

I MIGLIORAMENTI DELLA TUTELA ASSICURATIVA NELL'AMBITO DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2014

LUIGI SORRENTINI*

La legge di stabilità 2014 ha introdotto, con decorrenza 1° gennaio 2014, importanti novità in materia di prestazioni economiche erogate dall'Inail. In particolare al comma 129 dell'art. 1, ha previsto un ulteriore aumento in via straordinaria delle indennità dovute dall'Inail a titolo di recupero del valore dell'indennizzo del danno biologico e al successivo comma 130 la parametrizzazione al massimale previsto per legge della retribuzione presa a base per il calcolo delle rendite a superstiti.

Più in dettaglio si rappresentano di seguito i termini dei miglioramenti della tutela per effetto dell'introduzione dei suddetti interventi.

Art. 1 comma 129 - Incremento straordinario indennizzi danno biologico

Il periodico aggiornamento delle prestazioni indennitarie erogate dall'Inail costituisce da sempre uno dei principi cardine del sistema di tutela antinfortunistica, in quanto è lo 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.

Al riguardo, il Testo Unico del 1965, all'art. 116, prevede un criterio di adeguamento periodico delle rendite che non interviene direttamente sulla misura delle prestazioni, bensì rivaluta le retribuzioni che servono da riferimento per il calcolo delle prestazioni stesse. Ciò in linea con l'impostazione originaria della tutela che, avendo per oggetto la ridotta o perduta attitudine al lavoro, era finalizzata ad indennizzare, in sostanza, soltanto un danno patrimoniale.

L'introduzione del danno biologico nell'oggetto della tutela, operata dall'art. 13 del D.Lgs. n. 38/2000, ha modificato la natura della prestazione economica fina-

* Inail, Direttore Centrale Prestazioni.

lizzata al ristoro dei postumi permanenti conseguenti agli eventi lesivi di origine lavorativa. Tale prestazione è, infatti, oggi diretta in primo luogo ad indennizzare il danno alla salute del lavoratore e, solo nei casi più gravi, anche il danno patrimoniale.

L'indennizzo del danno biologico, determinato in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato, è liquidato sulla base dell'apposita "Tabella indennizzo danno biologico", che contiene le misure del ristoro economico del danno biologico dal 6 al 100 %. Tale indennizzo, pur essendo determinato sulla base degli stessi criteri, viene erogato in capitale per i gradi di menomazione dal 6% fino al 15% ed in rendita a partire dal 16%.

La "Tabella indennizzo danno biologico", unitamente agli altri strumenti applicativi della disciplina di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 38/2000, rispettivamente "Tabella delle menomazioni" e "Tabella dei coefficienti", è stata approvata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 12 luglio 2000.

In merito ai meccanismi di adeguamento periodico delle prestazioni indennitarie, l'art. 11 del predetto decreto ha stabilito la rivalutazione annuale, sulla base della variazione dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati e operai accertate dall'Istat, delle retribuzioni di riferimento per la liquidazione delle rendite. Con ciò consentendo la rivalutazione automatica della sola quota di rendita diretta che ristora le conseguenze patrimoniali della menomazione.

Quanto, invece, all'indennizzo del danno biologico, in capitale ed in rendita, l'art. 13 del D.Lgs. n. 38/2000, anziché prevedere un meccanismo di rivalutazione automatica su base annua, stabilisce, al comma 3, che gli adeguamenti della Tabella, che si rendano nel tempo necessari per garantire l'effettività della tutela, avvengano con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Inail.

A fronte di tale previsione i Ministeri vigilanti non hanno ritenuto possibile provvedere ad adeguare la relativa tabella in via amministrativa poiché, non prevedendo la norma istitutiva gli specifici criteri, tale lacuna non poteva essere colmata su base interpretativa in analogia a quanto disposto dall'art. 11 del citato D.Lgs. n. 38/2000 per la rivalutazione della quota di rendita diretta che ristora le conseguenze patrimoniali della menomazione, ma solamente con specifico provvedimento legislativo.

Ciò premesso, sulla base del descritto quadro normativo, si è verificato che:

- le rendite costituite per eventi ricadenti nel regime precedente il danno biologico sono state riliquidate ogni anno, rivalutando le retribuzioni di riferimento sulla base delle variazioni dei prezzi al consumo, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. n. 38/2000;
- le quote di rendite che indennizzano le conseguenze patrimoniali del danno, costituite per eventi ricadenti nel regime danno biologico sono state anch'esse rivalutate sempre secondo le regole dettate dal predetto art. 11;

- gli indennizzi in capitale del danno biologico (per gradi di menomazione compresi tra il 6 ed il 15%) e le quote di rendite che indennizzano lo stesso danno biologico (per gradi di menomazione pari o superiori al 16%) di cui alla “Tabella indennizzi danno biologico” approvata con Decreto Ministeriale 12 luglio 2000, invece, non hanno potuto essere adeguati sulla base del previsto meccanismo automatico di rivalutazione per effetto della predetta lacuna normativa.

