

ATTUALITÀ DEL SISTEMA ASSICURATIVO INAIL AL SERVIZIO DELLE AZIENDE

COMMENTO ALLA RECENTE EDIZIONE DI: INAIL 2011. TRA ASSICURAZIONE E PREVENZIONE DI SILVANA TORIELLO

PASQUALE ACCONCIA*

Sull'onda del successo dell'edizione 2010 la SEAC pubblica una nuova edizione di *INAIL 2011. Tra assicurazione e prevenzione. Gli adempimenti dei datori di lavoro*, curata e rinnovata anche questa volta da SILVANA TORIELLO che ha arricchito la prima edizione con aggiornamenti e altri capitoli sempre in linea con la matrice originaria dell'opera.

Di là dal merito dei singoli capitoli e del loro valore informativo, la pubblicazione presenta, in un momento di forte evoluzione del welfare, un vivo interesse a livello sistematico poiché dimostra attraverso lo scorrere delle informazioni e riflessioni come resti viva la caratteristica principale dell'assicurazione, motivo conduttore del Testo unico del 1965 che, per questi aspetti, si muove senza soluzione di continuità con le leggi che lo hanno preceduto.

A leggere, infatti, i primi articoli del Testo unico tuttora vigente senza conoscere la materia, si può restare disorientati come di fronte all'antico dibattito su chi debba considerarsi destinatario dell'assicurazione. Disorientati, a ben guardare, di fronte ad un "non problema": lo scopo è senz'altro di garantire un indennizzo adeguato senza escludere - l'esperienza della RCA insegna - che esso si realizzi ponendo l'onere della tutela (non solo economico) a carico di un altro soggetto, l'azienda rendendola così l'"assicurante" ma, al tempo stesso, come vedremo, portatore d'interessi propri rispetto all'Istituto.

Per questo il Testo unico, nei suoi primi 10/15 articoli continua a distinguere fra attività protette e persone assicurate (i lavoratori), preoccupandosi, nella prima parte, di definire le attività sulle quali il datore di lavoro è obbligato a pagare i premi e, dal canto suo, il lavoratore ha diritto alla tutela assicurativa. Lo stesso fatto, insomma, fa nascere contemporaneamente l'obbligo a pagare (e altro) e il diritto alla tutela per il lavoratore.

Per quali attività e per quali lavoratori: una serie continua di definizioni genera-

* Esperto previdenziale - Già Direttore Generale dell'INAIL e Direttore Responsabile della *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*.

li e specifiche, integrate da leggi successive e sentenze costituzionali e di legittimità che, mantenendo fermo il collegamento con l'impianto del Testo unico - il nostro non è un sistema di "diritto comune" - hanno realizzato un panorama di soggetti da tutelare che copre pressoché la totalità dei lavoratori. Obiettivo auspicato e che è stato realizzato sempre collegando la specifica apertura a principi del Testo unico reinterpretato alla luce della Costituzione - per questo il fermo diniego di riconoscere cittadinanza al diritto comune - con un impianto che può così correlarsi senza soluzione di continuità con quello del Testo unico della prevenzione del 2008/2009 per quanto riguarda i soggetti tutelati.

Questo significa, per quanto qui interessa, che la prospettiva imprenditoriale non rimane, nel libro, chiusa in sé ma aiuta a individuare con una diversa angolatura, chi sono i soggetti tutelati, aventi diritto alle prestazioni economiche e al complesso delle tutele assicurative ed anche assistenziali.

L'ambivalenza va oltre; l'obbligazione contributiva non è determinata solo dal rischio e dal numero di lavoratori esposti, ma anche: - dalla retribuzione che è base per il calcolo dei premi e delle prestazioni; - dalla qualificazione degli eventi rispetto ai quali il lavoratore è tutelato, spartiacque fra i due rapporti che nascono dal "fatto" lavoro.

La stessa ambivalenza connota un impianto assicurativo rimasto tipico rispetto al mondo del welfare generale sconcertando, a volte, operatori esterni che si aspettano di trovarvi disciplinate le "domande", motori del sistema pensionistico e delle prestazioni a sostegno del reddito.

Esse sono, invece, rare nel sistema infortunistico, poiché è sempre il datore di lavoro il motore dell'azione indennitaria - come nella r.c.a. - a partire dalla denuncia, frutto di una istruttoria pur minima - e si snoda per atti interni all'INAIL conclusa con la valutazione, qualora vi sia, del danno conseguente.

