

# **ISEE E RENDITA INFORTUNI: UNA NUOVA SPINTA, PASSO DOPO PASSO, VERSO UN WELFARE ASSISTENZIALE PER SOGGETTI AUTENTICAMENTE BISOGNOSI**

PASQUALE ACCONCIA\*

## **SOMMARIO**

**1.** La riforma dell'Isee nel quadro dei tentativi di restituire equità ad un sistema sociale tarato dalla evasione. - **2.** La risposta legislativa all'evasione: spostamento del carico fiscale verso la imposizione indiretta temperata da attenzione per i più deboli. - **3.** Tentazioni liberiste al confronto con il monolitismo dell'attuale Welfare: prove di equità previdenziale con riconduzione delle "specificità" all'Ago. - **4.** Spostamento dell'asse del welfare dal secondo al primo comma dell'art. 38 Cost.: un richiamo del Libro Verde del Ministro Sacconi. - **5.** Tentazioni liberiste, ritorni solidaristici, clima di permanente incertezza che si riverbera a livello sociale e individuale con perdita di chance del welfare pubblico. - **6.** L'Isee panacea o strumento per un riequilibrio che eviti ulteriori, pur diverse, diseguaglianze nella selva di provvidenze settoriali? - **7.** L'Isee referente del "bisogno autentico", base delle specificità del welfare: la crisi delle provvidenze riferite alla fonte del bisogno e l'invalidità da lavoro. - **8.** Fuori dall'Isee la rendita infortuni per: - rispettare la specificità dei bisogni degli invalidi e della funzione risarcitoria; - contrastare la deriva assistenzialistica nell'assicurazione infortuni. - **9.** Opportunità di tenere distinti i due profili: la difesa della specialità della precaria condizione degli invalidi del lavoro; la difesa della funzione indennitaria della rendita come valore primario del sistema di welfare pubblico.

## **1. La riforma dell'Isee nel quadro dei tentativi di restituire equità ad un sistema sociale tarato dalla evasione**

Dopo una gestazione lunga - di lunghezza consueta, considerate le modalità di

\* Esperto previdenziale. Già Direttore Generale dell'Inail e Direttore Responsabile della *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*.

legiferazione nel nostro sistema già richiamate in altra occasione<sup>1</sup> - a breve dovrebbe entrare in vigore la nuova normativa sull'Isee<sup>2</sup> che, fortemente voluta dal Governo Monti, è stata da ultimo completata nei suoi provvedimenti attuativi dal Governo Letta, con il dichiarato obiettivo di contribuire a migliorare il tasso di equità economica e sociale del nostro Paese.

Il tasso di equità, ovviamente, non è categoria astratta, valore assoluto, ma corrisponde anche in questo caso a parametri che:

- il Paese e i suoi cittadini ritengono di poter accettare, pur a fronte, in questo caso, di un'evasione fiscale che beffa i "contribuenti alla fonte" con i dati sulla ricchezza - o meglio povertà - fiscale media dei cittadini italiani;
- toccano un po' tutti gli aspetti del vivere sociale: dal privilegio della morosità legittima per alcune categorie ma non per altre, ai laccioli messi a Equitalia nel perseguire i contribuenti morosi, quale che sia il livello di morosità;<sup>3</sup> la spietata caccia, anche mediatica, ai falsi invalidi cui fa riscontro una adeguata comprensione per onorevoli, le lobby assicurative e finanziarie, le corporazioni sanitarie, le resistenze di corporativismo territoriale per province, tribunali ecc.

Pur tenendo conto di questi limiti la riforma dell'Isee ha l'obiettivo comunque meritorio di perfezionare strumenti volti a identificare - rispetto all'intero panorama di servizi e provvidenze pubbliche - le reali potenzialità dei cittadini che richiedano provvidenze o servizi, andando oltre il dato di per sé non esaustivo già per l'evasione; considerando, quindi, altri redditi non tassati, investimenti mobiliari e immobiliari, disponibilità di contanti ecc.

Certo, via via che ci si allontana dal mondo Irpef il discorso si complica, ma a medio termine occorre considerare che nuovi strumenti - quali il redditometro e i controlli sui conti correnti possono riequilibrare in parte la situazione. D'altra parte, la riforma, per dare maggiore efficacia all'Isee, riduce l'utilizzazione

1 *Se cinque anni vi sembran pochi per completare una riforma* pubblicato sul sito Web di Studio Cataldi [http://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_14317.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_14317.asp) con considerazioni che trovano eco nella intenzioni del Governo Renzi di affidare a un'apposita cabina di regia la promozione di rapida emanazione dei vari regolamenti e decreti delegati che affollano le nostre leggi. Intenzione meritoria, aggiungiamo che con il porre l'accento sulla "accidia" applicativa sembra trascurare che il limite è nelle modalità di legiferare, toccando quindi uno dei punti centrali della auspicata riforma del Titolo V della Costituzione.