Il mancato adeguamento della Tabella indennizzo danno biologico, cristallizzando gli importi ai valori del 2000, ha progressivamente diminuito il livello di tutela in favore dei lavoratori. Al riguardo, si sottolinea che, secondo i principi affermati dalla Corte Costituzionale, l'indennizzo erogato da una forma di tutela sociale, seppure non necessariamente pieno ed integrale, al pari del risarcimento, deve comunque mantenersi su livelli adeguati, tali da garantire un congruo ed equo ristoro del danno subito.

Sotto altro profilo, peraltro, il mancato adeguamento degli indennizzi determina effetti distorsivi sulla sfera dell'esonero da responsabilità civile del datore di lavoro, che si era inteso estendere con l'introduzione del danno biologico nell'oggetto dell'assicurazione, in quanto viene, di fatto, ampliata l'area del danno differenziale eventualmente spettante al lavoratore.

Occorre, altresì, evidenziare che per analoga voce di danno, in materia di RCA, il legislatore ha provveduto tempestivamente, facendo riferimento alle variazioni intervenute negli indici Istat, ad adeguare gli importi dovuti per il risarcimento dei danni alla persona derivanti da sinistri conseguenti la circolazione di veicoli a motore.

Da tale quadro discende non solo un deterioramento della tutela per gli assicurati, con effetti negativi anche per il datore di lavoro, ma anche uno svuotamento del principio della tutela privilegiata del lavoratore rispetto al cittadino in ordine al danno alla salute subito.

Neppure il decreto interministeriale del 27 marzo 2009, attuativo della legge n. 247/2007 (Protocollo welfare), che ha disposto a decorrere dal 2008 l'aumento nella misura dell'8,68% delle indennità dovute dall'Inail per il danno biologico, ha rappresentato un adeguamento strutturale degli importi della “Tabella danno biologico”, consentendo solo un parziale recupero della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenuta da luglio 2000 a dicembre 2007, pari a circa il 50%. Peraltro, la previsione del Protocollo welfare, avente carattere di straordinarietà, rinviava all'introduzione da parte del legislatore di un meccanismo automatico di adeguamento.

Dopo sei anni, il legislatore è intervenuto nuovamente con la legge di stabilità 2014 disponendo un ulteriore incremento in via straordinaria delle indennità dovute dall'Inail per il danno biologico nei limiti di spesa di 50 milioni di euro. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui alla Legge di stabilità, è in corso

di emanazione il decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che definisce oltre la misura percentuale anche le modalità e i criteri di applicazione.

La percentuale di incremento, a fronte del limite di spesa previsto, è stata valutata dalla Consulenza statistico attuariale dell'Istituto pari a 7,57% e si applicherà agli indennizzi in capitale liquidati, ai sensi della tabella danno biologico di cui al D.M. 12 luglio 2000, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nonché ai ratei di rendita maturati dalla stessa data.

Ai fini di quantificare a titolo di esempio l'incremento dell'indennizzo a seguito di tale intervento, si riporta di seguito la tabella di sintesi di alcune fattispecie prese in esame.

Nel caso di riconoscimento di una menomazione indennizzata in capitale, considerato che gli importi della "Tabella danno biologico" sono in funzione del genere, dell'età e del grado di menomazione, qualora si tratti di lavoratore maschio con età compresa tra i 41 e 45 anni e grado di menomazione del 6%, la prestazione economica da erogare si incrementa di 280 euro, se il lavoratore di stessa età è di sesso femminile e grado del 15% l'aumento è di 1.385 euro.

Nel caso di riconoscimento di una menomazione indennizzata in rendita, considerato che gli importi della "Tabella danno biologico" sono in funzione solo del grado di menomazione, l'incremento può variare da una somma modesta di 78 euro annui per grado del 16% fino a 1.114 per grado del 100%.

Tabella 1

Calcolo indennizzi in capitale (casistica per fascia età 41-45 anni).

Genere e grado menomazione	D.Lgs. n. 38/2000 euro	Incremento D.M. 27.03.2009 (euro)	Totale al 31.12.2013 (euro)	Incremento L. Stabilità 2014 (euro)	Totale dal 01.01.2014 (euro)
Maschio					
6%	3.718	323	4.041	281	4.323
15%	17.430	1.513	18.943	1.319	20.263
Femmina					
6%	4.067	353	4.420	308	4.728
15%	18.302	1.589	19.891	1.385	21.276

Tabella 2

Calcolo rendite dirette (casistica con retribuzione effettiva annua di 25.000 euro).

