratori, di consumatori; che queste nuove tecnologie, piaccia o non piaccia, stanno fundamentalmente cambiando il nostro modo di vivere, di gestire le imprese e di gestire la cosa pubblica.

Rispetto al tema in esame è importante sottolineare tre punti. Primo: questa rivoluzione tecnologica sta mettendo di nuovo al centro dell'interesse, quasi come una rivoluzione copernicana, l'individuo, l'uomo, la donna, il cittadino, il cliente, il paziente. Il consumatore, il cliente, il cittadino, tutti hanno dei criteri di scelta e una capacità di giudizio decisamente maggiori che nel passato. Abbiamo, di fatto, un cliente, un paziente, un consumatore molto più sofisticato e molto più esigente di prima, e ciò comporta indubbiamente una spinta a migliorarsi.

La seconda considerazione, che è una conseguenza di questa rivoluzione tecno-

\* Presidente dell'IBM Italia.

logica, è che i vecchi modelli organizzativi non funzionano più per le imprese private, per le grandi banche, per l'impresa manifatturiera, per le assicurazioni, ma anche e soprattutto per quelle istituzioni dello Stato che sono preposte ai fondamentali servizi per il cittadino. Si tratta quindi di ridisegnare l'impresa e lo Stato sociale sfruttando l'occasione fornita da questa disponibilità tecnologica.

Il terzo punto, che è una conseguenza di questa disponibilità, è che stiamo riscoprendo il ruolo fondamentale dell'integrazione. Per un'impresa dover integrare clienti e fornitori vuol dire di nuovo mettere insieme tutto ciò che ruota attorno al cittadino, cioè la possibilità e la capacità, a costi industriali, di mettere insieme quel bagaglio di informazioni che rappresentano un valore nei confronti del servizio da erogare.

Quindi, in sintesi, siamo di fronte ad un cambiamento non soltanto di tipo tecnologico. Qui non stiamo parlando di un nuovo modello di computer, ma di una nuova società in cui cooperare. Stanno cambiando i fondamentali dell'economia di impresa, i fondamentali dei sistemi finanziari e devono cambiare anche i fondamentali del modo in cui si fa "governo" della sicurezza. Occorre pertanto promuovere una cultura della salute, della prevenzione e della sicurezza a partire dal versante delle imprese.

In Ibm abbiamo allargato enormemente l'attività preventiva su tutti i nostri dipendenti, passando dalle forme tumorali, alle malattie cardiovascolari, alle visite oftalmologiche, a tutto quell'insieme di discipline che indubbiamente creano una cultura di qualità della sanità all'interno dell'impresa.

Un'opportunità per il sistema della sanità deriva proprio dall'evoluzione delle tecnologie. Pensare oggi di usare la tecnologia dell'informazione nel modo tradizionale vuol dire non sfruttare ciò che è disponibile. Ormai sono tantissime le esperienze. In Italia e in giro per il mondo iniziamo a vedere l'integrazione fra i vari soggetti che ruotano attorno alla salute del cittadino. Certo, la ricerca medica deve essere quella preposta a proporre nuovi metodi diagnostici, però deve essere l'organizzazione a dare valore aggiunto a tutto questo.

Basti pensare, ad esempio, al fatto di poter governare gli enti di previdenza, per conto della sanità, per conto delle Usl, per conto degli ospedali: un circuito virtuoso in cui tutte queste informazioni - che non sono soltanto informazioni di carattere anagrafico, ma anche di carattere medico, elementi legati alla diagnosi - sono messe in rete. Tutto questo ha un enorme valore preventivo. Il valore oggi sta nella rete e quindi nella capacità che tutti gli attori, i soggetti interessati al circuito virtuoso della salute, preventiva o curativa del cittadino, vengano integrati.

La prima considerazione propositiva parte dall'annotazione di un certo scetticismo rispetto alla possibilità di cambiare la Pubblica Amministrazione. Certamente la Pubblica Amministrazione e le grandi imprese devono fare tanto per cambiare, eppure esistono esempi che sono di riferimento in tutto il mondo per innovazione e corretto uso delle tecnologie (l'Inps, l'Inail). L'esempio, citato da Billia, del progetto "Handicap e tecnologia", del telelavoro per persone handicappate, è emblematico.

L'ultima considerazione è di carattere più politico. Nel nostro Paese si avverte una crescente sensibilità verso il problema dell'uso delle nuove tecnologie e l'innovazione. Investendo in tecnologia si crea lavoro. Negli Stati Uniti sono stati creati 16 mila nuovi posti di lavoro grazie agli investimenti in tecnologia:

è questo il circuito virtuoso che anche noi dobbiamo riuscire ad attivare. Ma ciò non può che essere il risultato di una concertazione, cioè di uno sforzo di cooperazione tra pubblico e privato. La potenzialità del nostro Paese è formidabile e, se sfrutteremo le nuove tecnologie, non avremo assolutamente nulla da invidiare a nessuno.





# RICERCA SCIENTIFICA PER COSTRUIRE IL FUTURO

SILVIO GARATTINI\*



Quali possono essere gli elementi di discontinuità per fare in modo che non vi sia un atteggiamento pessimista riguardo al futuro? La discontinuità, secondo me, deve nascere da un cambiamento sostanziale nella nostra società e nel nostro modo di vedere i problemi: passare cioè da una società che privilegia i consumi di tipo materiale ad una società che abbia come centro di riferimento la cultura, e cultura nel nostro campo significa innovazione, ricerca scientifica. È noto a tutti che il nostro Paese è estremamente arretrato in termini di ricerca scientifica: basti ricordare il fatto che l'Italia stanziava a tal fine circa l'1% del Pil, quando altri Paesi dell'Unione europea, come l'Inghilterra, la Francia e la Germania, stanziavano fra il 2 e il 2,5%. Questa differenza così importante è uno degli aspetti che va assolutamente riformato: non c'è futuro per il Paese se non c'è ricerca e se non c'è un volume di ricerca sufficiente a renderci competitivi con gli altri Paesi europei. Purtroppo dobbiamo anche dire che da noi una parte dei soldi destinati alla ricerca viene spesa anche male, perché finisce in stipendi, senza poi dare la possibilità di fare veramente ricerca. Quindi esiste uno spreco, pur essendoci la miseria. Ma spesso accade che spreco e miseria si accompagnino.

Abbiamo bisogno di cambiare il modo con cui viene fatta e finanziata la ricerca. Oggi siamo praticamente privi di organismi di ricerca, cioè di organizzazioni che permettano la realizzazione della ricerca attraverso il finanziamento: le Agenzie di ricerca. Bisogna cambiare nel senso che bisogna diminuire l'eccesso di controllo a priori, e invece valorizzare i controlli a posteriori, cose per cui deve esistere una burocrazia molto diversa da quella esistente oggi.

Per fare ricerca bisogna chiamare a raccolta soprattutto gli enti pubblici, gli istituti non profit, gli enti privati che hanno dimostrato di saperla fare. Oggi abbiamo strumenti attraverso cui identificare chi ha capacità di fare ricerca e deve essere funzione, impegno della parte pubblica e di quella privata riconoscere questi centri di eccellenza, perché è soltanto appoggiandosi ad essi che si può sperare di fare un salto di qualità, di migliorare considerevolmente le cose.

In generale, chi ha dato prova di capacità non viene di fatto utilizzato dalle strutture pubbliche per costruire il futuro. Bisogna aumentare i processi di formazione, soprattutto quelli che pongono al centro della formazione la ricerca scientifica. Abbiamo un terzo dei ricercatori inglesi, meno della metà francesi, e pur essendo gli italiani "un popolo di eroi, di santi, di navigatori" non credo che andremo molto lontani se i numeri continuano a rimanere tali.

\* Direttore dell'Istituto Ricerche Farmacologiche "Mario Negri".

Abbiamo poca gente che fa ricerca, ma anche poca gente che è formata con mentalità di ricerca. Non è detto che tutti coloro che si formano alla ricerca debbano poi farla, ma è importante che assumano, attraverso la metodologia della ricerca, quella mentalità critica che permette poi di portare informazioni e un metodo di lavoro in qualsiasi campo in cui si va ad operare.

Per quanto riguarda i problemi che invece sono più legati alla salute, sottolineerei alcuni aspetti. Bisogna che la medicina sia sempre più basata sull'evidenza, sulle prove, in contrapposizione alla medicina che invece è basata sulle impressioni o sulle improvvisazioni. Attualmente soltanto il 30% circa di quello che si fa in medicina ha una base scientifica attendibile. Il che significa che il 70% si fa senza che possa dare alcun risultato, o al limite potrebbe anche dare risultati di segno negativo. È vero che dobbiamo sfruttare le tecnologie e dobbiamo mettere tutte le informazioni in rete, ma dobbiamo stare molto attenti a non mettere in rete cose che sono assolutamente insignificanti, perché altrimenti non faremo grandi progressi. C'è così nella nostra società una sfiducia nella medicina, probabilmente perché si basa poco sull'evidenza, a vantaggio di medicine alternative, di situazioni in cui predomina la magia, l'esoterico. Anche questo è un pericolo per il futuro.

Conosciamo i fattori di rischio più importanti per le malattie e quindi sappiamo che c'è un numero considerevole di morti che sono evitabili. Basti ricordare i 90.000 morti all'anno dovuti al fumo, i 20.000 dovuti all'abuso di alcool, i circa 10.000 dovuti a incidenti stradali, quelli dovuti a incidenti sul lavoro. Sappiamo tutto questo, sappiamo quali sono i fattori di rischio, ma non siamo capaci di convincere la gente ad evitare i fattori di rischio.

Abbiamo ancora il 27% degli italiani che fumano. È un grande problema per la società: è il maggiore problema che abbiamo, e non c'è niente di così grave come la mortalità evitabile. Dobbiamo fare qualcosa. Se queste morti fossero dovute a qualsiasi altra ragione, allora 90 mila vittime all'anno susciterebbero una seduta straordinaria del Parlamento per capire che cosa si può fare per evitarle, ma invece accettiamo questo dato, come se fosse ineluttabile. Bisogna allora impegnarsi a capire, vedere quali sono le strategie che si possono impiegare per ottenere dei risultati che cambierebbero completamente la faccia della salute nel nostro Paese.

È stato ricordato, e credo che vada ancora sottolineato il più possibile, che per il sistema-salute occorre privilegiare alcune cose in particolare, per esempio la prevenzione. Bisogna evitare le malattie e non ridursi a doverle poi curare. Purtroppo la prevenzione è difficile da attuare anche perché non vende nessun prodotto, anzi tende a non farne vendere molti altri, e quindi è contro la mentalità oggi dominante. La prevenzione non dà grandi guadagni, non permette un mercato e quindi naturalmente ha scarse possibilità di essere sviluppata, a meno che non cambi la mentalità.

Il sistema-salute ha bisogno del pubblico, e penso che sia un grande errore pensare che il privato possa sostituire il pubblico, perché il privato tende al guadagno, alle cose più facili, ma i veri problemi della salute sono quelli che costano e soltanto il pubblico può affrontarli nell'interesse generale.

Infine, bisogna snellire le strutture ospedaliere: abbiamo troppi letti che non sono necessari, perché oggi si possono fare molte cose con le tecnologie, indipendentemente dall'aver letti di degenza. Bisogna privilegiare il day hospital, ad esempio, e bisogna potenziare le attività nel territorio. È scandaloso che in

una società che ha tutti i mezzi a disposizione si debba correre ancora con le ambulanze da un ospedale all'altro per trovare un posto libero. E questo è un altro problema che ha un'attinenza diretta con gli incidenti nel mondo del lavoro.

