INDICE

INTRODUZIONE pag.5

CAPITOLO PRIMO:

STORIA DELL'INAIL

1.1 Origine e sviluppo pag.7

1.2 Le fonti normative pag. 10

1.3 La natura dell'assicurazione pag. 16

RUOLO E FUNZIONI DELL'INAIL

1.4 Ruolo dell'Inail pag.20

1.5 Funzioni dell'Inail pag.23

1.6 Il regime di monopolio Inail pag.30

1.6.1 La proposta referendaria dei radicali nel 2000 pag.32

1.6.2 Sentenza della Corte di Giustizia Europea pag.34

1.6.3 La privatizzazione Inail e le possibili conseguenze pag.37

1.6.4. La privatizzazione oggi pag.38

CAPITOLO SECONDO:

LA STRUTTURA DELL'INAIL

2.1 Il presidente pag.42

2.2 Il consiglio di amministrazione pag.43

2.3 Il consiglio d'indirizzo e di vigilanza pag.45

2.4 Il collegio dei sindaci pag.46

2.5 Il direttore generale pag.46

CAPITOLO TERZO:

RAPPORTO ASSICURATIVO

3.1 Gli eventi tutelati pag.47

3.2 Le prestazioni pag.53

3.3 Il premio assicurativo pag.60

3.3.1 Tassi di premio pag.62

3.3.2 Tariffe di premi pag.63

CONCLUSIONI pag.70

BIBLIOGRAFIA pag.72

SITOGRAFIA pag.73

INTRODUZIONE

L'argomento di questo mio lavoro è L'istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali (INAIL). Si tratta di un ente pubblico non economico istituito in Italia nel marzo 1933, dall'unificazione della Cassa nazionale infortuni e delle Casse private di assicurazione, che si occupa di tutelare, dal punto di vista assicurativo, tutti i lavoratori, dipendenti, parasubordinati o autonomi, vittime degli infortuni sul lavoro. Il diritto alla salute sul luogo di lavoro è garantito, per tutti i cittadini, dal combinato disposto degli articoli 32 e 38 della Costituzione italiana. L'Inail nasce con un duplice obiettivo: tutelare tutti i lavoratori che prestano servizio in ambienti e luoghi di lavoro giudicati a rischio cercando di ridurre al minimo il fenomeno infortunistico e garantire il reinserimento nella vita lavorativa degli infortunati sul lavoro.

L'assicurazione Inail assume dunque i caratteri della pubblicità e della obbligatorietà in quanto è lo Stato stesso ad obbligare il datore di lavoro ad assicurare i lavoratori alle sue dipendenze. Tutta la normativa in materia di Inail è regolata dal Testo Unico sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 30 giugno 1965) con il quale, oltre all'infortunio sul lavoro, è stata per la prima volta assicurata anche la malattiaprofessionale.

La tesi è divisa in tre capitoli, la prima parte è dedicata alla storia e allo sviluppo dell'Istituto Nazionaleper l'assicurazione contro l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale, le leggi

normativeche dettano disciplina su tale ente, il ruolo dell'Istituto e le sue funzioni, infine ho prestato particolare attenzione al regime di monopolio dell'Inail soffermandomi in modo specifico sulla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 22 gennaio del 2002, causa n.218/00, e analizzando l'effetto che potrebbe subire tale ente passando da pubblico ad ente privato.

Nella seconda parte,mi interesso della struttura dell'Inail analizzando in maniera approfondita gli organi che lo regolano.

Il terzo capitolo, riguarda il rapporto assicurativo. Mi dedico in maniera generale agli eventi tutelati dall'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale, quali: infortunio sul lavoro, infortunio in itinere, il danno estetico e biologico e la malattia professionale.

CAPITOLO PRIMO:

STORIA DELL'INAIL

1.1 Origine e sviluppo[1]

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ha radici molto remote nel tempo. Nata per volontà dei lavoratori, divenne un problema sociale allorché il bisogno di maggiore tutela dei lavoratoriche per una ragione qualsiasi si fossero trovati in condizione di bisogno si fece preponderante a seguito dell'intensificarsi del processo d'industrializzazione. Fino ad allora, si era osservata una ridottissima considerazione, da parte dello Stato, dei problemi sociali alla cui soluzione, quindi, dovevano provvedere i lavoratori autonomamente. In questo contesto videro luce le prime forme di assicurazione, ancora primitive, attuate dagli stessi operai come associazioni volontarie, mediante costituzioni di società di mutuo soccorso. Gli associati potevano contare in caso di malattia, d'infortunio o d'invalidità, su speciali prestazioni e su di un capitale da lasciare ai familiari dei defunti, nel caso più triste di evento luttuoso. La società di mutuo soccorso richiedeva la solidarietà dei singoli associati, realizzata con l'impegno al versamento di un contributo periodico per far fronte agli eventuali futuri risarcimenti. Ciascuno degli associati, in pratica, al verificarsi dell'evento poteva contare sulla solidarietà degli altri, supportandone le conseguenze in misura ridotta. La riuscita della società di mutuo soccorso richiedeva determinati presupposti, tra cui quello di un elevato numero di associati e di un'assiduità nel pagamento dei contributi. Condizioni che non sempre risultavano soddisfatte, anche per via dei bassi livelli

[1]CIRIOLI D.,Riforma dell'Inail, Ipsoa (collana Guide operative),2000.

salariali. Si assistette così al loro declino. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro divenne un argomento d'intensa considerazione dell'opinione pubblica quando, col procedere dell'industrializzazione, si registrò una sempre crescente intensificazione del numero degli infortuni sul lavoro, molti dei quali fatali, che lasciavano in stato di bisogno la famiglia e quanti vivevano del reddito del colpito da infortunio. Negli ultimi anni dell'Ottocento venne emanata la prima legge che introdusse l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro, fu la legge n.80 del 1898,essa costituisce la prima pietra su cui venne nel tempo a costruirsi l'attuale disciplina obbligatoria dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali. Questalegge impose ai datori di lavoro dell'industria l'obbligo di assicurarsi[2] per la responsabilità civile dei danni derivanti dagli infortuni sul lavoro di cui fossero rimasti vittima i loro operai in funzione, soprattutto di garantire questi ultimi contro l'ulteriore rischio dell'insolvenza del datore di lavoro, responsabile dell'infortunio. Tale assicurazione assumeva una dimensione sociale non solo perché obbligatoria, ma soprattutto perché la tutela era estesa anche agli infortuni derivanti da caso fortuito, forza maggiore o colpa non grave del lavoratore e, cioè, ad infortuni dei quali il datore di lavoro non sarebbe stato, comunque, responsabile. Conseguenza più notevole di questa estensione era che il lavoratore infortunato non doveva più provare, per aver diritto alle prestazioni, che l'infortunio fosse derivato da colpa del datore di lavoro. Successivamente, con il decreto legislativo luogotenenziale 23 agosto 1917, n.1450 (entrato in vigore il 1 maggio 1919), la tutela contro gli infortuni sul lavoro venne estesaai lavoratori dell'agricolturae, con il regio decreto 13 maggio 1929, n.928 (entrato

[2]PERSIANI M., Diritto della previdenza sociale, Cedam,2014.

in vigore il 1 gennaio 1934), ad essa si affiancò quella contro le malattie professionali. Peraltro la tutela contro gli infortuni venne man mano assumendo caratteristiche pubblicistiche più nette. Il regio decreto 23 marzo 1933, n. 264, ne affidò, in esclusiva, la gestione ad un ente pubblico, l'attuale Istituto nazionale per l'assicurazione conto gli infortuni sul lavoro (INAIL), sorto dalla preesistente Cassa nazionale infortuni che, fino ad allora, aveva soltanto funzioni di garanzia residuale, escludendo così la possibilità per i datori di lavoro di assicurarsi presso compagnie private o il ricorso a mutue assicuratrici. Tali tratti pubblicistici vennero ulteriormente accentuati con il testo unico approvato con il regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765. Da un lato venne introdotto il principio di automaticità delle prestazioni, per cui i lavoratori infortunati o affetti da malattia professionale hanno diritto alle prestazioni anche se il datore di lavoro non abbia adempiuto ai suoi obblighi e, soprattutto, non abbia versato i contributi dovuti. Dall'altro, venne dato più cospicuo rilievo alle prestazioni sanitarie tendenti, più che a risarcire il danno, a conservare o a recuperare la capacità di lavoro dell'infortunato. Attualmente, la fondamentale disciplina che regola la materia, soprattutto per quanto attiene alle prestazioni economiche, è contenuta nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n.1124 del 1965, modificato e integrato dal decreto legislativo n. 38 del 2000, mentre la tutela sanitaria è, oramai,regolata dalla legge n. 833 del 1978,istitutiva del Servizio sanitario nazionale e successive modificazioni.

1.2 Le fonti normative

La principale fonte normativa dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è la Costituzione, che accoglie il principio della sicurezza sociale. La Costituzione italiana garantisce a tutti i cittadini il diritto alla salute sui luoghi di lavoro. L'art. 3 afferma: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, razza,di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*", ma soprattutto: "*E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese*".

L'art. 32 soggiunge: "*La Repubblica tutela la salute come fondamento diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*".

L'art. 38 puntualizza l'applicazione del supremo principio della sicurezza sociale agli eventi legati all'attività lavorativa: "*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso d'infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati*

dallo Stato. L'assistenza privata è libera". Quest'articolo, è di notevole importanza, possiamo distinguere l'assistenza dalla previdenza, la prima spetta a tutti i cittadini, anche a coloro che non hanno mai lavorato e viene finanziata attraverso il prelievo fiscale; mentre, la previdenza si dedica proprio alla figura del lavoratore, alla sua tutela, dai rischi della menomazione o della perdita della capacità lavorativa a causa di eventi naturali o connessi al suo lavoro, essa viene finanziata attraverso i contributi previdenziali.Su questa norma si è pronunciata la Corte Costituzionale stabilendo che tale norma, ha carattere aperto non si tratta quindi di un'elencazione tassativa, manca infatti l'insolvenza del datore di lavoro e la tutela in caso di morte del lavoratore.

Altre fonti normative vanno ricercate nelle disposizioni del Codice Civile. Tra queste, occorre richiamare:

- Art. 2114: "Le leggi speciali determinano i casi e le forme di previdenza e di assistenza obbligatorie e le contribuzioni e prestazioni relative".
- Art. 2115: "Salvo diverse disposizioni di legge, l'imprenditore e il prestatore di lavoro contribuiscono in parti uguali alle istituzioni di previdenza e di assistenza. L'imprenditore è responsabile del versamento del contributo, anche per la parte che è a carico del prestatore di lavoro, salvo il diritto di rivalsa secondo le leggi speciali. È nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza e all'assistenza".
- Art. 2116: "Le prestazioni indicate nell'art. 2114 sono dovute al prestatore di lavoro anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali. Nei casi in

cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro".

Le leggi ordinarie, infine, completano il quadro normativo della disciplina dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Il primo provvedimento è stata la richiamata legge n.80 del 17 marzo 1898. A questa è seguita una copiosa riproduzione fino all'ultimo Decreto Legislativo, il n. 38 del 23 febbraio 2000,emanato in relazione all'art. 55 della legge n.144 del 1999, che ha nuovamente e sensibilmente innovato l'istituto dell'assicurazione obbligatoria. La necessità di raccogliere in un Testo Unico l'insieme delle numerose disposizioni venne soddisfatta dalla legge n.15 del 19 gennaio 1963, il cui art. 30 dispone la delega al Governo ad emanare norme con le quali, anche per quanto attiene ai sistemi di finanziamento e di erogazione ed all'attività amministrativa e finanziaria degli enti e degli istituti preposti all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fossero stabilite modifiche, correzioni, ampliamenti e soppressioni delle norme vigenti con il riordino e l'unificazione in un solo provvedimento legislativo, al fine del conseguimento di una più precisa determinazione del campo di applicazione, di una maggiore speditezza e semplicità nelle procedure amministrative e di più idonei controlli sugli obblighi assicurativi. La delega si è realizzata con l'emanazione del noto D.P.R. n. 1124 del 30 giugno 1965, contenente il "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali". Il decreto del presidente della repubblica è stato

pubblicato nel supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.257 del 12 ottobre 1965.

Nei successivi 35 anni per raggiungere, i nostri giorni, il Testo Unico si è arricchito di moltissime innovazioni, modifiche ed integrazioni, tra le quali possiamo ricordare:

- La legge n.457 dell'8 agosto 1972: "Miglioramenti ai trattamenti previdenziali e assistenziali in favore dei lavoratori agricoli".
- La legge n. 251 del 10 maggio 1982: "Norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali".
- Il D.P.R. n. 336 del 13 aprile 1994: "Regolamento recante le nuove tabelle delle malattie professionali nell'industria e nell'agricoltura".
- La legge 493 del 1999: "Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici".

