

# Notiziario Inca

## N.1-2/2009

---

Immigrazione

Stato sociale in Italia

Welfare State in Europa

Diritti e tutele  
nel mondo

Approfondimenti

Novità editoriali





# Notiziario Inca

ANNO XXVII - N. 1-2 GENNAIO-FEBBRAIO 2009

---

Immigrazione

Stato sociale in Italia

Welfare State in Europa

Diritti e tutele  
nel mondo

Approfondimenti

Novità editoriali



# Sommario



Emilio Tadini  
Reggio Emilia - 1988  
Acrilici su tela  
cm. 200x394  
Camera del Lavoro di Reggio Emilia  
«particolare»

## ▼ I diritti siamo noi

*Prima rassegna nazionale delle buone esperienze  
di INCA CGIL - Roma, 1-2 dicembre 2008* 5

■ Patronati ed Enti previdenziali. Un rapporto da risolvere  
*di Raffaele Minelli* 7

■ Enti e Patronati: le opportunità del nuovo regolamento  
*di Anna La Rocca* 9

■ INPS e Patronati: resta ancora molto da fare  
*di Antonio Mastrapasqua* 11

■ L'INAIL e i Patronati: azioni coordinate e condivise  
per migliorare le tutele  
*di Alberto Cicinelli* 13

■ INPDAP e Patronato: collaborazione per favorire lo Stato sociale  
*di Giuseppina Santiapichi* 19

■ Il sindacato del futuro. Cittadinanza e lavoro, i diritti da affermare  
*a cura di Lisa Bartoli* 23

## ▼ Immigrazione

■ Immigrazione. Il Tar del Lazio dà ragione ai datori  
di lavoro stranieri  
*di Enrico Moroni* 33

■ Pacchetto sicurezza.  
Abolizione del divieto di denuncia degli stranieri irregolari  
– Il combinato disposto delle leggi  
*di Luca Santini* 37

– Per il medico nessuna facoltà, ma obbligo di denuncia  
*di Gabriele Norcia* 41

Tutte le immagini di questo numero  
sono tratte da «CGIL Le raccolte d'arte»  
edito da Ediesse, 2005

## ▼ Stato sociale in Italia

- **Disabilità ed emergenza: quale tutela?** 47  
*di Silvia Assenato*
- **Il concetto di inabilità e la tutela del figlio inabile** 55  
*di Marco Bottazzi e Gabriele Norcia*
- **Malattie professionali. La tutela dei lavoratori italiani nelle miniere del Belgio** 95  
*di Marco Bottazzi e Giuseppe Gabellini*

## ▼ Welfare State in Europa

- **Aumento dell'età pensionabile per le donne del pubblico impiego: l'Europa non ha chiesto nessun automatismo** 101  
*di Carlo Caldarini*

## ▼ Diritti e tutele nel mondo

- **Il crollo dei redditi da lavoro e la riforma della legge sindacale** 113  
*di Vittorio Longhi*

## ▼ Approfondimenti

- **Federalismo fiscale: quale finanziamento per quali funzioni** 119  
*di Maria Cecilia Guerra*

## ▼ Novità editoriali

- **L'Annuario del lavoro 2008** 139  
*di Massimo Mascini*

### DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

### REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

### PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

### ABBONAMENTI

annuo € 25,00 - estero € 50,00

una copia € 4,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma,

indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

Spedizione in abbonamento postale 45% comma 20/b art. 2, legge 662/1996 Filiale di Roma iscritto al n. 363/83 del Registro delle pubblicazioni periodiche del Tribunale di Roma il 22.12.1983

Progetto grafico: Antonella Lupi  
Stampa: Tipografia O.GRA.RO. srl  
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

CHIUSO IN TIPOGRAFIA  
FEBBRAIO 2009



# I diritti siamo noi

*Prima rassegna nazionale  
delle buone esperienze  
di INCA CGIL  
Roma, 1-2 dicembre 2008*



## Patronati ed Enti previdenziali. Un rapporto da risolvere

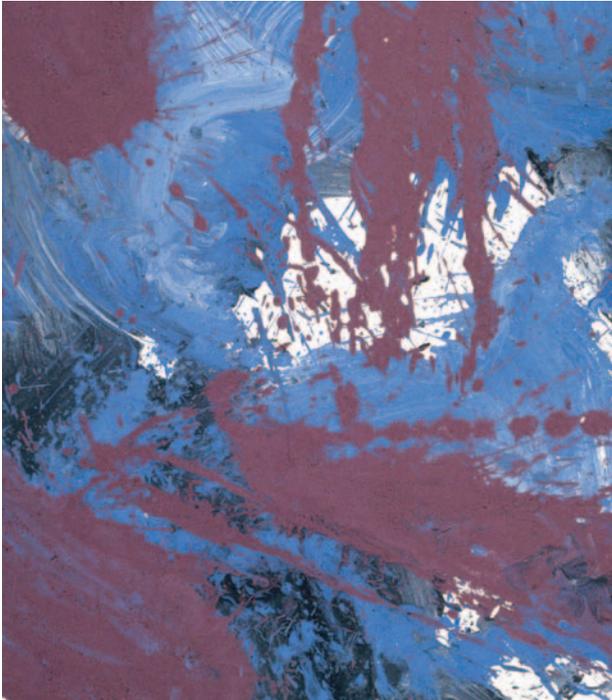
di **Raffaele Minelli**\*

**I**l compito che abbiamo voluto assegnare alla I Rassegna delle buone esperienze di INCA CGIL è quello di far conoscere meglio il ruolo sociale e l'ampiezza dell'attività che svolgono i Patronati, e in particolare l'INCA.

Negli ultimi anni, in Italia abbiamo assistito ad un proliferare di soggetti che, indicati come Patronati, hanno cercato di costruire un «mercato dei diritti», al solo scopo di lucrare sui bisogni sociali, offuscando in modo significativo l'azione di tutela individuale di quei Patronati che seriamente svolgono il lavoro difendendo gli interessi dei lavoratori e dei pensionati, dando risposte concrete alla crescente domanda di protezione sociale. Una situazione che, accompagnata da una certa dose di disattenzione da parte del legislatore nel controllare tutti quei soggetti sedicenti Patronati, ha contribuito a far crescere la diffidenza nei confronti degli istituti che svolgono questa delicata funzione in virtù di una legge dello Stato che recepisce alcuni diritti contenuti nella nostra Carta Costituzionale e che pesa esclusivamente sui contributi di chi lavora.

In questo contesto, consideriamo di straordinaria importanza il fatto che l'attuale governo abbia varato il nuovo regolamento, dando finalmente corpo ad uno dei punti fondamentali della legge di riforma dei Patronati (l. 152/2001), che definiva il loro importante ruolo sociale, con una diversa articolazione delle prestazioni ad essi attribuite.

Il nuovo regolamento consentirà molto probabilmente di fare chiarezza in questo quadro confuso e di valutare attentamente lo spessore dell'attività dei vari Patronati, la cui funzione resta di estrema importanza, la stessa che ravvisarono 60 anni fa i costitu-



*Toti Scialoja*  
s.t. - 1995  
(particolare)  
Vinavil su carta  
cm. 49,9x34,9  
Direzione Nazionale CGIL

\*Presidente Patronato INCA CGIL.

zionalisti, quando fissarono nella nostra Costituzione i principi di uguaglianza universali e le modalità per garantire diritti fissati dal legislatore.

Oggi, c'è una asimmetria informativa tra ciò che il legislatore fa e ciò che ancora viene recepito dai cittadini che, per questo, non sempre hanno la consapevolezza dei propri diritti.

L'attività di un Patronato serio è proprio quella di accorciare questa distanza e portare a concretezza un diritto che, altrimenti, rischia di rimanere sulla carta. In questo contesto, diventa prioritario il rapporto tra il Patronato e gli enti previdenziali, che non è semplice. Ci sono elementi di criticità che ostacolano questa relazione e che, invece, vanno affrontati nell'interesse non soltanto del Patronato, ma anche degli enti stessi.

Penso che migliorare queste relazioni consenta al Patronato di rendere più efficace l'azione di tutela dei diritti di cittadinanza e del lavoro e alla pubblica amministrazione di innalzare la sua capacità di risposta migliorando le prestazioni e, quindi, di aumentare anche il livello di produttività interna.

L'obiettivo che ci sta particolarmente a cuore è di instaurare un rapporto tra l'attività del Patronato ed i singoli Enti che non venga vissuto – come talvolta accade in questa o in quella realtà – come un pezzo di lavoro esternalizzato, magari tentando di assegnare ai Patronati le aree di produzione meno qualificanti per l'attività dell'Ente, oppure come soggetti che semplicemente creano problemi, per il semplice fatto che rispondiamo ad una doppia funzione: da un lato favorire tempi rapidi e una tutela a tutto campo, e dall'altro verificare la correttezza della prestazione riconosciuta ai cittadini dai diversi Enti.

Da questo punto di vista, il rapporto deve fare un salto di qualità considerando come unico fine una tutela più efficace a chi ne ha diritto e attivando un sistema della pubblica amministrazione che sia «condiviso». Vale a dire favorendo un rapporto con i cittadini utenti in grado di innalzare la qualità finale dell'esercizio pubblico.

Patronati ed Enti devono essere dalla stessa parte per tutelare meglio i cittadini e non trovarsi, come a volte succede, su sponde opposte. È in quest'ottica che deve essere indagato il problema del contenzioso legale previdenziale e assistenziale che si accumula nelle aule di giustizia civile, intasando i tribunali e contribuendo anche a bloccare l'efficacia della Magistratura. Su questo annoso problema, Enti e Patronato possono fornire anche utili suggerimenti al legislatore.

In particolare, è auspicabile che ci sia una convinta collaborazione tra INAIL e Patronati sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Si tratta di un'area in cui si registra un divario enorme tra la domanda di tutela e il livello effettivo di prestazioni erogate, specchio di una sostanziale sottostima di ciò che avviene realmente nei posti di lavoro.

Da parte nostra, abbiamo già assunto da tempo l'impegno ad investire per un innalzamento qualitativo del nostro modo di operare sotto il profilo sia informatico che formativo; sia per migliorare la qualità del nostro rapporto con i cittadini, sia per garantire una ulteriore fase di espansione verso i posti di lavoro sul territorio, come caratteristica di questa nuova fase che, secondo noi, deve riguardare da qui al prossimo Congresso confederale.

## Enti e Patronati: le opportunità del nuovo regolamento

di **Anna La Rocca\***



*Alberto Sughi - La coppia - 2003  
Tecnica mista su carta incollata su tela  
cm. 70x50 - Direzione Nazionale SPI*

\* Dirigente reggente Divisione V Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

**L'**occasione di una tavola rotonda che coinvolge i presidenti degli Enti previdenziali sulle problematiche nascenti dal delicato rapporto con gli Istituti di Patronato si dimostra una ottima occasione per un ascolto ed un confronto fattivo e foriero di miglioramenti.

Le relazioni dei presidenti degli Enti intervenuti alla tavola rotonda evidenziano le criticità del rapporto con i Patronati e tracciano le strade per la sua ottimizzazione.

Alla luce di quanto si è detto, ritengo che il titolo di questa Tavola rotonda andrebbe modificato in «Patronati, Enti previdenziali e Ministero del Lavoro. Un rapporto da risolvere».

Non essendo una neofita della materia ed essendo incardinata da oltre un decennio nell'Ufficio preposto alla vigilanza sugli Istituti di Patronato ed alla ripartizione del Fondo, ho notato che negli ultimi anni, soprattutto dall'avvento della legge 152/2001, i rapporti tra Ministero ed Enti previdenziali – molto più frequenti e collaborativi in precedenza – sono andati via via scemando e questo con nostro profondo rammarico.

Non è opportuno indagare in questa sede le cause, ma anche se solo ci limitassimo agli effetti di tale mancato confronto, possiamo notare un deficit di conoscenza di diverse tematiche relative all'attività istituzionale dei Patronati che si traduce in un sostanziale «rallentamento» amministrativo, ove sia necessario acquisire l'avviso favorevole del Ministero del Lavoro per l'emanazione di circolari operative e/o per qualsiasi atto rilevante che incida sulla sfera giuridica degli stessi.

E anche qualora non fosse richiesta tale partecipazione sotto for-

ma di parere, portare a conoscenza del Ministero le problematiche affrontate e le soluzioni offerte in sede di comparazione Enti - Patronati aiuterebbe a capirne le dinamiche. Di qui l'auspicio, anzi, un invito pressante affinché siano ripristinate le antiche abitudini di un confronto tra le parti interessate, ancor prima dell'emanazione delle circolari, ancor prima dei vari protocolli di intesa, ancor prima di qualsiasi disposto normativo che può vedere la luce.

Lo snellimento delle procedure passa anche attraverso la sinergia dei vari organi impegnati nella stessa funzione perché, indubbiamente, è vero – come diceva poco anzi il presidente dell'INPS, Mastrapasqua – che bisogna aspettare il visto del Ministero per le circolari, però è altrettanto vero che se gli uffici colloquiassero di più, probabilmente tante situazioni si risolverebbero in tempi più celeri.

Per quello che riguarda l'amministrazione che rappresento, soccorre in tal senso il nuovo regolamento per il finanziamento degli Istituti di Patronato firmato dal ministro Sacconi il 10 ottobre scorso – ringrazio il presidente Minelli per avermi dato l'opportunità di fare questo annuncio – laddove prevede, all'articolo 14, il ripristino della Commissione, di cui si parlava già nell'articolo 16 del decreto interministeriale n. 764 del '94. La Commissione prevede, oltre ai rappresentanti dei Patronati dei vari raggruppamenti, anche la presenza di autorevoli rappresentanti degli Enti previdenziali che alimentano il Fondo, nell'ottica costruttiva di apportare i necessari correttivi ad un testo la cui applicazione andrà attentamente monitorata a far data dal 1° gennaio 2009.

L'avvento del nuovo regolamento, dopo anni di lunga attesa, a fronte di una gestazione di cui non si vedeva la fine, dovrebbe rafforzare – il condizionale è d'obbligo, ma noi ci crediamo molto – il potere di vigilanza del Ministero.

I Patronati che attualmente operano sono 27: la legge n. 152 del 2001, con l'abbattimento dei numeri richiesti alle associazioni promotrici e con le due fasi di riconoscimento giuridico ministeriale – provvisorio e definitivo – ha fatto sì che ne venissero approvati altri 5 o 6 e tale tendenza alla proliferazione delle domande non si ferma. Rafforzare i controlli da questo punto di vista va nella direzione di incrementare e di riconoscere la qualità di chi lavora seriamente, disponendo di una robusta struttura alle spalle che garantisca la formazione permanente degli addetti all'attività di assistenza e tutela dei lavoratori, in osservanza del quadro normativo di riferimento. Noi vorremmo che questa serietà di intenti e questa consapevolezza del potenziale di intervento del Patronato si facesse apprezzare all'origine e non fosse ritrovata strada facendo, magari a seguito dei riconoscimenti economici erogati dal Ministero, sulla base di un'organizzazione e di un'attività che finora non sempre è stato possibile verificare al cento per cento.

Ricerca un risultato contraddistinto dall'assoluto prevalere di fattori positivi: questi sono l'auspicio e l'impegno della nostra Direzione generale, perché questa realtà esclusivamente italiana che è il Patronato risponda nel migliore dei modi al nuovo ruolo che gli impongono sia la legge, sia il mutato contesto sociale in cui esso svolge la sua attività.

# I diritti siamo noi

## INPS e Patronati: resta ancora molto da fare

di **Antonio Mastrapasqua\***



*Luigi Veronesi  
s. t. - 1984  
Tempera e acrilico su cartoncino  
cm. 32x32  
Camera del Lavoro di Milano*

L'affermazione contenuta nel titolo dell'iniziativa dell'INCA CGIL mi ha spinto a documentarmi ancor meglio sullo stato dei rapporti fra INPS e Patronati. Un rapporto che sicuramente si può incrementare e migliorare.

Conosco il dettato normativo ed il protocollo che esiste tra l'Istituto ed il Patronato, avendolo votato da consigliere di amministrazione. È necessario, però, in questo contesto considerare le difficoltà in cui l'Istituto si imbatte così come ogni altra pubblica amministrazione.

In particolare, bisogna considerare che esiste una legge che detta dei principi e che si deve applicare.

Indubbiamente l'INPS e i direttori, in qualità di capi della struttura, si trovano a governare un Ente complesso. Il legislatore ha immaginato che la collaborazione autorevole, ricercata e condivisa dei Patronati potesse servire a condurre nel modo migliore il rapporto che esiste tra un Istituto, il Patronato stesso e gli utenti.

Tuttavia è indubbio e comprensibile che possano esistere delle difficoltà di comunicazione tra le direzioni di un Istituto o tra Ministeri e i Patronati, ma si tratta di un livello di insoddisfazione che può considerarsi tollerabile nell'ambito dei rapporti tra e con la pubblica amministrazione.

La stessa burocrazia, talvolta, può influenzare negativamente le comunicazioni, a prescindere dall'effettiva volontà di governo.

Sicuramente nella natura dell'uomo esiste una certa ritrosia nel perdere alcune attività che sta svolgendo, non sempre si affronta di buon grado la sottrazione delle stesse, per poi doverle condividere.

\* Presidente e commissario straordinario INPS.

Credo, però, che nel protocollo del 2006 sia stato introdotto un aspetto che la legge non prevedeva, poiché ha inserito il Patronato nei processi produttivi.

Nell'entrare nel merito delle criticità da affrontare, non vi è dubbio che per quanto riguarda le domande di disoccupazione agricola ci siano dei problemi da risolvere e, se ci sono delle colpe della pubblica amministrazione, queste vanno rimosse.

In generale ho sentito dire che l'INPS non reagisce. Tuttavia mi preme sottolineare che per l'Ente che rappresento è difficile reagire quando non c'è un quadro normativo certo. E visto che si sta prospettando l'ipotesi di realizzare un'amministrazione «condivisa», nell'attuirla bisogna però tener conto delle difficoltà in cui s'imbatta l'Istituto. Infatti, noi non possiamo emanare una circolare autonomamente senza confrontarci con i Ministeri vigilanti che devono controllarla e hanno la facoltà di modificarla per poi autorizzarci ad emanarla.

Credo che il salto di qualità per migliorare i rapporti tra INPS e Patronati vada fatto cercando di adempiere totalmente al protocollo del 2006, tenendo conto delle novità contenute nella nuova circolare emanata dal Ministero e del fatto che nei due anni trascorsi c'è stata solo la sperimentazione del protocollo stesso.

Quindi, oggi ci stiamo rendendo conto di quali siano i problemi e di come poterli affrontare, mentre il «risolverli» attiene al nostro impegno. Per far questo, però, si devono individuare esattamente quali sono i ruoli dell'Istituto e quali quelli del Patronato, vedere se devono esistere dei confini e come delinearli.

Mi sembra che lo scambio telematico funzioni e si tratta sicuramente di un salto di qualità incredibile sia per il Patronato sia per l'Istituto, anche alla luce della nuova normativa che prevede in Parlamento l'eliminazione del cartaceo entro tre anni.

Ci saranno, sicuramente, da rivedere alcune clausole del protocollo per poterlo migliorare. Tuttavia mi sento di poter dire che le relazioni tra INPS e Patronati sono soddisfacenti. Per sviluppare ulteriormente e in modo positivo questo rapporto, mi impegno a prevedere dei momenti di confronto per verificare lo stato di applicazione, i punti di criticità e quelli da rivedere.

Se ci sarà il bisogno dovremo provvedere anche a rinnovare con una nuova approvazione lo stesso protocollo, con l'obiettivo di proseguire un rapporto che per noi è buono, migliorabile e sicuramente da portare avanti con soddisfazione reciproca.

## L'INAIL e i Patronati: azioni coordinate e condivise per migliorare le tutele

di **Alberto Cicinelli**\*



*Jaber (Jabor Alwan Salman)  
Donne di due mondi  
(particolare)  
Anni '90  
Acrilico su tela  
cm. 295x305  
Direzione Nazionale CGIL*

I Patronati costituiscono uno strumento sociale di rilievo nell'ambito del welfare. L'INAIL ha sempre colto l'importanza del loro ruolo ricercando con essi punti di raccordo e di collaborazione.

Nel giugno 2002, con la firma di un «Protocollo di intesa», si è voluta favorire una più fattiva collaborazione tra INAIL e Patronati mediante iniziative quali:

- ▶ lo scambio di notizie su pratiche patrocinate;
- ▶ l'apertura degli sportelli in appositi orari;
- ▶ le forme di consultazione preventiva a livello centrale e periferico in occasione di innovazioni legislative e giurisprudenziali o di nuove procedure;
- ▶ l'attivazione di forme di colloquio telematico e di banche dati integrate per lo scambio di informazioni funzionali ai bisogni e alle attese dei lavoratori.

Nella stessa ottica e in attuazione del «Protocollo», nel febbraio 2004 è stato siglato il «Codice di comportamento» per l'espletamento di visite collegiali a seguito di opposizione a provvedimenti dell'INAIL contenenti valutazioni medico-legali in materia di danno alla persona sia temporaneo che permanente.

In tale ambito si è inteso riaffermare la validità della collegiale per la composizione informale delle controversie anche al fine di limitare il numero dei ricorsi giudiziari.

Il «Codice», altresì, consente di migliorare la collaborazione, attraverso un confronto sistematico con i Patronati, la crescita culturale e l'aggiornamento dei medici, e di rendere più comprensibili agli infortunati le motivazioni dei provvedimenti in tema di pre-

\* Direttore generale INAIL.

stazioni, facilitando, in tal modo, l'individuazione degli elementi per una eventuale successiva opposizione.

Sulla base delle nuove regole condivise, il «Codice di comportamento» costituisce un mezzo di discussione, approfondimento e confronto sostanziale e di merito tra i medici dell'INAIL e dei Patronati, per le valutazioni medico-legali dei danni di origine lavorativa al fine di rendere maggiormente trasparenti e tempestive le suddette valutazioni.

Il rispetto delle regole indicate nel «Codice di comportamento» consolida una prassi di collaborazione che prevede la consultazione preventiva tra INAIL e Patronati volta a ricercare le soluzioni più idonee alle problematiche emergenti e superare in tal modo eventuali criticità.

In tale ottica, nel 2006 sono stati attivati con i Patronati appositi Tavoli tecnici a livello centrale, finalizzati all'informativa e all'approfondimento sulle tematiche più rilevanti, quali le collegiali medico-legali, le malattie professionali e le procedure informatiche.

Gli obiettivi perseguiti attraverso detti tavoli sono principalmente quelli di:

- ▶ realizzare un confronto periodico sui risultati degli accordi in essere tra Patronati e INAIL;
- ▶ condividere i programmi e le iniziative avviate per la piena funzionalità della gestione dei fenomeni;
- ▶ migliorare il servizio reso all'utenza e semplificare il procedimento per l'erogazione delle prestazioni assicurative.

Alla luce della validità di tale metodologia adottata, si è ritenuto opportuno potenziare tale esperienza replicandola anche sul territorio. In tale ambito potranno essere meglio approfondite, nella specificità delle differenti realtà regionali, attraverso la partecipazione ai tavoli delle diverse professionalità dell'Istituto, le tematiche affrontate a livello centrale, unitamente ad altre di particolare interesse locale.

### ▼ **Proposte per il miglioramento della tutela**

L'INCA, come gli altri Patronati, combatte la drammatica realtà degli infortuni sul lavoro e delle morti bianche, sostenendo con forza la battaglia per la prevenzione e per la sicurezza nei luoghi di lavoro, cercando di dare sempre maggiore visibilità al fenomeno infortunistico e tecnopatologico. Inoltre, assiste e tutela moralmente gli invalidi del lavoro attraverso numerosi servizi promuovendo, anche, iniziative tese a migliorare la legislazione in materia di infortuni sul lavoro e di reinserimento sociale e lavorativo e a sensibilizzare l'opinione pubblica su questi temi.

Considerate le chiare finalità sociali di assistenza agli invalidi e la rappresentatività del mondo lavorativo, l'INCA costituisce sicuramente uno degli interlocutori privilegiati dell'INAIL.

Pertanto, è interesse dell'Istituto, nella logica di incremento delle pratiche di dialogo ed interazione con gli Organismi rappresentativi dei bisogni e delle aspettative dei propri assistiti, nell'ambito delle iniziative di sistematico confronto già

attivate con i Patronati, rafforzare i rapporti anche con l'INCA, fermo restando, ovviamente, il rispetto dei diversi ruoli e competenze.

In questa prospettiva, è utile stabilire **solidi rapporti di sinergia operativa in ordine a tematiche di comune interesse** e avviare azioni coordinate e convergenti verso il **comune obiettivo del miglioramento dei servizi all'utenza attraverso, in particolare, la garanzia di una adeguata tutela prevenzionale, sanitaria e indennitaria degli infortunati del lavoro, dei tecnopatici e dei loro superstiti.**

La collaborazione tra INAIL e INCA potrà trovare innanzitutto piena integrazione su temi di **particolari importanza strategica e complessità tecnica, quale quello di una organica riforma del Testo Unico che porti a compimento il processo avviato dal d.lgs. n. 38/2000.** Tale riforma potrà rappresentare il successivo e necessario passo dopo l'approvazione del nuovo Testo Unico sulla sicurezza al fine di dare coerente sviluppo e declinare fino in fondo il principio della «presa in carico globale del lavoratore assicurato».

La sensibilità dell'opinione pubblica in genere verso il tema degli infortuni sul lavoro, anche in relazione al recente susseguirsi di gravi incidenti, **rende urgenti e indifferibili interventi legislativi finalizzati a ripristinare il livello di tutela dei lavoratori che, comunque, continuano ad essere vittime di eventi lesivi.**

In attesa di una complessiva riforma, l'INAIL ha elaborato diverse proposte di miglioramento della tutela degli invalidi del lavoro – utili a sostenere l'adozione di interventi legislativi, ormai indifferibili – che, ove recepite, rappresenterebbero un segnale concreto di attenzione delle Istituzioni sul versante specifico delle conseguenze degli infortuni sul lavoro. Tra esse in particolare quelle finalizzate:

► **al periodico *aggiornamento delle prestazioni indennitarie* erogate dall'INAIL che costituisce da sempre uno dei principi cardine del sistema di tutela antinfortunistica, in quanto strumento che consente di rendere effettiva e costante la garanzia dei «mezzi adeguati alle esigenze di vita» che l'art. 38 della Costituzione affida al trattamento assicurativo degli invalidi del lavoro;**

Il livello di tutela degli infortunati sul lavoro dal 2000 in poi si è progressivamente affievolito. In particolare, la mancata previsione – all'art. 13 del d.lgs. 38/2000 – di un meccanismo di rivalutazione automatica, su base annua, dell'indennizzo del danno biologico, ha prodotto una consistente erosione del relativo valore (-20%), cristallizzato agli importi del 2000.

Una parziale risposta alle esigenze sopra delineate potrà essere, comunque, data attraverso l'attuazione della previsione della legge n. 247/2007, art. 1, commi 23 e 24, che prevede l'aumento in via straordinaria degli indennizzi del danno biologico erogati dall'INAIL fino a un massimo di 50 milioni di euro annui.

Al riguardo l'Istituto ha elaborato una specifica proposta, trasmessa al Ministero del Lavoro, che consente il recupero del 50% della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, intervenuta dal 2000 al 2007.

► ***al miglioramento della tutela dei giovani morti sul lavoro.***

Gli indennizzi economici attualmente erogati in conseguenza di eventi mortali risultano insufficienti per garantire un adeguato sostegno economico ai super-

stiti delle vittime quando, in particolare, i lavoratori decedano in giovane età. In tali ipotesi, infatti, la rendita – ragguagliata alla retribuzione annua del lavoratore deceduto – qualora, in considerazione dei livelli contrattuali di ingresso goduti dai lavoratori stessi, sia particolarmente bassa, è calcolata sul minimale di legge.

Al fine di migliorare la tutela dei giovani lavoratori, ed in ogni caso di tutti quelli che al momento del decesso percepiscono retribuzioni contenute, a fronte del verificarsi di eventi mortali, è stata proposta una modifica normativa all'art. 85 TU, per il calcolo della rendita spettante ai superstiti con riferimento alla retribuzione massima fissata dalla legge.

- ▶ **alla creazione delle condizioni per il pieno recupero della tutela sanitaria privilegiata** cui hanno diritto gli invalidi del lavoro. Tale tutela trova in concreto sempre maggiori difficoltà di realizzazione, a causa del perdurante stato di incertezza che connota i rapporti tra sistema assicurativo pubblico e sistema sanitario. Il recupero della tutela privilegiata potrà realizzarsi operando una più efficace razionalizzazione delle prestazioni sanitarie a carico dell'INAIL e di quelle a carico del servizio sanitario al fine di determinare effetti positivi in termini di sistema e di risorse impiegate, anche in vista di un'accelerazione del processo di federalismo in atto nel paese.

L'Istituto è impegnato ad ottenere il riconoscimento di un più diretto e incisivo ruolo nell'erogazione delle prestazioni sanitarie ai propri assistiti.

Infatti, il diverso riparto di competenze Stato Regioni e la normativa sui livelli essenziali di assistenza (LEA), nonché la carenza di un adeguato coordinamento tra le competenze INAIL e quelle del servizio sanitario hanno determinato incertezze applicative da superare al fine di assicurare la necessaria tempestività di interventi curativi e riabilitativi in favore degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici ottimizzando l'impegno delle risorse complessive.

Occorre, infatti, delineare più compiutamente, anche attraverso interventi di razionalizzazione, il quadro legislativo in forza del quale l'INAIL eroga – con oneri a proprio carico – le prestazioni sanitarie agli infortunati e tecnopatici, al fine di garantire l'effettività della tutela sanitaria privilegiata per i propri lavoratori infortunati e l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Il perdurante stato di «incertezza» nei rapporti tra sistema assicurativo pubblico e sistema sanitario, infatti, è causa di ostacoli operativi nella individuazione della tipologia di prestazione erogabile dall'INAIL in regime di «prime cure» e nella fase di adozione degli interventi riabilitativi e di fisiokinesiterapia (peraltro, non sempre fornite dal SSN in relazione a quanto previsto dai LEA – livelli essenziali di assistenza).

## ▼ Conclusioni

La positiva esperienza fin qui maturata nelle sinergie attivate con i Patronati, spinge a rafforzare ulteriormente la collaborazione tra INAIL e INCA, soprattutto su temi di particolare importanza strategica, finalizzata:

- da un lato, a sollecitare le istituzioni ad una lettura della normativa meglio orientata alla tutela integrale dell'infortunato ed alla sua effettiva presa in carico;
- dall'altro, a sostenere le azioni, anche attraverso l'elaborazione di specifiche proposte sostenute congiuntamente, volte a superare i condizionamenti della finanza pubblica che ostacolano l'attivazione di interventi di miglioramento della tutela degli invalidi del lavoro.

## ALLEGATO

### ■ Dati infortuni/malattie professionali

Nel 2007, rispetto ai dati del 2006, si registra un andamento decrescente del trend infortunistico generale (-1,7%) e, in particolare, di quello relativo agli infortuni mortali (-10%).

Il numero complessivo di questi ultimi eventi – attestato, ad oggi, sui 1.200 casi ca. – segna il valore minimo assoluto dal dopoguerra.

(Ancora negli anni '60, gli infortuni mortali contavano oltre 4.600 vittime; nel 2001 il dato si era ridotto a 1.546 casi).

#### Infortuni denunciati

Tutte le attività

2006	928.158
2007	912.615 (-1,7%)

#### Infortuni mortali denunciati

Tutte le attività

2006	1.341
2007	1.170 (-10%) (dato provvisorio)

Dopo anni di sostanziale stabilità, aumentano, invece, le tecnopatie (+7%).

#### Tecnopatie - Casi denunciati

2006	26.000
2007	28.000 (+7%)

con prevalenza delle malattie che colpiscono l'apparato muscolo scheletrico (42%) e di quelle afferenti all'apparato uditivo (23% del totale).

*Il picco descritto è imputabile alla crescente consapevolezza sul tema, frutto – da un lato – della politica di sensibilizzazione intrapresa dall'INAIL verso i medici di famiglia e – dall'altro – dell'impegno concreto del legislatore sfociato nell'aggiornamento dell'elenco delle malattie professionali con obbligo di denuncia da parte dei medici stessi.*

I dati sono incoraggianti e, a partire da essi, devono essere moltiplicate le energie per avvicinarsi all'obiettivo degli «infortuni zero» – punto caldo dell'agenda sociale e istituzionale del Sistema paese (valgano per tutti i solenni moniti del Presidente della Repubblica).

Il Patto per la sicurezza, tra tutte le parti sociali, è l'approccio più efficace se fondato sui principi della sicurezza: come valore sociale, come investimento e come fattore di competitività.

Questi i cardini su cui costruire un sistema normativo moderno e condiviso, nel quale gli strumenti della consulenza/assistenza alle aziende e di informazione/formazione dei lavoratori godano di pari dignità e importanza rispetto a quelli, pure irrinunciabili, dei controlli e delle sanzioni.

### ■ Un cenno alle criticità da affrontare con approccio condiviso

#### **Infortunati non denunciati**

200.000 ca./anno

*(è da ritenere, peraltro, che si tratti in prevalenza di infortuni di minore gravità)*

#### **Alta incidenza infortuni mortali nelle microimprese (fino a 15 addetti):**

oltre il 50%

#### **Significativa incidenza degli infortuni mortali nei giorni immediatamente successivi all'assunzione:**

11% (nei primi 7 giorni)

#### **Percentuale *doppia* di infortuni in danno dei lavoratori extracomunitari**

+50%

Il dato in analisi è rappresentativo di una criticità affacciata di recente sulla scena italiana, in concomitanza con l'affermarsi del fenomeno migratorio (gli stranieri costituiscono, oggi, più di un quinto dell'intera forza lavoro del paese).

Le cause sono rinvenibili nella occupazione prevalente di tali lavoratori in settori ad alto rischio infortuni (costruzioni, lavorazioni metalliche e trasporti) e nella minore preparazione rispetto ai colleghi italiani.

Di qui la necessità di insistere sulla diffusione delle iniziative formative pre e post-assunzione (vedi la recente iniziativa del Formedil, sostenuta dal Ministero del Lavoro e dall'INAIL, intesa ad assicurare 16 ore di formazione ai neo assunti nel settore edile).

## INPDAP e Patronato: collaborazione per favorire lo Stato sociale

di **Giuseppina Santiapichi\***



*Ennio Calabria*  
s.t.  
1973  
*Tecnica mista su tavola*  
cm 171x210  
*Direzione Nazionale CGIL*

**I**l continuo mutamento dello scenario previdenziale in atto e, conseguentemente, delle funzioni che attendono sia gli Enti previdenziali sia le parti sociali, secondo i rispettivi ruoli, a tutela dei principi costituzionali e delle sempre nuove esigenze dei lavoratori, impongono una rivisitazione del rapporto dell'Istituto con i Patronati stessi: potremmo dire che il Patronato si pone oggi quale partner privilegiato nel rapporto di patrocinio del lavoratore pubblico con l'Istituto stesso.

Il rapporto di collaborazione e la sinergica attivazione di procedure e di iniziative, che ci hanno visto condividere determinati percorsi e determinate scelte, traggono in parte origine dal percorso di crescita dell'INPDAP che dal 1994 ad oggi è riuscito a consolidarsi quale Ente pubblico per i lavoratori pubblici ed è cresciuto, acquisendo quelle che sono attualmente le proprie competenze, attraverso un travagliato processo di unificazione di più enti.

Dall'altra parte, oggi, il Patronato si colloca anch'esso all'interno di una logica di welfare state a copertura dei bisogni sociali con un ruolo rinnovato e riformato e il regolamento recentemente approvato ce ne dà ampia dimostrazione.

Le problematiche sottostanti il rapporto che lega profondamente queste due realtà nascono fondamentalmente da una carenza di informazioni, da una incompletezza – che seppur limitata esiste – della banca dati dei singoli iscritti. Possiamo affermare che se meno difficoltà si sono verificate nella gestione previdenziale degli Enti locali, con i quali i rapporti di collaborazione, di trasmissione di informazioni, erano ormai consolidati, non altrettanto si può dire per la definizione dei dati informativi previdenziali dei dipen-

\*Direttore generale INPDAP

denti delle amministrazioni dello Stato. Parliamo in questo caso di amministrazioni particolari; sono particolari perché realtà estremamente complesse nella gestione del rapporto giuridico ed economico dei propri dipendenti: gestione che coinvolge una pluralità di soggetti, dai quali noi abbiamo necessità di acquisire informazioni. Parliamo, inoltre, di un'amministrazione pubblica che non ha ancora un rapporto consolidato, attivo, continuo, partecipativo e di collaborazione con il Patronato.

Il tema è meno evidente nelle realtà locali dove anche la collocazione logistica e la distribuzione sul territorio rendono più semplice il ricorso ad una struttura di sostegno e di aiuto: nelle amministrazioni dello Stato è più complicato.

In questo contesto noi siamo assolutamente convinti della centralità del ruolo del Patronato: qualora fossimo noi in grado di costruirci le informazioni necessarie potremmo operare direttamente, non avremmo bisogno di altro! Ma il nostro interlocutore molto spesso è un'amministrazione che soffre di ritardi, di mancanza di conoscenza: si prenda a riferimento il mondo della scuola, degli insegnanti, una delle categorie per le quali noi maggiormente soffriamo la carenza di dati.

Questa mancanza di informazioni, nel momento in cui abbiamo dovuto consolidare la nostra struttura ed abbiamo dovuto anche potenziare la nostra rete di collegamento informatico, ha fatto sì che valutassimo il rapporto e la collaborazione con i Patronati come elemento ulteriore per l'acquisizione di quelle informazioni altrimenti assenti. Per l'acquisizione dei dati, ma non solo: i dipendenti hanno la necessità di conoscere non soltanto quanto prenderanno di pensione e quando o quanto è la loro anzianità contributiva nel momento in cui decidono, ma devono avere gli strumenti per poter decidere per tempo e valutare quali saranno le proprie scelte future.

Proprio per queste finalità nel 2007 abbiamo aperto uno sportello dedicato ai Patronati, uno sportello di accesso telematico a tutte le nostre attività, che riguardano la posizione assicurativa, la possibilità di rettifica dei dati contenuti nelle «prime comunicazioni» inviate agli iscritti sulla loro posizione contributiva, servizi che riguardano anche il rapporto e la tutela dei pensionati: considerate le novità in materia pensionistica, maggiore ovviamente deve essere il coinvolgimento dei Patronati per garantire quella comunicazione capillare che probabilmente, per motivi un po' più complessi, non sempre noi siamo in grado di assicurare sul territorio.

Nel seguire l'evoluzione di questo sportello telematico, nel corso del biennio trascorso, abbiamo rilevato una triplicazione del numero degli accessi, delle attività e dei collegamenti con la nostra banca dati.

Abbiamo constatato un evolversi anche dei contenuti perché siamo partiti da una collaborazione e da un accesso prevalentemente dedicato all'implementazione della banca dati per poi andare, invece, ad orientarsi in maniera netta anche sul rapporto con l'iscritto. Riteniamo, come amministrazione, che i Patronati possano essere in grado di rappresentarci sul territorio in maniera diretta, avendo noi una struttura territoriale che non è così capillarmente diffusa, come può essere quella dell'INPS o dell'INAIL.

Alla Direzione generale abbiamo affidato le scelte strategiche, la possibilità di poter condividere con i Patronati la capacità di apporto e di miglioramento dei nostri

servizi. Contestualmente sul territorio, noi abbiamo dato indicazioni di attivare protocolli d'intesa che identifichino il Patronato quale bacino di ricezione delle istanze degli iscritti nell'ottica di un maggiore decentramento dei servizi: lo scopo ultimo è ovviamente quello di soddisfare sempre più le esigenze sociali in termini di qualità e tempestività.

Tuttavia è chiaro che il territorio è ampio, i soggetti che poi decidono sul territorio hanno un approccio al problema diversificato e non riusciamo a garantire che dappertutto ci sia un'omogeneità di comportamento.

Per questo, attraverso lo sportello telematico, abbiamo attivato questi rapporti diretti: ci sembra di dare un segnale di maggiore incidenza, di volontà propria dell'Istituto.

Chiediamo fortemente, in maniera oserei dire incalzante, agli Istituti di Patronato una collaborazione per il problema della posizione assicurativa degli iscritti: l'Istituto ad oggi ha acquisito e caricato in banca dati tutto quanto ci è stato trasmesso dagli Enti locali, dalle amministrazioni dello Stato: quanto non risulta nel nostro sistema informatico non ci è ancora stato reso disponibile. La problematica, come Istituto, l'abbiamo ampiamente rappresentata anche al «Nucleo di valutazione della Spesa previdenziale», considerato che anche in tale sede si pone la questione di fornire un quadro generale di conoscenze, che riguardano tutta la platea degli iscritti, che consenta di poter meglio orientare le scelte governative.