Bisogna diminuire il numero dei medici. Siamo il Paese che ha il maggior numero di medici: un medico ogni 170 abitanti. Questo significa che si crea patologia anche quando non è il caso. Vuol dire che si medicalizzano aree che non hanno nulla a che fare con la medicina; vuol dire che molti pazienti si rivolgeranno all'omeopatia, alle medicine alternative. Gli strumenti ci sono, ma non si vogliono applicare: si può trattare del numero chiuso, ma che sia realmente tale; oppure, forse molto più efficacemente, si può pensare all'abolizione del valore legale della laurea, che sarebbe il mezzo attraverso cui si possono scegliere soltanto i medici preparati per la professione.

È preoccupante, secondo me, il fatto che esista un divario, che si sta accentuando, fra quelli che sono i bisogni dei malati e quello che di fatto si fa. La tendenza del mercato è di accentuare sempre di più consumi in aree in cui esistono già degli interventi, e invece abbiamo sempre di meno la possibilità di aiutare coloro che sono più sfortunati. Il divario che esiste oggi fra ciò che la medicina e la farmacologia potrebbero fare e il nulla o quasi che si fa per le malattie rare è un tipico esempio di questa dissociazione: non ci si può occupare di farmaci e terapie per malattie rare perché questi ammalati sono poco numerosi. Le malattie rare sono 5.000 e ognuna di esse fa cento ammalati per Paese, e perciò non c'è interesse da parte di nessuno a sviluppare farmaci. Ma questo vale anche per malattie gravi. Pensiamo alle centinaia di milioni di persone che hanno ancora la lebbra, la malaria, in tutto il mondo: queste persone non hanno speranza che si trovino dei rimedi, perché nessuno è interessato a svilupparli.

C'è una grande dissociazione fra quello che servirebbe per migliorare la sanità e ciò che invece di fatto si fa, perché fondamentalmente si privilegia il mercato. Quindi bisogna far sì che il paziente ritorni al centro della medicina. Purtroppo la medicina è fatta oggi di una serie di corporazioni, quella dei medici, quella degli infermieri, delle industrie farmaceutiche, dei farmacisti, degli amministratori, i quali amministrano la medicina a loro immagine e somiglianza e secondo i loro interessi. Solo se riporteremo il paziente al centro dell'attività potremo compiere quella discontinuità che è necessaria per non continuare sulla strada che stiamo battendo.



# IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA TUTELA DELLA SALUTE E DELL'AMBIENTE

RAFFAELE GUARINIELLO\*



Ci si domanda che cosa fare per il futuro. Non credo che sarà facile impresa nemmeno nel 2004 tutelare la salute e l'ambiente. Condivido l'insistenza di Garattini sull'esigenza della ricerca scientifica e, aggiungerei, di una ricerca scientifica neutrale. Purtroppo nelle nostre esperienze giudiziarie spesso abbiamo incontrato, invece, esempi di ricerca scientifica non neutrale.

Anche nel 2004 avremo delle buone leggi a tutela della salute e dell'ambiente, ma cosa fare per evitare il fenomeno che più caratterizza il nostro Paese, e cioè quello delle buone leggi scritte sulla carta ma nei fatti largamente non applicate? Per anni abbiamo creduto che ospedali pubblici e privati fossero soltanto degli asettici e provvidenziali luoghi di cura. Finalmente abbiamo capito che sono anche luoghi in cui il paziente e i sanitari corrono rischi inaccettabili. Adesso lo sappiamo, ma non basta, e ogni volta che ci scappa il morto si ripete uno spettacolo deprimente: i cittadini si scandalizzano, le diverse autorità si lanciano accuse feroci, scattano o si minacciano immediate ispezioni in ogni angolo del Paese prima mai esplorato, e tutti reclamano il colpevole.

Cos'è che non funziona? Le leggi per tutelare la sicurezza negli ospedali ci sono dagli anni '50: le possiamo migliorare, ma sono applicate poco e male. All'indomani di gravi episodi, il Ministero della Sanità promise che di lì a pochi giorni i Nas avrebbero ispezionato tutti gli ospedali italiani, ma non è stato così, e allora è avvenuto che in qualche zona del nostro Paese le ispezioni le ha fatte o le ha ordinate l'autorità giudiziaria.

Un altro esempio è la tragedia che si consuma giorno dopo giorno, senza che nessuno se ne accorga: ogni anno in Italia muoiono di tumore 150 mila persone, 88 mila uomini e 62 mila donne. Mi dicono gli esperti che almeno il 2% di questi tumori, se non addirittura, secondo altre stime, il 20% è dovuto al lavoro svolto dalle vittime: i tumori del naso per i lavoratori del cuoio e della legna, i cancro polmonari da amianto, i tumori della vescica, ecc. Si stenta a credere che queste migliaia di tumori causati dal lavoro scompaiano nel buco nero degli archivi ospedalieri e comunali, ma è così. Tanto è vero che si è sentita l'esigenza di andare alla ricerca dei "tumori perduti".

Oggi si rischia di morire senza sapere nemmeno perché. Ecco quel che ha cercato di fare la magistratura. A Torino, ad esempio, negli ultimi cinque anni i medici hanno segnalato alla Procura della Repubblica oltre 8.000 casi di tumore di possibile origine lavorativa e mi sembra che si vedano dei buoni risultati: finalmente si fanno i processi per punire gli imprenditori ritenuti responsabili

\* Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino.

di eventuale epidemia, le vittime o i parenti ottengono almeno un risarcimento, si scoprono rischi di cancro insospettabili, si fa prevenzione contro questi rischi.

Perché non si allarga questa esperienza a tutto il Paese? Perché il Ministero della Sanità non prende l'iniziativa? Ecco, proprio questi esempi mettono in luce quel che servirebbe al nostro Paese per cambiare rotta e per avere nel 2004 un futuro diverso. Abbiamo bisogno di una Pubblica Amministrazione rigenerata, efficiente, preparata, ma soprattutto indipendente, che non sia condizionata dagli interessi forti che operano necessariamente in ciascuno dei settori in cui si interviene in tema di salute e di ambiente.

Occorre una Pubblica Amministrazione che sappia rendere inutile il continuo ricorso all'autorità giudiziaria, la continua supplenza da parte della magistratura, e che sappia invece sfruttare le grandi energie umane di cui dispone e che oggi restano inutilizzate, quando non addirittura mortificate. Quante volte ci siamo rivolti ad esperti della Pubblica Amministrazione che sono stati profondamente soddisfatti di poter finalmente dare un contributo che si concretizzasse in azioni serie di prevenzione?

Abbiamo bisogno di una Pubblica Amministrazione che abbia il coraggio e la capacità di affrontare i problemi, e quindi occorre dire basta ad una Pubblica Amministrazione che in alcuni casi addirittura rema contro e finisce per costituire un ostacolo alla tutela della salute e dell'ambiente. Ma insieme credo che sia giunta l'ora di finirla con un altro fenomeno: quello di fare le leggi in materia di salute e ambiente senza fare uno studio di fattibilità degli adempimenti previsti da queste leggi (fattibilità tecnologica, amministrativa ed economica).

Ho sempre guardato con ammirazione al "Federal Register" - la "Gazzetta Ufficiale" statunitense -, in cui gli standard in materia di sicurezza e di salute sono preceduti dall'introduzione, spesso di pagine e pagine, in cui si studia la fattibilità tecnologica, economica e amministrativa degli adempimenti che vengono introdotti. Il nostro Paese ha invece l'abitudine di fare le leggi senza valutarne la fattibilità. E poi cosa succede? Che, se un magistrato o un organo di vigilanza mettono mano a queste leggi, allora si fanno sanatorie e si concedono proroghe. Noi credevamo, ad esempio, alla cosiddetta legge Seveso. Abbiamo fatto indagini sistematiche, abbiamo scoperto industrie ad alto rischio inadempienti, abbiamo cominciato i processi e poi sono arrivate le proroghe, le sanatorie, e tutti i nostri processi sono finiti negli scantinati delle aule giudiziarie.

# CONTROLLO DELLE FONTI NOCIVE E CERTIFICAZIONE DELL'AMBIENTE

GIORGIO NEBBIA\*



La salute individuale non è soltanto un diritto costituzionale ma è, fra l'altro, un interesse collettivo. D'altra parte l'Inail sa bene che il miglioramento della salute comporta minori spese per il futuro.

Per realizzare questo obiettivo vorrei suggerire due strade. La prima è il rispetto delle leggi esistenti. Le leggi ci sono: leggi per la difesa della salute nei posti di lavoro, contro il fumo, sul traffico, contro l'inquinamento. Il rispetto di queste leggi presuppone però che vengano fatte delle analisi e dei controlli sulle singole situazioni: sui gas di scarico, sulla composizione della chimica dell'atmosfera, ecc.

Ciò richiede il potenziamento delle strutture e dei laboratori di controllo chimici e fisici. Io sono un chimico e do quindi massima enfasi al fatto che, se non si fanno analisi, non si riesce a capire da dove vengono le nocività, come nel caso recente della contaminazione da diossina negli alimenti, o nell'aria delle fonderie, nell'aria esterna dovuta agli inceneritori.

I problemi che stanno sorgendo continuamente - i problemi della presenza dell'arsenico nelle acque, delle sostanze colorate nell'aria, delle sostanze radioattive, la bonifica delle zone contaminate - possono essere attenuati soltanto se si hanno dei laboratori e delle strutture di controllo.

Dove sono? Quanti laboratori ci sono? Una quantità molto più grande di quanto si pensi, probabilmente sconosciuti gli uni agli altri, nella Pubblica Amministrazione, nell'Università, con diversissima distribuzione sul territorio. Ci sono tuttavia delle zone del Sud in cui praticamente nessuno fa controlli ed analisi.

L'altra strada da perseguire è la pressione per nuove leggi. La prima che farei in cinque anni, se dipendesse da me, sarebbe per il coordinamento delle strutture di controllo, che riguardano l'ambiente, l'occupazione e la sanità.

Poi farei un passo forte e positivo contro la pubblicità diretta ed indiretta del fumo, comprese le manifestazioni sportive, come già avviene nel Regno Unito. Ci sono quei morti che hanno ricordato Garattini e Guariniello: riduciamone il numero anche attraverso questa azione. Se dipendesse da me, vieterei di far apparire in televisione le persone che fumano e non farei trasmettere i telefilm in cui si vede che il personaggio positivo ostentatamente non allaccia la cintura di sicurezza. Nei telefilm stranieri, per esempio, vediamo che tutti allacciano la cintura di sicurezza, e questo ha un potere educativo formidabile.

\* Università degli Studi di Bari.

C'è poi il discorso delle informazioni epidemiologiche: non vedo un caso di violazione della privacy delle persone, se si possono salvare decine di migliaia di vite umane ogni anno, nel mettere a disposizione un archivio contenente dati sulle cure e gli interventi ai quali una persona è stata sottoposta. È importante che si possa conoscere la storia delle esposizioni a nocività - e qui persone molto più competenti di me sanno che un tumore compare con un ritardo temporale rispetto a quando è cominciata l'esposizione - quali sono state le cause, quale è stata la storia umana e la storia di occupazione che ha determinato un'esposizione nociva.