V. anche, con specifico riferimento ai rapporti fra tecniche di legiferazione e ritardi delle riforme, il nostro *Riflessioni in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro* su [http://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_15130.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_15130.asp)

2 Per una sintetica ricostruzione del tormentato iter della riforma, concluso con il regolamento attuativo, si veda l'articolo pubblicato da Giacobini senza soluzione di continuità con precedenti informative e riflessioni, su [http://www.handylex.org/gun/decreto\\_isee\\_persone\\_disabilita.shtml](http://www.handylex.org/gun/decreto_isee_persone_disabilita.shtml)

3 Sul tema v. nostre considerazioni sul tema della equità nell'azione amministrativa *L'equità, per cominciare. A margine del blitz di Cortina, di Equitalia, delle pensioni ai falsi invalidi*, sul sito Web <http://www.anmil.it/Portals/0/equit%C3%A0percominciare17.2.2012.pdf>

dell'autocertificazione ricca di abusi ed elusioni, sfruttando le opportunità della comunicazione fra banche dati pubbliche.

## **2. La risposta legislativa all'evasione: spostamento del carico fiscale verso la imposizione indiretta temperata da attenzione per i più deboli**

Sembra confermato, quindi, come a fronte di un sistema monolitico ormai cristallizzato nel welfare e dintorni, la linea politica dei Governi più recenti sia stata quella di muoversi per cerchi concentrici a partire da un aspetto specifico - la richiesta di un intervento pubblico - per allargare via via l'orizzonte degli interventi con meccanismi che cercano di coniugare l'impegno di abbassare le imposte dirette, spostando il carico fiscale sulla imposizione indiretta<sup>4</sup>, con la difesa dei ceti più deboli garantita da criteri di progressività nella imposizione indiretta (come nel caso dell'Imu ovvero dei servizi pubblici che variamente tengono conto delle disponibilità dei cittadini interessati). Detto in altri termini, il mantra della riduzione del carico fiscale se declinato pedissequamente non può non comportare, a parità di spesa pubblica e di evasione fiscale, un appesantimento dell'imposizione indiretta nelle sue molteplici espressioni e la necessità di introdurre, nelle forme più eclatanti di imposizione indiretta, strumenti a tutela delle fasce più deboli per ridimensionare i costi dei servizi e per garantire che la partecipazione alle spese sia comunque raccordata alla capacità economica dell'interessato.<sup>5</sup>

In questa logica è chiaro come l'Isee si collochi fra gli strumenti volti a garantire, integrando il riferimento fiscale della cui parzialità si prende atto, che provvidenze a carico della fiscalità generale o del sistema previdenziale siano fruitive sempre (e solo) da soggetti che si trovino effettivamente nelle condizioni previste dalla legge: così per trattamenti previdenziali/assistenziali di disoccupazione per i quali è richiesto che l'interessato abbia posto in essere documentabili comportamenti attivi per uscire dallo stato di disoccupazione<sup>6</sup>.

4 Con ciò penalizzando - nel caso di applicazione rigida del meccanismo - proprio le fasce più deboli o preesistenti tali della popolazione.

5 Lo spostamento continuo della pressione fiscale verso l'imposizione indiretta (al momento "anche" perché non si abbassa il peso della diretta) attiva una ricerca continua di meccanismi di progressività nella distribuzione del costo dei servizi e delle stesse "indirette": la stessa "carta acquisti finisce per svolgere una funzione riequilibratrice, sempre con sullo sfondo il nodo della evasione fiscale.

6 Il che può tradursi, tornando al buco nero di tutto il sistema, in un incentivo a lavorare; un territorio dove l'interesse del lavoratore può aggiungersi, nel suo piccolo, a quello del datore di lavoro, come è stato spesso per le colf che rifiutavano la messa in regola contributiva per evitare che il marito perdesse gli assegni familiari. Del resto, proprio questo difficile equilibrio è uno dei problemi centrali del dibattito sul reddito minimo garantito di cui alcuni paventano l'effetto distorsivo della pensione all'occupazione attiva.

### 3. Tentazioni liberiste al confronto con il monolitismo dell'attuale Welfare: prove di equità previdenziale con riconduzione delle "specificità" all'Ago

Per tornare all'evoluzione del sistema Paese, con le forti tensioni "liberiste" che lo attraversano, l'obiettivo è coniugare, insomma, la pretesa diffusa di poter disporre di "tutto" il reddito guadagnato nel lavoro o l'impresa con l'esigenza di sostenere comunque soggetti in condizioni disagiate nel solco dei principi che ispirano (tuttora) la Costituzione; con la conseguenza che i primi possono anche essere disponibili a sacrificare parte del guadagno a questo fine purché sia trasparente la destinazione ed effettivo lo stato di disagio sociale. Per questo, nell'immaginario stagno dei cerchi concentrici, la verifica finisce per toccare anche il vasto mondo della previdenza e delle assicurazioni sociali viste sempre più come strumenti da cui si pretende sostentamento "adeguato" per persone non più abili al lavoro per età convenzionale o menomazione, da collegare però a parametri che si allontanano dalle logiche previdenziali pure - e addirittura da quelle assicurative: la tendenza è verso un sistema "equo", con prestazioni coerenti fra tutti a prescindere dalla rilevanza delle contribuzioni versate, ma anche della diversità di status professionali<sup>7</sup> o personali che sono alla base di diversità di trattamento, oggi viste come inammissibili sperequazioni.