Ritengo, quindi, che SILVANA TORIELLO, parlando di soggetti, di retribuzione, d'infortunio indennizzabile compia un'operazione con duplice valenza, fornendo un quadro esaustivo rispetto ai bisogni di tutti gli attori del sistema. Lo fornisce al datore di lavoro, alle sue strutture, ai suoi consulenti, principalmente, chiamati a seguire l'intero percorso dell'infortunio, al quale è collegato nella maggior parte dei casi l'obbligo di anticipare l'indennità di temporanea, integrata o non a seconda delle discipline contrattuali. Lo fornisce, però, anche al mondo del patrocinio dei lavoratori, chiamato a seguire l'evolversi della "pratica" in INAIL e all'interno del rapporto di lavoro se resti dubbia la qualificazione del caso come infortunio con conseguenze negative in termini di comparto.

Per questo, non a caso - niente è casuale nelle 700 pagine del libro - con una congrua sintesi dei punti più interessanti, un capitolo è dedicato alla nozione d'infortunio; a capire, cioè, quand'è che il fatto deve essere denunciato; al richiamo della gestione on line della denuncia d'infortunio.

La denuncia d'infortunio. Un altro tema che interessa il datore di lavoro non come contribuente ma come protagonista essenziale del processo di tutela: il

diritto all'indennizzo nasce certamente dal fatto infortunio; ma è altrettanto indubbio che il processo di gestione della tutela si avvii con il decisivo ruolo del datore di lavoro per la sua denuncia, essenziale anche se surrogabile in caso d'inerzia dall'iniziativa del lavoratore.

La gestione online merita una parentesi, per come collocata nel contesto del discorso quale primo passo - ma altri ne seguono veloci anche sul versante contributivo - di una rivoluzione che già in INPS sta portando alla chiusura di linee di produzione di sportello, per passare tutto online. È un segnale della capacità gestionale degli enti, ma anche della maturità che il sistema, di cui associazioni e patronati fanno parte, ha raggiunto traendo tutte le conseguenze dall'investimento in tecnologie fatto negli anni:

Non si tratta solo di un altro canale che si aggiunge a quelli tradizionali, ma di un processo produttivo integrato, che ne sostituisce altri con ridimensionamento del ruolo delle Sedi degli enti riequilibrato da una crescente presenza di servizio dei Patronati e delle Associazioni di categoria.

Con questa digressione gli agganci fra i due mondi potrebbero considerarsi già esauriti nel testo, con altre parti dedicate a temi di esclusiva attenzione per le aziende se il Testo unico non contenesse la previsione, da tempo manipolata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, di un esonero condizionato dell'azienda dalla responsabilità civile per il fatto infortunio.

Il tema è fra i più tormentati, per complessità giuridica e valenza politica, fonte d'incertezze che si moltiplicano tanto da far ritenere che ormai non si possa più parlare - nella sostanza - di un vero e proprio esonero, come ha adombrato ALDO DE MATTEIS in un suo recente contributo scientifico. Esso si colloca in un crocevia di questioni, di battaglie giuridiche e politiche, di interventi continui dei giudici di legittimità nel (vano a parer mio) tentativo di mettere ordine in una questione che ordinata non può essere, come quella del danno alla persona in tutte le sue espressioni.

Quello del danno alla persona è tema che con lo "scolorirsi" dell'esonero irrompe prepotentemente nell'infortunistica del lavoro con riferimento al danno differenziale e a quello biologico per il quale la Cassazione in sede civilistica si è vista costretta a scegliere una delle "tabelle" in uso; non per codificarla ma per assumerla a parametro dei propri giudizi circa la correttezza dei giudicati di merito. Non intendo certamente rischiare una riflessione su questo punto. Sicuramente, però, il datore di lavoro è direttamente interessato a conoscere a fondo - partendo dalle informazioni della TORIELLO - quale sia il livello di responsabilità fuori dalla copertura INAIL dall'origine o per un giudizio che faccia venir meno l'esonero. Non poteva mancare, quindi, un capitolo dedicato a questi temi che la Toriello intitola "Azioni di rivalsa" ma sviluppa poi con riferimento all'intero panorama di azioni che ruotano attorno al fatto infortunio e al suo collegamento con la responsabilità di terzi, creando attese e aspettative nel lavoratore ed anche nell'Istituto assicuratore.

