notiziesnfia

Periodico del Sindacato Nazionale dei Funzionari
e delle Alte Professionalità del Settore Assicurativo Italiano

All'interno

I BARÈMES NELLA MEDICINA LEGALE

LE POLIZZE ASSICURATIVE LEGATE AI MUTUI
ED AI FINANZIAMENTI

ARTICOLO DICIOTTO

L'UNIONE EUROPEA OGGI: UNA RECITA
DI SORDO-CIECHI NEL TEATRO DELL'ASSURDO

LA CONDIZIONE DELLE DONNE AI TEMPI DELLA CRISI

IL SINDACATO
DELLE ALTE
PROFESSIONALITÀ
ASSICURATIVE

Poste Italiane S.p.A. – Spedizione in abbonamento Postale 70% - LO-MI

Anno XIX - Numero 71 - Terzo Trimestre 2014

SOMMARIO

Redazionale pag. 1

I barèmes nella medicina legale pag. 3

Le polizze assicurative legate ai mutui ed ai finanziamenti pag. 13

Articolo diciotto pag. 26

L'Unione Europea oggi: una recita di sordo-ciechi nel teatro dell'assurdo pag. 28

NOTIZIARIO
Game Fair Awards
Marino D'Angelo premiato per l'Alta Professionalità pag. 35

DIRITTO E DINTORNI
- Corte di Cassazione - Condotta antisindacale pag. 36
- Corte di Cassazione - Ristrutturazione aziendale e differenti mansioni per il lavoratore pag. 37
- Corte di Cassazione - Licenziamento per giustificato motivo oggettivo ed onere della prova pag. 37

DISPARI O PARI
La condizione delle donne ai tempi della crisi pag. 38

LO SPAZIO DELLA CULTURA
Mai più paura di volare pag. 40

STAREINSIEME
- Nella terra del sol levante pag. 42
- AMREF e SNFIA per un futuro migliore pag. 44

ANNO XIX N. 71 terzo trimestre 2014
Direttore responsabile - Marino D'Angelo
Redattore Capo - Lorenzo Capasso

Hanno collaborato a questo numero:
Giovanni Cannavò, Carmine D'Antonio, Vito Manduca, Giuseppe Alvaro, Rossana Tosto, Riccardo Baldassi, Monica Ricatti, Ludovico Scortichini e Matteo Scarabotti

Direzione e redazione via De Amicis, 33 - 20123 Milano; tel. 02.8324.1464 - fax 02.8324.1472
e-mail: notizie@snfia.org
Uffici di Roma - via XX Settembre, 4 - 00187 Roma; tel. 06.40046763 - fax 06.40400952; e-mail: snfiaroma@tiscali.it
Tipografia e stampa - Intergrafica srl - Azzano San Paolo (BG)
Aut. Trib. di Milano in data 28.9.1996 al n. 591
Iscritto nel Registro degli Operatori di Comunicazione (R.O.C.) al n. 18595
Distribuzione gratuita

Associato
Unione Stampa
Periodica Italiana

Associato
Union Network International

REDAZIONALE

Questo giro voglio evitare di citare "*dati et similia*" – tanto tutti noi sappiamo che i dati dicono quello che vogliamo fargli dire – ma voglio solamente ricordare alcuni scritti apparsi anni or sono, prima o durante la crisi, quali: "Economia Canaglia", "Il Contagio" e "Democrazia Vendesi", in cui, con argomentazione varie e anche non totalmente condivisibili, si "prevedeva" il declino economico del Bel Paese e quello dell'area Euro.

Perché questo rimembrare? Per sottolineare qualcosa che molti di noi conoscono bene: segnalare che le cose potrebbero mettersi male; che i progetti di "gloria" hanno piedi d'argilla perché pensati sulla carta e avulsi dalla realtà significa non solo non essere creduti ma essere evitati. Come scrive Napoleoni, infatti, "*non serve a nulla prevedere il futuro nero dell'economia italiana primo perché gli italiani ancora non hanno capito che la situazione è nera, anzi nerissima, secondo perché sono convinti di appartenere a una grande potenza economica, terzo perché la classe politica, tutta, con nessuna eccezione, è profondamente ignorante*".

Partendo dall'ultimo punto oramai è evidente a tutto il Mondo che la classe politica italiana è assolutamente carente di una qualsiasi forma di cultura o etica politica: anzi dà la netta impressione – ma la diamo tutti, perché votiamo noi – di non avere neppure lontanamente coscienza di cosa possano significare quei due concetti. Perciò mi associo a coloro che affermano che "*prendersela con Renzi non serve proprio a nulla. Renzi è il prodotto di una cultura politica poverissima, quasi inesistente*".

Per consolidare questa triste consapevolezza è sufficiente trascorrere del tempo all'estero oppure più semplicemente lavorare in una multinazionale avendo scambi di opinioni "extra-lavorative" con i colleghi. Ciò fa acquisire un angolo visuale nuovo con cui valutare i troppi passaggi televisivi dei nostri politicanti, dei nostri economisti, politologi, portaborse e tirapiedi. Tanta gente che dice cose inutili mentre il Paese precipita. Ma il Paese precipita perché – come sul Titanic – siamo convinti di essere "una grande potenza inaffondabile": sicché in quella che sicuramente è la crisi peggiore – non soltanto dal punto di vista economico – che l'Italia abbia mai affrontato e che avrebbe necessità – in una democrazia – di un governo "rappresentativo", abbiamo invece tutti accettato passivamente dei "primi ministri" non eletti. Personaggi espressione di lobbies che impongono scelte a dir poco discutibili sotto la costante e continua minaccia di "nuove elezioni": come se le elezioni in una democrazia possano essere il peggio! O come se loro – come qualche famigerato Capitano passato all'onor di cronaca – possano abbondonar la nave che affonda.

… il rischio è quello di spazzare via secoli di conquiste sociali e di trasformare il ceto medio occidentale nel proletariato mondiale. Lo stato-mercato non ha né gli strumenti né la volontà per arginare questo processo, solo il consumatore possiede la forza necessaria …

In ordine cronologico possiamo ricordare un professore (membro del comitato direttivo del Gruppo Bilderberg) espressione di quel fare banca che ha semidistrutto l'economia mondiale e da lui salvata (erano i tempi in cui buona parte dei nostri debiti erano in mano di banche estere); di un nipote di zio (e che zio: uno dei principali collaboratori di Silvio Berlusconi) che, come si faceva al tempo dei Re, incarna la visione "parenterale" della politica (una volta lo strumento erano i matrimoni) e che è riuscito a salvare un'altra potente lobby che doveva "palate e palate" di soldi ("*Non è difficile vedere il filo rosso che, in maniera legale, ma deleteria per il Paese, unisce politica e gioco d'azzardo" Giovanni Endrizzi, maggio 2013 Il Fatto Quotidiano*) allo Stato e che se l'è cavata con due spicci (mentre a noi – cittadini e imprese – ci massacrano: se ne è accorta anche l'Unione Europea) e, il terzo – sperando che sia l'ultimo e non per premorienza della povera Italia – che non ha "mai lavorato" e giustamente, con le famigerate riforme parte dal mercato del lavoro (che da tempo ha superato il punto critico dello squilibrio tra chi produce ricchezza e chi brucia ricchezza, ma ancora non ce ne siamo accorti!). Parlando con i colleghi d'oltralpe possiamo,

invece, accorgerci come nella nostra incapacità di cambiare "siamo ridicoli e grotteschi": balliamo mentre la nave affonda. Oramai siamo la peggiore economia d'Europa – altro che potenza – non abbiamo fatto ufficialmente l'austerità ma la classe media è oramai estinta, le vere riforme (a parte le tasse) sono bloccate da lobbies parassitarie. Il risultato: siamo in deflazione con un PIL costantemente negativo. E non è colpa di Bruxelles!
Sempre per dirla alla Napoleoni "*Vista dal di fuori la situazione in Italia appare surreale, tutti fanno populismo, tutti curano l'immagine mediatica, tutti promettono la luna e nessuno tira fuori uno straccio di piano, un'idea. Il nuovo governo indiano ha assunto un gruppo di consulenti digitali, pezzi da novanta, per ristrutturare il sistema non di comunicazione … ma amministrativo e facilitare l'interazione tra agenzie di Stato e Cittadini. Un'impresa enorme ma almeno è un piano, un'idea*". Da noi non si riesce neppure a eleggere due giudici costituzionali: i nostri politicanti (ma li abbiamo eletti noi) sanno solo litigare. Lo fanno benissimo in parlamento, nelle commissioni, in televisione, anzi come litigano loro in televisione non litiga nessuno: sono dei maestri per tutti. Fortunatamente è un insegnamento che non ha molti allievi, fuori dal Bel Paese. La strategia non è fare il bene del Paese ma: "*non darla vinta all'opposizione, sabotare il governo, fare lo sgambetto ai ministri*". Se poi la nave affonda: un effetto collaterale! A questo punto se qualcuno fa notare che la nave si è inclinata, che l'acqua che entra è notevolmente superiore a quella che le pompe riescono a far uscire e che l'unica musica che l'orchestra può, oramai, suonare è il "riposa in pace": allora, ma è naturale, si tratta di un menagramo, un disfattista. Finisco con le parole della Napoleoni "*Tanta, troppa energia negativa. … Come se ne esce? Prima di tutto spegnendo la televisione … Le persone in gamba ancora ci sono, che ci costa starle a sentire e anche se non siamo d'accordo perché non riflettere su quello che dicono?*". Ma quello che si nota a livello "macro", lo notiamo anche a livello micro: perché siamo di fronte a un modello culturale ed è per questo che non reagiamo, non diciamo basta, non scendiamo in piazza. Se nel quotidiano, nel lavoro tutti noi agissimo e pensassimo in maniera diversa, allora saremmo in strada: invece tutto ci appare "normale"! Probabilmente è questa "normalità", fatta di qualunquismo, di approssimazione, di furberie che non vede più la competenza, l'etica e il merito come modelli, è questa "normalità" deviata che viviamo in azienda per cui ci accorgiamo, più o meno a malincuore, di lavorare non più per il "mercato" ma per altro dove di solito quest'"altro" altro non è che il raggiungimento del budget di fine anno. Obiettivi centrati troppo spesso solo sulla carta: solo nei dati che vengono forniti all'azionista. Tutto sotto la scaltra guida di top manager "tuttologhi e populisti" – per fare un parallelo con i nostrani politicanti – che di fronte a una "pratica" non sanno che "pesci prendere" però sono "divinamente" in grado di dettare "linee applicative" chiaramente non conformi a nulla di conosciuto, al di sopra di qualsiasi eticità e avulse da qualsiasi concetto di professionalità, in un'interpretazione "pedissequa" – termine oramai abusato – della distorsione del concetto machiavellico de "il fine, giustifica i mezzi". Manager amorali la cui unica eticità è riconducibile nel mantenimento dei loro "immeritati" emolumenti. Un plauso, quindi, a quelle aziende che timidamente stanno rivedendo il loro concetto di top management: se non si è in grado di risolvere una "pratica" come si può guidare la stessa azienda che di quelle pratiche vive? Un plauso anche a te, se sei riuscito ad arrivare a questo punto e un augurio di buona lettura di questo nuovo numero di NS che riporta un'interessante analisi del collega Carmine D'Antonio sulle polizze legate ai mutui e ai finanziamenti; nonché l'interessante saggio del Presidente dell'Associazione Medico-Giuridica "Melchiorre Gioia" – Giovanni Cannavò – sui "Barèmes nella Medicina Legale". Il Prof. Giuseppe Alvaro, oramai nostro valido collaboratore abituale, mette a nostra disposizione la sua enorme esperienza per darci una chiave di lettura delle cause per cui l'odierna crisi sembra essere "insuperabile". L'attuale dibattito sull'articolo 18 ha sollecitato anche il nostro collega Vito Manduca come sollecita tutti noi: difatti a una persona "abituata a pensare", abituata a dare l'esempio, che fa della conoscenza la propria professionalità non sfugge la disonestà intellettuale di certe argomentazioni.

"Oggi si muore per i debiti … le misure che vengono imposte … tagli, austerità, sacrifici si stanno rivelando pesantemente recessivi. E se continua a scivolare nella povertà, presto l'Italia diventerà una colonia..."

I barèmes nella medicina legale
Linee guida per la pratica valutativa

*di Giovanni Cannavò**

Il termine *barème* deriva da Bertrand Francois Barrême, vissuto nel corso del XVII secolo, che fu il primo in Francia a insegnare aritmetica commerciale e a utilizzare delle tavole di calcolo di riferimento per i conti bancari. La parola è ormai entrata nel nostro linguaggio tecnico e significa come riporta il dizionario francese Larousse: "*Ensemble de données chiffrées, indiquant le résultat de certains calculs*"; essa è utilizzata in medicina legale per indicare l'equivalente del nostro termine *tabella, guida, scala* ecc.

La necessità di valutazioni che si rifacessero a concetti logici dando delle regole e indicazioni sui criteri di indennizzo si trovano già nella legge del Regno di Sardegna del 1850 dalla quale hanno tratto origine le norme del T.U. 21 febbraio 1895, n. 70, e del regolamento d'esecuzione approvato con R.D. n. 603/1895. Tali norme sancivano il diritto a un trattamento privilegiato conseguente a un evento di servizio: in sostanza si razionalizzava l'antica usanza, in ambito militare, per la quale il sovrano *indennizzava*, a sua discrezione, il proprio suddito per i servigi resi con prebende del tipo terre, somme di denaro od altro. Ulteriore razionalizzazione del sistema, sempre in ambito militare, si ebbe con la guerra italo-turca quando fu istituita la pensione privilegiata di guerra con la legge del 23 giugno 1912, n. 667, prevedendosi l'evento bellico come causa distinta dall'evento di servizio ordinario.

La legislazione, per tutelare gli invalidi di guerra, continuò a svilupparsi a seguito del conflitto del 1915-1918 con il D.Luog. n. 876/1917 e il R.D. 1491/1923 che garantirono il diritto al trattamento "privilegiato" al dipendente statale che, per fatti di servizio, aveva subito minorazioni dell'integrità fisica personale ascrivibili a categoria tabellare. L'art. 13 del R.D. 2480/1923 richiamava anche al concetto di nesso causale e stabiliva che *le pensioni privilegiate per inabilità o morte da causa di servizio spettavano solamente quando il servizio avesse costituito causa unica, diretta e immediata dell'infermità, della lesione o della morte.* Parimenti, nel corso del XIX secolo, maturava la necessità di avere parametri di riferimento certi anche nel settore dell'infortunistica del lavoro.

> ***"Se pensate che la conoscenza sia troppo costosa, allora non avete considerato quanto lo è l'ignoranza"***
>
> ***Socrate***

La problematica della tutela dei lavoratori dagli infortuni e dalle malattie professionali cominciò a porsi nella seconda metà dell'800 con l'evolversi del processo d'industrializzazione dell'Italia: il passaggio di crescenti masse di lavoratori dall'agricoltura all'industria, dove le condizioni di lavoro risultavano carenti sia sotto il profilo igienico che di sicurezza, portò a un aumento degli infortuni e all'insorgenza di patologie legate alle lavorazioni. La crescente domanda di tutela da parte dei lavoratori, anche attraverso le neonate orga-

nizzazioni sindacali, spinse il legislatore ad avviare l'adozione di provvedimenti per la tutela della sicurezza sul posto di lavoro.
L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali venne introdotta già con il R.D. 29 dicembre 1869 quando fu istituita una "Commissione Consultiva del Lavoro e della Previdenza Sociale" per definire i contenuti di quella che sarebbe stata la prima legge in materia di assicurazione degli infortuni sul lavoro: la Legge 17 marzo 1898, n. 80. Questa definì l'obbligo assicurativo per gli infortuni degli operai sul lavoro nelle industrie, anche se solo per alcune lavorazioni e con libera scelta da parte del datore di lavoro; seguirono, poi, agli inizi del '900 ulteriori provvedimenti legislativi volti a estendere la tutela sociale al lavoro agricolo, nonché al lavoro femminile e a quello dei minori.
Dopo la Grande Guerra, la legislazione relativa alla protezione sociale fu poi ulteriormente sviluppata con l'introduzione, per la prima volta, dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali: con il R.D. 13 maggio 1929 n. 928, entrato in vigore il 1° gennaio 1934, venne infatti estesa la tutela dei lavoratori assicurati contro gli infortuni sul lavoro anche alle malattie professionali nell'industria. In particolare, vennero individuate delle malattie per le quali, in virtù della correlazione delle stesse a determinate lavorazioni, valeva la presunzione legale di origine professionale; era cioè sufficiente l'esistenza della malattia e l'insorgenza della stessa in un lavoratore addetto a determinate lavorazioni perché al lavoratore venisse riconosciuta la tutela, senza necessità alcuna per il medesimo di fornire la prova della dipendenza della malattia dall'attività professionale svolta, spettando all'Istituto assicuratore, l'Inail, l'onere della prova contraria. In sintesi il "sistema tabellare", con elencazione delle malattie professionali tipiche e delle relative lavorazioni morbigene, comportava il vantaggio per il lavoratore della presunzione legale (*iuris et de iure*) riguardo l'origine della malattia contratta.

… si valutava solo la riduzione della capacità lavorativa, ovvero la capacità di produrre reddito, per cui per la perdita di un testicolo non si corrisponde indennità … in effetti tale menomazione non determina una contrazione reddituale …

Con l'adozione del Testo Unico, D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali si arrivava all'unicità del sistema assicurativo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali con allegate delle tabelle di valutazione delle singole voci di menomazioni. Analizzando la tabelle sugli infortuni, in primo luogo, si rileva la particolarità della distinzione degli infortuni tra ambito industriale e agricolo; inoltre nell'Allegato n. 1, relativo all'industria, si parla di *grado percentuale di invalidità permanente*, mentre nell'Allegato n. 2, relativo all'agricoltura, di *grado percentuale di inabilità permanente*. Esaminando poi le voci tabellate emerge che queste sono composte prevalentemente da menomazioni di tipo ortopedico, dalle amputazioni alle anchilosi e singolare appare che le menomazioni dell'agricoltore risultino sopravvalutate rispetto a quelle dell'operaio.
A esempio già la prima voce tabellata *Sordità completa di un orecchio* viene indicata nel 15% nella tabella dell'industria e nel 20% in quella dell'agricoltura. Così alla *Perdita della milza senza alterazioni della crasi ematica* viene assegnato il 15% per l'industria e il 16% nell'agricoltura; molte altre voci riportano delle differenze a favore dell'agricoltore. Non esiste una spiegazione documentata di questa scelta; un'ipotesi è che gli addetti all'agricoltura avendo premi più bassi ricevevano indennizzi proporzionati al minor esborso ma venivano compensati con percentuali di valutazione più elevata, ciò oltre al fatto che la loro attività veniva considerata di tipo ultragenerica ponendo problematiche di tipo causale. Infine, in linea con i tempi in cui si valutava solo la riduzione della capacità lavorativa, ovvero la capacità di produrre reddito, *per la perdita di un testicolo non si corrisponde indennità* in entrambe le tabelle; in effetti tale menomazione

non determina una contrazione reddituale ma mal si comprende perché vi sia stata inserita.
Pochi anni dopo l'approvazione del T.U. dell'Inail, nel 1970, veniva pubblicato a opera di due docenti dell'Istituto di Medicina Legale di Milano il primo barème italiano[1] per la responsabilità civile. Il lavoro riprendeva le percentuali della *Tabella per la valutazione medico legale del danno biologico di rilevanza patrimoniale riferito al valore medio di capacità lavorativa* – elaborata da una commissione composta da medici legali e giuristi approvata nel corso delle Giornate Medico Legali di Como, del 1967 – e del *IX Convegno per la Trattazione di Temi Assicurativi di Perugia* del 1968.
Il volume ebbe una grande diffusione tra tutti gli addetti ai lavori, dai medici legali ai giuristi, agli assicuratori. Molteplici le motivazioni del successo. Il 24 dicembre 1969 era stata pubblicata la legge n. 990 sull'Assicurazione obbligatoria dell'auto che così recita all'art. n. 1: *I veicoli a motore senza guida di rotaie, compresi i filoveicoli e i rimorchi non possono essere posti in circolazione su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate se non siano coperti secondo le disposizioni della presente legge, dall'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi prevista dell'art. 2054 del C.C.* e ciò portava alla necessità di procedere a un grande numero di risarcimenti in sede civilistica come non ve ne erano mai stati in passato, tenuto conto che già in quegli anni circolavano sulle strade italiane circa 14 milioni di veicoli a motore (sempre tanti anche se ben lontani dagli attuali circa 37 milioni).
La guida, comunemente nota come il *Luvoni,* per il successo conseguito, venne pubblicata in seconda edizione nel 1975[2]. Essa presentava il grande vantaggio della semplicità di consultazione, corredata da figure anatomiche e riportava le valutazioni per singole menomazioni in tre colonne: la prima con la percentuale per la responsabilità civile, la seconda per gli infortuni del lavoro e la terza per l'infortunistica privata. Un'ampia introduzione sui tre differenti ambiti risarcitori permetteva di orientarsi con facilità anche ai non medici legali facilitati da un prezioso *indice analitico e dizionario.*
La Guida risentiva ovviamente dell'impostazione e della cultura del tempo con le percentuali di invalidità indicate riferite alla capacità lavorativa generica intesa quale attributo dell'uomo medio e con voci che in qualche modo ricalcavano, implementandole, quelle del T.U. n. 1124 del 1965; la gran parte delle menomazioni sono di tipo ortopedico mentre poco spazio è dedicato alle menomazioni viscerali, assenti del tutto problematiche di tipo psicologico.
Sotto il profilo valutativo segnaliamo due menomazioni.
La *Sindrome Soggettiva Generale da Trauma del Capo* valutata il 3-5%.
Gli autori scrivevano *La prognosi favorevole, anche se una guarigione certa non è predeterminabile nel futuro, giustifica le percentuali valutative relativamente modeste che tengono anche conto della frequente polarizzazione ideativa del soggetto sulle conseguenze del trauma subito, la quale non perdura al di là dell'ottenuta soddisfazione economica.*
La distorsione del rachide cervicale viene distinta in due voci: *Postumi di "colpo di frusta" senza lesioni scheletriche, con rachialgia e modesta limitazione funzionale antalgica in soggetto cervico artrosico, 5%;* l'altra: *Postumi di "colpo di frusta" senza lesioni scheletriche, con rachialgia e modesta limitazione funzionale antalgica in soggetto con rachide cervicale normale 2%.*

Il danno biologico è costituito dalla "menomazione della integrità psicofisica in sé considerata, in quanto incidente sul valore uomo in tutta la sua concreta dimensione, che non si esaurisce nella sola attitudine a produrre ricchezza, ma si ricollega alla somma delle funzioni naturali afferenti al soggetto nell'ambiente in cui la vita si esplica, e si estende quindi a tutti gli effetti negativi incidenti sul bene primario della salute, quale diritto inviolabile alla pienezza della vita ed all'esplicazione della propria personalità morale, intellettuale, culturale"
Cass. 9.12.1994 n. 10539

Interessante questa distinzione tra rachide artrosico e normale con una valutazione, nel primo caso, che potremmo definire oggi degna di peggior menomazione. Ma i due succitati esempi sono emblematici di una certa mentalità: non si negano dai 3 ai 5 punti percentuali di invalidità per una menomazione che si ammette candidamente destinata a risolversi con il *lenimentum doloris* del risarcimento.

