

# Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese

## Il contenzioso dell'Inail

di Francesco Battini – bozza 27/01/2011

1. L'entità del contenzioso giudiziario INAIL può ritenersi marginale rispetto al contenzioso giudiziario generale ed a quello previdenziale rilevato dal Ministero della giustizia secondo i dati statistici elaborati dall'ISTAT. Sulla base, peraltro, dei dati forniti dall'Istituto, raccolti con procedure (e scadenze) diverse da quelle appena indicate, esso consta di un arretrato, alla fine del 2009, di circa 86.500 procedimenti pendenti, con oltre 18.000 nuovi procedimenti iniziati e circa 14.500 decisioni emesse nell'anno stesso.

Ai dati stessi - cui si riferisce, con indicazione anche della ripartizione per regione, la Tabella seguente, utilizzata nell'ultima Relazione al Parlamento della Corte dei conti- Sezione controllo enti, riferita ai risultati del 2009 (determinazione n. 69/2010) - si aggiungono oltre 27.000 pratiche di responsabilità civile intentate in via stragiudiziale dall'Istituto nei confronti di datori di lavoro, in via di azione di regresso, ovvero di terzi, per surroga ex art. 1916 c.c.. Ascendono a circa 14.000 le pratiche di RC definite nel 2009.

La Tabella non si riferisce, invece, al contenzioso amministrativo, che pure risulta presso l'Istituto ingente, generando problemi, anche di costi, sui quali si appuntano analisi apposite degli organi dell'Istituto.

TABELLA CONTENZIOSO GIUDIZIARIO E STRAGIUDIZIALE (Resp. civile per rivalse)  
ANNO 2009

Avvocatura	Procedimenti pendenti al 31.12.2009	Procedimenti iniziati Anno 2009	Pratiche R. C. in sede stragiudiziale	Procedimenti penali pendenti; costituzione parte civile	Decisioni emesse nel corso dell'Anno 2009
Abruzzo	5.344	1.006	786 (definite 468)	11	829
Aosta (Avv. Piemonte)	21	7	50 (definite 15)	0	8
Basilicata	1.850	325	149 (definite 36)	non disponibile.	349
Calabria-Cata	4.037	905	337 (definite	3	799

nzaro			139)		
<i>di cui Avv. Distr. Reggio Calabria</i>	1.328	268	49 (definite 15)		313
Campania – Napoli	14.570	2.100	736 (definite 422)	29	1.348
<i>di cui Avv. Distr. Salerno</i>	1.283	396	210 (definite 89)	1	345
Emilia Romagna	3.412	790	4.531 (definite 1.372)	6	626
Friuli Venezia Giulia	790	116	922 (definite 340)	Non disponibile	93
Lazio	7.569	1.650	816 (definite 204)	1	1.362
Liguria	2.737	720	2.479 (definite 1.847)	2	600
Lombardia - Milano	2.648	911	3.994 (definite 2.420)	42	677
<i>di cui Avv. Distr. Brescia</i>	1.026	419	1.916 (definite 1.130)	38	361
Marche	2.298	646	2.282 (definite 1.496)	2	540
Molise	732	151	116 (definite 72)	Non disponibile	106
Piemonte	1.354	526	1.470 (definite 646)	23	457
Puglia - Bari	13.510	2.716	886 (definite 461)	4	2.350
<i>di cui Avv. Distr. Lecce</i>	7.617	1.373	565 (definite 296)	3	1.168
Sardegna	3.384	614	782 (definite 311)	Non disponibile	442
Sicilia - Palermo,	8.712	2.231	975 (definite 420)	142	1.559
<i>di cui Avv. Distr. Messina</i>	2.665	586	113 (definite 34)	3	479
<i>Avv. Distr. Catania</i>	2.279	730	195 (definite 87)	14	335
<i>Avv. Distr. Caltanissetta</i>	943	249	117 (definite 46)	3	262
Toscana	4.111	1.186	2.337 (definite 1.051)	6	747
Avv. Reg. Trento	78	46	308 (definite 177)	1	27
Avv. Sede Prov. Bolzano	97	51	220 (definite 130)	1	6
Umbria	2.543	451	1.115 (definite 785)	6	180
Veneto	3.095	682	2.087 definite 1.282)	8	456
Avvocatura generale	3.363	526	9 (definite 8)	2	322
<b>TOTALE</b>	<b>86.468</b>	<b>18.356</b>	<b>27.387</b>	<b>289</b>	<b>14.538</b>