Altro punto fondamentale, secondo me, è l'informazione pubblica sui cicli produttivi, sui prodotti agricoli, sui cicli industriali, sulle materie a cui ciascuna persona è esposta nel posto di lavoro e a casa propria, nell'agricoltura, nell'industria, negli uffici, e credo che sia essenziale anche la storia industriale del territorio.

Si sta lanciando una grande e giustissima campagna di bonifica del territorio, ma che cosa si bonifica se non si sa quali fabbriche ci sono state nel passato, quali agenti chimici sono stati impiegati, quali sono rimasti nel territorio, e si continua ad esporre i lavoratori al contatto con sostanze ormai dimenticate?

La prevenzione è un investimento. Oggi si spendono soldi per la prevenzione perché si risparmieranno soldi in futuro, solo che c'è un ritardo temporale. Ci si chiede: se si scoraggia l'alta velocità sulle strade, si vendono meno automobili? Nei prossimi cinque anni mi permetterei di suggerire all'Inail di fare un'indagine su costi e benefici, per capire di quanto aumentano i prezzi delle merci se si fa rispettare la legge. Quanti imprenditori chiudono se si fanno rispettare le norme della sicurezza sul lavoro?

Insomma, per i prossimi cinque anni vorrei raccomandare, con grande fermezza, la documentazione delle fonti di nocività. Sono previsti degli incentivi per le piccole e medie imprese che si impegnano nel campo della sicurezza. Ma chi controlla che cosa queste imprese maneggiano, che cosa maneggiano i lavoratori? Spesso neanche gli imprenditori lo sanno.

Concludo dicendo che a livello di Governo sarebbe utile che ci fosse un ufficio per lo scrutinio tecnologico che preventivamente raccogliesse le voci di rischio. Ci è stato chiesto: ci sono innovazioni tecniche? Altroché se ce ne sono, continuamente: siamo inondati. Ma quando sappiamo che c'è un'innovazione tecnica, un nuovo prodotto, un nuovo manufatto, chi avverte il Governo e chi avverte l'Inail che c'è una potenziale fonte di nocività che gli costerà fra un anno, fra cinque o fra dieci, soldi assicurativi?



# IL PROTAGONISMO DELLE PARTI SOCIALI

GIANCARLO FONTANELLI\*



La legge 17 maggio 1999 n. 144, a tutti nota come provvedimento “collegato ordinamentale”, contiene la delega al Governo per affrontare sostanzialmente due problemi. Il primo riguarda le misure di riordino di tutta la normativa che disciplina l’attività, le funzioni e il ruolo dell’Inail, in particolare facendo riferimento al futuro della sicurezza e dell’antinfortunistica; il secondo aspetto, contenuto nelle leggi delega, riguarda le disposizioni di riordino degli enti previdenziali, facendo anche qui riferimento in particolare al futuro della struttura di governo degli enti. La delega è stata anche frutto dell’impegno prodotto dalle parti sociali, dalle rappresentanze dei datori di lavoro e dalle rappresentanze delle organizzazioni sindacali.

Da alcuni mesi è in corso un dibattito anche sui contenuti della delega. Uno degli aspetti discussi è il problema del rapporto pubblico-privato o, in altri termini, quello del monopolio Inail. Il problema va affrontato senza pregiudizi, senza arroccamenti, ma con grande chiarezza, con l’obiettivo comune di non sacrificare il diritto alla tutela integrale dei lavoratori e senza considerare la tutela dei lavoratori come un puro e semplice business.

Affrontando la problematica dell’enorme mondo infortunistico, sono venuti fuori dei dati, alcuni dei quali forse non più attuali, perché ormai gli infortuni nel mondo sono 330 milioni all’anno, quindi 80 milioni in più dei 250 ai quali si fa di solito riferimento. Nell’Unione europea avvengono 10 milioni di infortuni, che vuol dire quasi quattro morti al giorno. Questo senza tener conto del lavoro nero e del sommerso, che sicuramente incrementerebbero in modo notevole questi dati, in quanto non c’è nessuna applicazione di sicurezza in questi settori.

Quello che colpisce è la disattenzione della stampa. Al contrario, il tema della prevenzione e della sicurezza è centrale. Le domande che si pongono riguardano il chi, il come, il dove. Anzitutto, quale ruolo deve avere l’Inail? E poi: con quali strumenti e con quali risorse deve operare? L’Inail ha fatto senza dubbio la sua parte, ma non è assolutamente sufficiente. Sicuramente il problema sostanziale è la riprogettazione di processi produttivi sicuri all’interno delle fabbriche, nei posti di lavoro.

L’interrogativo circa il “dove” si sostanzia nella domanda se sia sufficiente affrontare il problema all’interno della fabbrica o se invece si debba guardare anche al contesto immediatamente precedente o immediatamente successivo

\* Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza INAIL.

all'azienda, e cioè all'ambiente.

La domanda che ci si pone è: non c'è il rischio che la legge 626 rappresenti una cattedrale nel deserto? Pensate forse che l'Italia sia stata sul banco degli imputati della Corte di Giustizia europea per recepimento difettoso delle direttive dell'Unione europea? Quale ruolo, quali responsabilità hanno anche le parti sociali rispetto a questi problemi? Le società complesse come la nostra sono caratterizzate da logiche monodimensionali, e cioè da molto individualismo, e occorre quindi un forte ruolo delle rappresentanze sociali, dei soggetti pluridimensionali che interpretano istanze diffuse, collettive, e che sono educati alla logica del dialogo e dell'incontro di interessi.

Allora è giusto che le parti sociali siano presenti nel governo degli enti pubblici e anche di quelli previdenziali, in quanto la stessa legge 144 ripropone la separazione tra gestione, indirizzo e vigilanza. È valido l'esperimento che abbiamo fatto? Si può proiettare nel futuro alla luce dei quattro anni di esperienza che abbiamo vissuto come Consiglio di indirizzo e vigilanza all'interno delle strutture di governo degli enti?

# ADEGUARE IL QUADRO NORMATIVO AL SISTEMA IMPRENDITORIALE DEL PAESE “REALE”

IVANO SPALANZANI\*



In merito alla questione del monopolio Inail, va chiarito che abbiamo sollevato il problema non contro l'istituto e i suoi dirigenti, ma solo per una questione economica, pur volendo che fosse mantenuta la sicurezza di tutti i lavoratori. Comunque qualcosa si è mosso, in relazione a quello che abbiamo proposto, e devo dire che ciò che si è mosso, se con il Tavolo della concertazione va nella direzione che tutti speriamo, è di certo un bel passo avanti.

Apprezzo molto la posizione di Guariniello sulla questione dello studio dell'impatto delle leggi e sullo studio di fattibilità. Se c'è una legge per la quale non è stato per nulla considerato l'impatto che avrebbe avuto sul sistema produttivo italiano, sicuramente quella è la 626. Diversamente, non sarebbe stata approvata.

Per semplificare, posso dire che la 626 è una delle leggi che ha creato più sicurezza ai lavoratori, ma anche più disoccupati, perché l'Italia è l'unico Paese, tra quelli con cui abbiamo fatto una comparazione, che ha così tanti controllori: l'Ispettorato del lavoro, le Asl, l'Inps, l'Inail, i Nas, la Guardia di Finanza, le Guardie Forestali, ecc. Mentre negli altri Paesi c'è un unico istituto, l'Ispettorato del lavoro. L'Italia è l'unico Paese, poi, che non ha l'istituto della diffida. Questa legge crea paura e tensione. Quando, tempo fa, l'allora Ministro del Tesoro Ciampi ci chiese per quale motivo l'economia italiana era senz'anima, la risposta fu che la nostra economia è senz'anima perché ha paura di leggi come questa.

La 626 è una legge fatta per aziende che hanno almeno 100 dipendenti. Quando andiamo ad applicarla ad imprese che ne hanno solo tre o quattro non è attuabile. Allora qual è la soluzione? Lavoro nero e sommerso. Si vuole sicurezza in azienda, ed è giustissimo, anche perché i piccoli imprenditori lavorano in azienda come i loro dipendenti, ma la domanda è: quando non c'è la possibilità di rispondere a tutti i requisiti della legge, la scelta qual è? La scelta è il sommerso e il lavoro nero, perché siamo totalmente fuori equilibrio. Per fare un confronto, mi viene in mente il problema degli incidenti stradali. Una volta un ministro propose 110 chilometri orari come velocità massima sulle strade. Poteva darsi che fosse in equilibrio, ma immediatamente il limite di velocità è stato riportato a 130. Per fare un parallelismo con la 626, è come se avessero obbligato gli italiani ad andare a 80 all'ora: siamo totalmente fuori equilibrio. E questo naturalmente ha creato da parte dei piccoli imprenditori un'equazione: più dipendenti, più rischio; meno dipendenti, meno rischio.

\* Presidente della Confartigianato.

Una delle più grandi cause della disoccupazione è stata dunque la 626. Ce ne sono state tante altre. La prima è stata nel '90, la 108, la legge che ha bloccato l'occupazione nella piccola impresa; poi c'è stata la minimum tax nel '92; poi c'è stata la 626 nel '94. Un errore dopo l'altro rispetto al problema dell'occupazione. Non si può continuare a credere che il sistema produttivo italiano sia diverso da quello che è, perché quando poi la legislazione cade sul sistema "reale" crea dei grossi problemi. Credo che allora la soluzione sia di creare le condizioni, la cultura, per fare tutto ciò che è possibile per la sicurezza sul lavoro, ma nel contempo bisogna fare in modo che la legislazione sia applicabile dal sistema produttivo del Paese.

Nebbia sostiene che gli imprenditori non possono ricattare, dicendo: "visto che non possiamo rispettare la legge, allora chiudiamo". Ma questo avviene nei fatti: visto che non si può rispettare la legge, si va nel sommerso. E se abbiamo il 27% di Pil sommerso è anche perché ci sono leggi come questa. Ci sono leggi sull'ambiente e sui rifiuti che sono impossibili da rispettare. 746 leggi cui attenersi nel settore dell'ambiente: mi chiedo qual è quel sistema produttivo che può rispettarle tutte. Vorrei sapere chi può emergere a Napoli, a San Giuseppe Vesuviano, finché esistono queste leggi così burocratiche. Non emergerà mai nessuno, perché il giorno in cui emergessero e avessero la partita Iva arriverebbe l'Usl, la Guardia di Finanza, e metterebbero tutti in galera. Allora stanno tutti nascosti, perché è così che succede purtroppo in questo Paese: chi ha la partita Iva è colpito, chi non ce l'ha fa quello che vuole. In queste condizioni il sommerso non emergerà mai. Ci si nasconde perché si ha paura delle leggi. È una cosa naturale, umana, specie dove non ci sono le infrastrutture, come nel Mezzogiorno.

Queste sono le motivazioni del mondo della piccola imprenditoria, che per il 95% è costituito da imprese con meno di 10 dipendenti. Questo è il sistema imprenditoriale italiano, ma - si dice - ne vorremmo un altro. Però, finché il quadro rimane questo, le leggi devono essere varate su misura per questo sistema imprenditoriale, e non per un sistema che non c'è, irreali.

Se avessimo una legislazione a livello di quella europea nel settore dell'ambiente, dei rifiuti, della sicurezza sul lavoro, non avremmo certamente paura di nessun sistema produttivo concorrente. Invece, al sistema più polverizzato d'Europa corrispondono le leggi più burocratizzate e vessatorie del continente.