Questi alcuni dei principali temi trattati che proverei a rileggere come un insieme partendo da una premessa a monte, nel senso che il datore di lavoro è obbligato rispetto alla legge, alla collettività produttiva e sociale piuttosto che verso l'INAIL. Le sue obbligazioni nascono dalla legge, cioè, e non per azioni dell'INAIL, tanto che chi produce in nero, non è un evasore ma un "moroso" rispetto a obbligazioni e obblighi che nascono per il solo aver assunto una persona.

Si tratta non di un artificio ma di un dato concreto che ci consente di assegnare all'INAIL un ruolo di servizio - l'unica possibilità, secondo noi, per un ente pubblico - senza soluzione di continuità rispetto a quello per la prevenzione. Seguendo questo ragionamento è possibile collocare l'azienda non più (o non più solo) fra gli stakeholders ma anche fra gli shareholders: portatrice d'interessi per la prevenzione, ma anche per l'assicurazione, dove l'INAIL fornisce servizi per metterli nelle migliori condizioni - informative, gestionali e operative - per adempiere a obblighi volti a garantire tutela al lavoratore, in via immediata e mediata con la solida garanzia dell'equilibrio economico.

Gli obblighi e le obbligazioni sono tanti; ma tutti condizionati dalla conoscenza delle relative prescrizioni da parte di soggetti che, non essendo sudditi tenuti a versare la tassa sul macinato, ma portatori di interessi a fare presto e bene, l'INAIL deve agevolare con chiarezza di norme e tempestività di colloquio. E deve agevolarli anche quando essi si muovono sul mercato, ove è richiesto di certificare la regolarità contributiva dell'azienda.

In questi termini tutti i capitoli del libro trovano una diversa collocazione culturale e pratica, nel senso che le stesse aziende e i loro assistenti devono conoscere tutte quelle informazioni e questioni che sono temi quotidiani del lavoro dei sindacati, dei patronati ecc. Devono conoscere per adempiere ma anche per rivendicare sempre maggiore chiarezza, migliore semplicità e tempestività degli adempimenti che sono un punto di partenza essenziale per l'altro "mestiere" che leggi e contrattazione collettiva affidano al datore di lavoro, quale partecipante del processo di costruzione, prima, e gestione, poi, del welfare contrattuale, fatto di variegate forme di integrazione ed arricchimento di quello pubblico.

È un discorso che porta lontano ma che deve essere considerato nell'apprezzare il contributo di un volume, come quello della TORIELLO, che fa chiarezza proprio sui contenuti e le prospettive del welfare pubblico nello specifico dei rischi professionali.

La concretezza di questa rilettura che il libro suggerisce con un datore di lavoro stakeholder già sul versante degli obblighi e obbligazioni è confermata dal fatto che sullo sfondo si consolidano prospettive ben più ampie di servizio INAIL per la clientela delle aziende alle prese con i problemi della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Questo addendo - l'oscillazione del tasso medio di tariffa - irrompe nella gestione del rapporto contributivo con sempre migliore incisività pur se "liquidato" come una specie di "bonus/malus". Si disconosce, così, la raffinatezza preven-

zionale di uno strumento che il volume illustra con chiarezza per dimostrar come anche qui la (apparente) banalità assicurativa del Testo unico celi la qualità di istituti, come l'oscillazione, che hanno in sé fin dalle loro antichissime origini il seme per un'evoluzione continua in direzione opposta a quella delle assicurazioni private dove si potrebbe verificare il caso di un premio aumentato per eccesso di prudenza.

Molto più impegnative sono, poi, le questioni riguardanti i rapporti delle aziende con il fornitore INAIL nel nuovo ruolo di assistenza, consulenza, formazione previsto dal decreto 81/2008 e s.m.i. con il supporto della norma secondo cui gli addetti dell'INAIL che si rechino in azienda per una delle predette attività non sono tenuti all'obbligo di referto se rilevano mancato rispetto di normative di sicurezza. Un dettaglio, apparentemente, ma essenziale per legittimare un ruolo attivo, a fianco dell'azienda che in questo modo non deve preoccuparsi di "diffidare" della presenza di addetti o esperti INAIL.

È un aspetto che per le sue dimensioni travalica i confini dell'impianto che la TORIELLO si è proposta, consapevole della centralità del tema, ma anche della necessità di delimitare il campo dell'analisi.