Su questo tema stiamo attivando un intervento diretto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali che solleciti le amministrazioni dello Stato, quali datrici di lavoro, verso i loro compiti nella materia *de qua*, per risolvere quelle situazioni pregresse, quegli arretrati che non consentono a noi, oggi, di liquidare come «definitive» quelle pensioni da noi acquisite come «provvisorie»: pensioni di competenza originaria dell'amministrazione di appartenenza che non ha ancora definito i propedeutici «provvedimenti di riscatto» o di «ricongiunzione» o di «riconoscimento di servizi», determinanti per poter concedere la pensione definitiva.

La carenza sempre minore, però ancora esistente, di informazioni non deve rappresentare, né per noi, né per l'Istituto di Patronato, un limite ma un'opportunità che consenta a quest'ultimo di svolgere al meglio il suo lavoro a tutela dei diritti del cittadino e a noi di coinvolgerlo in maniera diretta, sul campo, insieme a tutte le altre iniziative, grazie ad una presenza sul territorio capillare e ad una conoscenza degli strumenti e delle norme per un'informazione corretta.

Noi abbiamo anche la possibilità di verificare l'operato di queste organizzazioni sociali ed è bene che questo accada a tutela, proprio, di quei diritti che tutti quanti noi abbiamo a cuore quale piccolo contributo per la realizzazione di un vero Stato del Benessere. È per questo che in Direzione generale stiamo spingendo ad oltranza.



## Il sindacato del futuro. Cittadinanza e lavoro, i diritti da affermare

a cura di **Lisa Bartoli**\*

**A**lla precarietà e alla frammentazione del mercato del lavoro, fenomeni già ampiamente indagati da analisti ed economisti, si è aggiunta una crisi finanziaria ed economica dalle proporzioni inedite. Oramai neppure i più accaniti sostenitori del liberismo negano la drammaticità della situazione, tanto che lo stesso ministro Tremonti, intervistato da alcuni giornalisti sulle possibili previsioni, ha evocato l'astrologia, per poi, pur di sostenere l'ottimismo berlusconiano, ridimensionare gli effetti di questa cattiva congiuntura sul nostro paese, che, in fondo, a suo dire, riporterebbero l'orologio economico del nostro paese indietro soltanto di due o tre anni. Un percorso dunque non così grave. Dice Tremonti: «non è mica il Medioevo».

Lasciando ai teorici il problema della datazione di questa crisi, si sta verificando, in modo puntuale come sono i corsi e i ricorsi storici, che a pagare principalmente le conseguenze di questa situazione economica siano le fasce più deboli della popolazione. Quelle stesse persone che, sempre più numerose, si rivolgono ai Patronati e in primis all'INCA, per essere tutelate e potersi difendere nel miglior modo possibile contro la disoccupazione, la povertà, gli infortuni sul lavoro e tutto ciò che sta mettendo a repentaglio l'equilibrio sociale ed economico degli individui e delle loro famiglie.

In questo contesto la linea strategica indicata dall'INCA, di integrare l'attività di tutela individuale, prerogativa dei Patronati e quella collettiva, propria delle categorie dei lavoratori attivi, assume una valenza politica importantissima perché aiuta a comprendere meglio le dinamiche in atto ed a individuare le risposte

*Alberto Manfredi*  
Paesaggio  
1992  
Olio su tela, cm. 80x80  
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

\* Responsabile ufficio stampa  
INCA CGIL.

più adeguate ai bisogni, rafforzando le capacità di rappresentanza di tutto il sindacato confederale. È un concetto che è stato riaffermato con forza durante la tavola rotonda del 2 dicembre scorso, nell'ambito della I Rassegna nazionale sulle buone esperienze di INCA, intitolata, «I diritti siamo noi». Un'iniziativa che ha cercato di mettere a fuoco gli ambiti comuni tra INCA e alcune tra le più importanti categorie dei lavoratori attivi e pensionati nei quali indirizzare la strategia futura sindacale.

### ▼ Con lo SPI per difendere i pensionati e non solo

Per lo SPI, il sindacato dei pensionati della CGIL, diventa fondamentale attrezzarsi per imparare a leggere quella che Luciano Caon, segretario nazionale dello SPI, ha chiamato la «busta paga del pensionato». «Nel nostro sindacato ci si occupa di tante cose, anche bene, ma finora poco di questo problema», ha spiegato nel suo intervento alla tavola rotonda. Per lo SPI occorre recuperare i ritardi perché sempre più numerosi sono i lavoratori che, cambiando spesso lavoro al ribasso, si trovano al momento del pensionamento con un reddito previdenziale sostanzialmente danneggiato. Per non parlare di ciò che accade ai superstiti di coloro che sono morti per un infortunio sul lavoro, con un'anzianità contributiva insufficiente per poter ottenere una pensione adeguata. «Chi resta, la vedova o i figli – puntualizza il segretario nazionale dello SPI, – ha sì la pensione di reversibilità, ma non l'integrazione al minimo, cioè quella prestazione aggiuntiva che in altri casi di bisogno lo Stato riconosce per aiutare le persone a raggiungere un livello di reddito considerato minimo per la sopravvivenza. Anche su queste problematiche occorre un impegno congiunto».

Un terzo ambito nel quale si può e si deve intervenire insieme al Patronato è quello del controllo delle pensioni liquidate dagli enti previdenziali, a volte con una buona dose di approssimazione. Una esperienza già fatta ha dato dei buoni frutti. Grazie ad un lavoro congiunto tra INCA e SPI nella struttura provinciale di Treviso si sono potuti recuperare circa 18 miliardi di vecchie lire e un aumento medio di 130 euro al mese per ciascuna pensione. Infatti, dopo un'attenta analisi, gli importi di 10.300 pensioni erogate dagli enti previdenziali sono risultati liquidati in modo scorretto, cioè il 37 per cento di un campione di 43 mila prestazioni sulle quali INCA e SPI hanno effettuato il controllo. Questi sono soltanto alcuni esempi di come si può articolare l'azione congiunta del Patronato e dello SPI, ma se ne possono aggiungere degli altri. «La social card o piuttosto il bonus famiglia – precisa Caon – rappresentano altre due occasioni preziose grazie alle quali si potrà misurare la capacità di sinergia tra l'attività del Patronato e quella propria del sindacato dei pensionati. Operando in questo modo, l'integrazione tra l'azione di tutela individuale e quella collettiva diventa un valore importante per difendere sempre meglio gli interessi non soltanto di coloro che sono in pensione oggi, ma di quanti ci andranno in futuro».

## ▼ Il nuovo profilo delle tutele in agricoltura

Con la FLAI l'INCA ha un rapporto importante che si è consolidato negli anni, ma anche nel settore agricolo si sente il bisogno di rinnovare un tessuto di relazioni che non soddisfa più i bisogni di tutela che sono espressi dalle lavoratrici e dai lavoratori di questo settore. Per Ivana Galli, segretaria nazionale della FLAI, occorre fare un salto di qualità anche nella comunicazione tra INCA e categorie per garantire un maggior insediamento territoriale della CGIL. Con la crisi, ha spiegato Galli, è cresciuta la domanda di tutela individuale e collettiva. Il lavoro in agricoltura non c'è più e quando c'è è solo precario. Non esiste più un lavoro per sempre e aumenta il tempo di non lavoro. È per questo che le richieste di intervento rivolte al Patronato si estendono oltre i confini tradizionali di tutela. «C'è bisogno del Patronato quando ci si ammala – puntualizza Galli –, quando si subisce un infortunio, quando si ha un problema familiare e lavorativo. Tutto questo implica un impegno che significa prendersi in carico le persone che si rivolgono alla CGIL con l'aspettativa di essere ascoltate e di trovare un luogo dove si promuovono i diritti. La tutela nasce anche da questo bisogno che si può concretizzare in un'azione rivendicativa che abbia alla base l'affermazione dei principi fondanti cui deve tendere il sindacato».

La FLAI conta un bacino di quasi 300 mila iscritti, ma l'aspetto più sorprendente è l'età delle persone impiegate in agricoltura, sottolinea la segretaria nazionale della FLAI: il 50 per cento ha meno di 40 anni e il 20 per cento è al di sotto di 30. Il 45 per cento è rappresentato da donne con meno di 40 anni. Sono giovani lavoratrici stagionali che non riescono a mettere insieme 150 giornate di lavoro l'anno, molte di loro stanno addirittura sotto le 50 giornate. A questo si aggiunge il fenomeno dell'immigrazione, dato in costante crescita. «Un quadro – commenta Galli – sul quale il profilo della tutela individuale dell'INCA ha bisogno di essere rinnovato sia nell'interesse del Patronato, sia in quello del sindacato. La riforma degli ammortizzatori sociali ottenuta dal precedente governo – spiega Galli –, anche se mancano alcuni decreti attuativi, offre un terreno di azione formidabile per rafforzare le sinergie tra tutela individuale e tutela collettiva».

## ▼ Cambiano le imprese, si riducono le tutele nel commercio

La frammentazione dei rapporti di lavoro nel settore del commercio è la punta di un iceberg di un fenomeno più vasto che investe i mutamenti degli assetti produttivi, degli appalti, delle terziazioni ed esternalizzazioni. «Sono peggiorate le condizioni di lavoro – avverte Mariella Meschieri, segretaria nazionale FILCAMS – ed il calo dei consumi attuale, come effetto della pesante crisi economica, si ripercuoterà inevitabilmente sulla categoria del commercio perché verranno ridotti gli appalti e quelli che si promuoveranno tenderanno sempre di più al ribasso, con il fine di risparmiare. Spariranno le mense aziendali, quelle delle scuole e così fa-

«cendendo si ridurranno i posti di lavoro. Tutto questo produce un rischio estremamente elevato. Tra i lavoratori potrebbe crescere la tentazione di accettare una riduzione dei diritti pur di conservare il posto di lavoro, con un sostanziale aggravamento delle condizioni di lavoro».

Una prospettiva che va ad inserirsi in un contesto già difficile sotto il profilo della salute e della sicurezza nei posti di lavoro. A dispetto di quanto si pensa, per quanto riguarda gli infortuni, il settore del commercio si colloca al secondo posto dopo l'edilizia con 74.647 casi l'anno, pari al 9 per cento del totale, e gli incidenti mortali occupano la stessa posizione nella classifica con il 14 per cento de casi.

Per la FILCAMS tutto ciò richiama l'esigenza di una tutela a tutto tondo che, nonostante le buone esperienze tra INCA e categoria, è ancora un obiettivo da raggiungere, nel senso che ciò che si è fatto non è stato sufficiente a cogliere tutte le potenzialità di uno sviluppo ulteriore.

Tra le buone pratiche, la FILCAMS ricorda sia il progetto nazionale per i lavoratori agenti rappresentanti sul controllo degli estratti conto pensionistici, che ha permesso di contattare oltre 10 mila persone, sia quello riguardante la disoccupazione ordinaria attraverso il quale sono state date risposte concrete a diverse migliaia di lavoratrici stagionali che, in questo modo hanno conosciuto il sindacato nel suo complesso. Secondo la sindacalista, con l'aiuto di operatori INCA, la CGIL è riuscita a tutelare gli interessi di queste persone garantendo loro l'esigibilità di diritti importanti. «Dobbiamo proseguire in questa direzione – ha aggiunto Meschieri – aumentando le occasioni per sviluppare le sinergie possibili tra Patronato e categoria, per superare anche i problemi e gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di questo importante obiettivo». Per esempio, aggiunge la sindacalista, non sempre il coordinamento nazionale di queste attività è stato all'altezza delle situazioni e in alcuni casi l'INCA non è riuscita ad assicurare una tempestiva risposta. «Prestare attenzione a questi limiti – afferma Meschieri – deve poter significare guardare oltre perché senza una reale integrazione tra tutela individuale e collettiva sarà difficile affrontare le sfide che abbiamo di fronte»

### ▼ La nuova frontiera della tutela nel pubblico impiego

C'è una parola chiave di questo ambizioso progetto di tutela a 360 gradi, per Carlo Podda, segretario generale della Funzione pubblica CGIL, ed è la «presa in carico della persona» in quanto tale, che chiede risposte integrate ai suoi molteplici bisogni e diritti, superando la separazione, la segmentazione della rappresentanza del lavoratore, in quanto prima di tutto è persona; titolare di diritti del lavoro, ma anche di cittadinanza, quando si rivolge al servizio sanitario pubblico, o all'ente previdenziale, per sé, per i propri figli e per la propria famiglia.

«È questa – afferma Podda – la nuova frontiera della rappresentanza sociale della CGIL, nel suo insieme, soprattutto di fronte ad un governo che vuole instaurare un rapporto diretto tra individuo e autorità centrale scavalcando il sistema delle autonomie locali e delle Regioni. La social card è un esempio di questo. La scelta

è quella di stabilire chi ha il potere di decidere che cosa si fa e che cosa non si fa nel rapporto con il singolo individuo. Purché le persone sappiano di essere sole di fronte allo Stato e che le risposte ai loro bisogni si risolvono nel rapporto individuale con chi detiene il potere che può decidere chi aiutare e chi invece penalizzare».

Da questa impostazione non sfugge nessuno, neppure i pubblici dipendenti che nell'immaginario collettivo troppo spesso si pensava fossero una categoria non toccata dalla precarietà del lavoro e dall'insicurezza. Ma, se lo è mai stato, da molti anni non è più così. Infatti, in questo settore, dal punto di vista occupazionale, il fenomeno del lavoro instabile, già denunciato dalla Funzione pubblica CGIL, nel 2004 è oramai una realtà che si sta ulteriormente estendendo, poiché i progetti di stabilizzazione sono stati bloccati. «Oggi – riferisce Podda – la pubblica amministrazione italiana è il maggior datore di lavoro di precarietà che c'è nel nostro paese». Secondo i dati della Ragioneria generale dello Stato il lavoro precario è aumentato del 7,5 per cento, su un totale di occupati di 3 milioni di persone, mentre diminuisce l'occupazione in generale del 4,5 per cento».

Secondo Podda, a questi lavoratori bisognerà garantire la conservazione del posto di lavoro, anche se precario. Entro il prossimo luglio andranno a casa 59 mila e nell'anno successivo 120 mila, che poi diventeranno 200 mila nel 2011. Sono lavoratori con storie previdenziali molto complesse derivanti da rapporti di lavoro precari. La loro carriera professionale spesso comincia con periodi di attività durante i quali non è assicurata neppure la copertura contributiva previdenziale, in quanto stagisti, o borsisti nel settore della sanità; prosegue con contratti di lavoro atipici, quali co.co.co.e successivamente co.co.pro, per poi approdare ad un rapporto di lavoro a tempo determinato. Per questi lavoratori è ancora un obiettivo da raggiungere l'assunzione stabile. E dati i tempi, si tratta di una prospettiva che si allontana ancora di più. Sono oltre 300.000 persone che ancora aspettano la stabilità del loro posto di lavoro. Un esercito disperso che è difficile contattare. «Sappiamo il macro-numero – spiega Podda –, quello che risulta dai conti della Ragioneria generale dello Stato, ma non riusciamo a sapere dove stanno e chi sono».

Secondo il segretario generale della Funzione pubblica, l'impegno di un sindacato come la CGIL è quello di riuscire a conoscerli e, quindi, a prenderli in carico per fornire loro le tutele di cui hanno bisogno e per farlo occorre investire di più nel territorio. La Funzione pubblica lancia una sua proposta concreta. «C'è una delibera applicativa approvata dalla Conferenza di organizzazione che aiuta questo percorso. Perciò – propone Podda – sarebbe auspicabile che una parte significativa di quell'1 per cento dell'intero costo della tessera che noi decidiamo di investire nel territorio, ed io dico nel posto di lavoro, venisse utilizzato per sostenere questa attività e per far avanzare l'idea di avere nei posti di lavoro il delegato alla sicurezza che non c'è mai stato nel pubblico impiego, ma di cui si sente un gran bisogno oggi».

L'attività del Patronato deve aiutare questo enorme lavoro, dando il proprio contributo affinché la CGIL possa ricostruire un'idea di rappresentanza sociale dei diritti di cittadinanza. «Un lavoro che la sola rappresentanza del lavoro – conclude Podda – non riesce a fare perché la ricomposizione di tutte le precarietà, di tutte le diversi-

tà, di tutti i bisogni che attraversano oggi la condizione sociale non passa più solo nel posto di lavoro. L'integrazione dell'azione di tutela individuale e di quella collettiva è, quindi, oggi non più solo un imperativo etico, politico o morale, ma un bisogno organizzativo indispensabile per adeguare la rappresentanza della nostra confederazione».

### ▼ **Metalmecanici. Al primo posto i programmi comuni per la sicurezza nei posti di lavoro**

La crisi finanziaria ed economica sta mettendo in ginocchio intere aziende, decine di migliaia di precari giornalmente vengono lasciati a casa mano a mano che arrivano le richieste di cassa integrazione e la fine di questa situazione non sarà a breve; attraverserà tutto il 2009 e c'è chi mette nel conto anche tutto il 2010. Inoltre, la recente apertura del processo contro la ThyssenKrupp accusata di omicidio volontario per la strage del 6 dicembre 2007, ci ricorda che il problema della sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenta una delle priorità rispetto alla quale si devono sviluppare i programmi comuni tra categoria e INCA. Per Gianni Rinaldini, segretario generale della FIOM, gli effetti della grave crisi finanziaria ed economica, condizionando fortemente l'azione del sindacato, impongono sia alla categoria che al Patronato un'attenzione più marcata sugli infortuni e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. E la categoria si sta già attivando. Nei prossimi mesi, infatti, partirà un piano di formazione dei rappresentanti alla sicurezza che coinvolge circa mille delegati, cui seguirà un corso per i formatori. Un impegno che non riguarderà soltanto gli infortuni mortali.

La FIOM ha, sul terreno della sicurezza nei posti di lavoro, una ricca esperienza. Risale a più di qualche anno fa l'apertura di una indagine, dopo una denuncia della categoria dei metalmecanici della CGIL. Il procuratore Guariniello concluse quello studio inviando un avviso alla direzione aziendale della Fiat, in quanto l'organizzazione del lavoro e i ritmi sostenuti dai lavoratori alle catene di montaggio erano incompatibili con il loro stato psicofisico. «Da quel momento il sindacato dei meccanici della CGIL – riferisce Gianni Rinaldini – ha sviluppato un lavoro massiccio di controllo delle condizioni generali nei luoghi di lavoro, anche per confutare il senso comune che si è diffuso nel corso di questi decenni che negava nell'era dell'informatica l'esistenza ancora delle catene di montaggio». In realtà nelle aziende le catene di montaggio non solo esistono, ma anzi, proprio in virtù dell'informatizzazione, sottopongono i lavoratori a ritmi produttivi ancor più pressanti. E non è neppure un caso che siano soprattutto i giovani ad essere interessati essendo i più naturalmente dotati. L'informatica – spiega Rinaldini – nelle catene di montaggio tende a velocizzare e a ridurre tutti gli spazi che vengono chiamati «i tempi di pausa informali». Nel corso di questi anni le aziende hanno utilizzato la mobilità più o meno necessaria rispetto agli esuberanti per mettere fuori produzione i lavoratori di 45/50 anni per sostituirli con i giovani che sono in condizioni e di sostenere i nuovi ritmi. Per la FIOM, quindi l'aspetto delle tutele individuali e delle

tutele collettive resta decisivo per fermare la corsa del governo che vuole scardinare e segmentare i diritti universali delle lavoratrici e dei lavoratori e tentare di cambiare il ruolo e la funzione delle organizzazioni sindacali.

Peraltro, sottolinea il segretario generale della FIOM, anche alcune norme sugli ammortizzatori sociali sono emblematiche. «Il governo afferma di volere estendere questi strumenti, ma nei fatti procede alla segmentazione dei diritti» – precisa. È il caso degli ammortizzatori per gli apprendisti, presenti non solo nelle aziende artigiane, visto che la FIAT ne ha migliaia, il cui pagamento è affidato agli Enti bilaterali. «Di fatto – aggiunge Rinaldini, – si afferma una struttura di diritti diversa rispetto alle situazioni». Per la FIOM tra gli annunci e i fatti il governo pone delle distanze enormi e contraddittorie. Mentre afferma di voler aumentare gli stanziamenti degli ammortizzatori sociali, concretamente segmenta sempre di più la platea di coloro che ne dovrebbero usufruire. Per la FIOM, l'estensione della cassa integrazione in deroga del governo, cioè quella a favore dei lavoratori precari, non assicura gli interessati e contiene un ricatto vero e proprio. I lavoratori e le lavoratrici devono sottoscrivere un patto in virtù del quale se rifiutano la proposta di lavoro offerta dal Centro dell'impiego verrà meno per loro il diritto all'indennità di disoccupazione. «Fino a prova contraria – sottolinea ancora Rinaldini – durante la cassa integrazione non c'è cessazione del rapporto di lavoro». Per la FIOM è uno scenario coerente all'idea contenuta nel Libro verde del ministro Sacconi che il sindacato ha criticato aspramente. «Per questo – conclude Rinaldini, – credo che nella costruzione e nello sviluppo di programmi comuni tra sindacato e Patronato deve vivere la nostra idea generale sui diritti. L'integrazione tra tutela individuale e tutela collettiva fa parte di questo ragionamento, perché di fronte alla crisi e al disagio sociale crescente dobbiamo essere capaci di diventare un punto di aggregazione importante per quelle lavoratrici e quei lavoratori maggiormente in difficoltà».



# Immigrazione



## Il TAR del Lazio dà ragione ai datori di lavoro stranieri

di **Enrico Moroni** \*



Valerio Adami  
Promenade, 1991.  
Vetrata, cm. 460x210, particolare  
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

\* Coordinatore Ufficio immigrazione  
INCA CGIL nazionale.

**L**a recente ordinanza del tribunale amministrativo del Lazio sul decreto flussi 2008 che sospende la norma che obbliga i datori di lavoro stranieri al possesso della carta di soggiorno per l'assunzione di manodopera, pena l'esclusione dalle graduatorie, ristabilisce il criterio, stabilito dall'articolo 22 del decreto legislativo 286 del '98, laddove si afferma che «lo straniero regolarmente soggiornante» possa accedere al decreto flussi, con il solo titolo del permesso di soggiorno. L'ordinanza, inoltre, chiarisce in modo inequivocabile che detta norma era estranea ai compiti di legge assegnati al decreto flussi.

Ovviamente, ora spetta al governo dare seguito all'ordinanza medesima impartendo direttive al Ministero degli Interni che, a nostro avviso, non potranno che essere quelle previste dal precedente decreto flussi. Quindi, le domande dei datori di lavoro per i nulla osta all'assunzione di manodopera dovranno essere verificate sulla base dell'ordine cronologico di presentazione e dovranno comprendere anche quelle inoltrate dai datori di lavoro stranieri, con il solo permesso di soggiorno.

Al di là della soddisfazione, che come Patronato esprimiamo, per l'accoglimento delle obiezioni di merito da sempre sostenute dall'INCA, questo pronunciamento conferma ancora una volta la volontà di questo governo di procedere su argomenti ad alta sensibilità sociale senza aprire un confronto, più volte richiesto, con le parti sociali (siano essi sindacati o Patronati), producendo atti legislativi discriminatori e contrari ad una politica di integrazione dei lavoratori stranieri. Peraltro, lo fa cercando di modificare criteri stabiliti da una legge dello Stato risalente al 1998, con provvedi-

menti non appropriati. Occorre sottolineare, infatti, che il decreto flussi 2008 è strettamente intrecciato con quello dell'anno precedente, in quanto la quota di 150 mila domande, fissata per il 2008, sarà assorbita dalle oltre 700 mila richieste presentate nel decreto flussi 2007 e che, poiché sono risultate eccedenti allora, sono rimaste appese e senza risposta. Sembrerebbe quindi che il governo, rendendo più difficile l'accesso agli stranieri, sia stato guidato soprattutto dall'intenzione di diminuire il numero delle domande inevase, rendendo ulteriormente restrittivi i criteri per coloro che forse pensava di poter penalizzare senza temere contraccolpi, piuttosto che dalla volontà di dare una risposta alla domanda di occupazione certa. L'ordinanza del TAR ha il merito di non riconoscere la legittimità del governo di cambiare i criteri, fissati da legge precedente, in base alla quale molti datori di lavoro stranieri hanno impostato la loro richiesta.

Non è la prima volta che il governo si misura nel tentativo di declinare alcune leggi di rilevanza sociale in chiave xenofobica. Basterebbe ricordare le norme relative ai ricongiungimenti familiari per renderli sempre più difficoltosi, così come i provvedimenti contenuti nel pacchetto sicurezza, che vanno dall'inserimento del reato di clandestinità all'introduzione della tassa per il rilascio del permesso di soggiorno, alle norme restrittive per il diritto all'assegno sociale o contenute nello stesso piano casa. Per non parlare dell'idea «riformatrice» di introdurre nel nostro sistema scolastico le classi differenziate per i bambini stranieri della scuola primaria.

E c'è pure chi tra le istituzioni locali tenta di estendere questo profilo vessatorio e discriminatorio degli interventi sociali. È il caso di quelle ordinanze emesse da alcuni sindaci con l'intento di rendere sempre più difficoltoso l'accesso per gli immigrati alle misure di sostegno del welfare locale.

Questo scenario generale dà il segno dell'imbarbarimento civile, culturale e giuridico che il nostro paese sta attraversando e che mina fortemente anche la coscienza collettiva finora mostrata per favorire invece la tolleranza e la solidarietà, rispettando il diritto alla sicurezza per tutti.

Con provvedimenti di questa natura si vuole acuire una guerra tra poveri per relegarli ai margini della società ed alimentare fenomeni gravi, come il lavoro nero che continua a rappresentare una vera e propria piaga ed un ostacolo allo sviluppo e alla crescita del nostro paese.

Non sorprende che a farne le spese di questo modo di agire siano soprattutto i soggetti più deboli, quali sono gli immigrati, ai quali si fa fatica riconoscere la titolarità piena dei diritti del sistema di welfare e degli ammortizzatori sociali.

È paradossale che in una fase di recessione economica dalle proporzioni inedite come quella attuale si respinga con così tanta determinazione l'inclusione delle persone che, con tutte le difficoltà e gli ostacoli legislativi e burocratici, hanno dato e continuano a dare al nostro paese un contributo prezioso sia in termini economici, sia in termini sociali. Ci si vuole dimenticare che i datori di lavoro stranieri e la manodopera immigrata rappresentano una quota significativa della percentuale di ricchezza del nostro paese (circa il 9 per cento del PIL), che tradotto in cifre assolute, confermate anche dai più accreditati economisti, significa 4 miliardi euro ogni anno.

Letto in questo contesto il pronunciamento del TAR del Lazio ha anche il merito di riaffermare questa verità incontrovertibile. Risulta, quindi, incomprensibile il silenzio delle associazioni imprenditoriali che, di fronte alle difficoltà in cui versano le imprese italiane, non mostrano di avere neppure un'idea organica delle politiche riguardanti l'immigrazione e delle potenzialità di sviluppo che possono offrire al sistema Italia per uscire dall'attuale crisi economica e finanziaria.

Questa ordinanza ci incoraggia come Patronato a rafforzare la nostra azione di tutela a sostegno delle ragioni dei lavoratori stranieri e nel porre ai diversi livelli, sia nazionale che territoriale, nei confronti dei nostri interlocutori istituzionali, tutte quelle iniziative necessarie per il raggiungimento e l'affermazione dei diritti di lavoro e di cittadinanza.

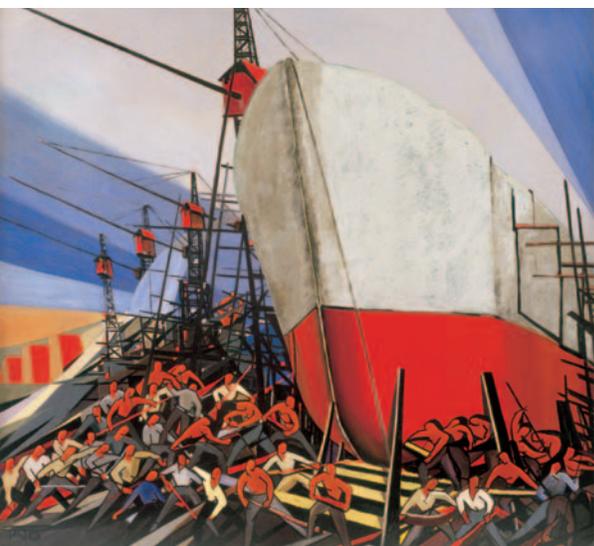


# I mmigrazione

**PACCHETTO SICUREZZA.  
ABOLIZIONE DEL DIVIETO DI DENUNCIA DEGLI STRANIERI IRREGOLARI**

## Il combinato disposto delle leggi

di **Luca Santini\***



*Tato (Guglielmo Sansoni)  
Il lavoro  
1930  
Olio su tela  
cm. 170x190  
Direzione Nazionale CGIL*

Consulente legale Ufficio immigrazione  
INCA CGIL nazionale.

**T**ra le norme contenute nel cosiddetto pacchetto sicurezza (d.d.l. 773-*bis*), di recente approvato dal Senato della Repubblica, desta particolare preoccupazione quella che propone l'abrogazione del comma 5 dell'art. 35 del TU delle leggi sull'immigrazione. Così recita testualmente la norma attualmente vigente, di cui si propone la cancellazione: «L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano». Con l'abolizione del divieto di segnalazione, si sostiene, verrebbe conferita ai medici una mera facoltà di segnalare il paziente straniero all'Autorità di pubblica sicurezza. In luogo dell'attuale divieto generalizzato di segnalazione, verrebbe introdotta una facoltà che potrà essere esercitata discrezionalmente. Scopo delle righe che seguono è tentare una prima disamina degli effetti giuridici che potrebbero scaturire dalla definitiva approvazione dell'emendamento sopra richiamato. Occorre in primo luogo evidenziare come il divieto di segnalazione sancito dall'art. 35 del TU, in considerazione della sua testuale formulazione, sia da ritenere vincolante non solo per il personale ospedaliero in vario modo coinvolto nella tutela della salute dell'immigrato, ma anche per tutto il personale amministrativo impiegato presso le strutture sanitarie. La norma mira infatti a garantire una sfera di intangibilità dell'immigrato allorché questi faccia «accesso alle strutture sanitarie». Ciò comporta che, vigente un divieto siffatto, sia da ritenere illegittima – in occasione della fruizione di prestazioni sanitarie – qualsiasi acquisizione di ele-

menti istruttori propedeutici all'adozione di decreti di espulsione o di altri provvedimenti incidenti sullo status di soggiorno del paziente straniero. Persino il personale appartenente alle forze dell'ordine è vincolato all'obbligo di non interferire con l'accesso dello straniero, anche se irregolare, con le strutture sanitarie.

Con la definitiva approvazione dell'emendamento qui in discussione, e dunque con l'abolizione del divieto assoluto di segnalazione, indipendentemente dall'esercizio o meno da parte dei medici della mera facoltà di dare notizia della presente di un «irregolare», potranno essere giustificate operazioni di polizia nelle immediate vicinanze o addirittura all'interno degli ospedali, nonché comportamenti delatori da parte del personale amministrativo, o addirittura un'acquisizione *ex post* delle cartelle cliniche da parte delle forze dell'ordine al fine di individuare e rintracciare un certo numero di utenti stranieri in condizioni di irregolarità.

Non è detto quindi, diversamente da quanto è stato finora evidenziato nei primi commenti «a caldo» e nel dibattito pubblico, che saranno i medici e il personale sanitario in genere ad essere esposti in prima linea a causa della nuova «facoltà» di segnalazione consentita dalla legge. È vero però che la posizione dei medici potrebbe risultare assai più delicata, se si tiene conto del fatto che nel medesimo disegno di legge approvato dal Senato è previsto, all'art. 19, il nuovo reato cosiddetto di immigrazione clandestina. Trattasi di reato di natura contravvenzionale, punito con la sola sanzione pecuniaria della ammenda, procedibile d'ufficio, perfezionato quando lo straniero abbia fatto ingresso, ovvero si sia trattenuto nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione. La criminalizzazione della presenza irregolare dello straniero potrebbe far sorgere in capo ai medici un obbligo non già di semplice «segnalazione» della presenza irregolare (che come abbiamo visto rimane su un piano di mera facoltà) ma addirittura di vera e propria «denuncia» all'Autorità giudiziaria del reato commesso dallo straniero con la semplice presenza sul territorio nazionale. Infatti, come è noto, i pubblici ufficiali (tra i quali sono di regola annoverati i medici ospedalieri) e gli incaricati di pubblico servizio hanno un obbligo in via generale di denunciare i reati di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni o del loro servizio.

Il problema, anche qui, non è circoscritto ovviamente soltanto ai medici, ma riguarda tutta la vasta platea dei soggetti che siano pubblici ufficiali e di quelli che siano incaricati di pubblico servizio; tale ultima nozione è rinvenibile nell'art. 358 del codice penale: sono incaricati di pubblico servizio coloro che svolgono «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzati dalla mancanza dei poteri di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale». Sulla scorta di tale definizione la giurisprudenza ha qualificato come incaricati di pubblico servizio, tra gli altri, i dipendenti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane (sempre che non abbiano i poteri tipici del pubblico ufficiale), le persone addette ai servizi postali, il controllore di biglietti di trasporto di società avente proprietà interamente pubblica, il titolare di una ricevitoria del lotto (seppure con qualche oscillazione), il cassiere di una società di trasporto aereo, eccetera. Tutti questi soggetti, qualora nell'esercizio della loro funzione venissero a cono-

scenza della situazione di irregolarità di uno straniero, qualificabile come reato in caso di approvazione definitiva delle nuove norme, avrebbero in astratto un obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria.

L'omissione di denuncia è sanzionata penalmente. In questi casi non c'è dunque alcuna «facoltà» da esercitare discrezionalmente, la denuncia costituisce un obbligo cui non è possibile sfuggire. Naturalmente affinché sorga l'obbligo della denuncia la notizia di reato deve presentare un certo grado di precisione e di attendibilità perciò, anche se non è richiesta un'assoluta certezza, è necessario che il reato si presenti agli occhi del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio nelle sue linee essenziali, sulla base di elementi sufficientemente affidabili. Sicché non basterà avere la vaga percezione del fatto che lo straniero sia privo del permesso di soggiorno per integrare l'obbligo di denuncia, poiché l'accertamento del reato di ingresso e permanenza irregolare sul territorio nazionale presenta degli aspetti di notevole complessità, soprattutto nelle non infrequenti situazioni «di frontiera» in cui l'immigrato, pur attualmente irregolare, sia comunque in attesa, tramite procedure amministrative o giurisdizionali, di ricevere una qualche forma di regolarizzazione della propria presenza in Italia. Quindi la complessità dell'accertamento e l'incertezza sull'effettivo status di soggiorno dello straniero potrà essere fatta valere, in una proiezione delle norme nella prassi applicativa, quale causa di esenzione dall'obbligo del rapporto.

Va da ultimo focalizzata la norma di cui all'art. 365 del codice penale: «Chiunque, avendo nell'esercizio di una professione sanitaria prestato la propria assistenza od opera in casi che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio, omette o ritarda di riferirne all'Autorità indicata nell'articolo 361, è punito con la multa fino a euro 516. Questa disposizione non si applica quando il referto esporrebbe la persona assistita a procedimento penale». Tale figura di reato, denominata omissione di referto, si applica a tutti gli esercenti la professione sanitaria, e dunque non solo ai medici, ma anche agli infermieri, ai veterinari, alle vigilatrici d'infanzia, alle levatrici che non appartengono né alla categoria dei pubblici ufficiali, né a quella degli incaricati di pubblico servizio, bensì a quella ancora diversa degli incaricati di un servizio di pubblica necessità.

L'art. 365 del codice penale impone l'obbligo di referto nei casi in cui sia ravvisabile un nesso possibile tra la prestazione sanitaria richiesta da un paziente e la commissione di un reato perseguibile d'ufficio. Tipicamente i delitti che fanno sorgere l'obbligo di referto sono quelli contro la vita e l'incolumità personale, ossia l'omicidio, l'istigazione e l'aiuto al suicidio, le lesioni personali, le lesioni personali colpose in conseguenza di violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro. Occorre chiarire che tra denuncia e referto intercorre una netta differenza, perché la prima è finalizzata a reprimere e contrastare la criminalità, mentre il secondo è un atto che si propone un fine preventivo e clinico-statistico. Dunque, oltre alle finalità, differenti sono anche i contenuti dei due atti, in quanto la denuncia contiene informazioni circa gli elementi salienti del fatto, le fonti di prova, la data di acquisizione della notizia, la compiuta identificazione dell'autore del reato e della persona offesa, mentre il referto contiene soprattutto informazioni di ordine medico, quali la

dettagliata descrizione della patologie o delle ferite riscontrate, nonché un giudizio diagnostico e uno prognostico.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 365 non sussiste l'obbligo del referto se questo esporrebbe la persona assistita a procedimento penale: ciò significa che il sanitario è vincolato all'obbligo di referto se il paziente che richiede le cure sia presumibilmente persona offesa dal reato, mentre invece l'obbligo non sussiste se il paziente ferito sia egli stesso, con buona probabilità, autore del reato ravvisabile. Dunque sull'interesse all'utilizzazione del referto prevale in questo caso sia la tutela del segreto professionale (per il sanitario), che la tutela della vita e della salute (per il paziente). Non risultano precedenti giurisprudenziali significativi circa il rapporto intercorrente tra i reati di omissione di denuncia e di omissione di referto. Si può però sostenere che se il sanitario riveste pure la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, secondo l'interpretazione che appare preferibile, il limite all'obbligo di referto prevale sull'obbligo di denuncia. In altre parole, per quanto qui interessa, si può sostenere che il medico che omette di riferire all'Autorità giudiziaria circa la presenza di uno straniero irregolare non incorre nel reato di omissione di denuncia. Vanno segnalate però alcune opinioni difformi in seno alla dottrina sicché – in assenza di una casistica significativa e quindi di un orientamento consolidato della giurisprudenza – non è possibile essere del tutto sicuri su quale sarà l'orientamento definitivo della prassi.

## **PACCHETTO SICUREZZA. ABOLIZIONE DEL DIVIETO DI DENUNCIA DEGLI STRANIERI IRREGOLARI**

### Per il medico nessuna facoltà, ma obbligo di denuncia

di **Gabriele Norcia**\*



*Gustavo Torner*  
Struttura e scala indeterminata  
*s.d.*  
*Acciaio inossidabile*  
*cm. 50x25x20*  
*Archivio del Lavoro di Milano*

\* Consulenza medico-legale  
INCA CGIL nazionale.

**S**i parla molto in questi giorni – spesso a sproposito – del famigerato emendamento presentato dalla Lega Nord, e approvato dal Senato il 5 febbraio u.s., al cosiddetto «Pacchetto sicurezza», nel quale si cancella quanto previsto dal comma 5, art. 35 del Testo Unico sull’Immigrazione.

Il comma in questione stabiliva che: «l’accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme del soggiorno *non può comportare alcun tipo di segnalazione all’autorità*, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano».

Se dovesse passare la modifica proposta dalla maggioranza, tale comma scomparirebbe dalla norma e con esso il divieto che prevede. Molti autorevoli esponenti della maggioranza parlamentare che ha approvato in Senato l’emendamento in questione, tra cui il senatore Bricolo, che della proposta è stato il primo firmatario, in risposta alle feroci critiche e alle polemiche che la delicata questione ha sollevato, hanno ripetutamente e pubblicamente sostenuto che non si tratta dell’introduzione di un obbligo da parte del sanitario, bensì dell’abolizione di un divieto, e che quindi viene lasciata all’operatore la facoltà piena e legittima di effettuare una scelta secondo coscienza.

Ebbene, tali affermazioni sono fondate su una incompleta conoscenza dell’ordinamento giuridico vigente o – più maliziosamente – ne offrono una versione forse consapevolmente alterata e non conforme alla realtà.

È d’obbligo pertanto ricordare alcuni elementi di fatto che sono essenziali per la corretta comprensione del problema:

- L'articolo 365 del codice penale, attualmente in piena vigenza, afferma testualmente:

*«Chiunque, avendo nell'esercizio di una professione sanitaria prestato la propria assistenza od opera in casi che possano presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio, omette o ritarda di riferire all'Autorità indicata nell'articolo 361, è punito con la multa fino a euro 516.*

*Questa disposizione non si applica quando il referto esporrebbe la persona assistita a procedimento penale».*

Al proposito si rende dunque necessario un primo momento di riflessione.

L'obbligo di referto all'Autorità giudiziaria è esteso all'esercente la professione sanitaria e non solo al medico; riguarda tutti gli operatori e non solo quelli dipendenti dal SSN o incaricati di un pubblico servizio; è riferito a un reato perseguibile d'ufficio.

È importante ricordare, soprattutto, che viene prevista per legge l'omissione del referto qualora esso possa esporre l'assistito a un procedimento penale.