Nel 1996 il monopolio culturale del *Luvoni,* che era giunto nel 1995 alla IV edizione, veniva interrotto dalla pubblicazione di un nuovo barème[3] edito sotto l'egida della Società Italiana di Medicina Legale.

Il primo elemento innovativo, come viene riportato nella prefazione era la necessità di … *dare finalmente un assetto sistematico e coerente alle profonde innovazioni introdotte dall'avvento del danno alla salute come "prima, essenziale, prioritaria" figura di danno risarcibile (Corte Cost. n.184/1986) alla stregua della ormai "fermissima" (così, da ultimo, Corte Cost. n. 118/1996) giurisprudenza della Corte Costituzionale.*

Per la prima volta, dopo oltre un secolo di norme e decenni di relativi barèmes medico legali che si erano riferiti al danno patrimoniale e in particolare al concetto di riduzione della capacità lavorativa, si imponeva un nuovo principio che introduceva il neologismo di *danno biologico* inteso come *menomazione temporanea o permanente all'integrità psicofisica della persona, suscettibile di accertamento medico legale, in grado di avere un incidenza negativa sulle attività dinamico relazionali della persona indipendentemente dalla eventuale capacità di produrre reddito*.

Ma, il merito del nuovo barème consisteva in un approccio metodologico diverso rispetto al passato, possibile anche per l'evoluzione della medicina e soprattutto della diagnostica per immagini (Rmn, Tac, Ecografia ecc.), con il coinvolgimento nella stesura dell'opera degli specialisti di settore, dell'ampliamento delle voci di risarcimento soprattutto nel settore delle menomazioni viscerali, con valutazioni numeriche a *forchetta* o per *fasce valutative*.

Esempi di percentuali a *forchetta: Esiti di frattura del coccige 4-8%; Esiti di lussazione acromion claveare 2-5%; amputazione di gamba con moncone che consenta l'applicazione di protesi (a seconda tipo di protesizzazione) 35-40%.*

Esempi di percentuali a *fasce valutative: Intestino tenue: Classe I <= 5%, Classe II 6-20%, Classe III 21-35%, Classe IV 36-60%, Classe V > 60%. Fegato Classe I <= 10%, Classe II 11-40%, Classe III oltre il 50%.*

Per la *distorsione del rachide cervicale,* che merita, comunque, di essere monitorata nell'evoluzione dei barèmes trattandosi della voce *regina dei risarcimenti*, la guida del *Bargagna* utilizza il concetto di <= 2%. A nostro parere il minore o uguale a 2% introduce seppure velatamente il principio che minore di due possa arrivare fino a zero.

Nel 2001 e nel 2002, rispettivamente vengono pubblicate la III edizione del *Bargagna*[4] e la quinta del *Luvoni*[5]. Questa, sicuramente arricchita rispetto alle altre edizioni, ricalca il sistema metodologico delle precedenti e sarà l'ultima della fortunata serie. Innovative, per contro, le successive edizioni del *Bargagna*, che vedevano gli aggiornamenti alla prima edizione notevolmente implementati con patologie non inserite in precedenza come le dermopatie, le neoplasie, l'aids e una voce del tutto nuova: compaiono i primi riferimenti al danno psichico.

Nell'ultima edizione del *Bargagna* per la *distorsione del rachide cervicale* viene confermata la valutazione del >=2%. Nel testo, però, a commento della voce l'autore scrive: *Il colpo di frusta si risolve spontaneamente e senza reliquati nella maggior parte dei casi, nel volgere di breve tempo, da qualche giorno a qualche settimana…. I disturbi lamen-*

tati in ogni fase di indagine medico legale non trovano quasi mai riscontro negli accertamenti clinico strumentali di ordinario impiego o lo trovano soltanto parzialmente, per cui se ne dovrebbero eseguire di complessi che, per molti versi, risultano esorbitanti rispetto alle stesse finalità cliniche. Quindi, in maniera esplicita il minore del 2% doveva essere interpretato anche con la possibilità di non riconoscere postumi permanenti.

I due più noti barèmes italiani in ambito civile non sono il solo frutto di un periodo fecondo come lo è stato l'inizio del terzo millennio. Il 23 febbraio del 2000 veniva pubblicata la legge n. 38: *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144.* L'articolo 13 introduceva il *danno biologico* nell'infortunistica del lavoro, una franchigia per le menomazioni inferiori al 6%, ritenute non rilevanti in un contesto di tutela sociale. L'indennizzo è aredditiuale, ovvero sganciato dalla retribuzione dell'infortunato ed erogato sotto forma di capitale fino alla soglia del 15%; dal 16% in poi di invalidità scatta la rendita con una quota per danno biologico e una quota aggiuntiva per le conseguenze patrimoniali.

Con il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 12 luglio 2000, in applicazione dell'art. 13 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, concernente il danno biologico ai fini della tutela dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, venivano approvate la *Tabella delle menomazioni, la Tabella indennizzo danno biologico, la Tabella dei coefficienti.* Nello stesso anno, su iniziativa di due medici della Sovrintendenza Medica Generale dell'Inail, veniva pubblicata una guida di commento[6] alle tabelle del decreto di cui sopra. Alcuni anni dopo, vedeva la luce una nuova guida[7] degli stessi autori più elaborata, rispetto alla precedente, con finalità comparative con altri barèmes della Rca.

La Guida per ogni voce riporta su due colonne, rispettivamente nella prima la valutazione Inail e nella seconda quelle in Rca, inserendo sia le voci relative alle micropermanenti di cui al *D.M. 3 luglio 2003*, che quelle approvate dalla Commissione Ministeriale, instituita con D.M. 26 maggio 2004 del Ministero della Salute, in data 12 dicembre 2005 ed ancora non pubblicate sul danno dal 10% al 100%. Utile la numerazione progressiva attribuita alle voci sia Inail che della Rca al fine di consentire un'agevole comparazione tra i due diversi ambiti valutativi; di immediata constatazione che le menomazioni tabellate dall'Inail sono 387, quelle in Rca 257.

Nel settore della Responsabilità Civile Auto l'inizio degli anni 2000 si caratterizzava con un attivismo normativo volto a regolamentare un settore diventato ormai complesso e per certi versi fuori controllo per la forte speculazione che si era sviluppata soprattutto nella fascia delle cosiddette micropermanenti, individuata nelle percentuali comprese tra l'1% ed il 9%. Questa fascia ricomprende oltre il 90% dei sinistri con lesioni e in numeri assoluti arriva a interessare circa 700.000 persone per anno. (Il concetto di *piccola lesione* era stato introdotto dall'art. 74 del T.U. del 30 giugno 1965 quando individuava la fascia sotto il 10% d'invalidità come non suscettibile di indennizzo).

Si occupa di queste problematiche la *Legge n. 57 del 5 marzo 2001,* definita *Disposizioni in materia di apertura e regolamentazione dei mercati,* la cui finalità è la trasparenza dei servizi assicurativi per i veicoli a motore. Questa al V comma dell'art. 5 prevedeva che *con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, si provvede alla predisposizione di una specifica tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra 1 e 9 punti di invalidità.* Veniva così composta una commissione di medici legali espressi dalle associazioni scientifiche *Melchiorre Gioia* e *Simla*, nonché da medici legali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero della sanità. Dopo circa 2 anni venivano terminati i lavori e con il Decreto del 3 luglio 2003 veniva pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 211 dell'11 settembre 2003 la *Tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra 1 e 9 punti di invalidità.*

Anche questo barème fa riferimento al danno biologico e comprende per ogni distretto anatomico i parametri indicanti la piena funzionalità (a esempio per un arto: motilità, stabilità, asse, potenza, velocità ed abilità motoria), per la valutazione percentuale fa ricorso sia al numero unico che alla valutazione a *forchetta* e all'indicazione *minore-uguale*; per voci non tabellate è previsto il *criterio del-*

l'analogia e nei criteri applicativi si richiamano aspetti medico legali di carattere generale come la valutazione delle *menomazioni preesistenti*, del *danno composito* e dei *danni plurimi monocromi*.
Per la distorsione del rachide cervicale esistono due voci; la prima: *Esiti di trauma minore del collo con persistente rachialgia e limitazione antalgica dei movimenti del capo: fino al 2%;* la seconda: *Esiti di trauma minore del collo con persistente rachialgia e limitazione antalgica dei movimenti del capo e con disturbi trofici-sensitivi radicolari strumentalmente accertati*. Con la seconda voce s'intendeva distinguere quella rara situazione in cui la lesione si complica con disturbi neurologici che devono essere accertati strumentalmente in sede specialistica ma senza rinunciare ai principi causali e, in questo caso soprattutto, ai criteri clinici che sanciscono la permanenza del danno.
Il 7 settembre 2005 con la pubblicazione del D.L. 209, Codice delle Assicurazioni Private, si dava un più organico inquadramento all'intero sistema. L'art. 138 prevede che *con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della giustizia, si provvede alla predisposizione di una specifica tabella unica su tutto il territorio della Repubblica: a) delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra dieci e cento punti.* Questo nuovo barème, seppur privo del crisma della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale è, comunque, riportato in molteplici pubblicazioni scientifiche[8] e quindi conosciuto e di uso corrente.
Come abbiamo visto i primi anni 2000 hanno rappresentato un momento di fervido attivismo soprattutto nel campo dei barèmes obbligatori ridefinendo la materia sia nel settore degli infortuni del lavoro che nella Rca, ma non per questo la medicina legale ha rinunciato a dare il suo contributo allo sviluppo del pensiero e della conoscenza scientifica. Nel 2009 nuovi autori[9] riproponevano una versione aggiornata del *Luvoni* con un volume che richiama il precedente in vari aspetti. Il titolo *Guida alla Valutazione Medico-Legale dell'Invalidità Permanente* è il medesimo del *Luvoni* privato della parola *orientativa* dopo Guida; le immagini iconografiche sono le stesse ed anche il metodo della valutazione a colonne comparative tra i diversi ambiti valutativi riporta all'antecedente.
Ovviamente l'ultima pubblicazione è innovativa e risponde alle esigenze di una medicina legale moderna dove viene dato ampio spazio all'infortunistica privata e all'invalidità permanente da malattia che sono destinate a un notevole sviluppo. Anche alcuni valori percentuali vengono rivisti in una logica di maggior razionalizzazione ed equità come, a esempio, la *Lassità articolare da rottura totale di uno dei due legamenti crociati non operata 10%*. Sicuramente, però, l'elemento innovativo del barème è aver introdotto nel più ampio capitolo dedicato alla sofferenza morale *La valutazione medico legale del grado di sofferenza;* sul modello della scuola francese che nella quantificazione del danno alla persona prevede una scala di valori per *les souffrances endurées* da 0 a 7; gli autori italiani propongono una scala da 0 a 5 che tiene conto di fattori diversi quali le terapie cui si è sottoposto il danneggiato, la necessità di presidi sanitari, l'evidenza della menomazione, i patemi per le rinunce della vita.
Nel 2010, sotto l'egida dell'Associazione *Melchiorre Gioia,* veniva pubblicato *Il Risarcimento per le Macrolesioni-Aspetti giuridici, medici e assicurativi*[10]. La novità consisteva nel metodo innovativo introdotto nel settore dall'Associazione con l'utilizzo dello strumento della *Consensus Conference*. Nel 2008 era stato costituito un gruppo di studio multidisciplinare composto da medici legali, neurologi, psichiatri, radiologi, giuristi. Dopo due anni, i lavori venivano conclusi nel maggio 2009 con il congresso nazionale dopo che una giuria di qualificati esperti e l'assemblea congressuale avevano validato l'atti-

Con "micropermanente" si suole tradizionalmente designare un danno biologico di assai modesta entità. Esso dunque ha una valenza puramente quantitativa, e non qualitativa: costituisce "micropermanente" quel danno biologico che ha sì lasciato postumi permanenti, ma che tuttavia sono assai tenui e non comportano radicali mutamenti nella condotta di vita del danneggiato

M. Rossetti

vità svolta. La giuria era composta, oltre che da specialisti di settore anche dai rappresentanti delle più importanti associazioni dei macrolesi, quali l'*Associazione Familiari Vittime della Strada*, la *Federazione Nazionale Associazione Trauma Cranico*, la *Federazione Associazioni Italiane Para-Tetraplegici*, la *Rete*.
I valori percentuali riportati nelle tabelle del libro valorizzano in maniera approfondita gli aspetti relativi alla complessità della diagnostica strumentale e psico-diagnostica dei traumi cranici e, in particolare, la difficoltà di graduare con attendibilità scientifica quelli di media gravità. Forte attenzione viene posta agli aspetti riabilitativi, alle spese assistenziali e alle problematiche dell'autonomia. Gli autori del volume propongono, inoltre, una tavola graduata in una scala di 60 punti per valutare il livello di autonomia del leso che tiene conto delle ore di assistenza necessaria nell'arco delle 24 ore; il punteggio considera alcuni aspetti fondamentali della vita quotidiana: farsi il bagno o la doccia, il vestirsi e lo svestirsi, l'igiene del corpo, bere e mangiare, la mobilità. Ne deriva così la possibilità di valutare le ore di assistenza necessarie da un minimo di 1,5 a un massimo di 18 ore. Considerando, infine, le aspettative di vita del leso è possibile quantificare in maniera attendibile i relativi costi futuri.
Anche sul danno psichico sono riportate delle tabelle di valutazione con la proposta dell'Associazione comparandola con i barèmes maggiormente in uso nel settore. Non manca, infine, un'ampia parte giuridica di analisi delle rilevanti problematiche patrimoniali afferenti ai casi di macrodanno.
Nel biennio successivo la *Melchiorre Gioia* riproponeva la stessa esperienza della Consensus Conference sulle micropermanenti, con un gruppo di studio istituito nel 2010 e composto da medici legali, fisiatri, otorino, radiologo, oculista, dentisti, neurologi, ortopedici e giuristi. Nel 2011, nel corso del congresso associativo annuale, si svolgeva la Consensus Conference presieduta da un magistrato di Cassazione, un medico legale e il presidente della società scientifica degli ortopedici. Dalla giuria e dall'assemblea congressuale veniva approvato un barème che vedeva notevolmente arricchite le voci di menomazioni rispetto a quelle riportate sulla Gazzetta Ufficiale n.211 dell'11 settembre 2003 con sviluppo soprattutto di quelle relative ai danni oculari, odontoiatrici, ed agli arti superiori ed inferiori; nel complesso alle 108 voci riportate dalle tabelle di legge il barème Melchiorre Gioia ne aggiunge 150. Novità e segno di discontinuità con il passato: *gli Esiti del trauma minore del collo con persistente rachialgia e limitazione antalgica dei movimenti del capo* venivano indicati con la valutazione dello 0%.
La proposta giungeva dopo un lungo percorso di studio in cui era stata analizzata la bibliografia internazionale ortopedica e fisiatrica sull'argomento, facendo riferimento alle indicazioni dell'ultima edizione del

BAREME NON OBBLIGATORI

- ***Guida Orientativa per la Valutazione del danno Biologico Permanente; Marino Bargagna et Alii, Giuffrè editore – 2001 (terza edizione)***
- ***Guida Orientativa alla Valutazione Medico Legale dell'Invalidità Permanente; Ranieri Luvoni et Alii, Giuffrè editore – 2002 (quinta edizione)***
- ***Guida alla Valutazione Medico-Legale dell'Invalidità Permanente con Contributo alla Quantificazione della Sofferenza Morale; Enzo Ronchi et Alii, Giuffrè editore – 2009***
- ***Il Risarcimento delle Macrolesioni – Aspetti Giuridici, Medici e Assicurativi; Giovanni Cannavò – Michele Liguori, Maggioli editore – 2010***
- ***Micropermanenti dalla Soggettività all'Obiettività. Linee Guida per una Corretta Valutazione Medico-Legale e Giuridica del Danno alla Persona; Giovanni Cannavò–Marco Rossetti, Gruppo24Ore editore – 2011***
- ***Guide Barème Européen d'Evaluation Mèdicale des Atteints à l'Intégrité Phisique et Psichique par la Confédération Européenne d'Experts en Evaluation et Réparation du Dommage Corporel; Pierre Lucas, Belgique, Hélène Béjiui-Hugues, France, Cesar Borobia, Espagne, Giovanni Cannavò, Italie, Juan Guiscafrè Amer, Espagne, Carlos Sauca, Espagne, Michel Stehman, Belgique, Walter Streck, Allemagne, Duarte Nuno Vieria, Portugal - Anthemis Editions 2010***

barème del *Bargagna* che sul tema scriveva *Il colpo di frusta si risolve spontaneamente e senza reliquati nella maggior parte dei casi*, tenuto conto dell'evoluzione dei mezzi di protezione in uso sugli autoveicoli, dell'impossibilità di obiettivare clinicamente e strumentalmente la patologia. Nel volume, pubblicato successivamente a cura di un medico legale e di un magistrato,[11] i capitoli dedicano spazio alle problematiche cliniche sia diagnostiche che terapeutiche, alle evidenze ergonomiche, agli aspetti giuridici sia civilistici che penali afferenti alle micropermanenti.

A conferma e sostegno dell'evoluzione del pensiero scientifico il 24 marzo 2012 veniva emanata la legge n. 27 che introduceva nuove norme relative alla disciplina del "Danno Biologico per lesioni di lieve entità" di cui all'art. 139 del Codice delle Assicurazioni Private stabilendo all'art. 32: *Al comma 2 dell'articolo 139 del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209,* è *aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In ogni caso, le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, non potranno dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente*; *il danno alla persona per lesioni di lieve entità di cui all'articolo 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è risarcito solo a seguito di riscontro Medico Legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione.*

Di fatto tutte le voci della *Tabella delle Menomazioni all'Integrità Psicofisica comprese tra 1 e 9 punti di invalidità di cui al D.M. del 3.7.2003* con una menomazione con sintomatologia dolorosa o algico-disfunzionale, quindi riferite dal periziando, non possono più essere valutate per la quantificazione del danno. Ciò vale in particolare per gli "*Esiti di trauma minore del collo con persistente rachialgia e limitazione antalgica dei movimenti del capo*", dove la "*…persistente rachialgia…*" e la "*…limitazione antalgica…*" sono ovviamente una componente della menomazione che viene riferita dal leso che non può essere obiettivata dal medico legale. Stesso discorso per i "*…postumi soggettivi del trauma cranico…*", tabellati dal 2% al 4%, e per gli "*…Esiti dolorosi di lesioni …*" di spalla e di anca, tabellati fino al 4%, e di ginocchio e di caviglia, tabellati fino al 3%.

Per concludere questa *rewiew* sui barèmes non obbligatori e quelli frutto di norme legislative merita una citazione anche il primo barème Europeo,[12] edito nel 2006 e ripubblicato in seconda edizione nel 2010, costruito in anni di lavoro da un gruppo di studio transnazionale dei Paesi europei che nella loro cultura medico giuridica hanno l'uso delle tabelle di invalidità. Si tenga presente che Portogallo[13] e Spagna[14] hanno tabelle di legge dall'1 al 100% mentre Francia e Belgio mantengono una grande tradizione di barèmes non obbligatori per la valutazione delle menomazioni.

I lavori, prima della pubblicazione, furono presentati alle comunità scientifiche medico legali dei vari Paesi e una riunione si tenne anche a Roma nel 2005 ospiti dell'*Istituto Italiano di Medicina Sociale*. Il testo della *Ceredoc* è un barème funzionale, sul modello del noto *Barème indicatif d'évaluation des taux d'incapacité en droit commun* del *Le Concours Medical* che, a conferma della sua validità, è stato adottato dall'Unione Europea per la valutazione dei danni dei dipendenti delle sue Istituzioni. Primo passo che ci auguriamo contribuisca a giungere nel prossimo futuro a un'uniformità risarcitoria per i cittadini di tutti e ventotto Paesi dell'Unione che oggi sono soggetti alla IV direttiva (Direttiva 2000/26/CE) subordinata ai diversi criteri giuridici ed economici esistenti nei vari Paesi.

La riflessione che ci propone questa ampia disamina dei barèmes usati e in uso è che nel tempo vi è stata un evoluzione della pratica medico legale che ha visto maturare l'esigenza di uscire dall'anarchia valutativa e dall'individualismo professionale per rifarsi alle indicazioni elaborate sia dai gruppi di ricerca che dalle associazioni scientifiche. A tutti gli effetti possiamo equiparare i barèmes non obbligatori all'evoluzione che ha avuto negli ultimi decenni lo sviluppo delle *Linee Guida* in tutte le branche delle medicina.