Grado menomazione	D.Lgs. n. 38/2000		Incremento D.M. 27.03.2009 (euro)	Totale al 31.12.2013 (euro)	Incremento L. Stabilità 2014 (euro)	Totale dal 01.01.2014 (euro)
	Quota danno patrimoniale (euro)	Quota danno biologico (euro)				
16%	1.600	1.033	90	2.723	78	2.801
30%	4.500	2.531	220	7.250	192	7.442
50%	8.750	6.197	538	15.485	469	15.955
80%	18.000	11.620	1.009	30.629	880	31.509
100%	25.000	14.719	1.278	40.997	1.114	42.111

L'aumento delle indennità dovute dall'Inail disposto dalla legge di stabilità, aggiungendosi a quello fissato dal decreto 27 marzo 2009, consente un recupero della variazione dell'indice Istat intervenuta dal 2000 al 2013 del 53%.

Ancora una volta, quindi, il legislatore, pur confermando la necessità dell'introduzione di "un meccanismo di rivalutazione automatica degli importi indicati nella "tabella indennizzo danno biologico", di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 38/2000, interviene solo in via straordinaria per un recupero parziale degli importi dovuti a titolo di indennizzo del danno biologico, rinviando, pertanto, quell'intervento strutturale tanto atteso che consentirebbe da un lato il recupero completo della variazione dell'indice Istat intervenuta dal 2000 e dall'altro la rivalutazione automatica annuale delle "Tabelle danno biologico".

Art. 1 comma 130 - Calcolo delle rendite a superstiti con riferimento al massimale di retribuzione fissato dalla legge

Il Testo Unico prevede all'art. 85 che se l'infortunio o la malattia professionale hanno per conseguenza la morte del lavoratore, spetta a favore dei superstiti indicati dalla stessa norma una rendita.

Tale rendita è ragguagliata al 100% della retribuzione annua del lavoratore deceduto, entro i limiti del minimale e massimale stabiliti per legge, ed è corrisposta in misura differente secondo la tipologia dei superstiti¹.

¹ Il 50% al coniuge fino alla morte o a nuovo matrimonio; il 20% a ciascun figlio; il 40% a ciascun figlio se orfano di entrambi i genitori, figlio naturale riconosciuto o riconoscibile, figlio di genitore divorziato. In mancanza di coniuge e figli: 20% a ciascun genitore naturale o adottivo viventi a carico fino alla morte; 20% a ciascuno dei fratelli e delle sorelle viventi a carico e conviventi, negli stessi termini validi per i figli.

In particolare, la norma non garantiva adeguato sostegno economico ai nuclei familiari di lavoratori morti per cause lavorative con retribuzioni che si attestavano su valori economici piuttosto bassi. Si trattava spesso di giovani lavoratori da poco inseriti nel mondo del lavoro, che svolgevano la loro attività in livelli contrattuali di ingresso e sempre più frequentemente anche attraverso forme di lavoro flessibile.

Il meccanismo stabilito dall'art. 85 del Testo Unico, ai fini della quantificazione della rendita, prevedeva che le somme corrisposte ai superstiti fossero calcolate tenendo conto della retribuzione effettivamente percepita, nei limiti del minimale e del massimale normativamente fissati. Ciò in conformità con la *ratio* stessa della norma, diretta a sostenere i familiari superstiti parametrando l'importo della rendita all'effettivo contributo economico apportato dal lavoratore in vita all'interno del proprio nucleo familiare.

In caso di reddito modesto si ricorreva, pertanto, al minimale fissato dalla legge quale riferimento di calcolo.

Detto meccanismo di calcolo delle rendite a superstiti non teneva, pertanto, conto dei possibili sviluppi di carriera e dei conseguenti incrementi retributivi che il lavoratore non aveva potuto conseguire, né degli aspetti sociali derivanti dal fatto che generalmente questi lavoratori appartenevano a nuclei familiari "giovani" con minori a carico, nei confronti dei quali non garantiva di fatto quei mezzi adeguati di vita previsti dalla Costituzione.

Nell'ottica di far fronte alla suddetta criticità e di non operare alcuna differenziazione sulla base della retribuzione percepita in termini di prestazioni a fronte di eventi mortali, rappresentando il decesso l'evento più grave che possa accadere ad un lavoratore, il legislatore, anche per effetto delle sollecitazioni dell'Istituto, è intervenuto nel merito con la legge di stabilità 2014.