Per questo concentra il suo impegno nel creare un substrato informativo per l'azienda che, partendo dal tema dell'oscillazione del tasso, colloca nell'ultimo capitolo con specifica attenzione ad un punto essenziale: la comunicazione telematica all'INAIL dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Anche in questo caso la scelta non ci sembra casuale, poiché la comunicazione di questi nomi ad INAIL rompe il circuito di autoreferenzialità del sistema di prevenzione in azienda. Crea un diretto collegamento fra due protagonisti del sistema stesso - uno interno all'azienda, l'altro esterno - con un'apertura che trascende, come altri punti del decreto, la necessità di mediazione dell'azienda nei rapporti con il mondo estero.

In futuro, ne siamo convinti, la stessa A. troverà il modo di verificare se si siano verificate le condizioni per ribaltare la trama espositiva partendo dalla centralità del datore di lavoro, dell'imprenditore nel fare prevenzione, e dell'INAIL nel dare servizi si tratti di soldi o di altro ha poca importanza, perché lo possa fare al meglio; passando poi alla ricostruzione dell'infortunio come motore del processo di presa in carico del lavoratore perché sia curato al meglio, con pieno sostegno economico durante la cura e la riabilitazione. Sostegno che il datore di lavoro: - concorrerà a rendere eccellente con integrazioni, ove occorra di welfare contrattuale; - favorirà con un percorso di pieno reintegro sul posto di lavoro.

Non è una utopia ma una realtà che già è presente o si sta costruendo proprio partendo dalla solidità dell'impianto della gestione INAIL nei suoi vari aspetti che l'A. lungo tutto il suo percorso di lettura riconduce sempre alla straordinaria qualità del Testo unico dell'assicurazione che resta valido nel suo impianto generale finora non intaccato dalle pur profonde evoluzioni e trasformazioni di specifici istituti.

Un testo duttile nella sua adeguabilità continua al “diritto vivente” della giurisprudenza che ha mantenuto fermo l’aggancio di qualsiasi riforma o evoluzione a una norma del Testo, pur letta alla luce della Costituzione, reso possibile senza traumi dalla tipica elasticità dell’impianto di base.

Oggi, proprio l’accurata rilettura della TORIELLO lascia intravedere la possibilità che ancora una volta il sistema, partendo da un Testo unico rivisitato nei temi specifici (già il decreto 38 si è mosso in questa direzione) riesca a ricollocarsi attorno ad una funzione che, senza negare il diritto all’indennizzo, renda coerente un processo di tutela che:

- parta dalla prevenzione, con diritti e obblighi delle aziende direttamente interessate alla salute e sicurezza dei propri addetti come valore apprezzabile in termini di Bilancio sociale;
- passi per un pieno recupero del risarcimento in natura, con cure, rieducazione e riabilitano;
- garantisca un congruo sostegno economico e di reintegro professionale e sociale.

Il volume della TORIELLO contiene in sé i presupposti per questo risultato, nell’asciutta descrizione di sistemi, norme, profili evolutivi; tutti gli elementi, insomma, per compiere quest’altro passaggio, senza perdere la caratteristica di strumento prezioso per gli operatori del settore, ma al tempo stesso consolidandosi come punto di riferimento per riflessioni che vadano di là dal dato specifico per realizzare sintesi positive dal cambiamento del sistema.

Certo la tentazione di sollecitare un completamento delle analisi sull’altro versante del sistema - le prestazioni economiche e in natura - è forte e a giudicare da più recenti pubblicazioni¹ anche l’A. sembra orientata ad affrontare con la stessa accuratezza questi temi. È sollecitata, per questo, dalla stessa evoluzione in atto nel mercato del lavoro, dove il moltiplicarsi di forme di lavoro precario rischia, in assenza di precise novità connesse alla tutela della persona, di ridurre l’impatto della tutela al livello di rendite minimali stante la difficoltà di individuare retribuzioni che rispecchino l’intera vita lavorativa del soggetto e alla luce delle persistenti incertezze circa la sistemazione del danno biologico nel sistema assicurativo pubblico.