In sostanza, la condizione imperativa di rivelazione del segreto professionale cui l'operatore sanitario è tenuto, prevista dall'art. 365 cod. pen., viene meno se si espone l'assistito al pericolo di un procedimento penale a suo carico.

Questo, evidentemente, perché, se tale eccezione non fosse prevista, si correrebbe il rischio che la persona che avesse commesso un reato perseguibile d'ufficio potesse subordinare la necessità di essere curata al timore legittimo di essere penalmente perseguita. Il legislatore ha voluto chiaramente porre in rilievo gerarchico per la figura del medico la responsabilità di assistenza e di tutela del diritto alla salute sulla responsabilità di difesa sociale o di repressione della criminalità, che sono evidentemente di pertinenza di altre figure professionali.

- L'articolo 362 del codice penale prevede, invece, l'obbligo di denuncia di reato per l'incaricato di pubblico servizio, come ad esempio un medico che esercita la sua professione in seno al SSN. Esso recita:

*«Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio – l'incaricato di un pubblico servizio (art. 358 cod. proc. pen.), che omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria (art. 347 cod. proc. pen.) o a un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. [...] Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa».*

È chiaro dunque che l'obbligo di denuncia di un reato grava per legge sul medico del SSN che ne abbia notizia nell'esercizio o per causa del suo servizio.

*Non vale, in questo caso, alcuna eccezione a quella che è, a tutti gli effetti, una condizione imperativa e tassativa di rivelazione del segreto professionale.*

Già nell'ordinamento vigente, dunque, esiste un obbligo di denuncia, da parte del medico che si trovi incaricato di un pubblico servizio, di un suo paziente – anche

con il rischio o la certezza di esporlo a procedimenti penali – se viene subodorato un coinvolgimento in reati di una certa gravità, in deroga al vincolo di segretezza professionale.

Ne deriva, logicamente, che l'introduzione del reato di immigrazione clandestina, qualora esso fosse considerato come perseguibile d'ufficio, determina, per il medico del SSN, un *obbligo* e assolutamente *non una mera facoltà* di denunciare il suo paziente all'autorità giudiziaria, non potendosi far valere in questo caso l'eccezione prevista dall'art. 365 cod. pen. anche per l'incaricato di pubblico servizio, come sopra ricordato.

L'articolo 362 del codice penale, naturalmente, concerne tutti i cittadini, italiani e non, che transitano sul territorio nazionale, che sono ovviamente tenuti a rispettare le leggi del nostro paese. Non risulta che gli ordini professionali o le associazioni di categoria abbiano mai sollevato la questione della sua opportunità o del suo eventuale confliggere con precetti dei codici deontologici, probabilmente perché viene riconosciuto al medico che svolge un pubblico servizio il dovere di contribuire alla sicurezza sociale e alla prevenzione della criminalità.

La vera anomalia, dunque, deriva dal diabolico combinato disposto di questo articolo vigente con l'introduzione di un reato di immigrazione clandestina, che non fruirebbe più della specifica eccezione che era prevista dall'art. 35 del succitato comma 5, art. 35 del TU sull'immigrazione e che quindi dovrebbe essere oggetto di specifiche denunce da parte dei sanitari, come per delitti ben più esecrabili.

Non sembrerebbe tanto incomprensibile il fatto che si vogliano equiparare, in seno al medesimo ordinamento, tutti coloro che commettono un reato, che siano clandestini, regolari o italiani, chiedendo ai medici in pubblico servizio di inoltrare denuncia all'autorità competente. Appare, piuttosto, una deriva autoritaria e gravemente discriminatoria, una aberrazione giuridica ingiustificata, l'introduzione stessa del reato di immigrazione clandestina, il cui effetto diretto andrebbe a costituire, proprio per la combinazione normativa sopra ricordata che introduce un odioso obbligo di denuncia, un elemento fortemente deterrente, per il cittadino straniero non in regola con i documenti di soggiorno, al libero ricorso all'assistenza sanitaria pubblica.

Sarebbe, peraltro, un insormontabile ostacolo all'espressione di quell'intimo rapporto fiduciario tra medico e paziente che rappresenta l'ineludibile presupposto di ogni prestazione sanitaria degna di tale nome e deontologicamente corretta.

La conseguenza principale di questo pasticcio legislativo è facile prevedere che possa essere l'emarginazione di fatto dall'assistenza sanitaria pubblica di una coorte di persone, che presentano molto spesso una frequenza significativa di gravi malattie, anche infettive contagiose, con altissimo rischio per l'incolumità non solo dei singoli, ma anche della comunità che li ospita.

Il sacrosanto diritto alla salute di tutte queste persone viene gravemente ed esplicitamente violato e la figura di garanzia di tale diritto, che fa della propria professione lo strumento della sua affermazione nel nostro paese secondo il dettato costitu-

zionale, cioè il medico, viene mortificata nella sua autonomia e libertà di coscienza, essendo quest'ultima stretta tra la missione di cura e assistenza dovuta a ogni essere umano e un obbligo normativo ingiusto e ingiustificato che, al contrario, introduce un violento elemento discriminante.

# Stato sociale in Italia



## Disabilità ed emergenza: quale tutela?

di **Silvia Assennato**\*



*Eduardo Úrculo*  
La caída  
1969  
Acrilico su tela  
cm. 162x130  
Direzione Nazionale CGIL

I disabili sono stati resi più vulnerabili ai pericoli naturali tramite processi storici di esclusione e impoverimento. Di conseguenza, la loro esperienza dei disastri può essere più acuta e di più lunga durata rispetto alla popolazione dei non disabili. In tutto il mondo questi effetti sono accentuati nelle comunità dei poveri, dove i disabili rimangono tra i più poveri dei poveri. Inoltre, quando si verifica un disastro, i disabili riscontrano, normalmente e più di altri, differenze di accesso all'alloggio provvisorio e al soccorso e sono spesso esclusi dalla piena partecipazione alle attività di risposta e ripristino.

Ciò a mio parere rappresenta ancora la conseguenza di una mentalità non ancora abituata ad avere a che fare con i disabili in tutte le situazioni della vita quotidiana.

In questo senso infatti la visibilità complessiva del «fenomeno disabilità» era, fino a non molto tempo fa, limitata esclusivamente a settori specifici quali la sicurezza sociale e le attività caritatevoli.

Prova ne sia il fatto che la letteratura accademica sui disabili nei disastri è particolarmente scarsa (Parr 1987, Rahimi 1993, Tierney *et al.* 1988).

A quanto sembra ciò indica come il problema è ancora sostanzialmente negletto in termini sia teorici sia pratici. Si tratta comunque chiaramente di una questione di grande importanza: solo in tempi recenti infatti si è iniziato a vedere e a considerare che un disabile è portatore di istanze e diritti, non solo in quanto tale ma, in primo luogo, come persona e come cittadino.

In questo senso l'idea che il verificarsi di un'emergenza o un disastro significhi la sospensione delle normali regole non dovrebbe

\* Avvocato in Roma.

essere possibile, in particolar modo verso i disabili e in particolar modo riferito all'erogazione dell'assistenza. All'opposto, bisognerebbe intervenire raddoppiando le iniziative a favore dei disabili nelle emergenze, e dando una considerazione speciale e prioritaria ai loro bisogni. Inoltre, il verificarsi di condizioni di crisi non dovrebbe offrire una scusa per violare la dignità dei disabili. È importante, al di là delle considerazioni di ordine morale, considerare e tenere in conto le esigenze della categoria dei disabili nella formulazione dei piani d'emergenza.

Ma è ancora possibile parlare solamente e genericamente di categoria?

Il ragionamento che si tenterà di svolgere parte dalla considerazione che non tutti i disabili sono uguali, e che in conseguenza bisogna intervenire il più possibile sul piano individuale, o tutt'al più su gruppi ristretti.

Rispetto alle classificazioni internazionali vigenti le disabilità ricadono, infatti, in diverse categorie quali: difficoltà di mobilità, inabilità a vedere, sordità, problemi di comunicazione e articolazione delle parole, disordini cognitivi, vari problemi medici, necessità utilizzo di sistemi di supporto delle funzioni vitali, intolleranza a sostanze chimiche o ambientali, disordini psichiatrici e attacchi di panico, e debolezza legata alla vecchiaia.

Quindi l'elenco è lungo e impressionante. Inoltre, uno stesso soggetto può soffrire contemporaneamente di più di una forma di disabilità di ordine concorrente ovvero coesistente<sup>1</sup> che incidono reciprocamente l'una sull'altra.

Chiaramente, le diverse categorie dovrebbero essere associate ad un ricco elenco di provvedimenti da adottare durante le emergenze, compreso il trasporto delle persone con mobilità ridotta, l'utilizzo di mezzi specializzati di comunicazione per persone affette da difficoltà cognitive o da difetti di articolazione delle parole, utilizzo di attrezzi portatili o sostituzione di altri mezzi per chi ha bisogno di sistemi di supporto delle funzioni vitali, e sostegno psichiatrico per persone affette di problemi mentali.

Proprio nell'ottica sollecitata da quanto precedentemente evidenziato, sarà necessario acquisire – quanto più possibile prima dell'intervento – e quindi non in situazione di emergenza, la maggior quantità possibile di informazioni, in modo da sapere poi come muoversi.

Sul piano pratico, quindi, il disabile fisico – più o meno in grado di muoversi autonomamente o che abbia bisogno di ausili o presidi ortopedici, ma comunque mentalmente integro – non pone particolari problemi; in questi casi sarà infatti necessaria ma sufficiente un'interazione dell'operatore con il soggetto in questione, anche nell'ottica dell'autosoccorso.

Sarà infatti sufficiente che l'operatore sia stato adeguatamente addestrato a questo tipo di interventi e che interagisca – nei modi e con i tempi opportuni – con il

---

<sup>1</sup> In ambito diverso ma utile ai soli fini definitori si considerano malattie o invalidità coesistenti quelle che non determinano alcuna influenza peggiorativa sulla malattia denunciata e sulla invalidità da essa causata, in quanto interessano sistemi organo-funzionali diversi mentre sono concorrenti le patologie che determinano un'influenza peggiorativa sulla malattia denunciata e sulla invalidità da essa causata, in quanto interessano uno stesso sistema organo-funzionale.

■ soggetto disabile; in questi casi non vi è nulla di giuridicamente rilevante, in quanto la persona soccorsa conserva la propria capacità di autodeterminazione ed è in grado di collaborare, consentendo una sorta di adattamento dello specifico intervento sulla propria persona.

Si può ritenere, che in un certo senso i disabili che riescono a vivere con un certo livello di indipendenza sono più preparati ad affrontare le situazioni di pericolo rispetto alle persone non disabili. Essi traggono beneficio da un preteso vantaggio psicologico.

Sul piano strettamente giuridico la prima distinzione che a mio avviso è fondamentale fare, si basa sul criterio della *autosufficienza*, sarà quindi utile sapere se i soggetti con cui lavoreremo sono in grado, o meno, di autodeterminarsi.

Interessante in questo senso l'esperienza canadese dello Stato dell'Ontario condensata nella *Emergency Preparedness Guide for People with Disabilities or Special Needs* dove vengono forniti consigli specifici a seconda del tipo di disabilità laddove si incoraggiano le persone a strutturare un proprio personale piano di emergenza ed a costruire uno specifico kit di emergenza.

Diverso è infatti dover soccorrere una persona allettata, o una persona fisicamente integra ma incapace di intendere e volere o ancora una persona fisicamente disabile ma perfettamente in grado di decidere per se stessa.

Questa distinzione non è senza conseguenze sul piano del diritto.

In generale sarebbe fondamentale raccogliere le esperienze vissute dai disabili che rivelano la continuità di certi bisogni, come ad esempio assicurare la continuità dei servizi per persone che dipendono dalla presenza dell'elettricità, del telefono, dell'acqua corrente, e di altri servizi di base. È imprescindibile – per tutti ma ancor più per i soggetti in ampio senso considerati disabili – sapere come cavarsela quando ci sono disordini e detriti in casa, e quali servizi di trasporto e mobilità saranno disponibili nelle situazioni di crisi. Devono inoltre essere informati su come possono rifornirsi di generi di prima necessità nelle situazioni di emergenza.

Anche in questo senso diversa e più complessa risulta la condizione del disabile psichico ed in questo ambito assumono particolare rilevanza i concetti di *autodeterminazione e capacità*.

La capacità di agire è – in generale secondo l'ordinamento giuridico italiano – la capacità del soggetto di esercitare da solo i propri diritti e di assumere da solo i propri obblighi, necessariamente fondata e subordinata al raggiungimento di una certa maturità psichica. La capacità di agire implica, dunque, necessariamente il possesso di capacità mentali tali da consentire la conoscenza delle norme giuridiche, perché da essa soprattutto, deriva, l'idoneità del soggetto di essere consapevole e di autodeterminarsi a compiere gli atti ordinari della vita civile secondo le finalità del diritto. La stessa capacità presuppone che la persona sappia applicare i disposti delle norme adeguando il proprio comportamento ad esse nelle situazioni concrete. La persona deve, altresì, saper valutare le conseguenze non solo giuridiche ma anche economiche e morali della propria condotta, essendo capace di controllare il proprio comportamento a seconda delle circostanze e delle diverse finalità da raggiungere. Il concetto di capacità ha anche carattere medico oltre ad essere un concetto giuridi-

co-legale basato su un criterio di presunzione o che distingue solamente in materia di interdizione e/o inabilitazione.

In questi casi – sul piano generale – l'ordinamento riconosce particolare tutela ai soggetti coinvolti, attraverso gli istituti *dell'interdizione, dell'inabilitazione (artt. 414 e seguenti cod. civ.) e dell'amministrazione di sostegno (legge 6/2004)*, che si delinearanno, brevemente, in seguito.

L'interdizione e l'inabilitazione rappresentano istituti «storici» introdotti dal e con il codice civile, per la tutela dei minorati e degli incapaci (la definizione è d'epoca rispetto all'introduzione degli stessi, il 1942).

L'articolazione propria del codice civile infatti, nella sua originaria formulazione, tendeva ad una tutela dell'interessato più sul piano economico che non sociale e personale. Lo scopo delle norme era infatti quello di porre il soggetto in questione nella impossibilità di nuocere, attraverso atti sconsiderati, al proprio patrimonio acquisito, ovvero che altri potessero, approfittando della condizione di menomazione del titolare, farsi alienare tutto o parte rilevante del patrimonio mediante raggiri.

In quest'ottica l'interdizione, una volta pronunciata, pone il soggetto nella condizione che è propria del minore inferiore a 14 anni, lo sottopone infatti a *tutela*, con l'obbligo di nomina di un soggetto che provvede a tutte le incombenze e necessità dell'interdetto (il tutore, appunto). Per i casi di conflitto di interessi viene nominato nello stesso decreto di nomina il c.d. protutore.

L'interdizione risulta parzialmente diversa negli effetti potendo l'inabilitato compiere in forma autonoma gli atti di ordinaria amministrazione, necessitando dell'assistenza di un soggetto appositamente nominato – il curatore – solo per gli atti che esulino da detta ordinarietà; anche in questa ipotesi per i casi di conflitto di interessi, ovvero di incapacità del curatore, o per qualunque ipotesi in cui il curatore non sia in grado di provvedere ai compiti connessi alla nomina, viene nominato un pro-curatore.

Sarà proprio al tutore o al curatore che occorrerà quindi rivolgersi nel caso in cui sia necessario ottenere specifiche autorizzazioni in ordine a soggetti che siano interdetti o inabilitati, anche per evitare eventuali contestazioni – *ex post* – sulla legittimità e/o correttezza dell'intervento espletato.

Si tratta di istituti che hanno una forte impronta di tipo pubblicistico, caratteristica che si giustifica considerando che essi incidono pesantemente sulla conservazione della capacità di agire del soggetto coinvolto, indi per cui l'ordinamento pone particolari tutele di ordine sostanziale e formale, delegando la gestione di queste situazioni ad un magistrato: il giudice tutelare competente per territorio.

Proprio per ovviare alla rigidità ed alla definitività dei provvedimenti di interdizione e inabilitazione, è stato introdotto nel 2004 l'istituto della *amministrazione di sostegno: (come da legge 6/2004)*<sup>2</sup>, in quest'ambito una persona che sia, o tema di

<sup>2</sup> In questo senso si veda L. Fassina, *Oltre le Barriere - Guida ai diritti del Disabile*, Ediesse, 2004.

trovarsi in condizione di incapacità o che sia nell'impossibilità di curare in forma autonoma ed adeguata i propri interessi, (per infermità fisica o psichica di natura anche temporanea) può chiedere di essere sottoposta ad amministrazione di sostegno, scegliendo autonomamente il soggetto a cui affidarsi, che viene successivamente solo nominato dal giudice tutelare.

La principale differenza rispetto agli istituti di origine codicistica sta proprio nella circostanza per cui il beneficiario dell'amministrazione di sostegno conserva una generale capacità di agire tranne che per gli atti per i quali il giudice – nella figura del giudice tutelare – abbia deciso che devono essere compiuti con la rappresentanza esclusiva o l'assistenza dell'amministratore; si assiste quindi ad una inversione sostanziale dei canoni di cui agli artt. 414 e seguenti del codice civile<sup>3</sup>.

Altra differenza rilevante è la non universalità del provvedimento, e la sua utilità anche nei casi di incapacità temporanea, il che rende l'istituto in parola particolarmente flessibile e adattabile alle necessità del singolo soggetto interessato.

I delineati caratteri di adattabilità e – in ultima analisi – di sostanziale informalità (sempre in rapporto al termine di paragone, costituito dall'istituto dell'interdizione) rendono – a parere di chi scrive – l'amministrazione di sostegno lo strumento più utile per garantire la necessaria rapidità di intervento nel caso di emergenza. L'uso corretto di questo tipo di istituto consente infatti di non ledere – eccessivamente – i diritti degli interessati che si trovino in situazione di rischio concreto ed imminente affidandone la tutela, in qualche modo preventiva, al giudice tutelare e – quindi – ad un organo terzo.

Sempre in questa ottica ci si chiede se, chiamati ad intervenire in una scena di rischio e preavvertiti della presenza di disabili, gli operatori possano richiedere autonomamente e preventivamente un'autorizzazione all'intervento al giudice tutelare. Anche se è ragionevole ipotizzare una siffatta situazione, si tenga conto che è normativamente prevista, anche per l'istituto in parola, la nomina di un soggetto deputato alla cura degli interessi della persona dell'incapace. In questi casi dovrà farsi comunicazione al suddetto amministratore che si occuperà di comunicare al giudice tutelare le circostanze del caso, e di richiederne l'autorizzazione.

In conclusione per tutte le ipotesi più o meno nuove (interdizione, inabilitazione o amministrazione di sostegno) si tenga, però presente che chiunque, anche il privato cittadino, deve considerarsi autorizzato ad intervenire nell'ipotesi di emergenza e pericolo e che in questi casi l'autorizzazione necessaria può e deve essere sostituita ed integrata *dall'istituto della ratifica* ad opera del tutore, del curatore e/o dello stesso giudice tutelare, qualora come è ovvio, l'intervento sia stato effettuato nell'interesse del soggetto tutelato.

A conclusione e per necessaria completezza non si può tacere sulla recente legge 67/2006 che prevede e disciplina la tutela giudiziaria del disabile *vittima di discriminazione*.

<sup>3</sup> In questo senso si veda P. Cianni, «L'Amministrazione di Sostegno», in *Il civilista*, n. 9, settembre 2008, pp. 56 e ss.

Con questa legge è stata estesa la tutela giurisdizionale accordata ai disabili vittime di discriminazioni sul lavoro, a tutti i comportamenti posti in essere anche al di fuori del rapporto di lavoro, in applicazione dell'art. 13 del Trattato CE.

La suddetta normativa si ritiene non irrilevante, anche in situazioni di emergenza.

Si potrà infatti avere un ruolo attivo nella promozione del giudizio per la rimozione della discriminazione in atto attivandosi presso il Tribunale per la nomina di un curatore speciale che si faccia carico dell'iniziativa processuale, ai sensi dell'art. 79 cod. proc. civ. pur se si tratta di una situazione e di un tipo di diritto nella quale solo l'interessato è legittimato a proporre istanza per la rimozione degli effetti o degli atti discriminatori basati sulla condizione di disabilità.

Particolare interesse potrebbe rivestire questa legge, per tutti quegli interventi che non comportino rischio di vita per i soggetti passivi: mi riferisco – in ipotesi – ai blocchi stradali per maltempo, ovvero al recupero di persone nei paesi nell'eventualità di calamità naturali, situazioni nelle quali la condizione di disabilità può dare adito a discriminazioni, rispetto alle quali l'intervento del volontario quale soggetto che può segnalarle attivamente può consentire una tutela più rapida ed effettiva.

Particolarmente rilevante, inoltre, la recentissima pronuncia con cui la Consulta ha tracciato un quadro generale e stabilito i limiti di applicabilità della normativa in questione<sup>4</sup>.

Afferma la Corte infatti che non può, con l'applicazione della legge 67, giungersi ad una modificazione radicale del sistema di tutela delle persone affette da handicap per pervenire a che si faccia prevalere il diritto del disabile a fruire dei servizi al pubblico in condizione di assoluta parità con gli altri utenti, vale a dire utilizzando i servizi stessi con le medesime modalità previste per tali ultimi soggetti. Ciò in quanto siffatta situazione risulterebbe lesiva dei diritti di altri utenti e di altri interessi in egual modo costituzionalmente garantiti; in ogni caso, sarà necessario un certo allenamento per individuare le situazioni abnormi rispetto a quanto precedentemente specificato.

Quanto sopra per chiarire che un certo grado di differenziazione nel trattamento è da considerarsi accettabile ed anche dovuto, ma che il criterio di base a cui ispirarsi si ritiene debba essere quello della cosiddetta accessibilità ragionevole, secondo il criterio fatto proprio dalla UE già nella direttiva 78/2000 e definibile in generale come la politica di assicurare uguali opportunità alla generalità dei cittadini; siffatto criterio risulta, appunto, ragionevole non essendo ipotizzabile una accessibilità per tutti al 100% in quanto i bisogni di ciascuno non saranno e non potranno mai essere perfettamente coincidenti con quelli degli altri.

Sarebbe, infine, particolarmente interessante chiedersi se sia ipotizzabile anche un uso specifico del nuovo strumento giudiziario di tutela della azione risarcitoria collettiva o *class action*, per reagire alle discriminazioni sofferte dai disabili, in aggiunta e coordinandosi rispetto a quanto già previsto dalla legge 67/2006; ciò sarebbe sug-

---

<sup>4</sup> Vedi sent. n. 251/2008.

gestivo e possibile laddove si qualificasse la suddetta azione come un qualcosa di non meramente collegato alla qualifica di consumatore.

Ad un'analisi del testo normativo, approvato con legge 24.12.2007 n. 244, allo stato ancora non vigente, nonché dei primi commenti specifici è tuttavia evidente come si faccia riferimento anche agli utenti, e tali possono essere qualificati coloro che usufruiscano di un servizio pubblico o privato, quindi necessariamente i disabili.

A una rapida delimitazione delle caratteristiche proprie di questo nuovo strumento di tutela evidenzia immediatamente alcune differenze di fondo rispetto alla matrice di *common law* e specificamente statunitense. Se infatti l'originaria *class action* ha caratteristiche di «numerosity, commonality, typicality, adequacy and superiority» secondo la Rule 23, la normativa italiana deve adattarsi ad un sistema processual-civilistico di impostazione diversa, che non può prevedere l'automaticità dell'adesione di tutti i danneggiati e che limita la propria operatività all'ambito della tutela consumeristica, attraverso un richiamo generico all'art. 1342 cod. civ. che rende esperibile l'azione anche per pretese risarcitorie di modesta entità, come potrebbero, in alcuni casi qualificarsi le azioni che sarebbero proponibili dai disabili, rispetto alle quali un'azione individuale risulterebbe troppo costosa, anche in caso di accoglimento della domanda e le cui pretese di tutela non sono sempre facilmente quantificabili in termini monetari ed economici.

Dal raffronto fra la *class action* ed il modello italiano emerge un diverso grado di coinvolgimento dell'autorità giudiziaria. La prima infatti conferisce al giudice un ruolo assai complesso ed incisivo chiedendogli di compiere una valutazione nella quale nulla è presunto ed una valutazione afferente a tutti i caratteri specifici dell'azione, mentre nel modello nazionale si ha una funzione maggiormente vincolata rispetto a parametri prestabiliti con riguardo sia alla ammissibilità della domanda che alla legittimazione del proponente<sup>5</sup>.

In ogni caso l'assoluta novità di entrambi i provvedimenti – sia quello normativo che quello giurisprudenziale citati – non consente ancora di valutarne l'effettiva incidenza, per carenza di pronunce di tipo ordinario, motivo per cui si rimanda, su questo specifico punto, a successive e, si ritiene, doverose analisi della eventuale futura giurisprudenza – sia di merito che di legittimità – sulla specifica questione.

---

<sup>5</sup> Si veda S. Miconi, «La class action nell'ordinamento italiano: sintesi di una trasformazione» e L. Ferrarese, «Le norme statunitensi sulle azioni collettive: analisi comparativa con la normativa italiana e spunti di riflessione», entrambi in *La responsabilità civile*, UTET Giuridica, n. 8-9, agosto-settembre 2008.



# S tato sociale in Italia

## Il concetto di inabilità e la tutela del figlio inabile

di **Marco Bottazzi, Gabriele Norcia\***



*Fernando Verdugo*  
s.t.  
1971  
*Olio su tavola*  
cm. 46,5×61,5  
Direzione Nazionale CGIL

**I**l sistema italiano di protezione sociale, un sistema diretto a garantire ad ogni cittadino un tenore di vita adeguato ai bisogni, attraverso l'adozione di varie forme e istituti di intervento prevede prestazioni previdenziali a favore dei superstiti del pensionato o del tecnopatico quali la pensione di reversibilità e la rendita ai superstiti.

L'attività dell'INCA si esplica anche nei confronti dei lavoratori e dei loro familiari residenti all'estero e nella pratica quotidiana tali prestazioni in favore dei superstiti rivestono particolare valore ed importanza.

La ultradecennale attività di contenzioso amministrativo e legale ci permette di affermare che tali richieste di prestazioni di reversibilità provengono, frequentemente, da soggetti che sono titolari nei paesi di residenza di prestazioni assistenziali a vario titolo concesse sulla base delle normative vigenti in quei paesi, per tale motivo particolare attenzione verrà posta alla disamina delle normative di invalidità/inabilità vigenti nei paesi dove maggiore è la presenza dell'immigrazione italiana.

### ▼ **La tutela in ambito INPS**

Le prime forme pubbliche di tutela dei lavoratori e di protezione dei cittadini si sono sviluppate in modo lento oltre che diverso. In Europa compaiono nella seconda metà dell'Ottocento, di pari passo con lo sviluppo dell'industria, e sono rivolte alla tutela di interi gruppi sociali dal rischio infortunio-malattia-morte.

\* Consulenza medico-legale  
INCA CGIL nazionale.

In Italia la prima legge si ha soltanto alla fine dell'Ottocento, e precisamente nel 1898, interessando i lavoratori dell'industria, inizialmente con la tutela contro gli infortuni sul lavoro, di natura obbligatoria, successivamente con l'assicurazione facoltativa contro l'invalidità e la vecchiaia, attraverso la costituzione della «Cassa di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai», con la legge Cocco-Ortu del 1898: ad essa si possono iscrivere facoltativamente gli operai versando liberamente contributi in varia misura ed ottenendo una pensione con l'integrazione di contributi governativi.

Ma bisogna giungere al 1919 per vedere la nascita della prima assicurazione sociale con l'istituzione della Assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia. Essa può definirsi a buon diritto «sociale» in quanto impostata obbligatoriamente per legge ed estesa a tutti i lavoratori dipendenti, operai ed impiegati, di età compresa fra i 15 ed i 65 anni.

L'art. 7 del d.lgs. 603 del 21 aprile 1919 definisce l'oggetto formale della tutela assicurativa, le cui componenti significative sono:

- ▶ capacità di guadagno
- ▶ inabilità specifica
- ▶ categoria di appartenenza (parametro economico di riferimento).

Nel 1933 nasce l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e nel 1935 un decreto legge riunifica le diverse disposizioni riguardanti la tutela dei vari rischi: l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione, la maternità, la tubercolosi.

L'art. 61 del r.d.l. 1827 del 4 ottobre 1935 definisce l'oggetto formale della tutela assicurativa contro l'invalidità, le cui componenti significative sono:

- ▶ capacità di guadagno
- ▶ invalidità attitudinale
- ▶ permanenza
- ▶ soggetto stesso (parametro economico di riferimento).

Si susseguono nel tempo altre disposizioni di legge, che, mantenendo la «capacità di guadagno», pur nell'introduzione di nuovi elementi, non riescono ad impedire il prevalere dei parametri socio-economici su quelli biopatologici.

Il r.d.l. 636 del 14 aprile 1939 con l'art. 10 definisce alcuni aspetti di nuova introduzione:

- ▶ infermità o difetto fisico o mentale (cause biopatologiche)
- ▶ meno un terzo per gli operai e meno un mezzo per gli impiegati.

La Sentenza Corte Costituzionale n. 160 del 1971 riconosce l'incostituzionalità della differenza operai-impiegati estendendo la «soglia» della «metà» anche per gli operai.

La legge 160 del 3 giugno 1975, art. 24 definisce le nuove componenti dell'invalidità pensionabile:

- ▶ capacità di guadagno
- ▶ invalidità attitudinale
- ▶ permanenza
- ▶ infermità o difetto fisico o mentale
- ▶ capacità residuale minore di un terzo (senza distinzione tra operai ed impiegati).

L'introduzione del concetto della capacità di guadagno implica un riferimento stretto al contesto sociale e alle caratteristiche del mercato del lavoro. Si assiste così alla affermazione dei cosiddetti parametri socio-economici, che portano ad un aumento sensibile dei benefici concessi e, come inevitabile conseguenza per necessità di ordine economico-finanziario, alla legge sulla «Revisione della disciplina dell'invalità pensionabile».

Infine l'articolo 13 del r.d.l. n. 636 del 14/4/1939 ha introdotto il diritto alla pensione dei superstiti<sup>6</sup>, diritto che è stato successivamente normato dall'articolo 22 comma 1 delle legge 21 luglio 1965 n. 903 che dispone che nel caso di morte del pensionato o dell'assicurato, sempre che per questo ultimo sussistano, al momento della morte, le condizioni di assicurazione e di contribuzione previste, spetta una pensione<sup>7</sup> «ai figli di qualunque età<sup>8</sup> riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento della morte»<sup>9</sup>.

Il diritto scaturisce dalla contemporanea realizzazione di diverse fattispecie quali:

- 1) inabilità
- 2) vivenza a carico
- 3) insorgenza dello stato di inabilità.

Nella presente trattazione tali requisiti verranno discussi distintamente e analiticamente.

### ▼ Il concetto di inabilità ai sensi dell'art. 2 della legge n. 222/84

È inabile l'assicurato il quale si trovi a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa. L'INPS (circ. 3 gen. 1985), a breve distanza dalla emanazione della norma, ritenne «aberrante [...] circoscrivere il riconoscimento dello stato di inabilità ai soli casi, invero rari, nei quali la compromissione delle condizioni biologiche coincide con una condizione di totale inettitudine».

<sup>6</sup> Il diritto alla pensione di reversibilità è un diritto che spetta per legge *iure proprio* e dunque non presenta connessione alcuna con la posizione riconosciuta ai medesimi soggetti quali eredi del defunto; questo vuol dire che la pensione di reversibilità spetta anche in caso di rinuncia all'eredità.

<sup>7</sup> La pensione ai superstiti decorre dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è avvenuto il decesso del titolare della prestazione assicurativa (art. 5 d.lgs. 39/1945) qualunque sia il momento della presentazione della domanda da parte degli aventi diritto. Appare utile sottolineare che trattasi di prestazione a richiesta e dunque la tardiva presentazione della istanza, stante l'imprescrittibilità del diritto a pensione, agirà sulla prescrizione dei ratei di pensione.

<sup>8</sup> Sono compresi in questa categoria i figli legittimi, i figli legittimati e naturali, i figli adottivi, gli affiliati, i minori affidati *ex art.* 404 cod. civ., i figli naturali o nati da precedente matrimonio del coniuge del titolare della prestazione pensionistica.

<sup>9</sup> Il d.p.r. 818/1957 stabilisce che ai fini dell'applicazione degli articoli 12 e 13 della legge 4 aprile 1952 n. 218 «si considerano inabili le persone che per grave infermità fisica o mentale, si trovano nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro».

Una residua validità prassica non utilizzabile autonomamente per garantire un minimo di attività remunerata che non sia precaria, eterodipendente, non adeguata ai rischi e ai costi psico-fisici e socio-economici che comporta, non può essere considerata adatta a svolgere una attività lavorativa, sia pure «qualsiasi».

La Cassazione afferma che «per lavoro si intende l'applicazione di una energia al conseguimento di un fine determinato e, nell'organizzazione sociale, per lavoro si intende l'attività produttiva dal punto di vista giuridico, economico e sindacale...», «...l'applicazione di una energia diretta al conseguimento di un fine determinato»; e «il fine delle energie impiegate» è la «retribuzione». Un lavoro «non [...] mirato ad un risultato se non generico [...] non è lavoro in senso proprio bensì mera attività quale possibile compatibilmente con lo stato di salute e si è quindi fuori da qualsiasi attività lavorativa anche in senso sociale oltre che in senso giuridico...».

La stessa Suprema Corte precisa che «l'impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa» non si riferisce a mere attività prassiche ma ad attività remunerate e conclude considerando «non ostativo al diritto» alla pensione di inabilità «la possibilità di una qualsiasi attività lavorativa che non assicuri, tuttavia, accettabili livelli esistenziali».

Questi criteri vanno tenuti ben presenti perché, malgrado la citata circolare dell'INPS del gennaio 1985, vengono applicati con spirito eccessivamente restrittivo dalle sedi periferiche dell'Istituto, sia in prima che in seconda istanza amministrativa, e la stessa Magistratura non sempre li onora.

D'altronde, nel tempo si sono consolidate due contrapposte interpretazioni<sup>10</sup>: secondo la prima delle quali, in senso restrittivo, si afferma che il legislatore ha inteso limitare la concessione della pensione di inabilità ai lavoratori che abbiano completamente perso, non solo praticamente, ma anche in relazione a tutte le possibili e teoriche ipotesi, la possibilità di svolgere un lavoro qualsiasi, sostanzialmente senza riferimento anche ad un minimo di guadagno.

Una seconda interpretazione più estensiva, che è stata promossa anche dal nostro Istituto, richiama concetti già propri delle valutazioni dottrinali e giurisprudenziali e considera il requisito della inabilità introdotto dalla legge 222 non sostanzialmente difforme da quello che faceva riferimento alla incapacità a compiere qualsiasi lavoro purché «proficuo».

Occorre sottolineare, infatti, che risulterebbe pressoché impossibile, altrimenti, identificare situazioni corrispondenti alla previsione legislativa: patologie ed infermità di grado anche estremamente rilevante potrebbero risultare sempre teoricamente compatibili con taluni lavori, non impegnativi e da compiersi anche in maniera eventualmente saltuaria.

Così procedendo nessun lavoratore potrebbe mai aver diritto alla pensione di inabilità se non «alla vigilia del decesso», tanto che alcuni autorevoli studiosi hanno ri-

<sup>10</sup> Buccelli nel suo articolo sulla rivista dell'IIMS così le sintetizza: «permangono due tendenze in proposito: l'una estensiva, che fa capo al proficuo lavoro, e l'altra restrittiva che postula *tout court* il riferimento a "qualsiasi lavoro"».

levato ironicamente che la pensione di inabilità finirebbe per identificarsi con una pensione ai superstiti.

L'impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista dall'art. 2 della legge 222/1984, va intesa, dunque, come impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro proficuo.

Ciò posto, il dato testuale depone nel senso che l'inabilità pensionabile ricorre quando risulti impossibile l'espletamento non solo di un lavoro che l'assicurato abbia già svolto o similari, ma di tutti i lavori (autonomi o subordinati), quantunque dequalificanti, che comunque siano completamente eseguibili, tenuto conto, caso per caso, delle attività effettivamente prospettabili per l'assicurato stesso; e dette attività, ovviamente, non vanno ricercate soltanto nell'ambito della capacità lavorativa cosiddetta attitudinale. La valutazione biologica, però, non può essere formulata in astratto, ma deve essere personalizzata, tenuto conto anche degli indici che rivelino la realistica possibilità di ritenere conservata una pur residuale ma effettiva capacità di lavoro (e con ciò non intendendo i meri cascami di essa), avuto riguardo all'età, alla scolarità, alla professionalità acquisita e desunta dall'anamnesi lavorativa.

Non devono inoltre sussistere violazioni al dovere di sicurezza per sé, per gli impianti e per i compagni di lavoro (art. 2087 cod. civ.) e non vi deve essere usura e lesione del diritto alla salute (art. 32 Costituzione).

Dall'analisi dei diversi interventi, emerge una grande disparità, tra gli Autori, sull'interpretazione del concetto di inabilità. Pur tuttavia la tendenza dottrinale condivisa esclude che il grado di inabilità richiesto per il diritto a prestazione corrisponda ad una inabilità sinonimo di totale inettitudine.

Sui questo punto riportiamo quanto scrivono Marino e Di Mattei sulla rivista INPS: «Se infatti, il legislatore avesse voluto far corrispondere lo stato di inabilità con uno stato di "pura vita vegetativa", verosimilmente non avrebbe poi disciplinato un ulteriore grado di tutela in aggiunta alla pensione di inabilità ovvero l'assegno mensile per assistenza personale e continuativa. [...] Inoltre, qualora si ritenesse di dover ravvisare lo stato di inabilità solo al realizzarsi di una compromissione totale e certamente definitiva della validità psicofisica – tale cioè da dover considerare come un'ipotesi ai limiti dell'eccezionalità, se non del tutto miracolosa, l'eventualità di un riadattamento lavorativo del soggetto, non avrebbe molto senso la previsione normativa di cui all'art. 9, relativa alla possibilità di ammettere l'inabile a revisione e alla previsione, in caso di miglioramento, di una revoca della pensione stessa».

Disparità che si è cercato di schematizzare, per quanto possibile, individuando i requisiti sui quali la maggioranza degli Autori si è espressa. I seguenti 5 punti corrispondono ad altrettanti snodi cruciali della discussione, sui quali le opinioni dei maggiori esperti sono diverse, articolate, a volte apertamente conflittuali.

1) *Criterio quantitativo/qualitativo*. Molti Autori si sono espressi a favore dell'ipotesi che la dizione «assoluta» incapacità a svolgere qualsiasi attività lavorativa sia da intendersi con significato qualitativo più che quantitativo. Tali Autori cioè, considerano inabile l'individuo che, pur non avendo completamente perduto la capacità

lavorativa, può essere ugualmente inabile, in quanto non in grado di svolgere un qualsiasi lavoro. Altri Autori si sono espressi, invece, a favore dell'ipotesi che l'aggettivo «assoluta» sia da intendersi con significato di «totale». Tali Autori cioè, considerano inabile, in termini percentualistici, l'individuo che ha perduto il 100% della capacità lavorativa.

2) *Lavoro non usurante*. Una parte degli Autori si è espressa a favore dell'ipotesi che si debba considerare inabile l'individuo che, pur non avendo perduto completamente la capacità lavorativa, è in condizioni tali per cui qualsiasi attività lavorativa potrebbe dar luogo ad usura. Mentre altri Autori sostengono che non si debba considerare inabile l'individuo che, a prescindere dalle sue condizioni, riesce a svolgere una «qualsiasi» attività lavorativa, anche se questa dovesse essere usurante.

3) *Lavoro confacente*. Alcuni Autori, anche nella valutazione dell'inabile, così come in quella dell'invalido, adottano il criterio della confacenza alle attitudini. Essi affermano infatti che non si può astrattamente prescindere dalla situazione attitudinale di un individuo, il quale non può svolgere che attività confacenti. Altri utilizzano come parametro di riferimento, nella valutazione dell'inabile, la capacità di lavoro generica, prescindendo, dunque, da ogni valutazione attitudinale.

4) *Lavoro proficuo*. Una parte degli Autori ritiene che nella valutazione dell'inabile ci si debba riferire alla incapacità a svolgere un lavoro proficuo, remunerativo. Un'altra parte nega questo riferimento economico e riconosce come inabile, quindi, solo colui il quale abbia perso la capacità di svolgere qualsiasi lavoro, anche saltuario, *pietatis causa*, ecc.

5) *Inabilità permanente*. Con questo aggettivo si definisce una condizione di stabilità durevole, della quale non sia prevedibile la cessazione, ma non per questo necessariamente immutabile o costante per tutta la vita.

