

Organo: INAIL - DIREZIONE CENTRALE PRESTAZIONI

Documento: Circolare n. 57 del 4 agosto 2000

Oggetto: Decreto legislativo n. 38/2000. Art. 13. "Danno biologico".

Sul supplemento ordinario n. 119 della Gazzetta Ufficiale n. 172 del 25/07/2000 è stato pubblicato il decreto ministeriale di cui all'art. 13, comma 3, del Decreto Legislativo in oggetto, di approvazione delle tre tabelle (delle menomazioni, dell'indennizzo danno biologico, dei coefficienti) previste dal comma 2, lettere a) e b), dello stesso art. 13.

Per effetto del comma 2 dell'art. 13 la nuova disciplina si applica esclusivamente agli infortuni sul lavoro verificatisi e alle malattie professionali denunciate a decorrere dalla data di pubblicazione del suddetto decreto ministeriale, e cioè dal 25/07/2000.

1-Introduzione

1.2.-Specificità del sistema indennitario del danno biologico di origine lavorativa nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria rispetto al sistema risarcitorio di diritto comune del danno biologico da fatto illecito.

1.3.-Carattere sperimentale della nuova disciplina indennitaria.

1.4.-Effetti migliorativi del nuovo sistema indennitario.

2-Decorrenza e oggetto della nuova disciplina indennitaria.

3-Meccanismi applicativi della nuova disciplina indennitaria.

3.1.-Infortunati o tecnopatici senza postumi o con postumi inferiori al 6%.

3.2.-Infortunati o tecnopatici con postumi di grado pari o superiore al 6% ed inferiore al 16%.

3.2.1.-Criteri di impostazione della "Tabella indennizzo danno biologico".

3.2.2.-Criteri di applicazione della "Tabella indennizzo danno biologico".

3.2.3.-Liquidazione provvisoria dell'indennizzo in capitale del danno biologico.

3.2.4.-Termini per l'emanazione del provvedimento di liquidazione dell'indennizzo in capitale. Interessi di mora.

3.2.5.-Termini prescrizionali del diritto alla liquidazione dell'indennizzo in capitale

3.2.6.-Richiesta di aggravamento da parte dell'assicurato.

3.2.6.1.-Accoglimento della richiesta di adeguamento dell'indennizzo in capitale per aggravamento.

3.2.6.2.- *Accoglimento della richiesta di costituzione della rendita per aggravamento.*

3.2.7.-*Ulteriori precisazioni.*

3.3.- Infortunati o tecnopatici con postumi di grado pari o superiore al 16%

3.3.1.-*Quota di rendita per l'indennizzo del danno biologico.*

3.3.2.- *Quota di rendita per l'indennizzo delle conseguenze patrimoniali della menomazione.*

3.3.2.1.-*Caratteristiche della "Tabella dei coefficienti" e criteri di applicazione.*

3.3.3.-*Quote integrative ed integrazione rendita.*

3.3.4.-*Revisione della rendita.*

3.4.-Altre disposizioni dell'art. 13.

3.4.1.-*Disciplina dei casi di danni plurimi policroni conseguenti ad eventi lesivi tutti rientranti nel nuovo regime.*

3.4.2.-*Valutazione delle preesistenze. Raccordo tra precedente e nuovo sistema indennitario.*

3.4.2.1.- *Valutazione delle menomazioni preesistenti extralavorative.*

3.4.2.2.- *Valutazione delle preesistenze lavorative indennizzate in rendita.*

3.4.2.3.- *Valutazione delle preesistenze lavorative non indennizzate in rendita.*

3.4.3.-*Rivalutazione degli indennizzi.*

3.5. Disposizioni del Testo Unico applicabili nel nuovo regime in quanto compatibili.

4.-Prima fase di attuazione della nuova disciplina indennitaria.

1-Introduzione.

Prima di procedere alla illustrazione dei meccanismi applicativi del nuovo regime indennitario dei danni di origine lavorativa, introdotto dall'art. 13 del Decreto Legislativo n. 38/2000 ("danno biologico"), si ritiene indispensabile svolgere alcune considerazioni di carattere generale, che hanno lo scopo di fornire una visione d'insieme delle profonde innovazioni intervenute, di inquadrarle giuridicamente e di evidenziarne i principi sottostanti, in modo da mettere tutte le Unità territoriali nelle condizioni di attuare correttamente la nuova disciplina e di collaborare attivamente, attraverso le indicazioni suggerite dalla concreta esperienza operativa, alla migliore soluzione delle problematiche che sorgeranno.

1.1.-Principi generali del nuovo sistema indennitario.

Con la **Legge delega n. 144/1999** (art. 55, comma 1, punto s) il legislatore, accogliendo i ripetuti inviti della Corte Costituzionale, ha previsto, "nell'oggetto dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e nell'ambito del relativo sistema di indennizzo e di sostegno sociale, un'adeguata copertura e valutazione indennitaria del danno biologico, con conseguente adeguamento della tariffa dei premi".