			<b>(DEFINITE 14.104)</b>		
--	--	--	------------------------------	--	--

E' problema noto ai vertici dell'Istituto e sottolineato in precedenti relazioni della Corte dei conti la non comparabilità dei dati raccolti dall'Istituto con proprie procedure informatiche (sistema Data Mart Legale) con quelli raccolti dall'ISTAT e considerati dal Ministero della giustizia. Non soltanto, infatti, i dati dell'Istat riguardano il contenzioso previdenziale nella sua generalità, ma le rilevazioni dell'INAIL fanno riferimento all'anno solare, mentre il Ministero prende in considerazione il periodo che intercorre tra il 1° luglio e il 30 giugno dell'anno successivo.

2. Relazioni dell'Avvocatura generale INAIL attestano che dei 18.356 procedimenti iniziati nel 2009, 16.543 (90,0%) hanno ad oggetto la materia previdenziale e che, di questi ultimi, 10.800 rappresentano cause che riguardano le prestazioni, 5.060 cause in materia di premi, mentre i residui 683 procedimenti hanno avuto ad oggetto azioni (giudiziarie) di regresso.

Rispetto ai dati del biennio precedente (19.638 procedimenti iniziati nel 2008 e 19.839 nel 2007), peraltro gonfiati dal subentro dell'Inail nei rapporti attivi e passivi della Sprtass, il 2009 evidenzia segnali di contenimento, soprattutto riguardanti i nuovi procedimenti in materia previdenziale, pari a 17.497 nel 2008, dei quali 11.023 relativi a cause per prestazioni e 5.746 in materia di premi.

Nel biennio 2008-2009, all'inverso, un incremento sembra registrarsi per il numero totale dei procedimenti pendenti (86.468 a fine 2009) che era pari a 83.579 al 31 dicembre 2007, ma con una brusca diminuzione rispetto ai 112.681 rilevati al 31 dicembre 2006.

L'incremento delle giacenze in materia previdenziale, dopo il forte contenimento evidenziato dai dati del 2007, apparentemente contrasta con il *trend* ininterrottamente decrescente delle cause iniziate in ciascun anno. Per quanto attiene ai procedimenti iniziati in materia di prestazioni, dai 12.989 del 2006 si è passati, infatti, alle 11.776 cause del 2007 e alle 11.023 del 2008, prima di scendere ulteriormente alle 10.800 del 2009. In materia di premi, le cause iniziate in ciascun anno sono state del resto in numero di 6.840 nel 2006, 5.305 nel 2007, 5.746 nel 2008 e 5.060 nel 2009). Decrescente anche il numero, esiguo, delle cause iniziate in materia di regresso (dalle 834 del 2006 alle 683 del 2009).

In assenza di altri elementi di valutazione, vi è da ritenere che l'avviato contenimento del contenzioso di nuova formazione è pervenuto anche a compensare, in un arco pluriennale, i risultati di *out put* delle decisioni definitive annuali, ma che l'anomalo dato del 2007, rispetto al quale l'arretrato degli anni successivi appare di nuovo in crescita, debba piuttosto ascrivere ad errori ovvero alla adozione di diversi criteri di raccolta e registrazione dei dati. Nell'ultimo quadriennio, in ogni caso, anche le dimensioni dell'arretrato sono complessivamente diminuite dai 112.681 del 2006 agli 86.468 del 2009.

3. Relativamente ad esercizi precedenti (2004-2007), dati più analitici sulla natura dei procedimenti di anno in anno iniziati sono ricavabili dalle relazioni dedicate al tema del contenzioso giudiziale dal

Nucleo di valutazione strategica dell'Inail (Nuvacost), di recente sostituito, nell'organico dell'Istituto, dall'OIV.

