

L'incremento è obbligatorio qualora, al termine di ciascuno esercizio, il disavanzo della gestione risulti superiore al dieci per cento rispetto a quello dell'esercizio precedente.

La carenza di un'adeguata riserva di garanzia rende il sistema a ripartizione pura sensibilmente instabile e, in presenza di una persistente diminuzione delle forze di lavoro occupate nel settore, costituisce la causa del costante squilibrio finanziario della gestione. Da qui l'avvertita esigenza di un superamento del sistema di copertura a ripartizione in favore di un sistema a capitalizzazione che, con l'introduzione di una tariffa nel settore dell'agricoltura, possa assicurare adeguata corrispondenza tra entrate per premi e spese per rendite.

1.5 Il sistema di copertura della tutela infortunistica dei medici radiologi

In ordine alla gestione dei medici radiologi la normativa dell'art. 12 della legge 10 maggio 1982, che ha sostituito l'art. 1 della legge 30 gennaio 1968, n. 47, che aveva sostituito, a sua volta, l'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 93, stabilisce che i premi vanno determinati "tenuto conto dei risultati di gestione".

Ciò equivale a dire che la gestione viene condotta secondo modalità diverse dalla gestione industria e con oneri contributivi più pesanti di quelli previsti nello stesso periodo per il settore industriale.

1.6 La revisione della rendita

La rendita di inabilità, sia del settore industria che del settore agricoltura, può essere riveduta, a domanda dell'interessato

o per disposizione dell'ente, sia in caso di diminuzione che di aumento della capacità lavorativa, sia in seguito a modificazioni delle condizioni fisiche del titolare, sempre che, quando si tratti di peggioramento, questo sia in relazione con l'infortunio che ha dato luogo alla liquidazione della rendita (artt. 83, 84 e 230 del t.u. n.1124 del 1965).

La revisione della rendita può essere operata entro un periodo di tempo stabilito dalla legge e, precisamente, entro dieci anni dalla sua costituzione per gli infortuni sul lavoro e quindici anni per malattia professionale (sentenza Corte costituzionale 17 giugno 1987, n. 228).

1.7 Rivalutazione delle rendite

La rivalutazione periodica delle rendite avviene secondo modalità previste dalla legge per ciascuna delle gestioni.

L'introduzione del principio della rivalutazione periodica per l'adeguamento alla dinamica salariale del trattamento previdenziale del lavoratore infortunato veniva ad incidere sui sistemi previdenziali, spostando quello dell'industria verso una crescente forma a ripartizione ed accentuando, come osservato più sopra, lo squilibrio della gestione agricoltura.

Con la riforma introdotta dalla legge 10 maggio 1982, n. 251 il principio della rivalutazione periodica ebbe ad avere cadenza annuale, per tutte le gestioni .

La legge 14 novembre 1992, n. 438, di conversione del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, stabilì, (art. 2, comma 1) la sospensione per l'intero anno 1993 di tutti gli aumenti, a titolo di perequazione automatica, di pensioni previdenziali ed assistenziali e, a titolo di rivalutazione, delle rendite INAIL,

prevedendo, tuttavia, al primo comma bis dello stesso art. 2, perequazioni automatiche al costo della vita delle pensioni e dei "trattamenti pensionistici e indennitari", tra i quali fu ritenuto doversi ricomprendere anche le rendite dell' INAIL, nella misura di punti percentuali 1,8 ed 1,7, rispettivamente dal 1° giugno e 1° dicembre 1993.

L'art. 14 della legge 19 luglio 1993, n. 243, di conversione del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, stabilì, infine, con decorrenza 1° giugno 1993, che per la rivalutazioni delle rendite agricole doveva farsi riferimento allo stesso coefficiente di variazione retributiva previsto per il settore industria dall' art. 116 del t.u. 1124/1965 e che la base retributiva per la liquidazione delle rendite di inabilità permanente in favore dei lavoratori agricoli autonomi e delle rendite ai superstiti dei medesimi doveva essere pari al minimale di legge stabilito per i lavoratori dell'industria.

Superata la legislazione di emergenza come sopra introdotta, a decorrere dal 1° gennaio 1994 è stata ripristinata la normativa INAIL in materia di prestazioni economiche così come stabilito con i DD.MM: 2 e 3 marzo 1994.

1.8 L'azione di regresso,

L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali esonera (art, 10 t.u. n.1124/1965) il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli eventi assicurati.