Il D.lgs. n. 38 del 23 febbraio del 2000 rappresenta l'ultimo, importante provvedimento di riforma dell'assicurazione obbligatoria sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionale. L'origine normativa sta nella legge n. 144 del 17 maggio 1999, nota come "Collegato Lavoro" alla Finanziaria 1999, la quale nell'art. 55 ha disposto la delega al governo, da esercitare senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica,per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti alla ridefinizione di taluni aspetti dell'assetto normativo in materia di assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Questo decreto ha profondamente modificato la legislazione previgente tenendo conto del mutato quadro socio-

economico e dell'esigenza di una maggiore incisività della protezione sociale rispetto ai nuovi soggetti che partecipano al processo produttivo.Con tale decreto la copertura dell'Inail si è estesa anche al danno biologico permanentee alle sue conseguenzepatrimoniali.

Molteplici sono le novità introdotte[3], che possono essere in via generale così distinte:

- Modifiche soggettive alla struttura dell'Inail;
- Modifiche oggettive all'attività dell'Inail, sia sul versante attivo ovvero dei premi assicurativi che risultano dovuti dai datori di lavoro; sia sul versante passivo ovvero delle prestazioni erogate dall'Ente ai lavoratori assicurati.

Successivamente ci fu il D.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, aggiornato e modificato dal D.lgs. n. 106 del 3 agosto 2009, tale decreto interviene con una legislazione molto dettagliata, che si occupa di prevedere gli strumenti per la tutela della salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolar modo l'art. 8 della predetta legge assegna un ruolo di primo piano all'Inail,creando il SINP: Sistema informatico nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro.Questo ha il compito di fornire, con la creazione di specifici archivi e di banche dati unificate, i dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia dell'affinità di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Nel 2010 ci fu l'ultimo grande cambiamento legislativo che ha interessato l'istituto dell'assicurazione sull'infortunio sul lavoro e malattie professionali, con la legge n. 122 del 2010. L'Inail infatti, assorbe le funzioni dell'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispel), e dell'istituto di previdenza per il settore

[3]Il lavoro nella giurisprudenza, n.2/2006.

marittimo (Ipsema), accrescendo ulteriormente le proprie competenze istituzionali. In tal modo prende forma di fatto quello che viene definito il Polo della salute e della sicurezza, configurando, in tal modo un unico centro a livello nazionale in materia di prevenzione, sicurezza e ricerca in materia antinfortunistica nel mondo del lavoro.

1.3 La natura dell'assicurazione

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali rappresenta una forma di assicurazione sociale[4]obbligatoria volta a garantire ai lavoratori i mezzi necessari per far fronte le situazioni di bisogno che possono scaturire dal verificarsi di determinati eventi, con l'erogazione di specifiche prestazioni. Il rapporto assicurativo sociale, diversamente da quanto succede con le normali assicurazioni private, non presuppone la volontà delle parti al fine della sua instaurazione che avviene, invece, per volontà di legge[5](opelegis). Non sorge per contratto, ma automaticamente quando si verificano le condizioni previste dalla legge che consistono,nell'esistenza di un rapporto dipendente (ma anche autonomo o in associazione in partecipazione) e l'adibizione del lavoratore all'esercizio di attività rischiose, per le quali cioè la legge ritiene la necessità della tutela assicurativa. Il lavoratore infortunatosi, infatti, ha sempre diritto alle relative prestazioni, anche in assenza e indipendentemente dall'osservanza da parte del datore di lavoro degli obblighi a suo carico,compreso quello del versamento del premio assicurativo, in virtù del rapporto assicurativo. L'assicurazione sociale esonera il datore di lavoro alla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro e gli altri eventi tutelati;permane, comunque, la responsabilità civile a carico di coloro che abbiano riportato condanna penale per il fatto dal quale l'evento infortunistico è derivato.

Il rapporto assicurativo prevede la presenza di tre soggetti: l'assicuratore, la persona assicurata, la persona che assicura.

L'individuazione dei predetti soggetti è operata dalla legge.

[4]CIRIOLI D, Riforma dell'Inail, Ipsoa (collana guide operative),2000.
[5]Diritto & pratica del lavoro n.35/2012, pag.2208.

- L'assicuratore è l'INAIL che è tenuto a fornire le prestazioni a fronte del diritto all'incasso dei premi.
- La persona assicurata, è il lavoratore,l'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali assurge[6] infatti al supremo compito della difesa dall'eventuale stato di bisogno nel quale potrebbe ritrovarsi chi vive del proprio lavoro. I lavoratori sono, infatti, i soggetti tutelati dalla speciale forma di assicurazione obbligatoria. Sono soggetti assicurati in via generale: coloro che prestano attività lavorativa, in modo permanente o avventizio, retribuita, alle dipendenze e sotto la direzione altrui, un'opera manuale.

I soggetti tutelati dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono indicati negli artt. 4 e 205 del T.U. 1124/65. Il decreto legislativo 38 del 23/02/2000 ha apportato delle sostanziali modifiche ai concetti sopra esposti. È ormai quasi pacifico che il vincolo della subordinazione che rappresentava una chiara linea di demarcazione per la tutelabilità oggi viene meno. Com'è noto infatti si giustificava la limitazione ai soli lavoratori subordinati della tutela in base alla considerazione che si trattava di soggetti economicamente più deboli di quelli autonomi. Sono da segnalare le copiose pronunce della Suprema Corte tra le quali, in particolare, la sentenza della Corte Costituzionale del 10 luglio 1992 n.332 nella quale si enunciava che, a parità di esposizione al rischio, deve corrispondere parità di tutela assicurativa. Anche l'elemento cardine per l'individuazione dei soggetti tutelati, la manualità è allo stato in via di superamento. Infatti la manualità intesa dal legislatore nel Testo Unico del 1965, oggi non esiste più, in quanto si è talmente modificata

[6]Solleva, innalza.

la sostanza, da potervi includere attività che prima non venivano considerate manuali.

La meccanizzazione in agricoltura, nell'edilizia, nei lavori di facchinaggio, la robotizzazione nell'industria hanno profondamente modificato le condizioni dei cosiddetti lavori manuali. Viceversa una certa manualità nell'utilizzo di strumenti elettronici ed informatici da parte di coloro che svolgono attività prevalentemente intellettuale apre le porte dellatutelabilità a categorie finora escluse. Oggi l'opera manuale è intesa come contatto, diretto o ambientale, con le fonti di rischio. Per effetto della sentenza della Cassazione Sezione Unite 14 aprile n.3476, l'assicurazione comprende anche i lavoratori dipendenti che prestano l'attività esclusivamente intellettuale, a condizione che:abbiano necessità di frequentare locali ove si svolgono attività assicurate; tale necessità sia abituale e sistematica, ancorché non continua, ed intrinseca alle mansioni loro assegnate[7].

Hanno diritto a tutela tutti i lavoratori, anche stranieri, operanti sul territorio nazionale ove ricorrano le condizioni soggettive e oggettive previste dal T.U. Eguale tutela, per la legge n. 398/87, è garantita ai lavoratori italiani occupati, alle dipendenze di datori di lavoro italiani o stranieri, in Paesi extracomunitari con i quali non sono in vigore accordi di sicurezza sociale.Il decreto legislativo 38/2000 in base alla delega disposta all'articolo 55 della legge n. 144 del 17 maggio 1999 ha esteso a nuove categorie di lavoratori l'obbligo di assicurazione. I nuovi interessati sono i lavoratori parasubordinati, i lavoratori dipendenti appartenenti all'area dirigenziale e i dipendenti sportivi professionisti.

[7]Circolare INAIL 26 agosto 1994 n.24

- La persona che assicura,quindi il soggetto obbligato alla tutela assicurativa con l'Inail per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è il datore di lavoro, obbligato a pagare i premi assicurativi. La legge precisa che i datori di lavoro oggetti alla disciplina sono le persone e gli enti privati o pubblici, compresi lo Stato e gli enti locali, che nell'esercizio delle attività protette occupano persone tra quelle alle quali, la medesima legge, riconosce il diritto alla tutela. Gli elementi che individuano la persona dell'assicurante, dunque sono: la qualifica di datore di lavoro; l'avere occupati soggetti ai quali la legge riconosce il diritto all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; l'adibizione o l'utilizzo dei predetti soggetti nell'esercizio delle particolari attività ritenute dalla legge rischiose e, pertanto, meritevoli di tutela sociale.

I datori di lavoro possono farsi assistere dagli intermediari che, per loro conto, si rapportano direttamente con l'Inail e, precisamente: associazioni di categoria; consulenti: soggetti abilitati allo svolgimento di assistenza e consulenza alle aziende in materia previdenziale e assicurativa, ai sensi della legge 12/1979 e di altre leggi speciali.

RUOLO E FUNZIONI DELL'INAIL

1.4 Ruolo dell'Inail[8]

L'Inail è un Ente pubblico non economico che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, svolgendo la propria attività con autonomia operativa e organizzativa secondo i principi di economicità e imprenditorialità.

Una volta le funzioni svolte dall'ente previdenziale Inail si limitavano a mettere in evidenza soprattutto l'aspetto dell'ente erogatore di indennizzi, di fronte ad un evento generatore di bisogno, quale l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale. Nell'evoluzione del sistema, questo aspetto che riguarda gli indennizzi non è rimasto più il solo, ma, si è profondamente raccordato e rapportato, anche per quanto riguarda gli stessi compiti e le stesse funzioni che oggi la legge attribuisce all'Inail, con il sistema di prevenzione del rischio di infortunio sul lavoro o di malattia professionale. È infatti giusto che sia così, perché un ordinamento moderno e civile deve soprattutto evitare che l'evento generatore di bisogno si verifichi. La tutela della persona si realizza solo e se, un sistema giuridico riesce a prevedere o, a prescrivere agli imprenditori l'adozione di determinate misure di sicurezza rivolte ad evitare il verificarsi del rischio. La tutela indennitaria è quindi una tutela di tipo "secondaria", una tutela che scatta quando è sostanzialmente fallito l'obiettivo primario che una società moderna deve avere, cioè quello della tutela dell'integrità fisica e psichica della persona.

In quanto Polo della salute e sicurezza, l'istituto eroga servizi su tutto il territorio nazionale attraverso un sistema di tutela:

[8]INAIL, Carta dei Servizi, Ed. 2014

- Globale: si concretizza in interventi di prevenzione nei luoghi di lavoro, prestazioni sanitarie ed economiche, cura, riabilitazione e reinserimento nella vita sociale e lavorativa dei lavoratori infortunati o affetti da malattia professionale (tecnopatici[9]);
- Integrata: attuata attraverso una collaborazione strutturata e organica con gli altri soggetti istituzionali che compongono il sistema del welfare[10], in una logica di rete.

Le attività dell'Istituto sono finalizzate alla realizzazione di una missione multidimensionale articolata nei seguenti obiettivi:

- Assicurare i lavoratori che svolgono attività a rischio;
- Garantire agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici le prestazioni sanitarie, protesiche ed economiche, le cure riabilitative e l'assistenza per il reinserimento nella vita di relazione;
- Sviluppare la cultura della prevenzione per ridurre il fenomeno infortunistico, da un lato, attraverso attività di informazione, formazione, assistenza, promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, dall'altro, fornendo consulenza, in particolare alle piccole e medie imprese, in materia di prevenzione e finanziando quelle che investono in sicurezza;
- Contribuire allo sviluppo della ricerca in ambito tecnico-scientifico, della sperimentazione e del controllo di conformità.

Per verificare il rispetto di tale obbligatorietà e per le altre finalità d'istituto, l'Inai, spesso, svolge la sua attività ispettiva, oltre che autonomamente, anche congiuntamente all'Istituto nazionale della

[9]Malattia professionale contratta a causa di lavorazione rischiosa, dovuta all'azione nociva, lenta e protratta nel tempo di un fattore di rischio presente nell'ambiente in cui si svolge l'attività lavorativa.

[10]Indica l'insieme delle politiche volte al sostegno e al benessere dei cittadini e a garanzia dei diritti fondamentali alla salute, all'istruzione, al lavoro, alla previdenza.

previdenza sociale (INPS), alServizio per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL), alle Direzioni regionali del lavoro, direzioni territoriali del lavoro, ai carabinieri del nucleo per la tutela del lavoro e alla Guardia di finanza per sviluppare azioni sinergiche e razionalizzare l'attività ispettiva nei confronti delle aziende, come prevede la legislazione in vigore.

L'Inail, inoltre, è Focal Point italiano dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, Centro di collaborazione e Focal Point italiano per l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) in materia di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro, Sede della segreteria International Commission on OccupationalHealth (ICOH), Centro nazionale per l'International OccupationalSafety and Health Information Centre (CIS) presso l'ufficio internazionale lavoro.

Nell'ambito del servizio sanitario nazionale, l'Inail fornisce assistenza al Ministero della salute, alle Regioni e alle Province autonome, per l'elaborazione del piano sanitario nazionale, dei piani sanitari e regionali e dei piani nazionali e regionali della prevenzione, per il monitoraggio delle azioni poste in essere nel campo della salute e sicurezza del lavoro e per la verifica del raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza in materia.Nel campo della sorveglianza del mercato, l'Inail controlla, per conto del Ministero dello sviluppo economico, la conformità ai requisiti di sicurezza e salute di prodotti messi a disposizione dei lavoratori e, in qualità di organismo notificato, rilascia attestazione di conformità alle direttive comunitarie Ped, Tped, Svp, Atex.In ambito internazionale, infine collabora con gli enti assicuratori e gli istituti di ricerca di altri paesi, europei ed extraeuropei, e coopera con le principali organizzazioni

internazionaliche sioccupano di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro, come l'International Social SecutiryAssociation (ISSA).