La successione delle tabelle prese in considerazione dal Nuvacost, che separatamente enumerano i procedimenti aventi ad oggetto le prestazioni ed i premi, dà anche atto, nel quadro del progressivo contenimento, in via generale, del contenzioso Inail, di alcune oscillazioni del contenzioso previdenziale che possono imputarsi all'intervento di specifiche cause normative (introduzione nel 2000 del danno biologico, nuova tabellazione nel gennaio 2008 delle malattie professionali, etc.).

Rispetto ai dati precedentemente ricordati, quelli relativi alle azioni di regresso sono nelle tabelle seguenti accorpate nella voce "responsabilità civile".

<b>Procedimenti iniziati 2004</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Ancora da determinare	34	13	18	2	1
Patrimonio – Gestione	258	176	46	34	2
Patrimonio – Investimenti	39	32	4	2	1
Penale	117	89	19	2	7
Personale	307	200	79	13	15
<b>Premi</b>	<b>5.465</b>	<b>4.802</b>	<b>565</b>	<b>47</b>	<b>51</b>
<b>Prestazioni</b>	<b>15.262</b>	<b>12.097</b>	<b>2.866</b>	<b>20</b>	<b>279</b>
Responsabilità Civile	2.619	2.194	279	107	39
Tributario	33	24	9		
Varie	390	347	18	25	
<b>Totale complessivo</b>	<b>*24.524</b>	<b>19.974</b>	<b>3.903</b>	<b>252</b>	<b>395</b>

\*meno 6,10% rispetto al dato 2003 (n. 26.117)

<b>Procedimenti iniziati 2005</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Ancora da determinare	21	10	11		
Patrimonio – Gestione	288	239	21	28	
Patrimonio – Investimenti	49	43	4	1	1
Penale	98	88	8		2
Personale	254	156	62	18	18

<b>Premi</b>	<b>6.291</b>	<b>5.568</b>	<b>626</b>	<b>40</b>	<b>57</b>
<b>Prestazioni</b>	<b>13.869</b>	<b>10.606</b>	<b>2.954</b>	<b>23</b>	<b>286</b>
Responsabilità Civile	2.692	2.337	200	119	36
Tributario	18	6	7		5
Varie	160	126	20	13	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>*23.740</b>	<b>19.179</b>	<b>3.913</b>	<b>242</b>	<b>406</b>

\* meno 3,20% rispetto al 2004

<b>Procedimenti iniziati 2006</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Ancora da determinare	12	6	4	1	1
Patrimonio – Gestione	132	78	21	29	4
Patrimonio – Investimenti	23	15	3	4	1
Penale	77	66	6	1	4
Personale	261	183	47	15	16
<b>Premi</b>	<b>6.840</b>	<b>5.912</b>	<b>810</b>	<b>57</b>	<b>61</b>
<b>Prestazioni</b>	<b>12.989</b>	<b>10.362</b>	<b>2.381</b>	<b>28</b>	<b>218</b>
Responsabilità Civile	2.050	1.685	240	85	40
Tributario	11	6			5
Varie	205	169	25	7	4
<b>Totale complessivo</b>	<b>*22.600</b>	<b>18.482</b>	<b>3.537</b>	<b>227</b>	<b>354</b>

\* meno 4,80% rispetto al 2005

<b>Procedimenti iniziati 2007</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Ancora da determinare	20	18	2		
Patrimonio - Gestione	110	75	13	20	2
Patrimonio - Investimenti	44	35	8		1
Penale	76	62	10	1	3
Personale	320	260	50	2	8
<b>Premi</b>	<b>5.305</b>	<b>4.600</b>	<b>622</b>	<b>24</b>	<b>59</b>
<b>Prestazioni</b>	<b>11.776</b>	<b>9.491</b>	<b>2.071</b>	<b>23</b>	<b>191</b>
Responsabilità Civile	1.868	1.596	184	57	31
Tributario	16	12	1		3
Varie	304	217	77	7	3