\*\*\*

*Vidoni*, nello stesso anno di emanazione delle norme, già avanzava la tesi secondo la quale l'inabile deve trovarsi nell'assoluta e permanente impossibilità di esprimere qualunque utile capacità occupazionale, senza possibilità di riferimento nemmeno ad aspetti di usura lavorativa; ciò sembrerebbe in contrasto con l'articolo 38 della Costituzione, secondo cui gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale, sicché non è possibile pensare che l'inabile *ex art. 2* della legge 222/84 sia un invalido in misura assoluta. Ne consegue, per il Vidoni, che solo un lavoro proficuo è un lavoro costituzionalmente inteso e quindi rilevante ai fini della legge 222/84.

*Fallani*, a distanza di sei anni dall'entrata in vigore della legge, ancora riteneva che il legislatore avesse indicato la stessa matrice biologica – infermità o difetto fisico o mentale – quale causa sia dell'invalidità che dell'inabilità, ma che la connessione causale fosse diretta (*ridotta in modo permanente a causa di...*) solo nell'art. 1 (invalidità). «*La diversa enunciazione del rapporto tra fattori biologici ed invalidità da un lato ed inabilità dall'altro è ragione per ritenere non condivisibile la tesi che esclusivamente i fattori biologici debbano avere considerazione nella valutazione dell'inabilità*»;

infatti, secondo l'Autore, stante la multifattorialità della inabilità, non è possibile farla discendere causalmente dalla sola menomazione psicofisica, ma è necessario valutare la impossibilità al lavoro anche alla luce degli intrecci tra condizioni di salute e aspetti di natura economica, sociale e ambientale. Lo stesso Autore, inoltre, ritiene giustificato considerare, nella valutazione medico-legale, le caratteristiche personali dell'assicurato; in quanto esse hanno, a suo avviso, un ruolo importante nel condizionare l'insorgere di una impossibilità a svolgere una attività lavorativa. (in «L'inabilità nella legge n. 222/84», in *Assist. Soc.*, 44, 235, 1990).

*Puccini* rileva che l'impossibilità assoluta e permanente a svolgere qualsiasi attività lavorativa non coincide con una condizione di totale inettitudine; l'accertamento non risulta fondato solo su termini percentualistici del danno, ma deve prevedere tutti quei fattori che nel loro insieme rendono impossibile l'espressione di attività lavorativa. Tali fattori comprendono, oltre le caratteristiche cliniche intrinseche delle infermità riscontrate, anche elementi quali la previsione dell'usura, del danno ulteriore, della pericolosità del lavoro, nonché della confacenza. L'attività lavorativa di riferimento non è quella strettamente personale e individualizzata, ma concerne ogni attività lavorativa che l'assicurato inabile non sia più in grado di esplicare con le proprie residue energie. Poiché l'oggetto della tutela previdenziale vuole essere il danno economico causato dallo stato invalidante o inabilitante, la ridotta o perduta capacità di lavoro va valutata con preciso riferimento a un lavoro produttivo di reddito. Puccini ritiene però che, per ragioni di chiarezza, per scansare equivoci e per evitare una terminologia usata dal legislatore in altri campi della pensionistica, sia preferibile non applicare la nozione di lavoro «proficuo» nell'ambito della inabilità pensionabile. (in «Inabilità a lavoro generico o proficuo? Una questione superata», in *Assist. Soc.*, 44, 241, 1990).

Per *De Ferrari* «il concetto di inabilità di cui alla legge 222/84 non può prescindere da un riferimento ad attività lavorative che, se non proprio confacenti, debbono essere almeno concretamente esplicabili dal soggetto, e non rappresentare una mera possibilità astratta; il concetto di inabilità pertanto non può sovrapporsi a quello di totale incapacità lavorativa generica, dovendosi tener conto altresì della necessità che l'eventuale residuo di energie psicofisiche estrinsecabili in una attività lavorativa non vengano da quest'ultima deteriorate, stante la eventuale usura psicofisica indotta dal lavoro concretamente possibile per quel particolare soggetto». Secondo l'Autore è con riferimento all'usura, anziché alla proficuità del lavoro, che deve essere intesa la non utilità dell'impiego della residua efficienza lavorativa. (in «L'inabilità non è totale incapacità lavorativa», in *Assist. Soc.*, 44, 245, 1990).

Secondo *Barni*, con l'art. 2 della l. 222/84 non si richiede, ai fini della configurazione della inabilità, un rapporto tra due categorie individuali, del tutto personali (la salute e la capacità di lavoro) come per l'invalidità, ma tra una categoria individuale e personale (la salute) ed una categoria economico-sociale oggettiva (la possibilità di svolgere una qualsiasi attività lavorativa). Per l'Autore, l'espressione qualsiasi attività lavorativa non è che un sinonimo di lavoro proficuo, cioè socialmente rilevante e utile; altrimenti si finirebbe con l'identificare il concetto di qualsiasi attività lavorativa con il concetto di lavoro meramente energetico.

Egli considera inabile, pertanto, l'assicurato (o l'invalido) che non abbia più accesso alcuno a lavoro proficuo, o meglio a qualsiasi concreta attività lavorativa (ferme restando la necessaria causalità biologica e la permanenza della condizione) (in «Ma cos'è questa inabilità? La risposta dei medici-legali», in *Assist. Soc.*, 44, 249, 1990).

Per *Fiori*, nell'inabile ai sensi dell'art. 2 della legge 222/84 il grado di infermità e/o difetto fisico o mentale permanente deve essere elevato, così da abolire assolutamente la capacità di lavoro retribuito in qualsiasi tipo di attività compresa nell'area della categoria assicurata. Più precisamente, secondo Fiori, l'attività lavorativa di riferimento è una attività lucrativa regolare. Inoltre, deve trattarsi della attività lavorativa inerente all'ampia e variegata area dei soggetti assicurati, quindi già in possesso di una specifica attitudine. Trattandosi di un insieme di soggetti con attività specifiche si può formulare il concetto di «*complesso delle attività lavorative comprese nell'area della categoria assicurata*» (operaio dell'industria, dell'agricoltura, coltivatore diretto, mezzadro e colono, commerciante...): si tratta di un concetto che si pone a metà tra quello di «capacità generica» e quello di «occupazioni confacenti alle attitudini dell'assicurato». In altri termini, l'Autore ritiene che l'assicurato dell'industria abbia sostanzialmente il rischio di perdere la capacità di svolgere attività lavorative interne alla sua categoria. (in «Ma cos'è questa inabilità? La risposta dei medici-legali», in *Assist. Soc.*, 44, 252, 1990).

Secondo *Introna*, non si può differenziare tra lavoro proficuo e lavoro non proficuo, perché il lavoro cui si riferisce la norma previdenziale non può essere che un lavoro produttivo di reddito (ovvero proficuo); anche perché la *ratio* della l. 222/84 è quella di attribuire un significato integrativo all'assegno d'invalidità ed un significato sostitutivo (di quel reddito da lavoro che l'assicurato è ormai impossibilitato a produrre) alla pensione d'inabilità.

L'Autore ritiene, inoltre, che il «qualsiasi lavoro» non possa essere che quello del lavoratore autonomo o dipendente cui si dedica la massa degli assicurati INPS; non è possibile, però, negare l'inabilità all'operaio impossibilitato a proseguire nel lavoro operaio perché «potrebbe» fare il ragioniere, il geometra, l'orafo... Si deve restare nell'ambito delle attività ragionevolmente accessibili e quindi far rientrare il concetto della confacenza. Si realizza il requisito della inabilità anche qualora residui un cascame di capacità lavorativa ma l'assicurato «potrebbe» ancora prestare lavoro solo a prezzo di usura. (in «Ma cos'è questa inabilità? La risposta dei medici legali», in *Assist. Soc.*, 44, 254, 1990).

Per *Pozzato*, l'accertamento della situazione prevista dall'art. 2 della l. 222/84 dovrebbe implicare il riferimento delle residue risorse psicofisiche alle prospettive di svolgimento di tutte quante le forme di attività lavorativa realmente accessibili ai fini remunerativi e dunque alle prospettive di impiego della capacità di lavoro specifica, della capacità lavorativa afferente alla sfera attitudinale e della capacità lavorativa generica. Questa ultima tipologia di capacità lavorativa va però considerata con riferimento alle concrete possibilità di impiego e, quindi, circoscritta sotto un profilo quali/quantitativo dalle diverse circostanze «soggettive» che incidono sulla possibilità di intraprendere mansioni lavorative inconsuete; si tratta comunque di

una valutazione personalizzata. (in «Ma cos'è questa inabilità? La risposta dei medici legali», in *Assist. Soc.*, 44, 255, 1990).

Secondo *Norelli*, la valutazione dell'inabilità deve tener conto dei concetti, ampiamente definiti dalla dottrina medico-legale, di permanenza e di usura; questo Autore, inoltre, ritiene aberrante il riferimento alla capacità generica al lavoro, in quanto inesistente e mera astrazione concettuale; identifica proprio in tale riferimento una delle cause di crisi del sistema valutativo medico-legale in questo ambito. Secondo l'Autore la valutazione dell'inabilità deve essere personalizzata e riferita ad una attività remunerativa e produttiva, comunque continua, esperibile dalla persona. (in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma, in *Assist. Soc.*, 44, 257, 1990).

Per *Iacovelli*, è inabile un soggetto portatore di una menomazione somatopsichica, di durata non prevedibile nel tempo, che determini una assoluta incapacità a disimpegnare qualunque attività produttiva, fermo restando che può conservare una residua validità, purché non utilizzabile a fini remunerativi. Ma l'intendere per «attività lavorativa» una occupazione che abbia carattere di continuità e tale da assicurare i mezzi fondamentali di sussistenza non porterebbe che alla reintroduzione, in modo surrettizio, della correlazione con il proficuo lavoro, deliberatamente abrogata dal legislatore, in quanto aveva permesso interpretazioni estremamente estensive. Il proficuo lavoro sarebbe poi un derivato della capacità di guadagno che aveva subito tutti gli inquinamenti della deviante concezione socio-economica. Nella definizione della inabilità, sempre secondo l'Autore, è escluso ogni riferimento all'attività confacente, concetto che viene invece previsto esplicitamente nella definizione dell'invalidità. Le espressioni «assoluta impossibilità» e «qualsiasi» avrebbero l'intento di riportare il giudizio esclusivamente nell'ambito biologico, di modo che, in presenza di gravi quadri patologici, non dovrebbero porsi problemi circa la possibilità dell'applicazione a scopi produttivi delle residua efficienza (in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma, in *Assist. Soc.*, 44, 258, 1990).

Per *Agostini*, nel giudizio di inabilità vanno recuperati i concetti di usura lavorativa (va esclusa la possibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa se è usurante) e il concetto di permanenza (non deve trattarsi di uno stato di irreversibilità). Per quanto riguarda la questione della capacità lavorativa generica, la valutazione non può escludere elementi che facciano riferimento ad aspetti personali (età, lavoro esplicito...) dell'interessato. (in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma, in *Assist. Soc.*, 44, 259, 1990).

Per *Fucci*, ogni lavoro da considerare, se non lo si vuole qualificare «proficuo» per evitare inquinamenti concettuali giurisprudenziali relativi all'abrogata legge, deve comunque essere, anche se svolto a tempo parziale e saltuariamente, produttore di reddito, sia pure ridotto. Nella valutazione dell'inabilità l'Autore ritiene necessario confrontare il danno biologico con il mercato del lavoro e cioè con tutte le attività lavorative che lo costituiscono; vanno esclusi tutti i lavori non soggetti ad assicura-

zione obbligatoria ed anche quelli di categorie diverse da quella dell'assicurato. L'«impossibilità» starebbe ad indicare, oltre al rapporto causale con la menomazione psicofisica, anche un rapporto condizionale con la personalità dell'assicurato. (in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma, in *Assist. Soc.* 44, 259, 1990).

Secondo *Corcelli*, il concetto di «confacenza» trae origine e dignità giuridica dall'art. 32 della Costituzione, nel momento in cui «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo». L'usura rappresenterebbe il più importante dei fattori della confacenza applicabile al giudizio d'inabilità; più precisamente, se il soggetto può ancora continuare a svolgere le proprie occupazioni attitudinali, anche se con usura, sarà considerato invalido; ma se un invalido dovesse lavorare in usura non soltanto nelle proprie occupazioni attitudinali ma anche in altre attività regolari, continuative e remunerative, dovrà essere considerato inabile. La stessa considerazione fatta per l'usura deve essere fatta anche per gli altri fattori della confacenza, tra cui la pericolosità, sia per l'invalidità che per l'inabilità. In ordine al concetto di attività lavorativa proficua applicato al giudizio d'inabilità l'Autore ritiene che un lavoro sia proficuo soltanto per chi è in grado di svolgerlo in concreto e pertanto riferisce in questo modo la proficuità alla confacenza. Il giudizio d'inabilità dovrebbe essere, quindi, un giudizio soggettivo, cioè personalizzato all'individuo, riferito non ad un'attività di lavoro specifica e neppure a quelle afferenti alla sfera attitudinale, ma a quella serie di mansioni che sostengono una capacità di lavoro «personalizzata» o quanto meno per grandi categorie (operaia dell'industria, o dell'agricoltura, impiegatizia...) (in «I concetti di confacenza e di attività lavorativa proficua nella valutazione dell'inabilità», in *Assist. Soc.*, 43, 73, 1989, e in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma, in *Assist. Soc.*, 44, 261, 1990).

Secondo *Dell'Erba*, la inabilità prevista dalla legge 222/84 deve essere considerata come impossibilità all'esercizio regolare di una attività lavorativa e cioè di una attività che sia in concreto consentita dalle qualità proprie che connotano le attitudini, in casi particolari l'inabilità dell'individuo. Nell'inabilità il complesso delle infermità dovrebbe, quindi, porsi in contrasto con tutte le attività lavorative incompatibili con le attitudini già raggiunte, con quelle che pur esigono attitudini ridotte dello stesso tipo, subordinate o con esse correlabili ed integrabili. (in «Ma cos'è questa inabilità? La risposta dei medici legali», in *Assist. Soc.*, 44, 251, 1990).

Per *Vicinelli*, il richiamo all'assoluta incapacità a svolgere qualsiasi lavoro (per la pensione di inabilità) fa riferimento ad una impossibilità a svolgere un'attività lavorativa regolare e continuativa da cui trarre (in modo valido, regolare e continuativo) mezzi di sussistenza. La concessione della prestazione deriverebbe da una valutazione delle specifiche condizioni biologiche, rapportata ad una valutazione delle particolari attitudini individuali; un accertamento quindi altamente personalizzato. (in «Lombardia: dall'esperienza le indicazioni di lavoro», in *Assist. Soc.*, 43, 68, 1989 e in «Pareri a confronto sull'art. 2 della legge 222/8», atti del forum organizzato da *L'Assistenza Sociale*, 13-14 giugno 1990, Roma in *Assist. Soc.*, 44, 257, 1990).

Il parere di *Redaelli*, invece, è che l'interpretazione dell'art. 2 della legge in questione non può che essere fondata su un chiaro rigorismo, quale quello voluto dal legislatore. L'autore ritiene però che anche per quanto riguarda l'inabilità, la valutazione dovrà pur sempre far riferimento al singolo individuo con le sue peculiarità. Per *Maurri*, non è possibile considerare l'inabilità solo come un fatto biologico; vi sarebbe sicuramente qualcosa all'esterno che può essere definito fattore ambientale o sociale da considerare. L'Autore ritiene che se si accetta una interpretazione strettamente letterale dell'art. 2 lo stato di inabilità, così come è previsto, sia puramente teorico.

*Bentivegna* sottolinea il fatto che all'art. 2 della legge 222/84 non si ricorre ad alcun concetto di «capacità» (capacità di guadagno, di proficuo lavoro, di lavoro, di lavoro attitudinario, di lavoro generico, misto) ma si fa riferimento ad un termine nuovo in medicina legale, e cioè quello di «impossibilità». Si parla di impossibilità a esercitare una qualsiasi attività lavorativa, in modo assoluto ma non totale, e in riferimento a condizioni che possono variare da individuo ad individuo, da situazione a situazione, da ambiente ad ambiente. Si tratterebbe, secondo l'Autore, di riferire la soggettività delle menomazioni alla impossibilità oggettiva di esercitare una attività lavorativa e di verificare se le menomazioni soggettive individuate possano o meno oggettivamente trasformarsi in franca impossibilità. La valutazione dell'attività lavorativa non potrebbe poi che comprendere tutti gli aspetti socio-economici.

*Marchese* fornisce alcuni spunti critici sul concetto di inabilità al proficuo lavoro ed afferma che, sebbene il riferimento ad una attività lavorativa remunerata non risulti nella espressione letterale usata dal legislatore nel definire il concetto di inabilità, diviene ineluttabile porsi questo riferimento in considerazione del fatto che la tutela assicurativa è diretta al significato economico della capacità di lavoro. Pertanto l'Autore ritiene che si debbano considerare compatibili con il concetto di inabilità, attività marginali e residue che per la loro natura ed entità non sono remunerabili, mentre va esclusa dal concetto di inabilità la permanenza di una qualsiasi residua attività lavorativa valutabile economicamente. La posizione dell'Autore però è ben lontana dal considerare inabile colui che non si può dedicare ad un lavoro idoneo a soddisfare le proprie esigenze di vita; infatti, il riferimento al proficuo lavoro farebbe rientrare l'accertamento dei fattori socio-economici nella valutazione dell'inabilità, in contrasto con la *ratio* della norma che ha appunto determinato l'eliminazione dei coefficienti extra-biologici nella valutazione degli stati invalidanti. Sempre secondo lo stesso Autore, i concetti di declassamento e di lavoro usurante sono di esclusiva pertinenza dell'assegno di invalidità; infatti il riferimento, nell'inabilità, a «qualsiasi» lavoro prescinde da qualunque ipotetica qualificazione dello stesso e pertanto diviene indifferente per il requisito dell'inabilità che il lavoro svolto sia declassato o comporti usura. Se così non fosse si avrebbe una vera commistione delle due fattispecie, previste separatamente dalla legge, e non sarebbe più distinguibile concettualmente un invalido da un inabile se per quest'ultimo fosse ammessa una limitata capacità di lavoro usurante. Introna considera inabile non solo colui la cui validità è ridotta del 100%, o quasi, ma anche colui che ha un tipo

di infermità o difetto fisico o mentale non di disastrosa entità sul piano oggettivo, tuttavia tale da dar luogo ad usura, ad aggravamento clinico, ove questi tentasse di svolgere una sia pur modesta prestazione lavorativa.

Dall'analisi degli interventi della dottrina medico-legale emerge che la posizione dei vari autori è rimasta sostanzialmente aderente a quanto gli stessi avevano già espresso nell'immediatezza dell'uscita della legge n. 222/84.

Particolarmente interessante appare il fatto che negli anni 1989/90 il dibattito sia stato abbastanza acceso sulla questione se il riferimento, nella valutazione dell'inabilità pensionabile, sia la capacità di lavoro generica ovvero la capacità al lavoro proficuo.

Al di là del fatto che la contrapposizione non sembra del tutto corretta (infatti al lavoro generico sembra più corretto contrapporre il lavoro specifico) si segnala che, quasi contestualmente all'epoca del dibattito e cioè nel marzo 1990, vi è stata la prima sentenza della Corte di Cassazione, che ha esplicitamente affermato il riferimento al lavoro proficuo nella valutazione dell'inabilità *ex art. 2* legge 222/84. Pur senza alcun riferimento esplicito a tale sentenza, anche la dottrina medico-legale in quegli anni si è espressa, con orientamento prevalente, a favore dell'ipotesi che sia appunto il lavoro proficuo l'oggetto della valutazione ai fini dell'inabilità pensionabile. Viene però espressa una certa cautela circa la definizione di «proficuità» del lavoro: infatti, come precedentemente riportato, per la maggioranza degli AA l'aggettivo *proficuo* sta ad indicare un significato economico del lavoro, ossia la sua produttività e remuneratività. A parte alcune voci, afferenti per lo più all'ottica di Patronato, vi è una netta prevalenza di opinioni medico-legali che suggerisce prudenza nel far assumere all'aggettivo proficuo il significato di pertinenza di altre norme. Tali norme, con particolare riferimento al sistema previdenziale, sono rappresentate da: art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636 e successive modifiche, che fa riferimento ai figli aventi diritto alla pensione di reversibilità, i quali devono essere riconosciuti inabili al lavoro, art. 12 della legge 15 febbraio 1958 n. 46, ora art. 82 del d.p.r. 29 dicembre 1973 n. 1032 relativo per la pensione dello Stato agli orfani maggiorenni inabili a proficuo lavoro; art. 7 della legge 22 novembre 1962 n. 1646 per quanto riguarda la inabilità a proficuo lavoro degli aventi diritto alla pensione di reversibilità dei dipendenti degli Enti locali, art. 39 del d.p.r. 30 giugno 1957 n. 818 che, ai fini del diritto alla pensione di reversibilità, dispone che «si considerano inabili le persone che, per qualche grave infermità fisica o mentale, si trovano nella assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro».

In tale ambito, costante giurisprudenza aveva finito per ritenere che non è necessario che l'interessato risulti non idoneo a qualsiasi lavoro, ma solo incapace di applicarsi ad un lavoro produttivo con adeguato profitto e cioè adatto a consentirgli, in modo normale e non usurante, di soddisfare le proprie esigenze di vita. Una valutazione in questi termini, oltre che prestarsi ad una disparità di trattamenti per l'ambiguità insita nel concetto di esigenze di vita comprendeva comunque la valutazione dei fattori socio-economici. È proprio per evitare che il significato dell'aggettivo proficuo assuma quelle devianze già riscontrate in altri ambiti che l'orientamento prevalente della dottrina medico-legale nella valutazione dell'inabilità di cui

all'art. 2 della legge 222/84, seppure riconosce il parametro del lavoro proficuo, dà però a tale aggettivo solo un significato in termini di remuneratività.

### ▼ L'inabilità nelle sentenze della Corte di Cassazione

L'analisi delle sentenze evidenzia una evoluzione giurisprudenziale sul concetto di inabilità di cui all'art. 2 della legge 222/84.

Le prime pronunce in materia si caratterizzano per un riferimento costante e letterale alla definizione di legge di *inabilità*, in stretta aderenza con essa e senza ulteriori precisazioni, al di là dei cenni espliciti alla evidente modificazione del parametro di riferimento in tema di invalidità, ovvero la sostituzione della *capacità di guadagno* con la *capacità di lavoro*.

A titolo esemplificativo riportiamo tre remote sentenze:

1) *Sez. lav., sent. 25 agosto 1987, n. 7027, Pres. Valente.*

«La legge 12 giugno 1984 n. 222 (revisione della disciplina della invalidità pensionabile), entrata in vigore il 1° luglio 1984, ha sostituito alla capacità di guadagno del sistema previdente la capacità di lavoro, quale criterio di riferimento per la concessione delle prestazioni previdenziali, ed ha introdotto (in luogo dell'unico evento protetto dalla vecchia disciplina, rappresentato dalla riduzione della capacità di guadagno dell'assicurato, in occupazioni confacenti alle di lui attitudini, a meno di un terzo, cui corrispondeva, con il concorso di altri elementi, il diritto dell'assicurato alla pensione di invalidità) l'evento dell'invalidità, intesa come riduzione permanente a meno di un terzo della capacità di lavoro dell'assicurato (in occupazioni confacenti alle di lui attitudini) a causa di infermità o di eventi fisici o mentali, e l'evento della *inabilità*, intesa come stato di *impossibilità assoluta e permanente a svolgere qualsiasi attività lavorativa*, sempre a causa di infermità e di difetti fisici o mentali, collegando al primo evento il diritto all'assegno ordinario di invalidità (art. 1 della legge) ed al secondo il diritto alla pensione ordinaria di inabilità (art. 2 della legge)».

2) *Sez. lav., sent. 20 ottobre 1987, n. 7748, Pres. Santosuosso.*

«In materia d'invalidità pensionabile, la legge 12 giugno 1984 n. 222 ha sostituito, come criterio di riferimento per la concessione delle prestazioni previdenziali, alla capacità di guadagno del sistema previgente, la capacità di lavoro, ed ha introdotto – in luogo dell'unico evento protetto dalla vecchia disciplina, rappresentato dalla riduzione della capacità di guadagno dell'assicurato a meno di un terzo – l'evento dell'invalidità, intesa come riduzione permanente a meno di un terzo della capacità di lavoro dell'assicurato, a causa di infermità o di difetti fisici o mentali, e l'evento della *inabilità*, intesa come stato di *impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa* (sempre a causa di difetti fisici o mentali), collegando al primo evento il diritto all'assegno ordinario d'invalidità (art. 1) ed al secondo il diritto alla pensione ordinaria d'invalidità (art. 2).

Essendo l'evento biologico dell'invalidità di cui alla nuova normativa (che considera le sole infermità fisiche e mentali ed esclude – art. 15 – la rilevanza dei cosiddetti

fattori socio-economici) più restrittivo di quello analogo della normativa previgente, l'assicurato non ha interesse a vedere valutato alla stregua della nuova normativa un evento biologico già ritenuto giuridicamente irrilevante, ai fini pensionistici, in base alla (più favorevole) normativa previgente».

3) *Sez. lav., sent. 19 novembre 1987, n. 8516, Pres. G. Onnis.*

«In materia d'invalidità pensionabile, la legge 12 giugno 1984 n. 222 ha sostituito, come criterio di riferimento per la concessione delle prestazioni previdenziali, alla capacità di guadagno del sistema previgente, la capacità di lavoro, ed ha introdotto – in luogo dell'unico evento protetto della vecchia disciplina, rappresentato dalla riduzione della capacità di guadagno dell'assicurato a meno di un terzo, cui corrispondeva, con il concorso di altri elementi, il diritto dell'assicurato alla pensione di invalidità – l'evento dell'invalidità, intesa come riduzione permanente a meno di un terzo della capacità di lavoro dell'assicurato, a causa di infermità o di difetti fisici o mentali, e *l'evento dell'inabilità intesa come stato di impossibilità assoluta e permanente a svolgere qualsiasi attività lavorativa* (sempre a causa di infermità o di difetti fisici o mentali), collegando al primo evento il diritto all'assegno ordinario di invalidità (art. 1) ed al secondo il diritto alla pensione ordinaria di inabilità (art. 2). In relazione alle domande di pensione in corso alla data (1° luglio 1984) di entrata in vigore di tale legge, il criterio determinante per l'individuazione della disciplina regolatrice della materia è, alla stregua dell'art. 12 della stessa legge, quello del momento di verifica dell'evento biologico protetto, restando applicabile la normativa previgente quando tale evento si sia verificato (secondo i parametri della stessa previgente normativa) in epoca anteriore al 1° luglio 1984 ed applicandosi la nuova normativa del 1984 solo ove quell'evento sia posteriore alla stessa data».

A partire dalla fine degli anni '80 emerge una certa evoluzione sul tema dell'inabilità di cui all'art. 2 della legge n. 222/84.

Infatti, se le prime pronunce sul concetto d'inabilità in ambito previdenziale sociale riportavano, come detto, la mera dizione di legge, senza ulteriori precisazioni, nel 1988 abbiamo una prima sentenza che indica, seppure in modo non ben definito, il concetto di *usura* e anche quello di *confacenza* come parametri di riferimento nella valutazione dell'inabilità nello spirito del dettato dell'art. 2.

Nel 1990 abbiamo, poi, la prima pronuncia della Corte in cui si afferma esplicitamente che, nella valutazione dell'inabilità, l'attività lavorativa da prendere in considerazione come riferimento deve essere *proficua*, cioè remunerativa.

Nella sentenza del 1988 «Sezione lavoro sent. 4344 del 27-06-1988 Pres. Cassata», che riguarda un meccanico affetto da cardiopatia ischemica, arteriopatia ostruttiva polidistrettuale, con *claudicatio intermittens* agli arti inferiori, ed interessamento anche degli arti superiori e del distretto cerebrale, nella valutazione dell'inabilità da parte della Corte di Cassazione, è possibile percepire, anche se in maniera non molto chiara, un giudizio di tipo «personalizzato», riferito all'età dell'assicurato, all'attività lavorativa prestata ed, in qualche modo, anche al carattere usurante della stessa.

Dato il valore di queste indicazioni, riportiamo, oltre alla massima, anche il testo della sentenza:

■ «Con riguardo alla pensione di inabilità, prevista dalla legge n. 222 del 1984, il requisito della mancanza di compensi per attività di lavoro autonomo o subordinato – i quali, secondo l'espressa prescrizione del quinto comma dell'art. 2 della citata legge, sono incompatibili con la pensione medesima – non implica che l'assicurato debba preventivamente cessare ogni eventuale attività lavorativa prima della concessione della pensione, come può desumersi (con argomento a contrario) dal secondo comma dello stesso art. 5, che subordina la concessione della pensione alla cancellazione dell'interessato dagli elenchi anagrafici degli operai agricoli, dagli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi e dagli albi professionali, alla rinuncia ai trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria e ad ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione, ma non anche alla preventiva cessazione dell'attività lavorativa; invece tale incompatibilità insorge solo per attività lavorative continuate (od intraprese per la prima volta) dopo il provvedimento, amministrativo o giudiziale, di concessione della pensione e quindi in un momento successivo al riconoscimento del diritto dell'assicurato al beneficio pensionistico.

«Con l'unico motivo, a cui è affidato il ricorso, l'INPS – denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222, 115 cod. proc. civ. e 2697 cod. civ., nonché difetto e contraddittorietà di motivazione sul punto decisivo della controversia (art. 360, nn. 3 e 5, cod. proc. civ.) – censura la impugnata sentenza, sostenendo che il Tribunale abbia dichiarato il diritto del Boccatonda alla pensione ordinaria di inabilità a decorrere dal 1° agosto 1984, senza aver accertato la sussistenza dei quesiti prescritti dal 1° e 2° comma dell'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222 (rispettivamente, lo stato di inabilità e la mancanza di cause di incompatibilità). Per la nuova disciplina della invalidità pensionabile dettata dalla legge n. 222 del 1984, il diritto alla pensione ordinaria di inabilità – osserva l'Istituto ricorrente – richiede non già una incapacità del lavoratore ad una normale, continua e proficua occupazione (una incapacità di tale natura, ove raggiunga la soglia prevista dalla suddetta legge, può dare diritto all'assegno ordinario di invalidità, di cui all'art. 1 della legge medesima), bensì una incapacità assoluta e permanente a qualsiasi lavoro autonomo e subordinato come è confermato dal 5° comma del summenzionato art. 2 della legge n. 222/1984, il quale sancisce la incompatibilità della pensione ordinaria di inabilità sia con compensi per attività lavorativa subordinata o autonoma sia con l'ispezione negli elenchi anagrafici degli operai agricoli, negli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi o in albi professionali sia con i trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e con ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione. Ora, nel caso in esame – continua l'Istituto ricorrente – la indagine tecnica medico-legale aveva accertato una situazione che avrebbe potuto indurre il Tribunale a ravvisare gli estremi per affermare il diritto del Boccatonda all'assegno ordinario di invalidità, di cui all'art. 1 della legge 222/1984, ma non già a ritenere sussistente il diritto dello stesso alla pensione ordinaria di inabilità, di cui all'art. 2 della predetta legge. Infatti, il parere del CTU circa la impossibilità del Boccatonda di svolgere attività lavorativa, parere fatto proprio dal Tribunale, era stato formulato con espresso riferimento all'attività di meccanico, ritenuta usurante, che il Boccatonda in concreto

■

espletava anche se non in modo continuativo, mentre, per attribuire il diritto alla pensione ordinaria di inabilità, si richiedeva l'impossibilità dello stesso di svolgere non soltanto qualsiasi prestazione riferibile all'attività lavorativa sua propria ma una qualsiasi attività in assoluto. Il Tribunale, quindi – che, peraltro, aveva recepito acriticamente il parere del CTU – era incorso nella denunciata violazione dell'art. 2 della legge n. 222/1984. E la violazione, conclude l'Istituto ricorrente – riguardava anche il secondo requisito (mancanza di cause di incompatibilità), del quale neppure poteva dirsi accertata la sussistenza; anzi doveva, anch'esso, essere escluso, essendo emersa infatti la prosecuzione, seppure saltuaria, dell'attività lavorativa da parte del Bocatonda, il quale naturalmente percepiva i relativi compensi».

Il ricorso non è fondato.

La disciplina della invalidità pensionabile introdotta con la legge 12 giugno 1984 n. 222, entrata in vigore il 1° luglio 1984, ha profondamente innovato nella materia. La nuova normativa, infatti – e ciò si dice tralasciando altri aspetti di essa – ha anzitutto, sostituito, come criterio di riferimento per la concessione della prestazione previdenziale, alla capacità di guadagno del sistema previgente la capacità di lavoro, ed ha poi introdotto – in luogo dell'unico evento protetto della vecchia disciplina, rappresentato dalla riduzione della capacità di guadagno dell'assicurato, in occupazioni confacenti alle di lui attitudini a meno di un terzo, cui corrispondeva, con il concorso di altri elementi, il sorgere del diritto dell'assicurato stesso alla pensione di invalidità – l'evento dell'invalidità, intesa come riduzione permanente a meno di un terzo della capacità di lavoro dell'assicurato, in occupazioni confacenti alle di lui attitudini, a causa di infermità o di difetti fisici o mentali elemento della inabilità, intesa come stato di impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, sempre a causa di infermità o di difetti fisici o mentali: al primo evento è collegato il sorgere del diritto dell'assicurato all'assegno ordinario di invalidità (art. 1 della legge); al secondo il sorgere del diritto dello stesso alla pensione ordinaria di inabilità (art. 2 della legge). È, pertanto incontestabilmente esatta l'affermazione che con riferimento all'evento biologico protetto che, come nel caso di specie, sia venuto ad esistenza successivamente alla data dell'entrata in vigore della nuova normativa della invalidità pensionabile dettata con la legge 12 giugno 1984, n. 222 (il momento che determina l'applicazione della nuova disciplina rispetto a quella previgente è fissato con riferimento non già alla data del provvedimento, amministrativo giudiziario, che riconosce il diritto, ma all'epoca del verificarsi dell'evento biologico protetto, decorrendo da quel momento le prestazioni – art. 12 della legge –) per il sorgere del diritto alla pensione ordinaria di inabilità, è necessario uno stato di impossibilità assoluta e permanente di svolgere una qualsiasi attività lavorativa a causa di infermità o difetti fisici o mentali (una riduzione, a meno di un terzo della capacità di lavoro, sempre a causa di infermità o difetti fisici o mentali dà diritto soltanto all'assegno ordinario di invalidità). Ma – contrariamente a quanto sostiene l'istituto ricorrente – è proprio una situazione siffatta che nella impugnata sentenza il Tribunale afferma essere stata accertata dal secondo consulente, al cui parere aderisce. Infatti, il Tribunale – premesso che, secondo il quadro clinico accertato dal secondo consulente, alle malattie già riscontrate al 1°

si era aggiunta una arteriopatia ostruttiva dei vasi epiaortici e degli arti inferiori, con fenomeni di *claudicatio intermittens* e di interessamento funzionale degli arti superiori e del distretto celebrale – così testualmente conclude:

«Tale ultima infermità, diagnosticata nell'agosto 1984, è di estrema gravità, per cui il CTU considerata l'età (66 anni) e l'attività prestata (meccanico) ha affermato che da quella data il Boccatonda si trova nella permanente ed assoluta impossibilità di svolgere qualsiasi prestazione lavorativa». È di tutta evidenza che, nell'affermazione del consulente, come sopra riportata dal Tribunale, il riferimento all'attività di meccanico svolta, ritenuta usurante (nelle conclusioni del consulente, cui il Tribunale aderisce, si parla propriamente dell'usura dell'attività svolta), non viene fatto per limitare il giudizio circa la impossibilità permanente ed assoluta di svolgere attività lavorativa, alle prestazioni riguardanti l'attività propria del Boccatonda, ma per rafforzare la conclusione che lo stesso (anche per il logorio cui era stato sottoposto dalla usurante attività svolta) si trovava ormai nella assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi prestazione lavorativa in generale (nelle conclusioni del consulente, cui il Tribunale aderisce, si parla di impossibilità di svolgere «qualsiasi attività lavorativa»): l'uso dell'aggettivo indefinito «qualsiasi» premesso al sostantivo «prestazione» seguito dall'aggettivo qualificativo «lavorativa» depone chiaramente nel senso suddetto.

Del resto, la interpretazione, in tal senso, delle conclusioni del Tribunale (e del suo ausiliare) è pienamente aderente al presupposto medico-legale, su cui le conclusioni stesse sono basate, costituito dal fatto che da ultimo era intervenuta una arteriopatia ostruttiva che aveva compromesso anche le funzioni degli arti superiori e del distretto cerebrale. E quanto alla motivazione della sua adesione alle conclusioni del secondo consulente, il Tribunale osserva – ed il rilievo è sufficiente – che non sussisteva alcun valido motivo per disattenderle. Tutto ciò concerne il requisito della inabilità, di cui al primo comma dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984. Per quanto riguarda il requisito della mancanza di compensi per attività di lavoro autonomo o subordinato, di cui alla prima parte del quinto comma dell'art. 2 della legge succitata, il Collegio, a prescindere da ogni altra considerazione, ritiene che la sua incompatibilità sussista tra la pensione di inabilità ed i compensi ricevuti per attività di lavoro autonomo o subordinato che siano svolte successivamente alla concessione della pensione e che, quindi, la incompatibilità sorga per attività lavorative, retribuite o comunque remunerate, che siano continuate o che si intraprendano per la prima volta dopo il provvedimento, amministrativo o giudiziale, di concessione della pensione, e, perciò, in un momento successivo al detto provvedimento. Inducono il Collegio a pervenire alla suddetta conclusione:

- ▶ anzitutto, la formulazione letterale della prima parte del comma 5 dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984, che così testualmente detta: «La pensione di inabilità è incompatibile con i compensi per attività di lavoro autonomo o subordinato in Italia o all'estero svolte successivamente alla concessione della pensione»;
- ▶ poi, il raffronto tra l'innanzi riportata disposizione della prima parte del comma 5 dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984 e la disposizione pure della prima parte del comma 2 dello stesso articolo, che così testualmente detta: «La concessione della

pensione al soggetto riconosciuto inabile è subordinata alla cancellazione dell'interessato dagli elenchi anagrafici degli operai agricoli, dagli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi e dagli albi professionali, alla rinuncia ai trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e ad ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione»; la disposizione non subordina la concessione della pensione d'inabilità anche alla preventiva cessazione dell'attività lavorativa, autonoma o subordinata, che sia eventualmente svolta dall'assicurato, e ciò conferma la interpretazione data dal Collegio alla normativa: la ipotesi dello svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato, retribuite e comunque remunerate, è regolata dalla prima parte del quinto comma del succitato art. 2 della legge n. 222 del 1984, nel senso che detto svolgimento diviene incompatibile con la pensione d'inabilità a partire dal momento successivo (anche se immediatamente successivo) al provvedimento di concessione della pensione stessa;

- ▶ ed, infine, una considerazione di ordine logico: appare eccessivo ritenere che all'assicurato, il quale abbia chiesto la pensione d'inabilità, possa essere stato imposto l'onere di cessare di svolgere ogni eventuale attività prima ancora della concessione della pensione: un onere in tal senso si potrebbe risolvere, nel caso di mancata concessione della pensione, in un pregiudizio per l'assicurato. Non è, quindi, rilevante che il Bocatonda, come sostiene l'Istituto ricorrente, possa avere, prima della sentenza a lui favorevole e tra l'altro in modo non continuativo, espletato la sua attività di meccanico. Il ricorso deve essere, pertanto, rigettato. Poiché il Bocatonda, risultato vittorioso, non si è costituito, nessun provvedimento va adottato in ordine al regolamento delle spese di questo giudizio di legittimità».

A distanza di due anni la Corte di Cassazione è tornata ad esprimersi sull'argomento con una sentenza che, sul concetto di inabilità, è andata al di là della mera dizione di legge ed ha introdotto, quale parametro di riferimento, non già l'impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro ma l'impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro *proficuo*. Stante la portata innovativa di tale sentenza ne riporteremo oltre alla massima, anche alcuni punti del testo.

*Sez. lav., sent. 5 dicembre 1999, n. 11656, Pres. G. Onnis.*

«L'impossibilità (assoluta e permanente) di svolgere qualsiasi attività lavorativa prevista dall'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222 (Revisione della disciplina dell'inabilità pensionabile) ai fini del riconoscimento della pensione d'inabilità, va intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo, sicché, con riguardo ad una ex operaia, l'inabilità considerata da tale norma non può essere esclusa per la sola circostanza che la lavoratrice sia in grado di attendere nella propria casa ai normali lavori domestici, in quanto tale attività (che può giovare di pause e riposi) non è equiparabile all'attività lavorativa propria del rapporto di lavoro (subordinato) domestico.