1.5 Funzioni Inail

La missione dell'INAIL oggi comprende anche attività di ricerca, certificazione e verifica.[11]

- Prevenzione, è una funzione essenzialeche l'Inail svolge, in collaborazionecon altri organismi, per adempiere ai compiti che la leggegli ha assegnato in materia di informazione,formazione, assistenza,consulenza e sostegno alle aziendeper la piena attuazione delle normerelative alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro.
- Informazione: l'Inail è protagonista attiva nella promozione della sicurezza e salute e nella diffusione della cultura della prevenzione attraverso progetti per l'informazione e la sensibilizzazionein materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e negli ambienti di vita rivolti alavoratori italiani e stranieri, datori di lavoro, studenti e operatori della scuola. L'Inail intende infatti accelerare la crescita culturale sui problemi della salute e sicurezza deisoggetti coinvolti e dell'opinione pubblica, nella certezza che la percezione e conoscenzadei rischi siano elementi indispensabili per la riduzione degli infortuni sul lavoro. Contribuisce a divulgare le conoscenze nel campo della sicurezza e salute sullavoro anche attraverso la realizzazione di convegni, seminari e workshop su tematichegenerali e specifiche, la promozione di studi e ricerche sia sulle dinamiche del fenomenoinfortunistico in generale sia su specifiche aree di rischio.Al fine di contenere i costi sociali conseguenti agli infortuni e alle malattie professionali,l'Inail realizza e

[11]INAIL, Carta dei Servizi, Ed. 2014.

mette a disposizione informazioni, soluzioni e materiale informativo eformativo (monografie, opuscoli, periodici, linee guida, checklists, audiovisivi e software). I contenuti di tali prodotti informativi sono, di volta in volta, redatti da esperti della Contarp, CTE, ricercatori di Inail Ricerca e medici della Sovrintendenza SanitariaCentrale, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici operanti nel settore dellasicurezza e salute sul lavoro.

- Formazione: La confluenza dell'ex Ispel in Inail ha di fatto rafforzato il ruolodell'Istituto quale soggetto istituzionale di riferimento per la formazione in materia di salutee sicurezza sul lavoro.In questo contesto si innesta l'impegno dell'Inail nella progettazione e realizzazione diprogrammi formativi dedicati ai target di riferimento, attraverso un'offerta formativaomogenea a livello nazionale e regionale, relativamente ai percorsi didattici proposti sulterritorio nazionale.Con determina presidenziale n. 293/2013 infatti, è stato recentemente istituito il Polo diFormazione Inail per la Prevenzione, la cui attività sisvilupperà verso due direttrici, una prioritariamente indirizzata al settore privato (aziende,professionisti, enti privati, parti sociali), l'altra alle pubbliche amministrazioni da realizzare in collaborazione con la SNA[12].L'Istituzione del Polo di formazione Inail per la prevenzione riveste per l'Istituto valenzastrategica e rappresenta l'evoluzione dell'attuale sistema formativo sulla sicurezza versoun sistema strutturato attraverso l'adozione di un modello innovativo, sia per la gestionedei processi di produzione della formazione, sia per lo standard di qualità del servizioofferto all'utenza, al fine di raggiungere un quadro di unicità ed omogeneità tantodell'offerta formativa quanto delle procedure

[12]Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

gestionali della stessa.Nell'esplicazione della propria attività istituzionale, inoltre, l'Inail, anche con ilcoinvolgimento del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR),sviluppa progetti finalizzati all'inserimento di specifici percorsiformativi interdisciplinari in tema di prevenzione negli istituti scolastici ed universitari.Promuovere la cultura della sicurezza sul lavoro tra i giovani e contribuire a creare unsaldo legame tra il mondo della scuola e quello del lavoro costituiscono infatti da tempo obiettivi prioritari per l'Inail.

- Assistenza e consulenza:Il Decreto Legislativo n. 81/2008 e Smi[13]ridefinisce il "sistema prevenzionale del Paese",ampliando in tale quadro i compiti di informazione, formazione, assistenza e consulenza, asuo tempo assegnati all'Istituto dal D.lgs. 626/1994 (e successive modifiche).In relazione alle attività di assistenza, intese come attività di informazione e supporto suquestioni di carattere generale e comunque non connesse alla concreta e specificastruttura di un determinato settore produttivo e di consulenza, intesa come interventi cheabbiano ad oggetto la individuazione di soluzioni concrete finalizzate alla riduzione deilivelli di rischio nelle diverse realtà produttive, l'Istituto, anche attraverso la DirezioneCentrale Prevenzione, sviluppa progetti finalizzati a fornire indicazioni alle aziende, inparticolare medie e piccole, su mezzi, strumenti e metodi operativi per:la riduzione dei livelli di rischiosità in materia di salute e sicurezza sul lavoro;l'individuazione degli elementi di innovazione tecnologica in materia con finalitàprevenzionali, raccordandosi con le altre istituzioni pubbliche operanti nel settore econ le parti sociali

[13]Sindacato dei medici italiani.

(D.lgs. 106/09, art. 9 comma 2);il sostegno allo sviluppo della rete della bilateralità;

Il ruolo istituzionale dell'Inail si svolge di concerto con i Ministeri, le Regioni, le partisociali, con cui collabora peraltro sui tavoli normativi e tecnici anche ai finidell'elaborazione di Linee Guida e Buone Prassi.

- Sostegno economico alle aziende:la prevenzione per l'Inail è anche l'intervento a sostegno delle imprese, per metterlesempre più nelle condizioni di predisporre degli ambienti salubri[14] e dove il rischioinfortunistico sia ridotto al minimo o azzerato. L'Istituto mette a disposizione risorse perfinanziare e sostenere la sicurezza, come nel caso del programma degli incentivi alleimprese, il sistema di finanziamento ISI, un sistema che è ormai un programma strutturaleper l'Istituto, i cui destinatari sono le imprese, anche individuali, iscritte alla Camera diCommercio Industria, Artigianato ed Agricoltura.Tale programma di incentivi a fondo perduto per le imprese, che saranno destinati allarealizzazione di progetti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro,ha visto lo stanziamento di oltre 800 milioni di euro dal 2010 ad oggi, importi di granderilevanza che, in un panorama di recessione economica come quello che il Paese staattraversando in questi anni, rappresentano un volano per l'industria.Con il bando dell'anno 2013 l'Inail ha moltiplicato i fondi per sostenere gli interventi diprevenzione nel sistema produttivo nazionale, passando dai 60 milioni del 2010 fino ai 307milioni messi a disposizione nell'ultimo bando. Inoltre, sempre a partire dal bando 2013, èstato introdotto un nuovo asse di finanziamento per progetti di sostituzione o adeguamentodi attrezzature di lavoro messe in servizio anteriormente

[14]Sani, igienici.

al 21 settembre 1996 conattrezzature rispondenti ai requisiti di cui al Titolo III del D.lgs. 81/2008 e di ogni altradisposizione di legge applicabile in materia.In aggiunta, ormai da più di un decennio l'Inail eroga uno sconto per le imprese virtuoseche scelgono di investire in attività di prevenzione superando i meri adempimenti di legge.Il modello Ot24[15], infatti, è stato modificato nel 2010 in modo da valorizzare al meglioquest'opportunità e incentivare l'adozione di "modalità di lavoro sicure" e la diffusione dellacultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, promuovendo l'impegno in ambitoprevenzionale delle aziende e sostenendo i temi più importanti di riduzione del rischio inambiente di lavoro.

- Riabilitazione: la funzione di riabilitazione svolta dall'Inail si basa sul concetto di "presa in carico" del lavoratore a seguito dell'evento lesivo. La persona disabile è, dunque, considerata in tuttala sua complessità e specificità e pertanto destinataria di una gamma di interventi personalizzati, finalizzati al massimo recupero funzionale e al reinserimento nella famiglia, nella società e nel mondo del lavoro. Al fine di dare concreta attuazione al principio della "tutela globale ed integrata", l'Inail ha istituito nel proprio ambito su tutto il territorio le équipe multidisciplinari, composte da professionalità diversificate che predispongono per ogni lavoratore con disabilitàun "progetto riabilitativo personalizzato".La finalità di tale progetto è quella di definire gli obiettivi a medio e lungo termine ed individuare gli interventi da porre in essere che prevedono il coinvolgimento del

[15]L'Inail premia con uno sconto denominato "oscillazione per prevenzione" (OT/24), le aziende, operative da almeno un biennio, che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia (decreto legislativo 81/2008 e successive modifiche e integrazioni). "L'oscillazione per prevenzione" riduce il tasso di premio applicabile all'azienda, determinando un risparmio sul premio dovuto all'Inail.

lavoratore e/o dei suoi familiari nella proposta e nella conseguente realizzazione di iniziative ed attività di tipo sanitario, sociale, amministrativo e di reinserimento al lavoro nonché l'integrazione con eventuali progetti terapeutico-riabilitativi elaborati da altri enti.

L'Inail svolge la funzione riabilitativa attraverso una serie di interventi che vanno dalle prestazioni ambulatoriali in alcune Sedi territoriali, ai trattamenti di medicina riabilitativa presso il Centrodi Riabilitazione Motoria di Volterra. Il Centro Protesi di Vigorso di Budrio, in particolare, è una struttura di eccellenza che progetta, collauda e realizza protesi e presidi ortopedici personalizzati e tiene corsi individuali di addestramento all'uso di tali ausili, considerati come strumento fondamentale del percorso individuale dei pazienti verso l'autonomia. Nel 2001 l'Inail ha creato "Superabile", un contact-center integrato, costituito principalmente da un portale di informazione e didocumentazione sulle tematiche della disabilità aggiornato quotidianamente e da un servizio gratuito di consulenza telefonica.

- Ricerca: le funzioni dell'Inail nel settore tecnico-scientifico e di ricercariguardano le attività di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza,assistenza e alta formazione, finalizzate a promuovere lasalute e la sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.In particolare, le aree di maggiore interessenel settore della ricerca riguardanola medicina del lavoro, l'igieneindustriale e le tecnologie di sicurezza.Attraverso un approccio multidisciplinaresono condotte ricerche, misuree accertamenti sui rischi dovuti adagenti chimici, biologici, cancerogeni e fisici, così come a fattori ergonomici e psicosociali. L'obiettivo è quello di mettere a puntometodiche, procedure e norme in linea con l'evoluzione tecnologicadei sistemi,

delle attrezzature e dei processi produttivi.Altri compiti assegnati all'Inail sono: la sorveglianza epidemiologicadei tumori professionali; le attività di controllo delle attrezzaturedi lavoro; la certificazione e il riconoscimento dei laboratori e degliorganismi di certificazione secondo le normative europee e i trattatiinternazionali; i controlli e le ispezioni in stabilimenti ad altorischio per particolari attività; i collaudi su strumenti e attrezzatureusate dai lavoratori.In quanto organismo notificato, l'Inail rilascia certificati di conformitàalle Direttive europee.Per la realizzazione completa dell'integrazione di tali attività, l'Inail ha avviato la definizione di una governance della ricerca che porti questa missione a essere un importante strumento per orientare le azioni dell'Istituto, anche su aspetti strategici.Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza Inail ha aggiornato la sua relazione programmatica 2013-2015 per l'inserimento della missione ricerca all'interno dei programmi pluriennali Inail. A partire dal 2013 l'Inail è stato inserito tra gli *stakeholder*[16] coinvolti nel Programma nazionale per la ricerca 2014-2020.La programmazione dei piani triennali di attività della ricerca si basa sulle priorità indicate nei documenti strategici europei:sulla salute e sicurezza del lavoro,sulle politiche della ricerca sanitaria italiana,sui rischi emergenti in materia occupazionale condivisi dalla comunità scientifica internazionale.

[16]Con il termine si individua un soggetto (o un gruppo di soggetti) influente nei confronti di un'iniziativa economica, sia essa un'azienda o un progetto.