<b>Totale complessivo</b>	<b>*19.839</b>	<b>16.366</b>	<b>3.038</b>	<b>134</b>	<b>301</b>
---------------------------	----------------	---------------	--------------	------------	------------

**\*meno 12,22% rispetto al 2006**

4. Le tabelle che seguono illustrano, ad ulteriore dettaglio, le ripartizioni delle liti in materia di prestazioni, evidenziando in particolare le cause nascenti da infortuni e quelle relative a malattie professionali, nonché, nell'ambito di quest'ultime, i procedimenti insorti in materia di malattie professionali "tabellate", e cioè *ex ante* ritenute dipendenti da particolari servizi e i procedimenti relativi a tecnopatie non tabellate.

La successione dei dati evidenzia che il decremento di contenzioso verificatosi nel quinquennio in materia di prestazioni (circa 2.500 nuovi procedimenti in meno, tra 2004 e 2007) ha soprattutto riguardato gli infortuni (quasi 2000 nuovi procedimenti in meno). Appare lecito pertanto presumere che sul dato abbiano anche influito, al di là dei rimedi attivati dall'Istituto e direttamente volti al contenimento del contenzioso, gli effetti, più in generale, dell'attività variamente esplicata dall'Inail in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro. E' noto, infatti, che il pur troppo alto numero di tali infortuni è negli ultimi anni in diminuzione, anche per effetto della crisi economica, laddove in crescita costante resta il numero delle richieste di prestazione in materia di tecnopatie.

<b>PRESTAZIONI - Procedimenti iniziati 2004</b>				
	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Asbestosi	189	22		
Infortuni (61,9%)	7.486	1.459	15	103
Malattie professionali non classificate	6	94		4
Malattie professionali non tabellate (13,6%)	1.648	482	4	72
Malattie professionali tabellate (20,5%)	2.478	655		55
Silicosi	290	154	1	45
<b>Totale complessivo</b>	<b>12.097</b>	<b>2.866</b>	<b>20</b>	<b>279</b>

Rispetto al dato del 2003, i procedimenti complessivamente iniziati nel 2004 hanno fatto registrare un decremento del - 7, 92%, attribuito peraltro dal Nuvacost a fattori normativi (entrata in vigore dell'articolo 13 del D.lgs n. 38/2000 e modifica del regime delle spese di giudizio nei procedimenti in materia di previdenza e assistenza, introdotta dall'articolo 42, comma 11, l. n. 326 del 2003).

Ascrivibili prevalentemente a comportamenti "attivi" dell'Istituto sarebbero per contro i decrementi di contenzioso complessivamente verificatisi successivamente.

<b>PRESTAZIONI - Procedimenti iniziati 2005</b>				
	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Asbestosi	169	55		2
Infortuni (60,3%)	6.392	1.566	16	130
Malattie professionali non classificate	2	39		8
Malattie professionali non tabellate(14,6%)	1.553	490	1	63
Malattie professionali tabellate (20,9%)	2.216	674	2	58
Silicosi	274	130	4	25
<b>Totale complessivo</b>	<b>10.606</b>	<b>2.954</b>	<b>23</b>	<b>286</b>

**Riduzione del 9,13% rispetto al 2004**

<b>PRESTAZIONI - Procedimenti iniziati 2006</b>				
	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Asbestosi	164	40		1
Infortuni(59,3%)	6.146	1.266	22	101
Malattie professionali non classificate	8	20		
Malattie professionali non tabellate (16,0%)	1.662	398	3	52
Malattie professionali tabellate(20,5%)	2.120	587	3	44
Silicosi	262	70		20
<b>Totale complessivo</b>	<b>10.362</b>	<b>2.381</b>	<b>28</b>	<b>218</b>

**Riduzione del 6,35% rispetto al 2005**

<b>PRESTAZIONI - Procedimenti iniziati 2007</b>				
	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Asbestosi	152	33		2
Infortuni (59,3%)	5.631	1.057	16	78
Malattie professionali non classificate	54	13		7

Malattie professionali non tabellate (16,6%)	1.580	401	2	44
Malattie professionali tabellate (19,4%)	1.843	483	2	50
Silicosi	231	84	3	10
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.491</b>	<b>2.071</b>	<b>23</b>	<b>191</b>

#### **Riduzione del 9,34% rispetto al 2006**

Può ricordarsi che nel 2008 i procedimenti iniziati in primo grado per infortuni sono stati 4.936, a fronte di 3.877 nuovi procedimenti in materia di malattie professionali.