La definizione più nota di *Linee Guida* è quella formulata dall'*Institute of Medicine* of the *National Academies* nel 1992 che le definisce come *raccomandazioni sviluppate in modo sistematico per assistere medici e pazienti nelle decisioni sulla gestione appropriata di specifiche condizioni cliniche;* esse si caratterizzano per il processo sistematico di elaborazione e devono assistere al momento della decisione clinica ed essere di ausilio alla pratica professionale come risultato di un preciso percorso sistematico di analisi dei processi clinici orientato alla definizione della *best practice.*

Le *linee guida*, nella fase iniziale, non sempre sono state viste con benevolenza dalla classe medica in quanto vissute come limitative dall'indipendenza del medico e la fine dell'*arte di guarire,* ma con il tempo hanno finito con l'imporsi tant'è che nella legge 8 novembre 2012 n. 189, art. 3 – Legge Balduzzi – sono diventate l'ancora di salvezza per eventuali problematiche penali. Per analogia i barèmes assistono, indirizzano il medico valutatore verso la *best practice* medico legale conferendo alla valutazione espressa la certezza di un punto di riferimento obiettivabile, verificabile e condivisibile. È vero che nei barèmes non obbligatori talvolta per la stessa menomazione non è indicato lo stesso numero, potendo essere possibili dei lievi discostamenti, ma è pur vero che il buon professionista, come per le *linee guida*, non utilizza le tabelle come *ricette di cucina* ma le applica con senso critico alla realtà del danno. Se il medico si discosta dalla valutazione indicata nel suo barème di riferimento saprà illustrare motivatamente il ragionamento logico-pratico seguito e il perché della sua conclusione.

Ricordiamo l'ammonimento riportato nell'introduzione del primo barème italiano:[15] *Converrà ancora aggiungere che la presente "Guida" non si pone certo come obiettivo di risolvere per sé ogni caso concreto, né di sostituirsi al medico valutatore, il quale, solo se è in grado di rendersi conto della peculiarità a esso attinente e, pertanto, in grado di plasmare con l'intelligente uso dei dati oggi a sua disposizione la valutazione relativa, se conosce i criteri che la governano, criteri che si devono anche attingere in opere ben più complete per estensione e profondità e delle quali si forniranno le opportune indicazioni bibliografiche. La "Guida" vuole solo essere un comodo strumento di orientamento e di rapida consultazione per tutti coloro che operano nel settore.*

Evidentemente, se nonostante questa forte indicazione risalente a quasi quaranta anni fa nei settori *sensibili,* quali l'infortunistica del lavoro prima e della responsabilità civile auto, è stato sentito il bisogno di ricorrere a barèmes obbligatori, blindati da obblighi legislativi,

BAREME OBBLIGATORI

- ***Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali – Presidenza della Repubblica Decreto 30 giugno 1965, n. 1124 – G.U. n. 257 del 13 ottobre 1965 – Suppl. ord.***
- ***Danno Biologico Le Tabelle di Legge. La Tabelle delle Menomazioni Inail, La Tabella delle Menomazioni R.C.A. 1-9%. La Tabella delle Menomazioni R.C.A. 10-100%. Il commento delle voci. Le Tabelle con gli importi del valore punto (Inail ed R.C.A. micropermanenti); Giuseppe Cimaglia – Patrizio Rossi, Giuffrè editore – 2006***
- ***La Valutazione Medico–Legale del Danno Biologico in Responsabilità Civile. Guida-Commento alle Tabelle delle Menomazioni alla Integrità Psico-Fisica di cui al D.M: 3 luglio 2003 (1-9%) e ai Lavori della Commissione ex D.M. 26 Maggio 2004 (10-100%); Luigi Palmieri et Alii, Giuffrè editore – 2006***
- ***Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. (Spagna)***
- ***Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Decreto-Lei n.o 352/2007 de 23 de Outubro (Portogallo)***

evidentemente si è ritenuto che non sempre le scelte valutative degli esperti rispondessero a criteri di equità e di giustizia. Dobbiamo rilevare che in passato si arrivava alla specializzazione in medicina legale dopo lunghe esperienze cliniche nelle corsie degli ospedali o dopo aver esercitato la pratica medica sul territorio; i medici legali avevano acquisito una buona competenza nell'utilizzo della semeiotica (dal greco σημεον, *semèion*, "segno", e da *τέχνη*, "arte") con capacità di ascolto del paziente e raccolta di anamnesi attente e complete, con competenza nell'espletamento dell'esame obiettivo e in grado di cogliere le piccole differenze funzionali.
Nel tempo i percorsi specialistici sono divenuti più rigidi e settoriali e spesso il medico in formazione non ha la possibilità di integrare la crescita culturale con un'adeguata formazione clinica e questo successivamente si sconta nel momento della visita e della quantificazione del danno; una valutazione *assistita* da un barème obbligatorio aiuta, quindi, a risolvere il problema riducendo i margini di differenza in un contesto predefinito che porta forzosamente all'uniformità di giudizio. Se ciò da una parte rappresenta un vantaggio dall'altra viene meno il principio della personalizzazione del danno con la conclusione che, sia dal punto di vista medico che economico, il sistema è sempre più indennitario e sempre meno risarcitorio anche per i danni più rilevanti. È auspicabile che l'integrazione europea proceda velocemente e che l'Unione si doti dei Codici Civile e Penale per una giustizia univoca a livello continentale e, a seguire, si arrivi anche all'armonizzazione dei criteri di risarcimento.
In ambito medico legale la partita si giocherà tra i Paesi del Sud Europa che utilizzano il sistema tabellare e quelli del Nord adusi a sistemi di valutazione clinico-statistica. La tendenza prevalente negli ultimi anni nei Paesi dell'area mediterranea, compresa l'Italia, di ricorrere a barèmes obbligatori non lascia ben sperare perché appare come una resa all'incapacità di gestire con competenza ed equità ogni singolo caso rischiando di mortificare l'essere umano in un contesto condizionato dai valori economici standardizzati.
Non sappiamo quale sistema prevarrà: l'augurio è che con lo studio, il confronto, lo scambio di esperienze si possa invertire questa tendenza non solo conservando ma anche sviluppando quel patrimonio di scienza e di umanità che da sempre ha caratterizzato la nostra cultura.

*Medico Legale
Presidente dell'Associazione Medico Giuridica *"Melchiorre Gioia"*

NOTE

1. Guida Orientativa alla Valutazione Medico Legale dell'Invalidità Permanente. Ranieri Luvoni e Lodovico Bernardi, Giuffrè editore – 1970
2. Guida Orientativa alla Valutazione Medico Legale dell'Invalidità Permanente. Ranieri Luvoni et Alii, Giuffrè editore – 2002 (quinta edizione)
3. Guida Orientativa per la Valutazione del danno Biologico Permanente. Marino Bargagna et Alii, Giuffrè editore – 1996
4. Guida Orientativa per la Valutazione del danno Biologico Permanente. Marino Bargagna et Alii, Giuffrè editore – 2001
5. Guida Orientativa alla Valutazione Medico Legale dell'Invalidità Permanente. Ranieri Luvoni et Alii, Giuffrè editore – 2002 (quinta edizione)
6. Danno Biologico - Le Tabelle di Legge - Il Valore del punto Inail e comparazione con le tabelle del valore punto R.C. Giuseppe Cimaglia e Patrizio Rossi, Giuffrè editore – 2000
7. Danno Biologico Le Tabelle di Legge - La Tabelle delle Menomazioni Inail - La Tabella delle Menomazioni R.C.A. 1-9% - La Tabella delle Menomazioni R.C.A. 10-100% - Il commento delle voci - Le Tabelle con gli importi del valore punto (Inail ed R.C.A. micropermanenti). Giuseppe Cimaglia e Patrizio Rossi, Giuffrè editore – 2006
8. Tra queste la più diffusa: La Valutazione Medico-Legale del Danno Biologico in Responsabilità Civile Guida- Commento alle Tabelle delle Menomazioni alla Integrità Psico-Fisica di cui al D.M: 3 luglio 2003 (1-9%) e ai Lavori della Commissione ex D.M. 26 Maggio 2004 (10-100%). Luigi Palmieri et Alii , Giuffrè editore – 2006
9. Guida alla Valutazione Medico-Legale dell'Invalidità Permanente con Contributo alla Quantificazione della Sofferenza Morale. Enzo Ronchi et Alii, Giuffrè editore – 2009
10. Il Risarcimento delle Macrolesioni - Aspetti Giuridici, Medici e Assicurativi. Giovanni Cannavò e Michele Liguori, Maggioli editore - 2010
11. Micropermanenti dalla Soggettività all'Obiettività Linee Guida per una Corretta Valutazione Medico-Legale e Giuridica del Danno alla Persona. Giovanni Cannavò e Marco Rossetti, Gruppo24Ore editore – 2011
12. Guide Barème Européen d'Evaluation Mèdicale des Atteints à l'Intégrité Phisique et Psichique par la Confédération Européenne d'Experts en Evaluation et Réparation du Dommage Corporel. Pierre Lucas, Belgique, Hélène Béjiui-Hugues, France, Cesar Borobia, Espagne, Giovanni Cannavò, Italie, Juan Guiscafrè Amer e Carlos Sauca, Espagne, Michel Stehman, Belgique, Walter Streck, Allemagne e Duarte Nuno Vieria, Portugal - Anthemis Editions 2006
13. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social - Decreto-Lei n.o 352/2007 de 23 de Octubro
14. Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor
15. Guida Orientativa alla Valutazione Medico Legale dell'Invalidità Permanente. Ranieri Luvoni e Lodovico Bernardi, Giuffrè editore – 2002 (quinta edizione)

Le polizze assicurative legate ai mutui ed ai finanziamenti

Le carenze da superare per lo sviluppo del mercato

di Carmine D'Antonio[1]*

Premessa

Il 5 maggio 2014 l'IVASS e la Banca d'Italia hanno incontrato, congiuntamente, le principali Associazioni dei consumatori sul tema delle polizze connesse ai mutui e finanziamenti.
La questione è, infatti, di interesse comune tra i due Istituti di vigilanza e coinvolge gli utenti dei servizi assicurativi e bancari, richiedendo lo sviluppo di sinergie a maggior tutela dei consumatori.
Nell'incontro "*è stata condivisa l'esigenza di:*
- accrescere la trasparenza e la comparabilità nell'offerta di questi prodotti come fattori essenziali per garantire correttezza e, quindi, maggiore concorrenza nel mercato;
- aumentare la consapevolezza della clientela, attraverso campagne educative istituzionali, da sviluppare anche con il contributo delle Associazioni dei consumatori, che si avvalgano di strumenti innovativi quali i social network e di un linguaggio più vicino al cittadino e, nello stesso tempo, assicurare una maggiore assistenza della clientela da parte degli addetti alla vendita;
- mantenere alti i presidi di vigilanza e sanzionatori, a garanzia del rispetto della normativa vigente"[2].
Inoltre, dal marzo 2014 è operativo il Protocollo d'intesa tra ABI, Assofin ed Associazioni dei consumatori sulla correttezza e trasparenza nel collocamento delle polizze assicurative sui finanziamenti alle famiglie consumatrici, firmato il 30 novembre 2013. L'accordo ad agosto 2014 è operativo presso circa l'80% degli sportelli di banche e intermediari finanziari.[3]
L'accordo, tra l'altro, prevede che nella documentazione precontrattuale sia evidenziato:
- che la polizza è facoltativa e non necessaria per l'ottenimento del credito;
- il costo complessivo dell'operazione (Taeg), con e senza le polizze assicurative facoltative;
- il riconoscimento al consumatore di un periodo di 60 giorni dalla data di efficacia del contratto assicurativo per recedere liberamente dalle polizze assicurative facoltative mantenendo in essere il finanziamento; a tale scopo deve essere inviata al consumatore, dopo la conclusione del contratto, una "lettera di benvenuto" con le principali informazioni sulle coperture previste dalla polizza e i tempi e le moda-

A marzo 2014 con l'adesione di 55 tra banche ed intermediari finanziari rappresentativi di oltre 63% del mercato del credito alle famiglie, è entrato nella fase operativa il Protocollo d'intesa sulla correttezza e trasparenza nel collocamento delle polizze assicurative.

lità per l'eventuale esercizio del recesso.
Tra le Parti, come previsto dal Protocollo d'Intesa, sarà a breve istituito un Osservatorio congiunto che si occuperà di analizzare i risultati delle ricerche sulla soddisfazione del cliente (su reclami o ricorsi), di valutare l'eventuale opportunità di modifiche regolamentari volte a ottimizzare l'efficienza e la trasparenza del mercato delle polizze accessorie ai finanziamenti e a proporre possibili adeguamenti allo stesso Protocollo d'intesa[4].
Le due iniziative sopra hanno gli obiettivi comuni di:
1. promuovere una trasparenza sempre più sostanziale per agevolare le decisioni della domanda;
2. favorire una maggiore consapevolezza del consumatore sulle caratteristiche delle diverse tipologie di servizi e prodotti offerti da banche e intermediari finanziari tra le quali poter scegliere;
4. rendere più agevole l'accesso della domanda alle coperture assicurative sia quando sono obbligatorie per legge (come nel caso delle operazioni di cessione del quinto dello stipendio/pensione), ma anche nel caso in cui sono obbligatorie per contratto (come in alcuni prestiti personali) o facoltative. Ciò tenuto conto che il prodotto assicurativo è complicato e spesso dà luogo a fraintendimenti, che minano la fiducia da cui dipende il *business* dell'assicurazione;
4. agevolare la diffusione di buone regole di condotta nell'offerta ai consumatori di polizze assicurative facoltative accessorie ai mutui e ai finanziamenti, basate sulla responsabilità sociale delle proprie azioni.
Il tema di discussione[5], come si comprenderà nel prosieguo, sembra essere quello dei meccanismi che aiutano la protezione del consumatore assicurativo-bancario, di quali informazioni costituiscono un bene in sé, su chi deve produrle e con quale visione, e di come preparare chi intende chiedere un credito a evitare rischi indesiderati[6]. Ma, come si vedrà, il passo è breve per giungere a parlare del costo dell'assicurazione equo per ottenere il finanziamento di quale tipo di consumo[7].

La pratica commerciale è scorretta quando, in contrasto con il principio della diligenza professionale, falsa o è idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta.

Le recenti modifiche della normativa italiana

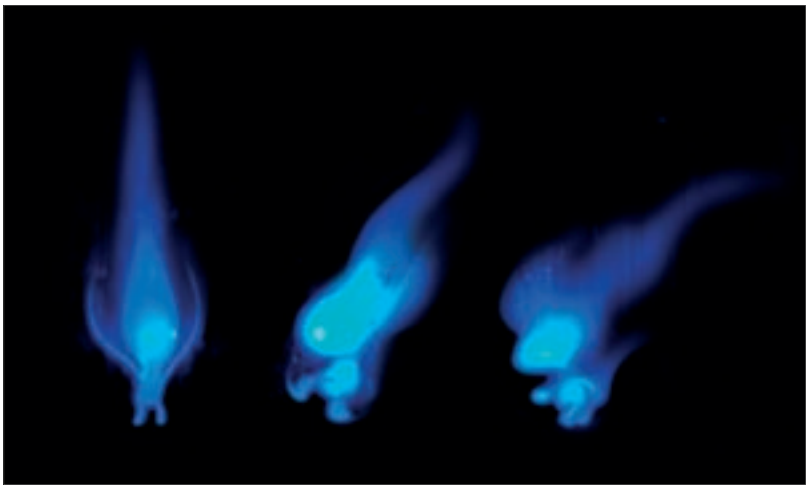
Il mercato delle polizze connesse al credito si è largamente sviluppato negli ultimi decenni e ha raggiunto livelli che richiamano una forte attenzione per gli interessi coinvolti. Sono emerse nel tempo anche criticità nelle pratiche di commercializzazione poste in essere nella fase di promozione e collocamento delle polizze, con carenze nella comprensibilità dei prodotti offerti, nonché per la presenza di clausole contrattuali che rendevano sfavorevole la posizione dell'assicurato e inefficace la copertura assicurativa, vanificandone i contenuti.
Sulla normativa assicurativa italiana si è intervenuti più volte, a testimonianza delle problematiche del settore, senza peraltro poi raggiungere una organicità di sistema.
Sono stati introdotti l'obbligo, in caso di estinzione anticipata

del mutuo/finanziamento, della restituzione della quota parte del premio non goduto, ovvero, alternativamente, la portabilità delle polizze commercializzate dopo il 1° dicembre 2010, nonché quello di rendere trasparenti le provvigioni (medie) percepite dall'intermediario. (Regolamento Isvap n. 35/2010)
Successivamente è stato vietato di rivestire contemporaneamente il ruolo di intermediario e beneficiario/vincolatario di una medesima polizza assicurativa, al fine di risolvere un conflitto di interesse potenzialmente penalizzante per il consumatore. (Provvedimento Isvap n. 2946/2011)
Una nuova disposizione ha considerato *pratica commerciale scorretta* la condotta di una banca o di un intermediario finanziario che imponga al mutuatario di sottoscrivere una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, intermediario o istituto. (art. 36 bis, d.l. n. 221/2011, introdotto in sede di conversione in legge n. 214/2011).
Un nuovo obbligo, introdotto dall'art. 28 del d.l. n. 1/2012 convertito nella legge n. 27/2012, prescrive che le imprese che condizionano la concessione del mutuo immobiliare o del credito, inclusi il prestito contro cessione del quinto (in cui peraltro per l'erogazione della cessione sono obbligatorie una polizza vita e una rischio d'impiego), di una polizza vita, devono sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi a loro volta non riconducibili e permettere, comunque, al cliente di scegliere sul mercato in 10 giorni di tempo la polizza che questi riterrà più conveniente senza variare le condizioni offerte sul finanziamento.
Il Regolamento Isvap n. 40/2012, nel consentire il confronto tra i prodotti vita connessi ai citati finanziamenti attraverso un contenuto minimo di tali contratti, ha ribadito il divieto di cumulo della qualifica di intermediario e beneficiario/vincolatario della garanzia assicurativa. Sui siti internet delle compagnie è presente un servizio on line gratuito per ricercare le coperture più convenienti ed è stato reso consultabile sul sito dell'IVASS l'elenco delle imprese che offrono tali coperture, con la denominazione delle relative polizze vita commercializzate.
Da ultimo, il d.l. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ha esteso il diritto alla restituzione del premio in caso di estinzione anticipata a tutti i contratti vita e danni stipulati in qualsiasi momento, quindi anche prima del 1° dicembre 2010[8].

I problemi rilevati dalle indagini dell'IVASS

Nella prima indagine conoscitiva condotta dall'Istituto di Vigilanza nel 2008 venne rilevata la "*sostanziale subordinazione dell'erogazione del mutuo/finanziamento alla sottoscrizione di tali contratti, la designazione della banca/intermediario quale beneficiario/vincolatario della prestazione (e contemporaneamente erogatore del prestito, distributore del prodotto e beneficiario grazie a rapporti partecipativi e commerciali tra distributori e imprese di assicurazioni); provvigioni percepite che andavano dal 44% al 79% del premio. Infine, trattandosi di premio unico, questo veniva aggiunto al finanziamento e generava interessi a carico del cliente*" [9].
L'indagine conoscitiva sui dati al 31 dicembre 2010 riportati nella Lettera circolare Isvap del 29 aprile 2011, "*ha confermato molte delle criticità emerse nel 2008. Le provvigioni sono risultate, in media ridotte rispetto alla prima indagine conoscitiva (il 44% per le banche; il 42% per gli intermediari finanziari), ma presentavano ancora picchi di oltre l'80%*".[10]
La terza indagine conoscitiva sui dati al 30 giugno 2013, riportati nella lettera circolare Isvap del 30 luglio 2012, ha evidenziato che le disposizioni normative in tema di conflitto di interesse sono state quasi totalmente recepite dal mercato. Le imprese hanno modificato la struttura dei prodotti individuando, nell'assicurato, il beneficiario delle coperture e lasciando in capo al finanziatore/intermediario la qualifica di contraente. Le provvigioni permangono elevate con percentuali massime anche superiori al 60-70% e casi limite che si aggirano al 90%; con il perdurare di un elevato livello dei compensi, persiste un possibile incentivo dei finanziatori/intermediari verso com-

portamenti anomali.
Infine, dagli accertamenti ispettivi effettuati dall'IVASS nel corso del 2013 presso banche e intermediari finanziari è emerso "*che le modalità di vendita delle coperture assicurative associate a finanziamenti sono spesso difformi rispetto al quadro di riferimento normativo e regolamentare. In particolare, in fase assuntiva, sono emerse irregolarità riconducibili, per lo più, alla mancata acquisizione delle informazioni necessarie alla valutazione di adeguatezza dei contratti assicurativi offerti ai singoli soggetti finanziati*" [11].



Assicurazioni "fatue" stipulate con soggetti non assicurabili come nel caso dell'offerta della coperture "perdita d'impiego" a lavoratori autonomi o a pensionati.