I premi sono, tuttavia, corrisposti dal medesimo anche per infortuni che non determinerebbero, come nel caso di

infortuni derivanti da caso fortuito, di forza maggiore o di colpa dello stesso lavoratore, una sua responsabilità civile nei confronti del lavoratore infortunato.

Lo stesso articolo stabilisce, peraltro, che l'esonero viene meno qualora l'infortunio o la malattia professionale siano stati determinati per un fatto penalmente rilevante imputabile allo stesso datore di lavoro o a un suo dipendente, sempre che si tratti di reato perseguibile d'ufficio.

A tale ultimo proposito va ricordato che, a parziale modifica dell'art. 500 c.p., l'art. 92 della legge 24 novembre 1981, n. 689 ha disposto la procedibilità d'ufficio per il delitto di lesioni colpose soltanto riguardo a fatti connessi con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relativi all'igiene del lavoro che hanno determinato una malattia professionale. In tali casi l'Istituto (art. 11 t.u.) ha facoltà di regresso nei confronti del datore di lavoro. Il che equivale a dire che l'INAIL, nonostante siano stati regolarmente corrisposti i premi, può pretendere la restituzione delle somme pagate a titolo di indennità e per spese accessorie e il valore capitale della rendita eventualmente dovuta al lavoratore infortunato o ai suoi aventi causa.

Relativamente a tale questione la Corte costituzionale (sentenza n. 134 del 22 giugno 1971) ha affermato che il permanere del "principio mutualistico cui si informa il sistema " della tutela del rischio professionale non contrasti con i principi costituzionali e in particolare con quelli di cui agli artt. 3 e 38 cost., e che, tuttavia è riservato "alla discrezionalità del legislatore provvedere all'eventuale diversa strutturazione del

sistema che riesca meglio favorevole al lavoratore, adeguando ad essa le modalità del finanziamento".

Senza prendere parte alla discussione sulla materia ancora in corso, qui basta notare che la possibilità dell'azione di regresso da parte dell'INAIL comporta, come è noto, un onere di riassicurazione che si traduce in un aggravio dei costi del lavoro; in effetti il sistema del regresso si profila secondo caratteristiche diverse e più rigide rispetto a quello delineato dall'art. 1917 c.c. in base al quale sono esclusi, dall'obbligo dell'assicuratore di tenere indenne l'assicurato, i soli danni derivanti da fatto doloso.

Trattasi, come osservato nella precedente relazione, di una normativa ispirata a criteri di prevenzione in ordine alla quale la Corte costituzionale (sentenza 31 marzo 1988, n.372) ha sottolineato come dalla legge 689/1981 discenda un indebolimento della funzione espletata dalla precedente normativa di incentivare il datore di lavoro all'adozione di generiche misure di prevenzione, sebbene risulti accentuata l'osservanza delle norme antinfortunistiche, dato che, ove queste siano violate il regresso dell'Istituto consegue anche a fatti di lieve entità.

Al riguardo, comunque, va rilevato il fatto che l'Istituto a titolo di regresso recupera importi di non rilevante entità.

La commissione per la revisione del Testo Unico", istituita con delibere dell'ente n.3 del 12/09/1994 e n. 33 del 30/09/1994, ha sottolineato la necessità di un'attenta revisione dell'istituto del "regresso", per adeguarlo alle modifiche intervenute in sede penale e alle decisioni della Corte costituzionale con particolare riguardo nella riscrittura dell'art. 10

del t.u. alla opportunità di escludere in ogni caso la costituzione di parte civile dell' Istituto contro il datore di lavoro responsabile dell'infortunio e della malattia professionale.

Il problema del regresso va riguardato, inoltre, alla luce della normativa prevenzionistica dei dd.lgs. 626/1994 e 242/96.

CAPITOLO II

ASSETTO ORDINAMENTALE DELL'ENTE

2.1 Assetto normativo dell'Istituto

La disciplina della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è contenuta nel t.u. approvato con d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, come modificato, in particolare, dalla legge 10 maggio 1982, n. 251.

Il t.u. 1124/1965 rappresenta ancora la fonte legislativa di base dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Di esso torna utile una rilettura, alla luce dell'ampia produzione normativa e giurisprudenziale che ha caratterizzato negli ultimi trenta anni il settore previdenziale, intervenendo, talora, in misura radicale sulle componenti più rilevanti del rapporto assicurativo in materia antinfortunistica ampliando significativamente l'area di applicazione sia con riferimento ai soggetti che all'attività oggetto di tutela.