Da ciò l'accelerazione della lunga marcia della riconduzione all'Ago Inps di tutti sistemi sostitutivi od integrativi con abbattimento tranciante, ad esempio, della pensionistica di invalidità per causa di servizio dei dipendenti pubblici, la inesorabile avanzata delle leggi di perequazione della pensionistica speciale a quella Inps ecc. Il tutto condito da grandi manovre di abbattimento dei trattamenti "faraonici" (nella spesa complessiva) per invalidità civile (con una serie micidiale di stop and go)<sup>8</sup>, di tagli delle pensioni d'oro e poi di argento, di clamorosi risultati della caccia ai falsi invalidi ecc.

7 Questo aspetto è trascurato nell'impostazione di riforme perequative generali, salvo riemergere alla prova parlamentare come nel caso della pensionistica dei "militari" che avrebbe dovuto essere perequata nell'ambito di un recente provvedimento legislativo sul tema. L'omogeneizzazione non è stata realizzata sostanzialmente per pressioni della categoria, formalmente per una considerazione delle Commissioni parlamentari che merita di essere richiamata nel senso che si dovrebbe trattare il tema "retributivo" per segmenti nel suo insieme e non per specifica componente. In questo modo potrebbe cogliersi, ad esempio, che un certo privilegio pensionistico è componente del patto retributivo a fronte di una minore retribuzione mensile, ad esempio. Oppure la contropartita di un mestiere in parte aleatorio come nel caso dei piloti di aereo rispetto ai requisiti di idoneità fisica molto stringenti.

8 Emblematica, fra tutte, la vicenda del riferimento per le pensioni di invalidità al reddito individuale o familiare con l'Inps che prova a far passare il riferimento al reddito familiare, appoggiandosi a pronunce della Cassazione, per poi sospendere l'applicazione, in attesa di interventi ministeriali o legislativi che si verificano al termine di bufere mediatiche, ecc.

#### 4. Spostamento dell'asse del welfare dal secondo al primo comma dell'art. 38 Cost.: un richiamo del Libro Verde del Ministro Sacconi

Su tutto si stende l'ombra lunga di una lettura sostenibile dell'articolo 38 della Costituzione<sup>9</sup> con crescente rilievo del primo comma che riferisce il sistema alla inabilità al lavoro; lavoro che è, quindi, lo strumento prioritario di mantenimento in un testo costituzionale nel quale sembra quasi che senza lavoro non vi sia cittadinanza. Un impianto, del resto, che trova conferma e cerniera di coerenza nel terzo comma dell'art. 38 che precisa *Gli inabili ed i minorati hanno diritto (ed anche il dovere sembra sempre più chiaro) all'educazione e all'avviamento professionale.*

È chiaro come si entri, in questi termini, nel pieno del dibattito culturale e politico sul sistema nel suo complesso. Peraltro, senza entrare nel merito del dibattito appena avviato, è chiaro il riferimento a questa lettura dell'art. 38 contenuto nel Libro Verde del Ministro Sacconi che, come abbiamo avuto modo di sottolineare<sup>10</sup>, consideriamo il più coerente e sintetico tentativo, in epoca recente, di declinare detti principi in un modello che metta al centro il ruolo della persona artefice del proprio benessere con il lavoro. A sostegno si collocano, quindi, funzioni solo sussidiarie dello Stato lette come strumento per ricostruire ove possibile le condizioni affinché il soggetto possa tornare a "provvedere" da solo: il singolo, insomma, il singolo assistito dallo Stato nel ritorno in pista, il singolo assistito dallo Stato laddove il rientro non sia possibile.

È una prospettiva che, a ben guardare, trova un altro riscontro nella tendenza -pur nei fatti contingentemente frustrata - a introdurre varie forme di assicurazione obbligatoria contro i rischi di eventi naturali, ad esempio, ovvero di mal funzionamento sanitario e colpa medica. La perdita della casa per il terremoto cessa così di

<sup>9</sup> Articolo 38 da leggere assieme al precedente articolo 36 secondo il quale "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"; una formulazione che già contiene in sé una contraddizione che si avverte acuta in periodi di crisi, di scelte da effettuare fra due principi che possono entrare in conflitto con il riferimento, nel primo, alla congruità, nel secondo, ai bisogni. Una insidia che sembra annidarsi, di là dalle apparenze, anche nel testo dell'art. 38: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