# LA SOLIDARIETÀ IN UN SETTORE “A RISCHIO”

GIANFRANCO SPILLER\*



L'agricoltura è un settore a rischio: lo si dice sempre e in tutti i Paesi europei. Particolarmente l'agricoltura italiana è, in questo momento, in una situazione di fortissima compressione per la competizione con le altre agricolture dei sistemi europei, e questo costituisce una preoccupazione su tutti i fronti, soprattutto per quel che riguarda i costi della produzione.

Entrano in Italia le arance dalla Spagna, le patate dall'Est. Dovremo confrontarci con i sistemi delle imprese di produzione, il welfare, i costi del dumping sociale, e quindi la preoccupazione è quella di dare alle imprese in generale una normativa su tutti i versanti, che permetta di avere come valore aggregato quello di un'impresa vitale.

In agricoltura siamo tutti chiamati a fare una grande riflessione, perché oggi si presenta uno spartiacque fondamentale. Soprattutto all'Inail dobbiamo fare questa riflessione tra l'agricoltura di ieri e quella odierna. Il calo degli addetti nell'agricoltura è pari all'80% negli ultimi anni. Ormai l'agricoltura italiana sopravvive con pochissimi lavoratori e con imprese che hanno per superficie una media di quattro ettari. La senilizzazione è altissima: gli operatori in agricoltura hanno per più del 70% oltre 60 anni. Questa è la fotografia delle imprese agricole in questo momento.

Ciononostante, l'agricoltura vivrà nel corso dei prossimi anni uno scenario di rinnovamento dei processi e dei prodotti notevolissimo, e credo che la discussione sui prodotti geneticamente mutati modificherà molto il processo produttivo italiano, dovendo per un altro versante salvare una delle nostre poche chances: i prodotti tipici, i prodotti di qualità. Quelli italiani sono tra i migliori prodotti dell'agricoltura europea. All'interno di questa situazione dovremo salvare delle strutture che dovranno accompagnarci certamente al 2004, ma anche oltre, e non sarà semplice.

Sul versante della sicurezza, credo che sia centrale il tema della prevenzione. È un aspetto su cui tutti concordiamo. Lo abbiamo condiviso quando abbiamo cominciato a discutere dell'implementazione della direttiva comunitaria n. 391 nel nostro Paese. Abbiamo recepito, con l'acqua alla gola, una direttiva comunitaria, la 391, che avrebbe permesso di avere per l'agricoltura una normativa specifica. La stessa direttiva comunitaria dava questa indicazione a tutti i Paesi europei. Questa drammatica incoerenza, questo gap tra la trasposizione della direttiva e la situazione concreta dei Paesi europei, delle piccole e medie impre-

\* Direttore Generale del Patronato EPACA-Coldiretti.

se nell'agricoltura - che sono la maggior parte di quelle che costituiscono l'ossatura del sistema di produzione -, ha fatto sì che nell'ambito dell'Associazione internazionale di salute e sicurezza - di cui l'Inail è partner importante -, collegati al Bureau International du Travail, si stia lavorando per un documento da sottoporre alla Commissione europea per ottenere una direttiva nuova orientata alle piccole imprese agricole, non essendo possibile applicare principi che sono indubbiamente condivisibili in termini generali, ma strutturati sulla grande industria.

Guariniello chiede giustamente lo studio di fattibilità delle leggi. Molte cose scritte nella normativa sono inapplicabili nel settore agricolo, perché il processo di produzione ha le sue peculiarità: diversificazione dei momenti di produzione, ruolo del lavoratore non assimilabile alle modalità del processo di produzione industriale, ecc. Però vorrei ricordare che anche la 626 ci ha detto qualcosa di positivo e, per esempio, ci ha dato degli step: ci ha parlato di sensibilizzazione, di informazione, di formazione e di assistenza tecnica. Noi applichiamo la 626 con le sanzioni: è un approccio abbastanza singolare e che mette fuori gioco qualsiasi buona volontà. Non mi sembra un percorso corretto, e sarebbe quindi importante riflettere su queste modalità pratiche, su questi step, perché credo che anche con l'Inail si possa lavorare in progress molto bene per fare delle azioni positive, anche in questo settore.

Sicuramente i problemi di bilancio sono serissimi, ed ereditiamo quello che sembra un debito di guerra. Ma questa è la storia del Paese, e come tutti i debiti di guerra cercheremo di onorarlo. Sarebbe però illogico creare sconcerti sociali e chiedere ancora soldi ai sopravvissuti che ci sono oggi in agricoltura, obbligati alla iscrizione all'istituto. È ingiusto chiedere solo a questi pochi di mettere a posto voragini che ci hanno accompagnato lungo il corso della storia del Paese. È bene tener presente che le cose non si possono risolvere con aumenti secchi di 200 mila lire stabiliti a tamburo battente dai vari ministri che si susseguono gli uni agli altri, animati sempre dalla stessa logica del prelievo, intollerabile dal settore.

Credo che tutte le altre strumentazioni già presenti nell'impianto generale delle normative dell'istituto vadano tenute in conto: dalle norme premiali agli interventi ad hoc per le aziende che avviano processi di ristrutturazione orientati alla sicurezza. Credo peraltro che il nostro impegno nella discussione, che ci ha accompagnato sui Tavoli tecnici di concertazione con Billia negli ultimi tempi, sia stato positivo, perché abbiamo fatto una fotografia più rigorosa dello stato dell'arte, non dimenticando mai tutti insieme alcuni principi che vale la pena forse di sottolineare ancora: l'istituto ha un ruolo fondamentale per la tutela sociale e non si può disattendere mai il principio della solidarietà.

# DIRITTI E RESPONSABILITÀ DELLA PICCOLA IMPRESA

BRUNO MENINI\*



Essendo un piccolo imprenditore, rappresento gli interessi di piccole imprese e di artigiani. Ha ragione Guariniello quando afferma, sostanzialmente, che ognuno deve fare la propria parte e che non si possono cambiare le regole durante il gioco. Qui devo rappresentare gli interessi della mia categoria, che crea milioni di posti di lavoro e dà un sostegno fondamentale all'economia italiana, perciò non posso non partire dall'ultimo accordo concertato: il Patto sul lavoro di Natale.

In quella sede è stato detto che il costo del lavoro deve assolutamente diminuire. Partendo da questo assunto, la Cna è disposta a discutere su tutto, senza alcun tabù, compresa la riforma del welfare.

Abbiamo sempre sostenuto in tutte le occasioni, e non per retorica paternalistica, che il valore primario per un'azienda sono i dipendenti, le braccia, comprese quelle del piccolo imprenditore. Il valore primario di una piccola azienda sono proprio i collaboratori, perciò credo che sia nel nostro interesse, ma anche doveroso per un piccolo imprenditore, affrontare il problema degli infortuni a partire soprattutto dalla prevenzione. È chiaro però che prevenzione significa investimenti, e notoriamente l'artigianato e la piccola impresa sono scarsamente capitalizzati, di conseguenza limitata è la possibilità di spendere.

Con la legge n. 626 gli imprenditori hanno comunque fatto dei notevoli passi in avanti. Posso assicurare che, applicando la 626 alla mia azienda, ho sicuramente fatto un passo avanti e non un passo indietro. C'è stata poi una battuta d'arresto (perché difficilmente riusciamo a programmare gli investimenti) con la sopravvenuta crisi dell'estremo Oriente, da una parte, e del Sud America, dall'altra.

Io provengo dal Nord Est, e lì anche le piccolissime aziende sono votate alle esportazioni, e abbiamo sempre sostenuto tutti che questa è la ricchezza della piccola imprenditoria italiana. Abbiamo dovuto impegnare le nostre risorse per cambiare prodotto e per inventarci nel giro di quattro, cinque mesi quello che abbiamo sempre fatto ciclicamente. Non abbiamo la capacità di fare a monte una ricerca di mercato per sapere se un prodotto incontrerà il favore del consumatore. La nostra ricerca di mercato sono le nostre idee, di piccoli imprenditori. Abbiamo dovuto investire per cambiare prodotto, per fare altre cose, anche a scapito dell'applicazione e degli investimenti sulla 626. Tra l'altro, fare prevenzione nelle nostre aziende significa - e lo si tocca con mano ogni giorno - anche

\* Vice Presidente Vicario del CNA.

aumentare la qualità del prodotto, che è la necessità più grande che ha una piccola impresa oggi, perché dobbiamo puntare sulla qualità e non più sulla concorrenza del prezzo (puntare sulla concorrenza del prezzo significa correre molto di più, avere sicuramente molti più infortuni e tutto quello che ne consegue). La qualità del prodotto è l'unica nostra salvezza. Aumentare anche la sicurezza interna, mettere un dipendente (ma anche se stessi) nella condizione di lavorare meglio significa anche avere più qualità del prodotto. Perciò guardiamo con estremo interesse a tutte le iniziative, anche economiche, messe in campo dall'Inail.

È evidente che il mondo dell'artigianato e della piccola impresa - e qui finalmente si è fatto un passo in avanti sicuramente - non può essere diluito nel calderone generale dell'industria e dell'agricoltura. Noi abbiamo delle peculiarità. Dalle mie parti, ma credo in tutta Italia, ci sono imprese con quattro o cinque dipendenti ad alta tecnologia, con miliardi di fatturato. Perciò è evidente che su quattro dipendenti, quando si ha un incidente sul lavoro, vuol dire che quell'impresa ha il 25% della forza lavoro soggetta ad infortuni. Allora salta fuori un dato macroscopico. Perciò ci vogliono anche altri parametri per stabilire nuovi metodi, e mi sembra che il lavoro fatto in questi anni - io la chiamerei la "riforma dell'Inail" - vada anche in questa direzione.

È stato creato un settore specifico per l'artigianato e la piccola impresa. È evidente però che il metodo della concertazione, che è stato attuato per realizzare tutte queste novità, deve proseguire anche dopo, soprattutto quando verranno emessi i decreti delegati, che potrebbero stravolgere tutto. Abbiamo vecchie esperienze di queste cose, perciò la concertazione ci deve ascoltare anche sui singoli punti.

Volevo fare solo un accenno ad altre due questioni. Una è il lavoro sommerso. Un paio di anni fa abbiamo commissionato una ricerca all'Università di Napoli, abbiamo tenuto dei convegni e abbiamo fatto anche delle proposte per far emergere il cosiddetto sommerso. C'era però scarso entusiasmo. Ci aspettavamo più collaborazione. Sappiamo di dover fare noi il primo passo per far emergere il sommerso. Sono convinto che le associazioni d'impresa hanno molto da fare: ci vuole più coraggio, alle volte.

Mi ricordo che tanti anni fa, quando ero presidente della mia associazione a Vicenza, venne in visita l'allora Ministro dell'Interno Scalfaro, e ci disse: "voi siete i primi che potete aiutarci nel far emergere il sommerso". Aveva ragione, e non ho problemi a dirlo. Le associazioni su questo possono fare tantissimo, però ci vuole più coraggio, da parte del sindacato, da parte del Governo, del Ministero delle Finanze e del Tesoro in primis, perché è una operazione molto complessa.

Infine, ci vuole più attenzione all'Europa, perché - ha ragione Spalanzani - non abbiamo alcuna paura di concorrere con la Germania, con la Francia. Non c'è alcun problema. Io che vado spesso a Bruxelles per conto dell'associazione mi accorgo che non è che loro siano molto più avanti. Il Nord Europa, la Germania, l'Olanda, la Svezia, ecc., avranno un'altra cultura e un'altra mentalità, ma hanno soprattutto gli studi di fattibilità, di cui parla Guariniello: conoscono a fondo le loro realtà e poi fanno passare le leggi adeguate.