1.6 Il regime di monopolio Inail

L'Inail gestisce il regime di monopolio, il datore di lavoro, infatti non può rivolgersi ad un assicuratore privato, ma deve obbligatoriamente rivolgersi all'ente pubblico.Solo un decennio fa il ruolo dell'Inail nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro venne messo in discussione dall'Antitrust[17]. Nel 1999, infatti l'Autorità garante della concorrenza trasmetteva ai Presidenti delle Camere e al Governo una segnalazione in cui si evidenziava la questione della legittimità del monopolio dell'Inail, rilevando la natura economica dell'attività assicurativa contro gli infortuni sul lavoro svolta dall'Istituto e la assimilabilità della stessa a quella svolta dalle imprese private. La nostra Autorità Garante della concorrenza con provvedimento del 9 febbraio 19991, ha ritenuto che fosse necessaria una profonda rivisitazione della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al T.U. n. 1124/65; considerando che le imprese assicurative private, operando in regime di concorrenza, potrebbero realizzare un sistema più efficiente, grazie alle "economie di scala ottenibili attraverso il raggiungimento di una maggiore capacità assicurativa", ciò che invece sarebbe impossibile all'Inail, costretto a operare sulla base di tariffe prestabilite che nonterrebbero nella giusta considerazione l'evoluzione dei rischi. A norma dell'art. 38 Cost. l'intervento dello Stato,indispensabile per realizzare la tutela in caso di infortunio o malattia professionale, non necessariamente implica la scelta di un regime di monopolio legale, cioè di un regime di assicurazione obbligatoria presso un determinato ente pubblico; la norma costituzionale imporrebbe soltanto di individuare un quadro

[17]Diritto & pratica del lavoro, n.5/2010, pag. 234.

normativo finalizzato ad assicurare il risultato della tutela dell'interesse costituzionalmente protetto, senza imporre vincoli alle modalità di realizzazione di tale risultato. L'Autorità ha ritenuto non sussistenti, nel sistema di assicurazione in vigore, elementi tali da impedirne la gestione da parte di imprese private; pur ammettendo la necessità di mantenere alcuni meccanismi correttivi del mercato, soprattutto per salvaguardare il principio di automaticità delle prestazioni, che, ad avviso dell'Autorità, potrebbe realizzarsi mediante l'istituzione di un apposito fondo. Nell'intervento dell'AGCM[18] vi è qualcosa di più. L'antitrust, infatti, afferma che non esistono ragioni per escludere che l'Inail svolga attività economica e ciò in ragione del fatto che "il perseguimento dell'equilibrio finanziario è garantito con i premi versati dagli assicurati". La segnalazione dell'Autorità Garante è stata considerata priva di "qualsiasi fondamento" nella relazione del Presidente della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, sen. Michele De Luca, presentata alla Presidenza delle Camere il 15 giugno 1999, ove si è rilevato che la tutela previdenziale antinfortunistica non è volta a risarcire il danno subito dal lavoratore infortunato, ma è volta a garantire i "mezzi adeguati alle esigenze di vita" (art. 38, c. 2 Cost), onde l'attività dell'Inail, non è comparabile con quella delle imprese assicurative private. In quella sede si è inoltre rilevato che l'Autorità garante della concorrenza rappresenta solo i valori della concorrenza e del mercato, mentre compete alla sede politica ricomporre quei valori insieme ad altri in una più generale valutazione di sintesi. L'obbligatorietà dell'assicurazione presso un ente pubblico d'altra parte è indispensabile perché solo un intervento

[18]Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

di tipo globale, comprendente cioè la prevenzione, la riabilitazione e la compensazione può realizzare appieno la tutela dei soggetti assicurati e consentire una riduzione del grave fenomeno infortunistico. Inoltre, anche da un punto di vista di efficienza economica, è opportuno mantenere il monopolio pubblico, in quanto la ripartizione del rischio su di una grande platea di soggetti assicurati, l'assenza del fine lucrativo e la gestione pubblica consentono di mantenere i premi assicurativi al di sotto dei valori propri del mercato concorrenziale.

1.6.1 La proposta referendaria dei radicali nel 2000

Nel 2000 il Partito Radicale [19]di Marco Pannella ed Emma Bonino raccolse e presentò alla Corte Costituzionale 16 milioni di firme per presentare un referendum su una ventina di quesiti, tra i quali uno recante la materia di "abolizione del monopolio dell'Inail", nel quale si chiedeva ai cittadini se fossero d'accordo sulla liberalizzazione del mercato delle agenzie per la sicurezza sul lavoro. Sul tema la CGIL[20] al tempo così si espresse: "Il monopolio pubblico trova la sua ragion d'essere, oltre che nel precetto costituzionale (art. 38, quarto comma), anche nella ripartizione dei rischi su una platea di soggetti molto più ampia rispetto a quella che risulterebbe da una liberalizzazione delsettore". Questo permette all'Inail di praticare delle tariffe che, contrariamente a quanto sostenuto dai radicali, sono altamente competitive rispetto a quelle offerte dalle assicurazioni private. Qualora venisse abolito il monopolio dell'Inail avremmo una situazione per cui, mentre le imprese assicurative del settore privato

[19] È un movimento politico italiano che si definisce di orientamento liberale, liberista e liberatorio.
[20]Confederazione Generale Italiana del Lavoro è il più antico sindacatoitaliano.

potrebbero scegliersi i clienti migliori applicando premi concorrenziali, l'ente pubblico, non potendo rifiutare le domande di assicurazione, si troverebbe ad assicurare solo le imprese ad elevato tasso di rischiosità, trovandosi così costretto ad elevare i premi anche per le attività a basso rischio. D'altra parte lo spirito dei referendum proposto dai radicali si evidenzia molto bene nella volontà di mantenere il monopolio pubblico solo per il settore agricolo. E' noto, infatti, che questo settore porta delle perdite consistenti nella gestione dell'Inail, perdite che vengono appianate con la gestione del solo settore industriale. Tutto ciò pare veramente inaccettabile, considerando anche il fatto che l'apertura del settore al mercato renderebbe molto più difficile garantire quanto ora, invece, viene garantito. La Corte Costituzionale, però, respinse molte delle istanze dei Radicali, riducendo a 7 il numero di quesiti per il referendum, ed eliminando quello per l'abolizione del monopolio dell'Inail. Il testo della sentenza, però,secondo alcuni, lascia aperta la problematica del monopolio ed anzi, spiega che andrebbe effettuata una modifica legislativa più completa, per raggiungere lo scopo che i Radicali si erano prefissati. Ci si permette di dissentire in quanto si tratta solo di affermazioni incidentali avanzate dalla Corte nell'urgenza del giudizio. "Una simile apertura getterebbe una pesante ombra su quell'idea di sicurezza sociale che si fonda sull'impegno dell'intera collettività organizzata nello stato a garantire a tutti i cittadini la liberazione dal bisogno e che trova conferma nell'interpretazione congiunta degli artt. 3, c. 2, e 38 cost". La stessa Corte costituzionale infatti ha sempre ritenuto il ruolo dello Stato essenziale ai fini della realizzazione delle tutele previdenziali e i rari casi in cui ha ammesso sistemi di gestione basati su formule di tipo assicurativo privatistico

non hanno mai riguardato le forme essenziali e di base della tutela previdenziale, ma solo situazioni marginali, come i fondi esonerativi o privatizzati e la previdenza complementare.

1.6.2 Sentenza della Corte di Giustizia Europea[21]

Sulla legittimità del monopolio Inail è intervenuta la Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 22 gennaio 2002 con la causa 218/00.

La questione nasce in conseguenza di un ordinanza di remissione posta dal Tribunale di Vicenza. Essa trova la propria origine nell'iniziativa di un artigiano, che si era opposto al pagamento dei premi assicurativi all'Inail perché assumeva di essere già assicurato con una compagnia privata per la copertura degli stessi rischi. Puntando sulla tesi che l'obbligo di assicurarsi presso l'Inail è contrario al diritto comunitario della concorrenza, poiché il diritto comunitario sancisce il diritto alla libera concorrenza.Allora si è posto il problema se l'obbligo di assicurarsi presso l'Inail fosse da ritenersi contrario al diritto comunitario della concorrenza, in quanto manterrebbe ingiustificatamente a favore dell'ente previdenziale, un monopolio che lo induce ad abusare della sua posizione dominante, cioè, la logica della concorrenza tra imprese. Il Tribunale di Vicenza ha sottoposto la Corte di Giustizia ai sensi dell'art.234 CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 81,82 e 86 CE:

La prima questione che la Corte di Giustizia ha dovuto affrontare è quella relativa alla possibilità o meno che l'Inail possa

[21]Rivista it. Diritto del lavoro, fasc.3, 2002, pag.462

essere qualificato come impresa ai fini delle norme in materia di concorrenza stabilite dal Trattato.

Il tribunale di Vicenza infatti, chiedeva alla Corte di Giustizia, in via pregiudiziale, di rispondere al quesito se "*costituisca un'impresa ai sensi degli articoli 81 e seguenti del Trattato, un ente assicurativo pubblico senza scopo di lucro, quale l'Inail, cui è affidata secondo criteri di economicità e imprenditorialità la gestione monopolistica di un regime di assicurazione contro i rischi derivanti da infortunio sul lavoro e malattie professionali fondato su un sistema di iscrizione obbligatoria, il quale eroga prestazioni secondo un principio parziale di automaticità, anche in caso di mancato pagamento dei premi da parte del datore di lavoro, e calcola i premi sulla base delle classi di rischio in cui si colloca l'attività lavorativa."*

La Corte di Giustizia secondo un attento esame della gestione previdenziale affidata in esclusiva all'Inail ha stabilito che: *"la nozione d'impresa, ai sensi degli art. 81 e 82 CE del Trattato, non comprende un ente che è incaricato dalla legge della gestione di un regime di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, quale l'Inail, che concorrendo alla gestione di uno dei rami tradizionali della previdenza sociale, adempie una funzione di carattere esclusivamente sociale".*

I giudici comunitari richiamando il regolamento del Consiglio 14 Giugno 1971, n.1408, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento CE, hanno ricordato che "*la copertura dei rischi*[22] *di infortuni sul lavoro e di malattie professionali rientra, da tempo, nella previdenza sociale che gli Stati membri garantiscono a tutta la loro popolazione o ad una parte di essa*". Ed inoltre per quanto riguarda la

[22]Rivista infortuni sul lavoro e malattie professionali, 2001.

repubblica Italiana, l'Inail è espressamente designato come istituzione competente ad occuparsi della materia degli infortuni sul lavoro.

La seconda questione ed anche la parte più importante di questa sentenza, è quella di vedere se, l'attività svolta dall'Inail potesse essere qualificata o no come un'attività di natura economica.

I giudici comunitari hanno riscontrato nel sistema assicurativo due caratteristiche: da una parte, un modello di finanziamento della gestione previdenziale la cui peculiarità è la *"mancanza di un nesso diretto tra i contributi pagati e le prestazioni erogate che implica una solidarietà tra i lavoratori più retribuiti e quelli che, tenuto conto dei loro redditi esigui, sarebbero privati di un'adeguata tutela sociale qualora tale nesso esistesse"* e, dall'altra, *"l'importo delle prestazioni e quello dei contributi, che costituiscono i due elementi essenziali del regime gestito dall'Inail, sono soggetti al controllo dello Stato"*.

Quindi la Corte di Giustizia ha rivelato che l'Inail svolge una funzione che non potrebbe essere svolta da un altro ente assicuratore privato. Poiché si è sottolineato che attraverso il regime assicurativo gestito dall'Inail si attua il "*principio della solidarietà*" perseguendo uno scopo sociale. Il principio di solidarietà e gli elementi di esso sono così fondamentali, così dominanti che nessun privato assicuratore potrebbe fornire una simile assicurazione sul mercato, il principio consiste nel fatto che le risorse finanziarie sono reperite attraverso il pagamento dei premi, che non è sistematicamente proporzionale al rischio assicurato,ma saranno assicurati dei rischi che magari non si produrranno e le somme serviranno a pagare invece, le prestazioni per i rischi che si sono verificati. Vi è poi il principio di automaticità delle prestazioni secondo il quale: l'ordinamento giuridico eroga le prestazioni previdenziali in favore dei prestatori di lavoro anche

laddove il datore non abbia versato i relativi contributi all'ente previdenziale a condizione che essi non si siano prescritti e che sussistano documenti e prove certe da cui si possa desumere il rapporto lavorativo.Questo principio non può essere adottato da nessuna assicurazione privata. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, quindi proprio perché adempie ad una funzione di carattere sociale non svolge un'attività economica ai sensi del diritto della concorrenza e quindi non costituisce impresa.
Inoltre la Corte di Giustizia richiama in questa sentenza anche il ruolo che svolge l'Inail in materia di prevenzione, anche questa è una funzione sociale che non potrebbe essere svolta da nessun assicuratore privato. La Corte pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale di Vicenza dichiara:"*la nozione d'impresa, ai sensi degli artt. 81 e 82 CEE, non comprende un ente che è incaricato dalla legge della gestione di un regime di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, quale istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro(INAIL)".*

1.6.3 La privatizzazione Inail e le possibili conseguenze

Il tema della privatizzazione dell'Inail ogni tanto ricompare spesso connesso all'esigenza di rilancio della competitività del Paese. Come affermato già inpassato dal Presidente Sartori[23], l'operazione sottende il rischio concreto di un paradossale aumento del costo dell'assicurazione, e quindi del costo del lavoro (già oggi molto oneroso per le imprese italiane), senza apprezzabili miglioramenti rispetto al sistema esistente. Il carattere solidaristico dell'attività

[23]Marco Fabio Sartori è stato presidente dell'INAIL dal 2010 al 2011 su nomina del Consiglio dei Ministri.

dell'Inail che garantisce il pieno diritto all'automaticità delle prestazioni: applica un sistema di aliquote contributive non proporzionale all'effettivo rischio assicurato (che, se molto elevato, viene sopportato da tutte le imprese cherientrano nella stessa classe): non prevede corrispondenza tra le prestazioni e i contributi pagati proprio per garantire un indennità media anche agli assicurati con reddito basso. Le compagnie private potrebbero garantire gli stessi principi solidaristici non valutando la convenienza di ogni singola polizza e, in presenza di un rilevante numero di infortuni, aumentando nettamente i premi fino al rifiuto del cliente per i settori più a rischio. Ed inoltre,l'Inail garantisce non solo la copertura assicurativa, ma anche le attività di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento a beneficio del lavoratore.