Subito dopo l'emanazione della legge delega si è aperta una discussione sulle sue possibili modalità di attuazione (in seno al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza; in sede di "Tavolo di concertazione" con le parti sociali) e si è convenuto che sarebbe stato difficile rispettare la volontà legislativa limitandosi semplicemente ad aggiungere all'indennizzo della ridotta o perduta attitudine al lavoro – disciplinato dal Testo Unico - un ulteriore indennizzo per il danno biologico di origine lavorativa.

E ciò per varie ragioni, di cui le principali sono:

- la Corte Costituzionale ha riconosciuto che l'indennizzo previsto dal Testo Unico è erogato, in alcuni casi, anche in assenza di danno patrimoniale e, dunque, in presenza di solo danno biologico. Pertanto, una semplice addizionale per il danno biologico, lasciando immutato il Testo Unico, avrebbe portato ad una duplicazione di indennizzo in certi casi e ad una negazione di indennizzo in altri;
- il danno biologico è ormai unanimemente interpretato da giurisprudenza e dottrina come danno alla persona intesa nella sua globalità, e quindi come menomazione dell'integrità psico-fisica del soggetto che si ripercuote su tutte le sue attività e capacità, compresa quella lavorativa generica inscindibile dalle altre;
- il danno biologico ha caratteristiche specifiche: è sempre sussistente in presenza di una menomazione dell'integrità psico-fisica, è autonomo e prioritario rispetto al danno patrimoniale, è unitario ed inscindibile nelle sue componenti, è uguale per tutti e perciò reddituale.

Per tutte queste ragioni, non sarebbe stato possibile utilizzare per la disciplina del danno biologico i criteri stabiliti dal Testo Unico per la riduzione o perdita della attitudine al lavoro.

L'unica soluzione praticabile è sembrata, perciò, quella di procedere ad un totale riordino del sistema indennitario delineato dal Testo Unico, tenendo conto dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi nell'ultimo ventennio in materia di risarcimento del danno alla persona in sede civilistica ed uniformandosi ai principi che ispirano il progetto governativo di riforma di tale risarcimento, attualmente in discussione in Parlamento (disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 giugno 1999), ferme restando le strutturali differenze tra risarcimento del danno ed indennizzo dello stesso, di cui si dirà più avanti.

A tale scopo è stata elaborata una proposta articolata nei seguenti punti:

- previsione di un indennizzo di base, che ristora il danno biologico in quanto sempre sussistente in presenza di una menomazione dell'integrità psicofisica, determinato in maniera reddituale in quanto lo stesso evento lesivo produce un eguale pregiudizio alla persona per tutti gli esseri umani;
- al superamento di una predeterminata soglia di gravità della menomazione, previsione di un'ulteriore quota di indennizzo, in aggiunta a quello di base, che ristora le conseguenze che l'evento lesivo può avere in termini patrimoniali. Questa quota di indennizzo è determinata tenendo conto della retribuzione dell'infortunato e dell'incidenza della menomazione sulla possibilità di produrre reddito attraverso il lavoro;
- determinazione e quantificazione delle conseguenze patrimoniali della menomazione attraverso parametri fissati per legge, non essendo possibile, nell'ambito del sistema indennitario, la prova caso per caso.

Nelle sue linee essenziali la suddetta proposta è stata recepita dal legislatore che, con l'articolo 13 del Decreto legislativo di cui si tratta, dopo aver definito – ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - il danno biologico come "**la lesione all'integrità psico-fisica, suscettibile di valutazione medico legale, della persona**", ha stabilito che la menomazione (e cioè l'invalidità permanente) conseguente a quella lesione sia indennizzata con una **nuova prestazione economica che sostituisce la rendita per inabilità permanente** di cui all'art. 66, n. 2, del Testo Unico.

Tale **nuova prestazione** indennizza sempre il danno biologico fino al 100%, salvo che per le menomazioni di grado inferiore al 6%, ritenute, per la loro lieve entità, non rilevanti in un sistema di tutela sociale e considerate, quindi, in franchigia. L'indennizzo del danno biologico è areddituale, e cioè è determinato senza alcun riferimento alla retribuzione dell'infortunato, e viene erogato sotto forma di capitale per gradi di invalidità pari o superiori al 6% ed inferiori al 16%, ed in rendita a partire dal 16%, considerato che, a partire da quest'ultima soglia, la gravità della menomazione rende necessaria la corresponsione di una prestazione economica che garantisca il sostegno nel tempo.