Il focus dell'IVASS[12]

L'IVASS pone particolare attenzione alla fase di collocamento dei prodotti e alla qualità dei prodotti commercializzati.
Sotto il primo aspetto, le polizze assicurative connesse a mutui/prestiti/finanziamenti evidenziano: "*la carenza di una valutazione, in concreto, dei profili di adeguatezza dei pacchetti venduti, pur se in forma collettiva, rispetto alle effettive esigenze dei clienti singoli aderenti; la trasparenza non solo informativa, ma sostanziale, in merito alle garanzie prestate; l'importo delle provvigioni percepite.*" I prodotti assicurativi sono risultati a volta "fatui" nel loro contenuto assicurativo, replicanti garanzie già coperte, con ampie clausole di franchigia ed esclusione ed eccessivi periodi di carenza contrattuale (da 180 a 360 giorni), ovvero, vengono venduti a soggetti talora non assicurabili in termini di rischio (la copertura perdita d'impiego è venduta ad un lavoratore autonomo o pensionato, o la polizza è offerta a soggetti che hanno superato il limite di età assicurabile).
Sotto il secondo aspetto, quello della qualità dei prodotti commercializzati, questi sono in genere standardizzati, sono eterogenei nelle garanzie prestate, poiché ogni garanzia ha i suoi ambiti di operatività, le sue esclusioni, periodi di carenza contrattuale, franchigie e scoperti. Il pacchetto venduto è "rigido" per il consumatore che, sin dal momento della sottoscrizione della polizza potrebbe dover acquistare anche polizze che non lo riguardano direttamente o per le quali non risulta assicurabile. Le singole coperture non presentano uno standard qualitativo adeguato: "*se la garanzia del credito dura meno del finanziamento, essa non garantisce appieno; se la copertura si attiva dopo un arco temporale eccessivamente lungo e poi cessa dopo poco, in concreto non copre; se le esclusioni della garanzia sono troppe, quella copertura è vuota; se gli oneri richiesti all'assicurato quando chiede la restituzione della quota parte del premio non goduta sono burocraticamente considerevoli e vengono fissati termini di adempimento brevi (30 giorni) decorsi i quali il cliente perde il diritto al rimborso, ciò penalizza in modo eccessivo l'assicurato.*"
L'Isvap, poi IVASS, ha gestito un crescente numero di reclami concernenti le polizze connesse ai mutui/prestiti/finanziamenti, fenomeno che è aumentato con la crisi economica e la necessità per le famiglie di fare maggiore ricorso al credito. Nel 2013 l'istituto ha contestato ad alcune imprese il mancato riconosci-

mento del nesso funzionale tra polizze e prestito sottostante, chiedendo di procedere al rimborso del premio e gestito 337 reclami che hanno riguardato il mancato rimborso dei premi relativi a polizze accessorie a mutui e finanziamenti[13].
Gli obiettivi da perseguire riguardano pertanto l'accuratezza nel collocamento e la qualità dei prodotti, nonché le regole di conduzione del business.

L'esperienza nel Regno Unito[14]

Le problematiche sulle polizze connesse ai mutui emerse in Italia sono comuni ad altri Stati europei ed è particolarmente significativa l'esperienza del Regno Unito, in cui è stata:

- imposta la separazione temporale di sette giorni tra il momento della vendita del prodotto assicurativo e quello della vendita del finanziamento;
- vietata la vendita di polizze assicurative a premio unico;
- prevista la riduzione del premio in caso di estinzione nel corso della prima annualità assicurativa;
- salvaguardata l'adeguatezza del prodotto, introducendo l'obbligo di rilasciare ai clienti preventivi sulla base delle informazioni fornite dal cliente e oneri informativi in ordine alle modalità alternative di assicurare il medesimo rischio;
- verificata la rispondenza della copertura offerta con nuovi mezzi di protezione del credito alle effettive esigenze e la possibilità che il prodotto possa essere comparato e sostituito con altri dello stesso tipo.

L'Autorità di vigilanza inglese (FSA, ora FCA) nel 2012 ha emanato linee guida in materia di analisi dei reclami ricevuti dalla imprese di assicurazione sulle PPI, per l'individuazione autonoma di casi di *mis-selling* pregiudizievoli per i clienti, per come porvi rimedio, per la revisione della polizza e la corresponsione di eventuali risarcimenti.
Con la costituzione della Financial Conduct Authority l'attività di "*enforcement & financial crime*" emergerà maggiormente all'attenzione.

Come gli Stati Uniti hanno affrontato la problematica della trasparenza dei mutui

L'esperienza americana dei mutui sulle abitazioni ha generato un dramma per i tanti mutuatari insolventi, da cui è nata una riflessione che ha portato a riforme con effetti tangibili nella nuova informativa semplificata sui mutui[15]. Considerato che i mutui sono operazioni complesse e rischiose, è stata emanata una nuova "*federal rule*" che semplificherà e migliorerà le forme di comunicazione nelle transazioni sui mutui. La novità è sorta dalla considerazione che i consumatori ricevevano, in forme differenti ma "*overlapping*", l'informativa sulle condizioni e i costi dei prestiti per mutui. Queste forme risultavano poco trasparenti e finivano per confondere molte persone, perciò il Congresso ha incaricato il Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) di crearne di nuove. La nuova "*federal rule*" prevede due modulistiche:
- la "*Loan Estimate*", composta di tre pagine nel classico formato A4, che è disegnata per aiutare il consumatore nella comprensione delle caratteristiche principali, costi e rischi dei mutui su immobili per i quali essi stanno facendo richiesta. La modulistica va consegnata tre giorni lavorativi dopo la richiesta di mutuo;
- la "*Closing Disclosure*", composta di tre pagine formato A4, costruita per aiutare il consumatore nella comprensione di tutti i costi della transazione. La modulistica dovrà essere fornita al consumatore almeno tre giorni lavorativi prima della conclusione del contratto.

Gli intermediari saranno tenuti, dal 1° agosto 2015, ad approcciare i consumatori con nuove modalità:

• con una modulistica informativa uniforme, che sostituirà le differenti modulistiche esistenti, integrato l'aggiunta di informazioni richieste dalla legge in modo da agevolare la comparazione tra le offerte diminuendo lo stato di confusione in cui attualmente molti consumatori cadono;
• con l'utilizzo di un linguaggio e di un editing chiari in modo da aiutare i consumatori nella comprensione delle complicazioni del mutuo ipotecario e delle transazioni immobiliari;
• evidenziando le clausole più importanti per i consumatori in modo da migliorarne la comprensione. Non solo, ma nella nuova modulistica il tasso di interesse, i pagamenti mensili per quota capitale, gli interessi, le assicurazioni correlate e i costi di chiusura totali saranno "*clearly presented on the first page. This will make it easier for consumers to compare mortgage loans and choose the one that is right for them*" così da rendere facile per i consumatori il confronto dei mutui e la scelta di quello che è giusto per loro;
• fornendo tutte le informazioni necessarie sui costi, i tassi d'interesse e di assicurazione e di come e di quanto il tasso di interesse o gli altri costi possano cambiare in futuro. Difatti "*This information will help consumers decide whether they can afford the mortgage loan and the home, now and in the future*", aiutando il consumatore a comprendere se può permettersi il mutuo e la casa, alla stipula ed in futuro;
• richiamando l'attenzione dei consumatori su clausole che possono essere evitate, quali penalità per la chiusura anticipata del prestito o di aumento del saldo del prestito ipotecario anche in presenza di pagamenti regolari;
• rendendo, quindi, la stima dei costi che il consumatore dovrà affrontare per la stipula (per esempio, le commissioni di valutazione e di ispezione) e la chiusura del mutuo più reale. La "*federal rule*" vieta aumenti unilaterali dei costi prospettati ad esempio qualora le informazioni fornite dal consumatore in sede di proposta risultassero imprecise o subissero successive variazioni o qualora il consumatore dovesse chiedere dei cambiamenti contrattuali;
• fornendo al consumatore la "Closing Disclosure" almeno tre giorni lavorativi prima della stipula del prestito ipotecario, in modo da consentirgli il confronto tra i termini e i costi e i termini e le spese prospettatigli nella fase di trattativa, in modo da rendere evidenti eventuali scostamenti così da consentire, comunque, ai consumatori una maggiore consapevolezza di cosa andranno a stipulare e con quali costi.

Come accennato, la modulistica a supporto deve utilizzare un linguaggio chiaro e devono avere una grafica semplice per facilitare la comprensione da parte del consumatore delle principali informazioni, come il tasso di interesse, i pagamenti mensili e il costo di chiusura del prestito ecc., ciò, come già evidenziato, per consentirgli di decidere *consapevolmente* se può assumersi l'onere economico del prestito nonché per facilitare la comparazione tra le differenti offerte.

Il *Consumer Financial Protection Bureau* ha predisposto tutti i mezzi tecnologici perché sia messo al corrente dei casi in cui il consumatore verrà a dubitare che l'intermediario segua correttamente le "*rule*" di proposizione dei mutui ipotecari mettendo a disposizione un sito; un contatto telefonico in grado di interloquire in 187 lingue e una casella postale (raggiungibile anche via fax).

Le norme che regolano la proposizione dei mutui ipotecari si aggiungono alle altre (tante) regole che proteggono il consumatore americano nella stipula di un mutuo. Il sito del *Consumer Financial Protection Bureau* contiene informazioni su molte altre leggi a tutela dei consumatori in materia di proposizio-

ne, vendita e gestione dei mutui. Il motto del CFPB "*Know Before You Owe*" sembra richiamare i cittadini americani a una logica di consumo responsabile che consente anche di tutelare la persona e la collettività in cui vive.

L'aspetto economico

La questione delle polizze assicurative connesse a mutui/prestiti/finanziamenti nasce per due esigenze diverse, quella:

1) degli istituti di credito che, come condizione per sottoscrivere un mutuo, chiedono polizze assicurative al fine di proteggere l'immobile e di evitare il *default* del prestatario. In Italia per la stipula di un mutuo è obbligatoria l'assicurazione che copra il proprietario da eventuali danni all'immobile provocati da eventi quali incendi e scoppi;
2) del prestatario, che può sottoscrivere polizze assicurative vita, malattia e danni per chiudere un mutuo/prestito a seguito di un sinistro che provochi la sua morte, disabilità o perdita dell'impiego, il ricovero ospedaliero, nonché la perdita o la riduzione di valore del bene assicurato. Tali polizze sono vendute in forma collettiva come un programma assicurativo multi rischio.
Ovviamente, nell'uno e nell'altro caso, il mercato richiede al prestatario di pagare i premi assicurativi anticipatamente per anno, o per tutta la durata del prestito, e con prezzi stabiliti sulla base del principio assicurativo della mutualità. In effetti, la gestione dei rischi connessi all'assicurazione della perdita del lavoro, ad esempio, richiede che l'impresa assicurativa sia ben patrimonializzata in base ai suoi rischi prospettici di medio termine e che abbia un programma riassicurativo molto conservativo. La *performance* dell'impresa dipenderà dai suoi rischi e questi dallo stato del mercato del lavoro e dalla situazione economica del Paese, che può aggravare il profilo di rischio degli assicurati, dalla relativa regolamentazione (cfr. la possibilità che il TRF sia destinato ai fondi pensione) e dalla sicurezza dei posti di lavoro, soprattutto nel settore pubblico. Se la sua crescita potenziale sarà limitata, soprattutto in periodi di crisi economica, l'assicuratore per mantenere la profittabilità del *business* e la sua sostenibilità nel medio periodo risponderà aumentando i prezzi o riducendo l'assorbimento dei rischi o, se possibile, diversificando i rischi o mitigandoli con la riassicurazione.
I rischi, va ricordato, dipendono dalla qualità del credito, cui è connesso il prodotto assicurativo, e dal bene finale che con i servizi bancari e assicurativi si vuole fruire: questi elementi e le condizioni di mercato sono alla base per la determinazione del prezzo (cfr. interesse passivo) dell'erogazione del credito. Da quanto detto emerge che il fenomeno economico dell'erogazione del credito e delle relative coperture assicurative è inscindibile e va considerato nella sua unitarietà. Il relativo corrispettivo, comprensivo di tutti gli oneri che l'utente sopporta in relazione all'utilizzo del credito, è esprimibile in percentuale del credito effettivamente erogato al cliente[16]. Gli americani già considerano necessaria un'unica informativa al consumatore da parte del soggetto erogante il mutuo, che contiene le informazioni sul prodotto, il suo prezzo complessivo e il corrispettivo per il servizio relativo al credito ed alla sua assicurazione.
Anche in Italia, le scelte qualitative sulla trasparenza e sulla tutela della concorrenza necessarie per la protezione del consumatore e quelle di tipo quantitativo, come la fissazione di aliquote agevolate per le imposte sulle assicurazioni di particolari crediti, dovrebbero partire dall'assunto che il cliente chiede congiuntamente servizi bancari-assicurativi strumentali al soddisfacimento di un suo bisogno finale. La rilevanza dell'assicurazione connessa all'erogazione di crediti per le diverse finalità è particolarmente

importante: la raccolta premi dei rami danni in cui confluiscono le garanzie dei prodotti connessi ai mutui/prestiti/finanziamenti hanno registrato una sostanziale tenuta nel periodo 2007-2013, con un calo del 3,7%, a eccezione del ramo credito e perdite pecuniarie, con l'andamento riportato nella tabella.

Raccolta premi dei rami (in € mln)	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Infortuni	2.957,6	2.975,6	3.036,2	3.055,6	3.183,5	3.201,5	3.190,7
Malattia	2.073,3	2.135,9	2.172,2	2.192,9	2.194,2	2.158,6	2.049,2
Incendio ed elementi naturali	2.283,7	2.306,6	2.343,1	2.351,9	2.350,5	2.345,6	2.345,0
Crediti finanziari e ipotecari	85,5	84,1	202,9	348,0	313,7	335,4	331,0
Perdite pecuniarie di vario genere	456,7	462,1	524,3	480,7	607,8	639,9	570,9
Totale	7.856,8	7.880,2	8.075,8	8.081,1	8.336,0	8.345,6	8.155,8
Var. n/n-1	-0,30%	-2,42%	-0,10%	-3,06%	-0,12%	2,33%	

Nel ramo "credito" la raccolta premi nel periodo 2007-2013 è declinata del 74% e si attesta nel 2013 a 85,5 milioni di euro, presumibilmente per gli effetti della crisi economica. L'impresa leader del mercato ha registrato premi per 31,9 milioni, un risultato tecnico in perdita per 7,5 milioni, in forte peggioramento rispetto al 2012 (-0,5 milioni) e un rapporto oneri relativi ai sinistri su premi netti del 137,4% (101,9% nel 2012).
Dai suddetti dati si comprende come i volumi e la qualità della raccolta premi siano fondamentali per la gestione dei rischi dell'assicuratore operante nel settore delle polizze connesse all'erogazione di crediti. La considerazione ulteriore è che tali parametri sono condizionati dagli andamenti dei mercati del credito di riferimento (a esempio, quello del credito al consumo), particolarmente negativi in periodi di crisi economica. In tali periodi, all'aumento della sinistralità dovrebbe corrispondere un equivalente valore dei premi riscossi: tuttavia, se la crisi continua, l'impresa dovrà pagare un più elevato valore dei sinistri per l'esercizio in corso e per gli esercizi precedenti. Perciò la società sarà costretta a farvi fronte con parte dei premi della nuova produzione.
Il rischio di liquidità che ne deriva, dovuto al fatto che i premi dell'anno sono destinati a pagare sinistri di esercizi precedenti, potrà essere superato solamente se il mercato cresce in dimensione e creazione di valore; altrimenti l'impresa sarà costretta a incrementare la sua patrimonializzazione, con aumenti di capitale, riducendo il suo *business* o cercando forme incrementali di riassicurazione. Se l'impresa è *leader* nel mercato più semplicemente aumenterà i prezzi ma il successo della sua strategia si misurerà con la capacità di assorbimento dei maggiori oneri da parte del mercato.
A ben vedere i passi nella giusta direzione sono quelli che mirano ad aumentare la fiducia nel mercato, presupposto fondamentale per la sua crescita dimensionale e per la ricerca di un equilibrio di mercato che crei il giusto valore anche per la domanda assicurativa. I clienti si aspettano che l'assicuratore sia un partner affidabile, spesso per un lungo periodo di tempo.

L'aspetto sociale

La questione sociale della protezione del consumatore nel settore delle polizze connesse ai mutui/prestiti/finanziamenti consiste nel fatto che esse consentono l'acquisizione di credito per poter fruire di un bene finale. Il risparmio, derivante dall'accantonamento delle quote di reddito del consumatore ed utilizzato per l'acquisto di servizi bancari e assicurativi, è tutelato quale bene strumentale per la migliore fruizione dei diritti e delle libertà previste dall'art. 47 della Costituzione italiana. Questa ritiene un bene finale fondamentale per lo svi-

luppo e la tutela della persona, a esempio, l'acquisto della casa. Poiché l'impresa assicurativa tende alla massimizzazione del profitto, i premi pretesi per il rilascio delle polizze sono esclusivamente collegati alla capacità di assorbimento del mercato, anche con riferimento alla qualità del prodotto. Per addivenire a una protezione sostanziale del consumatore assicurativo è necessaria, oltre alla salvaguardia della stabilità dell'impresa, la tutela della qualità dei prodotti offerti dall'assicuratore, la competitività del loro prezzo e la giusta creazione di valore per il cliente.

L'offerta dell'impresa che intende svilupparsi sembra focalizzata ad attirare i "rischi buoni" con prodotti a costi più vantaggiosi rispetto a quelli di mercato ma, vista la scarsità dell'offerta, la polizza non ad essere necessariamente competitiva dal punto di vista squisitamente normativo. "*Si può concludere con il legittimo sospetto che, almeno in determinate condizioni, l'esigenza del servizio bancario e assicurativo venga soddisfatta a prescindere dalla loro qualità (inclusi in essa i corrispettivi) e cioè dalla soddisfazione del consumatore*"[17].

Ronald Harry Coase
ha vinto il premio Nobel per l'economia nel 1991 «per la scoperta e la spiegazione dell'importanza che i costi di transazione e i diritti di proprietà hanno nella struttura istituzionale e nel funzionamento dell'economia»

La conseguenza in tale situazione è che bisognerà adeguare la normativa all'evoluzione del mercato e degli interessi dei consumatori: trattandosi di contratti di massa sottoscritti per adesione ai moduli predisposti dall'impresa la normativa di tutela è fondamentalmente quella del Codice del consumo. La riflessione su quali azioni siano opportune, quando il mercato è modesto e fatto da pochi operatori, per assicurare la stabilità delle imprese assicurative porta a prediligere le soluzioni che comportino l'eliminazione delle inefficienze interne alle imprese e di quelle di sistema, che impongano il rispetto di regole di condotta condivise dagli operatori e che prevengano l'adozione di pratiche commerciali scorrette. Colpire queste ultime significa ristabilire la "parità delle armi" fra concorrenti, poiché la correttezza dei comportamenti delle imprese costituisce il presupposto qualificante di un mercato propriamente concorrenziale e di una effettiva protezione del consumatore.[18]

Come affrontare le criticità

Se i comportamenti dell'offerta e della domanda sul mercato presentano criticità, l'economista invita a riflettere sul ruolo dei *costi di transazione*, che possono spiegare perché gli agenti economici compiono determinate scelte e perché non esiste alcuna azione umana senza esternalità. "*In principio, è irragionevole* – secondo Coase – *assumere che la mera*

esistenza di un'esternalità giustifichi l'intervento pubblico, fiscale o regolatorio che sia. L'irragionevolezza dipende dal fatto che nulla garantisce che l'intervento pubblico sia privo di costi e che, molto spesso, tali costi sono perfino superiori a quelli dell'esternalità che s'intendeva correggere. Anzi, in alcuni casi, l'esternalità, o la difficoltà ad allocarne il costo in modo efficiente, nasce proprio da un precedente intervento pubblico: la definizione dei diritti avviene anche in forza di norme scritte. È qui che appare evidente la natura reciproca del problema[19]*... Misure intese a migliorare la corretta concorrenzialità sarebbero, ovviamente, anche dal punto di vista del consumatore, auspicabili, ma un mercato ristretto nel quale egli non può agire con la libertà e l'autonomia che sarebbero necessarie impone una ottica diversa. ... quando la situazione di fatto del mercato non consente di affidare alla concorrenza la protezione del consumatore, come nel caso di mercati che presentano scarsità di offerta contrattuale non valutata semplicemente dal punto di vista numerico, la tutela si sposta sul prodotto e sul comportamento di chi lo propone, che possono svolgere un'influenza negativa sul mercato. Come si vede, la riduzione di prodotti, che apparentemente tocca proprio uno dei presupposti di un mercato concorrenziale, può essere essenziale per la tutela del mercato e del consumatore*"[20].

Un metodo di lavoro indicato da Coase è quello di "*non accettare alcuna presunzione di intervento prima di avere indagato la possibilità di internalizzare l'esternalità attraverso una transazione tra i soggetti sociali coinvolti; quindi disegnare la forma di intervento a partire dalla specifica natura dei costi di transazione che si manifestano in ciascuna fattispecie*"[21]. Si tratta di trovare un nuovo equilibrio che crei il giusto valore per tutti, il che significa anche affrontare i temi dell'intervento pubblico dello Stato nell'economia, della buona qualità delle regole e della loro semplificazione, della fiscalità che grava sui servizi assicurativi, del modo di evitare costi indesiderati o minimizzare le perdite per gli assicurati, della qualità dei servizi assicurativi di liquidazione dei sinistri, ecc.. Un primo passo nella giusta direzione sarebbero "*regole semplici e chiare, fatte rispettare: la chiave del progresso economico e civile*"[22].

La sfida di internet e i nuovi sviluppi del mercato

Nella recente riforma sanitaria "*Obamacare*" l'Amministrazione si è posta il problema di come si potesse gestire l'offerta di polizze sanitarie a 30 milioni di americani in tre mesi. La soluzione è stata quella di pensare che la tecnologia digitale fosse lo strumento ideale per rendere l'assicurazione accessibile al maggior numero di cittadini, mettere in competizione gli assicuratori è conveniente, sperando di abbassare il prezzo attraverso l'afflusso di nuovi assicurati compresi quelli in buona salute ma non assicurati. I consumatori americani attraverso internet hanno potuto accedere a prodotti assicurativi più trasparenti, poiché gran parte dei processi sono automatizzati e i prodotti standardizzati ma hanno potuto anche rivolgersi agli usuali intermediari assicurativi potendo, grazie alla nuova regolamentazione e all'accresciuta competitività, acquistare polizze in modo consapevole e a prezzi vantaggiosi.