5. Le tabelle che ulteriormente seguono illustrano, anch'esse nel dettaglio, le ripartizioni delle liti iniziate in materia di premi. In esse ricevono separata evidenziazione i dati relativi alle controversie aventi ad oggetto la dichiarazione amianto, che non possono costituire un indicatore del livello di conflittualità nei rapporti con i datori di lavoro in quanto per costante giurisprudenza dalla Corte di Cassazione è esclusa nelle relative controversie la legittimazione passiva dell'Istituto.

Premesso che la maggior parte del contenzioso risulta riguardare il mancato pagamento dei premi, oltre che l'obbligo salariale, è da osservare che i procedimenti iniziati in relazione all'obbligo assicurativo normalmente pervengono a definizione solo in sede di legittimità se non anche dinnanzi alla Corte Costituzionale, comportando un maggiore protrarsi della durata del contenzioso.

La successione dei dati espone, rispetto alla diminuzione dei nuovi procedimenti verificatasi nel 2004, un incremento del contenzioso nel biennio successivo attribuibile, secondo l'amministrazione, al maggior numero di accertamenti ispettivi effettuati dall'Istituto, ma anche a fattori esterni (estensione dell'obbligo assicurativo, determinato dal D.lgs n. 38 del 2000, D.lgs 10.9.2003, n. 276 ).

Il decremento registratosi nel 2007 potrebbe per contro ascriversi soprattutto all'assestamento dei nuovi parametri tariffari e alla moltiplicazione delle voci per categorie di attività produttive (737 voci a fronte delle 321 del D.M. 1988), con conseguente minore spazio alle interpretazioni giudiziali. Una ulteriore causa può riprirsi, secondo l'Istituto, nella difficoltà della materia che tra l'altro comporta la necessaria assistenza di consulenti tecnici d'ufficio e di parte, con notevole incremento dei costi.

A testimonianza di ciò, viene d'altronde sottolineato che il ricorso al giudizio di legittimità in materia di premi è effettuato per lo più dai soli grandi gruppi industriali, con solide basi associative e con elevato numero di dipendenti, che, in caso di riconoscimento di una classificazione che comporti un minore tasso di premio, ottengono sostanziosi risparmi sui premi da corrispondere.

<b>PREMI - Procedimenti iniziati 2004</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.

Classificazione	125	78	40	2	5
Mancato pagamento premio	1.943	1.753	140	36	14
obbligo assicurativo	318	273	38	3	4
Omissione salariale	367	310	47	3	7
Premio suppl. silicosi/asbestosi applicaz.	16	13	2		1
Premio suppl. silicosi/asbestosi oscillaz.	2	2			
Tasso specifico aziendale	43	16	17	3	7
<b>Totale parziale</b>	<b>2.814</b>	<b>2.445</b>	<b>284</b>	<b>47</b>	<b>38</b>
Dichiarazione amianto	2.651	2.357	281		13
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.465</b>	<b>4.802</b>	<b>565</b>	<b>47</b>	<b>51</b>

<b>PREMI – Procedimenti iniziati 2005</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Classificazione	140	97	35	3	5
Mancato pagamento premio	2.422	2.217	151	31	23
obbligo assicurativo	332	280	49	1	2
Omissione salariale	455	402	45	4	4
Premio suppl. silicosi/asbestosi applicaz.	22	16	5	1	
Premio suppl. silicosi/asbestosi oscillaz.	3	3			
Tasso specifico aziendale	36	22	10		4
<b>Totale parziale</b>	<b>3.410</b>	<b>3.037</b>	<b>295</b>	<b>40</b>	<b>38</b>
<b>Dichiarazione amianto</b>	<b>2.881</b>	<b>2.531</b>	<b>331</b>		<b>19</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.291</b>	<b>5.568</b>	<b>626</b>	<b>40</b>	<b>57</b>