Inoltre, a partire dal 16%, tale **nuova prestazione**, attraverso l'erogazione di una ulteriore quota di rendita in aggiunta a quella erogata per l'indennizzo del danno biologico, ristora anche le conseguenze patrimoniali, presunte per legge, della menomazione. Quest'ultima quota è commisurata al grado della menomazione e ad una percentuale della retribuzione percepita dall'infortunato (nei limiti del minimale e del massimale di legge), percentuale che varia in funzione dell'incidenza della menomazione sulla categoria di attività lavorativa di appartenenza dell'assicurato e sulla ricollocabilità dello stesso.

In sintesi, l'art. 13 abolisce la rendita per inabilità permanente e, al suo posto, prevede:

- nessun indennizzo per gradi di menomazione inferiori al 6% (franchigia);
- indennizzo in capitale del solo danno biologico per gradi di menomazione pari o superiori al 6% ed inferiori al 16%;
- indennizzo in rendita per gradi di menomazione pari o superiori al 16%, di cui una quota per danno biologico ed una ulteriore quota aggiuntiva per conseguenze patrimoniali delle menomazioni.

Gli strumenti attraverso i quali si attua il nuovo sistema di indennizzo sono le tre Tabelle previste dall'art. 13, comma 2, punti a) e b) ed approvate con il citato decreto ministeriale in corso di pubblicazione, e cioè:

a- la "Tabella delle menomazioni" che contempla, con elettiva attenzione a quelli di origine lavorativa, tutti i quadri menomativi derivanti da lesioni e/o da malattie, comprendendovi gli aspetti dinamico-relazionali. Questa tabella **sostituisce** le tabelle sia dell'industria che dell'agricoltura allegate al Testo Unico che contemplavano, come noto, solo menomazioni incidenti sulla attitudine lavorativa. **Il grado della menomazione accertato e valutato applicando la nuova "Tabella delle menomazioni" costituisce la base di calcolo sia per l'indennizzo del danno biologico in capitale o in rendita, che per la determinazione della ulteriore quota di rendita per l'indennizzo delle conseguenze patrimoniali;**

b- la "Tabella indennizzo danno biologico", che contiene le misure del ristoro economico del danno biologico **dal 6% al 100%**. Tale indennizzo, pur essendo determinato sempre con gli stessi criteri (di cui si dirà appresso), viene erogato – si ripete - in capitale per gradi di invalidità pari o superiori al 6% ed inferiori al 16%, ed in rendita a partire dal 16%;

c- la "Tabella dei coefficienti", attraverso i quali (con criteri di cui si dirà appresso) si calcola la percentuale di retribuzione da prendere in riferimento per il calcolo dell'ulteriore quota di rendita che ristora le conseguenze patrimoniali derivanti, in via presuntiva, dalla menomazione a partire – ripetesì - dal 16%.

1.2.- Specificità del sistema indennitario del danno biologico di origine lavorativa nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria rispetto al sistema risarcitorio di diritto comune del danno biologico da fatto illecito.

Pur essendo comune l'oggetto (e cioè il danno biologico) e pur in presenza di alcune analogie tra il sistema indennitario delineato dall'**art. 13** ed il sistema risarcitorio-civilistico, tuttavia notevoli differenze derivano dalla diversa finalità dei due sistemi e dalla conseguente diversa strutturazione del meccanismo di ristoro del danno.

L'indennizzo INAIL, infatti, assolve ad una funzione sociale ed è finalizzato a garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore, secondo quanto previsto dall'art. 38 della Costituzione, mentre il sistema civilistico è finalizzato a risarcire il danno nella esatta misura in cui si è verificato.

L'art. 13, nell'introdurre il danno biologico nella copertura assicurativa gestita dall'INAIL dei danni derivanti da infortuni sul lavoro e malattie professionali, non ha modificato i principi di fondo che caratterizzano il sistema, e cioè il suo automatismo ed i meccanismi solidaristici che lo ispirano.

D'altro canto, nel sistema civilistico il risarcimento del danno avviene, salvo ipotesi eccezionali, per mezzo dell'erogazione di un risarcimento in capitale onnicomprensivo, che chiude definitivamente il rapporto. Nel sistema di indennizzo sociale, invece, le condizioni di salute del danneggiato sono oggetto di valutazione nel tempo e comportano adeguamento ed integrazione della prestazione corrisposta; la stessa prestazione è, comunque, periodicamente rivalutata. Infine, la prestazione economica è integrata da altre prestazioni di natura diversa (protesi, cure mediche, assistenza sociale, ecc.).

1.3.-Carattere sperimentale della nuova disciplina indennitaria.

La nuova disciplina indennitaria del danno biologico di origine lavorativa ha carattere **sperimentale** "in attesa della definizione di carattere generale di danno biologico e dei criteri per la determinazione del relativo risarcimento" (art. 13, comma 1).

