CAMERA DEI DEPUTATI N. 2578-A

RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE)

(RELATORE **DE MARZI FERNANDO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DELLE FAVE)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

nella seduta del 23 luglio 1965

—

Riapertura del termine indicato nell'articolo 31 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, per l'emanazione di norme delegate intese a disciplinare l'istituto dell'infortunio *in itinere*

Presentata alla Presidenza il 5 gennaio 1966

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La richiesta di riapertura del termine per l'emanazione di norme delegate intese a disciplinare l'istituto dell'infortunio *in itinere*, fatta dal Governo, è necessaria in quanto tale termine è scaduto il 30 giugno 1965 e non prorogarlo non agevolerebbe certamente il raggiungimento del fine che il Parlamento voleva raggiungere con la delega stabilita dall'articolo 31 della legge 19 gennaio 1963, n. 15.

In verità ci troviamo dinanzi forse ad una delle deleghe più ampie ed impegnative concesse al Governo ed infatti non sarà superfluo riportare il testo del citato articolo 31, perché venga ricordata questa ampiezza. La delega così diceva: « Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme intese a disciplinare l'istituto dell'infortunio *in itinere* in maniera che siano compresi nella tutela assicurativa gli eventi occorsi al lavoratore durante il percorso di andata e ritorno dal luogo di residenza a quello di lavoro salvo il caso di interruzione o deviazione per motivi di interesse personale o, comunque, indipendenti dal lavoro.

Con le stesse norme saranno, analogamente, disciplinati i casi di infortunio occorsi

durante il trasferimento alla località di lavoro o durante il ritorno di lavoratori ingaggiati per attività da svolgere in località distanti dalle loro residenze, purché il normale o prestabilito itinerario di andata e di ritorno non sia stato mutato o interrotto, se non per necessità essenziali.

Alla spesa relativa all'applicazione delle norme suddette si provvederà mediante una addizionale sui contributi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, da determinarsi e da ripartirsi nelle misure e nei modi che saranno stabiliti con le norme stesse.

Le norme di cui al presente articolo saranno emanate previo parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo precedente ».

Il primo problema che sorge è quello dell'area soggettiva da far coprire dall'assicurazione e se si vuole rimanere nella delega, con sicurezza di interpretazione, si deve essere della tesi che la tutela debba estendersi senza dubbio anche a tutte le persone che in base alle vigenti disposizioni fruiscono dell'assicurazione contro gli infortuni agricoli.

Infatti l'articolo 31 della legge n. 15, con l'ampia e generica dizione usata quale riferimento all'ambito di estensione di dette norme (...norme intese a disciplinare l'istituto dell'infortunio *in itinere* in maniera che siano compresi nella tutela assicurativa gli eventi occorsi al lavoratore »...) sembra aver chiaramente inteso comprendere nell'ambito soggettivo di applicazione delle norme stesse tutte le categorie di prestatori d'opera cui è applicabile, secondo le norme della stessa legge n 15 del 1963, l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Ci possono, è vero, essere delle perplessità in ordine alla inclusione nella particolare assicurazione per esempio degli insegnanti, dei soci delle cooperative, dei ricoverati nelle case di cura dei detenuti e dei lavoratori autonomi, ma non si ritiene legittimo escludere nel provvedimento delegato l'applicabilità delle norme, che con esso saranno emanate, a queste particolari categorie di assicurati, che pur hanno diritto alla tutela assicurativa prevista dalla stessa legge che contiene la delega.

E tanto meno tale eventuale esclusione può apparire giustificata, in quanto essa non sarebbe dovuta a ragioni logico-sistematiche in qualche modo deducibili dalla strutturazione giuridica delle norme sull'assicurazione infortunistica obbligatoria, ma troverebbe la sua spiegazione esclusivamente in difficoltà di carattere finanziario, che, se pur meritevoli della massima considerazione, in particolar modo nella presente situazione economica, sono del tutto estrinseche al sistema e non sono di per se stesse tali da giustificare le esclusioni anzidette. Talché una esclusione, quale quella dedotta nel provvedimento, creerebbe, senza alcuna giustificazione che trovi fondamento nel sistema voluto dalla legge di delega, una arbitraria sperequazione fra categorie aventi parimenti titolo alla stessa tutela assicurativa.