# COME PERSEGUIRE UNA “AZIONE DI SISTEMA” IN UN PAESE UN PO’ ANARCHICO

GIORGIO SANTINI\*



Le riflessioni sul tema della sicurezza meriterebbero un approfondimento a partire dal concetto di lavoro. Credo che una società avanzata debba avere una gerarchia di valori per quanto riguarda il lavoro e debba quindi, all'interno di questa, darsi delle normative, delle regole, dei rapporti di dipendenza che rispettino la gerarchia.

Guardando le cose dal punto di vista puramente economico, sappiamo che il nostro Paese sarà un competitore internazionale solo se saprà rispettare standard di qualità, di sicurezza, di tecnologia, che in questo momento parzialmente detiene, ma che non ha ancora fino in fondo accumulato. Allora credo che, se ormai sia a livello ambientale che a livello di fabbrica si parla di qualità totale, di certificazione ambientale, di standard di sicurezza, è conveniente per tutti - mondo del lavoro, ma anche mondo delle imprese -, per avere un futuro, assumere questi come dei parametri di assoluta attenzione.

La sicurezza nei luoghi di lavoro, la prevenzione, la qualità dei processi, la certificazione dell'ambiente esterno, sono ormai dei parametri assolutamente fondamentali nel determinare lo sviluppo stesso. Pertanto, se anche non vogliamo considerare la sicurezza un valore dal punto di vista umano, facciamone almeno un valore economico. Anche da questo punto di vista questa è una strada senza ritorno, è una strada che bisogna assolutamente percorrere con consapevolezza e convinzione.

Parlando di sicurezza e di prevenzione, vedo l'argomento dentro una sorta di binomio tragico: un clamore intermittente, purtroppo, che raggiunge gli apici quando i giornali parlano di quei quattro morti di media - che diventano magari sei in un giorno -, e poi, dall'altro lato, una certa residualità e un volontarismo dei comportamenti dei soggetti sociali, dei soggetti politici e delle istituzioni.

L'esperienza di questi anni ci dà proprio il segnale che per vincere la battaglia - che fa morti e feriti in quantità inaccettabile - non solo è necessaria una sensibilità forte di tutti i soggetti (in cui tutti siano sollecitati alla rivisitazione dei propri comportamenti, delle proprie responsabilità e dei propri ruoli), ma si pervenga attraverso questa via ad una vera e propria "azione di sistema", che finora nel nostro Paese è mancata.

L'Italia è stata straordinaria nel mettere insieme le forze per vincere l'inflazione, per arrivare all'Europa: obiettivi emblematici forti, che hanno in qualche modo motivato un Paese un po' anarchico a comportamenti virtuosi. Ma non riesce assolutamente a trovare continuità ed efficacia nell'assumere comportamenti

\* Segretario Confederale CISL.

coerenti, continuativi, sistematici in materia di salute e sicurezza. Questo è lo snodo fondamentale, a mio modo di vedere.

La legge n. 626, da questo punto di vista, è stata ed è un'occasione estremamente importante, perché fornisce gli elementi di ruolo e di responsabilizzazione di tutte le parti sociali. Non è solo una legge di sanzioni, è una legge di comportamenti, è una legge che, per esempio, favorisce in modo molto moderno un ruolo forte delle imprese e delle parti sociali nel territorio: nella 626 tutto è affidato alle relazioni.

Nell'azienda strutturata c'è la valutazione del rischio da parte del responsabile della sicurezza delle aziende e del responsabile della sicurezza dei lavoratori: ma bisogna ancora migliorare. Nel caso dell'artigianato, del lavoro diffuso, con i comitati paritetici a livello territoriale o con i rappresentanti a livello territoriale, stiamo cercando - sono esperienze nuove che stanno iniziando adesso - di fare la stessa cosa nel territorio. La 626 è una legge che enfatizza e favorisce gli elementi di partecipazione responsabile, ma appunto ci deve essere la convinzione della centralità dell'obiettivo. Essa favorisce così azioni forti di formazione, di informazione, e favorisce anche ruoli propulsivi sul territorio.

La mappa del rischio ci fa scoprire che, oltre che nelle costruzioni - uno dei settori più destrutturati in questi anni -, sono frequentissimi gli incidenti anche nella logistica, nello spostamento dei materiali, nei magazzini, ecc. I Paesi europei ci insegnano che queste cose sono state dappertutto talmente innovate sul piano tecnologico che non c'è più nessun rischio. Allora non è possibile che in Italia si muoia ancora così tanto per spostare delle merci, quando vent'anni fa in Svezia e in Germania si spostavano già in modo automatico ed elettronico, insomma con strumenti anche banali dal punto di vista dell'innovazione. Ci dovrà essere un posto, un comitato territoriale che possa dire: noi non lasciamo crescere anarchicamente quelli che in modo enfatico si chiamano "nuovi settori" (che poi scopriamo essere più arretrati di quelli vecchi che vanno a sostituire). Questo è il ruolo forte che possono avere le parti sociali.

L'esperienza Inail secondo me è importante da due punti di vista. Intanto perché ha sperimentato positivamente una modalità nuova di gestione. La gestione è gestione, mentre le parti sociali hanno un ruolo di indirizzo e di vigilanza. L'esperienza duale, di cui parla Fontanelli, dopo quattro anni possiamo dire che ha funzionato, cioè ha permesso di migliorare sia l'indirizzo che la vigilanza, dando un ruolo forte alle parti sociali e ha migliorato anche la gestione. Le esperienze illustrate da Billia sono segnali importanti di innovazione, di capacità di migliorare l'istituto e di metterlo al passo con questa azione di sistema.

Il risultato è anche l'accordo di concertazione, definito recentemente e adesso alla firma, senz'altro positivo nella sua filosofia. Lo voglio ricordare perché contiene una parte importante di incentivazione alle piccole imprese, e all'artigianato in particolare, per fare innovazione, condita dal fatto che a livello territoriale le parti decideranno i parametri e i criteri di verifica, affinché l'Italia non sia sempre il Paese dei furbi, tanto per essere chiari. Si affidano alle parti sociali compiti e responsabilità effettivamente innovativi, in cui nessuno può solo lamentarsi, magari giustamente, di quello che non va. È arrivato il momento in cui, se la realtà è quella che è e non la si può forzare, si può però progressivamente affrontarla e modificarla.

Il riordino dei ministeri rappresenta una occasione importante, che sarebbe bene che tutti sostenessero, per dire: facciamo diventare il tema della sicurezza

e della prevenzione un tema che esce dall'anarchia delle competenze, come è stato finora, e dalla sovrabbondanza, dalla ripetizione; unifichiamo fortemente le competenze in capo ad un'unica direzione generale di un ministero, di qualità, raccordata in termini forti con il territorio, per dare alle Regioni e alle Usl compiti precisi di prevenzione, in modo fondato nel rapporto con le parti sociali, in modo trasparente, per favorire comportamenti virtuosi e non solo per reprimere quelli dannosi.

E ancora, questa direzione unificata potrà dotarsi finalmente, per evitare il pericolo individuato anche da Guariniello, di un istituto che faccia efficacemente prevenzione e ricerca avanzata, per non scoprire vent'anni dopo quello che abbiamo scoperto con l'amianto, quel killer silenzioso che ha operato per cinquant'anni nel nostro Paese senza che ce ne accorgessimo. Ma siamo proprio sicuri che non ce ne sia già un altro all'opera in questo momento? Cosa mettiamo in campo, a livello scientificamente più avanzato, per studiare e ricercare in tema di prevenzione, in modo che il progresso tecnologico vada di pari passo con il progresso umano e con la tutela delle persone?

Non è impossibile fare tutte queste cose: si possono fare se si sceglie politicamente di riutilizzare anche le risorse umane ed economiche, che non sono poche, che oggi sono usate in modo distorto e a volte in modo sovrabbondante, comunque con effetti sbagliati.

Questa è una battaglia lunga, che però si vince solo con la capacità di far sì che tutti i soggetti in campo giochino un ruolo di responsabilità e che ci sia anche un'innovazione amministrativa da parte della politica, che dia centralità a questo tema e si doti degli strumenti adeguati per raggiungere i risultati che tutti auspichiamo - anche se oggi ci paiono così lontani, ma comunque non irraggiungibili.



# APPENDICE



## DOCUMENTAZIONE LEGISLATIVA

Legge 17 maggio 1999, n. 144: “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”. *Collegato alla legge di Bilancio dello Stato per l’anno 1999* (art. 55).

*(omissis)*

### **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; nonché per le relative attività ausiliarie;

4) altre attività di diversa natura, quali credito, assicurazione, enti pubblici;

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, purché 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, ancorché 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 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 finanziarie, 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, nonché 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 nonché 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 ed 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, nonché 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 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

Casellario 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 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.

*(omissis).*



# ALLEGATO STATISTICO

Tavola 1

## **Infortunati sul lavoro all'INAIL per settore di attività anni 1996-1999 (1)**

	INFORTUNI SUL LAVORO									
	TOTALE					MORTALI				
	1996	1997	1998	Gen-Apr 1998	Gen-Apr 1999	1996	1997	1998	Gen-Apr 1998	Gen-Apr 1999
Industria e Terziario	873.350	844.313	865.494	<b>271.584</b>	<b>272.931</b>	1.127	1.179	1.190	<b>282</b>	<b>271</b>
Agricoltura	113.409	103.877	96.649	<b>29.168</b>	<b>26.643</b>	193	183	153	32	27
<b>TOTALE</b>	<b>986.759</b>	<b>948.190</b>	<b>962.143</b>	<b>300.752</b>	<b>299.574</b>	<b>1.320</b>	<b>1.362</b>	<b>1.343</b>	<b>314</b>	<b>298</b>

(1) Sono compresi gli infortuni con assenza dal lavoro non superiore a 3 giorni per i quali non c'è obbligo della denuncia da parte del datore di lavoro. Sono esclusi gli infortuni dei dipendenti dello Stato.

Fonte: INAIL.

Tavola 2

**Infortunati sul lavoro denunciati all'INAIL nel settore Industria e Terziario, anni 1996-1999**

	1996	1997	1998	GEN-APR 1998	GEN-APR 1999
<b>INDUSTRIA</b>	<b>423.043</b>	<b>406.480</b>	<b>418.000</b>	<b>124.485</b>	<b>120.858</b>
di cui:					
Costruzioni	98.817	94.121	94.635	26.524	26.838
Prod. metalli e fabbr. prodotti in metallo	70.843	67.345	70.382	21.314	20.072
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	42.183	42.687	45.947	13.010	13.661
Fabbr. di macchine e apparecchi meccanici	36.037	34.552	35.220	10.914	10.012
Industrie alimentari	20.349	19.024	19.812	5.560	5.569
Fabbr. prodotti lavor. minerali non metalliferi	20.016	18.291	18.341	5.423	5.283
Fabbricazione di mezzi di trasporto	17.235	17.500	18.298	5.563	5.246
Industrie tessili e dell'abbigliamento	18.726	17.992	18.15	5.917	5.379
Altre	98.837	94.968	97.350	30.260	28.798
<b>TERZIARIO</b>	<b>195.455</b>	<b>194.400</b>	<b>206.356</b>	<b>59.095</b>	<b>61.370</b>
di cui:					
Commercio, riparaz. autoveicoli e motocicli	67.999	66.604	68.696	20.083	20.111
Attività immobiliare, noleggio, informatica	28.245	29.233	32.743	8.970	9.724
Altri servizi pubblici, sociali e personali	23.968	23.899	25.640	7.340	7.694
Alberghi e ristoranti	23.395	23.415	25.156	6.432	6.625
Sanità e altri servizi sociali	22.952	22.302	24.009	7.321	7.649
Altre	28.896	28.947	30.112	8.949	9.567
NON CLASSIFICATO (1)	254.852	243.433	241.138	88.004	90.703
<b>TOTALE</b>	<b>873.350</b>	<b>844.313</b>	<b>865.494</b>	<b>271.584</b>	<b>272.931</b>

(1) Trattasi principalmente di infortuni con assenza dal lavoro non superiore a tre giorni per i quali non c'è l'obbligo della denuncia.