Un esempio ulteriore di trasparenza e democrazia economica è la norma (d.lgs. 27/2010) che ha favorito la partecipazione degli azionisti di minoranza alla vita delle società quotate, attraverso l'esercizio del voto mediante l'utilizzo di mezzi elettronici: la partecipazione attiva del socio in assemblea potrà tutelare meglio i suoi diritti.

Nell'assicurazione r.c. auto, la polizza più diffusa e conosciuta in Italia, si evidenziano ancora malintesi sull'esatta portata delle garanzie offerte e sui connessi costi, con prezzi differenti applicati in aree geografiche pur omogenee sotto molti aspetti tecnici, e problemi di asimmetria informativa tra assicuratori e utenti, collegati a una storicizzata mancanza di fiducia reciproca che è alimentata da un consumo assicurativo poco consapevole e informato a prezzi ritenuti da molti non equi.

Proprio ciò evidenzia la necessità di una scelta politica su qua-

le modello di consumo o quali esigenze devono ispirare la protezione del consumatore. Forse è tempo di cominciare a pensare al valore delle libertà costituzionali per affrancarsi dai vincoli imposti dal sistema consumeristico, ad una normativa che tuteli meglio le libertà dei cittadini nel lungo periodo e che per essere rispettata deve garantire la protezione di interessi adeguandosi all'evoluzione del mercato.
Le condizioni della legislazione italiana così come risultano da ogni indagine o graduatoria internazionale sono ingenerose e tracciano un quadro in cui è frenata l'iniziativa economica, è agevolata la diffusione della corruzione e dell'economia sommersa, sono avvantaggiati i disonesti: l'incertezza interpretativa delle norme ingolfa l'amministrazione della Giustizia.
La società in cui viviamo è quella dell'informazione a portata di mano, in cui il sistema delle norme e il ruolo delle Istituzioni che le emanano e le fanno rispettare ha la necessità di assumere forme nuove, non facendoci cadere nella *disinformazione per eccesso di informazione*.
La semplicità e la chiarezza dell'informazione sono alla base dell'efficacia dell'intervento pubblico nell'economia: prioritaria è una reale semplificazione della normativa e degli oneri amministrativi, nell'ottica moderna di avere un'offerta adeguata ai bisogni dei clienti, attraverso prodotti che sfruttino le opportunità nascenti dalla digitalizzazione dei processi. Semplificare non dovrà significare far perdere diritti costituzionali a qualcuno, ma cercare le forme nuove, anche di derivazione di altri ordinamenti giuridici più avanzati nella gestione della società dell'informazione e nella tutela dei consumatori come gli Stati Uniti e la Germania, per rendere effettiva la protezione di tali diritti. [23]

Considerazioni finali

Da quanto rilevato dall'attività dell'IVASS, descritta in precedenza, emerge che i consumatori prendono decisioni non pienamente consapevoli alla stipula di polizze assicurative connesse all'erogazione dei crediti, perché è per loro difficile percepire le prestazioni assicurative proposte e l'equità del prezzo richiesto. L'assicurato solo in caso di sinistro si renderà conto dell'effetto delle coperture assicurative sottoscritte e comprenderà il valore dell'informativa ricevuta. Inoltre, le modalità di vendita sono spesso conformi solo formalmente alle normative vigenti, lasciando persistere problemi di protezione dei consumatori per il mancato rispetto di buone regole di condotta del *business* da parte di scaltri professionisti.
Inoltre le associazioni dei consumatori ritengono le compagnie colpevoli di prestare una scarsa attenzione alla protezione non solo dei consumatori individuali ma anche agli artigiani, coltivatori diretti, commercianti e alle piccole imprese. I problemi riguardano il rispetto degli obblighi contrattuali, ma prima ancora l'informativa e le regole di condotta del professionista offerente le polizze, i sistemi di remunerazione incentivanti su cui si basano le vendite e gli obiettivi commerciali, ecc. Le controversie che ne derivano minano la fiducia nel mercato.
In Italia nel senso comune le imprese assicurative non godono di una adeguata fiducia e stimolano l'assunzione di comportamenti opportunistici da parte dei consumatori. Questo bene (la fiducia) andrebbe, invece, tutelato come bene primario, e le Autorità di vigilanza, dopo la recente crisi, sono impegnate in prima linea nella ripresa della fiducia nel mercato finanziario.
Trattandosi di consumatori italiani forse è utile cominciare a pensare che essi, se messi in condizione, possano riuscire a tutelare i propri diritti ed a pagare un premio equo per la prestazione che l'assicuratore gli promette al momento della stipula del contratto. La percezione comune è che i prodotti assicurativi vanno migliorati, vanno venduti in maniera più corretta e, certamente, la componente commissionale[24] del premio non deve ridurre immotivatamente le

coperture offerte a parità di costo. Nel mercato italiano si è giunti ad offerte di prodotti con una componente provvisionale superiore al costo stimato di liquidazione delle prestazioni, rappresentato dall'onere dei sinistri generati dai rischi coperti nell'anno, che dovrebbe essere la componente principale del premio. Ciò sembra presentare aspetti di non ragionevolezza.

Va considerato inoltre che i sinistri vengono pagati nell'anno di accadimento e per la restante parte durante il periodo di sviluppo della riserva sinistri, costituita alla fine dell'anno sulla base di calcoli statistico-attuariali. Il tempo di liquidazione dei sinistri ovviamente ha un costo per la domanda, che spesso è determinato da inefficienze esterne all'impresa. In Italia, ad esempio, i tempi della Giustizia aggravano in modo considerevole il valore dei sinistri.

Quanto, poi, le garanzie assicurative siano tarate in base ai rischi dell'assicurato e alla sua condizione economica è un aspetto rilevante del problema, poiché il Taeg di un prestito in Italia è molto più elevato nel confronto con altri Paesi europei. Inoltre gli assicurandi non sembrano consapevoli di come e quanto le coperture assicurative proteggano il loro debito nei confronti degli Istituti di credito e degli intermediari finanziari, anche perché il loro rischio sembra prezzato allo stesso modo[25].

Di evidenza è il fatto che, a marzo 2014, il tasso medio sulle operazioni relative al credito al consumo con scadenza da 1 a 5 anni è pari al 7,52% e il Taeg è del 9,53%, mentre il tasso di interesse bancario sul totale dei depositi in euro è pari allo 0,94%[26].

L'esperienza americana insegna che problemi con riflessi sociali vanno risolti prima a livello politico, riconoscendo le problematiche significative, considerandone le cause e gli effetti e promuovendo possibili soluzioni. "*Il mercato necessita di un'organizzazione giuridica che dipende da scelte che sono fondamentalmente politiche e che fanno perno … oltre che sulla libertà d'impresa vista quale imprescindibile fattore di sviluppo, sulla tutela del consumatore. Si tratta di tematiche ben note che rinviano alla libera concorrenza di considerare quale "bene in sé" e precondizione per un'efficace tutela del consumatore il quale soltanto in un mercato perfettamente concorrenziale troverebbe le condizioni per esercitare la libertà di scegliere; questa libertà sarebbe lo strumento più efficace per la sua protezione*"[27].

Negli USA è prevista un'azione extracontrattuale di responsabilità se il contratto non corrisponde alle esigenze dell'assicurato e una specifica azione per i casi di bad faith dell'impresa.

Lo sforzo della politica italiana sarà allora quello di superare la recente continua produzione normativa, la cui valutazione d'impatto non può dirsi pienamente soddisfacente, con una visione d'insieme in cui il coinvolgimento di controparti portatrici di esigenze contrapposte, spesso corporative, trovi il giusto equilibrio per la crescita del mercato ed il rispetto degli interessi della domanda. La complessità della materia impone una *soft law*, previo studio accurato per comprendere gli andamenti del mercato e le sue criticità.

La funzione delle Autorità competenti dovrebbe essere rivolta alla protezione degli interessi dei debitori/assicurati, con un'azione più proattiva nella promozione di solide pratiche di business, attraverso linee guida e raccomandazioni condivise con il mercato nonché fatte rispettare.

L'interesse è, infatti, comune perché comportamenti dell'impresa ispirati alla correttezza, buona fede e diligenza professionale, insieme a strumenti per garantire l'osservanza sostanziale e non formale delle regole, contribuiscono alla pubblica fiducia nel sistema finanziario e sono i presupposti di un mercato concorrenziale. Il sistema ambientale deve agevolare la soluzione dei problemi che determinano inefficienze nella gestione degli assicuratori e la canalizzazione delle criticità mentre, nel caso di violazioni, deve essere efficace nel portarle all'attenzione di chi ha il dovere di eliminare le inefficienze del mercato, di valutare le ipotesi di illecito ed, eventualmente, di irrogare le sanzioni o di consentire di giungere tempestivamente a sentenze di risarcimento dei danni.[28]

**Revisore legale.*
Cultore di materia presso la cattedra di Diritto delle Assicurazioni Università "Sapienza" di Roma – Facoltà di Economia.

NOTE

1. Le opinioni dell'autore non impegnano né sono espressione dell'indirizzo dell'Istituto di appartenenza.
2. Vedi comunicato stampa del 5 maggio 2014 sul sito www.ivass.it.
3. Vedi: https://it.finance.yahoo.com/notizie/banche-abi-crescono-adesioni-protocollo-collocamento-polizze-foto-120700942.html
4. Vedi comunicato stampa del 29 marzo 2014 all'indirizzo web http://www.abi.it/Pagine/news/Crescono-adesioni-a-intesa-su-collocamento-polizze-assicurative.aspx
5. Vedi anche quanto osservato in Carmine D'Antonio, "Il credito alle famiglie e le relative coperture assicurative: problemi di trasparenza e di liberalizzazione" nella rivista Diritto ed economia dell'assicurazione. Fascicolo 1 – Anno 2011. Giuffré Editore, pagg. 85 e ss.
6. Il presidente del BAFIN Elke König all'assemblea annuale dell'Autorità tedesca si è interrogata su quanta protezione necessitano i consumatori. "*Ideal consumers are responsible consumers who confidently and independently take their own investment decisions*" ma oggi i consumatori tendono a essere in svantaggio rispetto ai fornitori. Perciò in una "*social market economy*" è richiesta una tutela del consumatore attraverso la creazione di un quadro adeguato normativo. Vedi http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Meldung/2014/meldung_140520_jahrespressekonferenz_en.html
7. Serge Latouche, nel "Breve trattato sulla decrescita serena" Bollati Boringhieri 2008, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'attuale sistema economico basato sulla dismisura ci porta in un vicolo cieco. "*Mente il torrente sta uscendo dai margini e minaccia tutto, la necessità di ridurre la piena, e cioè l'idea stessa della decrescita, non è ben accetta. E tuttavia accettarla è indispensabile, se si vuole uscire dal torpore che ci impedisce di agire*" pag. 13.
8. Vedi Gian Giacomo Peruzzo, Alcune riflessioni sulla clausola di retroattività prevista dal decreto Cresci Italia 2.0 in tema di contratti di assicurazione connessi a mutui e ad altre forme di finanziamento. In Diritto e fiscalità dell'assicurazione. Fascicolo 4 – Anno 2013, pagg. 521 e ss.
9. Vedi Corrado Baldinelli, "Regolamentazione e autoregolamentazione. La tematica delle PPI". Assofin – Milano 24 ottobre 2013, pagg. 6 e 7.
10. Vedi nota 9 pag. 7.
11. Vedi nota 9 pag. 7.
12. Vedi nota 9, pagg. 8-12.
13. Vedi Relazione annuale 2013 dell'IVASS, pag. 107.
14. Vedi nota 9, pagg. 13 e 14.
15. Vedi gli indirizzi web: http://www.consumerfinance.gov/knowbeforeyouowe/ e http://files.consumerfinance.gov/f/201311_cfpb_kbyo_closing-disclosure.pdf
16. Perciò nell'ipotesi ordinaria "muta la definizione di corrispettivo di un contratto di credito da applicare alla banca/finanziaria, che è costituito dalla somma degli interessi, delle commissioni, remunerazioni e delle altre spese a qualsiasi titolo percepite dall'erogante, del costo dell'attività di mediazione svolta da un terzo e delle provvigioni sul premio del programma assicurativo accessorio al mutuo/prestito, che, a ben vedere, è un corrispettivo ulteriore, seppure indiretto per la banca/finanziaria." Questo corrispettivo dovrebbe essere tenuto in considerazione ai fini della determinazione del tasso usurario. Vedi nota 5.
17. Vedi Marco Prosperetti, Tutela del risparmio del fruitore dei servizi bancari ed assicurativi. Diritto e fiscalità dell'assicurazione. Anno LIV Fasc. 1 – 2012. Pag. 22.
18. Vedi Marco Prosperetti, op. cit.. Peraltro l'autore sottolinea l'esigenza che sussistano i requisiti per la creazione di un mercato concorrenziale.
19. Vedi Carlo Stagnaro, Ronald Coase, l'economista pragmatico. IBL Occasional Paper n. 80 del 29/12/10, pagg. 5 e ss.
20. Vedi Marco Prosperetti, Tutela del risparmio del fruitore dei servizi bancari ed assicurativi. Diritto e fiscalità dell'assicurazione. Anno LIV Fasc. 1 – 2012. Pag. 25.
21. Vedi Ronald H. Coase, Impresa, mercato e diritto, Il Mulino 1995.
22. Vedi Contributo di Salvatore Rossi Direttore generale della Banca d'Italia e Presidente dell'IVASS all'Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa. Commissione parlamentare per la semplificazione 12 marzo 2014. In www.ivass.it.
23. Negli USA è prevista, ad esempio, un'azione extracontrattuale di responsabilità qualora il contratto stipulato non corrisponda alle aspettative dell'assicurato e una specifica azione per i casi di *bad faith* dell'impresa, che si può sovrapporre a quelle contrattuali. In Germania la XI Civil Division of the Federal Court of Justice ha dichiarato (Press realise n. 80/2014) che la clausola riguardante le "*processing fees*" non è ammissibile nei contratti di prestito individuali di massa tra istituzioni creditizie e consumatori, questi se hanno pagato *fees* su tali contratti possono chiederne il rimborso.
24. Qualcuno prospetta addirittura l'introduzione di una soglia massima delle commissioni. Questa sembra contrasti con la libertà di iniziativa economica ma quando tale soglia raggiunge l'80% del premio certamente possono essere stati violati altri principi costituzionali.
25. Ad esempio, il mutuo che finanzia la metà dell'importo necessario ad acquistare l'immobile è certamente meno rischioso di quello che ne finanzia l'80%.
26. Vedi tavole a14.10 e a.16.6 in Banca d'Italia Relazione annuale Roma 30 maggio 2014 – Appendice.
27. Vedi Marco Prosperetti, Tutela del risparmio del fruitore dei servizi bancari ed assicurativi. Diritto e fiscalità dell'assicurazione. Anno LIV Fasc. 1 – 2012. Pag. 11.
28. Un ringraziamento particolare al Prof. Marco Prosperetti per i suggerimenti che ha voluto darmi.

Articolo diciotto
Né totem né tabù ma diritto evoluto divenuto simbolo sacro da abbattere per Governo e Confindustria, da preservare per parte dei Sindacati

*di Vito Manduca**

Dunque, ci risiamo; puntuale come un orologio svizzero ritorna l'attacco al mondo del lavoro, puntando peraltro su un obiettivo ormai non più strategico.
Se l'articolo 18 fosse un individuo potremmo affermare che il Governo Renzi e chi lo sostiene abbiano l'obiettivo di condannare a morte un individuo già defunto pur di offuscare, attraverso l'abbattimento di un simulacro innocuo, ciò che non riesce a realizzare su altri fronti di riforma, pure annunciati nel programma, ma sui cui tempi e sulla fattibilità, nella migliore delle ipotesi, sono state fatte previsioni errate se non impossibili.
Non sfugge il fatto che dopo decenni di attacchi inusitati e permanenti della tutela ampia, originariamente contenuta nella norma, con la previsione della reintegra in caso di licenziamento illegittimo, sia rimasto ben poco.
In particolare, in seguito alla riforma Fornero, tale previsione di reintegra è praticamente annullata essendo circoscritta ai soli licenziamenti per atti discriminatori che, possiamo giurarci, mai saranno presi in considerazione da qualsiasi imprenditore furbo, se non responsabile, che voglia liberarsi di un peso.
Tra le infinite pieghe del rapporto di lavoro altrettante infinite possono essere le insidie verso cui può essere sospinto chiunque fosse indesiderato e altrettanti infiniti possono essere i "giusti motivi" di licenziamento senza incorrere nella mannaia del giudice.
Allora, ancora una volta, vien da chiedersi *cui prodest* una battaglia politica così aspra e così tenace da oscurare ogni altro problema nazionale e internazionale ben più cogente?
Si sostiene, tanto per rimanere nei luoghi comuni, che si tratta di una norma obsoleta, di un totem o di un tabù da abbattere, *a prescindere,* tanto per dimostrare al mondo di essere favorevoli al cambiamento; anzi di essere l'incarnazione genuina del cambiamento. Un pensiero del genere rischia non solo di essere superficiale ma addirittura stolto se applicato in larga scala anche ai diritti umani conquistati da una parte dell'umanità con sacrifici estremi. Sacrifici patiti non solo da gruppi sociali ma da interi popoli. Per quanto possa apparire azzardato l'accostamento, l'abolizione della pena di morte non è certo una conquista recente in Italia e in tanti paesi del mondo occidentale.
Tanto per rimanere in ambito nazionale, non vi è dubbio che l'abolizione della pena di morte è una "norma" vecchia: nel 1764 Cesare Beccaria pubblicava *Dei delitti e delle pene;* la pena di morte fu abolita per la prima volta nel Granducato di Toscana il 30 novembre 1786 e nel 1889 venne abolita in tutto il Regno d'Italia.
Mentre lo Statuto dei lavoratori è appena del 1970!
E allora cosa vogliamo fare? Per svecchiare, per andare oltre, per progredire… ripristiniamo la ghigliottina o la sedia elettrica? Oppure lottiamo per un mondo migliore, ciascuno secondo le proprie possibilità, per abolire tali atrocità anche nei paesi che si ostinano a comminare pene capitali pur dichiarandosi avanguardisti dei diritti umani?
Insomma, quando si è a corto di argomenti, per raggiungere uno scopo, si taglia corto accusando alla stessa stregua tutto e tutti di obsoletismo: oggetti, costumi, idee e uomini.
Viva il nuovo, dunque, anche se ci sospinge su strade involutive che riportano indietro l'orologio della storia con una velocità ben maggiore di quella che è stata necessaria per raggiungere gli straordinari risultati del secolo che ci siamo appena lasciato alle spalle.
Il tempo trascorso sotto il dominio incontrastato delle schiavitù glo-

bali e "legittime" è incalcolabile.
Solo dalla fine dell'Ottocento in qua, infatti, con lotte cruente sono stati strappati alla schiavitù milioni di individui, senza tuttavia riuscire ad eliminarla mai del tutto.
Essa si annida, subdola, perfino nei paesi industrializzati come l'Italia e avanza esattamente all'avanzare degli attacchi ai diritti; attacchi non sufficientemente contrastati dalla politica con la P maiuscola e dai Sindacati confederali di massa che pure sono stati a ciò deputati dagli elettori e dai lavoratori.
Timidezze di fondo, paura di essere additati come "gufi" o come obsoleti, divisioni, ammiccamenti ai governi tempo per tempo ritenuti "amici", suggestioni prodotte dalle crisi economiche (a volte reali e gravi, altre volte costruite a tavolino e propagandate ad arte quale strumento funzionale alla gestione del potere) divengono fatalmente tutti fattori limitanti delle lotte; quasi oppiacei per le masse, ancora più potenti di quelle religioni indicate da Marx come l'oppio dei popoli.
In questo contesto, la grottesca battaglia per abbattere una norma ormai abbondantemente ridimensionata sottende una volontà di stampo "padronale" a ricondurre il lavoro dipendente sotto il ricatto delle fruste e delle catene.
Un mondo triste e silenzioso dove consentire solo il rumore dei remi che infrangono le onde, l'OOP dei rematori, assecondare il ritmo dettato dal fragore dei tamburi, lo schioccare della frusta sulle carni accompagnato dal "rema e taci" dell'aguzzino. Ovviamente non ci si arriverà domani o domani l'altro; e non ci si arriverà di colpo. Passo dopo passo, fase dopo fase, riforma dopo riforma, demolizione dopo demolizione, come il riavvolgimento di un nastro in un rewind, si transiterà per fasi intermedie: il lavoro universalmente precario, la flessibilità oraria senza limiti e senza regole, il cambiamento delle mansioni a piacimento del padrone; quindi il modo di vestire irreggimentato e, perché no, il decoro degli uffici curato da chi vi lavora, pena la punizione.
E, ovviamente, l'ossequio al capo.
La fase più prossima che riesco immaginare potrebbe essere il ripristino, in chiave moderna, di un regolamento che si ritiene fosse applicato ai dipendenti del Vaticano a inizio secolo scorso. L'ho recuperato e, per agevolare il compito ai "riformatori", lo ripropongo. Se passasse, nei magici mille giorni, sarebbe un bel colpo per il Governo Renzi.