Oltre a tutto ciò si può porre anche queste ulteriori considerazioni: come si è accennato preliminarmente è noto, infatti, che in virtù della formula che ammette a tutela gli infortuni avvenuti in « occasione di lavoro » (formula che comprende le « finalità » del lavoro stesso) una giurisprudenza e una dottrina ormai trentennali hanno indotto a considerare indennizzabili l'infortunio cosiddetto *in itinere* quando le cause e le circostanze dello stesso possono farne rilevare un legame con l'attività lavorativa. Su questa linea venne così sempre ribadito, volta per volta, il concetto dell'indennizzabilità degli eventi occorsi per rischio specifico, restandone, invece, esclusi quelli occorsi per rischio generico della strada.

Il secondo problema è quello finanziario per l'applicazione delle addizionali sui premi e contributi.

Si deve rilevare che la determinazione dei costi per quanto concerne l'estensione della copertura assicurativa per gli infortuni sul lavoro nel nostro Paese agli infortuni *in itinere* non può avvalersi di esperienze nazionali. D'altra parte le caratteristiche del rischio degli infortuni *in itinere* che si possono desumere dall'esperienze straniere, specialmente europee, per gli Stati nei quali tale assicurazione è vigente, si presentano, anche in conseguenza dei diversi ordinamenti delle prestazioni, tanto difformi da far presupporre una caratteristica propria per il nostro Paese.

È parso comunque che le statistiche più idonee a rappresentare la presumibile realtà sull'estensione assicurativa contro gli infortuni *in itinere* fossero quelle francesi che riprendono, oltreché un ordinamento giuridico non troppo difforme da quello italiano, anche un substrato sociologico analogo. Le condizioni di traffico e la frequenza di infortuni stradali dei due Paesi portano, però, a ritenere che la condizione italiana di fronte al rischio particolare sia da reputarsi semmai peggiore anziché migliore di quella francese. I dati raccolti

si riferiscono all'assicurazione per gli addetti all'industria. Le statistiche francesi rapportano utilmente l'intensità degli infortuni *in itinere* a quella degli infortuni professionali ordinari ed è questo un punto di partenza che dà notevole affidamento.

Una analisi accurata di tali dati ha portato a stabilire le seguenti percentuali di incidenza degli infortuni *in itinere* sugli infortuni e malattie professionali dell'industria, validi per l'Italia:

infortuni *in itinere* rispetto al totale degli infortuni e malattie professionali dell'industria, 16 per cento;

infortuni con esito di inabilità permanente rispetto al totale degli infortuni *in itinere*, 7,5 per cento;

infortuni con esito mortale rispetto al totale degli infortuni *in itinere*, 0,7 per cento.

Tali percentuali che determinano una composizione degli infortuni per esito spostata verso i casi di inabilità permanente e mortale rispetto a quella normale, mettono chiaramente in evidenza la gravità del fenomeno in senso generale. Comunque partendo da tali percentuali si è potuto pervenire al numero annuo dei presumibili infortuni da indennizzare nel futuro per inabilità permanente, morte, inabilità temporanea e relativi oneri.

Le previsioni sono risultate le seguenti:

numero medio annuo degli infortuni *in itinere* 224.000 così distinti:

Inabilità permanente	n.	16.800
Casi mortali	»	1.568
Inabilità temporanea:		
con indennizzo	»	178.752
senza indennizzo	»	26.880
	n.	224.000

Per quanto riguarda, invece, la gestione agricola, il procedimento usato, nella carenza di dati sopra accennata, è stato quello meramente induttivo: posto che l'agricoltore per recarsi sul posto di lavoro impiega generalmente di più dell'operaio dell'industria, specialmente in tutte le zone prevalentemente agricole del Centro e del Sud e collinari in genere, si è ritenuto di poter stabilire che la durata media di questo percorso si aggiri intorno ad un settimo della durata del lavoro normale; questo presuppone che anche gli infortuni del settore agricolo abbiano ad aumentare di circa un settimo per effetto dell'estensione sempreché risulti accettabile l'ulteriore presupposto che il rischio di infortunio durante il percorso abbia un'intensità dello stesso ordine di quella del rischio del lavoro vero e proprio.