1.6.4 La Privatizzazione oggi

Al punto 29 della Leopolda[24],Renzichiede di privatizzare l'Inail: liberalizzare le assicurazioni su infortuni e malattie professionali. "Le attività svolte dall'Inail, il monopolio pubblico che si occupa dell'assicurazione per le malattie e per gli infortuni dei lavoratori svolge una funzione tipica di qualunque società di assicurazione privata. Bisogna allora aprire all'accesso dell'attività di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro da parte di imprese private di assicurazione o di riassicurazione[25]".Ma già anni addietro il Pdl nel proprio programma scriveva:"Privatizzare l'Inail, che oggi non opera con criteri strettamente assicurativi" e "aprire il mercato ad altre compagnie private in concorrenza tra loro". Per il Pdl "il governo

[24]E' il nome con cui viene indicata una convention politica ideata e lanciata da Matteo Renzi che, a partire dal 2010, si svolge annualmente, in autunno, a Firenze, presso l'ex Stazione Leopolda.
[25] http://www.ilpost.it/2011/10/31/le-100-proposte-di-matteo-renzi/2/

dovrebbe essere delegato dal Parlamento a riformare il settore delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro" con i seguenti principi direttivi: "Liberalizzare il mercato delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, con soppressione delle norme vigenti che prevedono riserve legali a favore di soggetti pubblici o privati; aprire all'accesso ed esercizio dell'attività di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro da parte di imprese private di assicurazione o di riassicurazione; definire un obbligo a carico dei datori di lavoro di stipulare, con oneri interamente a proprio carico, una polizza assicurativa per tutti i lavoratori da essi dipendenti; definire un sistema di regole per il mercato residuale, gestito da un organismo a prevalente partecipazione pubblica, al fine di consentire l'assolvimento dell'obbligo assicurativo da parte dei datori di lavoro che non abbiano avuto accesso alla sottoscrizione di un contratto con imprese private di assicurazione". In merito qualche tempo fa sull'Unità si leggeva: "L'Inail eroga servizi in base al principio solidaristico, sia per quanto riguarda la rischiosità d'azienda sia per la tutela dei lavoratori anche laddove l'impresa non abbia adempiuto agli obblighi di legge". Quindi parlare genericamente di "Liberalizzare le assicurazioni su infortuni e malattie e aprire all'accesso dell'attività di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro da parte di imprese private di assicurazione o di riassicurazione", così come viene indicato nel programma della Leopolda, non solo non fa i conti con la realtà di quello che si è costruito in questi anni in Italia in termini di garanzie a favore dei lavoratori, ma si penalizzerebbe una parte consistente di imprese (grandi e piccole) che in un sistema privatizzato vedrebbero lievitare i costi assicurativi, e in poche righe si rischia di disegnare un'idea di società meno solidale che al tempo stesso scarica sullo

Stato il costo della tutela dei lavoratori raggirati da aziende inadempienti. Perché non ci sarà assicurazione privata che si farà carico di risarcire il dipendente infortunato di un'azienda che non avesse versato le quietanze, e allora starebbe allo Stato intervenire con un fondo di garanzia. Insomma lo Stato spenderebbe di più, salterebbe il rapporto mutualistico tra le aziende, si metterebbero a rischio gli indennizzi per i lavoratori. In definitiva appaiono tangibili i costi sociali ed economici che una tale operazione comporterebbenon chiari vantaggi anzi con il rischio che l'impresa assicurativa privata privilegi l'azienda sicura lasciando privo di tutela il lavoratore. Scorporare le attività economiche da quelle mutualistiche con l'intento di socializzare le perdite e privatizzare i guadagni, comporterebbe infatti un sostanziale capovolgimento del sistema del welfare, basato sulla responsabilità sia della collettività che dell'impresa.

CAPITOLO SECONDO:

LA STUTTURA DELL'INAIL[26]

L'INAIL è quindi il primo soggetto del rapporto assicurativo: l'assicuratore, un compito istituzionale con competenza esclusiva svolto in regime di monopolio. L'organizzazione dell'Inail contempla la presenza dei seguenti organi[27]:

- Il Presidente.
- Il Consiglio di Amministrazione (CdA).
- Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV).
- Il Collegio dei Sindaci (CdS).
- Il Direttore Generale.

L'Inail è sottoposto alla vigilanza del ministero del lavoro e della previdenza sociale e al controllo della Corte dei Conti[28], attraverso un apposito magistrato destinato alla funzione. L'Inail ha una struttura centrale e si articola in sedi periferiche, specialmente per l'erogazione delle prestazioni economiche, con competenza estesa all'ambito di ciascuna provincia. Gli originari compiti di assistenza sanitaria sono svolti, oramai, dal Servizio sanitario nazionale, mentre restano ancora attribuite all'Inail le funzioni concernenti le attività medico-legali ed i relativi accertamenti e certificazioni. Per altro va osservato che non per tutti i lavoratori la tutela per gli infortuni sul lavoro è gestita dall'Inail. Alla tutela per gli infortuni sul lavoro degli addetti alla

[26]CIRIOLI D., (2000), Riforma dell'Inail, Ipsoa (collana guide operative)
[27]http://www.inail.it/internet/default/Chisiamo/Strutturaorganizzativa/Organi/index.html
[28]E' un organo dello Stato, presente in vari ordinamenti giuridici, con funzioni giurisdizionali e amministrative di controllo o vigilanza in materia fiscale sulle entrate e spese pubbliche all'interno del bilancio dello stato.

navigazione marittima e alla pesca marittima, nonché dei radiotelegrafisti di bordo non assunti direttamente dall'armatore provvede, a seguito dell'emanazione del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n.122 del 2012, l'Inail, al quale ente sono state attribuite le funzioni originariamente proprie dell'istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), ora soppresso. Per contro, la tutela dei dirigenti e degli impiegati e amministrativi di concetto e d'ordine di aziende agricole e forestali è gestita dall'Ente nazionale di previdenza e assistenza degli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA). Anche la categoria dei giornalisti, obbligatoriamente iscritti dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), sono esclusi dalla tutela contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali affidata all'Inail. Sono, invece, tutelati mediante polizze assicurative stipulate con società assicurative private gli aderenti alle organizzazioni di volontariato e alle assicurazioni di promozione sociale, così come i volontari impegnati in attività di protezione civile. Infine, la tutela degli sportivi dilettanti tesserati in qualità di atleti, dirigenti e tecnici alle Federazioni sportive nazionali, già affidata alla Cassa di previdenza per le l'assicurazione degli portivi (SPORTASS) è, ora, gestita dagli enti assicuratori liberamente scelti dalle stesse Federazioni.

2.1 Il Presidente

Il presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto e firma gli atti e i documenti che comportano impegni per l'Istituto. Convoca e presiede il consiglio di amministrazione e può assistere alle sedute del consiglio d'indirizzo. Nell'esercizio delle sue funzioni:

- Predispone l'ordine del giorno degli argomenti da sottoporre al consiglio di amministrazione, dandone comunicazione al presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza e ne assicura la relativa istruttoria;
- Può, nei limiti imposti dalla legislazione vigente e nell'ambito dei criteri generali stabiliti dal consiglio di amministrazione, delegare, in caso di assenza o impedimento, e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti, la rappresentanza legale dell'Istituto ad un membro del consiglio di amministrazione, al direttore generale, ai dirigenti preposti alle unità centrali, ai coordinatori dei rami professionali e, nell'ambito degli uffici periferici, ai dirigenti periferici;
- Può disporre anche su proposta del direttore generale, in caso di assoluta urgenza che non consenta una convocazione del consiglio di amministrazione in tempo utile ad evitare un pregiudizio per l'Istituto, l'adozione di provvedimenti di competenza del consiglio di amministrazione, salvo l'obbligo di presentarli per la ratifica al consiglio stesso nella prima seduta utile;
- Convoca il consiglio di amministrazione, quando ne faccia richiesta almeno i due terzi dei suoi componenti, entro otto giorni da tale richiesta, ponendo all'ordine del giorno gli argomenti indicati nella richiesta medesima;
- Dispone la trasmissione al consiglio di indirizzo e vigilanza delle deliberazioni adottate al consiglio di amministrazione;
- Rappresenta l'Istituto nelle trattative sindacali a livello nazionale.

2.2 Il Consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione si compone del presidente dell'istituto, che lo presiede, e da sei esperti. I componenti del

consiglio sono scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza. Il consiglio di amministrazione è nominato con decreto del presidente del consiglio dei ministri e dura in carica quattro anni. Per la validità delle sedute del consiglio di amministrazione è richiesta la presenza della maggioranza dei suoi componenti e le deliberazioni sono assunte con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Il consiglio di amministrazione:

- Predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani d'investimento e il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- Approva i piani annuali nell'ambito della programmazione;
- Delibera i piani di impiego dei fondi disponibili nell'ambito dei piani pluriennali e dei criteri d'investimento e disinvestimento approvati dal consiglio di indirizzo e vigilanza;
- Delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica e i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità;
- Approva ed attribuisce al direttore generale le risorse annuali di spesa;
- Delibera i criteri generali per l'assegnazione delle funzioni, per i trasferimenti, nonché i criteri per l'attribuzione dell'indennità di funzione per le qualifiche dirigenziali;
- Approva le tariffe dei premi e dei contributi;
- Decide, in via definitiva, i ricorsi in materia d'applicazione delle tariffe;
- È tenuto, alla trasmissione trimestrale al consiglio d'indirizzo e vigilanza della relazione sull'attività svolta con particolare riferimento

al processo produttivo ed al profilo finanziario, nonché qualsiasi altra relazione che venga richiesta dal consiglio di indirizzo e vigilanza;

- Esercita ogni altra funzione non assegnata agli altri organi dell'Inail.

2.3 Il consiglio d'indirizzo e vigilanza

Il consiglio d'indirizzo e vigilanza è nominato con decreto del presidente del consiglio dei ministri e dura in carica quattro anni. Si compone di un presidente scelto tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti, in dodici membri in rappresentanza di questi ultimi, di otto membri in rappresentanza dei lavoratori autonomi. Per la validità delle sedute del consiglio è richiesta la presenza della maggioranza dei suoi componenti e le deliberazioni sono assuntecon il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Il consiglio di indirizzo e vigilanza:

- Definisce i programmi e individua le linee d'indirizzo dell'Istituto assicuratore;
- Nell'ambito della programmazione generale, determina gli obiettivi strategici pluriennali;
- Definisce in sede di autoregolamentazione, la propria organizzazione interna, le modalità e le strutture con cui esercitare le proprie funzioni, compresa quella di vigilanza, per la quale può anche avvalersi dell'organo di controllo interno;
- Emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'Istituto assicuratore;
- Approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo,nonché i piani pluriennali e i criteri generali dei piani d'investimento e disinvestimento, su deliberazione del consiglio di amministrazione.

2.4 Il collegio dei sindaci

Il collegio dei sindaci vigila sull'osservanza della normativa generale e dei regolamenti. Esercita funzioni di revisione e controllo delle scritture contabili e del bilancio e partecipa alle riunioni del consiglio d'amministrazione e del consiglio d'indirizzo e vigilanza. Dura in carica quattro anni ed è composto da sette membri, nominati con decreto interministeriale, in rappresentanza dei ministri del Lavoro e dell'Economia. Vi sono quattro membri in rappresentanza del ministero del lavoro e della previdenza sociale e di tre membri in rappresentanza del ministero del tesoro.

2.5 Il direttore generale

Il direttore generale, nominato su proposta del consiglio di amministrazione:

- Partecipa, con voto consultivo, alle sedute del consiglio di amministrazione e può farsi assistere dai dirigenti responsabili dei vari servizi ovvero dai coordinatori dei diversi rami professionali dell'Istituto quando ritenga opportuno che gli stessi forniscano chiarimenti su argomenti tecnici di rispettiva competenza;
- Dispone l'esecuzione delle deliberazioni di tutti gli organi collegiali dell'Istituto;
- Provvede, in esecuzione dei criteri deliberati dal consiglio di amministrazione,all'adozione dei provvedimenti in materia di assegnazione delle funzioni e di trasferimenti dei dirigenti nonché di quelli relativi all'attribuzione agli stessi dell'indennità di funzione.

CAPITOLO TERZO:

RAPPORTO ASSICURATIVO

3.1 GLI EVENTI TUTELATI

Oggetto dell'assicurazione sono: l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale.