<sup>10</sup> Sul tema della evoluzione dei principi posti a base del nostro sistema di Welfare alla prova della crisi economica degli ultimi anni con ricorrenti interventi volti a razionalizzare la previdenza sociale v. ACCONCIA, *Triennium horribile 2010-2012 e Stato Sociale. Note a margine alla ricerca delle radici della crisi su [http://patronato.anmil.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=339%3Atriennium-horribile-2010-2012-e-stato-sociale&catid=62%3A spazio-editoriale&Itemid=10](http://patronato.anmil.it/index.php?option=com_content&view=article&id=339%3Atriennium-horribile-2010-2012-e-stato-sociale&catid=62%3A spazio-editoriale&Itemid=10), con considerazioni su crisi finanziarie. Interventi "correttivi" e tutele per linee che non convergono; "Interferenze" fra le linee che non si incontrano e tentativi di andare alla radice dei problemi e della crisi.; Scelte politiche e leggi di Monti. Dai decreti, alla ricerca di una filosofia economico sociale di riferimento: è attuale il libro verde di Sacconi ?; Lo spostamento dell'attenzione assistenziale: dalla fonte alla effettività del bisogno.*

essere una calamità a carico dello Stato (di tutti, cioè) per restare nella sfera di responsabilità del singolo, ovviamente da assistere anche in questo caso in modo modulare rispetto alle disponibilità economiche. Allo stesso modo, a fronte di errori sanitari non si punta più o solo a sostenere il danneggiato ma se ne curano gli interessi (un po' quello che si è sviluppato per gli infortuni sul lavoro), obbligando il danneggiante professionista ad assicurarsi per il relativo rischio.<sup>11</sup>

Si tratta, peraltro, di idee che devono convivere, almeno al momento, con la logica - la cultura sociale - secondo la quale a tutto quello che non è corrente o diretto a soddisfare esigenze di cui il singolo stabilisce la priorità ci deve pensare lo Stato in una sorta di gioco nel quale noi tutti come singoli rivendichiamo il diritto di vivere e far vivere la famiglia "come meglio ci pare", anche in termini di dissipazione della propria salute, del proprio reddito ecc. Salvo chiamare in causa, poi, lo Stato (e quindi tutti noi come collettività), laddove dai nostri liberi comportamenti scaturiscano conseguenze negative per collettività o singoli in termini sociali o finanziari.

Si tratta di tendenze appena abbozzate - spesso contraddette ma solo per singoli episodi - che confermano la nuova centralità del primo comma cui fa riscontro il progressivo ridimensionamento del secondo comma da leggere, secondo noi, in modo coerente con una rilettura complessiva dell'impianto della Costituzione nel senso di progressiva attenuazione della distinzione fra cittadini e lavoratori (sono la stessa persona in una Repubblica fondata sul lavoro, come diritto ma anche come dovere).

## **5. Tentazioni liberiste, ritorni solidaristici, clima di permanente incertezza che si riverbera a livello sociale e individuale con perdita di chance del welfare pubblico**

Letto in controluce questo movimento di idee, di politiche legislative avviate ma poi ripiegate su se stesse, ecc. mostra la trama di una grossa corda che a un estremo colloca l'idea liberista pura della persona che è artefice del proprio benessere, con il reddito diretto e con quello indiretto fatto di "assicurazioni" che costituiscono la rete di protezione, in questo meccanismo, come è tipicamente nel sistema USA, ad esempio. Si tratta di spunti di riflessione che anche da noi emer-

<sup>11</sup> Sempre per accenni, insomma, potrebbe concludersi nel senso che la persona deve provvedere al proprio mantenimento, genericamente inteso, con il proprio lavoro, avendo diritto a un sostegno "assicurativo" o "previdenziale" obbligatorio - pubblico o non ha poco rilievo, rispetto a specifiche evenienze che ne riducono o eliminano detta capacità. Dando per scontato, poi, che il trovar lavoro costituisce diritto e dovere a un tempo (è chiaro dall'impianto costituzionale senza bisogno di calligrafiche indicazioni) mentre la persona se inabile al lavoro e "povero" ha diritto di essere assistito dalla collettività e, in parallelo, il diritto (dove-  
re aggiungiamo noi) a essere sostenuto nella ricerca di una occupazione confacente o a una formazione adeguata.

gono qua e là dalla lettura delle politiche, delle leggi, delle bufere che si accavalano negli ultimi anni per bloccare in definitiva ogni proposta che si muova in tale direzione di riforma con lacci che confermano come in sistemi democratici quali i nostri, a fronte di scelte politiche costruite negli anni e consolidate con il ben noto substrato di tensioni corporative, sia poi difficile dare al sistema una equità coerente e duratura.

Il clima di permanente incertezza, ricco di guerriglie di posizione volte a ritardare riforme ormai ineluttabili comporta, come sottoprodotto di pari gravità la perdita di chance del sistema previdenziale e assicurativo pubblico, di cui si dà per scontato che a regime garantirà ben misera pensione per i giovani attuali, anche nell'ipotesi di continuità di impiego negli anni. Non solo, ma la necessità di spostare risorse verso forme di protezione per i giovani che rischiano di rimanere fuori mercato (la "generazione perduta" di Mario Monti) trova riscontro nel progressivo degrado in molte zone dei servizi sanitari, soprattutto per le componenti di prevenzione e tutela di alta professionalità; proprio quelle verso le quali la generalità dei cittadini viene spinta da martellanti messaggi mediatici.