¹ Fra gli altri *Dal danno per inabilità al danno biologico nell’assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro: excursus tra i pronunciamenti della corte costituzionale* in corso di pubblicazione su *La previdenza.it*, *La rendita diretta per inabilità permanente* ivi già pubblicato. D’interesse, a conferma indiretta dell’attualità del sistema rispetto alla prospettiva di aziende clienti dell’Istituto, anche nei momenti in cui adempiono obblighi assicurativi, si vedano, della stessa A., *Il sistema del bonus/malus nella tariffa dei premi INAIL e i suoi riflessi nelle politiche per la prevenzione*, in *Bollettino Adapt* 13/2009, *Collaboratori familiari e obbligo assicurativo*, in *Bollettino Adapt* n. 109/2010, *Lo stress lavoro correlato* nel *Bollettino ordinario* del 18 dicembre 2009 di *Adapt*.

Attendiamo questa (ulteriore) prova. Ricordiamo, però, che la caratteristica essenziale del volume è di essere un testo “utile” per chi lavora, con adeguato rigore scientifico. Ecco, in questa prospettiva potrebbe essere parimenti utile l’idea di completare questo libro, nel rispetto della sua impostazione, con una ricostruzione di quanto si debba e si possa fare dal momento in cui il lavoratore entra in azienda - anzi prima, se la formazione volesse avere senso - e lungo la sua vita professionale e sociale, rispetto all’immanenza dei rischi professionali che l’azienda debba e possa rimuovere come potenzialità e come evento che comunque accada.

Il successo della prima edizione consentirà all’A. e al suo editore di valutare come andare avanti nel percorso intrapreso, scegliendo fra le possibilità che proponiamo o non scegliendo, nel senso di cogliere entrambe le esigenze lavorando su un versante - il percorso del rischio - e sull’altro - la posizione del lavoratore esposto ai rischi e infortunato da leggere entrambi avendo di vista uno specifico target di riferimento.

Con questo ci auguriamo di sollecitare una lettura complessiva del volume, di per sé ponderoso, non certamente per “mandarlo a mente” - è da utilizzare per consultarlo continuamente sui singoli punti - ma per cogliere la linearità della trattazione e l’equilibrio complessivo fra le varie parti, sviluppate senza approssimazioni con un taglio adeguato all’obiettivo di servizio che la pubblicazione si propone di là dal titolo del volume.

E ciò, pur se il titolo continua a proporre il sistema come espressione dell’INAIL e delle sue funzioni. Un’ottica riduttiva in assoluto e, soprattutto, rispetto a un testo che se pure parla di INAIL in primo piano, rende sempre il discorso funzionale alla sostanziale centralità del ruolo e dei bisogni delle aziende e dei lavoratori.

RIASSUNTO

Una nuova edizione di *INAIL 2011. Tra Assicurazione e Prevenzione. Gli adempimenti dei datori di lavoro*, curata e rinnovata anche questa volta da Silvana Toriello che ha arricchito la prima edizione con aggiornamenti e altri capitoli sempre in linea con la matrice originaria dell’opera.

Di là dal merito dei singoli capitoli e del loro valore informativo, la pubblicazione presenta, in un momento di forte evoluzione del Welfare, un interesse innanzitutto a livello sistematico poiché dimostra, attraverso lo scorrere delle informazioni e riflessioni, come resti viva la caratteristica principale dell’assicurazione, motivo conduttore del Testo unico del 1965 che, per questi aspetti, si muove senza soluzione di continuità con le leggi che lo hanno preceduto.

Un avvertimento: il lettore non si lasci ingannare dal titolo che sembra continuare a proporre il “sistema” come espressione dell’INAIL e delle sue funzioni perché questo ben strutturato e armonico testo della TORIELLO è funzionale alla centralità del ruolo e dei bisogni dei lavoratori e delle imprese.

SUMMARY

A new edition of “INAIL 2011. “INAIL 2011. Tra Assicurazione e Prevenzione. Gli adempimenti dei datori di lavoro” (Between Insurance and Prevention. The fulfillments of the Employer) edited and renewed once again by Silvana Toriello, who enriched the first edition with updates and other chapters, always in the wake of the original work’s background.

Beyond the merit of the single chapters and their informative value, the publication shows, in a moment of high evolution of the Welfare, first of all an interest at systematic level, because it shows, through the flow information and thoughts, how the main characteristic of assurance remains alive. It is the main conductor of the 1965 Consolidated act. that, for these aspects, moves itself without a break with previous laws.

A warning: reader must not be deceived by the title which still seems to propose the “system” as an expression of INAIL and its duties because this well-organized and harmonic text by TORIELLO is functional to the centrality of the roles and needs of workers and businesses.