



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Il sistema di *bonus/malus* nella tariffa dei premi Inail ed i suoi riflessi sulle politiche in tema di prevenzione

SILVANA TORIELLO*

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La tariffa dei premi Inail. – **3.** L'oscillazione del tasso. – **3.1.** Oscillazione per andamento infortunistico (art. 22, comma 6, MAT) ed ulteriore oscillazione (art. 22, comma 7, MAT). – **3.2.** Oscillazione per prevenzione (art. 24 MAT). – **4.** Le soluzioni possibili. – **5.** Conclusioni.

Working Paper n. 82/2009

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. Premessa

Della tariffa dei premi Inail non si parla e non si scrive quasi più. È diventato un ambito che solo un ristretto numero di specialisti coltiva. Un ambito complesso ed affascinante che ha bisogno, per essere gestito, dell'incontro e dell'interazione di professionalità differenziate: dai tecnici della Consulenza Tecnica Accertamento rischio e prevenzione che sono ingegneri, biologi, chimici, ecc., i quali analizzano e studiano i processi produttivi definendo l'ambito delle singole lavorazioni, agli attuari che per ogni singola lavorazione individuata in tariffa calcolano il tasso medio nazionale e, poi, per ogni azienda il relativo tasso specifico aziendale, agli amministrativi che definiscono, con l'ausilio dei tecnici, l'esatta classificazione tariffaria e determinano l'importo concreto del premio che l'azienda dovrà versare.

Trattasi di uno spaccato di legislazione sociale italiana che, nonostante abbia una storia ormai antica, presenta caratteri di evidente e rilevante modernità troppo spesso dimenticata.

2. La tariffa dei premi Inail

La tariffa dei premi è una classificazione tecnica di lavorazioni ognuna abbinata al tasso medio nazionale corrispondente al proprio rischio ⁽¹⁾.

Consente di distribuire gli oneri della gestione assicurativa secondo un criterio di *solidarietà* tra i diversi comparti produttivi. Il criterio della solidarietà viene temperato attraverso la previsione dell'oscillazione del tasso medio per ciascuna azienda in base al proprio rischio specifico.

L'elaborazione dei tassi medi nazionali per ciascuna lavorazione è il frutto di valutazioni statistico-attuariali.

Per ottenere il *tasso medio nazionale* in un determinato periodo di osservazione (triennio) si opera il rapporto tra gli oneri sostenuti per gli eventi ⁽²⁾ occorsi alle persone addette ad una determinata lavorazione e l'ammontare complessivo delle retribuzioni erogate alle persone addette a tale lavorazione. In definitiva, per semplificare, il tasso medio nazionale è una frazione al cui numeratore sono previsti gli «oneri sostenuti dall'Inail

* Silvana Toriello è dirigente dell'Ufficio Tariffe della Direzione Centrale Rischi dell'Inail.

⁽¹⁾ Esempio:

voce 1111	Preparazione del terreno (dissodamento, scasso, livellamento, abbattimento di piante, ecc.); lavorazione del terreno (aratura, erpicatura, rullatura, ecc.); lavorazioni successive (concimazione, semina, sarchiatura, trattamenti con prodotti fitosanitari – anche con uso di aeromobili – difesa antigrandine, innaffiatura, potatura, gestione degli impianti di irrigazione, ecc.); raccolta e prima lavorazione del prodotto colturale (falciatura, mietitura, trebbiatura, sgranatura, pressatura, trinciatura foraggi, ecc.)	130 (per mille) = tasso medio nazionale
-----------	---	--

⁽²⁾ Infortuni e/o malattie professionali.

per gli eventi verificatisi in campo nazionale nell'esecuzione di quella lavorazione in un determinato periodo di tempo (triennio) ed al cui denominatore sono poste le retribuzioni erogate da tutte le aziende nello stesso periodo a tutti i lavoratori addetti a quella lavorazione»⁽³⁾. I tassi di tariffa attualmente vigenti sono stati determinati, nel 2000, assumendo a base gli infortuni e le malattie professionali maturati nel triennio di osservazione 1995/1997.