Fonte: INAIL.



Tabella 3 bis

**Il rischio per territorio nel settore Industria e Terziario**

	FREQUENZE RELATIVE (1)	RAPPORTI DI GRAVITA' (2)
PIEMONTE	38,82	3,99
VALLE D'AOSTA	43,96	4,81
LOMBARDIA	37,24	3,96
LIGURIA	51,36	5,30
TRENTINO A.A.	50,49	4,99
VENETO	53,73	5,18
FRIULI V.G.	55,39	5,67
EMILIA ROMAGNA	56,78	5,53
TOSCANA	50,49	5,30
UMBRIA	65,24	7,42
MARCHE	55,72	6,43
LAZIO	26,79	3,17
ABRUZZO	51,92	6,04
MOLISE	47,15	6,00
CAMPANIA	31,60	6,06
PUGLIA	50,94	6,98
BASILICATA	58,15	7,34
CALABRIA	36,69	6,33
SICILIA	32,23	5,05
SARDEGNA	42,14	5,56
<b>ITALIA</b>	<b>43,59</b>	<b>4,88</b>
NORD-OVEST	38,81	4,08
NORD-EST	54,82	5,35
CENTRO	41,80	4,67
SUD	42,46	6,41
ISOLE	34,99	5,19

(1) Infortuni avvenuti per 1.000 addetti

(2) Giornate perdute per addetto

Fonte: INAIL.



Tavola 4

**Infortunati mortali sul lavoro denunciati all'INAIL nel settore Industria e Terziario, anni 1996-1999**

	1996	1997	1998	GEN-APR 1998	GEN-APR 1999
<b>INDUSTRIA</b>	<b>831</b>	<b>846</b>	<b>807</b>	<b>152</b>	<b>141</b>
di cui:					
Costruzioni	299	287	275	45	54
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	164	185	168	32	30
Prod. metalli e fabbr. prodotti in metallo	90	93	90	22	14
Industrie alimentari	28	29	37	7	9
Fabbr. di macchine e apparecchi meccanici	36	40	34	3	4
Fabbr. prodotti lavor. minerali non metalliferi	34	37	29	6	2
Industrie tessili e dell'abbigliamento	20	18	25	10	3
Fabbricazione prodotti chimici e fibre sintetiche	19	16	20	1	-
Altre	141	141	129	26	25
<b>TERZIARIO</b>	<b>225</b>	<b>260</b>	<b>287</b>	<b>60</b>	<b>48</b>
di cui:					
Commercio, riparaz. autoveicoli e motocicli	93	101	125	24	23
Attività immobiliare, noleggio, informatica	52	50	60	14	9
Altri servizi pubblici, sociali e personali	27	21	34	8	4
Alberghi e ristoranti	16	28	29	5	6
Sanità e altri servizi sociali	10	21	15	5	2
Altre	27	39	24	4	4
<b>NON CLASSIFICATO</b>	<b>71</b>	<b>73</b>	<b>96</b>	<b>70</b>	<b>82</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.127</b>	<b>1179</b>	<b>1.190</b>	<b>282</b>	<b>271</b>

Fonte: INAIL.

Tavola 5

**Infurtuni mortali sul lavoro denunciati all'INAIL per regione e settore di attività - Anni 1996-1999**

	INDUSTRIA E TERZIARIO					AGRICOLTURA					COMPLESSO				
	1996	1997	1998	GEN-APR 1998	GEN-APR 1999	1996	1997	1998	GEN-APR 1998	GEN-APR 1999	1996	1997	1998	GEN-APR 1998	GEN-APR 1999
PIEMONTE	73	83	109	26	21	15	29	9	5	5	88	112	118	31	26
VALLE D'AOSTA	4	4	4	1	2	1	0	0	0	0	5	4	4	1	2
LOMBARDIA	171	185	170	43	35	19	18	17	4	2	190	203	187	47	37
LIGURIA	32	28	40	11	8	1	3	1	1	1	33	31	41	12	9
TRENTINO A.A.	22	27	24	4	5	6	3	7	2	1	28	30	31	6	6
VENETO	133	146	126	27	36	8	14	15	1	1	141	160	141	28	37
FRIULI V.G.	35	42	27	3	4	2	5	1	1	0	37	47	28	4	4
EMILIA ROMAGNA	137	138	140	36	29	26	23	13	2	4	163	161	153	38	33
TOSCANA	69	65	90	21	17	11	7	9	1	2	80	72	99	22	19
UMBRIA	26	17	21	8	6	4	4	2	0	1	30	21	23	8	7
MARCHE	36	32	35	9	17	7	7	7	3	2	43	39	42	12	19
LAZIO	66	85	71	12	18	8	8	2	0	0	74	93	73	12	18
ABRUZZO	30	30	23	6	4	7	3	7	0	0	37	33	30	6	4
MOLISE	9	8	8	1	3	4	2	6	1	0	13	10	14	2	3
CAMPANIA	69	80	68	12	15	17	13	5	4	2	86	93	73	16	17
PUGLIA	78	74	78	21	20	16	10	23	5	2	94	84	101	26	22
BASILICATA	12	18	16	5	2	6	2	1	0	0	18	20	17	5	2
CALABRIA	28	28	31	9	9	6	6	5	1	0	34	34	36	10	9
SICILIA	69	56	74	21	11	20	16	13	1	2	89	72	87	22	13
SARDEGNA	28	33	35	6	9	9	10	10	0	2	37	43	45	6	11
<b>ITALIA</b>	<b>1127</b>	<b>1179</b>	<b>1190</b>	<b>282</b>	<b>271</b>	<b>193</b>	<b>183</b>	<b>153</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>1320</b>	<b>1362</b>	<b>1343</b>	<b>314</b>	<b>294</b>
NORD-OVEST	280	300	323	81	66	36	50	27	10	8	316	350	350	91	74
NORD-EST	327	353	317	70	74	42	45	36	6	6	369	398	353	76	80
CENTRO	197	199	217	50	58	30	26	20	4	5	227	225	237	54	63
SUD	226	238	224	54	53	56	36	47	11	4	282	274	271	65	57
ISOLE	97	89	109	27	20	29	26	23	1	4	126	115	132	28	24

Fonte: INAIL

Tavola 6

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per regione e tipo di conseguenza nel settore Industria e Terziario (v.a. e val. %)**

	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
PIEMONTE	43.793	1.540	75	<b>7,0</b>	45.408	<b>8,52</b>	21
VALLE D'AOSTA	1.385	55	3	<b>0,3</b>	1.443	<b>0,27</b>	23
LOMBARDIA	97.989	3.491	167	<b>15,6</b>	101.647	<b>19,07</b>	22
LIGURIA	17.073	839	22	<b>2,1</b>	17.934	<b>3,36</b>	20
TRENTINO A.A.	12.393	457	23	<b>2,1</b>	12.873	<b>2,41</b>	20
VENETO	66.205	1.876	137	<b>12,8</b>	68.218	<b>12,80</b>	20
FRIULI V.G.	16.395	588	35	<b>3,3</b>	17.018	<b>3,19</b>	23
EMILIA ROMAGNA	66.680	2.462	124	<b>11,6</b>	69.266	<b>12,99</b>	20
TOSCANA	43.045	2.207	64	<b>6,0</b>	45.316	<b>8,50</b>	22
UMBRIA	10.461	717	17	<b>1,6</b>	11.195	<b>2,10</b>	23
MARCHE	19.517	1.125	33	<b>3,1</b>	20.675	<b>3,88</b>	22
LAZIO	26.721	1.200	78	<b>7,3</b>	27.999	<b>5,25</b>	23
ABRUZZO	11.605	610	29	<b>2,7</b>	12.244	<b>2,30</b>	21
MOLISE	2.118	117	8	<b>0,7</b>	2.243	<b>0,42</b>	23
CAMPANIA	16.971	1.341	72	<b>6,7</b>	18.384	<b>3,45</b>	22
PUGLIA	21.168	1.270	68	<b>6,3</b>	22.506	<b>4,22</b>	23
BASILICATA	4.324	201	17	<b>1,6</b>	4.542	<b>0,85</b>	19
CALABRIA	6.126	467	26	<b>2,4</b>	6.619	<b>1,24</b>	25
SICILIA	17.003	1.138	53	<b>4,9</b>	18.194	<b>3,41</b>	27
SARDEGNA	8.873	480	22	<b>2,1</b>	9.375	<b>1,76</b>	27
<b>ITALIA</b>	<b>509.845</b>	<b>22.181</b>	<b>1.073</b>	<b>100,0</b>	<b>533.099</b>	<b>100,00</b>	<b>22</b>
NORD-OVEST	160.240	5.925	267	<b>24,9</b>	166.432	<b>31,22</b>	21
NORD-EST	161.673	5.383	319	<b>29,7</b>	167.375	<b>31,40</b>	20
CENTRO	99.744	5.249	192	<b>17,9</b>	105.185	<b>19,73</b>	22
SUD	62.312	4.006	220	<b>20,5</b>	66.538	<b>12,48</b>	22
ISOLE	25.876	1.618	75	<b>7,0</b>	27.569	<b>5,17</b>	27

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%

(2) Durata media dei giorni indennizzati

Fonte: INAIL.