L'assicurazione infortunistica copre, infatti, anche gli impiegati che affiancano, sia pure marginalmente, purché non occasionalmente, un'attività manuale alla funzione principale di contenuto intellettuale, nonché, secondo il più recente orientamento della Corte Costituzionale (sentenza n. 98/1990), qualunque lavoratore esposto a rischio professionale assicurato, considerato unico presupposto della garanzia previdenziale.

Dalla elaborazione giurisprudenziale della nozione di "rischio ambientale" è derivato un ampliamento dell'area di attività

coperta. A tale riguardo va segnalata la sentenza n. 3476/1994 della Corte di cassazione a sezioni riunite, la quale, stabilendo che la esposizione a rischio ambientale costituisce, di per sé, condizione sufficiente per l'insorgenza della tutela assicurativa, anche per gli impiegati e i dirigenti che svolgono attività esclusivamente intellettuale e non hanno, quindi, alcun rapporto diretto con le fonti di rischio, consente di ritenere risolti i dubbi interpretativi che, in passato, hanno indotto l'Istituto ad assumere una linea di estrema cautela in tema di assoggettamento all'obbligo contributivo dei lavoratori dipendenti dalla cui attività è completamente assente la componente della manualità.

La tutela industriale risulta essere stata estesa a quella agricola, con conseguente ampliamento della sfera di quest'ultima di attività in precedenza annoverate tra quelle industriali, sia perché tali attività risultavano esercitate nell'impresa agricola sia per effetto di esplicite disposizioni legislative.

L'evoluzione giurisprudenziale ha rivisitato il concetto di occasione di lavoro, connotazione tipica dell'evento infortunio, ampliando la nozione di "rischio generico aggravato" soprattutto per quanto concerne l'inclusione nella tutela di varie fattispecie di infortunio in itinere, anche in mancanza di espressa previsione legislativa.

Ricordata va, in particolare, la sentenza n. 179/1988 con la quale la Corte costituzionale ha superato, in materia di malattie professionali, la tassatività del sistema tabellare ammettendo la tutela di malattie in essa non previste ma di cui il lavoratore sia in grado di dimostrare la natura professionale.

Quanto ad attività, l'Istituto ha subito profondi cambiamenti per effetto, specialmente, dello scorporo delle funzioni sanitarie stabilito dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (l. n. 833/1978). Ha conservato, tuttavia, la competenza in materia di prestazioni ortopediche e protesiche in favore degli infortunati sul lavoro e l'officina ortopedica di Budrio è stata qualificata dalla legge 251/1982 " presidio destinato alla sperimentazione ed applicazione di protesi per gli infortunati sul lavoro". A seguito della privatizzazione di alcuni enti, tra i quali l'associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (ANMIL), operata dalla legge n.641/1978, all'Istituto è stata attribuita la competenza a corrispondere l'assegno di incollocabilità agli invalidi nonché gli assegni speciali ai superstiti dei titolari di rendite per inabilità permanente. La stessa legge 641/78 ha ,poi, disposto il trasferimento ai comuni e alle comunità montane delle funzioni già esercitate dall'Istituto in materia di assistenza materiale e morale ai grandi invalidi, ivi compresi gli interventi economici straordinari, i soggiorni per cure termali e climatiche, il ricovero in case di riposo.

Varie norme fanno, poi, obbligo all'Istituto di riversare all'erario quanto già destinato agli enti soppressi o direttamente speso per l'esercizio delle funzioni non più di sua competenza.

Per completezza del quadro normativo di riferimento vanno qui di seguito segnalati i provvedimenti legislativi più significativi.:

Il d.l. 31 luglio 1987, , convertito nella legge 30 ottobre 1987, n.398, recante norme in materia di tutela di lavoratori italiani operanti nei paesi extracomunitari

La legge 29 febbraio 1988, n. 48 che ha previsto un regime sanzionatorio uniforme, controlli incrociati più incisivi, l'elevazione dei termini di prescrizione dell'azione relativa alla riscossione dei premi e l'introduzione del principio della delegificazione in materia di organizzazione e di procedure concernenti l'accertamento , la riscossione della contribuzione e dei premi, nonché la liquidazione e l'erogazione delle prestazioni, oltre l'organizzazione degli uffici.