<b>PREMI- Procedimenti iniziati 2006</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Classificazione	192	144	35		13
Mancato pagamento premio	2.873	2.610	197	52	14
obbligo assicurativo	471	407	55	3	6
Omissione salariale	431	367	50	2	12

Premio suppl. silicosi/asbestosi applicaz.	20	17	1		2
Premio suppl. silicosi/asbestosi oscillaz.	2	2			
Tasso specifico aziendale	60	33	21		6
<b>Totale parziale</b>	<b>4.049</b>	<b>3.580</b>	<b>359</b>	<b>57</b>	<b>53</b>
Dichiarazione amianto	2.791	2.332	451		8
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.840</b>	<b>5.912</b>	<b>810</b>	<b>57</b>	<b>61</b>

<b>PREMI - Procedimenti iniziati 2007</b>					
	Dati iniziali	I grado	II grado	Ancora da determinare	Cass.
Classificazione	161	121	31	1	8
Mancato pagamento premio	2.548	2.316	196	17	19
obbligo assicurativo	369	322	38	1	8
Omissione salariale	287	229	48	3	7
Premio suppl. silicosi/asbestosi applicaz.	16	14	2		
Premio suppl. silicosi/asbestosi oscillaz.	2		1	1	
Tasso specifico aziendale	23	16	5	1	1
<b>Totale parziale</b>	<b>3.406</b>	<b>3.018</b>	<b>321</b>	<b>24</b>	<b>43</b>
Dichiarazione amianto	1.899	1.582	301		16
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.305</b>	<b>4.600</b>	<b>622</b>	<b>24</b>	<b>59</b>

6. Nel triennio 2005-2007 l'indice di soccombenza determinato dalle sentenze intervenute in materia di premi si è mantenuto al di sotto del 20%, mentre superiore al 40% è il dato della soccombenza dell'Istituto nelle cause in materia di prestazioni.

E' opportuno rilevare, tuttavia, che l'indice di soccombenza negli appelli proposti dall'INAIL risulta assai più elevato dell'indice generale, mentre molto più basso è per converso l'indice nei casi in cui l'appello sia stato proposto da parte avversa. E' un dato altresì rilevante, d'altra parte, che gli appelli proposti da parte avversa risultino il doppio (ed oltre) di quelli proposti dall'Istituto, al quale è stato dalla Corte dei conti raccomandato Relazione sui risultati degli esercizi 2006 e 2007) di valutare attentamente l'opportunità di intraprendere la fase contenziosa e, soprattutto, di resistere negli ulteriori gradi di giudizio.

Nella citata relazione, la Corte dei conti ha anche osservato che intendendo per indice di litigiosità il rapporto tra i procedimenti iniziati in primo grado e il numero di posizioni assicurative gestite -

superiore ai tre milioni – esso continua a risultare estremamente basso (circa lo 1,78%) per le controversie in materia di premi, così come appena superiore all'1,0% è l'indice di litigiosità computato sui nuovi procedimenti per prestazioni in rapporto alle denunce di infortuni o tecnopatie.

Un andamento totalmente differenziato è esposto, nell'ambito delle controversie per prestazioni, da quelle aventi ad oggetto gli infortuni, per i quali l'indice di litigiosità è stato pari allo 0,62% nel 2007 e allo 0,56% nel 2008 (0,66% nel 2006), laddove, per le malattie professionali esso sale al 13,74% nel 2007 e al 13,05% del 2008 (16,16% del 2006).

La Corte ha osservato, inoltre, che il tasso di litigiosità delle malattie professionali, come dimostra la tabella seguente, presenta i suoi valori massimi in talune Regioni dell'Italia centro meridionale.