Tavola 7

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per forma e tipo di conseguenza nel settore Industria e Terziario (v.a. e val. %)**

FORMA DI ACCADIMENTO	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
A contatto con	19.211	340	16	<b>1,49</b>	19.567	<b>3,67</b>	14
Ha calpestato	845	9	-	-	854	<b>0,16</b>	11
Si è colpito con	73.659	1.419	2	<b>0,19</b>	75.080	<b>14,08</b>	14
Ha ingerito	84	1	1	<b>0,09</b>	86	<b>0,02</b>	13
Si è punto con	3.640	25	-	-	3.665	<b>0,69</b>	9
Sollevando senza sforzo	22.012	455	-	-	22.467	<b>4,21</b>	17
Ha urtato contro	80.946	1.705	5	<b>0,47</b>	82.656	<b>15,50</b>	16
Piede in fallo	38.589	1.794	6	<b>0,56</b>	40.389	<b>7,58</b>	25
Movimento incoordinato	4.286	146	1	<b>0,09</b>	4.433	<b>0,83</b>	22
Impigliato/Agganciato	3.112	305	2	<b>0,19</b>	3.419	<b>0,64</b>	33
Sollevando con sforzo	17.242	386	2	<b>0,19</b>	17.630	<b>3,31</b>	18
Afferrato da	430	52	3	<b>0,28</b>	485	<b>0,09</b>	30
Colpito da	102.331	3.339	103	<b>9,60</b>	105.773	<b>19,84</b>	17
Investito da	3.291	368	58	<b>5,41</b>	3.717	<b>0,70</b>	38
Morso da	554	7	-	-	561	<b>0,11</b>	9
Punto da	686	4	1	<b>0,09</b>	691	<b>0,13</b>	8
Schiacciato da	27.967	1.277	98	<b>9,13</b>	29.342	<b>5,50</b>	25
Sommerso da	57	6	7	<b>0,65</b>	70	<b>0,01</b>	25
Urtato da	1.776	79	1	<b>0,09</b>	1.856	<b>0,35</b>	23
Travolto da	333	63	14	<b>1,30</b>	410	<b>0,08</b>	48
Rimasto incastrato	9.071	566	16	<b>1,49</b>	9.653	<b>1,81</b>	26
Ha inalato	439	4	6	<b>0,56</b>	449	<b>0,08</b>	12
Esposto a	289	5	2	<b>0,19</b>	296	<b>0,06</b>	11
Caduto dall'alto	27.767	4.239	161	<b>15,00</b>	32.167	<b>6,03</b>	40
Caduto in piano su	36.917	2.472	10	<b>0,93</b>	39.399	<b>7,39</b>	28
Caduto in profondità	953	106	12	<b>1,12</b>	1.071	<b>0,20</b>	37
Incidente a bordo di	4.052	460	101	<b>9,41</b>	4.613	<b>0,87</b>	41
Incidente alla guida di	28.730	2.508	442	<b>41,19</b>	31.680	<b>5,94</b>	38
Non specificata	576	41	3	<b>0,28</b>	620	<b>0,12</b>	28
<b>COMPLESSO</b>	<b>509.845</b>	<b>22.181</b>	<b>1.073</b>	<b>100,00</b>	<b>533.099</b>	<b>100,00</b>	<b>22</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Segue Tavola 7

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per forma di accadimento e tipo di conseguenza nel settore Agricoltura (v.a. e val. %)**

FORMA DI ACCADIMENTO	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
A contatto con	1.627	53	4	2,45	1.684	2,01	18
Ha calpestato	137	-	-	-	137	0,16	11
Si è colpito con	8.736	368	1	0,61	9.105	10,85	18
Ha ingerito	7	-	-	-	7	0,01	15
Si è punto con	612	9	-	-	621	0,74	12
Sollevando senza sforzo	1.425	76	2	1,23	1.503	1,79	23
Ha urtato contro	7.937	327	4	2,45	8.268	9,85	20
Piede in fallo	5.795	365	2	1,23	6.162	7,34	28
Movimento incoordinato	319	9	-	-	328	0,39	21
Impigliato/Agganciato	316	51	3	1,84	370	0,44	38
Sollevando con sforzo	2.112	111	2	1,23	2.225	2,65	21
Afferrato da	32	8	-	-	40	0,05	58
Colpito da	18.457	885	17	10,43	19.359	23,06	21
Investito da	241	33	7	4,29	281	0,33	39
Morso da	149	5	-	-	154	0,18	14
Punto da	363	-	1	0,61	364	0,43	8
Schiacciato da	2.430	188	38	23,31	2.656	3,16	27
Sommerso da	5	-	1	0,61	6	0,01	16
Urtato da	902	50	-	-	952	1,13	22
Travolto da	94	18	11	6,75	123	0,15	46
Rimasto incastrato	947	88	2	1,23	1.037	1,24	31
Ha inalato	66	3	-	-	69	0,08	15
Esposto a	18	-	-	-	18	0,02	15
Caduto dall'alto	10.345	1.390	19	11,66	11.754	14,00	35
Caduto in piano su	13.693	1.191	4	2,45	14.888	17,73	28
Caduto in profondità	200	22	4	2,45	226	0,27	33
Incidente a bordo di	202	43	7	4,29	252	0,30	52
Incidente alla guida di	801	183	32	19,63	1.016	1,21	50
Non specificata	314	32	2	1,23	348	0,41	30
<b>COMPLESSO</b>	<b>78.282</b>	<b>5.508</b>	<b>163</b>	<b>100,00</b>	<b>83.953</b>	<b>100,00</b>	<b>25</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Tavola 8

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per agente materiale e tipo di conseguenza nel settore Industria e Terziario (v.a. e val. %)**

AGENTE MATERIALE	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
Macchine	37.227	2.261	54	<b>5,03</b>	39.542	<b>7,42</b>	23
Mezzi soll. e trasp.	71.037	5.281	650	<b>60,58</b>	76.968	<b>14,44</b>	32
Imp. di distribuzione	116	4	1	<b>0,09</b>	121	<b>0,02</b>	21
Attrezzi, utensili	66.652	1.979	65	<b>6,06</b>	68.696	<b>12,89</b>	16
Materiali, sostanze...	123.104	3.040	131	<b>12,21</b>	126.275	<b>23,69</b>	16
Ambiente di lavoro	104.127	6.572	105	<b>9,79</b>	110.804	<b>20,78</b>	27
Persone, animali	9.069	218	10	<b>0,93</b>	9.297	<b>1,74</b>	17
Serbatoi, contenitori	24.506	459	7	<b>0,65</b>	24.972	<b>4,68</b>	17
Parti meccaniche	64.979	2.009	32	<b>2,98</b>	67.020	<b>12,57</b>	19
Non specificato	9.028	358	18	<b>1,68</b>	9.404	<b>1,76</b>	22
<b>COMPLESSO</b>	<b>509.845</b>	<b>22.181</b>	<b>1.073</b>	<b>100,00</b>	<b>533.099</b>	<b>100,00</b>	<b>22</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

## Segue Tavola 8

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per agente materiale e tipo di conseguenza nel settore Agricoltura (v.a. e val. %)**

AGENTE MATERIALE	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
Macchine	13432	1130	63	<b>38,65</b>	14625	<b>17,42</b>	28
Mezzi soll. e trasp.	4385	456	40	<b>24,54</b>	4881	<b>5,81</b>	33
Imp. di distribuzione	52	6	0	<b>0,00</b>	58	<b>0,07</b>	28
Attrezzi, utensili	7324	278	2	<b>1,23</b>	7604	<b>9,06</b>	17
Materiali, sostanze...	12128	544	19	<b>11,66</b>	12691	<b>15,12</b>	20
Ambiente di lavoro	21157	1950	21	<b>12,88</b>	23128	<b>27,55</b>	29
Persone, animali	11135	727	12	<b>7,36</b>	11874	<b>14,14</b>	23
Serbatoi, contenitori	2712	106	0	<b>0,00</b>	2818	<b>3,36</b>	22
Parti meccaniche	4892	226	4	<b>2,45</b>	5122	<b>6,10</b>	22
Non specificato	1065	85	2	<b>1,23</b>	1152	<b>1,37</b>	27
<b>COMPLESSO</b>	<b>78282</b>	<b>5508</b>	<b>163</b>	<b>100,00</b>	<b>83953</b>	<b>100,00</b>	<b>25</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Tavola 9

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per tipo di lesione e tipo di conseguenza nel settore Industria e Terziario (v.a. e val. %)**

TIPO DI LESIONE	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
Ferita	156804	2771	103	<b>9,60</b>	159678	<b>29,95</b>	13
Contusione	162769	3492	156	<b>14,54</b>	166417	<b>31,22</b>	16
Lussazione	91004	2572	6	<b>0,56</b>	93582	<b>17,55</b>	23
Frattura	52298	11174	590	<b>54,99</b>	64062	<b>12,02</b>	57
Perdita anatomica	2606	1224	2	<b>0,19</b>	3832	<b>0,72</b>	64
Da agenti infettivi	632	47	2	<b>9,79</b>	110.804	<b>20,78</b>	27
Da altri agenti	18053	279	48	<b>4,47</b>	18380	<b>3,45</b>	14
Da corpi estranei	16402	281	15	<b>1,40</b>	16698	<b>3,13</b>	8
Da sforzo	8700	291	12	<b>1,12</b>	9003	<b>1,69</b>	20
Lesioni multiple	577	50	139	<b>12,95</b>	766	<b>0,14</b>	26
<b>COMPLESSO</b>	<b>509.845</b>	<b>22.181</b>	<b>1.073</b>	<b>100,00</b>	<b>533.099</b>	<b>100,00</b>	<b>22</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Segue Tavola 9

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per tipo di lesione e tipo di conseguenza nel settore Agricoltura (v.a. e val. %)**

TIPO DI LESIONE	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
Ferita	20514	629	9	<b>5,52</b>	21152	<b>25,20</b>	16
Contusione	29116	915	22	<b>13,50</b>	30053	<b>35,80</b>	19
Lussazione	13720	736	2	<b>1,23</b>	14458	<b>17,22</b>	26
Frattura	9506	2898	96	<b>58,90</b>	12500	<b>14,89</b>	56
Perdita anatomica	262	173	0	<b>0,00</b>	435	<b>0,52</b>	60
Da agenti infettivi	239	16	2	<b>1,23</b>	257	<b>0,31</b>	24
Da altri agenti	1281	15	10	<b>6,13</b>	1306	<b>1,56</b>	16
Da corpi estranei	2348	43	2	<b>1,23</b>	2393	<b>2,85</b>	10
Da sforzo	1215	74	6	<b>3,68</b>	1295	<b>1,54</b>	22
Lesioni multiple	81	9	14	<b>8,59</b>	104	<b>0,12</b>	24
<b>COMPLESSO</b>	<b>78282</b>	<b>5508</b>	<b>163</b>	<b>100,00</b>	<b>83953</b>	<b>100,00</b>	<b>25</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Tavola 10

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per sede della lesione e tipo di conseguenza nel settore Industria e Terziario (v.a. e val. %)**

SEDE DELLA LESIONE	TIPO DI CONSEGUENZA				TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %	
			v.a.	val. %			
Cranio	27333	1442	632	<b>58,90</b>	29407	<b>5,52</b>	21
Occhi	25236	832	2	<b>0,19</b>	26070	<b>4,89</b>	9
Faccia	16167	355	11	<b>1,03</b>	16533	<b>3,10</b>	13
Collo	1419	29	1	<b>0,09</b>	1449	<b>0,27</b>	22
Cingolo toracico	16575	1423	6	<b>0,56</b>	18004	<b>3,38</b>	29
Parete toracica	18393	592	113	<b>10,53</b>	19098	<b>3,58</b>	22
Organi interni	1030	122	62	<b>5,78</b>	1214	<b>0,23</b>	31
Colonna vertebrale	39703	2005	71	<b>6,62</b>	41779	<b>7,84</b>	27
Braccio, avambraccio	18627	1282	3	<b>0,28</b>	19912	<b>3,74</b>	23
Gomito	9375	584	2	<b>0,19</b>	9961	<b>1,87</b>	24
Polso	22684	1869	1	<b>0,09</b>	24554	<b>4,61</b>	27
Mano	186738	5133	11	<b>1,03</b>	191882	<b>35,99</b>	17
Cingolo pelvico	3205	427	8	<b>0,75</b>	3640	<b>0,68</b>	40
Coscia	5987	506	2	<b>0,19</b>	6495	<b>1,22</b>	30
Ginocchio	32762	1734	1	<b>0,09</b>	34497	<b>6,47</b>	30
Gamba	14262	1140	4	<b>0,37</b>	15406	<b>2,89</b>	32
Caviglia	30684	1267	3	<b>0,28</b>	31954	<b>5,99</b>	24
Piede	26909	1250	1	<b>0,09</b>	28160	<b>5,28</b>	24
Alluce	7791	102	0	-	7893	<b>1,48</b>	22
Altre dita	4388	37	0	-	4425	<b>0,83</b>	22
Sedi multiple	577	50	139	<b>12,95</b>	766	<b>0,14</b>	26
<b>COMPLESSO</b>	<b>509.845</b>	<b>22.181</b>	<b>1.073</b>	<b>100,00</b>	<b>533.099</b>	<b>100,00</b>	<b>22</b>

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.