INFORTUNIO SUL LAVORO: La definizione, di infortunio sul lavoro, tutelato dall'assicurazione Inail, può essere desunta dall'articolo 2 del Testo Unico delle disposizioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali[29]. Tale disposizione stabilisce che: "*l'assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorn*i". La norme offre quelli che sono gli elementi essenziali dell'infortunio sul lavoro, ma anche il presupposto per l'indennizzabilità dell'evento.

La *causa violenta* consiste in un fattore che opera dall'esterno, con azione intensa e concentrata nel tempo. Caratteri fondamentali per la causa violenta sono quindi l'esteriorità e la rapidità nel suo manifestarsi, aspetto questo che differenzia l'infortunio dalla malattia professionale. La causa violenta infatti, può consistere in uno sforzo fisico il quale non deve esultare necessariamente delle condizioni tipiche del lavoro cui l'infortunato sia stato addetto, purché si riveli diretto a vincere dinamicamente una resistenza, ossia una forza

[29]TIRABOSCHI M., Collegato lavoro, il Sole 24 ore,2010.

antagonista, peculiare della prestazione di lavoro o del suo ambiente (Cassazione n.5198 del 27 maggio 1994); nell'azione di fattori microbici o virali, che penetrano nell'organismo umano, ne determinano l'alterazione dell'equilibrio, sempreché tale azione, pur se i suoi effetti si manifestano dopo un certo tempo, risulti in rapporto con lo svolgimento dell'attività lavorativa. Un aspetto importante nella definizione di causa violenta sta nel fatto che essa deve consistere in un fattore che opera dall'esterno. Come tale, è stata esclusa in un evento dannoso ricollegabile all'azione logorante esercitata sull'organismo del lavoratore dalle disagevoli condizioni in cui era prestata l'attività.

L'*occasione di lavoro* si ha quando il rischio dell'infortunio è determinato dallo svolgimento di una data prestazione lavorativa. Come tale, non presuppone una semplice correlazione cronologica o topografica o un collegamento meramente marginale fra attività lavorativa e sinistro, ma richiede che l'evento dipenda dal rischio specifico inerente a un atto intrinseco a determinare prestazioni o, comunque, strettamente connesso all'esecuzione di questa e al perseguimento delle relative finalità. Quindi per occasione di lavoro si intendono tutte quelle condizioni, comprese quelle ambientali, in cui si svolge l'attività produttiva e nella quale è imminente il rischio di danno per il lavoratore, nonché ogni altra condizione ricollegabile in modo diretto o indiretto allo svolgimento dell'attività lavorativa. L'occasione di lavoro viene meno in presenza di rischio elettivo: questo è ravvisabile in presenza di un comportamento volontario e arbitrario del lavoratore ed è tale da far sì che il lavoratore affronti rischi diversi da quelli derivanti dalla normale attività lavorativa. Il rischio elettivo inoltre, non è indennizzabile.

INFORTUNIO IN ITINERE[30]: Il decreto legislativo 38/2000, che riforma l'istituto delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, introduce all'art. 12, l'infortunio in itinere nell'oggetto dell'assicurazione Inail. Si tratta di quello: "occorso durante il normale percorso di andata e ritorno dall'abitazione al luogo di lavoro, durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro nel caso in cui il lavoratore è titolare di più rapporti di lavoro, e qualora non sia presente il servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro e quello di consumazione abituale dei pasti". L'art. inoltre precisa che: "l'interruzione e la deviazione si intendono necessitate quando sono dovute a cause di forza maggiore, ad esigenze essenziali ed improrogabili o all'adempimento di obblighi penalmente rilevanti. L'assicurazione opera anche nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purchénecessitato. Restano, in questo caso esclusi gli infortuni direttamente cagionati dall'abuso di alcolici e di psicofarmaci o dall'uso non terapeutico di stupefacenti ed allucinogeni; l'assicurazione inoltre, non opera nei confronti del conducente sprovvisto della prescritta abilitazione di guida".

DANNO ESTETICO E DANNO BIOLOGICO: il cosiddetto danno estetico è la lesione che consiste in un'alterazione dell'estetica, quando deriva da un infortunio sul lavoro, dà luogo al diritto a prestazioni previdenziali soltanto se incide sulle attitudini al lavoro del soggetto protetto. Ed infatti, la riduzione della capacità di lavoro, secondo la giurisprudenza, non deve necessariamente essere determinata da una lesione fisica. Ne deriva che, anche il dannoestetico, quando per la ripugnanza che suscita crei difficoltà ad

[30]CIRIOLI D.,Riforma dell'Inail, Ipsoa (collana guide operative),2000.

un'occupazione o costringa il lavoratore a accettarne qualcuna in condizioni sfavorevoli, può dar luogo a prestazioni previdenziali.
Il decreto legislativo n.38 del 2000 ha introdotto nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali il danno biologico all'art.13 definendolo come:"*la lesione all'integrità psicofisica, suscettibile di valutazione medico legale, della persona. Le menomazioni conseguenti alle lesioni dell'integrità psicofisica sono valutate in base a specifiche "tabelle delle menomazioni". L'indennizzo delle menomazioni di grado pari o superiore al 6 per cento ed inferiore al 16 per cento è erogato in capitale, dal 16 per cento è erogato in rendita, nella misura indicata nell'apposita "tabella indennizzo danno biologico"*. Inoltre queste tabelle non tengono conto del reddito, ma del grado di menomazione e dell'età.
Il decreto legislativo n.38 del 2000 ha esteso l'obbligo assicurativo, inoltre,ai lavoratori parasubordinati, ai dirigenti e agli sportivi professionisti.

MALATTIA PROFESSIONALE: l'assicurazione obbligatoria sociale, riguarda, oltre l'infortunio sul lavoro, anche l'evento cosiddetto della malattia professionale. La disciplina prevede, come l'infortunio, che le malattie siano contratte nell'esercizio e a causa di lavori rientranti nell'ambito d'applicazione della tutela contro gli infortuni sul lavoro. Originariamente si prevedeva un quadro circoscritto e tassativo d'ipotesi e casi di malattia professionale indennizzabili dall'istituto, elencati in apposite tabelle. Con più interventi la Corte Costituzionale ha rimodernato la disciplina, la questione viene posta davanti la Corte costituzionale che si pronuncia con una sentenza del 1988 n.179,la corte stabilisce che è illegittimo il riferimento all'art. 38 comma 2 della Costituzione, l'art. 3 del testo

unico del 1965 nella parte in cui non prevede che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle malattie allegate. Purché però si tratti di una malattia della quale sia comunque provata la causa del lavoro. Prima della sentenza del 1988 il sistema delle malattie professionali era un sistema tabellato, nel senso che la malattia veniva considerata professionale quando era contratta nell'esercizio e a causa della lavorazione, inoltre doveva essere prevista dalla tabella e doveva verificarsi in quel periodo di tempo previsto dalla tabella. Dopo questa sentenza il sistema di tutela delle malattie professionali da tabellare diventa un *sistema misto*, ossia la Corte dice che: nell'ipotesi in cui la malattia contratta non sia prevista nella tabella, occorre che il lavoratore dia la prova. Questo sistema misto di tutela prevede due diverse tipologie di malattie professionali, a seconda che siano contenute in una specifica tabella allegata al D.P.R. 1124/1965malattie tabellate oppure non incluse nella medesima tabella malattie non tabellate. Il quadro normativo prevede che per le malattie tabellate viga il principio della presunzione legale di origine, mentre per quelle non tabellate spetta al lavoratore l'onere di provarne l'origine professionale.

Le tabelle in cui si riconoscono alcune malattie hanno necessità di un continuo aggiornamento e il legislatore con il decreto n.38/2000 ha pensato anche a rendere più dinamico questo sistema, vi è l'art. 10 intitolato malattie professionali, nel quale, si prevede la costituzione di una commissione scientifica per l'elaborazione e la revisione periodica dell'elenco delle malattie di cui all'art. 139 del testo unico del 1975. Questo art. 139 stabilisce che: "è obbligatorio per ogni medico che ne riconosca l'esistenza, la denuncia di ogni malattia

professionale, che saranno indicate in un elenco da approvarsi con decreto del ministro del lavoro". Quindi il medico ha un ruolo importante, che deve continuare a svolgere periodicamente,dal 2000 in poi infatti l'elenco delle malattie per le quali è obbligatoria la denuncia è in continuo aggiornamento.

Una disciplina speciale è prevista dalla legge per due particolari malattie professionali: la silicosi e l'asbestosi. Due malattie con la caratteristica comune del lento aggravamento, fino all'esito letale. Queste malattie rientrano nell'assicurazione obbligatoria per le malattie professionali quando sono contratte nell'esercizio di particolari lavorazioni specificatamente indicate dalla legge in apposita tabella, revisionata periodicamente.

3.2 LE PRESTAZIONI

In caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, il diritto alle prestazioni sorge indipendentemente dall'adempimento da parte del datore di lavoro dei vari obblighi imposti dalla legge e, in particolare, dall'avvenuto versamento dei contributi previdenziali. Infatti, in questa forma di tutela trova piena applicazione il principio dell'automaticità delle prestazioni. Le prestazioni sono tanto economiche che sanitarie. La circostanza che le prestazioni economiche siano commisurate alla retribuzione non significa, però, che esse abbiano mantenuto l'originaria funzione di risarcimento del danno derivante dalla perdita o dalla riduzione dell'attitudine al lavoro. Quella circostanza significa piuttosto che, oramai avviene anche per le altre forme di tutela, le prestazioni tengono conto del fabbisogno conseguente al verificarsi dell'evento protetto, determinandolo caso per caso, in relazione al tenore di vita raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa.

L'Art. 67 del testo unico stabilisce che: "gli assicurati hanno diritto alle prestazioni da parte dell'istituto assicuratore anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia adempiuto agli obblighi stabiliti". L'istituto assicuratore al verificarsi dell'infortunio o di una malattia professionale è obbligato ad erogare le cosiddette prestazioni, che possono essere di varia natura a secondo delle conseguenze che l'infortunio o la malattia ha generato.

L'INAIL eroga prestazioni economiche, sanitarie e integrative ai lavoratori infortunati o affetti da malattia professionale[31].

[31]Rivista it. di previdenza sociale, volume 26, 2011.

Le prestazioni economiche INAIL, tranne l'indennità temporanea e l'integrazione della rendita diretta, non sono soggette a tassazione, non sono pignorabili né cedibili.Sono prestazioni economiche:

- L'indennità giornaliera per inabilità temporanea assoluta, che viene corrisposta dal quarto giorno successivo alla data dell'evento fino alla guarigione. L'inabilità temporanea assoluta non consente al lavoratore di riprendere, neanche in minima parte, il suo lavoro;
- L'indennizzo per la lesione dell'integrità psicofisica, danno biologico, per postumi compresi tra il 6% e il 15% è previsto l'indennizzo in capitale. Dal 16% in poi, viene erogato un indennizzoin rendita;
- L'integrazione della rendita diretta, dovuta per il periodo nel quale il lavoratore si sottopone a cure utili per il recupero della capacità lavorativa;
- La rendita di passaggio per silicosi e asbestosi,calcolata secondo le tabelle allegate al Testo Unico, per inabilità non superiore all'80% corrisposta per un anno al lavoratore che abbandoni la lavorazione nociva e, per le malattie denunciate a decorrere dal 1 gennaio 2007, per le menomazioni dell'integrità psicofisicanon superiori al 60%;
- La rendita ai superstiti di lavoratori deceduti a causa di infortunio o malattia professionale, se in possesso dei requisiti di legge;
- La prestazione una tantumai superstiti di lavoratori deceduti a causa di infortunio mortale verificatosi a decorrere dal 1 gennaio 2007, se in possesso dei medesimi requisiti previsti per la rendita ai superstiti;
- L'assegno funerario;

- L’assegno per assistenza personale continuativa, corrisposto per inabilità permanente assoluta del 100% e, per gli eventi a decorrere dal 1 gennaio 2007, per le menomazioni elencate nelle Tabelle;
- Lo speciale assegno continuativo mensile, erogato ai superstiti di lavoratori titolari di rendita deceduti per cause non dipendenti da infortunio o malattia professionale, se in possesso degli specifici requisiti previsti.

Le prestazioni sanitarie, i lavoratori infortunati hanno diritto a ricevere le cure mediche e chirurgiche, erogate a carico del Servizio Sanitario Nazionale, compresi gli accertamenti clinici, ai fini della guarigione e del massimo recupero della capacità lavorativa. Sono di esclusiva competenza dell’Inail gli accertamenti, le certificazioni e ogni altro aspetto medico-legale.

In regime di convenzione con le Regioni, l’Inail fornisce a proprio carico presso le Sedi territoriali il servizio di “prime cure” ambulatoriali, incluse le cure riabilitative, fino a guarigione del lavoratore, e inoltre: le protesi e gli ausili; le cure idrofangotermali e i soggiorni climatici.

Le prestazioni integrative, dette anche assistenziali, comprendono:

- L’assegno di incollocabilità, erogato per impossibilità di collocazione in qualsiasi settore lavorativo;
- L’erogazione integrativa di fine anno, dovuta ai grandi invalidi con inabilità compresa tra l’80% e il 100% e per gli eventi a decorrere dal 1 gennaio 2007 congrado di menomazione dell’integrità psicofisica compreso tra il 60% e il 100%;
- Il brevetto e distintivo d’onore, di natura onorifica ed economica, fornita per una sola volta ai grandi invalidi o mutilati del lavoro.