A fronte del tasso medio nazionale si colloca il c.d. *tasso specifico aziendale* che può essere superiore od inferiore al tasso medio nazionale a seconda che l'andamento infortunistico della singola azienda considerata (rapporto oneri/retribuzioni) sia rispettivamente favorevole o sfavorevole. È dato dal rapporto oneri/retribuzioni relativo ai primi tre anni del quadriennio precedente l'anno di decorrenza del provvedimento di oscillazione o del minor periodo, purché non inferiore ad un anno, nei casi di attività iniziata da meno di quattro anni. È in tutto omogeneo al tasso medio nazionale, essendo calcolato con gli stessi criteri, elementi e norme tenuti presenti per la determinazione dei tassi medi cui viene poi raffrontato ai fini dell'oscillazione del tasso.

In sostanza, mettendo a confronto il tasso specifico della singola azienda con il tasso medio nazionale, si vede di quanto quella singola realtà produttiva si discosti dalla media nazionale e quindi quale oscillazione viene conseguentemente indotta sul tasso medio nazionale in aumento (andamento infortunistico sfavorevole di quella singola azienda) od in riduzione (andamento infortunistico favorevole).

3. L'oscillazione del tasso

L'oscillazione del tasso medio in base alla normativa attualmente vigente si caratterizza in maniera diversa a seconda che concerna il primo biennio di attività dell'azienda oppure le annualità successive al primo biennio. Rappresenta un momento fondamentale perché per il suo tramite si configura un particolare sistema di *bonus/malus* che tipizza a partire dal 2000 l'assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro.

Nel primo biennio di attività il tasso medio nazionale può essere ridotto o aumentato, in misura fissa del 15%, in relazione alla situazione dell'azienda per quanto riguarda il rispetto delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro.

⁽³⁾ G. CASALE, E. MUROLO, A. TRAFICANTE, *L'Assicurazione Obbligatoria contro gli Infortuni sul Lavoro e le Malattie Professionali*, Simone, Napoli, 2007.

Dell'oscillazione in riduzione ⁽⁴⁾ possono beneficiare su domanda tutti i datori di lavoro in regola con le disposizioni obbligatorie in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro.

Le tabelle che seguono individuano suddivisi per settore di attività il numero di clienti (aziende) e quindi di PAT ⁽⁵⁾ che hanno chiesto ed ottenuto questa oscillazione in riduzione rispettivamente per il 2006 ed il 2007.

Tabella 1 – Anno 2006.

Settore di attività	Numero Clienti	Numero PAT
Industria	843	951
Artigianato	264	259
Terziario	477	760
Altre attività	20	24

Tabella 2 – Anno 2007.

Settore di attività	Numero Clienti	Numero PAT
Industria	829	932
Artigianato	255	260
Terziario	444	742
Altre attività	21	27

L'oscillazione in aumento ⁽⁶⁾ è applicata dall'Inail, d'ufficio, quindi in automatico, quando da provvedimenti degli Organismi pubblici competenti in materia risulti la mancata osservanza delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro.

Le tabelle che seguono individuano, suddivisi per settore di attività, il numero di clienti e quindi di PAT ai quali è stata applicata questa oscillazione in aumento rispettivamente per il 2006 ed il 2007.

⁽⁴⁾ Ex art.20 MAT (acronimo per d.m. 12 dicembre 2000, *Modalità di Applicazione della Tariffa dei premi*).

⁽⁵⁾ Posizione Assicurativa Territoriale che nel sistema Inail di gestione del rapporto assicurativo individua una sede di lavori.

⁽⁶⁾ Ex art. 21 MAT.

Tabella 3 – Anno 2006.

Settore di attività	Numero Clienti	Numero PAT
Industria	4	4
Artigianato	3	3
Terziario	1	1
Altre attività	0	0

Tabella 4 – Anno 2007.