Si assiste, così, a un'accelerazione del mercato secondario, per così dire, dell'offerta di servizi sanitari e assicurativi in senso lato come forma di diretta utilizzazione o espressione di welfare negoziale o aziendale utilizzate a livello di contrattazione e in ambito aziendale per ridimensionare il peso fiscale e contributivo sulle retribuzioni e garantire prestazioni migliori anche in termini di fruibilità agevole. È intuitiva, ovviamente, l'esasperazione delle differenze (all'interno del Servizio su basi territoriali e verso l'esterno) e l'emarginazione progressiva degli utilizzatori del Ssn avviato a funzioni di sanità pubblica non dissimili - fatte le proporzioni - da quelle degli inizi del secolo scorso<sup>12</sup>.

## **6. L'Isce panacea o strumento per un riequilibrio che eviti ulteriori, pur diverse, diseguglianze nella selva di provvidenze settoriali?**

Su un altro versante, che chiama in causa direttamente il tema dell'inclusione della rendita Inail nel calcolo dell'Isce, occorrerebbe, d'altra parte, una più attenta riflessione sul ruolo che i responsabili di provvidenze e servizi intendono affidare a questo strumento per un riequilibrio "automatico" delle diseguglianze e per combat-

<sup>12</sup> È bene ricordare che nella prima metà del '900 esisteva comunque un sistema di tutela globale con, per i profili sanitari, la figura della condotta medica basata sul principio che ogni comune dovesse garantire la presenza/reperibilità di un medico tenuto a prestare la propria opera nei confronti di tutti i cittadini: gratuitamente per quelli iscritti nelle liste di povertà; dietro compenso, per gli altri. La figura del medico condotto era affiancata da quella di ufficiale sanitario (parte integrante della vera e propria sanità pubblica per i profili di igiene e profilassi) mentre per le terapie più impegnative era presente la rete di nosocomi pubblici e di opere pie, con un forte ruolo della "prospettiva caritatevole".

tere forme di evasione o elusione fiscale e “sociale”; e ciò a prescindere dal vizio di origine derivante dalla scandalosa evasione. Il punto da chiarire riguarda il meccanismo di tutele sociali organizzato per verticali di per sé non comunicanti fra loro: può ipotizzarsi, cioè, che ciascuno dei diversi centri di responsabilità conceda benefici di volta in volta corretti con riferimento alla singola fattispecie in presenza di validi valori Isee. Potrebbe accadere così - ma è ipotesi di scuola tutta da verificare nel concreto - che Tizio, titolare di un Isee utile, cumuli una serie di benefici tangibili che nella loro proiezione monetaria lo collochino in una zona meno “disagiata”, con un reddito sostanziale ben maggiore di Caio che sopravvive a livelli di poco superiori a quelli di un Isee utile. Probabilmente è un problema di scuola che all’atto pratico le amministrazioni già oggi risolvono o superano; resta, peraltro, il rischio di un sistema generale che proprio riferendo le tutele a specifiche condizioni può creare pericolosi circuiti di iniquità sociale, con il carico di rancori fra gruppi e comunità sempre pronti a esplodere<sup>13</sup>.

## **7. L’Isee referente del “bisogno autentico”, base delle specificità del welfare: la crisi delle provvidenze riferite alla fonte del bisogno e l’invalidità da lavoro**

In questo confuso quadro di battaglia attorno all’Isee un posto di primo piano è stato occupato, come si è detto, dal concetto di “autenticamente bisognoso” e dalla resistenza opposta al ricomprendere nel calcolo Isee la rendita per infortuni sul lavoro e altre prestazioni simili spettanti a storiche categorie benemerite. Sono, infatti, due temi collegati poiché l’autenticità del bisogno è concetto, apparentemente banale, che mette in crisi l’intero sistema di provvidenze assistenziali finora collegato nel suo impianto non tanto all’effettivo bisogno economico quanto a uno status, di invalido, disabile ecc. assunto di per sé come generatore di bisogno, fonte convenzionale dello stesso.<sup>14</sup> Da ciò il meccanismo semplice del riferimento, anche per il calcolo dell’Isee, alle poste economiche rilevanti a

<sup>13</sup> Di là da quello che possa apparire, a livello di società complessivamente considerata, i singoli, pur scandalizzandosi, reggono bene la grande evasione, anche partecipando a rivolte e proteste. Non reggono affatto bene la evasione “mediocre” del valore medio delle dichiarazioni dei redditi, del vicino, notoriamente agiato, che fruisce di benefici con un Isee fasullo, che mandano gratis i figli all’Università, hanno diritto all’asilo nido ecc.

<sup>14</sup> Deve essere chiaro, a questo proposito, come nessun sistema sia di per sé sbagliato, mentre possono essere discutibili i presupposti anche solo in termini di sostenibilità economica sicché chi riforma deve aver chiaro che toccando un beneficio se ne tocca a monte la motivazione. Così, ad esempio, per un certo periodo nelle città si è praticato un significativo sconto sugli abbonamenti a i trasporti urbani alle persone anziane al fine di agevolarne e promuovere la mobilità ecc. ecc. Data la motivazione il beneficio riguardava tutti i cittadini di età superiore a x. Ben presto il meccanismo è apparso costoso e iniquo e si è ripiegato su formule che considerassero il reddito degli interessati (con il solito limite, ovviamente, dalla evasione diffusa e “mediocre”). È un po’ il dilemma dell’età del pensionamento modificata di continuo senza tener conto delle ricadute sulle generazioni giovani in attesa.

fini Irpef, fra le quali non rientrava e non rientra la rendita per infortuni sul lavoro, da sempre esente per la sua funzione risarcitoria.

