

# Notiziario Inca

ANNO XXVII - N. 10 NOVEMBRE-DICEMBRE 2009

---

Immigrazione

Previdenza e assistenza

Salute e sicurezza

Welfare State in Europa

Diritti e tutele nel mondo

Approfondimenti



# Sommario



Antonella Lupi  
Bozzetto per la tessera della CGIL  
1995  
Acquerello su carta  
cm 12,7×11,5  
Direzione Nazionale CGIL

## ▼ Immigrazione

- Le politiche delle disuguaglianze 7  
*di Enrico Moroni*
- Le nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica 11  
*di Luca Santini*
- Per gli extracomunitari soggiorni irregolari sempre 23  
*di Vittorio Angiolini*
- L'inaccessibilità ai servizi sociali 29  
*di Vittorio Angiolini*
- Titoli di soggiorno: se 200 euro vi sembrano pochi 33  
*di Vittorio Angiolini*
- Sanità: le discriminazioni nei pubblici concorsi 37  
*di Marco Cuniberti*

## ▼ Previdenza e assistenza

- Dietro i numeri 43  
*Il bilancio dell'INPS e il rapporto con gli utenti*  
*di Luigina De Santis*
- Uomini e donne: per la Corte pari sono 47  
*Pensione-lavoro: una sentenza in favore della parità di genere*  
*di Luigina De Santis*
- Dalla parte dei cittadini 51  
*L'attività legale del Patronato in Puglia*  
*di Michele Tassiello*

## ▼ Salute e sicurezza

- L'influenza delle disuguaglianze sociali sulla salute 55  
*di Alberto Baldasseroni*

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

- L'impatto della crisi sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori 61  
*Intervista alla direttrice del programma ILO Safe Work,*  
*Sameera Al-Tuwaijri*  
*di Vittorio Longhi*

## ▼ Welfare State in Europa

- Finanziamento pubblico e contributi sociali 67  
*Il finanziamento della protezione sociale nei Paesi dell'Unione Europea*  
*di Carlo Caldarini*

## ▼ Diritti e tutele nel mondo

- La riforma sanitaria di Obama per l'America 87  
*di Vittorio Longhi*

## ▼ Approfondimenti

- La rimozione della cittadinanza 93  
*Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*  
*di Laura Pennacchi*

### DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

### REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

### PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

### ABBONAMENTI

annuo € 25,00 - estero € 50,00

una copia € 4,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma,

indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

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

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

CHIUSO IN TIPOGRAFIA  
DICEMBRE 2009



# Immigrazione



# I Immigrazione

## Le politiche delle disuguaglianze

di **Enrico Moroni**\*



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

\* Coordinatore degli Uffici  
immigrazione INCA

Un paese come il nostro, che ha difficoltà ad ammettere nelle proprie comunità i lavoratori stranieri, farà anche fatica ad affermarsi come nazione dove i principi di uguaglianza sono realmente rispettati e non sono invece soltanto una nuova merce di scambio nella globalizzazione. Le politiche di questo governo sull'immigrazione mettono in ginocchio l'economia e spianano la strada all'intolleranza e alla ingiustizia. Facendo leva sulle paure e sulla diffidenza verso il diverso, parlano un linguaggio retrogrado, spesso inconcludente – visti i risultati sull'aumento degli ingressi irregolari verso l'Italia – che è diretto a colpire l'anello più debole della catena umana. Anche le presenze regolari degli stranieri presenti in Italia, che pure contribuiscono a rallentare gli effetti di una crisi economica, finanziaria e occupazionale, non sono al riparo da questi rischi. È noto come il loro lavoro rappresenti circa il 9 per cento del PIL prodotto dal nostro paese. Eppure si preferisce fare la caccia alle streghe, inaugurare un inquietante *White Christmas*, ostacolare quanto possibile un loro inserimento.

Non serve neppure ricordare, come è stato fatto più volte dalla CGIL e dall'INCA, che l'Italia è stata per decenni il paese di grandi esodi che hanno portato all'estero milioni di persone, con la speranza di un posto di lavoro.