Settore di attività	Numero Clienti	Numero PAT
Industria	3	3
Artigianato	3	3
Terziario	1	1
Altre attività	0	0

Dai dati che precedono è facile evincere che tanto per l'oscillazione a domanda quanto per quella in aumento a fronte dei tre milioni e mezzo di PPAATT gestite da Inail l'incidenza è più che minimale. Colpisce ancor di più la scarsa e quasi nulla incidenza dell'oscillazione in aumento che è sintomo anche della difficoltà di coordinamento con gli organismi, in particolare le ASL, preposte a questo tipo di controllo.

Dopo il primo biennio di attività (allorché matura il triennio di osservazione) il tasso medio nazionale può essere ridotto o aumentato in relazione:

- all'andamento infortunistico aziendale (*oscillazione per andamento infortunistico*);
- all'attuazione di interventi migliorativi nel campo della prevenzione (*oscillazione per prevenzione*).

L'oscillazione per andamento infortunistico è legata al fenomeno infortunistico aziendale e, più precisamente, all'entità dello scarto tra tasso specifico aziendale e tasso medio nazionale. In particolare:

- l'aumento del tasso medio nazionale si applica alle aziende con andamento infortunistico (rapporto oneri/retribuzioni e quindi tasso specifico) più oneroso rispetto alla media nazionale;
- la riduzione del tasso medio nazionale si applica alle aziende con andamento infortunistico (rapporto oneri/retribuzioni e quindi tasso specifico) meno oneroso rispetto alla media nazionale;
- la misura dell'aumento o della riduzione è variabile in rapporto sia all'entità dello scarto tra il tasso medio e quello

3.1. Oscillazione per andamento infortunistico (art. 22, comma 6, MAT) ed ulteriore oscillazione (art. 22, comma 7, MAT)

specifico sia alla dimensione aziendale ed è soggetta a limiti prefissati.

Il tasso elaborato dall'Inail in funzione dell'andamento infortunistico aziendale (tasso medio nazionale aumentato o ridotto in base ai suddetti criteri) è il c.d. *tasso applicato* (comunicato dall'Inail al datore di lavoro entro il 31 dicembre di ogni anno). Il tasso applicato moltiplicato per l'importo delle retribuzioni erogate nell'anno di riferimento della autoliquidazione determina l'importo del premio che l'azienda paga.

Le tabelle che seguono riassumono le caratteristiche della oscillazione per andamento infortunistico.

Tabella 5 – Oscillazione ex art. 22, comma 6, MAT.

Dim. aziendale fino a 100	$1/3 \times (TT-TSA)$ (?)	max = 7% tt
Dim. aziendale da 101 a 200	$1/2 \times (TT-TSA)$	max = 10% tt
Dim. aziendale da 201 a 500	$2/3 \times (TT-TSA)$	max = 13% tt
Dim. aziendale oltre 500	(TT-TSA)	max = 20% tt

Tabella 6 – Ulteriore oscillazione ex art. 22, comma 7, MAT.

Dim. aziendale lavoratori /anno ⁸	Oscillazione = 5% se scarti percentuali tra tt e tsa sono pari a	Oscillazione = 10% se scarti percentuali tra tt e tsa sono pari a	Oscillazione = 15% se scarti percentuali tra tt e tsa sono pari a
fino a 100	oltre 50 fino a 60	oltre 60 fino a 70	oltre 70
da 101 a 200	oltre 40 fino a 50	oltre 50 fino a 60	oltre 60
da 201 a 500	oltre 30 fino a 40	oltre 40 fino a 50	oltre 50
oltre 500	oltre 25 fino a 30	oltre 30 fino a 35	oltre 35

Di queste due tabelle messe a confronto colpisce in particolare un aspetto. Se è vero che il sistema produttivo italiano è per il 90% costituito da imprese di piccole dimensioni, non è chi non veda che la prima riga delle due tabelle contiene in sé praticamente quasi l'intero sistema produttivo italiano. Inoltre il calcolo dei lavoratori/anno costruito secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art 22 citato in nota in qualche modo allontana da quella che è la dimensione aziendale reale della singola azienda.

⁷⁾ TT = tasso medio; TSA = tasso specifico aziendale.