Al comma 130 è previsto, infatti, a favore dei superstiti di lavoratori deceduti a far data dal 1° gennaio 2014, aventi diritto ai sensi dell'art. 85 del testo unico, l'erogazione della rendita calcolata sulla base del massimale previsto per legge di cui al terzo comma dell'articolo 116, consentendo un netto miglioramento dei livelli di tutela dei superstiti di lavoratori che percepivano in vita una retribuzione contenuta.

Ai fini di quantificare a titolo di esempio l'incremento delle prestazioni economiche conseguenti l'applicazione del suddetto comma 130, di seguito si riporta la tabella di sintesi che rispetto al nucleo tipo, composto da un coniuge e un figlio, calcola l'aumento delle rendite complessive percepite dai superstiti nelle tre distinte casistiche, ossia, di lavoratore deceduto con retribuzione annua: inferiore al minimale fissato dalla legge; compreso tra minimale e massimale; superiore al massimale.

Considerate le retribuzioni minimale (pari a 15.983,10 euro) e massimale (pari a 29.682,90 euro) fissate per l'industria dal D.M. 10 giugno 2013, nel primo caso (tab.3) il nucleo familiare percepisce complessivamente un importo di rendita

annua pari a 20.778 euro, a fronte di 11.188 euro calcolati ai sensi dell'art. 85 T.U., con un incremento di ben l'86%.

Tale incremento, naturalmente, diminuisce più la retribuzione percepita in vita dal lavoratore si avvicina a quella massimale fissata dalla legge.

Tabella 3

Calcolo rendita a superstite.

Retribuzione annua percepita in vita dal lavoratore		Rendita nucle tipico composto da moglie e un figlio			
Casistica (*)	(euro)	T.U. al 31.12.2013 (euro)	Legge Stabilità 2014 (euro)	Incremento Legge Stabilità	
				(euro)	(euro)
a) minore del minimale	15.000	11.188	20.778	9.590	85,7%
b) compresa tra minimale e massimale	20.000	14.000	20.778	6.778	48,4%
c) maggiore del massimale	35.000	20.778	20.778	-	-

(*) Il D.M. 10.06.2013 ha fissato per l'industria la retribuzione minimale pari a 15.983,10 euro e quella massimale pari a 29.682,90 euro.

Come risulta evidente, l'intervento disposto con l'art. 1, comma 130 della legge di stabilità, che consente di calcolare l'importo della rendita non più sulla retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore deceduto ma sul massimale di legge, determina un effettivo miglioramento della tutela dei superstiti per ragioni di equità sostanziale.

Il predetto intervento legislativo lascia, tuttavia, ancora aperte alcune questioni poste dall'art. 85 T.U. in ragione della sua obsolescenza, con particolare riferimento all'individuazione dei superstiti ed ai requisiti previsti per l'accesso degli aventi diritto alle prestazioni economiche.

In tale prospettiva potranno, quindi, essere effettuate ulteriori riflessioni sulla rispondenza di tale norma: ai forti cambiamenti intervenuti nelle famiglie italiane, caratterizzate dalla presenza di nuclei familiari non tradizionali, le c.d. nuove famiglie; ai bisogni che si determinano per la maggiore incidenza della "popolazione anziana", nel caso di genitori che, a fronte del decesso sul lavoro del proprio figlio, necessiterebbero di un sostegno in termini di prestazioni economiche indipendentemente dal requisito attualmente previsto della vivenza a carico.

RIASSUNTO

La legge di stabilità 2014 ha introdotto, con decorrenza 1° gennaio 2014, importanti novità in materia di prestazioni economiche erogate dall'Inail. In particolare:

- al comma 129 dell'art.1, ha previsto un ulteriore aumento in via straordinaria delle indennità erogate dall'Inail a titolo di recupero del valore dell'indennizzo del danno biologico
 - e al successivo comma 130 la parametrizzazione al massimale, previsto per legge, della retribuzione presa a base per il calcolo delle "rendita a superstiti".
- Nell'articolo l'autore analizza i miglioramenti della tutela per effetto dell'introduzione dei citati interventi.

SUMMARY

The law of stability 2014 introduced, with effect from 1st January 2014, important updates in the field of the economic services provided by Inail (national insurance institute for accidents at work) In particular:

- in paragraph 129 of art. 1, there was a further increase in extraordinary terms of the indemnity provided by Inail for recovery of the value of compensation of resulting from biological damage
- and in the subsequent paragraph 130 parameterisation to the ceiling, provided for by law, of the repayment taken as the basis for the calculation of "survivor annuity".

In the article the author analyses the improvements in protection due to the effect of the introduction of the afore-mentioned interventions.