Regolamento

1. Gli impiegati dell'ufficio devono scopare i pavimenti ogni mattina, spolverare i mobili, gli scaffali e le vetrine.
2. Ogni giorno devono riempire le lampade a petrolio, pulire i cappelli e regolare gli stoppini, e una volta la settimana dovranno lavare le finestre.
3. Ciascun impiegato dovrà portare un secchio d'acqua e uno di carbone per la necessità della giornata.
4. Tenere le penne con cura; ciascuno può fare la punta ai pennini secondo il proprio gusto.
5. Questo ufficio si apre alle sette del mattino e si chiude alle otto di sera, eccettuata la domenica, nel qual giorno resterà chiuso. Ci si aspetta che ciascun impiegato passi la domenica dedicandosi alla chiesa e contribuendo liberamente alla causa di Dio.
6. Gli impiegati uomini avranno una sera libera alla settimana a scopo di svago, e due sere libere se vanno regolarmente in chiesa.
7. Dopo che un impiegato ha lavorato tredici ore in ufficio, dovrà passare il rimanente tempo leggendo la Bibbia o altri buoni libri.
8. Ciascun impiegato dovrà mettere da parte una somma considerevole della sua paga per gli anni della vecchiaia, in modo che egli non diventi un peso per la società.
9. Ogni impiegato che fuma sigari spagnoli, faccia uso di liquori in qualsiasi forma, frequenti biliardi o sale pubbliche, o vada a radersi dal barbiere, ci darà una buona ragione per sospettare del suo valore, delle sue intenzioni, della sua integrità e onestà.
10. L'impiegato che avrà svolto il suo lavoro fedelmente e senza errori per cinque anni, avrà un aumento di paga di 5 centesimi al giorno, ammesso che i profitti della ditta lo permettano.

Naturalmente il documento avrebbe bisogno di qualche piccolo restyling. Ma basterebbe sostituire qualche termine, soprattutto con riferimento alla tecnologia, giacché l'azione di scopare i pavimenti e quella di spolverare non sono mutate nella storia: saranno solo cambiati i materiali degli utensili.
Ma si tratta di dettagli.

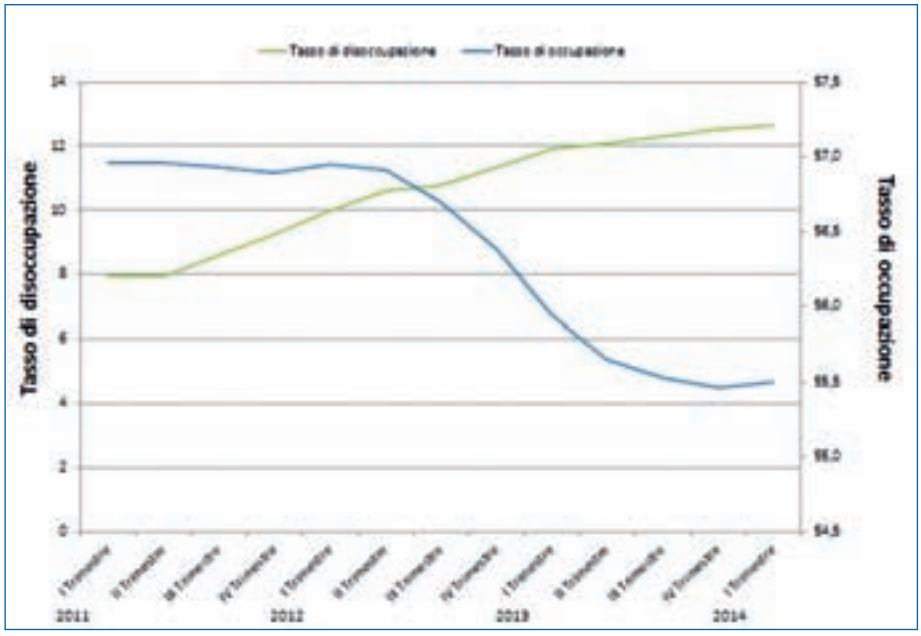
**Consigliere Nazionale*

L'Unione Europea, oggi: una recita di sordo-ciechi nel teatro dell'assurdo

di Giuseppe Alvaro

La crisi che stiamo vivendo appare inarrestabile e sempre più mette in evidenza l'incapacità dell'Unione di affrontarla e risolverla: in Belgio, per rivendicazioni salariali, di recente sono scese in sciopero anche le forze dell'ordine; la Francia non è più nelle condizioni di rispettare gli impegni assunti qualche anno addietro di riportare entro il 2015 il coefficiente deficit-Pil entro il limite del tre per cento, previsto dai Trattati; per il nostro Paese, con una disoccupazione giovanile prossima al 50 per cento, le statistiche relative alle prospettive del quadro economico appaiono sempre più drammatiche. Anche in Germania la crisi ha investito l'attività produttiva e gli scambi con l'estero: gli ordini all'industria tedesca in agosto sono crollati del 5,9 per cento, segnando la flessione più accentuata dall'agosto 2009 e l'ottava flessione consecutiva. Col vento della crisi che ha raggiunto la Germania, il cerchio si è così chiuso: in crisi non è più questo o quel Paese. In crisi è l'Unione, come peraltro aveva previsto il "*Dio mercato*" qualche anno addietro.[1]

È da irresponsabili fingere di non accorgersi che la crisi sta scuotendo le fondamenta dell'Unione e di non accorgersi che questa crisi nasce dalla mancanza nell'Unione di una linea di politica economica adatta ad affrontare i problemi dell'economia nella loro cadenza temporale: breve, medio, lungo periodo. Adatta cioè al governo: a) della debolezza della domanda delle famiglie (breve periodo); b) degli investimenti (medio e lungo periodo); c) delle riforme (medio e lungo periodo). È un vuoto di governo, questo, che l'Unione deve colmare, se vuole sopravvivere nel tempo.



Regola universalmente adottata, ec-

cetto che dall'Unione, è che, quando una casa brucia, il primo, ineludibile problema da affrontare è quello di spegnere l'incendio il più rapidamente possibile e con ogni mezzo disponibile. Stare a discutere se l'acqua da trovare e da utilizzare debba essere sporca o pulita oppure stare a discettare sul colore del vestito dei pompieri e/o sul colore delle pompe da utilizzare significa volere, consapevolmente o meno, lasciare bruciare la casa. Ciò è quanto sta accadendo nell'Unione con il complesso e confuso dibattito sugli strumenti di misurazione dell'entità della crisi in atto.

Con una crisi che si sta autoalimentando, che si sta avvitando sempre più velocemente e intensamente su se stessa; che si sta spazialmente allargando e non sta risparmiando nemmeno i Paesi fino a ieri additati come esempio di virtù politica e di efficienza economico-sociale: quali nei fatti sono i rimedi di *pronto intervento* che l'Unione propone per il governo dell'economia nei tempi brevi? Riforme e investimenti, tra i quali oggi timidamente cominciano a fare apparizione anche quelli pubblici.

Sono suggerimenti e rimedi corretti se vengono collocati in un contesto atemporale. Se, però, si inserisce la non trascurabile (almeno in democrazia) variabile *tempo*, non lo sono più, perché la natura del problema non è, oggi, il continuo, pressante, doveroso e corretto richiamo alla necessità di fare le riforme, di fare, quindi, ciò che richiede tempi medio-lunghi. No! La natura del problema è l'urgente necessità di intervenire nei tempi brevi per spegnere l'incendio, ossia per arrestare nei tempi brevi la crisi che colpisce tutti i Paesi dell'Unione e che sta determinando impoverimento di risorse, peggioramento delle condizioni di vita dei cittadini, perdita di posti di lavoro, fallimenti delle imprese e finanche, per i giovani, la privazione della speranza di un futuro.

È oggi motivo di responsabilità politica, sociale, civile uscire dal sottinteso, dall'ovattato linguaggio diplomatico e dalla criptica terminologia tecnico-accademica e porre in termini espliciti alcune domande di chiarimento intorno alle modalità di governo dell'Unione, domande cui la democrazia chiede siano date esplicite, puntuali e documentate risposte. È certa, quindi, Bruxelles

che, *nei tempi brevi*, il solo rimedio "Riforme e investimenti" sia sufficiente ad affrontare la crisi in atto?
È certa Bruxelles che se stiamo vivendo una crisi di domanda si possa rispondere imponendo ai singoli Paesi di adottare rimedi che, seppur necessari: a) servono ad affrontare soprattutto problemi che sorgono dal lato dell'offerta e b) manifestano i loro effetti nei tempi medi e lunghi?
È certa Bruxelles che riforme di profonda natura strutturale, quali quelle indicate, si possano realizzare nei tempi brevi e sempre nei tempi brevi possano sufficientemente attivare la domanda delle famiglie?
È certa Bruxelles che in presenza di una domanda delle famiglie debole e stagnante, gli imprenditori avvertano la necessità di effettuare investimenti, quando le loro imprese registrano già una capacità produttiva più che sufficiente a soddisfare la stagnante domanda interna, senza nemmeno avere la prospettiva di *export* (come lo dimostra il calo di commercio estero delle imprese tedesche) e in presenza, per di più, di una fiscalità falcidiante i loro margini di profitto?
È certa Bruxelles che gli investimenti pubblici, stanti le attuali difficoltà di bilancio della Pubblica Amministrazione, trovino nei tempi brevi il necessario finanziamento e, in caso di risposta positiva, possano essere realizzati nei tempi brevi e nei tempi brevi possano produrre gli auspicati stimoli della domanda delle famiglie?
Se è certa, responsabilità politica e responsabilità istituzionale impongono che lo debba dimostrare e, per dimostrarlo, non c'è che una strada: col concorso degli uffici studi e degli uffici statistici operanti nei singoli Paesi, l'Unione è tenuta ad approntare e a far approntare una documentazione economica che consenta di costruire scenari alternativi per capire se, come e in che termini ciascuna riforma possa essere realizzata nei tempi brevi e di valutare la sua capacità di generare, sempre nei tempi brevi, crescita e posti di lavoro. L'Unione, se vuole sopravvivere a se stessa, è tenuta a presentare all'opinione pubblica una siffatta documentazione, perché solo per tal via le proposte acquistano valenza quantitativa, efficacia e forza politica, i soli elementi, questi, che danno una democratica spinta alla loro realizzazione.

«Abbiamo messo in allerta sulla possibilità di una recessione dell'Eurozona, che secondo le stime è possibile al 35-40%, un valore non insignificante».
Christine Lagarde

Se non ce l'ha e non intende approntarla per discuterla (e in una democrazia deve essere discussa) con l'opinione pubblica, l'Unione non può imporre che il governo dell'economia dei singoli Paesi continui ad essere definito e determinato attraverso il cieco impiego di vincoli e parametri fissati in Trattati stipulati in altri tempi, per risolvere problemi politici di natura più complessa (c'era in gioco la costruzione dell'Unione Europea), che oggi hanno perso la loro iniziale carica e consistenza. Tutto intorno a noi sta cambiando. Sta cambiando anche la millenaria atmosfera, il millenario atteggiamento della Chiesa nei confronti delle coppie divorziate e del mondo degli omosessuali. E, a fronte di un mondo che cambia, i politici e l'alta burocrazia dell'Unione che fanno? Dimostrano solo di voler restare abbarbicati a vincoli e parametri nel passato introdotti per esigenze diverse da quelle del governo dell'economia e, soprattutto, di quella di breve periodo.
Politici e alta burocrazia di Bruxelles non possono più restare sordi rispetto alle esigenze di ammodernamento del governo dell'economia dell'Unione e ciechi rispetto alle conseguenze

che si generano nella vita della Società. Nemmeno possono più continuare a recitare la parte assegnata loro dalla storia rimanendo sempre e fermi sul palcoscenico del teatro dell'assurdo. E nemmeno possono più non domandarsi come mai e per quali motivi, in Francia, la forza politica antieuropeista, guidata da Marine Le Pen, sia divenuta oggi maggioranza alla Camera alta. Ed è, forse a causa di questo evento, fino a ieri inimmaginabile, che Parigi, dimenticando vecchi e beffardi sorrisetti ad altri rivolti, oggi manifesta improvvisi segnali che hanno il sapore di "ribellione" nei confronti dell'osservanza stupida, dogmatica, teutonica dei vincoli e dei parametri che da Bruxelles vengono imposti.
Segnali di ribellione che Parigi manifesta decidendo di portare il rapporto deficit-Pil nei prossimi due anni al 4,4 per cento, per non far precipitare i motivi della già grave crisi che la Francia sta vivendo. Ciò che oggi appare ancor più rilevante è che l'opinione pubblica chiaramente avverte che siffatto intervento non rappresenta uno strappo dovuto a un capriccio politico ma un'esigenza per assicurare, nei tempi brevi, una necessaria boccata d'ossigeno per dare respiro alle attività economiche e sociali di un grande Paese, come la Francia. E rappresenta anche la domanda da parte di Parigi dell'urgente necessità di un governo dell'economia nel breve periodo, nonché un richiamo per ricordare che la solidarietà tra Paesi che fanno parte della stessa Unione non può essere espressa attraverso la fredda e distaccata frase: Parigi faccia i suoi compiti a casa!
Con le parole e gli aggettivi, anche se declinati al comparativo e superlativo, non si possono costruire piani d'intervento. Né per un'azienda e, ancor meno, per un sistema economico e sociale. Occorrono "numeri, pesi e misure", per usare le parole di William Petty, autore dell'Aritmetica Politica, da cui ha preso corpo l'Economia Politica, perché solo attraverso il numero diviene possibile verificare la validità delle alternative proposte d'intervento. Fino a che non si dispone di una documentazione in grado di dimostrare la bontà delle "ricette" imposte da Bruxelles, non rimane che tornare all'impiego di ricette note e applicate da tempo nelle varie parti del mondo: una violenta crisi di domanda, quale quella che stiamo vivendo, si affronta con strumenti d'intervento che attivino la domanda nei tempi brevi. E gli interventi, oggi obbligati, da attuare nei tempi brevi e che nei tempi brevi possono essere attuati sono: espansione della capacità di spesa delle famiglie attraverso la riduzione della pressione fiscale; attenuazione della pressione fiscale sulle attività delle imprese; equilibrate norme legislative sulla flessibilità in entrata e in uscita del lavoratore dalle imprese.
Interventi necessari, il primo, per attivare nei tempi brevi il consumo delle famiglie; il secondo, per incentivare la ripresa dell'attività delle imprese accanto a quella degli investimenti; il terzo, assieme al secondo, per stimolare efficienza e produttività e, quindi, la competitività delle imprese. È una strada, questa, che permette, da un lato, di attenuare fin dai tempi brevi, gli effetti della crisi in atto, dall'altro, di raccordare le esigenze di breve con quelle di medio e più lungo respiro.
A questo punto è pronta la rumorosa e sferzante risposta: è una strada impercorribile perché non ci sono risorse e, imboccarla, rende elevato il rischio di ulteriori aumenti del debito pubblico e più vicina la soglia della sua ingovernabilità. È vero! Ma è anche vero che l'insolvibilità del debito pubblico si ha pure continuando a lasciare il nostro sistema economico prigioniero dell'infernale circolarità stagnazione-deflazione nella quale già si trova e che, se non viene spezzata con la dovuta tempestività, rischia di stringersi sempre più intorno al suo corpo esangue, soffocandolo. E in questa direzione, stagnazione e deflazione divengono gli ingredienti più idonei per raggiungere in breve tempo, in un Paese con elevato debito pubblico come il nostro, il più nefasto dei risultati: la sua ingovernabilità e insolvibilità.
Sulla scia della sacralizzazione di impegni e trattati, si sente ancora dire che è una strada impercorribile perché Bruxelles non lo vuole: prima bisogna pensare alle riforme e poi al resto. La crisi dell'Unione sta tutta qui: nell'impreparazione, incapacità, insensibilità (solo tecnica?) di Bruxelles di proporre una linea di politica economica modulata secondo le esigenze di breve, medio e lun-

go periodo. Ed è il vuoto della politica economica di breve, manifestato da Bruxelles, il responsabile, in parte o in tutto, di quanto nel nostro Paese avvenuto negli ultimi anni, in cui si è raggiunto il "brillante" risultato che noi tutti conosciamo: elevato aumento della pressione fiscale; depressione delle attività produttive; flessione del Pil; aumento del rapporto debito pubblico-Pil; difficoltà crescenti della gestione del debito pubblico. Come l'esperienza del governo Monti ampiamente dimostra!

Appare superfluo ricordare che questa concatenazione di vicende è nota da oltre due millenni, da quando l'imperatore Tiberio andava ripetendo a chi gli chiedeva di imporre nuove tasse ai romani: il buon pastore sa che la pecora va tosata, non scorticata, perché, se scorticata, la pecora muore e da morta non produce più lana e latte (ossia, risorse e, quindi, entrate fiscali). Con l'elevata, non più sostenibile pressione fiscale a carico delle imprese e delle famiglie, la "pecora Italia" risulta oggi scorticata e non più in grado di produrre lana e latte, ossia, risorse, occupazione e, quindi, entrate fiscali. Avendo vissuto questa esperienza, l'Italia ha oggi acquisito il pieno diritto di contrapporsi alla "ricetta" di Bruxelles, potendo dimostrare che, con la sua ricetta, Bruxelles cura un grave ammalato di polmonite imponendogli di stare in stanza con un condizionatore posizionato sulla temperatura di zero gradi. Ordine di grandezza, questo, del tasso di crescita intorno al quale ruota la crescita dell'Unione.

È una prova di forza che il Paese deve affrontare per almeno due motivi. Primo: il nostro governo in sede di trattative si presenta avendo oggi alle spalle, rispetto a ieri, il sostegno compatto di una forte maggioranza dell'opinione pubblica. Secondo: il Paese ha bisogno di chiarire la paradossale ed equivoca posizione nella quale, anche per colpa delle sue divisioni interne, si è venuta nel tempo a trovare. Da una parte, non gli viene riconosciuto il giusto ruolo e la dovuta presenza nel processo decisionale che si genera nei piani alti degli uffici di Bruxelles; dall'altra, da questi Uffici si tende ad accreditare nell'opinione pubblica la responsabilità del nostro Paese nella tenuta dell'Unione, derivante dal suo indebolimento politico ed economico.

Da questa morsa, da questa situazione paradossale il Paese deve uscire. L'esperienza vissuta in questi ultimi anni, che ha portato il Paese a una "strutturale" stagnazione, dà la forza al Governo di pervenire a un salutare chiarimento. È, questo, il momento di far emergere che vincoli e parametri definiti e introdotti in altri tempi per risolvere altri problemi non possono più rappresentare la foglia di fico di cui negli anni Bruxelles si è servita per coprire "il buco nero" della mancanza di una linea di governo unitaria dell'economia, articolata per il breve, medio e lungo termine. Ed è alla luce dell'esperienza fin qui vissuta che il governo ha oggi tutta la forza di far intendere a Bruxelles: a) che in ogni Paese, la vivacità della vita economica è generata e alimentata dalla sincronica interazione che si ha tra riforme, domanda e offerta; b) che la de-sincronizzazione produce disarmonie e squilibri nella sequenzialità temporale degli accadimenti economici e sociali. Giacché, riforme, domanda e offerta sono i pilastri di un sistema economico che insieme si potenziano, insieme si sostengono, insieme crollano. È illusorio ritenere che il potenziamento del solo pilastro "Riforme" possa generare e produrre, nei tempi brevi e automaticamente, come continua a ripetere Bruxelles, il potenziamento degli altri due e la loro conseguente interazione. Così com'è illusorio, in una crisi così profonda, pensare che la sola politica delle riforme, la cui attuazione richiede tempi non brevi e tensioni sociali, possa creare e consolidare motivi di fiducia.

«La situazione in Europa cambierà quando Francia e Italia attueranno le riforme strutturali»
Wolfgang Schaeuble

La fiducia non si può creare in un'economia stagnante e in deflazione, in un'economia ingabbiata da un'imposizione di vincoli e parametri che non offrono possibilità di movimento. La fiducia si crea, si alimenta ed è alimentata da un'interazione viva e vitale fra esigenze e aspettative dell'operatore famiglie ed esigenze e aspettative dell'operatore imprese. E non pare sia questa l'atmosfera che Bruxelles abbia finora creato nei Paesi dell'Unione. Sono, infatti, vivi sulla pelle del Paese i ricordi delle imposizioni di Bruxelles di far osservare con precipitoso rigore il vincolo deficit-Pil, per far fronte agli attacchi speculativi registrati qualche anno addietro.

Il Jobs act «non causerà licenziamenti di massa» in Italia: il Paese «è stato in recessione così a lungo che le imprese che volevano licenziare lo hanno già fatto».
Mario Draghi

Anche in quel drammatico periodo, Bruxelles non ha voluto intendere che quanto stava avvenendo era anche, se non soprattutto, conseguenza della sua incapacità di governo dell'economia nel breve periodo, e della sua volontà di non intervenire per contrastare (cosa che ha fatto qualche anno dopo Mario Draghi, superando notevoli difficoltà e forti resistenze) una turbolenta speculazione finanziaria, regolata, alimentata e movimentata da un sistema bancario non più soggetto ai vincoli, alle regole e alle prerogative del passato. Quando, cioè, era vigente la netta suddivisione delle banche in banche commerciali e banche d'investimento, che, sulla scia delle esperienze maturate durante la grande crisi del '29, è stata introdotta nel 1933 col Glass-Steagall Act, per regolamentare il comportamento delle banche nelle vicende economiche, e che nel 1999, sotto la Presidenza di Bill Clinton, è stata abolita.

Pure in quell'occasione Bruxelles non ha voluto intendere, così come tutt'oggi continua a non voler intendere, che la tenuta di un debito è garantita dalla tenuta del Pil. Meglio, non ha voluto intendere che l'adozione di soli vincoli e parametri restrittivi come unico strumento di governo dell'economia determina un'asfissia del Pil e, quindi, il contestuale indebolimento della "tenuta" del debito pubblico. Aver voluto imporre, con teutonica pervicacia, l'osservanza di vincoli stringenti ha portato al risultato che ora è sotto gli occhi di tutti: come nel celebre giallo "I dieci piccoli indiani" di Agatha Christie, a uno a uno i singoli Paesi sono entrati in crisi e la crisi ha finito col coinvolgere anche il Paese che, da questo modo di gestire il governo dell'economia dell'Unione, arrogantemente riteneva non solo di restare fuori, ma di poter trarre anche i maggiori vantaggi economici e sociali e, aspetto ancor più grave, politici: la Germania. Finendo così col coinvolgere il disegno di speranze e di futuro dell'Unione.