Con il nuovo criterio della “autenticità” il discorso cambia essendo rilevante non - o non solo - il motivo della menomazione ma solo il fatto che essa derivi da un infortunio sul lavoro o malattia professionale. Si comprendono, così, le rimostranze delle associazioni degli invalidi del lavoro, che ritenevano e ritengono di essere meritevoli di specifica e privilegiata attenzione proprio in quanto categoria benemerita, coinvolgendo, però, in questo modo nella rivendicazione tutta una serie di soggetti disabili e riproponendo un quesito interpretativo, da sempre sul tappeto, pur sottaciuto nel quadro di un generico assistenzialismo a pioggia capace di soddisfare un po’ tutti con un po’ poco.

La categoria benemerita, infatti, è nella storia e cronaca del Paese piuttosto elastica, nata nei primi decenni dello scorso secolo per riconoscere subito dopo la conclusione della prima guerra mondiale l’apporto dei tanti militari rimasti invalidi o mutilati. Il riconoscimento si traduceva in particolari agevolazioni nelle assunzioni in strutture pubbliche o di privati e fu realizzato con la legge 1312 del 1992 i cui benefici, previsti inizialmente per i mutilati e invalidi di guerra, furono poi estesi - nel secondo dopoguerra - ai portatori di TBC e ad altri soggetti, fra cui handicappati per lavoro ed anche “civili” - con una profonda evoluzione del concetto di assunzione obbligatoria: dalla dimensione assistenziale (seppur posta a carico di soggetti pubblici e privati) iniziale a quella del collocamento mirato; impegnato, cioè, a valorizzare le diverse abilità degli invalidi del lavoro (e non solo) attraverso un ambizioso percorso di recupero e riqualificazione del soggetto interessato. In prosieguo di tempo, poi, ritrova spazio l’originaria funzione di ricompensa sociale a carico della collettività, minacciata dal terrorismo con ulteriori benefici poi trasferiti agli invalidi per lavoro e anche civili<sup>15</sup>.

Ne scaturiva fra l’altro, una peculiare considerazione di questi benefici concessi per i “meriti” propri o di propri familiari: una sorta di ricompensa e di ristoro per un danno subito per motivi di particolare valore, quindi, che prescindeva per quanto riguardava il collocamento obbligatorio dalla verifica di attitudini professionali e capacità produttiva dell’interessato.

Con l’evoluzione del sistema del collocamento mirato dei disabili - evoluti essi stessi in diversamente abili - il meccanismo è cambiato nel senso che il privilegio non ha riguardato più tout court l’assunzione, dovendosi tener conto della specificità della mansione richiesta dalla ditta, abilitata a rifiutare l’assunzione stessa in caso di non corrispondenza delle mansioni dell’interessato con quelle indicate nella richiesta di assunzione. Il motore del sistema, insomma, non è più l’impegno a premiare un benemerito bensì quello di valorizzare le capacità pro-

<sup>15</sup> Per una ricostruzione della evoluzione della complessa normativa v. AQUILANI, *Genesi della normativa (invalidi e mutilati di guerra)* in <http://www.studioaquilani.it/content/genesi-della-normativa-invalidi-e-mutilati-di-guerra>.

fessionali dell'invalido del lavoro adeguate alle mansioni da assumere. L'assunzione, insomma, viene vista come momento terminale di un percorso logico di recupero della professionalità primitiva ovvero di valorizzazione di quella acquisita come "diversamente abile".

Proprio in ragione di questo progressivo venir meno della causa della menomazione meritevole di attenzione nel tempo si è passati dalle riserve di posti per tipologia di beneficiari alle liste uniche, con l'affievolirsi, quindi, delle differenze e delle loro motivazioni. Non solo ma questa tendenza ha trovato conferma nelle iniziative di tipo assistenziali volte a riconoscere particolari benefici a soggetti in condizione - oggi si dice - di disagio sociale, quale che ne sia la causa. Nel concreto, cioè, sembrano prevalere rispetto alle specificità delle singole categorie - i fattori di assimilazione (una sorta di minimo comune denominatore, a ben guardare) che finiscono per fare aggio sulle differenze sostanziali sicché gli invalidi del lavoro hanno finito per essere assorbiti, per certi aspetti, fra i "benemeriti", prima, fra i disabili e i diversamente abili, poi: nozioni insidiose, queste ultime, come si è detto, prodromo di una considerazione privilegiata dell'interessato non più in ragione della causa della disabilità ma della disabilità in sé, della sua gravità, numerosità e rilevanza sociale ecc.