Segue Tavola 10

**Infortunati sul lavoro avvenuti nell'anno 1997 e indennizzati a tutto il 31/12/1998 per sede della lesione e tipo di conseguenza nel settore Agricoltura (v.a. e val. %)**

SEDE DELLA LESIONE	TIPO DI CONSEGUENZA					TOTALE		D.M. (2)
	Inabilità Temporanea	Inabilità Permanente (1)	MORTE		v.a.	val. %		
			v.a.	val. %				
Cranio	2863	187	71	<b>43,56</b>	3121	<b>3,72</b>	21	
Occhi	4708	183	0	<b>0,00</b>	4891	<b>5,83</b>	12	
Faccia	2242	56	1	<b>0,61</b>	2299	<b>2,74</b>	14	
Collo	90	1	1	<b>0,61</b>	92	<b>0,11</b>	23	
Cingolo toracico	3858	579	2	<b>1,23</b>	4439	<b>5,29</b>	32	
Parete toracica	5449	197	28	<b>17,18</b>	5674	<b>6,76</b>	23	
Organi interni	218	24	12	<b>7,36</b>	254	<b>0,30</b>	30	
Colonna vertebrale	5233	557	20	<b>12,27</b>	5810	<b>6,92</b>	30	
Braccio, avambraccio	2407	339	2	<b>1,23</b>	2748	<b>3,27</b>	30	
Gomito	1596	131	0	<b>0,00</b>	1727	<b>2,06</b>	25	
Polso	3162	537	0	<b>0,00</b>	3699	<b>4,41</b>	33	
Mano	19177	972	2	<b>1,23</b>	20151	<b>24,00</b>	21	
Cingolo pelvico	905	80	4	<b>2,45</b>	989	<b>1,18</b>	31	
Coscia	1439	101	3	<b>1,84</b>	1543	<b>1,84</b>	28	
Ginocchio	7699	493	0	<b>0,00</b>	8192	<b>9,76</b>	30	
Gamba	3856	344	1	<b>0,61</b>	4201	<b>5,00</b>	34	
Caviglia	5836	403	1	<b>0,61</b>	6240	<b>7,43</b>	28	
Piede	5003	272	1	<b>0,61</b>	5276	<b>6,28</b>	25	
Alluce	1584	36	0	<b>0,00</b>	1620	<b>1,93</b>	23	
Altre dita	876	7	0	<b>0,00</b>	883	<b>1,05</b>	23	
Sedi multiple	81	9	14	<b>8,59</b>	104	<b>0,12</b>	24	
<b>COMPLESSO</b>	<b>78282</b>	<b>5508</b>	<b>163</b>	<b>100,00</b>	<b>83953</b>	<b>100,00</b>	<b>25</b>	

(1) Postumi permanenti di grado uguale o superiore all'11%.

(2) Durata media dei giorni indennizzati.

Fonte: INAIL.

Tavola 11

**Malattie professionali denunciate all'INAIL per settore di attività - Anni 1996-1998 (v.a. e val. %)**

	V.A.			VAL. %		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Industria e Terziario	29267	26934	25583	96,60	96,59	96,48
Agricoltura	980	903	893	3,23	3,24	3,37
Medici Radiologi	51	47	41	0,17	0,17	0,15
<b>COMPLESSO</b>	<b>30.298</b>	<b>27.884</b>	<b>26.517</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione ISPESL su dati INAIL

Tavola 12

**Malattie professionali denunciate all'INAIL per settore di attività e tipo di malattia - Anni 1996-1998 (v.a. e val. %)**

INDUSTRIA E TERZIARIO						
MALATTIE PROFESSIONALI	V.A.			VAL. %		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Ipoacusia e sordità da rumori	9879	8471	7027	57,15	58,96	58,64
Malattie cutanee da catrame, bitume, pece, ecc.	1818	1437	1260	10,52	10,00	10,51
Silicosi	1082	876	857	6,26	6,10	7,15
Asbestosi	1322	925	685	7,65	6,44	5,72
Malattie osteoarticolari e angioneurotiche	572	526	450	3,31	3,66	3,76
Pneumoconiosi da polveri di silicati	416	339	290	2,41	2,36	2,42
Neoplasie causate da asbesto	255	283	265	1,48	1,97	2,21
Asmba bronchiale primario estrinseco	415	293	251	2,40	2,04	2,09
Altre malattie	1528	1217	898	8,84	8,47	7,49
<b>Totale malattie tabellate</b>	<b>17.287</b>	<b>14.367</b>	<b>11.983</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Malattie non tabellate	11980	12567	13600	-	-	-
<b>COMPLESSO</b>	<b>29267</b>	<b>26934</b>	<b>25583</b>	-	-	-

AGRICOLTURA						
MALATTIE PROFESSIONALI	V.A.			VAL. %		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Asma bronchiale	122	112	96	32,19	36,60	34,41
Ipoacusia e sordità da rumori	104	81	91	27,44	26,47	32,62
Alveoli allergiche estrinseche	85	62	55	22,43	20,26	19,71
Malattie cutanee da olii minerali	16	10	8	4,22	3,27	2,87
Zolfo e anidride solforosa	13	7	7	3,43	2,29	2,51
Malattie osteoarticolari e angioneurotiche	10	9	6	2,64	2,94	2,15
Neoplasie causate da asbesto	255	283	265	1,48	1,97	2,21
Ammoniaca e altri concimi azotati	6	5	4	1,58	1,63	1,43
Altre malattie	23	20	12	6,07	6,54	4,30
<b>Totale malattie tabellate</b>	<b>379</b>	<b>306</b>	<b>279</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Malattie non tabellate	601	597	614	-	-	-
<b>COMPLESSO</b>	<b>980</b>	<b>903</b>	<b>893</b>	-	-	-

Fonte: INAIL.

Tavola 13

**Malattie professionali denunciate all'INAIL per regione e settore di attività - Anni 1996-1998**

	INDUSTRIA E TERZIARIO			AGRICOLTURA			COMPLESSO		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
PIEMONTE	3119	2976	2870	22	26	17	3141	3002	2887
VALLE D'AOSTA	186	193	81	-	2	3	186	195	84
LIGURIA	3408	3312	3336	21	21	27	3429	3333	3363
LOMBARDIA	1370	1198	1292	4	5	5	1374	1203	1297
TRENTINO A.A.	517	488	565	21	13	39	538	501	604
VENETO	2986	2630	2668	68	70	66	3054	2700	2734
FRIULI V.G.	904	914	764	16	5	1	920	919	765
EMILIA ROMAGNA	2784	2364	2309	130	114	126	2914	2478	2435
TOSCANA	2902	2279	2354	130	101	104	3032	2380	2458
UMBRIA	821	788	660	76	99	64	897	887	724
MARCHE	1412	1174	1115	189	156	172	1601	1330	1287
LAZIO	1161	1309	1069	32	24	14	1193	1333	1083
ABRUZZO	1831	1993	1758	97	70	82	1928	2063	1840
MOLISE	88	66	68	3	3	5	91	69	73
CAMPANIA	1244	1090	1041	7	14	9	1251	1104	1050
PUGLIA	1760	1799	1488	26	33	31	1786	1832	1519
BASILICATA	157	105	121	6	7	7	163	112	128
CALABRIA	538	377	341	10	7	7	548	384	348
SICILIA	1132	1059	820	66	66	51	1198	1125	871
SARDEGNA	947	820	863	56	67	63	1003	887	926
<b>ITALIA</b>	<b>29.267</b>	<b>26.934</b>	<b>25.583</b>	<b>980</b>	<b>903</b>	<b>893</b>	<b>30.247</b>	<b>27.837</b>	<b>26.476</b>
NORD-OVEST	8.083	7.679	7.579	47	54	52	30	46	49
NORD-EST	7.191	6.396	6.306	235	202	232	59	55	52
CENTRO	6.296	5.550	5.198	427	380	354	77	96	76
SUD	5.618	5.430	4.817	149	134	141	166	208	137
ISOLE	2.079	1.879	1.683	122	133	114	17	23	23

Fonte: INAIL.

Tavola 14

**Rendite ad inabili per infortunio sul lavoro in vigore al 31/12/1998 per grado di inabilità e settore di attività**

GRADI PERCENTUALI D'INABILITA'	INDUSTRIA E TERZIARIO	AGRICOLTURA	TOTALE
11 - 33	441236	193273	634509
34 - 45	103628	35164	138846
46 - 66	44825	11186	56011
67 - 73	8295	1895	10190
74 - 99	11061	2317	13378
100	6105	1533	7638
<b>TOTALE</b>	<b>615204</b>	<b>245368</b>	<b>860572</b>

Fonte: INAIL.

Tavola 15

**Rendite ad inabili per malattia professionale in vigore al 31/12/1998 per grado di inabilità e settore di attività**

GRADI PERCENTUALI D'INABILITA'	INDUSTRIA E TERZIARIO	AGRICOLTURA	TOTALE
11 - 33	168231	6249	174480
34 - 45	35312	1324	36636
46 - 66	27112	803	27915
67 - 73	5129	98	5227
74 - 99	8457	104	8561
100	2335	20	2355
<b>TOTALE</b>	<b>246576</b>	<b>8598</b>	<b>255174</b>

Fonte: INAIL.

Tavola 16

**Infortuni sul lavoro indennizzati con indennità per inabilità temporanea nei settori Agricoltura, Industria e Terziario - Anni 1993-1998**

ANNO EVENTO	CASI	GIORNATE INDENNIZZATE	INDENNIZZO MEDIO	
			PER CASO	PER GIORNATA
1993	769.452	18.421.191	1.237.022	51.670
1994	698.991	16.146.166	1.219.166	52.801
1995	665.723	15.227.131	1.250.833	54.686
1996	643.828	14.786.686	1.306.303	56.878
1997	616.024	13.918.063	1.328.303	58.792
1998 (*)	615.785	13.141.498	1.276.086	59.795

(\*) Dato non definitivo.

Fonte: INAIL.

Tavola 17

**Costi delle prestazioni istituzionali per settore di attività - Anni 1994-1998**

	INDUSTRIA E TERZIARI	AGRICOLTURA	MEDICI RADIOLOGI	TOTALE
RENDITE				
1994	6.729.682.690.578	1.706.120.265.478	23.840.443.730	8.459.643.399.786
1995	6.538.479.691.336	1.623.134.228.267	22.744.269.670	8.184.358.189.273
1996	6.985.118.554.122	1.684.924.327.537	24.778.309.170	8.694.821.190.829
1997	6.844.708.174.675	1.620.154.553.514	23.938.078.828	8.488.800.807.017
1998	6.728.606.060.385	1.549.253.385.032	30.753.832.259	8.308.613.277.676
INDENNITÀ PER INABILITÀ TEMPORANEA				
1994	810.528.662.819	132.872.087.432	91.447.865	943.492.198.116
1995	736.337.583.702	105.466.140.374	90.231.600	841.893.955.676
1996	753.595.135.315	103.554.166.357	107.053.950	857.256.355.622
1997	752.639.187.027	97.707.480.960	55.899.700	850.402.567.687
1998	820.911.453.588	96.635.251.376	115.912.654	917.662.617.618

Fonte: INAIL.