In caso di infortunioil lavoratore ha l'obbligo: di informare immediatamente il proprio datore di lavoro di qualsiasi infortunio gli sia capitato, anche se di lieve entità, altrimenti perde il diritto all'indennità per i giorni precedenti a quello in cui il datore di lavoro ha avuto notizia dell'infortunio; di presentare subito al datore di lavoro il primo certificato medico e gli eventuali successivi.

In caso di infortunio mortale, o per il quale si prevede la morte, la denuncia deve essere fatta per telegramma o per fax entro le ventiquattro ore dall'evento.

Nel caso in cui il titolare artigiano non abbia la possibilità di provvedere alla denuncia, è fatto obbligo al sanitario che ha prestato le prime cure informare l'Inail.

Il datore di lavoro ha l'obbligo: di pagare per intero la giornata in cui è avvenuto l'infortunio nonché il 60% della retribuzione, salvo migliore trattamento previsto dal contratto di lavoro, per i successivi tre giorni di astensione; se l'infortunio non è guaribile entro tre giorni, il datore di lavoro deve inviare la denuncia entro due giorni all'Inail e all'autorità di Pubblica Sicurezza, con accluso il certificato medico originale. In caso di inerzia del datore di lavoro, il lavoratore può denunciare egli stesso l'infortunio.

L'Inail, ricevuta la denuncia di infortunio, verifica la presenza dei requisiti previsti dall'assicurazione (causa violenta, occasione di lavoro, inabilità temporanea assoluta per un periodo superiore a tre giorni ovvero la morte) e procede agli accertamenti ritenuti necessari attraverso la richiesta di ulteriori notizie al datore di lavoro, al lavoratore, ad altri dipendenti. Dispone accertamenti ispettivi o richiede l'inchiesta amministrativa alla direzione provinciale del lavoro. Nei casi mortali, richiede l'autopsiao prende in esame il

certificato necroscopico. Nei casi di dubbio sulla natura dell'infermità denunciata come infortunio sul lavoro omalattia professionale, le prestazioni vengono erogate, per effetto della Convenzione stipulata tra Inail e Inps, dal primo ente che riceve il relativo certificato medico.Il diritto a ricevere le prestazioni Inail si prescrive nei 3 anni e 150 giorni dalla datadell'infortunio o dalla manifestazione della malattia professionale.Il termine di prescrizione per ottenere le prestazioni Inps, nel caso in cui l'infermità non dipenda da infortunio o da malattia professionale ma venga qualificata come malattia, è di 1 anno.

Nel caso in cui i lavoratori ne abbiano necessità, possono richiedere per lo svolgimento delle pratiche l'assistenza dei Patronati che, per legge, tutelano i diritti anche dei lavoratori infortunati in forma del tutto gratuita.

In caso di malattia professionalese il lavoratore svolge attività lavorativa deve:denunciare la malattia al proprio datore di lavoro entro 15 giorni da quando si è manifestata;presentare al datore di lavoro il primo certificato medico e, in caso di prosecuzione delle cure, il certificato compilato dal medico curante. Il datore di lavoro invierà all'Inail i certificati. Se invece, il lavoratore non svolge attività lavorativa, può presentare direttamenteall'Inail la domanda di riconoscimento della malattia professionale.

Il datore di lavoro è tenuto a pagare per intero la giornata in cui si è manifestata la malattia professionale, se quest'ultima ha causato assenza dal posto di lavoro; il 60% della retribuzione, salvo migliore trattamento previsto dal contratto di lavoro, per i successivi tre giorni di astensione dal lavoro e a presentare la denuncia di malattia

professionale entro 5 giorni da quando il lavoratore ne ha dato a lui comunicazione. L'Inail eroga le prestazioni dal quarto giorno successivo a quello in cui si è manifestatala malattia professionale fino alla guarigione clinica.

Se la malattia professionale non viene denunciata subito, il lavoratore può ottenere comunque le prestazioni Inail entro 3 anni e 150 giorni (termine di prescrizione) dal giorno in cui la malattia stessa si è manifestata.

Danno permanente di infortunio o di malattia professionale.

In caso di costituzione della rendita, possono essere disposte dall'Inail (revisione attiva) o richieste dai lavoratori infortunati o tecnopatici (revisione passiva) visite medico-legali per la revisione della rendita.

L'esito della revisione può essere di conferma, aumento o diminuzione del grado di menomazione dell'integrità psicofisica indennizzato.

In caso di infortunio la revisione del danno permanente può essere disposta dall'Inail o richiesta dall'interessato entro 10 anni dalla data di decorrenza della rendita.La prima visita può essere effettuata non prima di un anno dalla data dell'infortunio e non prima di sei mesi dalla data di decorrenza della rendita.Le visite successive possono essere effettuate: non prima di un anno dalla precedente (nei primi quattro anni il lavoratore può essere sottoposto a visita al massimo quattro volte);

In caso di successivo aggravamento è possibile chiedere l'adeguamento dell'indennizzo in capitale già concesso o la costituzione della rendita entro 10 anni dalla data dell'infortunio o 15 dalla denuncia della malattia professionale. In caso di patologie

neoplastiche, di silicosi o asbestosi, o di malattie infettive e parassitarie vale quanto riportato nella nota precedente. Dopo i primi quattro anni sono possibili altre due revisioni dalla decorrenza della rendita: alla scadenza del settimo anno; alla scadenza del decimo anno.

In caso di malattia professionale la revisione può essere disposta dall'Inail o richiesta dall'interessato entro 15 anni dalla data di decorrenza della rendita.La prima visita può essere effettuata:dopo sei mesi dalla data di cessazione del periodo di inabilità temporanea assoluta;dopo un anno dalla data di manifestazione della malattia, nei casi in cui non vi sia stata astensione dal lavoro.L'ultima visita deve essere effettuata allo scadere dei 15 anni dalla data di decorrenza della rendita[32].

Nel rispetto dei tempi sopra indicati, il lavoratore può presentare alla Sede Inail di appartenenza la richiesta di revisione, accompagnata da certificato medico. L'esito della visita viene comunicato all'interessato per lettera.

Il lavoratore può presentare ricorso alla stessa Sede.

[32]Se si tratta di patologie neoplastiche, di silicosi o asbestosi, o di malattie infettive e parassitarie la domanda di aggravamento, esclusivamente ai fini della liquidazione della rendita e non ai fini dell'indennizzo in capitale, può essere presentata anche oltre i limiti temporali previsti con scadenze quinquennali dalla precedente richiesta.

3.3 Il premio assicurativo

Il gettito dei premi assicurativi rappresenta, per l'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali gestita dall'Inail, l'unica fonte di finanziamento del sistema di tutela, visto che, storicamente, non sono mai intervenuti provvedimenti di fiscalizzazione o sovvenzioni da parte dello Stato per sostenere economicamente questa gestione previdenziale. L'autosufficienza dell'assicurazione pubblica, basata su un sistema finanziario di «ripartizione di capitali di copertura», è garantita dai soli datori di lavoro assicuranti, a carico dei quali grava, in modo esclusivo, l'onere di pagare i premi, tanto che l'art.27 del Testo Unico approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n.1124 vieta di addebitare, anche in parte, questo costo ai prestatori d'opera, e fissa una sanzione amministrativa per i casi di violazione. Questo precetto così categorico, ha poi nel tempo trovato una deroga nell'art. 5, comma 3, del D.lgs. 23 febbraio 2000 n.38, che ha disposto l'addebito di un terzo del premio a carico dei collaboratori parasubordinati.

Il premio assicurativo[33]che i datori di lavoro e assicuranti versano all'Inail rappresenta il costo dell'assicurazione sociale, e la sua entità, in considerazione del livello delle prestazioni garantite agli assicuranti, è ben diversa e minore del prezzo di mercato di un'analoga polizza, se, stipulata con una compagnia d'assicurazione privata. Il premio, che riflette il rischio delle lavorazioni esercitate e assicurate dell'azienda, è direttamente proporzionale al rischio di tali attività, nel senso che, quanto più una lavorazione è ritenuta pericolosa, tanto più sarà altro il premio da corrispondere all'Inail per assicurarla. Si ha quindi una verae propria valutazione del rischio,

[33]Diritto e pratica del lavoro n.7/2012 pag. 448

come, peraltro, avviene nelle assicurazioni private, e da ciò ne consegue, tra l'altro, che nell'assicurazione sociale Inail troviamo il «premio», mentre nelle altre gestioni previdenziali, pure sociali, riscontriamo il «contributo». Il premio rappresenta il valore monetario del rischio assicurato,mentre il contributo si può definire come il conferimento che i datori di lavoro e i lavoratori apportano ai vari fondi pensionistici, al fine di accumulare le risorse destinate all'erogazione delle prestazioni. I premi assicurativi presentano analogie e differenze rispetto ai contributi previdenziali: le analogie riguardano le speciali garanzie in tema di riscossione che la legge riconosce a entrambi, allo scopo di procurare i mezzi finanziari necessari per realizzare la tutela sociale; mentre le differenze,oltre al fatto che i premi non gravano, di norma, sui lavoratori assicurati, concernono i complessi e particolari precetti che disciplinano la determinazione e l'applicazione dei premi assicurativi. Il premio Inail, a seconda della tipologia di azienda assicurante e del suo settore d'appartenenza, delle lavorazioni svolte e dello status dei lavoratori assicurati, si compone di addendi diversi, tra i quali, oltre al premio infortuni, al sovrappremio silicosi/asbestosi e ai premi speciali degli artigiani, sono comprese alcune addizionali, come quella,pari all'1% dei premi, che l'art. 181 del D.P.R. n.1124/1965 prevede a favore dell'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro (Anmil); e quella che l'art. 1, commi da 241 a 246, della legge n.244/2007 e il D.M. 12 gennaio 2011, n.30 hanno previsto per finanziare il Fondo per le vittime dell'amianto, che però è a carico dei soli datori di lavoro classificati dall'Inail alle Voci di rischio riportate nella circolare Inail n.32/2011.Ai sensi dell'art. 41 del D.P.R. n.1124/1965 il premio assicurativo Inail si calcola, di norma, sulla base, da una parte, del

tasso riferito a mille euro di retribuzioni, che la tariffa della gestione di appartenenza dell'azienda assicurante prevede per la lavorazione svolta e assicurata; dall'altra, del totale delle retribuzioni corrisposte alle persone tutelate, da assumere a norma di legge e per la durata dei lavori. Pertanto, per poter calcolare correttamente l'entità del premio da pagare, è necessario determinare, distintamente, sia iltasso che la retribuzione imponibile.

3.3.1 Tassi di premio[34]

Il tasso di premio è parte del complesso sistema tariffario di tassazione che regola l'assicurazione Inail, e garantisce la differenziazione del costo assicurativo tra i datori di lavoro assicuranti in funzione dell'entità statistica del rischio delle lavorazioni esercitate, nonché della maggiore o minore sinistrosità aziendale. Si può quindi affermare che i tassi medi di tariffa sono dei valori statistici di carattere generale, che riflettono il rischio medio nazionale delle lavorazioni assicurate, dai quali tutti i datori di lavoro partono, ma poi calati nelle singole realtà aziendali consentono di beneficiare o subire le varie oscillazioni previste, in virtù della maggiore o minore sensibilità dimostrata in tema di prevenzione e sicurezza del lavoro.Ai fini della concreta applicazione delle oscillazioni dei tassi, l'Inail rileva in un certo senso l'«anzianità» nello svolgimento delle lavorazioni assicurate, visto che il legislatore ha ritenuto che, per valutare compiutamente i comportamenti aziendali in tema di prevenzione, fosse necessario un periodo minimo di esperimento statistico, fissato in due anni, per cui esistono oscillazioni applicabili

[34]Diritto e pratica del lavoro, n.7/2012, pag.448.

solo nel primo biennio di svolgimento dell'attività assicurata, e altre applicabili solo dopo che tale biennio è trascorso.

Possiamo quindi confermare che i tassi medi non sono fissi e immutabili nel tempo, perché, in virtù del sistema bonus – malus,sono soggetti ad oscillazioni, che a volte sono applicate in modo automatico dall'Inail, altre volte previa specifica istanza da parte dei datori di lavoro interessati, comunque sempre finalizzate a incentivare l'osservanza della normativa prevenzionale vigente.

3.3.2 Tariffe di premi

Le tariffe dei premi Inail sono delle classificazioni tecniche delle lavorazioni assicurate, e costituiscono una sorta di "listino prezzi" dell'assicurazione sociale[35].Quelle vigenti, approvate con il D.M. 1 dicembre 2000, sono ben quattro, diverse tra loro, e sono destinate alle aziende che l'Inps, ai sensidell'art. 49 della legge n. 88/1989 e fatte salve le limitate eccezioni di cui all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 38/2000, ha inquadrato nei settori:

- Industria, per le attività manifatturiere, estrattive, impiantistiche, di produzione e distribuzione dell'energia, gas e acqua, dell'edilizia; dei trasporti e comunicazioni; della pesca; dello spettacolo; nonché le relative attività ausiliarie;
- Artigianato, per le attività di cui alle legge 8 agosto 1985, n.443, e successive modifiche ed integrazioni;
- Terziario, per le attività commerciali, ivi comprese quelle turistiche; di produzione, intermediazione e prestazione dei servizi, anche finanziari; per le attività professionali e artistiche: e per le relative attività ausiliarie;

[35]Diritto e pratica del lavoro n.5/2012, pag.293.