Un passaggio gravido di conseguenze, a nostro avviso, poiché finiva e finisce per trasferire l'obbligazione indennitaria dal sistema produttivo - per gli invalidi del lavoro - a quello della solidarietà sociale, allo Stato mitico dispensatore di benessere e provvidenze varie (nelle sue articolazioni territoriali) con intuibile ridimensionamento della valenza giuridica della responsabilità del sistema (produttivo) e del nascere in favore del lavoratore una vera e propria obbligazione. Le conseguenze di questa deriva sono già oggi sotto gli occhi di tutti con l'adeguamento Istat dell'indennizzo per danno biologico operato per via assistenziale.

Né basta, poiché eguale percorso d'indifferenza si è avviato, da un diverso angolo visuale, con l'affermarsi del riferimento all'autenticamente bisognoso che ha trovato autorevole riscontro in proposte legislative di riforma fiscale e assistenziale con il chiaro obiettivo di privilegiare i soggetti per il loro tasso di indigenza e di realizzare significative economie di bilancio senza dover toccare le fasce deboli della popolazione: ti beneficio in quanto indigente e non sei indigente se disponi comunque di risorse economiche significative a prescindere dalla loro provenienza, anche dall'assicurazione infortuni, quindi.

**8. Fuori dall'Isee la rendita infortuni per: - rispettare la specificità dei bisogni degli invalidi e della funzione risarcitoria; - contrastare la deriva assistenzialistica nell'assicurazione infortuni**

Il dibattito sul punto è stato aspro e di vivo interesse a conferma, a nostro avvi-

so, della deriva assistenzialistica che caratterizza ormai il sistema dell'assicurazione infortuni sul lavoro ove miglioramenti scarsi dei livelli di tutela sono realizzati sempre con meccanismi di tipo assistenziale con il progressivo venir meno di principi, logiche e garanzie assicurative, confermato dalla utilizzazione delle entrate Inail per finalità definite dall'esterno del sistema assicurativo, seppur con orientamento alla prevenzione infortuni.

Con riferimento al tema dell'Isee, peraltro, la preoccupazione per la incombente deriva assistenzialistica deve essere parzialmente ridimensionata poiché non si è messa in discussione la natura indennitaria della prestazione, che resta fuori dal reddito imponibile Irpef, bensì la sua funzione di mezzo di sostentamento in un sistema assistenziale parallelo che non può non considerare ai propri fini anche entrate di questo tipo: che sia risarcimento oppure retribuzione oppure pensione assistenziale o non, o reddito di impresa o finanziario, sicuramente il soggetto interessato è meglio attrezzato, se così si può dire, rispetto agli obiettivi di uno Stato sociale che deve garantire minimi vitali a tutti i cittadini che si trovino in condizione di disagio economico per come ridisegnato in termini di welfare sostenibile.

Welfare sostenibile che diventa protagonista anch'esso in prima fila del dibattito in corso poiché è ormai evidente che in tutti i casi si tratta di valori relativi con valutazione della congruità degli interventi tenendo conto, appunto, della loro sostenibilità in assoluto e in comparazione con l'intera filiera di obiettivi e interessi in gioco dello Stato sociale riformato.

In questa fase di sviluppo del dibattito sul futuro dello Stato sociale appare utile piuttosto una valutazione più approfondita della questione partendo proprio dalla presa d'atto della riconduzione della rendita fra i cespiti rilevanti a fini Isee.

## **9. L'opportunità di tenere distinti i due profili: la difesa della specialità della precaria condizione degli invalidi del lavoro; la difesa della funzione indennitaria della rendita come valore primario del sistema di welfare pubblico**

Altri, le associazioni innanzi tutto, proseguiranno certamente la contestazione in assoluto o per meglio modulare i meccanismi di abbattimento dei valori considerati; noi preferiamo richiamare l'attenzione su un aspetto del problema che può sfuggire per il riferimento del dibattito alla rendita, fino al 2000 unica prestazione a fronte del danno subito dal lavoratore. Con la riforma del 2000, però, la rendita spetta a partire dal 16% di invalidità, mentre dal 6% fino all'anzidetto valore spetta una liquidazione in capitale che da una prima lettura della normativa Isee non sembra assumere specifica rilevanza, sicché l'interessato non vede compromessa la sua posizione dalla disponibilità di detta somma liquidata in capitale.

O meglio, qualora la somma stessa non sia immediatamente spesa dall'interessato e confluisca, quindi, nel suo patrimonio mobiliare (egualmente nel caso d'investimenti parimenti mobiliari) essa verrebbe in gioco alle condizioni previste per tali liquidità o investimenti mobiliari. Mentre la rendita è calcolata per intero, quindi, il valor capitale dell'indennizzo infra 16% sarebbe calcolata alla stregua di qualsiasi patrimonio mobiliare, al pari del resto dei risarcimenti acquisiti dall'invalido in sede civilistica<sup>16</sup>.

Pertanto, come ipotesi di lavoro volta a coniugare il rispetto del criterio della "autenticità" del bisogno con il rispetto della funzione risarcitoria degli indennizzi Inail potrebbe essere utile una verifica del modo in cui si possa rendere omogenea la considerazione del "valore indennitario" quale che ne sia la forma, applicando ad esempio alla liquidazione in rendita, lo stesso meccanismo di considerazione percentuale previsto per le disponibilità "in capitale" del soggetto.