Con un unico motivo di ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge 1984 n. 222 nullità per difetto di motivazione della impugnata sentenza rispetto ai motivi di appello, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ., per avere, il tribunale, riconosciuto l'esistenza di uno stato d'inabilità in difetto di

condizioni di legge. Invero, secondo i principi della scienza medica, un'afezione bronchiale cronica ed asmatiforme come nella specie non può essere di particolare gravità se non incide sull'apparato cardiocircolatorio, sicché, una volta accertata mediante esami strumentali (ECG ed RX torace) la normalità dell'apparato medesimo non vi era motivo di ritenere inabile la Crepaldi che è ancora in grado di attendere, in casa propria, ai normali lavori domestici e quindi di svolgere senza danno ed usura un'attività che, seppure non retribuita, è pur sempre un'attività lavorativa sia in senso giuridico che sociale, non essendo concepibile, al di fuori di fatti clamorosi (traumatismi gravi ed improvvisi, neoplasia a rapida evoluzione, «ictus cerebri») il raggiungimento di uno stato di inabilità senza il passaggio intermedio dell'invalidità.

Il concetto di inabilità fa riferimento alla impossibilità di svolgere qualsivoglia attività lavorativa e non alla impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa proficua, tenuto conto che l'assicurata, svolgendo attività di casalinga a tempo pieno, deve essere esclusa dalla categoria degli invalidi civili, essendo tale attività da qualificarsi come «lavorativa sia in senso sociale che in senso giuridico».

La doglianza non appare fondata.

La stessa oscilla fra un concetto di inabilità e il grado di inabilità, cioè fra una inabilità intesa in senso assoluto, impedente qualsiasi attività, e una inabilità a proficuo lavoro e nell'ambito della prima serie di accidenti sanitari confermativi di una sostanziale immobilità del soggetto inabile.

Il ricorrente riconosce che l'assicurata è inabile a proficuo lavoro, ma poiché quest'ultima conserva un'autonomia di movimenti in casa a questa non spetterebbe il diritto alla richiesta pensione.

A questo punto va fatta subito giustizia di tutti i rilievi di carattere sanitario, prospettati in appello e ripetuti in questa sede. Essi si rilevano irrilevanti in quanto proiettati non già a sostegno di una inabilità di lavoro proficuo, bensì di una abilità ad attività lavorativa, che nella specie è poi quella domestica propria.

Ora, per comune acquisizione, per lavoro s'intende l'applicazione di una energia al conseguimento di un fine determinato e, nell'organizzazione sociale, per lavoro s'intende l'attività produttiva dal punto di vista giuridico, economico e sindacale. «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» (art. 1 Cost.). «I lavoratori hanno diritto che siano provveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia» (art. 38 Cost.).

La legge 1984 n. 222 art. 2 provvede all'attuazione di questo precetto costituzionale ed è pertanto giuridicamente errato affermare che la pensione prevista per l'inabilità in questione non riguarda l'inabilità a proficuo lavoro, mentre è proprio il sopravvenuto infortunio sanitario all'assicurata, ex operaia, il fatto giustificativo del mezzo sussidiario (la pensione) per la sua esigenza di vita. Ma la tesi difensiva non regge nemmeno nell'ambito dell'attività lavorativa limitata alle pareti domestiche. Se per lavoro s'intende l'applicazione di una energia diretta al conseguimento di un fine determinato, quello domestico della cameriera è mirato al riassetto e pulizia dell'abitazione per retribuzione e vi è quindi il fine delle energie impiegate; quello della casalinga, per giunta forzata perché ammalata, non è certo mirato ad un risul-

tato se non generico per una civile abitazione, con le pause necessitate e i riposi occorrenti e non vi è quindi «lavoro» in senso proprio, bensì mera «attività» quale possibile compatibilmente con lo stato di salute e si è quindi fuori da qualsiasi «attività lavorativa» anche in senso sociale, oltre che in senso giuridico, già escluso dalla indagine precedente. Il ricorso va pertanto rigettato perché infondato con le conseguenze di legge in ordine alle spese».

Dal testo della sentenza emergono alcuni spunti di discussione. Infatti sembra che la Corte abbia inteso giudicare la sussistenza dello stato d'inabilità basandosi sull'unico parametro di riferimento dell'impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo ed abbia invece soprasseduto su qualsiasi considerazione in merito al grado dell'inabilità. Mentre il ricorrente (l'INPS) affermava «non essendo compatibile, al di fuori di fatti clamorosi, il raggiungimento di uno stato di inabilità senza il passaggio intermedio dell'invalidità» la Corte ha operato una scelta tra il concetto di inabilità, inteso come riferito a proficuo lavoro, ed il grado di inabilità, inteso in senso assoluto ed impediente qualsiasi attività. La stessa Corte, in un altro passo della sentenza, afferma l'attuazione del precetto Costituzionale dettato dall'art. 38 attraverso l'art. 2 della l. 222/84, senza motivare la così asserita irrilevanza dell'art. 1 (assegno d'invalidità) della stessa legge.

Ad eccezione di questo appunto sembra particolarmente interessante lo sforzo della Corte di definire il significato di «attività lavorativa». A questo proposito va rilevato come, nella ricerca della definizione di lavoro, si sia posta attenzione al punto di vista sia giuridico, sia economico che sindacale; questi aspetti sono stati ritenuti particolarmente importanti in riferimento all'organizzazione sociale.

Partendo da questi presupposti la Corte è pervenuta alla definizione di lavoro come applicazione di una energia per il conseguimento di un fine determinato, cioè una attività produttiva, retribuita. Infatti, facendo riferimento al caso in specie, la stessa Corte differenzia il lavoro domestico della cameriera, nel quale le energie impiegate sono finalizzate alla retribuzione, dal lavoro della casalinga (forzato dalla malattia – ex operaia – che può giovare di pause e riposo) che «non è certo mirato ad un risultato se non generico per una civile abitazione». La stessa Corte non si esprime circa l'entità della retribuzione necessaria a qualificare il lavoro come proficuo; viene ribadito che un'attività lavorativa, per essere considerata rilevante e significativa dal punto di vista dell'organizzazione sociale, deve essere produttiva. Un'ultima nota deriva dal fatto che in sentenza si sia fatto cenno che, nel caso in specie, un ex operaia si sia trovata forzosamente, per malattia, a svolgere attività di casalinga. L'aver segnalato tale fatto, tale scelta forzata, potrebbe essere la conseguenza dell'abitudine di valutare l'invalidità pensionabile facendo riferimento alle occupazioni confacenti le attitudini.

La sentenza precedentemente riportata non è stata una pronuncia isolata in quegli anni, riportiamo ad esempio le massime di due altre sentenze, nelle quali si fa esplicito riferimento al lavoro proficuo:

*1) Sez. lav., sent. 29 gennaio 1993, n. 1101, Pres. Buccarelli.*

L'impossibilità (assoluta o permanente) di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista dall'art. 2 legge n. 222 del 1984 (in tema di revisione della disciplina della in-

validità pensionabile) ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità, va intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo; con la conseguenza che non può essere esclusa per la sola circostanza che il lavoratore assicurato sia in grado di attendere nella propria casa di abitazione ai normali lavori domestici, in quanto tale attività (che può giovare di pause e di riposi) non è equiparabile all'attività lavorativa propria del rapporto di lavoro subordinato domestico.

*2) Sez. lav., sent. 26 febbraio 1993, n. 2397, Pres. Buccarelli.*

L'impossibilità (assoluta e permanente) di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista dall'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222 ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità, deve essere intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo, idoneo ad assicurare – in relazione al parametro di cui all'art. 36 Cost. – una remunerazione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa. «Nel riaffrontare la questione interpretativa dell'art. 2 legge 222/1984 questa Corte si conforma all'indirizzo espresso nella decisione n. 11656/90 ritenendo che essa sia più aderente ad una lettura della norma in armonia con i principi che ispirano lo stesso sistema previdenziale. Questo è finalizzato a garantire una prestazione di supplenza nei confronti dei soggetti che per motivi medico biologici perdono la autosufficienza: il cui parametro deve, tuttavia, restare una esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). Con la conseguenza che se l'attività lavorativa non sia in grado di assicurare tale risultato – perché non remunerativa – non conseguendo in tal modo il fine fondamentale che la stessa Carta Costituzionale prevede, il sistema previdenziale deve assolvere il suo ruolo suppletivo. Per tale ragione esso non può restare escluso solo perché sussiste una qualsiasi capacità lavorativa non in grado, però, di assicurare il livello di dignità umana che la nostra Costituzione individua come soglia minima. Deve di conseguenza individuarsi nel «lavoro proficuo» il fattore ostativo alla pensione di inabilità, non avendo rilevanza a tale scopo la possibilità di una qualsiasi attività lavorativa che non assicuri, tuttavia, accettabili livelli esistenziali».

Appare opportuno segnalare come in quest'ultima sentenza venga precisato il concetto di lavoro proficuo, idoneo cioè ad assicurare una remunerazione sufficiente a garantire una esistenza libera e dignitosa.

*3) Sez. lav., sent. 9 novembre 1994, n. 9326.*

«L'impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista dall'art. 2 della l. 12 giugno 1984 n. 222 ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità, deve essere intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo, idoneo ad assicurare – in relazione al parametro di cui all'art. 36 Cost. – una remunerazione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa».

Questi concetti sono stati ripresi più recentemente dalla sentenza n. 1026 del 25 gennaio 2001: «il tenore letterale dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984 non legittima un'interpretazione che ammetta alla pensione di inabilità solo i soggetti impossibilitati ad espletare qualsiasi attività lavorativa, anche non proficua, dato che, alla luce dei precetti contenuti negli art. 1 e 38 Cost. deve ritenersi che il lavoro che non consente il conseguimento della prestazione previdenziale è quello che, espletato in attività confacenti alle attitudini dell'assicurato e non dequalificanti, abbia il

requisito della remuneratività e sia quindi idoneo ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)».

Oltre alle sentenze precedentemente riportate nelle quali viene fatto esplicito riferimento al lavoro proficuo, vi sono, nello stesso periodo in esame, alcune pronunce della Corte di Cassazione in cui si afferma che il parametro di riferimento, nella valutazione dell'inabilità ai sensi dell'art. 2 della l.222/84, è la permanente ed assoluta impossibilità di svolgere non già una qualunque attività ma bensì una qualsiasi attività lavorativa. In particolare, nella suddetta valutazione, viene esclusa la rilevanza della possibilità del soggetto di prendersi cura della propria persona e della propria casa. Pur non esprimendosi in termini di proficuità la Corte afferma che l'attività di casalinga svolta nella propria abitazione non è del tutto equiparabile, ai fini previdenziali, all'attività lavorativa propria del lavoro domestico subordinato.

Riportiamo di seguito tre estratti di sentenze che depongono in tale senso:

*1) Sez. lav., sent. 14 marzo 1992, n. 3169, Pres. G. Menichino.*

«L'inabilità richiesta ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità ai sensi dell'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222 (Revisione della disciplina dell'inabilità pensionabile), pur essendo radicata esclusivamente su fattori biologici, postula la permanente ed assoluta impossibilità – a causa d'infermità o difetto fisico o mentale – di svolgere non già una qualunque attività ma una «qualsiasi attività lavorativa», e, pertanto non può essere esclusa per la sola circostanza che l'infermità riscontrata consente tuttavia al soggetto di prendersi cura della propria persona e della propria casa».

*2) Cass. civ., Sez. lav., sent. 29 gennaio 1993, n. 1101, Pres. Buccarelli.*

«L'impossibilità (assoluta e permanente) di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista dall'art. 2 legge n. 222 del 1984 (in tema di revisione della disciplina della invalidità pensionabile) ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità, va intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo; con la conseguenza che non può essere esclusa per la sola circostanza che il lavoratore assicurato sia in grado di attendere nella propria casa di abitazione ai normali lavori domestici, in quanto tale attività (che può giovare di pause e di riposi) non è equiparabile all'attività lavorativa propria del rapporto di lavoro subordinato domestico».

*3) Sez. lav., sent. 3 febbraio 1993, n. 133, Pres. de Rosa.*

«L'inabilità richiesta ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità ai sensi dell'art. 2 della legge 222 del 1984 postula la permanente ed assoluta impossibilità di svolgere non già una qualunque attività, ma un'attività lavorativa, e pertanto non può essere esclusa per la sola circostanza che l'infermità riscontrata consenta tuttavia al soggetto di prendersi cura della propria persona e della propria casa, in quanto l'attività di casalinga svolta nella propria abitazione non è del tutto equiparabile, ai fini previdenziali, all'attività lavorativa propria del lavoro domestico subordinato».

Particolarmente interessante risulta, poi, essere la massima della seguente sentenza:

*Sez. lav., sent. 25 marzo 1992, n. 3700, Pres. Scala.*

«Con riguardo a soggetto affetto da paraplegia degli arti inferiori, con riduzione

al minimo della capacità di autonoma deambulazione, l'accertamento della sussistenza o meno della possibilità che il medesimo svolga un'attività lavorativa a domicilio – ai fini, rispettivamente, del riconoscimento dell'assegno ordinario d'invalidità o della pensione di inabilità previsti dagli artt. 1 e 2 della legge n. 222 del 1984 – deve essere compiuto tenendo conto che la possibilità di svolgere detta attività, la quale non è di carattere meramente sedentario, in tanto sussiste in quanto il soggetto sia in grado di compiere in modo autonomo ed autosufficiente anche le attività complementari ed accessorie alla prestazione lavorativa vera e propria, non essendo sufficiente che questa, per sé sola, possa essere svolta (nonostante l'infermità) a domicilio».

Nel caso in specie risulta che, ai fini sia, rispettivamente, del riconoscimento dell'assegno ordinario di invalidità che della pensione d'inabilità, si è fatto riferimento ad una specifica attività lavorativa svolta a domicilio. Mentre l'applicazione di tale criterio risulta corretta nella valutazione dell'invalidità, nella quale è previsto il giudizio parametrato con lo specifico riferimento alle occupazioni confacenti le attitudini, non appare fondata l'applicazione dello stesso criterio nell'ambito, invece, della valutazione dell'inabilità, nella quale il riferimento risulta essere «qualsiasi attività lavorativa». Per quanto attiene all'attività lavorativa, la Corte ha affermato la rilevanza delle attività complementari ed accessorie alla prestazione lavorativa vera e propria. Sostanzialmente appare ragionevole ritenere che se sussiste la possibilità di un'attività lavorativa sulla base della possibilità o meno di compiere in modo autonomo ed autosufficiente anche le attività complementari ed accessorie (che richiedono, ad esempio, una capacità di autonoma deambulazione), anche queste ultime attività rientrano nella valutazione dello stato di invalidità/inabilità, oltre alla prestazione lavorativa vera e propria.

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 17 marzo 1994, n. 255, Pres. Donnarumma.*

«L'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222, che attribuisce il diritto alla pensione d'inabilità a chi versi in stato d'impossibilità assoluta di svolgere qualsiasi attività lavorativa, richiede che l'istante sia incapace di svolgere non solo il lavoro proprio ma anche qualsiasi altro lavoro. Detta inabilità deve essere tuttavia valutata con criterio concreto, ossia avendo riguardo al grado d'istruzione ed alle attitudini fisiche e psicologiche generali del soggetto, onde applica non esattamente la norma il giudice che, accertata una grave infermità, neghi il diritto senza indicare, eventualmente sulla base di consulenza tecnica, il possibile impiego delle asserite residue energie lavorative».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 2 novembre 1994, n. 8981, Pres. Mollica.*

«L'impossibilità (assoluta e permanente) di svolgere qualsiasi attività lavorativa, prevista ai fini del riconoscimento della pensione d'inabilità dall'art. 2 della legge n. 222 del 1984 (in tema di revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile), va intesa come impossibilità di svolgere qualsiasi lavoro proficuo; ossia come impossibilità di svolgere qualsiasi attività che sia effettivamente «lavorativa» (non, quindi, «amatoriale») e, per ciò stesso, capace di concretare vantaggi e risultati economici apprezzabili (sia per il prestatore che per il beneficiario) con sacrifici e usura fisiologici e non abnormi, in quanto altrimenti la prestazione sarebbe, oltre che priva del carattere della proficuità, addirittura anomala ed eccezionale».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 11 novembre 1994, n. 9487.*

«L'inabilità, inoltre, presuppone l'impossibilità di svolgere non qualsiasi attività lavorativa, ma solo quelle che il soggetto può svolgere in relazione alla propria qualificazione professionale, o che potrebbe svolgere a seguito di un apposito corso di riqualificazione».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 25 gennaio 2001, n. 1026, Pres. Annunziata.*

«Il tenore letterale dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984 non legittima un'interpretazione che ammetta alla pensione di inabilità solo i soggetti impossibilitati ad espletare qualsiasi attività lavorativa, anche non proficua, dato che, alla luce dei precetti contenuti negli artt. 1 e 38 Cost., deve ritenersi che il lavoro che non consente il conseguimento della prestazione previdenziale è quello che, espletato in attività confacenti alle attitudini dell'assicurato e non dequalificanti, abbia il requisito della remuneratività, e sia quindi idoneo ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). (Nella specie la S.C. ha annullato con rinvio la sentenza impugnata, che aveva escluso il diritto alla pensione di inabilità di soggetto – già espletante attività di carpentiere – che era affetto da neoplasia con prognosi infausta e aveva subito un intervento di cistectomia totale con deviazione urinaria cutanea; il giudice di merito aveva disatteso il parere del consulente tecnico, che aveva formulato un giudizio di invalidità al cento per cento, dando rilevanza alle buone condizioni generali e alla possibilità di svolgimento di attività non gravose, come quelle di custodia o di portineria<sup>11</sup>)».

Sul tema della confacenza vedi anche:

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 4 agosto 1994, n. 7222, Pres. Merletta.*

«Il requisito della inabilità richiesto ai fini del riconoscimento della pensione ai sensi dell'art. 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222 postula la permanente ed assoluta impossibilità di svolgere una «qualsiasi» attività lavorativa, intesa, questa, però, con riferimento a qualsiasi attività idonea ad assicurare al soggetto, in relazione al parametro di cui all'art. 36 Cost., una remunerazione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa. Pertanto, l'inabilità – mentre può sussistere nonostante la capacità dell'assicurato di attendere nella propria casa di abitazione ai normali lavori domestici (non essendo tale attività comparabile a quella analoga svolta nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato) – è invece da escludere nel caso di un operaio in possesso di una residua capacità lavorativa, pur se esplicabile in attività di tipo sedentario, qualora queste residue attività lavorative – non comportanti la necessità dell'impiego di rilevanti energie motorie e di particolari sforzi fisici e non richiedenti un bagaglio di esperienze o di conoscenze che solo persone con specifi-

<sup>11</sup> «Il tenore letterale dell'art. 2 della legge 12 giugno 1984 n. 222 non legittima una interpretazione che ammetta alla pensione di inabilità solo i soggetti impossibilitati ad espletare qualsiasi attività lavorativa, anche non proficua, dato che alla luce dei precetti contenuti negli artt. 1 e 38 Cost., deve ritenersi che il lavoro che non consente il conseguimento della prestazione previdenziale è quello che, espletando attività confacenti alle attitudini dell'assicurato e non dequalificanti, abbia il requisito della remuneratività e sia quindi idoneo ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa».

che attitudini possono avere – siano tali da rispettare la dignità del soggetto (in relazione all'art. 36 Cost.) e la residua efficienza fisica del medesimo».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 15 giugno 1994, n. 5794, Pres. Pontrandolfi.*

«Non esclude la sussistenza del requisito dell'impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, previsto dall'art. 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222 ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità – requisito che deve essere valutato non già in astratto, bensì con riferimento alle concrete possibilità lavorative dell'assicurato, tenendo conto delle sue attitudini in senso lato, ivi compresa la sua capacità di adattamento a mansioni diverse da quelle sempre espletate ed a lui congeniali e tenendo conto altresì del permanere, o meno, della sua capacità di compiere in modo autonomo e autosufficiente anche le attività complementari ed accessorie alla prestazione lavorativa vera e propria – la capacità di svolgere attività lavorative che però, in relazione alle condizioni psico-fisiche del soggetto, siano da considerarsi usuranti in quanto determinano un logoramento delle residue energie lavorative in misura superiore al normale».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 24 marzo 1995, n. 3456.*

«Il concetto normativo dell'impossibilità assoluta e permanente a svolgere qualsiasi attività lavorativa non può prescindere da una doverosa valutazione delle concrete condizioni di vita e delle attitudini lavorative dell'assicurato scaturenti dal suo effettivo stato psico-fisico, perché un riferimento meramente astratto alla possibilità di svolgere un qualsiasi lavoro porterebbe a negare il riconoscimento della pensione ordinaria di inabilità anche a coloro che, pur totalmente invalidi alla stregua delle regole della medicina legale, potrebbero – in particolari e fortunate condizioni del mercato occupazionale – svolgere una qualche attività lavorativa. Per di più non può negarsi che una interpretazione del dato normativo diretto a tralasciare qualsiasi considerazione delle attitudini del soggetto assicurato e delle sue specifiche condizioni di vita condurrebbe inoltre a delle conseguenze difficilmente giustificabili, perché significherebbe una penalizzazione nel mondo del lavoro e nel rinvenimento dei mezzi economici di sopravvivenza – dei più deboli e di quanti si trovano in situazioni che rendono del tutto teorica la loro collocazione occupazionale a tutto vantaggio di quegli assicurati che, pur in presenza delle stesse menomazioni fisiche, conservino, proprio per le loro condizioni di vita e per le loro attitudini, la possibilità di impiegare in qualche misura le loro pur ridottissime capacità lavorative».

In altre sentenze la Cassazione ha poi escluso che possano rientrare nel novero dei lavori «proficui» quelle attività lavorative che determinano usura intesa come ulteriore compromissione delle residue energie psicofisiche.

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 3 dicembre 1998, n. 12261.*

«Vero è che, almeno in tre ipotesi, l'esercizio concreto di attività lavorativa può costituire, di per sé, prova che il soggetto non sia assolutamente inabile a qualsiasi lavoro, inteso peraltro come quello idoneo ad assicurare, in relazione al parametro di cui all'art. 36 della Costituzione, una remunerazione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa, restando quindi escluso che nel concetto possa farsi rientrare ogni altra attività che il soggetto sia costretto ad esercitare con sacrifici e usura

abnormi e non fisiologici e per ottenere il conseguimento di corrispettivi minimi che consentano appena di poter sopravvivere».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 16 febbraio 1999, n. 1309.*

«Prova che il soggetto non sia assolutamente inabile a qualsiasi lavoro, inteso peraltro come quello idoneo ad assicurare, in relazione al parametro di cui all'articolo 36 della Costituzione, una remunerazione sufficiente a garantire una esistenza libera e dignitosa, restando quindi escluso che nel concetto possa farsi rientrare ogni altra attività che il soggetto sia costretto a esercitare con sacrifici e usura abnormi e non fisiologici e per ottenere il conseguimento di corrispettivi minimi che consentano appena di poter sopravvivere».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 24 marzo 2001, n. 4293.*

«Nel caso in cui si debba valutare, in relazione alla disciplina sulla pensione di inabilità e sull'assegno di invalidità, l'eventuale incidenza invalidante di una malattia tumorale, è necessario, in considerazione anche dell'evoluzione verificatasi nella diagnosi e cura di tali malattie, un'adeguata considerazione di tutti gli elementi che possono avere direttamente o indirettamente concreto rilievo rispetto ai requisiti delle prestazioni richieste, quali il prevedibile andamento della malattia, la probabilità di guarigione o di esito infausto, i riflessi psicologici, la natura delle cure necessarie, l'incidenza sull'efficienza dell'oggetto della situazione in atto e in evoluzione, nonché delle cure, e, viceversa, l'eventuale incidenza negativa dell'attività lavorativa sull'andamento della malattia e sulla possibilità di sottoporsi alle cure necessarie».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 27 febbraio 2004, n. 4046, Pres. Mileo.*

«Sussiste il diritto alla pensione di inabilità, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984, qualora l'assicurato si trovi, a cagione della sua invalidità, nella impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa confacente alle sue attitudini che sia non usurante, non dequalificante, e remunerativa; la sussistenza o meno di tale situazione di impossibilità va valutata in concreto, avendo riguardo al possibile impiego delle energie lavorative residue in relazione al tipo di infermità e alle generali attitudini del soggetto. Il requisito dell'impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa è rilevabile anche nell'ipotesi in cui l'interessato sia in grado di espletare attività lavorative che, tuttavia, in relazione alle sue condizioni psico-fisiche, siano da considerarsi «**usuranti**». Il giudice del merito, per accertare la sussistenza del diritto in questione, deve esplicitare una specifica indagine al fine di stabilire se sia rimasta o no nell'assicurato la possibilità di continuare a svolgere, in modo continuativo e senza usura per le residue energie lavorative, la propria attività o altra affine conforme alle sue attitudini, tenendo conto dei vari elementi soggettivi e oggettivi che possono avere concreta incidenza a riguardo».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 15 giugno 1994, n. 579, Pres. Pontrandolfi.*

«Non esclude la sussistenza del requisito dell'impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, previsto dall'art. 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222 ai fini del riconoscimento della pensione di inabilità – requisito che deve essere valutato non già in astratto, bensì con riferimento alle concrete possibilità la-

vorative dell'assicurato, tenendo conto delle sue attitudini in senso lato, ivi compresa la sua capacità di adattamento a mansioni diverse da quelle sempre espletate ed a lui congeniali e tenendo conto altresì del permanere, o meno, della sua capacità di compiere in modo autonomo e autosufficiente anche le attività complementari ed accessorie alla prestazione lavorativa vera e propria – la capacità di svolgere attività lavorative che però, in relazione alle condizioni psico-fisiche del soggetto, siano da considerarsi usuranti in quanto determinano un logoramento delle residue energie lavorative in misura superiore al normale».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 30 maggio 2000, n. 7212, Pres. Genghini.*

«Ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione di inabilità, l'impossibilità assoluta di svolgere qualsiasi attività lavorativa (art. 2 della legge n. 222 del 1984) deve essere valutata secondo un criterio concreto, ossia avendo riguardo al possibile impiego delle eventuali energie lavorative residue in relazione al tipo di infermità e alle generali attitudini del soggetto, in modo da verificare, anche nel caso del mancato raggiungimento di una riduzione del cento per cento della astratta capacità di lavoro, la permanenza di una capacità dello stesso di svolgere attività idonee nel quadro dell'art. 36 Cost. e tali da procurare una fonte di guadagno non simbolico».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 30 maggio 2000, n. 7215.*

«Ai fini del giudizio sullo stato di validità fisica del soggetto, rilevante agli effetti di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, le patologie plurime devono essere concretamente valutate dal giudice del merito nella loro incidenza complessiva, eventualmente sinergica, onde poter apprezzare nella sua effettività la possibilità di una residua attività lavorativa, fermo restando che un positivo giudizio sulla sussistenza di tale possibilità può giustificarsi, ricorrendo gravi infermità, solo con le indicazioni del modo in cui possano, in concreto, trovare reimpiego le asserite residue capacità lavorative, in attività idonee a garantire una remunerazione conforme al parametro *ex art. 36 Cost.*, e in condizioni non usuranti, e che l'approfondimento richiesto dal giudice è tanto maggiore quanto è più ridotto il distacco tra invalidità accertata e quella minima richiesta».

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 25 gennaio 2001, n. 1026, Pres. Annunziata.*

«Il tenore letterale dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984 non legittima un'interpretazione che ammetta alla pensione di inabilità solo i soggetti impossibilitati ad espletare qualsiasi attività lavorativa, anche non proficua, dato che, alla luce dei precetti contenuti negli artt. 1 e 38 Cost., deve ritenersi che il lavoro che non consente il conseguimento della prestazione previdenziale è quello che, espletato in attività confacenti alle attitudini dell'assicurato e non dequalificanti, abbia il requisito della remuneratività, e sia quindi idoneo ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)». (Nella specie la S.C. ha annullato con rinvio la sentenza impugnata, che aveva escluso il diritto alla pensione di inabilità di un soggetto – già espletante attività di carpentiere – che era affetto da neoplasia con prognosi infausta e aveva subito un intervento di cistectomia totale con deviazione urinaria cutanea; il giudice di merito aveva disatteso il parere del consulente tecnico, che aveva formulato un giudizio di invalidità al cento per cento, dando rilevanza alle buone

condizioni generali e alla possibilità di svolgimento di attività non gravose, come quelle di custodia o di portineria).

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 27 febbraio 2004, n. 4046.*

«Sussiste il diritto alla pensione di inabilità, ai sensi dell'art. 2 della legge 222 del 1984, qualora l'assicurato si trovi, a cagione della sua invalidità, nella impossibilità assoluta e permanente di svolgere qualsiasi attività lavorativa confacente alle sue attitudini che sia non usurante, non dequalificante e remunerativa; la sussistenza o meno di tale situazione di impossibilità va valutata in concreto, avendo riguardo al possibile impiego delle energie lavorative residue in relazione al tipo di infermità e alle generali attitudini del soggetto».

La disamina della giurisprudenza di Cassazione civile ci permette di giungere ad una conclusione secondo la quale la Corte ha adottato un orientamento interpretativo della norma per cui il concetto di inabilità pensionabile corrisponde al concetto di «inabilità a proficuo lavoro».

### ▼ La reversibilità ai superstiti in quanto figlio inabile

Ai sensi dell'art. 13, r.d.l. n. 636 del 14 aprile 1939, nel caso di morte del pensionato o dell'assicurato, sempre che per quest'ultimo sussistano, al momento della morte, le condizioni di assicurazione e contribuzione di cui all'art. 9, n. 2, lettere a) e b) della legge citata (condizioni che conferiscono all'assicurato il diritto alla pensione nei casi in cui siano trascorsi almeno cinque anni dalla data iniziale dell'assicurazione e risultino versati o accreditati specifici contributi), spetta una pensione al coniuge e ai figli superstiti che, al momento della morte del pensionato o dell'assicurato, non abbiano superato l'età di 18 anni e ai figli di qualunque età riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento del decesso di questi<sup>12</sup>.

Un caso a parte è dato dalle richieste di *pensione di reversibilità ai figli maggiorenni inabili*. Esse vengono molto spesso inoltrate dai figli del dante causa al momento del decesso del genitore superstite e perciò a distanza di molti anni dalla data del decesso del dante causa, che rappresenta il riferimento cronologico fondamentale imposto dalla legge. Il requisito sanitario previsto infatti è la totale inabilità per infermità fisica o psichica del figlio (se maggiorenne) *alla data del decesso del titolare della prestazione pensionistica*. Avviene perciò spesso che sia molto difficile documentare *a posteriori* la presenza di infermità gravi (molto frequentemente di natura psichica) in corrispondenza del periodo richiesto, a volte molto remoto nel tempo. Questo accade soprattutto in quei paesi nei quali l'accesso a cure mediche assidue e approfondite non è o non era agevole per gran parte della popolazione.

<sup>12</sup> La sentenza della Corte Costituzionale n. 180 del 20/5/1999 ha incluso fra i destinatari anche i nipoti minori a carico dei nonni anche in assenza di formale provvedimento di affidamento da parte degli organi competenti.

Questa particolare situazione fa sì che spesso si debba valutare soggetti in età non più lavorativa quali sono appunto gli anziani che richiedono la pensione ai superstiti con il che si viene a creare una evidente criticità in quanto la norma richiede l'accertamento dell'inabilità al lavoro da effettuare su un soggetto che per condizioni fisiologiche ha «perso» la capacità lavorativa, tanto che nell'ambito dell'inabilità civile il riferimento è quello delle «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della età».

Tale pensione è stabilita nelle seguenti aliquote della pensione di invalidità già liquidata: il 60% al coniuge; il 20% a ciascun figlio se ha diritto a pensione anche il coniuge, oppure il 40% se hanno diritto a pensione soltanto i figli. Per i figli superstiti che risultino a carico del genitore al momento del decesso e non prestino lavoro retribuito, il limite di età succitato è elevato a 21 anni qualora frequentino una scuola media professionale e per tutta la durata del corso legale, ma non oltre il 26° anno di età, qualora frequentino l'università.

L'articolo in esame prevede altresì che il figlio riconosciuto inabile al lavoro, nel periodo compreso tra la data della morte dell'assicurato o del pensionato e il compimento del 18° anno di età, conservi il diritto alla pensione di reversibilità anche dopo il compimento della predetta età.

Vedi a tal proposito:

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 24 maggio 1988, n. 3599, Pres. Menichino.*

«In tema di pensione ai superstiti, invece, a norma dell'art. 22 della legge n. 903 del 1965, il requisito della inabilità, prescritto ai fini della sussistenza del diritto alla pensione di reversibilità o indiretta a favore del figlio ultradiciottenne vivente a carico del genitore, pensionato o assicurato, al momento del decesso di quest'ultimo, deve esistere con riferimento a tale momento ai fini della integrazione della fattispecie costitutiva del diritto in questione, nel senso che lo stato di inabilità è irrilevante, dal punto di vista sostanziale (nel giudizio eventualmente in corso o in altro successivo), ove insorga posteriormente a tale momento (*salvo il caso, non ricorrente nella specie, in cui lo stato di inabilità, riguardando un figlio minore degli anni 18 alla data del decesso del genitore, non sopravvenga nel periodo compreso tra tale data e il compimento del 18° anno di età: art. 22, comma 8°, della legge n. 903 del 1965*)».

Secondo l'orientamento espresso nella sentenza in epigrafe, il presupposto dell'inabilità al lavoro rappresenta, stante la suesposta normativa, un elemento costitutivo dell'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, la cui sussistenza, pertanto, deve essere accertata anche d'ufficio dal giudice, a nulla rilevando che l'Istituto previdenziale non ne abbia tempestivamente eccepito la carenza.

La definizione di inabilità prevista dall'articolo 2 della legge 222 è stata estesa ad ogni tipo di inabilità tutelata dall'INPS con l'esclusione delle norme sull'assegno per il nucleo familiare (legge 153/1988), ove per inabilità si intende «assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro a causa di infermità o difetto fisico o mentale» mentre per i minori si valuta se essi «abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età a causa di infermità o difetto fisico o mentale».

L'INPS è intervenuto con circolare n. 137 del 10 luglio 2001 a chiarire il rapporto fra pensione di reversibilità e attività presso i laboratori protetti: «L'articolo 22, 1° comma, della legge 21 luglio 1965, n. 903 dispone, tra l'altro, che nel caso di morte del pensionato o dell'assicurato, sempre che per quest'ultimo sussistano, al momento della morte, le condizioni di assicurazione e di contribuzione ivi previste, spetta una pensione ai figli di qualunque età riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento della morte».

L'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381 prevede per le persone svantaggiate la possibilità di prestare attività lavorativa retribuita presso i cosiddetti, appunto, *laboratori protetti*, cioè le cooperative sociali che svolgono attività finalizzate all'inserimento lavorativo delle predette persone. Il citato articolo 4 considera persone svantaggiate gli invalidi, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione. L'attività svolta ai sensi dell'articolo 4 citato deve essere intesa come attività con funzione occupazionale/terapeutica ai fini della socializzazione degli interessati e dello sgravio della famiglia dagli obblighi di sorveglianza. Pertanto in siffatte situazioni l'attività così svolta non costituisce causa ostativa al riconoscimento o all'erogazione della pensione ai superstiti, considerato che la predetta attività ha funzioni essenzialmente terapeutiche».

Peraltro, la giurisprudenza di legittimità è solita precisare che l'indagine in merito alle possibilità di impiego deve essere compiuta «non con riguardo al tempo della presentazione della domanda amministrativa o a data eventualmente successiva – come nel caso di pensione di invalidità – ma con riguardo alla data della morte del pensionato» (Cass. 24 gennaio 1997, n. 721; Cass. 28 ottobre 1992, n. 11705).

L'INPS con messaggio n. 28826 del 23 aprile 1993 ribadisce che è «specifico compito dell'Istituto accertare lo stato di inabilità, nella definizione data dall'art. 8 della legge n. 222/1984 proprio ai fini del diritto alle prestazioni di cui agli articoli 21 e 22 della legge n. 903/1965, mediante visita medico-legale nei confronti dei richiedenti le prestazioni stesse».

In tema di pensione di reversibilità corrisposta al figlio convivente e invalido del titolare di pensione diretta deceduto, l'eventuale svolgimento di attività lavorativa remunerata, sia autonoma che subordinata, determina la sospensione della erogazione della pensione, ma non anche il venir meno del diritto al trattamento di reversibilità, la cui cessazione invece si verifica soltanto qualora sia venuto meno lo stato di invalidità. Ai sensi dell'art. 39 del d.p.r. n. 818 del 1957, infatti, «si considerano inabili le persone che, per grave infermità fisica o mentale, si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro». Ne consegue che il limite residuo di possibilità di lavorare e guadagnare previsto da detta norma è più ampio di quello previsto dall'art. 10 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636 per la concessione della pensione di invalidità, dovendosi considerare le effettive capacità e possibilità d'impiego di tutte quelle comuni occupazioni, anche estranee alle attitudini del soggetto, che – svolte in forma subordinata ed autonoma – siano sufficienti a garantire almeno il soddisfacimento delle primarie ed elementari esi-

genze di vita (Cass. 23 luglio 2002, n. 10762; negli stessi termini della pronuncia in commento Cass. 24 gennaio 1997, n. 721, in *Giust. civ. mass.*, 1997, 120; Cass. 28 ottobre 1992, n. 11705, in *Inf. prev.*, 1993, 1, 80; Cass. 28 maggio 1986, n. 3616; Cass. 13 aprile 1984, n. 2391). Peraltro, la giurisprudenza di legittimità è solita precisare che l'indagine in merito alle possibilità di impiego deve essere compiuta «non con riguardo al tempo della presentazione della domanda amministrativa o a data eventualmente successiva – come nel caso di pensione di invalidità – ma con riguardo alla data della morte del pensionato» (Cass. 24 gennaio 1997, n. 721, cit.; Cass. 28 ottobre 1992, n. 11705, cit.). Da ciò si argomenta, nella pronuncia riportata in massima, per l'inapplicabilità del successivo e più rigoroso criterio introdotto dall'art. 8 della legge 12 giugno 1984 n. 222, secondo il quale «si considerano inabili le persone che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa».

La vivenza a carico prescinde dalla convivenza e la dipendenza economica, intesa come la situazione di fatto che si realizza quando un soggetto provvede in maniera continuativa al sostentamento di altri, diviene l'unico elemento di cui tener conto per individuare concretamente l'esistenza del nucleo familiare<sup>13</sup>.

Secondo la giurisprudenza il presupposto della vivenza a carico non implica la convivenza materiale e ricorre quando il titolare di una posizione assicurativa provvede o provvedeva nel caso di prestazione a favore dei superstiti in via continuativa, anche se non esclusiva, al mantenimento di uno dei soggetti.

Possiamo concludere che il concetto di vivenza a carico viene dalla giurisprudenza sganciato da quello di convivenza ed ancor più da quello di coabitazione<sup>14</sup>.

### ▼ La reversibilità a figlio inabile nella giurisprudenza

1) *Cass. civ., Sez. lav., sent. 10 febbraio 1998, n. 1367.*

«In caso di morte del titolare di pensione di invalidità, la pensione di reversibilità spetta al coniuge e ai figli minorenni, mentre ai figli superstiti maggiorenni spetta soltanto se essi siano riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento del decesso di quest'ultimo; l'inabilità al lavoro rappresenta pertanto un presupposto del diritto alla pensione di reversibilità del figlio maggiorenne e, quindi, un elemento costitutivo dell'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, con la con-

<sup>13</sup> Circolare INPS n. 198 del 29 novembre 2000: «Ai fini della sussistenza del requisito della vivenza a carico devono ricorrere in concreto due distinte circostanze: a) uno stato di bisogno del superstite determinato dalla sua condizione di non autosufficienza economica con riferimento alle esigenze medie dello stesso, alle sue fonti di reddito, ai proventi che derivano dall'eventuale concorso al mantenimento da parte di altri familiari; b) il mantenimento del medesimo da parte del dante causa, quale può desumersi dall'effettivo comportamento di quest'ultimo nei confronti dell'avente diritto».

<sup>14</sup> Vedi, fra altri, Cass. n. 1090 del 19/5/1967, n. 1996 del 24/5/1996, n. 4377 del 25/10/1989, n. 1135 dell'11/2/1985.

seguenza che la sussistenza di esso deve essere accertata anche d'ufficio dal giudice, a nulla rilevando che l'istituto previdenziale non abbia tempestivamente eccepito la carenza del suddetto presupposto».