⁸⁾ Art. 22, comma 4, MAT. I lavoratori-anno sono calcolati rapportando, anno per anno, le retribuzioni soggette a contribuzione alla retribuzione media annua così determinata: a) se i casi di infortunio e di malattia professionale indennizzati per inabilità temporanea sono uguali o superiori a 10 nell'anno, si calcola la retribuzione media giornaliera di tali casi e si moltiplica la stessa per trecento; i lavoratori-anno del periodo si ottengono per somma dati singoli anni.

3.2. Oscillazione per prevenzione (art. 24 MAT)

Questo “sconto” denominato “oscillazione per prevenzione” premia dal 2000 le aziende che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia (oggi decreto legislativo n. 81/2008).

L’oscillazione per prevenzione riduce il tasso di premio applicabile all’azienda, determinando un risparmio sul premio dovuto all’Inail.

La riduzione di tasso è riconosciuta in misura fissa pari al:

- 5% per le aziende di rilevanti dimensioni (oltre 500 lavoratori/anno);
- 10 % per le altre aziende.

Possono proporre domanda, tutte le aziende in regola con gli obblighi contributivi ed assicurativi e con le disposizioni obbligatorie in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro (pre-requisiti). In aggiunta, è necessario che l’azienda abbia effettuato, nell’anno precedente a quello in cui chiede la riduzione, interventi di miglioramento nel campo della prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro e, precisamente, un intervento di particolare rilevanza tra quelli indicati nella Sez. A del modello di domanda ⁽⁹⁾ o, in alternativa, almeno tre interventi tra quelli indicati nelle restanti Sezioni del modello di domanda, di cui almeno uno nel settore della formazione e della informazione dei lavoratori.

Le tabelle che seguono individuano, suddivisi per settore di attività, il numero di clienti (aziende) e quindi di PAT ⁽¹⁰⁾ che hanno chiesto ed ottenuto questa oscillazione in riduzione rispettivamente per il 2006 ed il 2007.

Tabella 7 – Anno 2006.

Settore di attività	Tipo oscillazione	Numero clienti	Numero PAT
Industria	-5	662	1043
Artigianato	-5	2	2
Terziario	-5	127	206
Altre attività	-5	119	248
Industria	-10%	10705	22166
Artigianato	-10%	4134	5579
Terziario	-10%	3536	7301
Altre attività	-10%	376	1004
Totale		19661	37549

⁽⁹⁾ Reperibile sul sito www.inail.it/Assicurazione/Modulistica.

⁽¹⁰⁾ Posizione Assicurativa Territoriale che nel sistema Inail di gestione del rapporto assicurativo individua una sede di lavori.

Tabella 8 – Anno 2007.

Settore di attività	Tipo oscillazione	Numero clienti	Numero PAT
Industria	-5	739	1120
Artigianato	-5	0	0
Terziario	-5	155	216
Altre attività	-5	135	270
Industria	-10%	11706	24220
Artigianato	-10%	4484	5971
Terziario	-10%	3664	7599
Altre attività	-10%	436	1164
Totale		21319	40560

Ancora una volta a fronte dei tre milioni e mezzo di PPA-ATT gestite da Inail ci troviamo in presenza di numeri veramente esigui. Il meccanismo ha dimostrato nel decennio trascorso dal suo varo la sua sostanziale insufficienza ed inadeguatezza. Eppure l'Istituto all'avvio di questo sistema ne temeva l'impatto sul piano finanziario stante in particolare la semplicità di accesso (una semplice domanda da proporre in auto-certificazione).

Le ragioni di questo insuccesso sono plurime:

- la oggettiva non convenienza per molte aziende in quanto in particolare per le piccole la percentuale dello sconto è troppo bassa perché possa essere appetibile;

- il timore dei controlli (ispezioni) che possono scaturire dalla proposizione dell'istanza che scoraggia molti ulteriormente dal proporla;

- la necessità di interventi migliorativi da attuare sul piano della prevenzione che l'azienda deve proporre *ex novo* ogni anno e non sempre una singola impresa può garantire nuovi interventi migliorativi ogni anno;

- le caratteristiche professionali delle figure che si occupano nell'azienda dell'aspetto assicurativo e di quello prevenzionale. In generale chi si occupa del rapporto assicurativo (consulenti, commercialisti, uffici del personale delle aziende) molto spesso non è in grado di entrare nel merito tecnico degli interventi prevenzionali. Al tempo stesso chi è specializzato in prevenzione non conosce il meccanismo assicurativo.