La legge 11 marzo 1988, n. 67, che ha, tra l'altro, attribuito in via definitiva all'INAIL la competenza in materia di accertamenti, certificazioni ed ogni altra prescrizione medico legale sui lavoratori infortunati e tecnopatici prevedendo, altresì, al fine di garantire a questi ultimi la maggiore tempestività delle prestazioni da parte dell'Istituto, la stipulazione con le Regioni di convenzioni che disciplinino l'erogazione da parte dell'INAIL delle prime cure ambulatoriali.

La legge 9 marzo 1989, n. 88, nota come "legge di ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL", che ha introdotto una serie di importanti innovazioni in ordine all'attività dell'INAIL che, "quale ente erogatore di servizi", è tenuto a ridefinire la propria struttura organizzativa e i modelli gestionali per adeguarli alle esigenze di ordine istituzionale.

A tale riguardo l'art. 55 della predetta legge stabilisce che l'INAIL deve adempiere alle funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando

autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficienza e tempestiva acquisizione de contributi ed erogazione delle prestazioni, realizzando una gestione del patrimonio mobiliare ed immobiliare che assicuri un idoneo rendimento finanziario.

A tale scopo l' art. 5, richiamato dal comma 4 del predetto art. 55, consente l'adozione di regolamenti interni, compresi quelli organico e di fine servizio del personale, di amministrazione e di contabilità, anche in deroga alla legge n. 70/1975 e al d.p.r. 18 novembre 1979, n. 696.

L'istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (comma 1 del citato art. 55) e del Ministero del tesoro (art. 4, comma 13, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con modificazione nella legge 7 dicembre 1989, n. 389).

Il controllo esterno è esercitato, in via continuativa e , come già detto, con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in quanto compatibili, dalla Corte dei conti che riferisce al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria svolta nell'esercizio di riferimento (art. 8, punto 8).

L'attività svolta dall'Istituto è sottoposta, altresì, al controllo parlamentare esercitato da una commissione composta da nove Senatori e nove Deputati (art.56)

Fra gli organi dell'Istituto, quali previsti dall'art. 1 del r.d. 5 luglio 1933, n. 1033, modificato dal d.l. c.p.s. 13 maggio 1947, n. 438, è stato aggiunto (art. 55, comma 3) il direttore generale.

Particolari norme sono dettate dalla citata legge di ristrutturazione per il personale dirigente dell'Istituto in materia di trattamento economico (indennità di funzione) e di provvista (concorso riservato o scrutinio per merito comparativo tra i funzionari del nono livello per la metà dei posti - art.13).

All'art. 18 è, poi, prevista l'elaborazione di progetti finalizzati ad impegni derivanti da norme in materia di riscossioni o prestazioni da realizzare con proprio personale o con assunzioni a termine.

Altre norme sono dettate, in particolare, in materia di rettifica delle prestazioni, mentre la responsabilità per mancato recupero di somme indebitamente erogate o per premi inferiori al dovuto è limitata ai casi di dolo o colpa grave (art. 55).

La difesa degli amministratori e dei dipendenti dell' Istituto, convenuti in giudizio civile o sottoposti ad azione penale per fatti connessi all'esercizio delle loro attribuzioni, può essere assunta, in forza dell' art. 16 , previa autorizzazione del Consiglio di amministrazione, dai legali del ruolo professionale dell'amministrazione.

Da sottolineare sembra, tuttavia, è come il Parlamento nel 1993, nell'affrontare problematiche di ordine sociale in tema specialmente di sanità e prevenzione, abbia ritenuto esprimere avviso favorevole circa l'attribuzione all'INAIL della competenza diretta in materia di cure così come l'attribuzione allo stesso della gestione di centri specializzati nel settore della riabilitazione in vista di più adeguato recupero del lavoratore infortunato all'attività lavorativa.

Rilevante inoltre è da considerare la normativa di cui all'art. 14 della legge n. 243/1993 che circoscrive il campo di applicazione della tutela, ai fini contributivi ed indennitari, per i lavoratori agricoli autonomi, prescrivendo l'applicazione di criteri e modalità vigenti in materia di trattamento pensionistico e fissando, altresì, per i medesimi nuove modalità di liquidazione di temporanea delle rendite e per adeguare i criteri di rivalutazione delle prestazioni economiche a quelli in atto nel settore industria.