Pervicacemente il governo nazionale, con la complicità delle amministrazioni locali di destra, persegue l'intento di individuare nell'immigrato la causa della crisi, il diverso da rispedito a casa, salvo poi farlo rientrare in modo irregolare per soddisfa-

re una domanda di manodopera delle nostre imprese che pure esiste, ma che sono tutti pronti ad affermare del tutto inutile.

Si è innescata una spirale che gira vorticosamente attorno all'unico argomento che la Lega, organizzazione antidemocratica, usa come un manganello: gli stranieri rubano agli italiani il posto di lavoro, le case, i soldi che servono a finanziare i servizi sociali, la tranquillità di una vita normale.

Mente la Lega, pur sapendo che il Nord-est sta resistendo alla crisi anche con l'aiuto del lavoro degli immigrati; mente il governo quando consente agli Enti locali di aggirare le leggi nazionali e i dettami della Costituzione, con provvedimenti che indeboliscono chi ha già pochi mezzi per difendersi. Per effetto delle nuove norme contenute nel pacchetto sicurezza e di quelle già precedentemente varate, insieme ad un quadro legislativo delle Regioni e degli Enti locali, assistiamo ad un costante imbarbarimento delle politiche sociali, intese non più per aiutare il processo di integrazione e coesione sociale, ma per affermare che, per difendersi dalla crisi, occorre selezionare i più meritevoli. Quasi si trattasse di una sorta di lotteria dove vince chi ha la combinazione vincente.

Secondo questa logica del doppio binario, la combinazione vincente è oggi nelle mani degli italiani che possono offendere lo straniero, maltrattarlo, concedergli provvisoriamente qualcosa, riservandosi di rifiutargliela quando non fa più comodo. Rientra in questa lotteria, per esempio, il tentativo (per ora cancellato) di ridurre gli ammortizzatori sociali ai lavoratori stranieri che perdono il posto di lavoro. Per la Lega, promotrice di tale provvedimento, queste persone possono accontentarsi di avere 6 mesi di tempo (per attesa occupazione) per trovare un'altra occupazione. Unico diritto residuale, che è ben poca cosa per difendersi dalle ristrutturazioni e dalle crisi aziendali dalle quali i primi ad uscire sono proprio gli stranieri. Per questo governo – e per la Lega che lo sostiene – non ci sono margini di discussione; anzi la discussione è già stata fatta. E la conclusione è sempre la stessa: prima ci sono i bisogni degli italiani e poi quelli degli altri, ma ridotti. Così dicono anche tutti quei provvedimenti di carattere amministrativo che seguono l'avvenuta regolarizzazione del lavoratore, come per esempio l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale per gli ultra sessantacinquenni, la documentazione inerente la idoneità degli alloggi. Per loro ciò che resta – se resta – rappresenta quello al quale possono accedere.

La lotteria dei diritti prosegue e attraversa tutti i bisogni sociali essenziali. Ne è un esempio la richiesta della documentazione che accompagna la certificazione dell'idoneità alloggiativa. Anche in questo caso il doppio binario è già stato installato. Alcuni Comuni hanno deliberato modalità talmente complesse e costose, totalmente a carico dell'immigrato, per l'acquisizione di tali certificazioni da rendergli praticamente molto difficile l'adempimento di legge.

Non sono da meno alcune leggi regionali e successivi regolamenti comunali per l'accesso ai contributi per l'affitto degli alloggi che stabiliscono l'obbligo di presenza sul territorio nazionale di 10 anni o 5 anni nella stessa Regione, dimenticando quanto sia importante la possibilità di una casa per queste famiglie. Come è già successo ai nostri emigrati nei decenni passati si sta ingenerando un at-



teggimento di chiusura nei confronti degli stranieri. In questo clima xenofobo non può e non deve sorprendere se anche da parte dei proprietari di case si dovesse diffondere la volontà di non affittare le case agli extracomunitari.

A macchia d'olio l'ondata di intolleranza lentamente sta abbracciando tutto il sistema di welfare locale. È emblematico ciò che è accaduto in Lombardia, quando con una legge regionale si è voluto limitare il diritto al bonus bebè ai soli nati italiani. Un provvedimento che è stato cancellato soltanto dopo un'azione legale attivata dalla CGIL e dall'INCA.