Da ultimo va rimarcato che da uno studio effettuato in Inail dalla Consulenza Statistica Attuariale è emerso che le aziende che hanno avuto accesso allo sconto *ex* articolo 24 non sono quelle che hanno poi avuto le migliori performance in tema di andamento infortunistico, laddove risultati migliori sono stati raggiunti quando a disposizione dell'azienda è stato posto un vero e proprio finanziamento a sostegno della prevenzione.

4. Le soluzioni possibili

Già nella delibera n. 306/2008 del C.d.A. dell'Inail, relativa al Piano di settore della Prevenzione 2008/2010, tenuto conto che «i risultati di bilancio degli ultimi anni hanno evidenziato, per le quattro gestioni tariffarie introdotte con il decreto 38/2000, andamenti economici costantemente positivi che hanno determinato notevoli avanzi di gestione e che, pertanto, il divario fra gettito contributivo e spese dell'assicurazione lascia spazio per una rivisitazione dei tassi di premio ed una rimodulazione che valorizzi l'azione concreta dell'azienda in un programma definito di adozione di misure per la prevenzione (da parte delle imprese)», sono state formulate apposite proposte volte a superare l'attuale assetto. In tale delibera si accenna alla necessità di una rimodulazione dell'oscillazione tasso in generale ed, in particolare, sul versante dell'oscillazione per prevenzione vengono formulate alcune ipotesi di lavoro differenziando tra quelle attuabili nell'immediato e quelle che invece necessitano di una riformulazione normativa dell'articolo 24 delle MAT.

È quindi riconosciuta la necessità di una riscrittura complessiva del meccanismo dell'oscillazione tasso e, quindi, del sistema di *bonus/malus*. Un sistema di *bonus/malus*, in generale, rappresenta, infatti, la principale forma di personalizzazione del rischio e a posteriori agisce in maniera determinante sul premio, in relazione al reale comportamento manifestato dall'assicurato. La tendenza dovrebbe essere quella di accentuare l'ampiezza della forbice del sistema *bonus/malus*, per rendere più incisiva questa formula tariffaria che, sul piano generale, ha effetti positivi sulla riduzione della sinistrosità perché influisce sul comportamento dell'utente prevenendone i comportamenti negativi.

Si ritiene che tale clausola possa essere usata in maniera strategica ai fini della prevenzione ove si provveda ad uscire dall'attuale assetto che rimette, intanto, alla discrezionalità dell'impresa la richiesta e non considera le iniziative in tema di prevenzione come componente strutturale dell'oscillazione.

I parametri cui è connessa l'oscillazione per andamento infortunistico infatti sono esclusivamente quelli della dimensione aziendale. Per di più nella previsione attuale, anche se forse ciò non era negli intenti di chi ha scritto le norme, l'elemento di attenzione e verso cui tende il sistema è certamente la grande impresa. Ciò a chi scrive è sembrato sempre estremamente contraddittorio soprattutto se si considera che l'indice infortunistico più elevato in particolare in caso di infortunio mortale è presente nelle piccolissime imprese (c.d. microimprese).

Si sottolinea, pertanto, l'opportunità della eliminazione della cosiddetta terza oscillazione (articolo 24 MAT) e della definizione di parametri strutturali ulteriori dell'oscillazione tasso

in generale che siano immediatamente ed automaticamente e, comunque, più marcatamente connessi alla adozione di misure in materia di prevenzione. Il datore di lavoro dovrebbe essere messo in condizione di avvertire tangibilmente i riflessi favorevoli sul costo del lavoro delle sue iniziative in materia di prevenzione e lo stesso dovrebbe accadere nel caso opposto di mancata adozione delle misure in materia di sicurezza. Inoltre come già accade in altri paesi europei bisognerebbe destinare una percentuale della raccolta premi a sistematici finanziamenti a sostegno delle imprese che investono in prevenzione proprio per favorire l'adozione di tali misure.