<b>% procedimenti primo grado su malattie professionali - anno 2007</b>			
	<b>M.p. manifestate</b>	<b>Procedimenti iniziati</b>	<b>%</b>
AOSTA	73	2	2,74
ABRUZZO	2.301	519	22,56
BASILICATA	332	45	13,55
CALABRIA	701	124	17,69
CAMPANIA	957	285	29,78
EMILIA ROMAGNA	3.865	113	2,92
FRIULI V.G.	1.311	19	1,45
LAZIO	1.325	310	23,40
LIGURIA	1.001	220	21,98
LOMBARDIA	2.554	179	7,01
MARCHE	1.897	229	12,07
MOLISE	124	39	31,45
PIEMONTE	2.035	90	4,42
PUGLIA	1.623	715	44,05
SARDEGNA	1.011	235	23,24
SICILIA	960	283	29,48
TOSCANA	2.461	234	9,51
TRENTINO A.A.	555	3	0,54
UMBRIA	1.143	99	8,66
VENETO	1.877	104	5,54

Nel 2008, secondo i dati forniti dall'Avvocatura Inail, la forbice evidenziata dai dati regionalizzati risulterebbe ancora più evidente, mettendo a raffronto indici di litigiosità pari all'1,04 % nel Trentino Alto Adige, al 2,92% nell'Emilia Romagna e del 3,92 % nella Lombardia con il 50,00% della Puglia e il 29,2 % della Campania.

Di qui l'indirizzo del CIV relativo alle esigenze di continuo monitoraggio sull'andamento del

contenzioso legale, onde anche "accertare le situazioni socio-ambientali che determinano la macroscopica diversità di distribuzione territoriale del contenzioso giudiziario e conseguentemente realizzare interventi straordinari ed immediati", procedendo ad una puntuale verifica, in sede amministrativa, dei motivi di diniego della prestazione, al fine di prevenire la proposizione di ricorsi in sede giudiziaria, con particolare riferimento al settore delle malattie professionali.

La constatazione degli anomali indici di litigiosità esposti dalla distribuzione territoriale ha condotto i vertici dell'Istituto ad adottare misure volte ad individuare criticità settoriali nelle interrelazioni con i soggetti esterni, quali gli Enti di patrocinio, le Associazioni di categoria e datoriali, gli Studi legali e professionali, nonché possibili carenze nella diffusione delle informazioni che attengono ai mutamenti delle valutazioni amministrative e medico-legali, conseguenti alle evoluzioni scientifiche nel campo medico legale, nonché alle pronunce giurisprudenziali.

Potrebbe anche supporre, ma l'ipotesi richiederebbe d'essere supportata da indagini estremamente approfondite, che a sospingere verso l'alto alcuni indici settoriali di litigiosità concorrono anche indici comparativamente alti di soccombenza dell'Istituto nelle relative aree e tipologie di controversie.

7. Gli andamenti del contenzioso, soprattutto quello che attiene alle controversie promosse dagli assicurati contro l'Istituto per la mancata o insufficiente erogazione di prestazioni assicurative, sono monitorati e analizzati dagli organi dell'Istituto, che tra l'altro ne desumono sintomi di probabile distribuzione e cause di criticità.

Il pur copioso materiale disponibile (Relazioni dell'Avvocatura generale Inail, referti specifici del Nuvacost, indirizzi eventuali del CIV, relazioni al Parlamento della Corte dei conti) contiene tuttavia analisi condotte pressoché esclusivamente, come è ovvio, in un'ottica di ottimale funzionalità dell'Istituto, non ponendosi il problema delle ricadute sull'ordinamento giudiziario. Ma la riduzione del contenzioso è in tale contesto considerata non soltanto il prodotto, o il riflesso, di più mirati comportamenti attivi da parte dell'Istituto, ma anche un obiettivo a sé stante, da perseguire sotto il profilo del contenimento dei costi relativi.