In attuazione poi della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge n. 537/93 è stato emanato il d. lgs 30 giugno 1994, n. 479 nel quale sono determinati i principi comuni e generali per la gestione di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie, le cui funzioni sono esercitate oltre che dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dall'Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie della gente del mare IPSEMA), entrambi di nuova istituzione.

Il criterio della separazione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione costituisce la base del nuovo assetto ordinamentale degli enti pubblici previdenziali determinato da regolamenti da emanarsi in conformità dei criteri di carattere generale stabiliti all'art. 3 dello stesso provvedimento normativo. Il regolamento concernente norme per l'organizzazione ed il funzionamento dell'INAIL è stato emanato con decreto

del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, n. 367, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 29 ottobre 1997.

Mentre il quadro normativo di riferimento, entro cui vengono svolte le attività di carattere istituzionale, resta caratterizzato per la sua staticità, il quadro normativo riferito alle componenti organizzative dell'ente denuncia una certa vivacità nei mutamenti; a tale ultimo riguardo basti ricordare il d. lgs. 29/93, il d. lgs. 39/93 e il già citato d.lgs. 479/94.

Nel corso del 1995 sono stati emanati diversi provvedimenti legislativi; quelli di maggiore rilievo sono:

-la legge 8 agosto 1995, n.335 che all'art. 3, comma 6 prevede, per i datori di lavoro che entro centoventi giorni dalla data della sua entrata in vigore denunciano per la prima volta rapporti di lavoro pregresso o in atto alla stessa data con cittadini extracomunitari, la possibilità di regolarizzare la loro posizione debitoria nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali. All'art. 2, commi 16, 17,18, vengono definiti gli elementi da includere o da escludere dal computo della retribuzione imponibile. All'art 3, comma 9, vengono fissati i termini di prescrizione per le contribuzioni di previdenza ed assistenza sociale obbligatoria.

Con l'art. 3, comma 6, del d.l. 4 agosto 1995, n. 326 vengono fissate le condizioni in ordine alla concessione delle agevolazioni contributive previste dalla legge n. 67/1988 e dal d.l. n. 375/93 e dalle successive modificazioni

2.2 La struttura organica

Il modello di struttura organica, cui occorre fare riferimento per quanto riguarda gli esercizi 1993 e 1994, oggetto della presente relazione, è quello della legge 9 marzo 1989, n. 88. Il nuovo modello, quello del d. lgs. 30 giugno 1994, n. 479, ha trovato piena realizzazione solo nel corso dell'esercizio 1995, anch'esso oggetto della presente relazione.

Nel 1993 e nel 1994 alla guida dall'Istituto si sono succeduti due commissari straordinari; il primo nominato per decadenza dalla carica del Presidente dell'Istituto (d.l. 19 gennaio 1993, n. 7, concernente la disciplina della *prorogatio* degli organi amministrativi); il secondo in vista della ricostituzione degli organi all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479.

Gli organi dell'ente, quali previsti dall'art. 3, comma 2, del predetto d. lgs. n. 479/1994, sono:

il presidente

il consiglio di amministrazione

il consiglio di indirizzo e vigilanza

il collegio dei sindaci

il direttore generale.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto; convoca e presiede il Consiglio di amministrazione, può assistere alle riunioni del Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Il Presidente è nominato (comma 3, art. 3 d. lgs 479/1994) ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14 con la procedura di cui all'art. 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400; la deliberazione del Consiglio dei ministri è adottata su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Il Consiglio di amministrazione, come previsto dall'art. 3, comma 2, del predetto d. lgs. n. 479/1994, come modificato dall'art. 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127, predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo e quello consuntivo, approva i piani annuali nell'ambito della programmazione; delibera i piani di impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e funzionamento; delibera il regolamento organico del personale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, nonché il regolamento dei servizi, la dotazione organica e i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità, e i regolamenti di cui all'art. 10 della legge 29 febbraio 1988, n. 48; trasmette trimestralmente al consiglio di indirizzo e vigilanza una 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. Il Consiglio esercita inoltre ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenze degli altri organi dell'ente.

Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede, e da sei esperti dei quali due scelti tra i dirigenti della pubblica amministrazione, da porre in posizione di fuori ruolo secondo le disposizioni dei vigenti ordinamenti di appartenenza. La carica di consigliere di amministrazione è incompatibile con quella di componente del consiglio di vigilanza.