2) *Cass. civ., Sez. lav., sent. 23 maggio 2001, n. 7058.*

«L'accertamento del requisito della "inabilità" (di cui all'art. 8 della legge n. 222 del 1984) richiesto ai fini della riconoscibilità della pensione di reversibilità ai figli superstiti del lavoratore o del pensionato presuppone, con riguardo ai soggetti il cui grado di invalidità civile sia molto elevato, una indagine molto accurata sull'usura psico-fisica che una eventuale attività lavorativa può provocare sull'interessato, tenendo conto che una attività il cui svolgimento comprometta la dignità della persona si risolve in una usura abnorme delle residue capacità psico-fisiche del soggetto (fattispecie relativa ad un soggetto affetto da tetraplegia congenita secondaria a mielopatia cervicale riconosciuto invalido civile al 90 per cento)»;

3) *Cass. civ., Sez. lav., sent. 23 luglio 2002, n. 10762.*

In tema di pensione di reversibilità corrisposta al figlio convivente e invalido del titolare di pensione diretta deceduto, lo svolgimento di attività lavorativa remunerata, sia autonoma che subordinata, determina la sospensione della erogazione della pensione, ma non anche il venir meno del diritto al trattamento di reversibilità, che, ai sensi dell'art. 39 d.lgs. 18 gennaio 1945, n. 39, si verifica solo quando venga meno lo stato di invalidità, senza che a tale ipotesi possa essere assimilata quella della successiva proficua occupazione. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata che aveva escluso che lo svolgimento di attività lavorativa da parte del superstite invalido, beneficiario di una pensione di reversibilità, avviato al lavoro come invalido, avesse determinato di per sé la cessazione della pensione, non potendosi desumere dall'avvenuta prestazione lavorativa la prova del recupero, da parte dell'assicurato, di una condizione di idoneità al lavoro per miglioramento della malattia).

4) *Cass. civ., Sez. lav., sent. 7 giugno 2003, n. 915.*

«Secondo la disciplina dell'art. 39, d.p.r. 26 aprile 1957 n. 818 (e perciò prima dell'introduzione del più restrittivo criterio di cui all'art. 8, legge 12 giugno 1984 n. 222) il riconoscimento della pensione di reversibilità ai figli superstiti del pensionato inabili ad un proficuo lavoro per grave infermità psichica o mentale, postulava non la totale inabilità, ma la concreta impossibilità, tenuto conto delle condizioni del mercato del lavoro, di dedicarsi ad una attività lavorativa utile ed idonea a soddisfare in modo normale e non usurante le primarie esigenze di vita. L'accertamento del requisito dell'inabilità presuppone una indagine molto accurata sull'usura psicofisica che una eventuale attività lavorativa potrebbe provocare all'interessato, tenuto conto che detta attività deve svolgersi senza compromettere la dignità della persona umana».

5) *Cass., sent. n. 15440/2004.*

«In tema di pensione di reversibilità di cui all'art. 13 della legge 4 aprile 1952, n. 218, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, il requisito della inabilità, prescritto ai fini della sussistenza del diritto alla pensione di reversibilità o indiretta in favore del figlio ultradiciottenne vivente a carico del genitore,

pensionato o assicurato, al momento del decesso di quest'ultimo, deve esistere con riferimento a tale momento perché possa ritenersi integrata la fattispecie costitutiva del diritto stesso, restando lo stato di inabilità irrilevante ove insorga successivamente a quel momento, attesa la inapplicabilità dell'art. 149 disp. att. cod. proc. civ., riguardante soltanto la pensione diretta di invalidità. La prova del requisito della vivenza a carico, poi, non si esaurisce con la dimostrazione della convivenza, occorrendo anche provare che il genitore provvedeva in via continuativa ed in misura totale, o quanto meno prevalente, al mantenimento del figlio inabile».

*6) Cass, sent. 25 maggio 1994, n. 5008.*

«Ai fini del riconoscimento del diritto del superstite alla pensione di reversibilità, il presupposto di fatto della vivenza a carico del titolare della prestazione non implica necessariamente che il mantenimento di questo ultimo sia stato esclusivamente a carico del titolare medesimo e pertanto, nell'ipotesi di convivenza dei due soggetti, occorre accertare in concreto se l'apporto economico del titolare della pensione abbia avuto carattere prevalente e decisivo per il mantenimento del superstite».

*7) Cass., sent. 9 luglio 2004, n. 12765.*

«L'accertamento del requisito della «inabilità» (di cui all'art. 8 della legge 222 del 1984) richiesto ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità ai figli superstiti del lavoratore o del pensionato, deve essere operato secondo un criterio concreto, ossia avendo riguardo al possibile impiego delle eventuali energie lavorative residue in relazione al tipo di infermità e alle generali attitudini del soggetto, in modo da verificare, anche nel caso del mancato raggiungimento di una riduzione del cento per cento della astratta capacità di lavoro, la permanenza di una capacità dello stesso di svolgere attività idonee nel quadro dell'art. 36 Cost. e tali da procurare una fonte di guadagno non simbolico. (nella specie la S. C. ha confermato la decisione di merito che aveva accolto la domanda di pensione di reversibilità, quale orfana maggiorenne inabile del proprio genitore, presentata da una donna non invalida al cento per cento, ma le cui residue capacità lavorative erano state riconosciute talmente esigue da consentire solo lo svolgimento di mansioni elementari e programmate da terzi, trattandosi di persona incapace di provvedere a qualsiasi forma di negozio giuridico, tanto da poter operare, priva di assicurazione, solo in strutture protette per non più di quindici ore settimanali con un compenso di 340.540 delle vecchie lire, senza godere di ferie e gratifica natalizia)».

*8) Cass., sent. 3 luglio 2007, n. 14996.*

«In tema di pensione di reversibilità in favore del figlio ultradiciottenne inabile e agli effetti del requisito della prevalenza del contributo economico continuativo del genitore nel mantenimento del figlio inabile, ragioni di certezza giuridica, di parità di trattamento, di tutela di valori costituzionalmente protetti (artt. 3 e 38 Cost.) impongono criteri quantitativi certi che assicurino eguale trattamento ai superstiti inabili, quali si desumono dalla deliberazione dell'istituto previdenziale n. 478 del 2000 e al riferimento, ivi enunciato, a indici stabiliti per legge, nonché di considerare a carico i figli maggiorenne inabili che hanno un reddito superiore a quello richiesto dalla legge per il diritto alla pensione di invalido civile totale».

## ▼ Alcune differenze con i sistemi valutativi degli altri paesi in tema di invalidità-inabilità pensionabili

### ■ Il caso dell'Argentina

In Argentina, la legge 24.241 del 23 settembre 1993 istituisce un Sistema previdenziale integrato con lo scopo di unificare la normativa relativa alle pensioni di vecchiaia e di invalidità con il preesistente Sistema unico di sicurezza sociale (SUSS).

Orbene, all'art. 48, viene affermato: «hanno diritto alla pensione di invalidità gli assicurati che manifestino totale incapacità fisica o intellettuale per qualsivoglia causa. Si presume che la incapacità sia totale quando l'infermità produca una diminuzione del 66% o più della capacità lavorativa...».

Si vede, dunque, come la valutazione argentina di una *diminuzione della capacità lavorativa del 70%* – nella quale molto spesso ci imbattiamo per casi di infermità molto gravi e che letteralmente in Italia non sarebbe sufficiente nemmeno al percepimento dell'Assegno ordinario di invalidità – corrisponda in realtà ad un giudizio medico-legale di *totale inabilità*.

### ■ Il caso dell'Australia

In Australia la pensione di invalidità viene concessa a fronte di una riduzione della capacità di lavoro pari o superiore all'85% o totale e in caso di permanente cecità.

### ■ Il caso della Francia

La normativa francese indica i requisiti necessari per l'ottenimento della pensione di invalidità:

- ▶ riduzione di due terzi della capacità di lavoro o di guadagno;
- ▶ età inferiore ai 60 anni;
- ▶ copertura assicurativa per almeno 12 mesi antecedenti al primo giorno del mese in cui si è cessata l'attività lavorativa per motivi di salute o è stata riconosciuta tale invalidità.

La pensione di invalidità è compatibile con lo svolgimento di una attività retribuita ed in tale caso la pensione ammonterà al 30% del precedente reddito medio annuo. Nel caso in cui, invece, il lavoratore non sia più in grado di svolgere alcuna attività l'importo sarà pari al 50% del precedente reddito medio annuo.

### ■ Il caso della Germania

In Germania la pensione per *parziale o totale incapacità di guadagno* viene concessa su domanda, fino al compimento del 65° anno d'età, all'assicurato che:

- ▶ sia parzialmente o totalmente *incapace al guadagno*;
- ▶ nel quinquennio prima del subentro della riduzione dell'incapacità di guadagno possa far valere tre anni di versamento di contributi obbligatori in seguito ad attività lavorativa dipendente o autonoma soggetta all'obbligo assicurativo;

Generalmente le pensioni per ridotta capacità di guadagno vengono concesse per un periodo limitato di tre anni. La concessione può venire rinnovata.

La pensione può essere concessa a tempo indeterminato se il diritto a pensione è stato riconosciuto indipendentemente dalla situazione del mercato del lavoro (ovvero, diremmo noi se non viene considerato il parametro socio-economico e viene valutata la abolizione della *capacità di lavoro*) o se il venir meno futuro del fattore che limita la capacità di guadagno viene considerato improbabile.

Per quanto attiene il riconoscimento d'invalidità occorre premettere che in Germania viene fatta una distinzione fra riduzione assoluta e parziale della capacità di guadagno e riduzione della capacità di guadagno limitata ad una professione. Si configurano così quattro categorie:

- ▶ 1) invalidità (*erwerbsunfähigkeit*) assoluta;
- ▶ 2) invalidità (*erwerbsunfähigkeit*) parziale;
- ▶ 3) invalidità professionale (*berufsunfähigkeit*) assoluta;
- ▶ 4) invalidità professionale (*berufsunfähigkeit*) parziale.

Nei primi due casi si intende una riduzione assoluta della capacità di guadagno o a causa di una menomazione fisica o mentale o soltanto rispetto alle possibilità offerte dal mercato del lavoro; tali invalidità prevedono che vi sia almeno una riduzione di 2/3 del reddito mentre l'invalidità professionale presuppone una riduzione della metà della capacità di guadagno riferita alla retribuzione di un lavoratore assicurato sano con formazione ed esperienze analoghi, e si fa quindi riferimento alla utilizzabilità delle capacità lavorative residue in un ventaglio di occupazioni delimitato dalla formazione posseduta dall'interessato e/o dalla professione precedentemente esercitata. Questa forma manca nella nostra come in altre legislazioni ed è assimilabile solo alla *Incapacidad permanente total e parcial* della legislazione spagnola.

Le definizioni previste dalla normativa tedesca offrono interessanti spunti di riflessione.

In Germania sono considerati:

- ▶ *parzialmente incapaci* di guadagno gli assicurati che a causa di infermità o minorazione non sono più in grado di esercitare per un periodo indeterminato un'attività lavorativa per lo meno di 6 ore al giorno *alle condizioni abituali del mercato del lavoro generico*;
- ▶ *totalmente incapaci* di guadagno gli assicurati che a causa di infermità o minorazione non sono più in grado di esercitare per un periodo indeterminato un'attività lavorativa per lo meno di 3 ore al giorno *alle abituali condizioni del mercato del lavoro generico*.

### ■ Il caso del Lussemburgo

Il sistema lussemburghese prevede due diverse casse assicurative:

- ▶ l'*Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité* per gli operai;
- ▶ la *Caisse de pension des employés privés* per gli impiegati del settore privato.

La pensione di invalidità spetta ai lavoratori che abbiano versato 12 mesi di contributi assicurativi nei tre anni precedenti la domanda di riconoscimento dell'invalidità. Se l'invalidità è dovuta ad infortunio o malattia professionale il diritto alla pensione di invalidità matura anche in assenza del requisito contributivo dei 12 mesi.

Il requisito sanitario richiesto è quello della incapacità a lavorare nell'ultima attività esercitata o in un'altra attività confacente alle proprie capacità o qualifiche.

Se l'assicurato non è più in grado di svolgere la sua ultima attività lavorativa ma non presenta una incapacità generale accede alla procedura di reinserimento professionale introdotta dalla legge del 25 luglio 2002 inerente all'incapacità lavorativa ed al reinserimento professionale.

La concessione della pensione di invalidità è subordinata alla cessazione dell'attività lavorativa.

### ■ Il caso del Regno Unito

Il sistema inglese prevede diverse prestazioni legate allo stato di salute:

- ▶ Indennità di inabilità a lungo termine (*long-term incapacity benefit*): spetta al lavoratore che ha fruito dell'indennità di inabilità a breve termine qualora tale inabilità si prolunghi oltre i 364 giorni.
- ▶ Assegno vitale di inabilità (*disability living allowance*): spetta al lavoratore affetto da una malattia o da una menomazione tale da rendere necessario l'aiuto di terzi per la deambulazione o per l'assistenza.
- ▶ Assegno per grave inabilità (*severe disablement allowance SDA*): spetta ai lavoratori che non possono far valere i requisiti contributivi per le altre indennità e il diritto insorge a fronte di un periodo di incapacità lavorativa pari a 28 settimane consecutive.
- ▶ Assegno per ridotta capacità lavorativa (*disability working allowance*): hanno diritto a questa prestazione tutti i lavoratori con età superiore ai 16 anni e con un contratto di almeno 16 ore settimanali che risultino affetti da una malattia o da una menomazione che li ostacoli nell'ottenimento di un posto di lavoro.

### ■ Il caso della Svizzera

L'ente previdenziale svizzero, la Cassa svizzera di compensazione, quale criterio per l'erogazione della pensione di invalidità di natura previdenziale, nel caso che il lavoratore abbia versato almeno un anno di contribuzione in quel paese, prevede la riduzione, ancora una volta, della *capacità di guadagno*. Deve essere una riduzione *permanente* e almeno del 40% oppure una riduzione *media* del 40% *nel corso di un intero anno*.

Il beneficio economico che ne deriva, la pensione di invalidità, è naturalmente proporzionale all'entità della contribuzione versata ed è sottoposto a revisione ogni 3 anni (per i residenti in Svizzera, ogni 5 anni per i residenti all'estero) per gli assicurati di età inferiore ai 50 anni. Per gli assicurati che invece abbiano superato tale età il beneficio risulta definitivo e non revisionabile.

Ultimamente sono state previste ulteriori e più impegnative soglie percentuali di invalidità per l'erogazione di pensioni più consistenti (50%-60%-70%-100%). In particolare, se viene superata la soglia del 70%, il lavoratore viene considerato totalmente e permanentemente inabile.

## ■ Il caso dell'Uruguay

La normativa uruguaiana prevede due distinti livelli di prestazione assicurativa:

- 1) per riduzione parziale della capacità lavorativa (*subsidio transitorio por incapacidad parcial*) riferita alla mansione che il lavoratore stava effettuando prima dell'insorgenza della incapacità. Il requisito è quello di una riduzione non inferiore al 50% della capacità lavorativa determinata sulla base di un *bareme* delle invalidità;
- 2) pensione per invalidità assoluta e permanente a qualsiasi lavoro (*jubilacion por incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo*). Il diritto a questa prestazione si acquisisce quando un lavoratore che può far valere almeno due anni di contributi di cui almeno 6 mesi nel periodo immediatamente antecedente alla domanda, presenta una incapacità assoluta e permanente al lavoro. Il requisito sanitario dell'assoluta e permanente riduzione della capacità lavorativa si configura quando il lavoratore presenta una invalidità pari o superiore al 66% in base alle tabelle del BPS.

## ▼ La tutela in ambito INAIL

In base all'art. 85 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, così come modificato dall'art. 7 della legge 10 maggio 1982, n. 251<sup>15</sup>, ove dall'infortunio sul lavoro sia deri-

---

<sup>15</sup> Art. 85. Se l'infortunio ha per conseguenza la morte, spetta a favore dei superstiti sottoindicati una rendita nella misura di cui ai numeri seguenti, ragguagliata al cento per cento della retribuzione calcolata secondo le disposizioni degli articoli da 116 a 120:

- 1) il cinquanta per cento al coniuge superstite fino alla morte o a nuovo matrimonio; in questo secondo caso è corrisposta una somma pari a tre annualità di rendita;
- 2) il venti per cento a ciascun figlio legittimo, naturale, riconosciuto o riconoscibile, e adottivo, fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età, e il quaranta per cento se si tratti di orfani di entrambi i genitori, e, nel caso di figli adottivi, siano deceduti anche entrambi gli adottanti. Per i figli viventi a carico del lavoratore infortunato al momento del decesso e che non prestino lavoro retribuito, dette quote sono corrisposte fino al raggiungimento del ventunesimo anno di età, se studenti di scuola media o professionale, e per tutta la durata normale del corso, ma non oltre il ventiseiesimo anno di età, se studenti universitari. Se siano superstiti figli inabili al lavoro la rendita è loro corrisposta finché dura l'inabilità. Sono compresi tra i superstiti di cui al presente numero, dal giorno della nascita, i figli concepiti alla data dell'infortunio. Salvo prova contraria, si presumono concepiti alla data dell'infortunio i nati entro trecento giorni da tale data;
- 3) in mancanza di superstiti di cui ai numeri 1) e 2), il venti per cento a ciascuno degli ascendenti e dei genitori adottanti se viventi a carico del defunto e fino alla loro morte;
- 4) in mancanza di superstiti di cui ai numeri 1) e 2), il venti per cento a ciascuno dei fratelli o sorelle se conviventi con l'infortunato e a suo carico nei limiti e nelle condizioni stabiliti per i figli.

La somma delle rendite spettanti ai suddetti superstiti nelle misure a ciascuno come sopra assegnate non può superare l'importo dell'intera retribuzione calcolata come sopra. Nel caso in cui la somma predetta superi la retribuzione, le singole rendite sono proporzionalmente ridotte entro tale limite. Qualora una o più rendite abbiano in seguito a cessare, le rimanenti sono proporzionalmente reintegrate sino alla concorrenza di detto limite. Nella reintegrazione delle singole rendite non può peraltro superarsi la quota spettante a ciascuno degli aventi diritto ai sensi del comma precedente.

Oltre alle rendite di cui sopra è corrisposto una volta tanto un assegno di lire un milione al coniuge superstite, o, in mancanza, ai figli, o, in mancanza di questi, agli ascendenti, o, in man-

vata la morte dell'assicurato, spetta, a favore dei superstiti, il diritto ad una rendita, ragguagliata al cento per cento della retribuzione annua goduta dal defunto, secondo le disposizioni degli artt. da 116 a 120 del presente decreto.

In particolare, la norma succitata stabilisce che, in mancanza del coniuge o dei figli, la rendita spetta nella misura del 20 per cento a ciascuno degli ascendenti e dei genitori adottanti, se vivevano a carico del defunto e fino alla loro morte.

In giurisprudenza si è consolidato un orientamento che richiede la ricorrenza di due condizioni ai fini del diritto alla rendita per gli ascendenti:

- ▶ a) lo stato di bisogno dei superstiti, il quale sussiste quando una persona versi nella impossibilità di far fronte alle insopprimibili esigenze di vita,
- ▶ b) il concorso efficiente al loro mantenimento, per la cui ricorrenza non è peraltro necessario che gli ascendenti siano stati totalmente mantenuti dal lavoratore defunto, ma è sufficiente che questi abbia contribuito in modo efficiente al loro mantenimento mediante aiuti economici che, per la loro frequenza, continuità e regolarità, abbiano costituito un mezzo normale, anche se parziale, di sussistenza per gli ascendenti.

Il requisito di vivenza a carico va verificato con riferimento anche al reddito del coniuge dell'ascendente che domanda la prestazione previdenziale, sulla base del principio che anche ove non fosse operante il regime di comunione legale tra gli stessi, comunque sussiste l'obbligo di assistenza materiale posto dall'art. 143 cod. civ.

L'iter per il riconoscimento di tale diritto è stato oggetto di definizione da parte dell'Istituto che con la circolare n. 63 del 27 ottobre 1995 stabilisce che al fine della concessione sono necessari i seguenti adempimenti da parte dell'Istituto:

- 1) «visita medica per il riscontro obiettivo delle condizioni psicofisiche dell'interessato dalla quale dovrà scaturire una diagnosi circostanziata delle menomazioni ed un giudizio medico-legale in ordine alla possibilità dello stesso di attendere ad un proficuo lavoro»;
- 2) verifica contestuale da affidare ad un ispettore addetto alla vigilanza esterna oppure ad un funzionario socio-educativo volta ad accertare se in concreto l'interessato presti una qualsiasi attività lavorativa proficua».

Come si vede anche l'INAIL fa riferimento ad un lavoro proficuo e questo porta ad estendere anche alla rendita ai superstiti INAIL le considerazioni in ambito previdenziale rispetto ai laboratori protetti ecc.

---

canza di questi, ultimi, ai fratelli e sorelle, aventi rispettivamente i requisiti di cui ai precedenti numeri 2), 3) e 4).

Qualora non esistano i superstiti predetti, l'assegno è corrisposto a chiunque dimostri di aver sostenuto spese in occasione della morte del lavoratore nella misura corrispondente alla spesa sostenuta, entro il limite massimo dell'importo previsto per i superstiti aventi diritto a rendita.

Per gli addetti alla navigazione marittima ed alla pesca marittima l'assegno di cui al precedente comma non può essere comunque inferiore ad una mensilità di retribuzione.

Agli effetti del presente articolo sono equiparati ai figli gli altri discendenti viventi a carico del defunto che siano orfani di ambedue i genitori o figli di genitori inabili al lavoro, gli affiliati e gli esposti regolarmente affidati, e sono equiparati agli ascendenti gli affilianti e le persone a cui gli esposti sono regolarmente affidati.

■ In detta circolare viene indicata una periodicità biennale per la verifica delle condizioni fisiche ed economiche.

### ▼ **La rendita ai superstiti nella giurisprudenza**

*Cass. civ., Sez. lav., sent. 24 novembre 1997, n. 11745.*

«Il diritto alla rendita per infortunio sul lavoro in favore dell'ascendente superstite, ex art. 85 d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124 (T.U. assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro e malattie professionali) presuppone ai sensi del successivo art. 106 la cosiddetta vivenza a carico, la quale sussiste ove l'ascendente medesimo si trovi senza sufficienti mezzi di sussistenza autonomi e che al suo mantenimento concorreva in modo efficiente il discendente defunto; a tal fine occorre considerare anche il reddito del coniuge dell'ascendente che domanda la prestazione previdenziale, perché, anche ove non fosse operante il regime di comunione legale tra gli stessi, comunque sussiste l'obbligo di assistenza materiale tra coniugi posto dall'art. 143 cod. civ.».



# Stato sociale in Italia

## Malattie professionali. La tutela dei lavoratori italiani nelle miniere del Belgio

di **Marco Bottazzi**\*, **Giuseppe Gabellini**\*\*



*Alberto Sughi*  
Per la CGIL di Cesena  
1989  
*Pittura su muro*  
cm. 135x600  
*Camera del Lavoro di Cesena*

La Villa sull'Adriatico, *particolare*  
cm. 144x99

\* Coordinatore medico-legale  
INCA CGIL nazionale.

\*\* Coordinatore regionale gruppo  
infortuni INCA CGIL Emilia Romagna.

### ▼ Inquadramento storico

Dopo la fine della seconda guerra mondiale il governo italiano concluse accordi con diversi paesi europei: Belgio, Svizzera, Francia e solo più tardi (1955) Germania; ed anche extraeuropei: Argentina, Australia e Canada per la definizione di flussi emigratori. Il primo accordo con il Belgio è del 1945 e con esso il governo belga si impegnava a dare all'Italia 24 quintali di carbone all'anno per ogni italiano che si recava a lavorare nelle miniere belga.

L'accordo prevedeva che gli emigrati dovevano essere giovani (non più di 35 anni di età) ed in buono stato di salute.

L'anno successivo (1946) fu stipulato un nuovo accordo che aumentava la quota annua di emigrati a 50.000 operai.

Si trattava di lavoratori sani in quanto l'accordo, che attribuiva il compito di reclutare i minatori agli uffici di collocamento, prevedeva che venisse certificata l'idoneità tramite visita medica comportante anche la radiografia del torace, visita che veniva, poi, ripetuta all'arrivo in Belgio dove per altro veniva effettuata in maniera periodica per rilevare eventuali modifiche dello stato di salute con rientro in Italia dei soggetti non più in possesso di un «adeguato stato di salute».

Tra il 1946 ed il 1963 il numero di lavoratori italiani morti per infortuni mortali nelle miniere del Belgio è stato di 867 di cui 136 nel solo disastro di Marcinelle.

### ▼ La norma italiana

Con la legge 27 luglio 1962 n. 1115 recante: «estensione dei be-

nefici previsti dalla legge 12 aprile 1943 n. 455 ai lavoratori colpiti da silicosi associata o non ad altre forme morbose, contratta nelle miniere di carbone in Belgio e successivamente rimpatriati» è stata estesa la tutela economica, sanitaria ed assistenziale prevista dalla normativa contro la silicosi anche ai lavoratori italiani colpiti da tale patologia, anche associata ad altre forme morbose polmonari, contratta nelle miniere in Belgio e non oggetto di specifica tutela in quel paese.

Ricordiamo che solo nel 1964 il Belgio adoterà una norma in tema di silicosi, la cosiddetta Legge Lebourton.

Tale normativa, proprio perché tardiva, aveva introdotto un meccanismo assai particolare che consentiva di riconoscere ed indennizzare percentuali di danno superiori al 100% (fino al 150%) perché teneva conto anche della possibilità reale di riprendere una qualsiasi attività lavorativa; infatti più il soggetto era giovane più la percentuale era elevata e decresceva a seconda dell'età del lavoratore stesso, indipendentemente dalla valutazione prettamente medico-legale.

L'obbligo di risarcimento da parte del nostro Ente assicuratore non è però cessato con l'emanazione della normativa belga che rende indennizzabile la silicosi in quanto la nostra giurisprudenza ha definito che l'INAIL è sollevato da tale obbligo risarcitorio solo nel momento in cui il lavoratore percepisca una prestazione assicurativa da parte della cassa belga analoga *e non inferiore* a quella che lo stesso avrebbe percepito nel caso in cui la malattia fosse stata contratta in Italia.

Particolare valenza tale previsione normativa ha assunto a fronte della norma belga che prevede che al compimento del 65° anno di età venga effettuato una sorta di computo globale (fondato sul cumulo dei redditi sia da pensione che da indennizzo per MP) con l'individuazione di un tetto all'ammontare complessivo delle prestazioni a secondo del grado di invalidità che ha comportato, in genere, una riduzione della rendita per silicosi.

Siccome la riduzione era fondamentalmente relativa alla rendita da malattia professionale e comunque influiva sull'importo delle prestazioni da pagare, nel momento in cui il Belgio riduceva la prestazione per la legge anticumulo, il lavoratore poteva chiedere il pagamento della differenza fra ciò che era posto in pagamento dall'ente belga e l'applicazione del disposto di cui alla legge 1115/1962.

Ulteriore elemento da ricordare è che la rendita per silicosi ex 1115.62 – Gest. INAIL 237 – deve essere *liquidata sul massimale in vigore al momento della liquidazione e ne conserva i benefici sine die*.

I benefici della legge sono stati estesi dall'articolo 6 della legge 780/1975 ai cittadini italiani residenti in Italia, superstiti dei lavoratori deceduti per silicosi contratta nelle miniere di carbone in Belgio; infatti detto articolo 6 recita: «i benefici previsti dalla legge 27 luglio 1962 n. 1115 si intendono, con la presente norma di interpretazione autentica, estesi ai cittadini italiani residenti in Italia, superstiti aventi diritto dei cittadini deceduti per silicosi, associata o no alle altre forme morbose di cui all'art. 145, lettera b del Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965 n. 1124, come modificato dall'articolo 4 della presente legge, contratta nelle miniere di carbone in Belgio. Le prestazioni cessano nel caso di riconoscimento ai superstiti stessi del diritto a prestazioni analoghe non infe-

rioni da parte delle competenti istituzioni belghe. Qualora dette prestazioni siano inferiori, sarà corrisposta ai superstiti la differenza tra la misura già percepita e quella successivamente acquisita. Le spese per le prestazioni dovute in esecuzione del presente articolo e quelle di gestione sono assunte dallo Stato e rimborsate all'INAIL secondo le modalità di cui all'art. 5 della legge 27 luglio 1962, n. 1115». Altro elemento importante previsto da detta normativa è che nel caso dei lavoratori rimpatriati spetta all'INAIL, e non al lavoratore, curare l'inoltro dell'istanza di riconoscimento della malattia professionale o della revisione della valutazione del danno, se già riconosciuta, all'Ente belga dopo una prima istruttoria della domanda; l'accoglimento dell'istanza del lavoratore da parte dell'Ente belga configura per l'INAIL lo sgravio dalle proprie obbligazioni.

In concreto questo si traduce nel fatto che il lavoratore deve inoltrare la richiesta di riconoscimento all'INAIL che valuta il caso sulla base della normativa italiana e dopo il suo riconoscimento inoltra la pratica di malattia professionale curandone l'iter anche in sede revisionale.

I benefici della legge 1115 si applicano oltre che ai lavoratori che abbiano lavorato unicamente in Belgio anche ai lavoratori che abbiano svolto attività lavorativa a rischio silicotigeno in più paesi della CEE, l'ultimo dei quali sia stato il Belgio,

La norma era stata contestata dall'INAIL, ma la giurisprudenza sia di merito che di principio ha superato il problema (Cass. 3382 del 7.4.87, 5803 del 27.9.86, 647 del 3.2.1986) anche se vi sono state interpretazioni giuridiche contrarie (Cass. 204 del 7.1.1995).

### ▼ **Silicosi come concausa di morte**

Appare opportuno soffermarsi in conclusione su un particolare aspetto della normativa italiana in tema di silicosi che è quello del decesso del lavoratore che può avvenire come conseguenza diretta della patologia silicotigena o per altre cause.

La tutela della silicosi avviene in base ad una legge speciale e questo fa sì che, come più volte ribadito dalla Cassazione, è sufficiente che la tecnopatia o comunque una sua conseguenza diretta abbiano avuto, nel determinismo della morte dell'assicurato, il ruolo di mera concausa (pur se minimo) del decesso, anche solo accelerando il decorso della malattia verso l'esito letale (Cass. 1 febbraio 1989 n. 607, Cass. 3 giugno 1997 n. 4931; Cass. 25 luglio 1984 n. 4383). La Corte, intervenendo, poi, proprio nella specifica materia previdenziale, ha avuto modo di affermare costantemente che le conseguenze morbose di una infermità di natura professionale assumono il ruolo di concausa della morte del lavoratore cagionata da malattia sopravvenuta e indipendente dalla tecnopatia soltanto se, oltre ad aver prodotto la debilitazione dell'organismo, di per sé inidonea ad influire sul decesso con efficacia causale determinante, abbiano anche inciso sui caratteri della malattia sopravvenuta, accelerandone il decorso verso l'esito letale (Cass., 5 febbraio 1998, n. 1196; Cass., 25 maggio 1995, n. 5775; Cass., 12 febbraio 1990, n. 982). Ancora più recentemente con la sentenza 19145/2003 si sostiene che «Con il primo motivo di ricor-

so, denunciando violazione dell'art. 145 TU n. 1124 del 1965 così come modificato dall'art. 4 l. 780/75, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. la ricorrente sostiene che la risposta data dal CTU al quesito postogli non poteva essere interpretata diversamente da un accertamento in concreto del ruolo di concausa avuto dalla silicosi sul decesso dell'assicurato, concausa che aveva accelerato o, comunque, influenzato la diversa malattia sopravvenuta nel suo finale esito letale» e poi che «Vero è che questa Corte – con riferimento all'art. 4 della legge 27 dicembre 1975 n. 780, il quale nel riformulare l'art. 145, secondo comma, lett. B) del d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124, ha stabilito il diritto alle prestazioni assicurative a favore dei lavoratori o dei superstiti, rispettivamente nell'ipotesi di inabilità o di morte causata da silicosi, anche se di minima gravità, associata a qualsiasi altra forma morbosa dell'apparato respiratorio o cardiocircolatorio, così ampliando l'ambito della tutela – ha affermato che ricorre il nesso di derivazione causale o concausale degli eventi protetti anche se la silicosi (o comunque una sua conseguenza diretta) abbia avuto nel determinismo della morte dell'assicurato il ruolo, anche minimo, di mera concausa del decesso, eventualmente anche soltanto accelerando il decorso della malattia verso l'esito finale (Cass. 18 giugno 1998 n. 6107; 3 giugno 1997 n. 4931)».

# Welfare State in Europa



## Aumento dell'età pensionabile per le donne del pubblico impiego: l'Europa non ha chiesto nessun automatismo

di **Carlo Caldarini\***



Sonia Alvarez  
Riflesso nel quadro  
2005  
Pastello su carta  
cm. 66x66  
Direzione Nazionale CGIL

\* Osservatorio INCA per le politiche sociali in Europa.  
[www.osservatorioinca.org](http://www.osservatorioinca.org)

**D**opo le polemiche degli ultimi mesi, il Consiglio dei ministri ha deciso infine di procedere, in maniera «flessibile e graduale», verso un innalzamento dell'età pensionabile delle donne del pubblico impiego, oggi fissata a 60 anni contro i 65 degli uomini.

Questo il senso della risposta inviata dal governo italiano il 12 gennaio scorso alla Commissione europea, dopo che la Corte di giustizia europea aveva stabilito, il 13 novembre 2008, che «mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE».

Dopo questa sentenza, l'Italia deve effettivamente adeguare le sue leggi e, se non lo farà, la Commissione europea potrà chiedere l'applicazione delle sanzioni pecuniarie.

Ma non è scritto da nessuna parte che l'intervento legislativo dell'Italia doveva mirare necessariamente all'innalzamento dell'età pensionabile delle donne.

E soprattutto, non è corretto dire «È l'Europa che lo vuole».

Il 13 novembre 2008 si è conclusa davanti alla Corte di giustizia europea, con esito negativo per il nostro paese, la causa contro l'Italia riguardante la parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, la nozione stessa di «retribuzione» e, nella fattispecie, il regime pensionistico dei dipendenti pubblici (causa n. C-46/07). Lo Stato membro che viene messo in mora da una sentenza della Corte europea non può appellarsi ad

alcun grado ulteriore di giudizio ed ha tempo due mesi per informare l'esecutivo di Bruxelles circa i provvedimenti che intende adottare.

La sentenza della Corte di Lussemburgo ha avuto una vasta eco sui mezzi d'informazione italiani che l'hanno tradotta, il più delle volte, in un generico e fuorviante «L'Europa vuole l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne».

Il risultato è stato che il governo italiano ha deciso per un innalzamento dell'età pensionabile delle donne del pubblico impiego, oggi fissata a 60 anni contro i 65 degli uomini, da realizzarsi con criteri di «flessibilità e gradualità».

Il testo della lettera inviata a Bruxelles il 12 gennaio 2009 annuncia inoltre la costituzione di un coordinamento tra i vari ministeri competenti interessati (Pubblica amministrazione, Welfare, Politiche comunitarie, Economia, Esteri e Pari opportunità) che dovrà lavorare per mettere a punto, al massimo entro due mesi, una proposta definitiva e concreta. La questione dovrà poi essere oggetto anche di un ulteriore approfondimento sul fronte finanziario, per valutare le conseguenze che tale provvedimento avrà sulle casse dello Stato.

È del tutto evidente che la sentenza della Corte di Giustizia ha riaperto il dibattito, comunque sempre aperto, sull'età pensionabile delle donne. Ed è vero che l'Italia a questo punto deve adeguare le sue leggi, se vuole evitare l'apertura di una procedura formale di infrazione. Questa infatti aprirebbe a sua volta le porte ad un nuovo ricorso presso la Corte di giustizia e all'applicazione di sanzioni che per il nostro paese sono state fissate in una somma forfettaria minima di 9.920.000 euro, oltre alle penalità di mora che possono oscillare tra 22.000 e 700.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione della seconda sentenza, a seconda della gravità dell'infrazione.

Ma non è scritto da nessuna parte che l'intervento legislativo dell'Italia doveva mirare necessariamente all'innalzamento dell'età pensionabile delle donne e, soprattutto, non è esatto dire che «È l'Europa che lo vuole».

Sarebbe poi stato interessante ascoltare il parere delle lavoratrici e dei lavoratori, oltre a quello degli opinionisti, che a maggioranza si sono schierati a priori in favore della sentenza, lasciando così campo aperto ad un sovrapporsi di commenti spesso fondati su una lettura perlomeno sbrigativa della sentenza stessa.

### ▼ Cosa dice il diritto comunitario

Per comprendere i termini del contenzioso legale che ha contrapposto Roma a Bruxelles, occorre tenere conto di due elementi principali presenti nel diritto comunitario:

- ▶ Il Trattato che istituisce la Comunità europea, e in particolare l'art. 141 che stabilisce il principio della *«parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile»*;
- ▶ la Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978 relativa alla *«graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale»*;

In base all'art. 141 del Trattato CE, ogni Stato membro deve assicurare l'applica-

zione del principio della «parità di retribuzione» tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, intendendo per retribuzione «il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo».

### **Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata)**

#### **■ Articolo 141**

1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

2. Per retribuzione si intende, a norma del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo.

La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica:

a) che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura;

b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per uno stesso posto di lavoro.

3. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

4. Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

In materia però di sicurezza sociale, e più precisamente di pensioni, è d'applicazione la Direttiva 79/7/CEE, che da un lato impedisce «qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso», in particolar modo per quanto riguarda il campo di applicazione dei regimi previdenziali, le condizioni di ammissione ad essi, i versamenti contributivi, nonché il calcolo, la durata e il mantenimento del diritto alle prestazioni (art. 4); e dall'altro lascia agli Stati membri la facoltà di mantenere nel proprio diritto previdenziale nazionale alcuni elementi di differenza tra uomini e donne, tra cui proprio «la fissazione dei limiti di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro» e «i vantaggi accordati in materia di assicurazione di vecchiaia alle persone che hanno provveduto all'educazione dei figli» (art. 7).

**Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale**

■ **Articolo 4**

1. Il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, specificamente per quanto riguarda:

- il campo di applicazione dei regimi e le condizioni di ammissione ad essi,
- l'obbligo di versare i contributi e il calcolo degli stessi,
- il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e per le persone a carico, nonché le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni.

2. Il principio della parità di trattamento non pregiudica le disposizioni relative alla protezione della donna a motivo della maternità.

■ **Articolo 7**

1. La presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione:

- a) la fissazione dei limiti di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni;
- b) i vantaggi accordati in materia di assicurazione vecchiaia alle persone che hanno provveduto all'educazione dei figli; l'acquisto di diritti alle prestazioni a seguito di periodi di interruzione del lavoro dovuti all'educazione dei figli;
- c) la concessione di diritti a prestazioni di vecchiaia o di invalidità in base ai diritti derivati della consorte;
- d) la concessione di maggiorazioni delle prestazioni a lungo termine di invalidità, di vecchiaia, di infortunio sul lavoro o di malattia professionale per la consorte a carico;
- e) le conseguenze risultanti dall'esercizio, anteriormente all'adozione della presente direttiva, di un diritto di opzione allo scopo di non acquisire diritti o di non contrarre obblighi nell'ambito di un regime legale.

2. Gli Stati membri esaminano periodicamente le materie escluse ai sensi del paragrafo 1 al fine di valutare se, tenuto conto dell'evoluzione sociale in materia, sia giustificato mantenere le esclusioni in questione.

Diversamente da quanto è stato lasciato intendere da alcuni esponenti della maggioranza e del governo italiano, con il sostegno anche di molti mezzi d'informazione, l'Europa quindi non mette in discussione la possibilità per uno Stato membro di fissare un'età pensionabile diversa per uomini e donne. Questo diritto è infatti esplicitamente stabilito dalla Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978.

Perché allora la Corte di giustizia ha condannato l'Italia dando ragione alla Commissione europea?

Perché le pensioni versate dall'INPDAP ai dipendenti pubblici non sono state riconosciute come prestazioni previdenziali di un regime legale generale, ma come una forma di retribuzione pagata ai propri dipendenti dallo «Stato-datore di lavoro» ad una specifica categoria di lavoratori (il pubblico impiego appunto). E trattandosi di una «retribuzione», non sarebbe d'applicazione la Direttiva 79/7/CEE che disciplina la parità di trattamento e le relative eccezioni in materia di pensioni, ma l'art. 141 del Trattato CE, che stabilisce appunto il principio della «parità di retribuzione» tra uomini e donne.

E poi perché la difesa del governo italiano è stata maldestra e insufficiente.

### ▼ Come si è giunti alla causa davanti alla Corte di giustizia europea

Il contenzioso tra Roma e Bruxelles è iniziato il 12 novembre 2004, quando la Commissione europea, con una lettera amministrativa, ha espresso all'Italia le proprie «preoccupazioni» per il fatto che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP potesse essere considerato un «regime professionale discriminatorio» contrario all'art. 141 CE, in quanto prevede per i dipendenti pubblici che l'età pensionabile sia di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne.

L'Italia ha risposto con una lettera il 10 gennaio 2005 (Governo Berlusconi II), alla quale è stata allegata una relazione dell'INPDAP del 23 dicembre 2004.

Il 18 luglio 2005 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di «costituzione in mora».

A questa il nostro governo (Berlusconi III) non ha mai risposto.