Le relazioni citate, pertanto, si soffermano sui problemi e sull'organico dell'Avvocatura interna dell'Istituto, sul ricorso troppo frequente all'opera di avvocati esterni, sulla ipotizzata possibilità, apparentemente oggi accantonata, di perseguire economie di spesa creando un'unico corpo di avvocati nell'ambito previdenziale. Ma da esse è altresì possibile estrapolare proposte più esplicitamente e direttamente volte al contenimento del contenzioso.

Le relazioni del Nuvacost, in particolare, esprimono il convincimento che il contenimento e la prevenzione del contenzioso debbano essere il risultato di una diffusa attività di collaborazione tra le diverse funzioni ed attività aziendali (tra le quali il riferimento è anche alla Sovrintendenza medica ed al corpo ispettivo), in un processo di osmosi delle conoscenze e di piena integrazione tra le diverse

professionalità. A tal fine ribadiscono la necessità di predisporre un sistema informativo completo che metta a disposizione tutti gli elementi per una esauriente valutazione della qualità della funzione, così da approdare ad una maggiore significatività degli indici di deflusso e di soccombenza, non trascurando l'ipotesi che il valore unitario medio delle pratiche fornisca anch'esso spiegazioni in tema di articolazione per gradi di giudizio e di ripartizioni territoriali.

Con riferimento, in particolare, alle malattie professionali, materia di più alta generazione di contenzioso, indirizzi del CIV e determinazioni della Direzione generale hanno ribadito il valore e l'importanza della funzione del monitoraggio e segnalato l'esigenza di sviluppare una capacità di lettura sempre più approfondita del fenomeno.

Nella prospettiva di realizzare un Registro nazionale delle malattie causate da lavoro o ad esso collegate, il CIV ha anche fornito indirizzi per la valorizzazione delle visite mediche "collegiali" in considerazione delle peculiari caratteristiche di approfondimento diagnostico e superamento delle divergenze nelle valutazioni medico-legali; nonché per un maggior ricorso alla conciliazione stragiudiziale in fase di pre-contenzioso attivando, se del caso, tutti gli opportuni contatti con gli enti di patrocinio per momenti di verifica.

Ad avviso del Nuvacost, i profili su cui ulteriormente lavorare riguardano l'imprecisione degli strumenti di rilevazione delle tecnopatie e l'ampio disallineamento degli stessi rispetto all'evoluzione della tutela, agli sviluppi delle conoscenze scientifiche, nonché la carenza di precise informazioni sulla distribuzione di frequenza dei riconoscimenti sulle denunce e degli indennizzi su riconoscimenti distinti per patologia, mansione, territorio e dimensione d'impresa, su tempi di definizione per patologia e territorio, sulle motivazioni per le definizioni negative e per i riconoscimenti senza indennizzo, sui costi del contenzioso, il cui andamento può essere rilevato anche semestralmente tramite l'attività dei Tavoli di Lavoro Regionali sulle malattie professionali.

8. In conclusione, può ritenersi che i progressi da ultimo registratisi nel contenimento del contenzioso giudiziario dell'INAIL possono essere consolidati ed implementati essenzialmente attraverso due strade, la prima delle quali consiste nella predisposizione di strumenti informativi idonei ad offrire un quadro completo degli elementi di valutazione della qualità della funzione amministrativa e a consentire una corretta comparazione del fenomeno nell'ambito delle rilevazioni del contenzioso previdenziale generale.

Il secondo rimedio, anche esso attivabile in via amministrativa, al di fuori di iniziative legislative, consiste nello sviluppo di azioni sinergiche tra le diverse professionalità dell'Istituto interessate alla definizione delle pratiche (dirigenza amministrativa, professionisti medici e tecnici, avvocati), mirate anche, e in particolare, a coinvolgere e responsabilizzare nella realizzazione di un obiettivo – quello della prevenzione e contenimento del contenzioso - vantaggioso per tutti i protagonisti, anche i soggetti esterni (enti di patrocinio - associazioni datoriali e di categorie, studi legali e professionali) che

intervengono come contraddittori nella gestione del rapporto previdenziale.