Circa la validità di questa ipotesi c'è da osservare che il percorso eseguito, per lo più su strade e carrarecce di campagna, non presenta ovviamente la pericolosità dei percorsi normali per recarsi allo stabilimento – tanto più che non è frequente per il lavoratore agricolo l'uso di mezzi di trasporto motorizzati – per il che una minore gravità del fenomeno per il settore agricolo rispetto al settore industriale è molto attendibile.

Comunque da quanto premesso è scaturita la individuazione del seguente numero di infortuni annui:

Inabilità permanente	n.	1.940
Casi mortali	»	100
Inabilità temporanea:		
con indennizzo	»	15.320
senza indennizzo	»	2.640
	n.	20.000

Ciò posto, e considerato che la particolare assicurazione dell'infortunio *in itinere* è stata strutturata in modo da seguire, nei due settori – industria ed agricoltura – l'assicurazione principale (quindi ripartizione dei capitali di copertura, con conseguente capitalizzazione delle rendite preventive nel settore industria ed invece ripartizione pura nel settore agricolo), gli oneri conseguenti ad una approvazione del provvedimento, senza particolari esclusioni, si calcola dovrebbe aggirarsi nel settore industriale, intorno ai 79 miliardi e mezzo. Nel settore agricolo, essendo questa gestione, come prima accennato, in regime di ripartizione, si verificherà una misura diversa in ciascun anno di gestione, crescente per un notevole periodo di tempo; nei primi cinque anni si dovrebbero avere rispettivamente: 6 miliardi e 814 milioni; 7 miliardi e 945 milioni; 8 miliardi e 826 milioni; 9 miliardi e 572 milioni; 10 miliardi e 446 milioni.

È, altresì, da rilevare che tutti i Paesi, che già hanno questa forma di assicurazione, denunciano una contropartita attiva determinata da azioni di rivalsa sui responsabili degli infortuni stradali. L'importo di tali partite attive è connesso, ovviamente, all'ordinamento giuridico del Paese in ordine alla responsabilità civile automobilistica. In Svizzera, ad esempio, il recupero è dell'ordine del 15 per cento, in Francia del 16-17 per

cento. La situazione italiana, almeno sino a che non verrà approvata la legge sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile automobilistica, è diversa ed è facilmente presumibile che la partita attiva abbia a risultare di incidenza notevolmente inferiore.

Ed è questo uno dei motivi più importanti per cui il Governo ha chiesto la proroga della delega e cioè per avere il tempo che sia approvata anche in Italia un sistema di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi connessa agli incidenti automobilistici.

Le difficoltà economiche del momento poi sono state le più determinanti, perché nel momento in cui si faceva e si fa la « fiscalizzazione » degli oneri sociali per andare incontro alle difficoltà della produzione ed alla diminuzione dei costi, non era facile applicare un aumento sugli stessi oneri per il nuovo istituto o meglio per l'allargamento assicurativo.

Obiettivamente bisogna riconoscere questa situazione e darne atto, invitando però il Governo affinché nel tempo che ha dinanzi a sé per l'esercizio della delega dell'infortunio *in itinere* voglia utilizzarlo anche per lo studio di soluzioni finanziarie, anche interne, come per esempio la ripartizione pura per tutti i settori e l'utilizzazione di esperienze di economicità e incentivi contro gli infortuni anche di altri paesi.

DE MARZI FERNANDO, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ARTICOLO UNICO.

Il termine previsto dall'articolo 31 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, per l'emanazione delle norme aventi forza di legge relative alla disciplina dell'istituto dell'infortunio *in itinere*, già prorogato con la legge 11 marzo 1965, n. 158, è fissato al 31 dicembre 1966, fermi restando i criteri e le modalità di emanazione previsti dallo stesso articolo.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ARTICOLO UNICO.

Identico.