Con un'ulteriore lettera del 5 maggio 2006, la Commissione ha inviato un «parere motivato», con il quale si invitava lo Stato italiano ad «adottare i provvedimenti necessari» entro due mesi. L'Italia ha risposto con una lettera del 17 maggio 2006 (ultimo giorno in carica del Governo Berlusconi III), cui era allegata una nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in cui si contestava la posizione della Commissione relativa alla natura professionale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP. Non ritenendo soddisfacente tale risposta, il 1° febbraio 2007 la Commissione ha introdotto presso la Corte di giustizia europea un «ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE».

#### **Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata)**

##### **■ Articolo 226**

La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

Nell'udienza del 13 novembre 2008 la Corte di giustizia europea ha ritenuto di dover dare ragione all'interpretazione della Commissione, poiché *«mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE»*.

### ▼ Qualche commento

La decisione della Corte di Lussemburgo ha fatto immediatamente nascere in Italia un dibattito dai toni molto accesi circa l'opportunità o meno di mantenere nel sistema previdenziale italiano, nel suo complesso, una norma che compensi gli svantaggi cui le donne sono sottoposte durante tutto l'arco della loro vita familiare e professionale.

Ma la Corte non ha inteso colpire l'intero sistema pensionistico italiano, né del resto avrebbe potuto, poiché ciò non era nell'oggetto del ricorso presentato dalla Commissione.

La sentenza della Corte europea riguarda solo il regime dei dipendenti pubblici (INPDAP) e il suo valore di regime legale generale o professionale, non entrando in alcun modo nel merito dell'età pensionabile delle donne. Anzi resta indefinita, sempre perché fuori dell'oggetto del contenzioso, la situazione di quei lavoratori e lavoratrici che possono beneficiare della pensione INPDAP non perché dipendenti pubblici, ma per aver lavorato in passato per una pubblica amministrazione (punto 43 della sentenza).

La questione della parità di trattamento tra uomini e donne va vista, quindi, nel contesto di un'altra parità: quella giuridica tra regimi previdenziali INPS e INPDAP. E non avendo la Corte riconosciuto questa parità, a nulla sono valse le argomentazioni dell'Italia secondo cui un innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici del settore pubblico comporterebbe una disparità di trattamento nei confronti di quelle del settore privato, che potrebbero continuare ad andare in pensione alle condizioni attuali.

Secondo la Commissione europea, e la Corte le ha dato ragione accogliendo il suo ricorso, l'argomento portato dall'Italia deriva dalla premessa erronea secondo cui il regime pensionistico gestito dall'INPDAP sarebbe un regime legale e non una forma di retribuzione professionale (come quella, ad esempio, che un datore di lavoro versa ai propri dipendenti alla cessazione del rapporto di lavoro).

Le conclusioni della Corte si basano anche sulla giurisprudenza di precedenti sentenze sulla medesima materia.

Infatti, la base di calcolo della pensione INPDAP risponde ai criteri già stabiliti dalla Corte nelle sentenze Griesmar, Niemi e Maruko.

La sentenza Griesman, in particolare, *«ha qualificato come retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE una pensione il cui importo deriva dal prodotto di una percentuale applicata ad un importo base, il quale è costituito dallo stipendio corrispondente all'ultimo coefficiente retributivo applicabile al dipendente pubblico nel corso degli ultimi sei mesi di attività»*.

Costituisce anche una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE «una pensione il cui importo è calcolato sulla base del valore medio della retribuzione percepita nel corso di un periodo limitato ad alcuni anni immediatamente precedenti il ritiro dal lavoro» (sentenza Niemi), nonché una pensione «il cui importo è calcolato sulla base dell'importo di tutti i contributi versati durante tutto il periodo di iscrizione del lavoratore e ai quali si applica un fattore di rivalutazione» (sentenza Maruko).

Indubbiamente il governo italiano avrebbe dovuto far valere prima e meglio le proprie ragioni.

È imbarazzante, ad esempio, dover leggere al punto 9 della sentenza che «la Repubblica italiana ha risposto con una lettera in data 10 gennaio 2005 – Governo Berlusconi II – alla quale è stata allegata una relazione dell'INPDAP del 23 dicembre 2004» e poi, al punto 49, che l'Italia contesta le argomentazioni della Commissione fondate sui contenuti della relazione INPDAP poiché quest'ultima sarebbe in verità «basata su disposizioni precedenti alla messa in mora».

E sconcerata leggere che «il 18 luglio 2005 – Governo Berlusconi III – la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora alla quale tale Stato membro non ha risposto».

In sostanza, il governo italiano non risponde alla lettera ufficiale di costituzione in mora e poi chiede di non tener conto della documentazione da lui stesso precedentemente prodotta perché ormai superata...

Allo stato attuale, non essendo previsto un ulteriore grado di giudizio dopo quello espresso dalla Corte europea, l'Italia dovrà necessariamente reagire a questa sentenza con un intervento legislativo.

Ma non è detto che questo debba mirare necessariamente ad un generalizzato innalzamento dell'età pensionabile delle donne. In linea teorica, visti i termini esatti del ricorso e della successiva condanna, la modifica legislativa avrebbe potuto puntare al riconoscimento del valore legale del regime previdenziale del pubblico impiego.

Qual è infatti il ragionamento dei giudici del Lussemburgo? Abbiamo visto che, sulla base di una giurisprudenza consolidata, le pensioni INPDAP dei dipendenti pubblici, una categoria particolare di lavoratori, sono state qualificate come «retribuzione».

Nel determinare se una pensione prevista dalla legge, che lo Stato corrisponde ad un ex dipendente, rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE oppure in quello della direttiva 79/7/CEE, la Corte ha utilizzato tre criteri, ed è su questi che il governo italiano sarebbe potuto intervenire per superare il contenzioso con l'Europa:

- 1) la pensione interessa soltanto una categoria particolare di lavoratori;
- 2) è direttamente funzione degli anni di servizio prestati;
- 3) il suo importo viene calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico.

Secondo la Corte, non sarebbe sufficiente per escludere il regime INPDAP dal campo di applicazione dell'art. 141 CE né che questi sia disciplinato direttamente dalla legge, né che sia improntato alle stesse regole del sistema pensionistico gestito dall'INPS riguardante categorie generali di lavoratori. Rileva invece il fatto che «la pensione è versata dallo Stato in qualità di datore di lavoro».

L'Italia ha contestato l'inadempimento addebitato facendo valere il carattere legale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP e il fatto che i limiti di età siano uniformemente stabiliti, sia per lavoratori iscritti all'INPS che per i lavoratori iscritti all'INPDAP. Pertanto, la normativa contestata manterrebbe, proprio in quanto conforme a quella applicabile alle categorie di lavoratori iscritti all'INPS, una valenza generale, tale da far considerare il regime pensionistico gestito dall'INPDAP come avente natura legale.

Ma la Corte non è stata d'accordo ed ha accolto invece le ragioni della Commissione europea. Le argomentazioni principali della Corte sono le seguenti:

- ▶ *«ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore»;*
- ▶ *«per retribuzione si intende il salario di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo»;*
- ▶ *«per valutare se una pensione di vecchiaia rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE, soltanto la constatazione che la pensione è corrisposta al lavoratore, per il rapporto di lavoro che lo unisce al suo ex datore di lavoro, può avere carattere determinante».*

Non sono stati quindi accolti gli argomenti dell'Italia, relativi al metodo di finanziamento dell'INPDAP, alla sua organizzazione ed alle prestazioni diverse dalle pensioni che esso conferisce, che erano diretti a dimostrare che tale regime costituisce un regime previdenziale, per cui vale la direttiva 79/7, e non un regime retributivo rientrante nel campo di applicazione dell'art. 141 CE.

Per la Corte europea i dipendenti pubblici che beneficiano del regime pensionistico gestito dall'INPDAP costituiscono quindi *«una categoria particolare di lavoratori»* ed il fatto che esso si applichi anche ad altre categorie di lavoratori *«non può privare i dipendenti pubblici della tutela conferita».*

Per quanto riguarda gli altri due criteri (ossia che la pensione sia direttamente proporzionale agli anni di servizio prestati e il suo importo sia calcolato in base all'ultima retribuzione), la Commissione deduce dalla relazione dell'INPDAP – trasmessa e poi appunto contestata dallo stesso governo italiano – che *«la pensione viene calcolata con riferimento al numero di anni di servizio prestati e allo stipendio base percepito prima del pensionamento».* Ne deriverebbe – secondo i giudici – che la prestazione versata dall'INPDAP deve essere qualificata come retribuzione.

Per quanto riguarda la condizione di età diversa a seconda del sesso, la Corte non ha accolto l'argomentazione italiana secondo cui la fissazione di una condizione di età diversa a seconda del sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne. Al contrario, e non senza una punta d'ironia, la Corte fa notare che *«la fissazione di una condizione d'età diversa a seconda del sesso non compensa gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici donne e non le aiuta nella loro vita professionale né pone rimedio ai problemi che esse possono incontrare durante la loro carriera professionale».*

Un'altra possibile risposta legislativa alla sentenza sarebbe potuta andare nella direzione di un pensionamento flessibile, con età uguali per uomini e donne. Come è

stato infatti sottolineato anche da una nota della CGIL messa a punto assieme all'INCA e alla Funzione pubblica il 18 novembre 2008, questa possibilità era stata già introdotta in Italia con la riforma del 1995, ma tale sistema è stato stravolto dalla riforma Maroni del 2004, che ha introdotto anche nel sistema contributivo l'età pensionabile fissa e obbligatoria: 60 anni per le donne, 65 per gli uomini. Quella flessibilità eliminata dalla riforma Maroni era stata reintrodotta con il Protocollo del 23 luglio del 2007, che il governo attuale non ha ancora attuato.

*«La CGIL ha sempre sostenuto con forza la necessità di ripristinare la flessibilità dell'età pensionabile: prima di tutto perché un sistema contributivo senza flessibilità non ha senso, e poi perché la flessibilità in uscita è, a nostro avviso, l'unico strumento valido per coniugare una reale parità di trattamento tra uomo e donna con l'esercizio delle opportunità individuali e della libera scelta».*

*«La flessibilità in uscita è, inoltre, l'unico strumento che permette un vero innalzamento delle età medie di pensionamento. È del tutto evidente che la sentenza della Corte di Giustizia ha riaperto il dibattito, comunque sempre aperto, sull'aumento dell'età pensionabile delle donne. Ma è giusto parlare di età pensionabile identica fra uomo e donna, quando non c'è nessun altro elemento di parità che si è realizzato?»*

Come è stato documentato anche con alcuni dossier dell'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, le donne in Italia e in Europa (soprattutto Europa del Sud) studiano di più, ma vengono assunte meno, hanno meno opportunità di lavoro, a parità di lavoro hanno retribuzioni più basse, hanno meno opportunità di carriera o sono addirittura costrette al licenziamento in caso di maternità, hanno lavori saltuari, precari, discontinui, part-time, hanno a loro completo carico il lavoro di cura dei familiari non autosufficienti.

La questione della parità tra uomini e donne è stata affrontata per la prima volta in Europa più di trent'anni fa, con la direttiva 76/207/CE del 1976 sulla parità professionale. Eppure ancora oggi una delle principali ambizioni della strategia europea per l'occupazione resta quella di raggiungere pari opportunità di accesso al mercato del lavoro. Nel 2007, ad esempio, il tasso d'occupazione nell'UE è stato del 72% per gli uomini e del 58% per le donne. Ma anche le donne professionalmente attive devono affrontare, durante la loro vita lavorativa, dei veri e propri percorsi ad ostacoli. Ad esempio, circa il 31% delle donne europee occupate ha un lavoro a tempo parziale, mentre per gli uomini questo accade soltanto nell'8% dei casi<sup>1</sup>.

I congedi parentali, per fare un altro esempio, continuano nonostante tutto ad essere appannaggio del mondo femminile, e in quei pochi casi in cui è l'uomo a richiedere un congedo o un lavoro part-time, ciò avviene per periodi molto più brevi. Secondo uno studio della Fondazione europea effettuato nel 2006 su un campione di 1.800.000 imprese con più di 9 dipendenti, soltanto nel 30% delle im-

---

<sup>1</sup>Vedi in proposito: C. Caldarini, «Work-life balance: tra retorica e realtà. La conciliazione tra vita professionale, familiare e privata nel processo di consultazione delle parti sociali europee», in *Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2008.

prese europee risulta, infatti, che almeno un dipendente di sesso maschile abbia beneficiato di un congedo parentale. In Grecia, Italia e Spagna tale percentuale è inferiore al 25%, mentre in Svezia e Slovenia è superiore al 65%<sup>2</sup>.

Inoltre, in tutti gli Stati dell'UE l'età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro è già molto simile per i due sessi, quale che sia il regime legale d'applicazione: nella media complessiva europea, infatti, gli uomini vanno in pensione all'età di 61 anni e le donne a 60 anni. In alcuni paesi (Irlanda, Spagna, Francia, Portogallo) dove l'età legale della pensione non fa differenze di genere, mediamente le lavoratrici escono dal mercato del lavoro addirittura qualche mese dopo i loro colleghi maschi<sup>3</sup>.

Ciò si spiega soprattutto con il fatto che le carriere professionali degli uomini, normalmente più complete e meno discontinue di quelle delle donne, permettono più facilmente di raggiungere il requisito della pensione di anzianità, mentre le donne devono più spesso attendere il raggiungimento dell'età anagrafica per le pensioni di vecchiaia.

### ▼ Per saperne di più

Sentenza della Corte europea del 13 novembre 2008

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Sentenza\\_C46-7.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Sentenza_C46-7.pdf)

Ricorso presentato dalla Commissione europea il 1° febbraio 2007

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Sentenza\\_C46-7\\_RI-CORSO.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Sentenza_C46-7_RI-CORSO.pdf)

Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978

<http://www.osservatorioinca.org/21-256/legislazione/direttiva-797cee-del-19-dicembre-1978.html>

Nota della CGIL del 18/11/2008

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Nota\\_CGIL.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Nota_CGIL.pdf)

Dossier dell'Osservatorio sulle pensioni delle donne in Europa (giugno 2008)

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Donne\\_e\\_pensioni\\_2008.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Donne_e_pensioni_2008.pdf)

Dossier dell'Osservatorio sulle pensioni delle donne in Europa (ottobre 2006)

[http://www.osservatorioinca.org/image/download/Donne\\_e\\_pensioni\\_2006.pdf](http://www.osservatorioinca.org/image/download/Donne_e_pensioni_2006.pdf)

---

<sup>2</sup>Idem.

<sup>3</sup>Vedi in proposito: «Le pensioni delle donne in Europa: un percorso ad ostacoli, lungo tutto l'arco della vita», Dossier dell'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, giugno 2008.

# Diritti e tutele nel mondo



## Il crollo dei redditi da lavoro e la riforma della legge sindacale

di **Vittorio Longhi\***



Ennio Calabria  
Il vento si scaglia contro le cose  
2005 - particolare  
Acrilico su tela  
cm. 160x120  
Direzione Nazionale CGIL

\* Consulente Centro di formazione ILO  
– progetto «Communicating Labour  
Rights».

Pochi americani ricchi sempre più ricchi e molti, troppi americani poveri sempre più poveri. Gli ultimi dati sui redditi dei lavoratori statunitensi vanno oltre la retorica anticapitalistica sulla cattiva redistribuzione della ricchezza e mostrano concretamente cosa resta alla *working class* dopo otto anni di Governo Bush e all'alba dell'era Obama. L'*Economic Policy Institute* (EPI), ente di ricerca indipendente di Washington, ha fatto il punto sulla situazione salariale e sul potere d'acquisto delle famiglie. Attraverso lo studio *The state of working America 2008-2009* l'EPI rileva che nel ciclo economico dell'amministrazione repubblicana la crescita della produttività e della ricchezza, in termini di prodotto interno lordo, «non si è mai tradotta in un miglioramento sostanziale per la maggior parte della popolazione, ma è rimasta nelle tasche dei pochissimi al vertice della scala redistributiva». Una situazione di grave iniquità che richiama alla responsabilità il governo uscente in materia di politica economica e fiscale e dimostra l'abbassamento progressivo delle tutele per i lavoratori e la sempre minore incisività della contrattazione collettiva per adeguare i salari. Allo stesso tempo, rappresenta una sfida per la nuova amministrazione Obama che proprio alla redistribuzione, al recupero del potere d'acquisto delle famiglie e alla capacità di contrattazione dei sindacati ha dedicato una parte consistente della campagna elettorale.

Nel periodo preso in considerazione, dal 2000 al 2007, a fronte di un PIL cresciuto del 18 per cento e di una produttività in aumento costante, l'unico miglioramento salariale reale, al netto dell'inflazione, si è verificato nei primi due anni ed è di un misero uno

per cento, comunque risultato della ripresa degli anni precedenti. Tra il 2002 e il 2007, invece, questo aumento si è del tutto azzerato, anche a causa della forte contrazione delle ore lavorate, su cui pesano ovviamente i fattori di crisi post-11 settembre. Vale ricordare, però, che tra il 1989 e il 2000 l'aumento salariale orario e l'aumento delle ore lavorate aveva incrementato il reddito reale delle famiglie di oltre dieci punti percentuali. «Vediamo che la maggior parte dei benefici della crescita si va spostando dal 90 per cento della popolazione al 10 per cento e, in modo particolare, all'uno per cento di quella ristretta minoranza», puntualizza l'economista Lawrence Mishel. Le cifre dicono che negli ultimi otto anni il più ricco cinque per cento degli americani ha accresciuto di un terzo le proprie risorse, mentre il più ricco un per cento le ha addirittura quintuplicate, con un reddito medio pari a circa 30 milioni di dollari.

Inoltre, sembra essersi ormai definitivamente infranto quel sogno americano per cui chi nasce molto povero può aspirare a diventare ricco attraverso il lavoro, visto che questa forte polarizzazione dei redditi si è cronicizzata, senza alcuna possibilità di ascesa. Nella scala della redistribuzione, 60 famiglie su cento tra le più povere sono allo stesso livello di reddito da dieci anni e oltre la metà di quel ricchissimo cinque per cento non si muove dalla propria posizione di privilegio. Jared Bernstein, altro economista dell'EPI, commenta: «Nella cultura americana non si contesta la ricchezza di per sé, quando è il risultato di lavoro duro e di talento, ma ci rifiutiamo di accettare un sistema in cui a mancare siano le stesse opportunità per tutti». Allarmante è anche il dato sui disoccupati. Tra il 2000 e il 2007 c'è stata un'impenata senza precedenti della disoccupazione di lunga durata (oltre 6 mesi negli Stati Uniti) che sempre più riguarda gli ultraquarantacinquenni, spesso altamente qualificati. Se durante gli anni '90 questo gruppo non aveva mai superato il 12,1 per cento, sotto George Bush la quota dei senza lavoro di lunga durata è salita al 19,4 per cento. In tutto il 2008 sono stati persi due milioni di posti con un tasso di disoccupazione arrivato a novembre al 6,7 per cento, due punti pieno in più rispetto allo stesso periodo del 2007. E le prospettive per il 2009 non sono incoraggianti, visto che il tasso dovrebbe salire fino al 2010, con una presenza massiccia di disoccupati afro-americani e ispanici.

Intanto, dopo avere sostenuto il candidato democratico in tutta la campagna elettorale, mettendo a disposizione enormi risorse, in termini sia organizzativi sia economici, i sindacati tornano a chiedere con forza al nuovo governo l'adozione di una legge che ripristini in pieno le tutele e il diritto di associazione e di contrattazione. Su questa linea ci sono la più grande, storica centrale *AFL-CIO*, ma anche la nuova, emergente coalizione *Change to win*, nata da una scissione dall'*AFL-CIO* di alcune federazioni tre anni fa, quella del pubblico impiego *Seiu* di Andrew Stern, quella dei camionisti *Teamsters* di James Hoffa e quella dei tessili *Unite*.

È vero che per una più equa redistribuzione della ricchezza all'esecutivo di Obama non basterà rafforzare la rappresentanza del sindacato e che si dovranno affrontare altre questioni nella complessa dinamica della globalizzazione economica, marcatamente neoliberista negli Stati Uniti. Nel paese infatti sembra ormai inarrestabile la mobilità del capitale, facilitata anche dagli accordi internazionali sul libero com-

mercio risalenti ai governi Clinton (Alca e Nafta), così come prosegue la disarticolazione della struttura d'impresa, che aumenta l'esternalizzazione della produzione e dei servizi mentre, all'interno, spinge per un doppio sistema di tutele e diritti dividendo la forza lavoro: uno per i dipendenti già assunti regolarmente e perciò garantiti e l'altro per i precari.

È altrettanto vero, però, che il livello dei redditi continua ad abbassarsi proporzionalmente al tasso di sindacalizzazione. E se il numero dei lavoratori iscritti è passato dal 35 per cento degli anni '50 a un misero 12 per cento attuale, soprattutto nell'industria e nel pubblico impiego, è anche a causa di una costante erosione delle tutele e della libertà di associazione praticata dalle imprese nell'indifferenza dei governi democratici e spesso con la complicità di quelli repubblicani. Basti ripensare alle leggi antisindacali più restrittive, come la Taft-Hartley del 1947, nata in pieno maccartismo e ancora in vigore, che lo stesso presidente Henry Truman definì «schiaivista», ai provvedimenti durissimi come il licenziamento di massa voluto da Ronald Reagan per 11 mila controllori di volo dopo lo sciopero del 1981.

Oggi, fare sindacato, per come lo intendiamo in Europa, è più difficile negli Stati Uniti che nella maggior parte degli altri paesi industrializzati. I requisiti affinché la rappresentanza in un singolo luogo di lavoro sia considerata legale sono alti e l'attività antisindacale, *union busting*, spesso affidata a consulenti specializzati, scoraggia con facilità i dipendenti dal rivendicare collettivamente condizioni migliori, per paura di ritorsioni e licenziamenti. Non a caso gli Stati Uniti sono tra i pochissimi paesi che ancora non hanno ratificato le Convenzioni fondamentali sul diritto d'associazione e di contrattazione adottate nel dopoguerra dall'ILO, l'Organizzazione internazionale del lavoro, al pari dei peggiori regimi asiatici e africani. Pertanto, le Unions oggi pretendono l'adozione della legge *Employee Free Choice Act*, già promossa da John Edwards e sostenuta al Congresso sia da Hillary Clinton che da Barack Obama. Il provvedimento, ostacolato finora al Senato dalla maggioranza repubblicana, è stato introdotto dai senatori democratici Edward Kennedy e George Miller e dovrebbe sostanzialmente facilitare l'iscrizione al sindacato e il suo riconoscimento formale presso l'ente *National Labor Relations Board*, garantire una mediazione pubblica nella contrattazione collettiva qualora non si raggiunga un accordo entro un certo limite di tempo e, soprattutto, dovrebbe prevedere pene più severe per le imprese che praticano antisindacalismo.

Molti ora temono che l'aggravarsi della crisi economica e il bisogno di rilanciare urgentemente l'economia potrebbero far rimandare l'approvazione della legge al nuovo esecutivo, ma Obama sembra intenzionato ad andare avanti: «Ho già detto chiaramente che voglio rafforzare il movimento sindacale in questo paese e mettere fine a tutti gli ostacoli che oggi incontrano i lavoratori quando legittimamente tentano di organizzarsi in sindacato e contrattare collettivamente – ha dichiarato recentemente in un'intervista al quotidiano *Los Angeles Times* –, non posso fare anticipazioni ma la mia squadra sta già mettendo a punto un pacchetto di misure specifiche a questo proposito».



# Approfondimenti



## Federalismo fiscale: quale finanziamento per quali funzioni\*

di **Maria Cecilia Guerra**\*\*



**I**n questo lavoro si discute dell'attuazione del «federalismo fiscale» nel nostro paese, concentrando l'attenzione sul legame che deve esistere fra la tipologia delle funzioni, legislative e amministrative, attribuite agli enti decentrati, le modalità di finanziamento che ne permettano l'esercizio, il disegno della perequazione. Su questo argomento si confrontano visioni diverse circa la solidarietà tra cittadini, l'autonomia degli enti territoriali e la loro responsabilizzazione, dietro alle quali emerge il conflitto redistributivo fra il Nord e il Sud del paese. Prendendo ad esempio le problematiche relative alla definizione e al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, si mostra come i nodi principali non riguardano tanto la predisposizione di una legge delega, rispetto alla quale ci si sta orientando su principi direttivi generali, spesso aperti a interpretazioni diverse, quanto l'individuazione delle modalità effettive della sua attuazione.

### ▼ 1. Introduzione

Il dibattito sul «federalismo fiscale» nel nostro paese è prioritariamente concentrato sulle problematiche relative all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, come riscritto dalla riforma del Titolo V, entrata in vigore nel 2001, che detta i principi cui deve ispirarsi il finanziamento degli enti territoriali. Come si argomenterà in quanto segue, queste problematiche non possono però essere considerate disgiuntamente da quelle relative all'attuazione di altri articoli della Costituzione, segnatamente il 114, il 116, il 117, il 118 e il 120.

\*Finito di scrivere il 15 settembre 2008.

\*\*Docente di Scienza delle Finanze  
Università di Modena e Reggio Emilia.

In un quadro ben definito delle competenze, legislative e amministrative, la nuova struttura di finanziamento degli enti decentrati dovrebbe rispondere alla duplice finalità di riconoscere ampia autonomia a tutti i livelli di governo, richiedendo, al tempo stesso, che il sistema pubblico nel suo complesso sia in grado di garantire l'esercizio dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale. Da un lato, infatti, il riconoscimento di margini di autonomia nel reperimento delle risorse permette agli enti decentrati di differenziare la propria offerta di servizi, sia quantitativamente che qualitativamente, per soddisfare le specifiche preferenze delle comunità che li compongono; rende inoltre evidente il collegamento fra decisioni di spesa e decisioni di entrata, e ne permette un maggior controllo e una valutazione più attenta da parte dei cittadini, contribuendo a responsabilizzare gli amministratori circa le conseguenze delle proprie scelte. Dall'altro lato, la tutela costituzionale assicurata al finanziamento integrale delle funzioni che gli enti decentrati sono chiamati istituzionalmente a svolgere, ivi comprese quelle richieste dalla realizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a garanzia dei diritti sociali ed economici che devono essere assicurati in modo uniforme e adeguato su tutto il territorio nazionale e la cui determinazione è affidata alle competenze esclusive dello Stato (art. 117, lettera *m*), esalta il valore della solidarietà fra cittadini, che è l'essenza stessa della concezione unitaria dello Stato.

Tenere insieme autonomia e solidarietà non è però facile. Non solo perché la definizione e i confini di questi due concetti non sono universalmente condivisi, ma anche perché la situazione di partenza presenta un insieme di problemi, sotto il profilo istituzionale e politico-economico, di non facile soluzione.

Per quanto riguarda il profilo istituzionale, va innanzitutto ricordato che il quadro delle competenze legislative e amministrative dei diversi livelli di governo non può dirsi né ben definito né compiutamente assestato. La riforma del Titolo V ha infatti comportato una discussa attribuzione sia di alcune importanti funzioni legislative (ad esempio, ponendo la previdenza complementare, la tutela e la sicurezza del lavoro e le grandi reti di trasporto fra le materie concorrenti, anziché fra quelle esclusive statali) sia di quelle amministrative (ampiamente devolute agli enti locali). L'introduzione del federalismo fiscale andrebbe poi preceduta, o almeno coordinata con la necessaria ridefinizione delle funzioni degli enti locali, in particolare per quanto riguarda la corretta individuazione delle funzioni fondamentali (che l'art. 117, lettera *p*, della Costituzione affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) e un'auspicata razionalizzazione dei livelli di governo, che permetta di attribuire ad un solo livello la responsabilità, dal punto di vista amministrativo, di ogni specifica funzione. L'art. 119 della Costituzione rende poi particolarmente complesso il disegno del finanziamento degli enti decentrati, in quanto preclude il ricorso, molto comune nelle altre realtà federali, a trasferimenti, intergovernativi, diversi da quelli di natura perequativa; solleva inoltre problemi interpretativi per quanto riguarda la perequazione territoriale, facendo riferimento sia al principio della capacità fiscale sia a quello del fabbisogno (attraverso la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati). L'equiparazione allo Stato di tutti gli enti territoriali, operata dall'art. 114 della Costituzio-

ne, richiederebbe una condivisione e un coordinamento difficile da realizzare fra enti con interessi molto spesso in competizione. Si aggiunge a questo il problema specifico delle cinque Regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciute competenze differenziate, non solo rispetto alle Regioni a statuto ordinario, ma anche le une dalle altre, e che sono pure finanziate con modalità differenziate. Il drenaggio di risorse compiuto da queste Regioni richiederebbe, quanto meno, che esse fossero chiamate a partecipare ai meccanismi perequativi ispirati al criterio della solidarietà, ma è difficile intervenire sullo status quo senza prevedere revisioni del testo costituzionale.

Per quanto riguarda il profilo politico-economico, il federalismo fiscale si scontra con il nodo, irrisolto, del dualismo territoriale che caratterizza il nostro paese, il quale comporta non solo una significativa differenziazione dei livelli di reddito pro capite e quindi anche della capacità fiscale, ma anche un forte divario nelle dotazioni di infrastrutture. Il quadro è complicato dal radicamento, in alcune regioni del paese, di organizzazioni criminali che esercitano un diffuso controllo sul territorio. Gli interessi, non convergenti, delle due parti del paese, tendono poi a trovare una rappresentanza politica, anch'essa fortemente radicata territorialmente, che ha quindi, per la sua stessa sopravvivenza, margini di disponibilità al confronto e al compromesso più limitati. Un ostacolo di grande rilievo è infine rappresentato dalla mancanza di dati statistici attendibili, che permettano una valutazione quantitativa delle poste in gioco: il gettito dei tributi, la dimensione del finanziamento perequativo, il calcolo dei fabbisogni, l'impatto dell'abolizione degli attuali trasferimenti, la valutazione di performance dei diversi enti. Si tratta però di valutazioni che sono indispensabili per capire se le ipotesi di cui si discute sono o meno compatibili con le finalità che vengono loro assegnate, se sono finanziariamente sostenibili e quali effetti distributivi comportano.

Tutti questi elementi rendono evidente che forse ancora più che il disegno del nuovo assetto del finanziamento degli enti territoriali a regime, che è l'oggetto principale delle proposte di legge delega sino ad ora circolate, il punto critico della riforma sarà la sua traduzione in termini quantitativi e l'individuazione dei tempi e dei modi della transizione; temi che si vorrebbe invece rimandare ai decreti di attuazione. È proprio su questi aspetti, su cui la discussione nel nostro paese è ancora particolarmente arretrata, che emergeranno, inevitabilmente, le più importanti diversità di vedute e i maggiori contrasti di interesse.

In questo lavoro si affronteranno, con un diverso grado di approfondimento, solo alcuni dei problemi qui richiamati, adottando come linea di lettura trasversale il tema del collegamento che deve essere stabilito fra modalità di finanziamento, tecniche di perequazione e caratteristiche delle funzioni affidate ai diversi livelli di governo. Questo tema verrà affrontato facendo riferimento ai principali disegni di legge delega che sono stati e sono oggetto di confronto nel nostro paese, con particolare attenzione alla bozza presentata dal ministro Calderoli, nella versione, rivista, del 3 settembre 2008.

Non ci sarà invece spazio per occuparsi delle problematiche, cui viene dato tanto rilievo nel dibattito istituzionale e politico, relative al coordinamento del prelievo

tributario fra livelli di governo e all'individuazione dei tributi propri più adeguati al finanziamento degli enti decentrati, né di quelle riguardanti il patto di stabilità interno.

## ▼ 2. Il legame fra finanziamento e funzioni e la titolarità dei tributi erariali

Una importante divergenza di vedute, nell'interpretare la necessità e le modalità con cui, in un contesto di federalismo fiscale, deve avvenire la sintesi fra solidarietà e autonomia, riguarda l'esplicitazione e l'articolazione del legame che deve essere riconosciuto fra entità e modalità del finanziamento e natura delle funzioni affidate ai diversi enti, legame che incide anche, significativamente, sulla filosofia e le caratteristiche del fondo perequativo. Questa divergenza emerge con chiarezza dal confronto fra il disegno di legge presentato nell'estate del 2007 dal Governo Prodi e quello, contestuale, del Consiglio regionale della Lombardia, fatto proprio dal programma elettorale del Popolo della libertà e che, per alcuni importanti aspetti, influenza anche l'impostazione seguita dalla bozza Calderoli.

### ■ 2.1 I disegni di legge del Governo Prodi e del Consiglio regionale della Lombardia

Il d.d.l. del Governo Prodi lega esplicitamente modalità e ammontare del finanziamento dei diversi livelli di governo alle funzioni di cui essi sono responsabili. In particolare, riconosce alle spese delle Regioni relative ai LEP (art. 117, c. 2, lettera *m*, della Costituzione) a garanzia dei diritti sociali e economici di tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, e alle spese relative alle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali (art. 117, c. 2, lettera *p*, della Costituzione), un finanziamento integrale, garantito dallo Stato. Il finanziamento si compone di un'apposita dotazione fiscale, riconosciuta alle Regioni, e di trasferimenti perequativi di tipo verticale (cioè dallo Stato agli enti decentrati), ispirati al criterio del fabbisogno, da valutarsi con riferimento a costi standard, per prestazioni erogate in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'idea di solidarietà a cui il d.d.l. si ispira richiede quindi che sia lo Stato a farsi garante della tutela dei LEP, in quanto questi sono considerati espressione imprescindibile dei diritti di cittadinanza.

Minore necessità di tutela e maggiore autonomia di finanziamento è invece riconosciuta alle altre spese regionali e locali il cui finanziamento, affidato in forma prevalente a compartecipazioni o addizionali o sovrimposte di tributi erariali, è assistito da una perequazione (incompleta) ispirata al principio della capacità fiscale. È in quest'ambito che si sviluppa maggiormente la possibilità di un'offerta differenziata a livello locale, relativamente alla quale gli enti decentrati che vogliono offrire di più possono farlo, rispondendo direttamente ai propri cittadini delle risorse che da essi prelevano.

Il legame fra finanziamento e funzioni passa invece in secondo piano nel progetto di legge della Regione Lombardia, il cui principio ispiratore è quello secondo cui il

gettito dei tributi che origina da un territorio, anche qualora sia relativo a tributi erariali, appartiene a quel territorio, indipendentemente da quali siano le funzioni che con tali risorse devono essere finanziate. Coerentemente con questo principio, il finanziamento delle Regioni deve avvenire, prevalentemente, con forme di compartecipazione ai tributi erariali. Si prevede, in particolare, uno spostamento rilevante, a favore delle Regioni, del gettito attualmente incamerato dallo Stato attraverso i due principali tributi, IRPEF e IVA<sup>1</sup>.

I trasferimenti perequativi previsti dal progetto lombardo sono di tipo orizzontale: sono cioè concepiti come trasferimenti da parte delle Regioni più ricche alle Regioni più povere, monitorati dalle prime, che ne sindacano l'impiego efficiente e sono arbitre di ridurli in caso di «sprechi». Essi avrebbero il duplice scopo di garantire il finanziamento dei livelli «minimi» essenziali delle prestazioni e di colmare, per non più del 50%, la differenza nelle capacità fiscali.

L'idea di solidarietà che emerge in questo approccio è quindi significativamente diversa da quella che caratterizza il progetto del Governo Prodi: la tutela dei livelli essenziali, definiti non a caso «minimi», invece che discendere da un diritto di cittadinanza riconosciuto a tutti gli individui che appartengono allo Stato unitario, indipendentemente dalla loro residenza in questo o quel territorio, si configura come un atto di benevolenza esercitato dai territori ricchi nei confronti dei territori poveri. I limiti posti alla perequazione delle capacità fiscali riflettono poi l'idea che il diritto dei singoli territori ad appropriarsi della «propria» ricchezza deve far premio sull'impossibilità che molti enti decentrati incontrano a finanziare adeguatamente le proprie funzioni, indipendentemente da quale sia la natura delle stesse, in ragione non di una loro specifica inefficienza o irresponsabilità, ma del fatto che i tributi ad essi assegnati hanno una base imponibile distribuita in modo molto sperequato a livello territoriale.

## ■ 2.2 La bozza Calderoli e il finanziamento dei LEP

A fronte dell'evidente distanza fra i due approcci sinteticamente richiamati, è interessante chiedersi quale sia la linea seguita dall'attuale governo, che ha annunciato la presentazione di un disegno di legge delega sul federalismo fiscale come collegato alla legge finanziaria per il 2009.

Una bozza di questo disegno di legge, curata da un gruppo di lavoro coordinato dal ministro Calderoli, che tiene conto di alcune osservazioni effettuate da Provin-

---

<sup>1</sup> La proposta quantifica esplicitamente questo spostamento di gettito: per l'IRPEF si tratterebbe di prevedere un'imposta regionale sul reddito delle persone fisiche, che sostituisce l'attuale addizionale, da applicarsi con aliquota, inizialmente uniforme, non inferiore al 15%, a cui dovrebbe corrispondere una riduzione compensativa delle aliquote erariali (il che equivarrebbe ad attribuire alle Regioni più del 50% dell'attuale gettito dell'IRPEF); l'attuale compartecipazione all'IVA verrebbe quasi raddoppiata passando a non meno dell'80%. Alle Regioni verrebbe inoltre riconosciuto l'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, nonché quello dell'imposta sostitutiva sui fondi pensione complementari (per la parte riconducibile a residenti della singola Regione).

ce e Comuni su una prima versione di fine luglio, è stata diffusa il 3 settembre. Ad essa si farà riferimento in quanto segue. Pur essendo ancora un testo in via di elaborazione, essa rende evidente come, nel dibattito post-elettorale, sia rapidamente maturata la consapevolezza della centralità del legame fra modalità e ammontare del finanziamento agli enti decentrati e tipologie di funzioni che essi sono chiamati a svolgere. La posizione espressa dal d.d.l. della Lombardia è stata quindi, sotto questo profilo, rapidamente abbandonata. La bozza Calderoli ripropone esplicitamente la distinzione fra spese relative ai LEP e altre spese regionali fatta dal d.d.l. Prodi. Come quest'ultimo, di cui riprende ampi passaggi, riconosce alla prima tipologia di spese un finanziamento integrale, il cui ammontare deve essere valutato secondo i costi standard, assistito da una perequazione totale delle risorse, ispirata al criterio di fabbisogno.

Esiste però un'importante differenza. Nel d.d.l. Prodi la perequazione è esplicitamente disegnata come perequazione *verticale*, garantita cioè dallo Stato attraverso un fondo finanziato prevalentemente con la fiscalità generale. La bozza Calderoli, in sintonia con il progetto lombardo e non senza un qualche margine di ambiguità, viste le differenze di vedute che esistono sul punto anche all'interno del centro-destra, propende per una perequazione *orizzontale*, che avvenga cioè con trasferimento di risorse dalle Regioni più ricche alle Regioni più povere. Per potere ottenere questo risultato, occorre che (come prevede l'art. 7, c. 3, lettera g, della bozza) il fondo perequativo venga alimentato da quote di compartecipazione a questo o quel tributo erariale, precisamente individuate e, soprattutto, che queste compartecipazioni siano poi ripartite fra le Regioni secondo criteri di «territorialità» in modo che le stesse ne divengano *titolari*.

È evidente che l'ammontare finale delle risorse che le Regioni ottengono con un sistema di perequazione orizzontale o verticale potrebbe essere il medesimo, purché si parta da una medesima definizione e quantificazione dei fabbisogni standard che devono essere integralmente garantiti. Ma la filosofia, e con essa la scelta politica, che sta dietro ai due approcci è, come si è già ricordato, molto diversa ed è quindi molto plausibile che essa possa condizionare significativamente l'esito finale.

Alla redistribuzione di risorse *fra cittadini* di un unico Stato, che congiuntamente decidono il grado di tutela dei diritti sociali e civili che l'appartenenza a questo Stato assicura loro e le modalità attraverso cui conferire allo Stato che li rappresenta le risorse necessarie per il finanziamento di tale tutela (che è il motivo per cui la determinazione dei LEP è materia di competenza esclusiva statale), si sostituisce la redistribuzione *fra territori*: il diritto alla salute, all'assistenza, all'istruzione dei cittadini residenti nelle Regioni povere, qualunque sia la loro situazione personale, viene fatto discendere da un atto di «generosità» delle Regioni ricche.

Non meraviglia che, entro lo schema di perequazione orizzontale prospettato, le Regioni più ricche si battano perché le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni che finanziano i LEP siano determinate a un livello tale da renderle autosufficienti. Ciò eviterebbe loro lo «stigma» sociale di dovere figurare fra le bene-

ficiarie del fondo di perequazione<sup>2</sup>. Inoltre, se le Regioni autosufficienti fossero più d'una, quelle più ricche otterrebbero dallo Stato risorse in eccesso rispetto ai propri fabbisogni.