La natura sperimentale della nuova disciplina indennitaria deriva dalla portata radicalmente innovativa dell'art. 13 che, oltre a rivoluzionare il precedente sistema INAIL, rappresenta anche la prima regolamentazione legislativa di una materia che, da almeno un ventennio, impegna dottrina e giurisprudenza in sede civilistica e che non ha ancora raggiunto stabilità ed uniformità valutative.

Lo stesso legislatore, mostrandosi pienamente consapevole della complessità e della delicatezza della problematica, ha previsto un periodo annuale di monitoraggio e verifica, finalizzato all'eventuale emanazione di disposizioni "correttive e integrative" (cfr. L. n. 144/1999, art. 55, comma 2). Sull'importanza della prima fase di attuazione della norma, e delle connesse operazioni di verifica e di monitoraggio, e sull'impegno al riguardo richiesto a tutte le strutture dell'Istituto interessate, si tornerà nel paragrafo finale della presente circolare.

1.4.-Effetti migliorativi del nuovo sistema indennitario.

Considerata nel suo complesso, l'attuazione della nuova disciplina indennitaria comporta l'erogazione di maggiori prestazioni economiche per circa 370 miliardi, secondo l'intesa raggiunta al Tavolo di concertazione con le parti sociali e recepita dal legislatore.

Ciò è conseguenza di un ampliamento dei casi di invalidità permanente indennizzabili, che si stima passeranno da 37.000 a 54.000 all'anno, e di un generalizzato miglioramento del livello delle prestazioni, segnatamente per i casi di maggiore gravità, fino talvolta ad oltre il doppio del livello attuale.

La nuova normativa prevede, infatti, l'abbassamento del grado minimo indennizzabile dall'11% al 6%, l'estensione della tutela a tipologie di danni prima non contemplate ed una maggiore *personalizzazione* dell'indennizzo.

Sotto altro versante, va sottolineato che il nuovo sistema amplia le garanzie per il datore di lavoro in quanto, essendo fornita una copertura assicurativa del danno biologico di origine lavorativa, viene conseguentemente esteso l'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile.

2-Decorrenza e oggetto della nuova disciplina indennitaria.

Per effetto del comma 2 dell'art. 13, **la nuova disciplina si applica esclusivamente agli infortuni sul lavoro verificatisi e alle malattie professionali denunciate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di approvazione delle tre tabelle di cui sopra, e cioè dalla data della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.**

Ciò significa che **per gli infortuni occorsi o le malattie denunciate prima di quella data** – siano stati essi indennizzati o meno in rendita - **continuano ad applicarsi integralmente le disposizioni del Testo Unico**, in un regime di **coesistenza delle due discipline** che perdurerà fino ad esaurimento dei casi ricadenti nel precedente sistema. Sulla coesistenza dei due regimi e sul loro raccordo si tornerà più avanti (punto 3.4.2.).

La nuova disciplina **innova esclusivamente in materia di invalidità permanente** ("menomazioni conseguenti alle lesioni dell'integrità psico-fisica", cfr. comma 2, lettera a).

Nulla è modificato in materia di **inabilità temporanea assoluta, che pertanto continuerà ad essere erogata nelle misure e con le modalità vigenti**, non avendo il legislatore previsto l'indennizzo del danno biologico temporaneo che, quindi, deve – come le micropermanenti inferiori al 6% - considerarsi in franchigia.

Nulla è modificato neppure per quanto concerne le prestazioni economiche erogate ai superstiti in conseguenza della morte dell'assicurato per cause lavorative.

Il legislatore, infatti, ha tenuto conto dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza sia costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 372/1994) sia di legittimità (Cassazione, sentenza n. 6404/1998), in base ai quali il danno biologico è la conseguenza della violazione del diritto alla salute e, quindi, postula necessariamente la permanenza in vita del soggetto leso, mentre in caso di morte è violato il diritto alla vita, che è bene giuridico completamente diverso dal diritto alla salute.

Resta confermata, pertanto, in caso di morte dell'assicurato per cause lavorative, l'erogazione della rendita a superstiti nella sua attuale disciplina, rendita che conserva la natura di indennizzo del pregiudizio patrimoniale sofferto dai superstiti, come conseguenza immediata e diretta dell'evento lesivo che ha colpito il lavoratore, in ragione del loro rapporto di dipendenza economica con il defunto, come ribadito dalla Corte Costituzionale (citata sentenza n. 372/94).

3-Meccanismi applicativi della nuova disciplina indennitaria.

Si premette che la nuova disciplina indennitaria è costituita dall'insieme delle disposizioni contenute nell'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 38/2000 e delle norme del Testo Unico ivi espressamente richiamate, nonché dalle altre norme del Testo Unico (e delle successive integrazioni o modifiche) che restano applicabili in quanto compatibili con la nuova disciplina, per effetto del generale richiamo effettuato dal comma 11 dello stesso articolo 13.

Per comodità espositiva, la nuova disciplina indennitaria verrà illustrata raggruppando le