È quindi giunto il momento che Bruxelles capisca che una cosa è la severità di bilancio, altra cosa è la cieca austerità che provoca l'asfissia delle attività economiche e sociali di un Paese, ossia il Pil. Ed è giunto anche il momento di far capire a Bruxelles che l'Italia ha l'esigenza di realizzare evidenti segni di crescita a cominciare dai tempi brevi. La rigida applicazione dei vincoli fin qui perseguita da Bruxelles non lo permette. Anzi, come un canarino costretto a cantare e saltellare in una gabbia che diviene via via sempre più stretta, la teutonica applicazione di tali parametri porta al soffocamento dell'economia, costretta a muoversi nell'infernale circolo stagnazione-deflazione. Evento, questo, e ciò è noto, che porta a un progressivo e inarrestabile aumento del rapporto debito-pil e conseguentemente sulla strada che conduce alla insolvibilità del debito, con tutte le perverse reazioni a catena che un tale accadimento farebbe registrare sul tessuto economico, politico, sociale in Italia, in Europa e nell'economia mondiale.

Occorre fare le riforme: certamente. In un mondo che cambia con inusitata velocità; in un mondo che registra improvvisi e pericolosi focolai di crisi politiche e insurrezionali; in un mondo in cui si stanno verificando evidenti mutamenti degli equilibri e dei rapporti internazionali, le riforme costituiscono l'ineludibile elemento per evitare di subire passivamente gli esiti di questi eventi. Dunque, nessun dubbio sulla necessità di promuovere e realizzare, con fermezza e il più rapidamente possibile, le riforme. Ma non possono esser fatte all'insegna di un prima e di un dopo, all'insegna di una politica dei due tempi. Devono esser fatte all'insegna della contestualità.

Non possiamo dire alla metà dei giovani che non trovano un posto di lavoro, alle centinaia di imprese che falliscono o chiudono per la crisi in cui si dibatte il Paese: aspettate! Abbiate pazienza, perché prima dobbiamo fare le riforme e, poi, fra un paio d'anni, quando e se le riforme dispiegheranno i loro effetti positivi, penseremo a voi! Non possiamo farlo perché il peggior delitto che una democrazia possa commettere è quando le forze attive, lavoro e imprese, avvertono e vivono la propria inutilità non per colpa propria ma per colpa o, peggio ancora, per il disinteresse che la democrazia mostra nei confronti delle loro esigenze, delle loro attese.

Ai giovani e alle imprese occorre dire: la nostra democrazia attua il governo dell'economia per i tempi brevi contestualmente alla politica delle riforme e degli investimenti per i tempi medio-lunghi per far lavorare oggi le forze attive del Paese e per garantire domani condizioni di maggiore efficienza e sicurezza. Solo in questa prospettiva si possono invitare e convincere i giovani e le imprese ad aggiornare il proprio modello comportamentale e decisionale per adeguarlo a quello che, con le riforme, la nostra democrazia vuole perseguire e realizzare. Se le riforme appaiono fondamentali per i singoli Paesi, ancor più lo sono per l'Unione.

Nel contesto internazionale, l'Unione non può più essere intesa come somma di un insieme di Paesi, priva di strumenti di guida unitaria delle vicende politiche, economiche e sociali del complesso dei Paesi che ne fanno parte. Intanto l'Unione può assicurare una sua valida presenza in un mondo in veloce cambiamento in quanto rappresenta l'espressione di una guida unitaria dei Paesi che ne fanno parte. Di Paesi che devono tendere a essere tanto più forti, quanto più stretta diviene l'interdipendenza delle loro economie, dei loro sistemi sociali, dei vantaggi derivanti dalle loro diversità. Se, quindi, le riforme costituiscono e determinano modernità e crescita per i singoli Paesi, tanto più lo costituiscono per l'Unione.

Rappresenta una storica illusione pensare e ritenere che l'Unione possa sopravvivere nel tempo senza adeguare se stessa alle esigenze del tempo. Senza che l'Unione non avvii nei confronti di se stessa quella politica di riforme che oggi, in un modo o nell'altro, impone ai singoli Paesi che ne fanno parte. L'esperienza di questi anni chiaramente indica che il più grande successo dell'Europa è stato ed è la costruzione dell'Unione. La più grande difficoltà: la sua governabilità. Il danno più grave: la sostituzione di un governo politico con un governo tecnico. L'insuccesso più grande: la sua paralisi. L'incubo: la sua implosione.

Riformare se stessa è oggi la sola via che permette all'Unione di dissipare quest'incubo, di interrompere l'attuale recita di sordo-ciechi nel teatro dell'assurdo e di fornirle al tempo stesso la possibilità di poter continuare la recita nel teatro di un mondo che ancora ha tanto bisogno dell'apporto delle sue idee, della sua cultura, della sua civiltà.

Perdurando la volontà di non introdurre e non realizzare le necessarie riforme per adeguare il governo dell'Unione alle esigenze dei mutamenti della Società nel tempo è doveroso porsi la domanda: fino a quando l'Unione potrà continuare l'attuale recita di sordo-ciechi nell'attuale teatro dell'assurdo?

Professore emerito di Statistica Economica
Università La Sapienza di Roma

NOTA

1. Cfr. *I dieci comandamenti del Dio mercato finanziario*, Nota Isril On Line, N.ro 38, 2011.

NOTIZIARIO

Game Fair Awards
Marino D'Angelo premiato per l'Alta Professionalità

Un momento della premiazione del "Game Fair Award", edizione 2014

Giunto alla 5ª edizione, il "Game Fair Award", ideato dall'autrice in collaborazione con la Fiera di Vicenza, ha premiato chi si è distinto in modo particolare nella sua professione di narratore di fatti e di luoghi. Giornalisti, comunicatori, documentaristi, registi, scrittori, personaggi pubblici e istituzioni: autentici *"artisti" della parola e delle immagini!*
I Game Fair Awards vengono, infatti, assegnati a coloro che hanno saputo mettere in risalto, nel corso della propria attività, le "grandi bellezze" del nostro patrimonio culturale, artistico e sociale. La premiazione, condotta dai giornalisti Giorgio Salvatori e Antonietta Di Vizia, si è svolta lo scorso 2 settembre, a Vico del Gargano (FG), ricordato tra i "Luoghi del Cuore" del FAI.
Il merito, il talento, l'alta professionalità e la capacità di proporre temi che lanciano la sfida della contemporaneità sono i criteri che ci hanno convinto ad assegnare il premio a Marino D'Angelo. *"Ho deciso di attribuire l'Award a Marino D'Angelo, Presidente di FADAP (Federazione Autonoma delle Alte Professionalità), nonché segretario generale di SNFIA (Sindacato Nazionale delle Alte Professionalità Assicurative)* – è stata la mia spiegazione – *per l'impegno profuso nel lanciare nuovi linguaggi finalizzati a intercettare il bisogno di cultura, le tradizioni, l'arte e la bellezza della collettività attraverso la realizzazione dell'Uomo incentrata sul diritto alla Felicità e nella convenienza del Bene. Il riconoscimento dell'Alta Professionalità e la tutela dell'eccellenza italiana, sono i punti cardinali contenuti nel Manifesto del Merito promosso da FADAP".*
"*Una lode speciale* – ho potuto aggiungere – *viene riconosciuta a Marino D'Angelo anche per aver lanciato nuovi "meta" linguaggi che mettono in connessione il mondo del lavoro con quello dell'arte per superare i pregiudizi culturali, intercettare i bisogni dei differenti lavoratori e diffondere la propria filosofia del lavoro … Il merito di D'Angelo è quello di aver diffuso una nuova grammatica del lavoro attraverso dei processi molto innovativi nella storia del Sindacato: la solidarietà, la musica, l'arte e la bellezza".*
Ma è stato lungo l'elenco dei premiati che, oltre a Marino D'Angelo, hanno ricevuto il "Game Fair Awards": tra questi giornalisti, personaggi dello spettacolo e della cultura. Tra i giornalisti posso menzionati – senza che me ne vogliano gli altri: Danilo Scarrone di Isoradio; Giovanna Rossiello del TG1; Bruno Gambacorta del TG2; Fabio Cappelli di Rai News 24. Un riconoscimento speciale è stato attribuito a Stefania De Francesco, dell'agenzia di stampa ANSA. Un premio particolare è stato riconosciuto anche a due registi di respiro internazionale in quanto "*artisti della parola e delle immagini*": Ferruccio Castronuovo che vanta collaborazioni eccellenti, da Moravia a Pasolini, da Scola a Fellini e Pierluigi Giorgio, attore, regista e autore di documentari per il programma di RAI 3 "Geo & Geo".
L'appuntamento si rinnova al 2015 per scoprire nuovi talenti da premiare.

Rossana Tosto Comunicazione

DIRITTO E DINTORNI

*di Riccardo Baldassi**

In questo periodo è grande in tutti noi la preoccupazione in ordine all'eventualità che nel prossimo futuro vengano compiuti gli stravolgimenti legislativi in tema di diritto del lavoro di cui tanto si parla in questi mesi (Jobs act); l'ordinamento giuridico rischia di subire modifiche radicali ed estremamente gravose per i lavoratori, sui cui precisi contenuti, peraltro, ad oggi manca qualsiasi certezza.
In questa sede, non ci occuperemo di queste tematiche ancora in divenire, limitandoci a focalizzare l'attenzione sul presente e, in particolare, sull'ordinamento giuridico nel suo attuale assetto; lo faccia con una rassegna delle principali sentenze della Corte di Cassazione in tema di diritto del lavoro e sindacale. Ciò alla luce dell'importantissima funzione che la giurisprudenza di legittimità della Suprema Corte riveste nel nostro ordinamento giuridico nella sua opera di interpretazione delle norme vigenti, di determinazione dei principi di diritto e di orientamento dell'intera giurisprudenza nazionale.

Corte di Cassazione
Sentenza del 17 giugno 2014, n. 13726
Condotta antisindacale

Con questa pronuncia della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione viene riaffermato un importante principio di diritto precedentemente sancito dalle Sezioni Unite della Corte: l'irrilevanza dell'elemento psicologico relativamente al compimento di condotta antisindacale da parte del datore di lavoro.
In ordine a tale principio, qualsiasi condotta idonea a ledere la libertà sindacale deve essere considerata antisindacale a prescindere dall'eventuale intenzione del datore di lavoro di commetterla. Il giudice dovrà, pertanto, limitarsi ad accertare l'oggettiva idoneità della condotta denunciata a produrre il risultato che la legge intende impedire e, cioè, la lesione della libertà sindacale, non rilevando la sussistenza o meno dell'intenzione del datore di lavoro di ledere tali diritti: un errore di valutazione del datore che non si fosse reso conto della portata causale della sua condotta non fa venir meno l'esigenza di tutela della libertà sindacale e dell'inibizione dell'attività oggettivamente lesiva della medesima.
Pertanto, per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori (Legge n. 300 del 1970) è necessario e sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo indispensabile (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro, potendo sorgere l'esigenza di una tutela della libertà sindacale anche in relazione ad un'errata valutazione del datore di lavoro circa la portata della sua condotta, così come l'intento lesivo del datore di lavoro non può di per sé far considerare antisindacale una condotta non oggettivamente tale da limitare la libertà sindacale.

La Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione ha da sempre messo in risalto l'assoluta irrilevanza dell'elemento soggettivo affermando che, ai fini della configurabilità e della sanzionabilità della condotta antisindacale, è necessario e sufficiente il solo elemento oggettivo.
L'art. 28 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) dispone uno strumento celere di repressione di tali comportamenti: l'azione giudiziaria si propone con ricorso al Tribunale del luogo in cui viene posto in essere il comportamento denunciato. L'ordine del giudice è immediatamente esecutivo. Contro il decreto motivato che decide sul ricorso è ammessa entro 15 giorni opposizione davanti al tribunale che decide con sentenza immediatamente esecutiva.
La legittimazione attiva ad agire in giudizio per condotta antisindacale (art. 28 Statuto dei Lavoratori) è riservata solamente agli organi locali dei sindacati nazionali più rappresentativi

Corte di Cassazione
Sentenza del 22 maggio 2014, n. 11395; ristrutturazione aziendale e differenti mansioni per il lavoratore

Con la sentenza in oggetto, la sezione Lavoro della Corte di Cassazione si è pronunciata in ordine alla legittimità del mutamento delle mansioni di un lavoratore disposto dal datore di lavoro a seguito di ristrutturazione aziendale.

Norma di riferimento in tale ambito è l'art. 2013 del codice civile, che, al primo comma, recita: *"Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione…"*.

Se, da un lato, la norma attribuisce al datore di lavoro il c.d. *ius variandi*, vale a dire il potere di modificare unilateralmente le mansioni assegnate al lavoratore, dall'altro, la medesima limita tale potere, imponendo quanto meno l'equivalenza delle nuove mansioni alle ultime effettivamente svolte.

Secondo la Corte, quindi, il diritto del lavoratore a non subire un demansionamento deve essere bilanciato con quello del datore di lavoro a perseguire un'organizzazione aziendale produttiva ed efficiente

La Suprema Corte, nella pronuncia di cui ci occupiamo, ha fornito un'interpretazione alquanto estensiva della norma, sancendo la liceità, nel caso di ristrutturazione aziendale, dell'adibizione del prestatore di lavoro ad una mansione differente ed anche inferiore rispetto a quelle precedentemente svolte.

In particolare, la Corte ha precisato che la disposizione di cui al primo comma dell'articolo 2103 c.c. debba essere interpretata bilanciando il diritto dell'imprenditore al perseguimento di un'organizzazione aziendale produttiva ed efficiente con quello del prestatore di lavoro al mantenimento del posto di lavoro.

Conseguentemente, ha sancito la Cassazione, *"nei casi di sopravvenute e legittime scelte imprenditoriali, comportanti, tra le altre, ristrutturazioni aziendali, l'adibizione del lavoratore a mansioni diverse, ed anche inferiori, a quelle precedentemente svolte, restando immutato il livello retributivo, non si pone in contrasto con il dettato del Codice Civile"*.

Corte di Cassazione
Sentenza dell'11 giugno 2014, n. 13112 Licenziamento per giustificato motivo oggettivo ed onere della prova

La sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha ribadito alcuni importanti principi di diritto relativamente alle fattispecie di licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinate da ragioni inerenti all'attività produttiva.

In particolare, con riferimento all'onere della prova dei fatti che si pongono a fondamento del licenziamento, il datore di lavoro che motivi il recesso con la soppressione del posto cui era addetto il dipendente, ha, innanzitutto, l'onere di dimostrare che al momento del licenziamento non sussisteva alcuna posizione di lavoro analoga a quella soppressa alla quale avrebbe potuto essere assegnato il lavoratore licenziato per l'espletamento di mansioni equivalenti a quelle precedentemente svolte, tenuto conto della professionalità da questi raggiunta.

Il datore di lavoro ha, inoltre, l'onere di provare, sempre con riferimento alla capacità professionale del lavoratore ed all'organizzazione aziendale esistente all'epoca del licenziamento, l'impossibilità di adibire utilmente il lavoratore anche in mansioni diverse da quelle precedentemente svolte.

Infine, il datore di lavoro deve provare di non avere effettuato nuove assunzioni con qualifica analoga a quella del lavoratore licenziato per un congruo periodo di tempo successivo al recesso.

In sostanza, per aversi la legittimità del licenziamento di giustificato motivo oggettivo per soppressione del posto di lavoro, l'azienda deve dimostrare che l'atto di recesso rappresenta l'*extrema ratio*.

Deve sempre intendersi in capo al datore di lavoro l'onere di provare che non sussiste alcuna posizione analoga a quella soppressa nonché di non avere effettuato nuove assunzioni per qualifiche analoghe a quella del lavoratore licenziato per un congruo periodo di tempo successivo al licenziamento.

**Segretario Nazionale*
Area Compliance e Legale

DISPARI O PARI

*di Monica Ricatti**

La condizione delle donne ai tempi della crisi

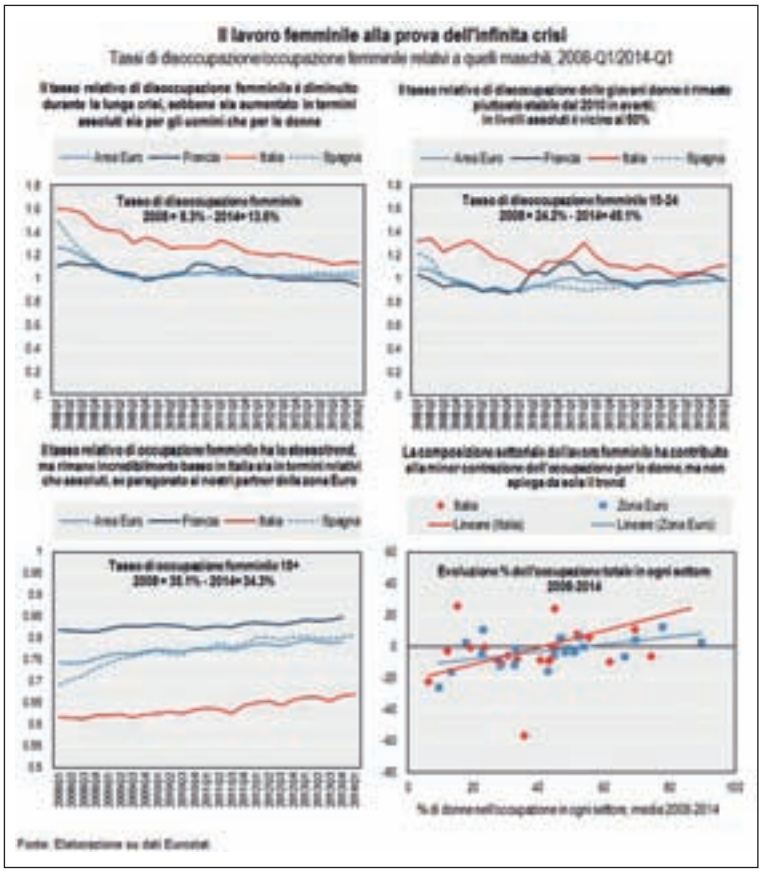
In un periodo di profonda crisi economica come quello che stiamo vivendo non esistono distinzioni di genere, anzi paradossalmente il divario in termini di occupazione tra uomini e donne si è assottigliato. Ciò potrebbe apparire come una buona notizia se non fosse che approfondendo il dato si scopre che ciò avviene perché il tasso di occupazione maschile si è abbassato, passando dal 70% del 2007 all'attuale 64%, mentre quello femminile si è mantenuto più o meno stabile passando dal 46,6 precrisi al 46,2%.

Le donne sentono di meno la crisi? Non proprio. Anche se le condizioni delle lavoratrici restano peggiori per salario, sottoccupazione e sovraistruzione, negli anni della crisi il divario tra generi si sta riducendo solo perché la condizione maschile peggiora di più di quella femminile, che non riesce a migliorare la propria condizione di vita. Anzi, di fronte ad aziende sempre meno propense a spendere per il costo del lavoro e un welfare sempre più assente, il rischio è che la situazione peggiori ulteriormente.

Dal 2002 al 2008 l'occupazione del nostro Paese è aumentata solo nel Centro Nord, mentre nel Mezzogiorno è rimasta stabile per le donne ed è diminuita per gli uomini. La riduzione del tasso di disoccupazione delle donne meridionali non significa che fosse più facile trovare lavoro, ma è dettata da ciò che si definisce "effetto scoraggiamento", dovuto dal passaggio dalla condizione di ricerca attiva di lavoro a quella di inattività. Dal 2008 al 2011 questo fenomeno si estende a tutta l'Italia, mentre nel 2012 la situazione peggiora. Con l'aggravarsi della crisi l'occupazione maschile crolla, mentre quella femminile cresce di poco, grazie al part-time.

Ad accompagnare la crescita dell'occupazione femminile è stata, in Italia come negli altri Paesi, soprattutto la diffusione del lavoro a tempo parziale. Non per una maggiore propensione alla conciliazione lavoro-famiglia dei datori di lavoro, quanto per il comportamento delle imprese che tendono a utilizzare sempre più rapporti di lavoro a orario e costo ridotti. Si tratta del cosiddetto part time involontario, che interessa quelle donne che vorrebbero, ma non sono riuscite a trovare un lavoro a tempo pieno. La percentuale di part timer involontarie passa dal 38% del 2008 fino a superare il 54% nel 2012. Un fenomeno che accomuna l'Italia solo ai Paesi più duramente colpiti

dalla crisi: Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo.
In questi anni di congiuntura sfavorevole, la tenuta dell'occupazione femminile si spiega anche con l'aumento della permanenza nel lavoro delle donne italiane ultra 50enni, per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile. In sintesi, se per le giovani donne di 15-34 anni l'occupazione è diminuita, questa è stata più che compensata con la crescita delle straniere di 35-49 anni, concentrate soprattutto nei servizi alle famiglie, e delle donne italiane ultra 50enni. Inoltre, va sottolineato l'aumento dell'occupazione femminile nel 2012 nel Sud, risultato di nuove strategie familiari per fronteggiare la perdita di lavoro del partner: le donne di status sociale più basso hanno iniziato a cercare lavoro e lo hanno trovato nelle professioni non qualificate. Tuttavia, nel 2013 la situazione è peggiorata e sono aumentate così le donne scoraggiate e disoccupate.
Sebbene quindi la disparità di genere nei tassi di occupazione e disoccupazione sia diminuita e l'occupazione femminile abbia retto di più, il motivo è il peggioramento della condizione degli uomini nel mercato del lavoro, piuttosto che un miglioramento per le donne. Inoltre, la tenuta dell'occupazione femminile si associa a un peggioramento della qualità del lavoro, in quanto le donne sono maggiormente sottoposte a contratti di lavoro atipici e spesso fanno un lavoro che richiede un titolo di studio inferiore a quello posseduto.