- Altre attività, per le attività non rientranti nelle gestioni precedenti, tra le quali quelle svolte dagli enti pubblici, compresi lo Stato, gli enti locali, ecc.

Ciascuna tariffa è ordinata in dieci grandi gruppi merceologici di macroattività, numerati da zero a nove, ciascun grande gruppo si articola, a sua volta, in gruppi, sottogruppi e voci di rischio, a livello delle quali sono, di norma, previsti i tassi da applicare per ogni mille euro di retribuzione imponibile. Con il decreto D.M. sono state approvate anche le "Modalità perl'Applicazione delle Tariffe e per il pagamento dei premi assicurativi", uniche per tutt'e quattro le tariffe, e costituite da 29 articoli che disciplinano in estremo dettaglio la pratica attuazione delle norme tariffarie.

L'art. 3 del decreto legislativo n.38 del 2000 e intitolato "Tariffe di premi":

- Fermo restando l'equilibrio finanziario complessivo della gestione industria, per ciascuna delle gestioni di cui all'articolo 1 sono approvate, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su delibera del consiglio di amministrazione dell'Inail, distinte tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le relative modalità di applicazione, tenendo conto dell'andamento infortunistico aziendale e dell'attuazione delle norme di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni e integrazioni, nonché degli oneri che concorrono alla determinazione dei tassi di premio.

- In sede di prima applicazione, le tariffe di cui al comma 1 sono aggiornate entro il triennio successivo alla data di entrata in vigore delle stesse.
- Ogni tariffa stabilisce, per ciascuna delle lavorazioni in essa comprese, il tasso di premio nella misura corrispondente al relativo rischio medio nazionale in modo da includere l'onere finanziario di cui al secondo comma dell'articolo 39 del testo unico.
- In considerazione della peculiarità dell'attività espletata, sono introdotte, in via sperimentale, per i lavoratori autonomi artigiani, 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, speciali forme e livelli tariffari che, assicurando un trattamento minimo di tutela obbligatoria, consentano flessibilità nella scelta degli stessi, anche in considerazione delle iniziative intraprese per migliorare il livello di sicurezza e salute sul lavoro.
- Le tariffe dei premi relative al triennio 2000-2002, si applicano a decorrere dal 1 gennaio 2000. Fino all'adozione dei provvedimenti dell'Inail in applicazione dei decreti ministeriali di approvazione delle suddette tariffe, il premio anticipato di cui all'articolo 44 del testo unico e successive modificazioni, è calcolato sulla base della tariffa dei premi in vigore al 31 dicembre 1999, è versato provvisoriamente nella misura del 95 per cento dell'importo così determinato. Limitatamente all'anno 2000 i termini stabiliti dall'articolo 28, quarto comma, e dall'articolo 44, secondo comma, del testo unico, e successive modificazioni, sono prorogati al 16 marzo. Il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe fisserà, nelle relative modalità di applicazione, i criteri per eventuali conguagli.

- Ferma restando la possibilità di modifica con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su delibera del consiglio di amministrazione dell'Inail, la misura massima dei tassi medi nazionali è ridotta al 130 per mille.
- Ai fini del finanziamento del disavanzo della gestione agricoltura è autorizzata per gli anni 2000 e 2001 la spesa di lire 700 miliardi annui, ai sensi dell'articolo 55, comma 1, lettera o, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e relative disposizioni attuative. Per gli anni successivi, nei limiti di lire 700 miliardi annui, la spesa è autorizzata subordinatamente all'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 8 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, emanati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Vi sono poi dei *Premi speciali*[36],.

L'art. 42 del D.P.R. n.1124/1965 dispone che, nelle ipotesi in cui non è possibile determinare il premio con le consuete modalità, si possa fare ricorso a delle tabelle di premi speciali, da approvarsi con D.M., in relazione al numero delle persone assicurate, alla durata dei lavori, al numero delle macchine o ad altri parametri, comunque quantificati con riferimento ad una retribuzione convenzionale minima.Tra le categorie di soggetti e attività per le quali sono previsti premi speciali, oltre alla variegata galassia delle c.d. «gestioni speciali» Inail, ci sono gli artigiani, e segnatamente i componenti del c.d.«nucleo artigiano», vale a dire: il titolare dell'impresa individuale artigiana o il socio unico della società uni personale artigiana e i loro familiari coadiuvanti, con o senza retribuzione effettiva; i soci

[36]Diritto e pratica del lavoro n.7/2012, pag. 450.

lavoratori di società artigiane, senza retribuzione effettiva; i soci e gli associati in partecipazione a un imprenditore artigiano, senza retribuzione effettiva. Per questi soggetti sono stabiliti annualmente per D.M. dei premi speciali annui per persona, calcolati sulla base minimale retributivo annuo e delle nuove classi di rischio omogeneo nelle quali sono state suddivise le Voci della tariffa dei premi della gestione Artigianato, ai sensi del D.M. 1 febbraio 2001. I premi speciali annui sono frazionabili in dodicesimi, ma solo nel caso di inizio o di cessazione dell'attività nel corso dell'anno, e possono essere proporzionalmente aumentati, ai sensi del citato D.M. 1 febbraio 2001, nelle ipotesi in cui l'artigiano scelga di essere assicurato su una retribuzione convenzionale superiore al minimo di legge, con il proporzionale aumento, sia dei premi da pagare, sia delle prestazioni economiche spettanti in caso di infortunio.

Come avviene nel mondo assicurativo privato, i premi dovuti all'Inail devono essere pagati dagli assicuranti anticipatamente, con le modalità e nei termini di cui agli artt. 44 e segg. del D.P.R. n. 1124/1965e Smi, per un anno solare o per il minor periodo di durata dei lavori, sulla base di «retribuzioni presunte», vale a dire quelle che si prevede saranno corrisposte agli assicurati. Il primo pagamento, quello che l'Inail richiede con l'invio del certificato di assicurazione, si riferisce al periodo che va dalla data di inizio dei lavoratori al 31 dicembre successivo (il c.d. "ratino"), è calcolato sulla base delle retribuzioni presunte dichiarate dalla denuncia d'iscrizione, e deve essere versato entro il giorno 16 del mese successivo a quello della richiesta emessa dall'Inail, con il sistema della c.d. «autoliquidazione». Entro lo stesso termine devono essere pagate dal datore di lavoro le eventuali quote residue di premio risultanti da

rettifiche dei conteggi, nonché le differenze supplementari determinate da variazioni di rischio, da variazioni o rettifiche delle retribuzioni, da accertamenti ispettivi, e quant'altro risulti dovuto all'Inail. Tutte le somme dovute a titolo di premi e accessori, sanzioni civili e interessi devono essere versate all'Inail esclusivamente con il modello F24, nel quale bisogna compilare con i dati richiesti l'apposita sezione Inail, che è riservata, sia ai pagamenti, sia alla compensazione di eventuali crediti vantati nei confronti dell'Istituto.

In occasione dell'autoliquidazione il datore di lavoro, in pena autonomia, ma fatti salvi i controlli che l'Inail intende disporre, deve:comunicare le retribuzioni effettivamente corrisposte nell'anno precedente;calcolare il premio anticipato per l'anno in corso (rata) e il conguaglio per l'anno precedente (regolazione);conteggiare il premio di autoliquidazione dato dalla somma algebrica della rata e della regolazione;pagare il premio di autoliquidazione, in unica soluzione oppure in forma rateale.

Se il datore di lavoro non effettua l'autoliquidazione e, soprattutto se non denuncia le retribuzioni, l'Inail, ai sensi dell'art. 28 comma 8, del D.P.R. n. 1124/1965, può a sua discrezione, disporre l'accertamento delle retribuzioni attraverso i suoi ispettori, addebitando al datore di lavoro le spese sostenute, oppure effettuare la liquidazione del premio, sia di regolazione che di rata, in base al doppio delle retribuzioni presunte dell'ultimo periodo assicurativo. In questi casi, però, il datore di lavoro ha la facoltà di chiedere all'Inail, entro i termini prescrizionali (5 anni), la revoca del provvedimento, e la riliquidazione del premio sulla base delle retribuzioni effettive. Da diversi anni ormai la regolarità delle aziende viene certificata attraverso il Documento unico di regolarità contributiva "DURC", che

attesta il rispetto dei pagamenti e degli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nei confronti di Inps e Inail e, nel caso di imprese edili, anche nei confronti delle Casse Edili. Il documento unico di regolarità contributiva è oggi indispensabile per: consentire appalti di lavori pubblici o lavori edili privati soggetti a concessione edilizia o a denuncia di inizio attività; appalti di servizi e forniture per Enti pubblici; servizi e attività pubbliche in concessione o convenzione; l'iscrizione all'albo dei fornitori; l'attestazione società organismi di accettazione (SOA); ottenere agevolazioni, finanziamenti da parte dello Stato; ottenere benefici e sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti.

CONCLUSIONI

Sono arrivata al termine di questo interessante percorso, analizzando in modo particolare il ruolo dell'Ente Pubblico non Economico INAIL, questo interviene con strumenti di tutela nei casi di infortunio lavorativo e malattia professionale a sussidio economico immediato e di legge secondo i principi costituzionali affermati dall'art. 38 Cost. Il diritto alla salute è uno dei diritti fondamentali della nostra Costituzione, perciò, lo Stato si impegna ad assicurarlo e a renderlo disponibile a tutti i cittadini, senza differenze e discriminazioni. Nel campo lavorativo è uno dei rischi ai quali i lavoratori si sottopongono ogni giorno, siano essi legati all'aria inquinata da polveri respirata nel luogo di lavoro, alle attrezzature utilizzate o alle attività svolte. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro garantisce la piena ed effettiva tutela del diritto alla salute mediante una idonea copertura sia del danno patrimoniale (all'avere), sia del danno biologico (integrità psicofisica). L'INAIL è nato proprio a questo scopo, permettere la tutela concreta del lavoratore infortunato o malato, potendogli offrire le prestazioni indennitarie di legge in modo automatico,preoccupandosi del lavoratore nell'immediato futuro, cercando di determinare nel modo più equo possibile per l'infortunato, in valore monetario della perdita subita e il grado d'impossibilità di attendere al proprio lavoro. Personalmente ho sviluppato l'argomento della tesi con lo scopo di mostrare come ogni lavoratore sia tutelato in caso di infortunio, ma anche dai rischi, perché l'INAIL assolve, altresì, la funzione prevenzionale e di ricerca in materia di profilassi ed assistenza nel momento in cui il lavoratore subisce un infortunio. Il valore della persona è l'oggetto principale della tutela, perché ogni lavoratore

soggetto alla tutela assicurativa può usufruire delle prestazioni necessarie in base alle esigenze e alla sua situazione lavorativa. Il valore economico è l'elemento fondamentale per l'indennizzo e il risarcimento del lavoratore infortunato, di fatto consistendo nell'equivalente somma in denaro avente la funzione di reintegrazione della menomazione o della perdita subita.

A questo punto, ebbene capire che la funzione sociale svolta da questo ente pubblico è molto importante e non potrebbe essere svolta in egual modo da nessun altro ente assicuratore privato.Nessun altro ente potrebbe fornire le garanzie che offre l'Inail operando secondo il principio solidaristico e il principio di automaticità delle prestazioni; bisogna anche sottolineare le sue importanti funzioni quali: prevenzione, informazione, formazione, assistenza e consulenza, sostegno economico alle aziende, riabilitazione e ricerca. Tutto ciò è stato affermato anche dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 22 gennaio 2002 causa 218/00.

BIBLIOGRAFIA

CIRIOLI D., Riforma dell'Inail, Ipsoa (collana guide operative), 2000.

Diritto & pratica del lavoro, Ipsoa, n.35/2012.

Diritto & pratica del lavoro, Ipsoa, n.5/2010.

Diritto & pratica del lavoro, Ipsoa, n7/2012.

Diritto & pratica del lavoro, Ipsoa, n.5/2012.

Inail, Carta dei servizi, ed. 2014.

Il lavoro nella giurisprudenza, n.2/2006.

PERSIANI M., Diritto della previdenza sociale, Cedam, 2014.

Rivista it. diritto del lavoro, fasc. 3/2002.

Rivista infortuni sul lavoro e malattie professionali, 2001.

Rivista it. di previdenza sociale, vol. 26/2011.

TIRABOSCHI M., Collegato lavoro, il Sole 24 Ore, 2010.

SITOGRAFIA

www.inail.it

www.inail.it/internet/default/Chisiamo/Strutturaorganizzativa/Organi/index.html

www.ilpost.it/2011/10/31/le-100-proposte-di-matteo-renzi/2/