Ai trasferimenti orizzontali viene riconosciuto il merito e il compito primario di rendere «trasparenti» i rapporti fra Regioni, evidenziando quali sono quelle che danno e quelle che ricevono. Va però sottolineato che anche i trasferimenti verticali rispondono a un criterio, seppure diverso, di trasparenza. Dal momento che il loro ruolo è coprire il gap fra tributi propri finalizzati al finanziamento dei LEP e fabbisogni standard, alle Regioni più povere arriva un trasferimento perequativo più alto rispetto alle Regioni ricche e ciò rende «trasparente l'operare di un meccanismo di solidarietà nazionale a loro favore, piuttosto che quello «immaginario», di una solidarietà interregionale realizzata su tributi nazionali» (Pisauro, 2006, p. 211).

La questione merita ulteriori specificazioni. Nello schema della bozza Calderoli, a parità di ammontare complessivo, il fondo perequativo che serve per finanziare i LEP può essere alimentato con combinazioni diverse di compartecipazioni a questo o quel tributo erariale. Queste compartecipazioni debbono poi essere ripartite fra le Regioni secondo un qualche criterio di territorialità. È allora evidente che la quota di competenza delle compartecipazioni destinate alla perequazione che sarà di titolarità della Regione A piuttosto che della Regione B (e quindi il suo successivo grado di partecipazione alla redistribuzione perequativa come beneficiaria o donatrice) dipende crucialmente, non solo dalla combinazione prescelta fra i tanti tributi erariali disponibili, ma anche dalla scelta circa il criterio di territorialità adottato. Sotto il primo profilo, la bozza Calderoli sembra privilegiare la scelta di una compartecipazione all'IVA, un'imposta che è caratterizzata da una distribuzione meno sperequata regionalmente di quanto non lo sia, ad esempio, quella dell'IRPEF. Sotto il secondo profilo, essa indica un insieme di criteri di territorialità. Alcuni di questi sono condivisi e consolidati (il luogo di consumo per l'imposta sui consumi), altri di difficile declinazione (le modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione e all'elusione fiscale), altri possono dare luogo a ripartizioni anche molto differenziate a seconda di quale ne sia l'effettiva applicazione, come nel caso della scelta, alternativa, fra luogo di residenza del percettore o luogo di produzione, nel caso delle imposte sul reddito. Essa ripropone, a livello regionale, molte delle problematiche che si incontrano a livello internazionale circa la ripartizione dei tributi sui redditi, nella loro diversa articolazione (sui redditi di lavoro, sui redditi di capitale e sulle società) secondo il principio di residenza o della fonte. Se ne deduce che, nella sua applicazione pratica, il principio di territorialità, da cui dipende la titolarità di ogni singola Regione su quote dei tributi erariali è più ambiguo e meno neutrale di quanto potrebbe apparire.

---

<sup>2</sup> La bozza Calderoli non sceglie fra tre diversi scenari, in cui l'autosufficienza è garantita alla sola Regione più ricca – la Lombardia – o, alternativamente, alle tre o addirittura alle sei Regioni più ricche.

## ■ 2.3 La bozza Calderoli e il finanziamento delle altre funzioni regionali

Il criterio del fabbisogno non è il criterio rilevante per definire il finanziamento delle funzioni regionali diverse dai LEI, nel progetto di Calderoli come in quello di Prodi. Si tratta di funzioni «residuali» nei bilanci delle Regioni (poco più del 20% del totale), per le quali è molto difficile impostare una valutazione ai costi standard, specialmente in quanto non si traducono in prestazioni rivolte ai singoli cittadini, e che non hanno lo stesso grado di tutela costituzionale dei livelli essenziali. Anche con riferimento all'esercizio di queste funzioni, si pone però un problema di equilibrio fra autonomia e solidarietà, onde evitare che l'effettivo esercizio delle stesse venga a dipendere esclusivamente dalla diversa ricchezza dei territori. Il criterio equitativo a cui si fa riferimento in questo caso è quello secondo cui bisogna ridurre le differenze nelle dotazioni finanziarie degli enti territoriali del medesimo livello che non discendono da scelte che siano sotto il loro controllo. A questo criterio si ispira il principio che punta alla perequazione delle capacità fiscali<sup>3</sup>. Se realizzato pienamente esso richiede che siano equiparati i gettiti fiscali (pro capite) che i singoli territori possono ottenere dai tributi oggetto di perequazione quando questi vengano prelevati secondo una medesima aliquota (aliquota standard). In questo modo si eliminano quelle differenze di gettito (la capacità fiscale, appunto) che non discendono da irresponsabilità fiscale dell'ente, ma dal fatto che i tributi scelti non hanno una base imponibile distribuita in modo uniforme fra territori.

Ovviamente una cattiva distribuzione della base imponibile può dipendere anche da un minor sforzo profuso dalle amministrazioni territoriali nel contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale. Se la perequazione della capacità fiscale fosse integrale non ci sarebbe nessun incentivo a superare questo problema. Per questo, la valutazione della capacità fiscale del singolo ente può essere integrata con una misura dell'evasione specifica del territorio, o alternativamente, si può prevederne un'equiparazione non integrale, per lasciare un incentivo agli enti ad aumentare la propria base imponibile, o ancora, come suggerito dalla bozza Calderoli, si può ipotizzare che, a partire da un certo momento, il recupero della base imponibile evasa non venga considerato ai fini della perequazione e vada quindi integralmente a beneficio dell'ente che lo realizza.

La perequazione della capacità fiscale non esclude la differenziazione nel gettito, pro capite, che i diversi enti possono ottenere dall'applicazione dei tributi, purché essa dipenda dal ricorso ad un maggiore sforzo fiscale. Ciò che viene perequato è infatti, come si è detto, la capacità fiscale relativa a tributi di applicazione generale, valutata ad un'aliquota standard. Se all'ente sono lasciati margini di libertà (autonomia) nel fissare l'aliquota del tributo, potrà decidere di fissarla ad un'aliquota maggiore o minore di quella standard per finanziare meno o più servizi, di qualità più o meno alta. Potrà inoltre, ovviamente, tradurre la sua eventuale maggiore efficienza nel produrre un determinato servizio in maggiori risorse da poter spendere

<sup>3</sup> Per una trattazione più ampia dei temi della perequazione si veda Macciotta e Zanardi (2006).

in altri servizi o in una minore pretesa fiscale nei confronti dei suoi cittadini. Questo è vero però anche per i LEP, per i quali è riconosciuto un finanziamento ai costi standard, che favorisce le Regioni più efficienti e penalizza, stimolandole al tempo stesso ad una migliore performance, le Regioni meno efficienti.

L'equilibrio fra solidarietà e autonomia nella perequazione delle capacità, si gioca allora con riferimento a tre importanti parametri: quali sono i tributi interessati; come viene definita l'aliquota standard; in quale misura si perequa.

■ *Tributi oggetto di perequazione.* I tributi regionali possono avere diversa natura. Si può trattare di tributi istituiti con una legge statale, che ne disciplina gli elementi strutturali e definisce i margini entro i quali le singole Regioni possono esercitare la propria autonomia (ad es. una forcella entro cui variare l'aliquota propria rispetto a quella base definita dalla legge statale, come nel caso dell'Irap). A questi tributi, che vengono generalmente chiamati «tributi propri derivati» possono essere assimilate anche le riserve di aliquota su tributi erariali. Si possono poi avere tributi istituiti con legge delle singole Regioni su materie, diverse da quelle delle imposte erariali, da esse stesse individuate. La perequazione delle capacità fiscali può interessare solo la prima delle due categorie indicate, non essendo possibile individuare un concetto di aliquota standard con riferimento a tributi eterogenei. La perequazione della capacità fiscale sarà quindi tanto maggiore quanto più è ampia la quota di finanziamento delle funzioni regionali diverse dai LEP affidata a tributi propri derivati, riserve di aliquote e partecipazioni su tributi erariali.

È bene notare che, poiché richiede tributi confrontabili nei loro elementi strutturali, la perequazione delle capacità fiscali può entrare in collisione con una concezione di autonomia fiscale degli enti decentrati che non riguardi solo la possibilità di graduare l'aliquota del prelievo o di articolarlo in modo diverso fra i diversi tributi su cui si dispone di margini di manovra, ma che conceda all'ente decentrato anche la possibilità di differenziarlo fra contribuenti, ad esempio incentivando fiscalmente certe categorie di imprese, valorizzando i soggetti non-profit che operano sul territorio, scegliendo una diversa articolazione degli aiuti fiscali alle famiglie o ai soggetti più bisognosi, e così via, come suggerito dall'approccio, fatto proprio anche dalla bozza Calderoli, della cosiddetta «sussidiarietà fiscale».

*Definizione dell'aliquota standard.* L'aliquota standard è il parametro cruciale per definire il quantum della perequazione. Si può trattare di un'aliquota (minima o d'equilibrio, e cioè adeguata a garantire un certo gettito aggregato) fissata per legge, oppure dell'aliquota media, ponderata per la base imponibile, fra quelle scelte liberamente dai diversi enti.

■ *Misura della perequazione.* La perequazione può puntare all'eliminazione o alla semplice riduzione delle differenze esistenti nelle capacità fiscali. Una perequazione non integrale, come si è detto, incentiva l'ente a evitare riduzioni della propria base imponibile, prima fra tutte quella indotta da fenomeni di evasione. Il favore per una riduzione molto parziale delle differenze nelle capacità fiscali è però generalmente motivato dall'adesione a un criterio equitativo diverso. Si tratta dell'idea che le sperequazioni fra capacità fiscali che riflettono un divario nella distribuzione del reddito e della ricchezza fra territori non devono essere totalmente superate, in quanto i territori più ric-

chi lo sono in ragione della maggiore operosità dei soggetti che ne fanno parte. I tributi che tali soggetti pagano devono quindi rimanere in larga parte sul territorio in cui essi risiedono e garantire a loro e alle loro imprese un accesso ai servizi pubblici più articolato e più ampio, o una pressione fiscale più bassa, fatta salva la garanzia di sopravvivenza/operatività anche per i territori più arretrati. Questa visione è fatta esplicitamente propria, coerentemente con la sua impostazione generale, dal disegno di legge lombardo. Esso richiede che il fondo perequativo riduca «di non oltre il 50%» le differenze di capacità fiscale per abitante. Si tratta di una posizione che rende evidente il peso che il conflitto distributivo Nord/Sud viene inevitabilmente a giocare nel dibattito sul federalismo fiscale nel nostro paese.

Per capire come sono definiti i parametri che concorrono a determinare la perequazione della capacità fiscale nella bozza Calderoli, occorre premettere che essa prevede che i trasferimenti statali che attualmente finanziano le funzioni regionali diverse dai LEP siano trasformati in un'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota di questa addizionale (aliquota d'equilibrio) deve essere fissato ad un livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da compensarle esattamente per i trasferimenti soppressi. Il gettito di questa addizionale viene assegnato direttamente alle Regioni. Una volta terminato il periodo di transizione destinato al superamento graduale del criterio della spesa storica, una quota di questo gettito finanzia un fondo<sup>4</sup> destinato a perequare la capacità fiscale. Il parametro per la perequazione è l'aliquota media, nazionale, pro capite (il gettito dell'addizionale che deriva dall'applicazione dell'aliquota di equilibrio diviso il numero degli abitanti). Le Regioni che hanno un'aliquota pro capite superiore a quella media nazionale non ricevono nulla. Le altre partecipano al fondo, che ha quindi la finalità di ridurre le distanze fra la capacità fiscale che riguardano esclusivamente l'addizionale IRPEF. La scelta, lasciata all'autonomia delle singole Regioni, di modificare attraverso esenzioni, deduzioni, detrazioni, ecc. il gettito della propria imposta modifica l'aliquota media presa a riferimento e potrebbe quindi ripercuotersi sul livello globale della perequazione<sup>5</sup>. Nel complesso la misura della perequazione viene quindi a dipendere da parametri che l'attuale formulazione della delega non specifica, rimandandola ai decreti legislativi: la quota di addizionale che confluisce nel fondo perequativo, il grado di riduzione delle distanze fra le capacità fiscali, che si intende perseguire, l'autonomia lasciata ai singoli enti per manipolare il gettito della propria addizionale. Non è possibile quindi escludere un esito analogo a quello prefigurato dal d.d.l. lombardo.

## ■ 2.4 Gli interventi straordinari

Per attenuare il rischio che la realizzazione del federalismo fiscale sia vista, princi-

<sup>4</sup> In realtà si tratta della seconda componente dell'unico fondo perequativo a destinazione non vincolata, in cui rientra anche la componente destinata alla perequazione dei fabbisogni standard relativi ai LEP.

<sup>5</sup> La ripartizione del fondo perequativo è anche in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica dell'ente.

palmente, come una modalità attraverso cui si vuole ridurre drasticamente la redistribuzione di risorse dal Nord al Sud del paese, la bozza Calderoli fa affidamento a due diverse misure, pensate principalmente per il Sud.

La prima riguarda la previsione esplicita degli interventi speciali a favore di specifiche realtà territoriali, previsti dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». Questi interventi devono essere finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea, con i cofinanziamenti nazionali. I loro obiettivi e i criteri di utilizzazione devono essere oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata (Stato, Regioni, città e autonomie locali) e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. È importante che questo tema, così rilevante, sia considerato come strettamente collegato a quello affrontato nel paragrafo precedente: è infatti evidente che il finanziamento straordinario sarà tanto più credibilmente diretto a colmare i ritardi, specialmente nelle infrastrutture, delle Regioni più arretrate, non solo quanto più ne sarà monitorato l'utilizzo ma anche quanto più si garantirà, al tempo stesso, a tale Regioni un finanziamento ordinario adeguato alle loro esigenze di funzionamento. La bozza Calderoli prevede poi l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di «forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà». Si tratta, in tutta evidenza, di un principio direttivo troppo generico, che non individua né i tributi coinvolti, né le modalità che garantiscano la conformità fra l'intervento proposto e le norme comunitarie contro gli aiuti di Stato e lo rendano quindi credibile, né l'estensione temporale, regionale e quantitativa dell'agevolazione, necessari per valutarne l'impatto finanziario.

### ▼ 3. Il legame fra finanziamento e funzioni amministrative

L'importanza di collegare modalità di finanziamento, strumenti di perequazione e funzioni è evidente anche con riferimento alle funzioni svolte dagli enti locali.

Mentre, come si è visto, per le funzioni *legislative* regionali si ricorre alla distinzione fra funzioni relative ai LEP e altre funzioni. La distinzione rilevante per le funzioni *amministrative* svolte dagli enti locali è fra funzioni «fondamentali», individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e altre funzioni. Sembra ormai condivisa l'idea che alle funzioni «fondamentali» si debba riconoscere una maggiore tutela finanziaria. Resta però il fatto che, in analogia a quanto si dirà più diffusamente con riferimento ai LEP, quali siano le funzioni fondamentali ancora non si sa, né esistono criteri condivisi che facciano sperare in un facile accordo sul tema.

In assenza di una definizione per queste funzioni, e quindi, residualmente, per

le altre, riesce però difficile valutare la sostenibilità finanziaria del quadro che si viene a delineare.

Un altro problema molto discusso è se il finanziamento delle funzioni amministrative svolte dagli enti locali debba essere garantito alle Regioni che poi lo distribuiscono secondo propri criteri agli enti locali, o agli enti locali stessi. La risposta a questo interrogativo potrebbe essere diversa a seconda che le funzioni amministrative riguardino materie di competenza legislativa regionale o statale, e che siano attualmente svolte dai Comuni e dalle Province o ad esse devolute dopo l'attuazione del «federalismo fiscale». La difformità di vedute sul grado di coinvolgimento e potere che si vuole riconoscere alle Regioni non riguarda solo il campo della definizione del finanziamento delle funzioni fondamentali e della ripartizione dei trasferimenti perequativi statali fra gli enti locali, ma anche la rimodulazione delle regole e dei vincoli del patto di stabilità interno definito a livello nazionale, in modo da adattarli alle diverse situazioni finanziarie esistenti fra tali enti. Il tema è molto conflittuale in un contesto caratterizzato da una forte tradizione municipale, ma con ampi poteri legislativi riconosciuti alle Regioni e una rilevante frammentazione dei Comuni, la maggior parte dei quali di dimensione molto contenuta<sup>6</sup> e quindi non in grado di svolgere in modo compiuto ed efficiente tutte le funzioni attribuite.

La bozza Calderoli scioglie in modo solo molto parziale i problemi relativi agli argomenti richiamati, che sono quindi rimandati ai decreti di attuazione.

Essa classifica le funzioni degli enti locali, distinguendo fra «funzioni fondamentali» e altre funzioni, ma non detta alcun criterio per l'individuazione fattiva delle prime, né è chiaro se e come garantisca loro una tutela finanziaria di grado superiore.

Il finanziamento degli enti locali, come quello delle Regioni, è assicurato da un insieme di tributi propri e compartecipazioni e da quote di un fondo perequativo. Il fondo perequativo, distinto per Comuni e Province, è istituito nel bilancio delle Regioni ed è finanziato con risorse statali inizialmente pari ai trasferimenti di parte corrente e in conto capitale attualmente riconosciuti dallo Stato agli enti locali. Viene poi ripartito tra i singoli enti in base a due diversi indicatori di fabbisogno. Il primo, relativo alla spesa corrente, è un indicatore di fabbisogno finanziario, ed è rappresentato dalla differenza fra spesa corrente (al netto degli interessi) standardizzata e tributi propri di applicazione generale, anch'essi standardizzati, e cioè valutati secondo un'aliquota di riferimento. La spesa standardizzata è la spesa pro capite media calcolata con riferimento all'insieme degli enti, corretta per tenere conto di un insieme di fattori che possono rendere necessario ad un Comune o ad una Provincia effettuare spese pro capite più elevate rispetto agli altri enti di pari livello: dimensione demografica, caratteristiche territoriali (es. presenza di zone montane), caratteristiche demografiche, sociali e produttive. Il peso di questi fattori nella determinazione del fabbisogno del singolo ente è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati

<sup>6</sup> L'86,1% dei Comuni italiani sono sotto i 10.000 abitanti.

di spesa storica dei singoli enti, in cui viene anche ricompresa la spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

Il secondo indicatore, relativo alla spesa in conto capitale, riguarda il fabbisogno di infrastrutture, ed è determinato in coerenza con la programmazione regionale di settore. Il testo non chiarisce però se la perequazione proposta debba essere parziale o totale, né se essa riguardi tutta la spesa corrente e quindi anche le spese relative alle funzioni fondamentali. In caso di risposta affermativa a questa seconda domanda, non si avrebbe differenziazione nel grado di tutela fra spese relative alle funzioni fondamentali o alle altre funzioni. In caso di risposta negativa, non verrebbe prevista nessuna forma di perequazione per le funzioni fondamentali: il loro finanziamento dovrebbe allora essere garantito dai tributi propri e dalle partecipazioni, che sono però ripartiti territorialmente secondo criteri diversi rispetto a quello del fabbisogno.

In analogia con quanto già proposto dal disegno di legge Prodi, il calcolo delle entrate standardizzate e delle spese standardizzate, nonché la stima dei fabbisogni di infrastrutture, rilevanti per definire la partecipazione dei singoli enti di un territorio al fondo perequativo regionale, può essere compiuto seguendo criteri decisi dalla singola Regione. È però necessario che sull'utilizzo di criteri alternativi a quelli decisi a livello statale vi sia un accordo sancito in Conferenza unificata e una concertazione con gli enti locali interessati. Si tratta di un tentativo, ancora molto timido, di spostare il baricentro delle relazioni intergovernative con gli enti locali dallo Stato alle Regioni. Lo Stato resta comunque garante del fatto che la definizione di propri criteri non sia portata come scusa per ritardare la distribuzione del fondo. Si riserva allora di intervenire, avvalendosi del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione, se i fondi non vengono trasferiti entro venti giorni dal loro ricevimento da parte della Regione. Il disegno di legge Prodi faceva un passo verso un federalismo un po' più regionalista, affidando alle Regioni, senza necessità di concertazione con gli enti locali, la responsabilità di ripartire fra i Comuni di dimensione inferiore ad una certa soglia da definirsi il finanziamento garantito dallo Stato per l'esercizio delle funzioni fondamentali relative a materie di competenza legislativa regionale, e riconoscendo invece un rapporto finanziario con lo Stato non intermediato dalla Regione di appartenenza ai Comuni più grandi.

Un trattamento differenziato per i Comuni di grande dimensione è riservato dalla bozza Calderoli solo ai Comuni capoluogo con più di 350 mila abitanti<sup>7</sup>, cui si prevede che venga garantita una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle loro funzioni.

La consapevolezza che la polverizzazione nella dimensione demografica degli 8.101 Comuni italiani comporta un'eccessiva frammentazione nell'offerta dei servizi si traduce soltanto nella previsione di forme premiali di autonomia tributaria dirette a favorire l'associazionismo comunale e le fusioni tra Comuni.

<sup>7</sup> Si tratta delle future città metropolitane: Roma, Milano, Napoli, Firenze, Genova, Bologna e Torino, con l'esclusione, molto discussa, e quindi, molto probabilmente, destinata ad essere superata, di Bari e Venezia.

▼ **4. L'attuazione della delega: definizione e finanziamento dei livelli essenziali alle prestazioni**

Nei paragrafi precedenti sono state illustrate le caratteristiche principali del sistema di federalismo fiscale a regime, prospettato dalla bozza Calderoli e alcune delle problematiche che esse sollevano. È però importante avere presente che la realizzazione concreta di questo disegno comporta un radicale ripensamento sia della spesa pubblica che delle entrate tributarie, che va ben oltre la loro distribuzione fra livelli di governo.

È quanto mai dubbio/discutibile che un ripensamento così radicale possa essere delegato al governo sulla base di principi generali, aperti a esiti, come si è ricordato, che possono anche essere contrastanti. Per la stesura dei decreti legislativi è previsto il doveroso confronto con i rappresentanti dei livelli istituzionali, ma è escluso il Parlamento, e quindi, segnatamente, le forze politiche di opposizione. È a maggior ragione dubbio/discutibile che esso possa essere concepito in soli sei mesi.

Per comprendere la rilevanza e l'estensione dei temi affidati per delega al governo, senza l'individuazione dei principi che ne dovrebbero regolare l'attuazione, ci si limiterà a richiamare, a titolo esemplificativo, alcuni aspetti fondamentali, che riguardano i livelli essenziali.

Ai decreti delegati è rimandata la definizione dei LEP. La bozza Calderoli si limita ad elencare le materie rispetto alle quali essi devono essere definiti: sanità, assistenza e istruzione (con un'attenzione particolare riservata anche al trasporto pubblico locale). Non affronta e non scioglie nessuno dei nodi fondamentali con cui il dibattito sui livelli essenziali si è confrontato negli ultimi anni. I livelli essenziali saranno semplici indicazioni di principi generali che devono essere soddisfatti dai sistemi di welfare regionali, quali universalità, accessibilità economica, trasferibilità, e si accetteranno quindi forti differenziazioni nell'offerta, o si seguirà l'approccio dell'*entitlement* già seguito per la definizione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) in sanità, che richiede di riconoscere a ciascun cittadino il diritto ad un pacchetto ben definito di prestazioni? Questo eventuale pacchetto sarà definito con il contributo dei governi sub-centrali? Sarà modificabile nel tempo? Risponderà al criterio minimale evocato dal d.d.l. Lombardia o farà riferimento ad una più ampia definizione di diritti di cittadinanza?

Il tema della definizione dei LEP, già controverso in sanità, come è emerso dal dibattito seguito al ritiro del d.p.c.m. dell'ex ministro Turco contenente l'aggiornamento dei LEA, lo è ancora di più con riferimento all'assistenza, un campo caratterizzato da squilibri territoriali particolarmente accentuati e da ritardi nei confronti degli altri paesi ancora più marcati. Come sottolineato da Gori e Zanardi (2008), nel campo delle politiche sociali definire i LEP significa «decidere «quale» deve essere il sistema nazionale. Vuol dire rispondere alle domande: s'intende rafforzare il ruolo delle politiche sociali nel welfare state italiano? Si vogliono introdurre nuove regole e diritti validi per tutto il paese? Si vogliono ridurre le differenze territoriali esistenti nell'offerta? S'intendono privilegiare i servizi o le prestazioni economiche?».

■ Ammesso che questi interrogativi possano avere una risposta in soli sei mesi è ovvio che tale risposta dovrà essere contestuale all'individuazione delle risorse destinate al finanziamento dei LEP stessi. La bozza di delega ne richiede, giustamente, una valutazione ai costi standard, in regime di efficienza e appropriatezza. Si tratta di un passaggio cruciale per garantire ai territori un finanziamento adeguato delle funzioni che devono esercitare, senza però foraggiarne gli sprechi e le inefficienze.

Ma come definire i costi standard quando non si hanno neppure le informazioni di base relative ai flussi finanziari? Un sistema informativo adeguato, sotto questo profilo, si ha solo per la spesa sanitaria, e ha richiesto più di cinque anni per la sua realizzazione. È lo strumento fondamentale per iniziare a capire, dopo anni caratterizzati dal rimpallo di responsabilità, quanto gli sforamenti della spesa rispetto ai finanziamenti siano imputabili a un sottofinanziamento del sistema e quanto a inefficienze territoriali. In campo assistenziale (ma problemi analoghi si incontrano nel campo dell'istruzione) uno sforzo conoscitivo importante è stato compiuto recentemente dall'ISTAT, con la predisposizione dell'*Indagine censuaria sui servizi ed interventi sociali dei Comuni*, giunta alla sua terza edizione, che presenta però ancora problemi significativi di attendibilità e tempestività. Il doveroso e improcrastinabile miglioramento della qualità e della quantità dei dati a disposizione è quindi un passo largamente propedeutico non solo alla determinazione dei costi standard, ma anche all'altrettanto importante operazione di monitoraggio sull'effettiva realizzazione dei LEP. Ai decreti attuativi è richiesto però di individuare, come si è detto, in soli sei mesi, i livelli delle compartecipazioni, le aliquote e le altre caratteristiche dei tributi propri derivati, il grado di perequazione necessaria al finanziamento dei LEP, seguendo lo schema messo a punto, al buio, cioè senza nessun supporto di analisi quantitativa, dal d.d.l. delega.

Un altro aspetto molto importante, la cui regolazione è priva di principi direttivi, è l'evoluzione dinamica del sistema. Anch'esso coinvolge sia il finanziamento che la definizione dei LEP. Per quanto riguarda il finanziamento occorre individuare il percorso che permette un ridimensionamento delle risorse devolute (e con esso un ridimensionamento dei LEP) in caso di insostenibilità finanziaria, o un aumento di tali risorse, in caso di finanziamento insufficiente. Il già citato livello di arretratezza e di squilibrio territoriale che caratterizza il nostro paese, specialmente nel campo delle politiche assistenziali, renderebbe poi auspicabile anche una definizione dinamica dei LEP, articolata su obiettivi di breve e di lungo periodo, cui dovrebbe accompagnarsi una definizione dei criteri di riparto del fondo perequativo in funzione di obiettivi territoriali, di breve periodo, temporaneamente differenziati, e finalizzati a portare le Regioni «arretrate» a colmare il gap che le divide da quelle più «avanzate», riconoscendo comunque a queste ultime meccanismi premiali<sup>8</sup>.

Queste rapide considerazioni si intrecciano con quelle richiamate al paragrafo 2.2., relative alla scelta fra un modello di perequazione orizzontale piuttosto che verticale, sotto punti di vista ulteriori rispetto a quello, già discusso, della solidarietà.

<sup>8</sup> Per una più approfondita trattazione di questo tema, con riferimento alle politiche per la non autosufficienza, si veda Bosi, Guerra e Silvestri, 2008.

In particolare, nella misura in cui si accetti, come è auspicabile, che i LEP sanciscano diritti individuali alle prestazioni e debbano quindi essere esigibili, si pone il problema di monitorarne l'offerta da parte degli enti decentrati. A questo proposito, mentre il controllo orizzontale fra Regioni può essere importante per la disciplina finanziaria, in quanto sfrutta il contrasto di interessi al fine di vigilare sul fatto che le Regioni beneficiarie della perequazione non vadano in rosso per poi chiedere ripiani di bilancio alle Regioni donatrici, non lo è necessariamente per indurre le Regioni, beneficiarie e donatrici, a realizzare pienamente gli obiettivi assegnati. Nel campo assistenziale, in particolare, in cui la garanzia dei diritti individuali è stata storicamente gracile, la necessaria disciplina finanziaria potrebbe portare non già a efficienza quanto a carenza di offerta. In questi casi, la leva finanziaria lasciata al governo centrale, che condizioni il trasferimento alla realizzazione effettiva dei servizi, potrebbe risultare più efficace e più in linea con la funzione di garanzia che gli è riconosciuta dalla Costituzione. Ciò ovviamente, a patto che il *vertical gap* (che misura la dipendenza delle Regioni dai trasferimenti statali) non induca a irresponsabilità fiscale.

È comunque certo che neppure la leva finanziaria è sufficiente: dovrebbe essere compito dello Stato fornire anche un sostegno alle realtà volonterose attraverso un sistema di *benchmarking* e un confronto attivo sul funzionamento dei meccanismi di *governance* (perché l'efficienza non è solo un problema di costi standard) e ricorrere all'esercizio eventuale di quel potere sostitutivo che, in caso di inadempienza nella realizzazione dei LEP da parte degli enti decentrati, la Costituzione stessa gli riserva.

In sintesi quindi, e a conclusione delle osservazioni compiute in questo lavoro: l'attuazione del federalismo fiscale può comportare una significativa rivoluzione non solo del sistema di finanziamento ma anche della composizione, del livello e della distribuzione territoriale delle spese e delle entrate pubbliche. Sono in gioco visioni diverse circa la solidarietà tra cittadini, l'autonomia degli enti territoriali e la loro responsabilizzazione. Ma il confronto coinvolge anche, e forse in via prioritaria, il conflitto redistributivo fra il Nord e il Sud del paese, e il conflitto fra visioni alternative del ruolo dello Stato e del settore pubblico inteso nel suo complesso. È impensabile che un tema di questa portata possa essere affrontato con una delega contenente principi direttivi molto generali, da esercitarsi in un arco di tempo ridotto, definita a prescindere da una conoscenza accurata dei dati del problema.

## ▼ Riferimenti bibliografici

Bosi P., Guerra M. C. e Silvestri P., 2008, *Le politiche per la non autosufficienza*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Il Mulino, Bologna.

Gori C. e Zanardi A., 2008, *Le politiche sociali in un contesto di federalismo sociale*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), 2008, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Il Mulino, Bologna.

Macciotta G. e Zanardi A., 2006, *Il sistema perequativo delle regioni*, in Zanardi A. (a cura di), 2006, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna.

Pisauro G., 2006, *I problemi di disciplina fiscale e la rappresentanza delle autonomie*, in Zanardi A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna.

Zanardi A. (a cura di), 2006, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino.



# Novità editoriali

137



## L'Annuario del lavoro 2008

a cura di **Massimo Mascini**\*



*Nunzio Bibbò*  
Paesaggio  
1992  
Olio su tela  
cm 83x106,6  
Direzione Nazionale INCA

**È** stato un anno difficile, il 2008. La grande crisi economica ha sconvolto gli equilibri mondiali. Le elezioni politiche nel nostro paese hanno ribaltato gli assetti istituzionali dopo solo un anno e mezzo. La crisi dell'unità sindacale ha reso più fragili le intese che faticosamente si andavano costruendo.

Le relazioni industriali hanno reagito negativamente a questa serie di cambiamenti, così complessi e frequenti da far perdere spesso il senso di quanto stava accadendo. I negoziati per un nuovo sistema di contrattazione, che solo nei primi mesi dell'anno sembravano avviati a un possibile esito positivo, sono invece divenuti via via più difficili, fino alla stasi che ha caratterizzato le ultime battute prima della fine dell'anno. Il dialogo tra le parti sociali si è fatto sempre più faticoso, al punto che è mancato il consenso per rinnovare accordi nazionali in settori dove mai si erano registrati problemi.

Un anno difficile, il 2008, nel campo del lavoro. Un anno cerniera, forse, perché gli equilibri che si sono andati costituendo potrebbero essere così nuovi da avviare una fase politica, economica e sociale tutta diversa dal passato.

È per spiegare questa complessa realtà, che sfugge a facili connotazioni, l'Annuario del lavoro 2008. Per dipanare la matassa di questa difficile situazione è stato messo a punto questo utile strumento di analisi, valido per orientarsi tra le diverse, spesso opposte, indicazioni che lo scorrere degli avvenimenti propone. Quaranta tra giornalisti e docenti universitari, economisti, gius-lavoristi, sociologi, hanno scandagliato l'incedere dei fatti, li

\* Direttore de «Il diario del lavoro»

hanno raccontati e interpretati per individuare un filo unico che tenesse questa trama complessa.

Questo Annuario del lavoro 2008 si propone dunque come strumento di analisi per chi segue dal di fuori gli avvenimenti del mondo del lavoro, ma soprattutto per gli attori delle relazioni industriali, gli stessi che, quando sono chiamati a prendere le loro decisioni, piccole o grandi che siano, hanno bisogno soprattutto di conoscere il contesto nel quale sono costretti a muoversi per poter adeguatamente valutare le conseguenze delle loro scelte.

Al diario degli avvenimenti, delle relazioni industriali, ma anche della politica economica e della politica tout court, si affianca una attenta valutazione delle novità registrate nel corso dell'anno nella contrattazione e nella legislazione. La contrattazione nelle sue diverse accezioni, quella interconfederale, ma soprattutto quella che avviene al livello di categoria e di azienda o territorio che sia, infine nella pubblica amministrazione. L'Annuario esamina poi le scelte compiute dalle diverse parti sociali, sindacati e imprenditori. Uno specialista per ogni confederazione sindacale e per ogni settore produttivo, perché il panorama di quanto accaduto venga esaminato nei particolari.

Il volume è chiuso da tre interviste, a un sociologo, Aris Accornero, a un capo di azienda, Innocenzo Cipolletta, presidente delle Ferrovie dello Stato, a un responsabile delle risorse umane di un grande gruppo industriale, Roberto Maglione di Finmeccanica. Ciascuno dal proprio punto di vista analizza questo anno complesso, difficile, traendone indicazioni valide per tutti sulla maniera migliore per affrontare le sfide dell'anno che si è aperto.

# Le Guide Inca Cgil ai diritti



## Mamme e papà che lavorano

### GUIDA AI DIRITTI

A cura del Patronato Inca Cgil  
*Presentazione di Aldo Amoretti*  
**Pagine 304, € 25,00**



## Oltre le barriere

### GUIDA AI DIRITTI DEI DISABILI

A cura del Patronato Inca Cgil  
*Prefazione di Augusto Battaglia*  
**Pagine 320, € 25,00**



## La pensione degli operai agricoli

### GUIDA ALLE PENSIONI CON CONTRIBUZIONE AGRICOLA E MISTA

A cura del Patronato Inca Cgil  
*Prefazione di Giorgio Scirpa*  
**Pagine 120+Cd-rom, € 20,00**



## Conoscere per tutelare

### GUIDA ALLE PRESTAZIONI PER GLI INVALIDI CIVILI, CIECHI E SORDOMUTI

A cura del Patronato Inca Cgil  
*Presentazione di Salvatore Casabona*  
**Pagine 280+Cd-rom, € 25,00**



## Danni da trasfusione e da vaccinazione

### LA NUOVA FRONTIERA DELLA TUTELA

*Prefazione di Enrico Moroni*  
*Premessa di Gianaristide Norelli*  
**Pagine 368+CD Rom, € 25,00**



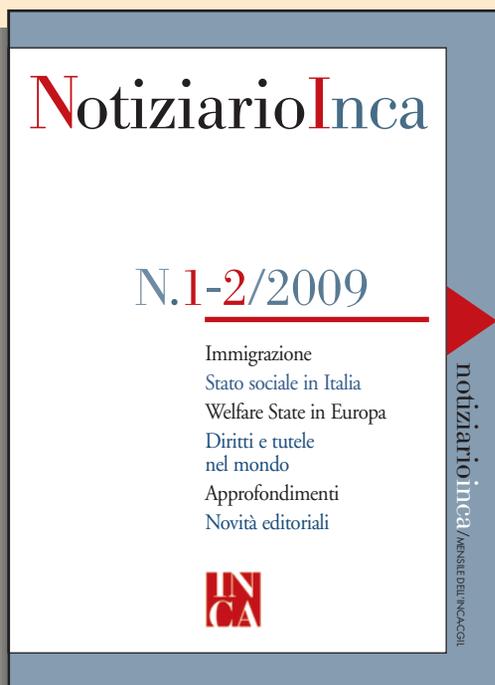
## Assenze dal lavoro per motivi di salute

### GUIDA AI DIRITTI DEI LAVORATORI

A cura del Patronato Inca Cgil  
*Presentazione di Carla Cantone*  
**Pagine 312, € 25,00**



“Informarsi è bene...  
abbonarsi è meglio”



► **Il Notiziario Inca**  
è uno strumento  
di informazione  
e di lavoro per l'attività  
di tutela in favore  
dei lavoratori,  
dei cittadini,  
degli emigrati  
e degli immigrati.  
**Il Notiziario Inca**  
offre tutti i mesi  
un panorama ricco  
e puntuale di notizie  
previdenziali, sanitarie  
e assistenziali.



► **Quaderni di Medicina  
Legale del Lavoro**  
è il supplemento al *Notiziario Inca*  
che ha lo scopo di favorire  
il confronto tra gli operatori  
di patronato, medici del lavoro,  
legali, aziendali, delle ASL,  
nel campo della prevenzione,  
della tutela dei danni da lavoro  
e della salute dei lavoratori.

Per abbonarsi al “Notiziario Inca”:  
Casa editrice Ediesse Srl  
Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma  
tel. 06 44870283 - fax 06 44870335





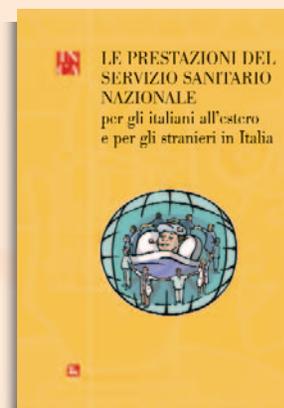
Elenchi delle malattie di probabile origine lavorativa  
**MANUALE AGGIORNATO AL DM 14 GENNAIO 2008**  
 SECONDA EDIZIONE

A CURA DI  
 L. Festucci, T. Tramontano,  
 V. Zanellato e Consulenza medico-legale  
**pagine 60 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



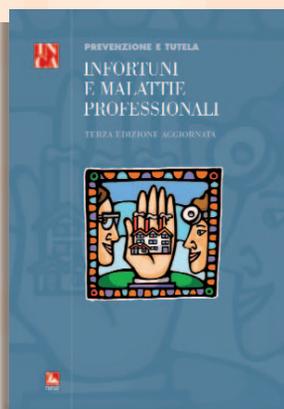
Le nuove tabelle delle malattie professionali in industria e agricoltura  
**DI CUI AL DM 9.4.2008 (G.U. N. 169 DEL 21.7.2008) IN ORDINE ALFABETICO**

A CURA DI  
 Tiziana Tramontano,  
 Valerio Zanellato  
**pagine 167 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



Le prestazioni del Servizio sanitario nazionale per gli italiani all'estero e per gli stranieri in Italia

A CURA DI  
 M.P. Sparti, E. Gennaro  
**pagine 160, euro 10,00**



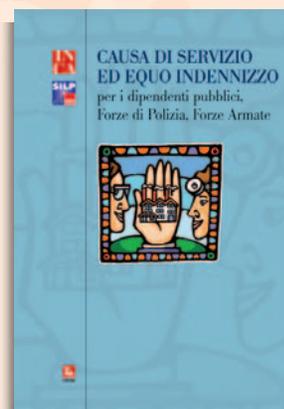
Infortunati e malattie professionali  
**PREVENZIONE E TUTELA**  
 TERZA EDIZIONE AGGIORNATA

A CURA DI  
 M. Bottazzi, T. Tramontano  
**pagine 208, euro 10,00**



Revisioni Inail  
**ISTRUZIONI PER L'USO**

A CURA DI  
 T. Tramontano, V. Zanellato  
**pagine 100, euro 10,00**



Causa di servizio ed equo indennizzo per i dipendenti pubblici, Forze di Polizia, Forze Armate

A CURA DI  
 C. Bruno, L. Festucci  
**pagine 136 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

Ogni giorno  
tuteliamo i tuoi **diritti**.



**Passato, presente, futuro.**

*Sempre al tuo fianco.*

Da più di 60 anni vicini ai lavoratori, agli immigrati, alle donne, ai pensionati, ad ogni singolo cittadino, in maniera concreta per fornire assistenza e consulenza gratuite per previdenza sociale, disabilità, pensioni, maternità, infortuni, malattie professionali e permessi di soggiorno.



**PATRONATO  
INCA CGIL**

Numero attivo nei giorni feriali dalle 10 alle ore 18  
al costo di una chiamata urbana

**848 854388**

[www.inca.it](http://www.inca.it)





# Notiziario Inca 1-2/2009