In questo modo, di là dal valore economico della soluzione, essa contribuirebbe all'avvio di un trasparente percorso di recupero della funzione indennitaria dell'assicurazione Inail, da sviluppare anche per altri aspetti della normativa al fine di evitare che il consolidarsi della deriva assistenzialistica riduca l'indennizzo a prestazione variabile in ragione non del danno ma, a monte, delle disponibilità finanziarie destinabili anno per anno alle prestazioni per gli invalidi, così come già oggi avviene per l'adeguamento Istat del valore dell'indennizzo per danno biologico.

Si tratta, quindi, di un ulteriore elemento di preoccupazione e allerta per chi intenda preservare la funzione indennitaria dell'assicurazione infortuni sul lavoro gestita dall'Inail, sempreché non si intenda garantire per altra via una tutela corrispondente - per entità e garanzia - a quella finora garantita da detta assicurazione: un'ipotesi la cui realizzabilità è tutta da dimostrare proprio alla luce delle esperienze finora fatte dall'assicurazione obbligatoria RCA con i suoi livelli di evasione molto preoccupanti se accostati con quelli di tutela garantiti, in detta assicurazione, dal "Fondo di Garanzia". A meno che il traguardo non sia, anche inconsapevolmente, quello di una tutela assistenziale "di base", insufficiente come sta diventando per le future generazioni l'Ago, alla quale agganciare fondi e sistemi integrativi, ovviamente differenziati in ragione della capacità economica dei vari comparti e della capacità negoziale delle categorie.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Si ricorda a questo proposito che, con riferimento al tema della pignorabilità delle pensioni o rendite, è stato affermato che qualora la prestazione confluisca in un conto corrente - oggi la regola - la somma relativa perde, salvo evidenziazioni particolari, la natura originaria potendo così essere pignorata da eventuali creditori in una con il conto corrente.

<sup>17</sup> Sul punto, ACCONCIA, *Privatizzazione dell'INAIL e riforma dell'assicurazione infortuni*, in RIMP, 2012, fasc. 2 che riprende, ACCONCIA, *Considerazioni per una riforma dell'assicurazione infortuni sul lavoro fra razionalizzazione e evoluzione*, Quaderno di RIMP 2010 consultabile in Rete sul Sito Inail [http://www.inail.it/internet/default/INAILcomunica/ListaPubblicazioni/p/DettaglioPubblicazioni/index.html?wlpnewPage\\_contentDataFile=UCM\\_PORTSTG\\_093172&wlpnewPage\\_dettaglioDaArchivio=true&\\_windowLabel=newPage](http://www.inail.it/internet/default/INAILcomunica/ListaPubblicazioni/p/DettaglioPubblicazioni/index.html?wlpnewPage_contentDataFile=UCM_PORTSTG_093172&wlpnewPage_dettaglioDaArchivio=true&_windowLabel=newPage)

## RIASSUNTO

Dopo una lunga gestazione sta per entrare in vigore la riforma dell'Isee, mirata a perfezionare lo strumento in funzione di politiche sociali che considerino l'autentica condizione di bisogno degli interessati, a prescindere - a certi fini - dalla specifica valenza dei redditi dagli stessi posseduti. In questo contesto - ove è apprezzabile, secondo l'A., la volontà di correggere sperequazioni legate all'endemica evasione fiscale, si colloca il tema della rendita infortuni, finora non considerata nel costruire il reddito Isee di riferimento, mentre d'ora in avanti andrà a confluire in detto calcolo. Si tratta di innovazione che ha destato perplessità e polemiche e che l'A. considera su un piano generale come un ulteriore segnale della deriva assistenzialistica che lambisce l'assicurazione infortuni mettendo in discussione la sua funzione indennitaria. Proprio per salvaguardare quest'ultima funzione, essenziale "garanzia assicurativa" dei livelli adeguati di tutela confermati dalla Costituzione, l'A. propone che, comunque, nel considerare la rendita la si equipari ai redditi mobiliari, in analogia a quanto dovrebbe accadere per le somme percepite dall'invalido quale indennizzo in capitale per danno biologico.

## SUMMARY

After a long gestation period the Isee reform is about to enter into force, aimed at maximising the tool according to social policies which consider the true condition of need of the parties concerned, regardless - for some purposes - of the specific value of the income held by the same. In this context - where it is appreciable, according to A., the desire to correct inequalities relating to endemic tax evasion fits the theme of the accident annuity, so far not considered in constructing the ISEE income of reference, while from now on it will be incorporated in this calculation. It is a question of innovation that has been met with confusion and controversy and that A. considers on a general standing as a further sign of the welfarist drift that feeds into accident insurance, questioning its indemnity function. It is in fact in order to protect the latter function, essential "insurance guarantee" of the adequate levels of protection confirmed in the Constitution, that A. proposes that, in any case, in considering the annuity, it should be equated to income from movable capital in a manner similar to what should happen to the amounts received by the disabled person as lump-sum compensation for biological damage.