La bassa valorizzazione delle competenze e la segregazione occupazionale che caratterizza il lavoro femminile sono elementi che concorrono a spiegare la disparità salariale: le donne in media presentano una retribuzione mensile inferiore di circa il 20% a quella degli uomini. La crisi tuttavia ha portato a un maggiore livellamento. E non per uno spostamento verso l'alto degli stipendi femminili, ma per un peggioramento di quelli maschili. Se si considerano i dati diffusi da Bankitalia con il rapporto sul reddito familiare nel 2008 e nel 2012, si nota come il reddito da lavoro dipendente sia diminuito dello 0,74% per gli uomini (18.031/17.896) e dello 0,54% per le donne (17.896/14.129).
Le donne, insomma, lavorano di più, ma lo fanno in condizioni peggiori e per stipendi più bassi. Inoltre, in un Paese che non investe nelle conciliazione lavoro-famiglia, alcuni bisogni come la cura dei bambini o degli anziani – tradizionalmente a carico delle donne nel nostro Paese (il 71,9% delle ore dedicate al lavoro familiare è a carico delle donne) – rischiano di restare scoperti.
Non possiamo che amaramente constatare come ha scritto Stephanie Coontz, attenta storica, sul *New York Times* che "*Il problema più urgente non è il soffitto di cristallo. Ma il pavimento che sprofonda*".

**Giornalista Pubblicista*

LO SPAZIO DELLA CULTURA

Mai più paura di volare
di Barbara Bretti

*recensione di Vito Manduca**

La coraggiosa lotta di una crisalide per divenire farfalla.
A questa complicata e suggestiva metamorfosi vien da pensare leggendo la storia della protagonista senza identità che, a battaglia vinta, può affermare con determinazione, se non con felicità: *Mai più paura di volare*!
Il libro di esordio di Barbara Bretti, docente di scuola primaria a Milano, non è facilmente classificabile in un genere letterario specifico. Non è un romanzo poiché non contiene i classici intrecci dei personaggi; non è un saggio in senso stretto poiché non prevalgono gli elementi di ricerca scientifica sulle narrazioni emozionali; non è un semplice racconto dai tratti autobiografici poiché, attraverso le vicende della protagonista, vengono elaborate analisi sociologiche, antropologiche, psicologiche e pedagogiche profonde da conferire connotazioni da manuale di autoanalisi.
D'altronde sarebbe riduttivo ricondurre il tutto a una storia fortemente autobiografica dell'autrice, l'unica che potrà riferire in proposito, ovviamente se lo vorrà.

Mai più paura di volare,
romanzo di Barbara Bretti
Edda edizioni
Collana: Amore e Psiche pp. 133
ISBN 9788897124009
Data pubblicazione: 2012
Prezzo: €.18,50
eddaedizioni@tiscali.it

La scelta di non attribuire identità ai protagonisti e di non nominare mai i veri luoghi teatro del vissuto, se non genericamente, ricorda il libro *Il deserto dei Tartari* di Dino Buzzati, nel quale la fantomatica Fortezza Bastiani, inesistente, poteva rappresentare qualunque presidio di frontiera. All'interno dei bastioni poteva sentirsi confinato qualunque militare, strappato ai propri affetti e alle proprie abitudini, nell'inutile e stressante attesa di una fantomatica invasione di un nemico immaginario che non sarebbe mai avvenuta. Un mondo circoscritto e certamente angusto, ma che, a lungo andare, per taluni diveniva l'unico vivibile.
Non luoghi, quelli dipinti da Barbara Bretti, ma che il realismo descrittivo li fa apparire straordinariamente familiari a qualsiasi lettore. I drammi consumati al loro interno, invece, appaiono assolutamente credibili e senza confini. Ciononostante nessuno potrà mai affermare con certezza che non si tratti di un elevato esercizio di fantasia dell'autrice.
Di certo ai lettori, alle donne in particolare, non mancheranno gli spunti di riflessione sulla condizione femminile in un paese come l'Italia che si vanta di essere culla di diritti e di civiltà e in un'epoca – gli anni Sessanta/Settanta – in cui delle conquiste civili i giovani, in particolare, sono stati la massima espressione.
Come una crisalide la protagonista persegue la sua metamorfosi in solitudine e con dignità di alto profilo, fin dall'adolescenza, se non ancora da prima.
Per la sua lotta civile non le sono d'aiuto gli affetti familiari ritenuti in ogni tempo e in ogni luogo rifugi sicuri dalle insidie esterne. Da subito le si impone il dominio dell'uomo, padre e padrone, che tutto governa, tutto ingloba, tutto determina, neutralizzando di fatto perfino le cure materne e stringendo resistenti nodi, seppure con fili di morbida seta, in-

torno al bozzolo della crisalide, che, a dispetto di tutto, tenta di divenire farfalla, senza mai essere tentata da effettiva resa.
Anzi ci riesce, nonostante i nodi e nonostante il tentativo di essere catturata appena fuori dal bozzolo proprio dal padre che, stregato e ossessionato dalla bellezza nascente, abbandona, se pure per un attimo, l'istinto di protezione per l'istinto di possesso assoluto.
Solo un istante, certo, non sufficiente a consumare il dramma con la concreta attuazione del folle proposito dell'uomo, ma in grado di colorare, forse per sempre, di grigio, le nascenti emozioni di un'adolescente.
La farfalla non catturata, al pari di un fiore non reciso, rimarrà comunque oggetto del desiderio.
Altri ben presto se ne accorgeranno.
La protagonista, infatti, non rimarrà crisalide per sempre, diverrà farfalla tra le più belle e tenterà ripetutamente di intraprendere il volo in autonomia.
La narrativa di Barbara Bretti tocca il suo punto più alto nell'immaginare, o forse nel riferire, amori innocenti sbocciati al primo tentativo di volo. Amori mai del tutto dichiarati, la cui purezza sembra fuori contesto e fuori tempo. Eppure non vi è indecisione nella mano che scrive di sentimenti nascenti tra due ragazzi degli anni Sessanta che, forse per non ferirsi, non si dichiareranno mai, inseguendosi e forse anche amandosi, ma su *due binari paralleli.*
Una bella e breve storia inserita in un'altra più lunga, meno esaltante per la protagonista, ma certamente rivelatrice di un coraggio non comune in una giovane assolutamente sola nel condurre la sua battaglia. Il peggiore dei nemici si rivelerà la conservazione ostinata e cieca di un potere del maschio, posseduto da arcaici pregiudizi di fronte ai quali non vi è progresso civile che tenga.
La farfalla tenta ancora di volare.
Terminata l'adolescenza non è più inseguita da ragazzini che, per quanto presunti innocenti, utilizzano comunque il retino per arrestarne il volo.
L'uomo maturo, esperto in seduzione ha gioco facile; raggiunge l'obiettivo favorito dagli usi e dai costumi e costruisce con metodo scientifico la gabbia intorno, forte dell'impotenza della famiglia di lei e del sostegno della propria. Nel migliore dei propositi, comunque insani, egli agirà sinceramente convinto di farlo per proteggere e per preservare per sé la bellezza della farfalla.
Al padre padrone subentra, quindi, il padrone che vorrebbe, a sua volta, essere padre più che compagno di vita, amante, amico, complice.
Per dirla con Shakespeare, il timido volo *dura un istante, un solo istante, non più lungo del tempo necessario del battito di un ciglio* …
Il bozzolo appena infranto deve essere ricostruito come corazza in cui rientrare e i lacci alle nascenti ali divengono nodi scorsoi che si stringono a ogni ulteriore tentativo di volo.
Ricomincia la lotta solitaria per riconquistare quel cielo azzurro al di sopra delle nuvole che sorvolano i verdi prati della copertina del libro.
Nella protagonista, a ben leggere, non si ravvisa mai un filo di rassegnazione. La voglia di libertà diviene prossima al delirio che, tuttavia, non le impedisce di applicarsi nel lavoro e di dispensare immenso amore ai figli nati, forse, senza la passione di un rapporto travolgente.
Non può esserci festa effimera per una vittoria che arriva dopo una battaglia durata una vita.
L'autrice affida alla protagonista il compito di definirsi orgogliosa per avere saputo condurre una battaglia in difesa *dell'essere donna* senza addurre danni ai responsabili dei suoi disagi, orgogliosa per aver trattenuto su di sé tutto il dolore di un rapporto sbagliato, orgogliosa per aver saputo andare oltre i pregiudizi e per la straordinaria capacità di "assolvere" perfino chi le ha impedito di volare quando era il tempo del primo volo e quando maggiormente lo avrebbe desiderato.
Comunque soddisfatta per essere giunta al punto di affermare *mai più paura di volare*.
Tante ragioni per presagire una nuova stagione di felicità, magari da narrare in un nuovo libro.
Davvero un bell'esempio per milioni di donne e una efficace lezione, e ammonimento, per altrettanti maschi che, vittime di un ego sconsiderato, consapevolmente o meno, troppo spesso si trasformano in carnefici.
D'altronde, le inquietanti cronache di questi giorni ne sono la triste conferma!

**Consigliere Nazionale*

StareInsieme

Nella terra del sol levante

*di Ludovico Scortichini**

"Zipangu è una isola in levante, ch'è ne l'alto mare 1.500 miglia. L'isola è molto grande. Le gente sono bianche, di bella maniera e belle. Lo palagio del signore de l'isola è molto grande, ed è coperto d'oro". Così Marco Polo descriveva l'isola di Cipangu, il paese "dai tetti d'oro". Il racconto affascinò Alessandro Valignano, il gesuita a cui si deve la "scoperta" del Giappone nella seconda metà del XVI secolo, ma tutt'ora questo mondo così lontano dall'Occidente continua a esercitare un fascino irresistibile per i turisti di tutto il mondo. Del meraviglioso universo giapponese sembrano saperne poco gli italiani che, nonostante ne apprezzino di gran gusto la cucina (anche se la conoscenza è limitata al sushi e sashimi) non sembrano sceglierla tra le mete favorite di viaggio poiché la ritengono erroneamente una destinazione troppo costosa, oppure troppo lontana sia per lingua, tradizioni e cultura. Ma cosa rappresenta il Giappone al di là della tradizione dei cartoni animati di Mazinga, Lupin III, Heidi o Capitan Harlock di cui noi italiani siamo figli?

Giardini di Hamarikyu

Una delle capitali più all'avanguardia, *Tokyo* è una città di forti contrasti. Famosa per la sua modernità, luci al neon e grattacieli, è anche sede di santuari, tranquilli templi e giardini amorevolmente curati. Nonostante spesso si respiri il suo amore per la cultura pop, manga, fashion, le tendenze high-tech e il vistoso consumismo, sotto la superficie vi è una città che fonda le sue radici in un antico patrimonio e forse è proprio questo sincretismo di tradizione e di spiritualità che la rende una città unica e inimitabile. Dietro agli enormi e sfavillanti centri commerciali, sono situate pittoresche case in legno, giardini privati con alberi bonsai meticolosamente tagliati e la "pace zen" dei Giardini Hamarikyu.

A oggi, la capitale futuristica del Giappone ci sorprende per la sua efficienza e pulizia, i suoi musei, parchi e templi che si conservano ancora intatti e in perfetta simbiosi con la modernità dei grattacieli. Per scoprire Tokyo bisogna progettare una visita quartiere per quartiere, come se si visitasse una regione intera. Ad esempio, *Asakusa* è una delle poche zone di Tokyo in cui si possa passeggiare per le viuzze, vagabondare nei negozietti e alzare lo sguardo senza riuscire a scorgere un grattacielo. Molto sofisticata ed elegante la zona commerciale di *Ginza* costellata di veri e proprio templi della moda e allo stesso tempo rari esemplari di architettura e urbanistica moderna, i grattacieli di Dior, Hermes, o Prada per citarne alcuni, sono mozzafiato, ma non manca nessuno dei grandi brands internazionali all'appello.

Kyoto antica capitale della nazione fu la residenza dell'imperatore dal 794 al 1868, con una popolazione di circa 1,4 milioni di abitanti è la settima più grande metropoli giapponese, una città di cultura che offre una moltitudine di templi, santuari e altre strutture storicamente inestimabili tutt'oggi intatte.

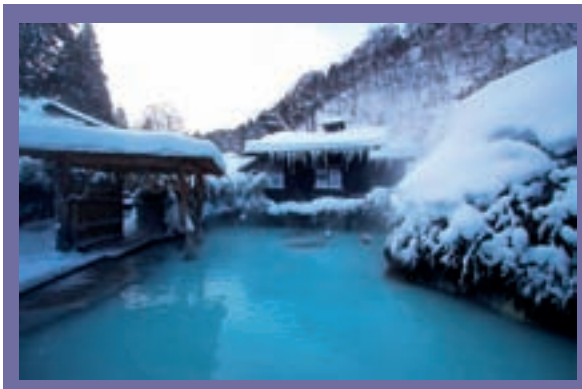
Per 74 anni, durante VIII secolo, *Nara* è stata capitale del Giappone e vi rimangono molti dei templi e santuari costruiti in quel tempo. Si inizia con la visita del tempio Todaiji, il più grande edificio in legno al mondo il quale ospita la più grande statua di Buddha del Giappone. La tappa successiva è il celebre santuario di Nara, *Kasuga Taisha*, costruito nel 768 dC, famoso per i suoi bronzi e lanterne di pietra donati dai fedeli. Il Parco di Nara, chiamato cosi dalla gente del posto, è popolato da 1.000 cervi addomesticati. Degno di nota è il *Santuario di Fushimi Inari*, utilizzato nelle set cinematografico di "Memorie di una Geisha": vi sono qui più di 10.000 *torii* rossi (tipici portali giapponesi), a formare un sentiero per la montagna situata dietro il templi.

Santuario di Fushimi Inari

Il Giappone è un paese con moltissime fonti di acqua termale (calda) da renderlo una destinazione perfetta per chi volesse dedicarsi alla cura del proprio benessere. Ne esistono circa 3.000, disseminate su tutto il territorio, sia nelle profondità delle montagne più remote che in riva al mare, dove vi sono sorgenti che emergono persino sott'acqua. Gli *onsen di Kusatsu*, tra le preferite dai giapponesi, si trovano nella provincia di Gunma, poco lontano da Tokyo. Oppure potete concedervi una visita agli *onsen* durante una gita al Monte Fuji o poco distante da Nikko. Anche *Hakone* è una meraviglia naturale famosa per le sue sorgenti termali, per le attività all'aria aperta e la vista del vicino Monte Fuji. Fa parte della Fuji-Hakone-Izu National Park ed è a meno di 100 km da Tokyo, fornendo in tal modo una destinazione da fine settimana per i residenti della città, desiderosi di sfuggire alla frenesia della capitale. Hakone ha tutto ciò che un turista possa desiderare, oltre alle imponenti montagne, laghi e viste del Monte Fuji, è ricca di interessanti siti storici. Altra escursione imperdibile, il *Santuario shintoista Itsukushima* a Miyajima, designato come uno dei tre più bei panorami giapponesi.

Il Giappone è questo e molto altro: è anche il paese della meditazione e del silenzio, dei rituali precisi scanditi da ritmi precisi, nel lavoro e nella vita privata. Vivere a Tokyo è come vivere una puntata di un cartone animato: il rumore delle cicale, le studentesse che fanno a gare ad accorciarsi la gonna della divisa, i commercianti che appendono le insegne fuori dai ristoranti, le viuzze che si intersecano a caso, la metropolitana affollata ma sempre rapida e sempre senza ritardi. L'odore delle ciotole di riso fumanti, la campana della scuola che avvisa i ragazzi, gli impiegati assonnati che tornano a casa mezzi ubriachi con valigette di Louis Vuitton sicuri che nessuno li deruberà. Ma ci sono delle sensazioni che non possono essere descritte, perché il Sol Levante è una esperienza da vivere.

**CEO GO ASIA S.r.l.*
Per informazioni: GO ASIA, tel. 071/2089301; E-mail: info@goasia.it



Onsen di Kusatsu

AMREF e SNFIA per un futuro migliore

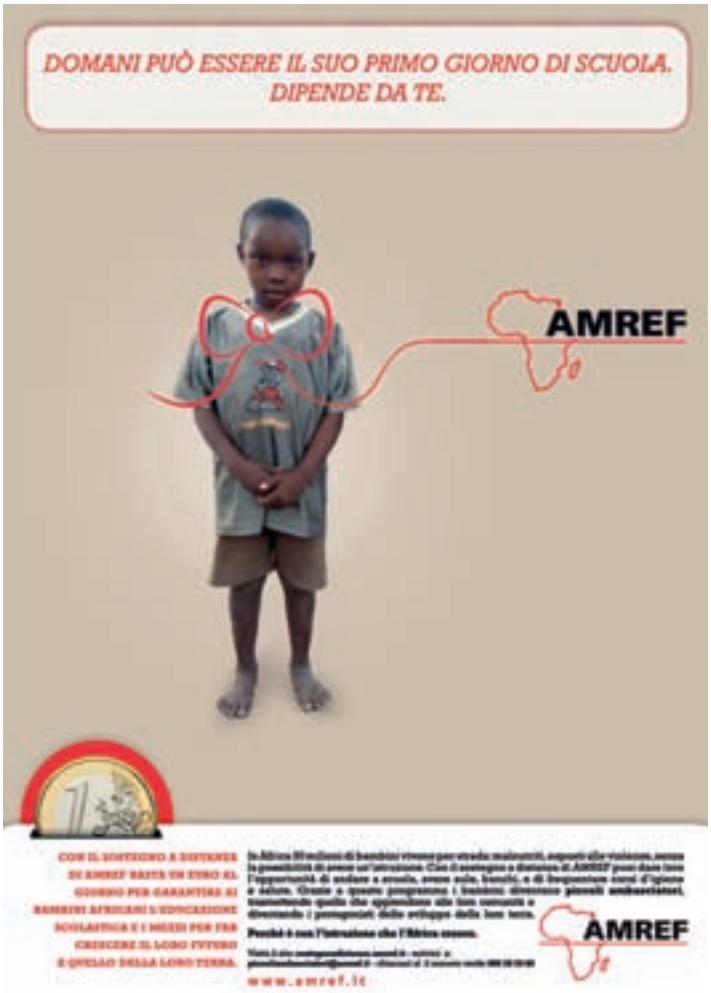
*di Matteo Scarabotti**

AMREF è la principale organizzazione sanitaria africana senza fini di lucro. Fondata a Nairobi nel 1957 per iniziativa di tre chirurghi, in oltre mezzo secolo di attività ha soccorso, curato e istruito milioni di persone. Oggi AMREF impiega in Africa quasi 1000 persone, per il 97% africani, gestisce 155 progetti di sviluppo sanitario in 5 Paesi (Etiopia, Kenya, Sud Sudan, Tanzania e Uganda) e centri regionali in Africa del Sud (con sede in Sud Africa) e in Africa occidentale (con sede in Senegal).

SNFIA è apparso da subito il partner ideale con cui strutturare una collaborazione duratura, che alterni momenti di informazione e sensibilizzazione a eventi e azioni concrete, in un percorso che avvicinerà sempre di più questa moderna organizzazione sindacale all'incessante impegno di AMREF soprattutto nell'ambito medico sanitario nei Paesi africani in cui opera. Una collaborazione che crei un valore condiviso forte del coinvolgimento di un numero sempre maggiore dei dipendenti del settore assicurativo.

Per far ciò anche AMREF promuoverà questa partnership solo apparentemente "strana" con SNFIA sia il sito web istituzionale(www.amref.it), che sulla pagina Facebook AMREF Italia, sul profilo Twitter AMREF Italia nonché sul Magazine quadrimestrale di AMREF.

Questa unione muoverà i primi passi partendo dal mondo dell'arte, in particolare della Fotografia. "*IO amo il mio LAVORO*" è un concorso fotografico Internazionale promosso da SNFIA Arte allo scopo di documentare il ruolo che il Lavoro ha occupato e occupa nella vita delle persone. Con *IO amo il mio LAVORO* si vuole promuovere un'indagine sul paradigma *Lavoro nel Terzo Millennio* che esca dalla consuetudine della comunicazione verbale ed esplori l'attualità di quella visiva.



Gli uomini e le donne del terzo millennio vivono il lavoro non solo come strumento di sostentamento quotidiano ma come motore nella realizzazione del "sé". Lavorare significa, quindi, costruire il proprio ruolo sociale e dare spazio al proprio talento; in altre parole, verificarsi nella capacità di realizzare i propri bisogni di affermazione sociale e spirituale. Il Concorso è, così, un invito a dare visibilità a questo mutato sentire attraverso immagini che sappiano catturare questo sentimento nello svolgimento dell'attività lavorativa quotidiana.

Informazioni e documentazione possono essere trovate sul sito dedicato www.lovemywork.org

**Comunicazione ed Eventi AMREF Italia*

S.N.F.I.A. è un'organizzazione sindacale indipendente da partiti o movimenti politici che riunisce i lavoratori del settore assicurativo con grado di Funzionario, individuati tra il personale direttivo di cui al R.D. 16 agosto 1934, n. 387, o con funzioni direttive, nonché i lavoratori con elevata competenza professionale del settore assicurativo, nell'ambito dell'organizzazione aziendale in cui operano, e li rappresenta per tutelarne gli interessi professionali, economici e morali, sia collettivi che individuali, verso i datori di lavoro, le pubbliche autorità e le varie istituzioni e organizzazioni nazionali e internazionali. Analogo intendimento può essere rivolto ai lavoratori con elevata competenza professionale del settore bancario/creditizio nell'ambito dell'organizzazione aziendale in cui operano.
Possono essere iscritti allo S.N.F.I.A. i lavoratori in attività di servizio presso le Imprese di Assicurazione, Riassicurazione o loro Agenzie, gestite direttamente o in appalto o in altra forma, Brokers oltre a Enti e Società in cui si applichino contratti del settore e presso gli Istituti Bancari e di Credito.
Gli iscritti che, per effetto di accordi individuali o collettivi con l'impresa, usufruiscono di un trattamento economico e/o previdenziale prima del raggiungimento del pensionamento pur essendo posti fuori servizio attivo, mantengono l'adesione al Sindacato. Gli iscritti posti in quiescenza possono aderire alla Sezione Pensionati.

www.snfia.org