Naturalmente queste questioni e la bontà delle soluzioni adottate o da adottare andrebbero poste all'esame di appositi tavoli tecnici con le organizzazioni rappresentative delle parti sociali.

5. Conclusioni

Gli ultimi atti normativi che hanno avuto ad oggetto le tariffe dei premi nel loro complesso, risalgono ormai alla fine degli anni Novanta. Il riferimento è in particolare al decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000 emanato a seguito della delega conferita al Governo dall'articolo 55 della legge n. 144 del 17 maggio del 1999 che ha introdotto sostanziali innovazioni in generale nel sistema complessivo dell'assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro ed in particolare nel sistema della tariffa prevedendo, tra l'altro, la istituzione di quattro gestioni separate ("Industria", "Artigianato", "Terziario", "Altre attività di diversa natura") in cui inquadrare i datori di lavoro di cui all'articolo 9 del Testo Unico n. 1124/1965 sulla base dei criteri di classificazione dettati, «ai fini previdenziali ed assistenziali», dall'articolo 49 della legge 9 marzo 1988, n. 89.

Con il decreto ministeriale 12 dicembre 2000 (MAT) venivano finalmente approvati sulla base dei criteri individuati dal decreto legislativo n. 38 i nuovi tassi di tariffa distinti per le quattro gestioni e profilato in concreto il sistema di *bonus/malus* connesso ai meccanismi di oscillazione del tasso.

Il decreto legislativo n. 38 prevedeva all'articolo 3, comma 2, che le tariffe, in sede di prima applicazione, dovessero essere aggiornate entro il triennio successivo alla data di entrata in vigore delle stesse.

L'aggiornamento è doveroso sia perché il fenomeno infortunistico varia il proprio andamento sia perché lo sviluppo tecnologico incide sulle lavorazioni.

Da allora le tariffe non sono state mai aggiornate.

La legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) all'articolo 1, comma 364, ha previsto che «La misura dei premi assicurativi dovuti all'Inail è rideterminata, ai sensi

dell'articolo 3 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, in misura corrispondente al relativo rischio medio nazionale tenuto conto dell'andamento infortunistico delle singole gestioni e dell'attuazione della normativa in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, nonché degli oneri che concorrono alla determinazione dei tassi di premi, in maniera tale da garantire comunque l'equilibrio finanziario complessivo delle gestioni senza effetti sui saldi di finanza pubblica».

Di recente e per i soli autotrasportatori di merci in conto terzi ⁽¹⁾, l'articolo 29, comma 1-bis, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, coordinato con la legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti*, ha previsto, in funzione dell'andamento infortunistico del settore dell'autotrasporto, la riduzione strutturale dei tassi di premio Inail, per le imprese con dipendenti, dell'importo di 42 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 nonché per il solo 2009, a titolo sperimentale ed al fine di conseguire elementi di valutazione per gli aggiornamenti di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 38/2000 la riduzione ulteriore di tali tassi di premio nel limite massimo di 80 milioni di euro con differimento al 16 aprile 2009 del termine del 16 febbraio per il versamento dei premi assicurativi.

Una breccia per questa via è stata aperta.

Sarebbe auspicabile che a beneficio non solo del mondo delle imprese, ma anche ai fini di una maggiore e migliore tutela dei lavoratori nei confronti dell'infortunio sul lavoro, si aprisse finalmente un tavolo destinato alla revisione delle attuali tariffe per un recupero in termini di efficacia per la prevenzione dell'assicurazione obbligatoria in generale e di questo strumento, in particolare, di cui non a caso inizialmente si sottolineava, unitamente al fascino della sua complessità, la tangibile modernità.

⁽¹⁾ Sono interessate solo due voci di tariffa (la 9121 e la 9123 delle Gestioni Industria, Artigianato e Terziario).