Questa odiosa lotteria dei diritti investe anche le prestazioni assistenziali dell'INPS, come ad esempio quelle sull'invalidità civile e sull'indennità di accompagnamento. Ci sono volute due sentenze della Corte Costituzionale perché venisse sancito il diritto degli extracomunitari a percepirle a prescindere dal possesso o meno della Carta di soggiorno. Ciononostante, l'INPS continua ad ignorare tali dispositivi, procedendo con discriminazione ad escluderli.

Questi esempi rappresentano soltanto una parte dei problemi che incontrano gli extracomunitari. Molti altri, altrettanto insidiosi, stanno penetrando nella vita quotidiana. Sono le discriminazioni striscianti di coloro che, in nome di valori, quali la patria, l'ordine pubblico e la disciplina, vogliono riportare il nostro paese indietro nel tempo, quando i diritti erano delle concessioni e quando lo Stato agiva come un padre padrone che puniva e premiava.

Come INCA CGIL siamo impegnati non solo a livello nazionale, ma anche nei territori, per contrastare questa deriva e a garantire la necessaria tutela a questi lavoratori. Per fare questo però occorre che l'insieme dell'organizzazione si doti di strumenti adeguati per monitorare gli atti delle amministrazioni comunali e regionali che ledono i diritti dei lavoratori stranieri. Un quadro d'insieme di questi provvedimenti consentirebbe di avere un punto di osservazione privilegiato per evitare che si consumino discriminazioni dirette e indirette nei confronti dei cittadini extracomunitari e per favorire, invece, quegli atti che aiutino non soltanto i processi di integrazione, ma anche una politica culturale, fondata sulla solidarietà e l'accoglienza. In questa direzione, sarebbe un segnale straordinario che venisse approvata velocemente la proposta di legge bipartisan presentata alla Camera, che stabilisce il diritto di cittadinanza a tutti i bambini stranieri che nascono in Italia.



# I Immigrazione

## Le nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica

di **Luca Santini**\*



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

**I**l 15 luglio 2009 il Capo dello Stato ha promulgato la legge, definitivamente approvata dal Senato il 2 luglio, contenente «Disposizioni in materia di pubblica sicurezza».

Dopo la pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale», e decorso il termine di 15 giorni di *vacatio legis*, le nuove disposizioni sono entrate in vigore.

L'originario disegno di legge veniva presentato alla stampa dal governo nel maggio 2008, a seguito in un Consiglio dei ministri tenuto nella città di Napoli, e poi formalmente depositato in Senato il 3 giugno 2008. Il testo originariamente licenziato dal governo si componeva di appena 20 articoli, che sono via via lievitati nel corso del dibattito parlamentare, soprattutto nelle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato. Il testo inviato alla Camera si componeva di ben 66 articoli (in seguito riaccorpati in tre soli articoli per motivi tecnici).

Sotto il meta-concetto di «sicurezza pubblica» il dibattito parlamentare ha consentito l'inserimento delle più varie disposizioni in ambiti disciplinari disparati, dal rafforzamento delle tutele contro la criminalità organizzata, all'inasprimento delle sanzioni contro il degrado urbano, dalla stretta repressiva al fenomeno migratorio, alla riscrittura di parecchie previsioni del codice penale e del codice di procedura penale.

Molti sono i segnali inquietanti che possono cogliersi da questo provvedimento. Se ne tenterà nelle righe che seguono una prima disamina.

\* Legale INCA CGIL

### ▼ La deriva securitaria

La parte maggioritaria del «pacchetto sicurezza» qui in commento incide sulla configurazione di parecchi istituti di diritto penale. Molto forte appare la spinta repressiva contro la criminalità organizzata, soprattutto con la previsione di strumenti più efficaci per la confisca dei beni provento di attività illecita.

Uno sguardo complessivo alle ulteriori disposizioni penali tradisce, però, una tendenza di fondo alla criminalizzazione delle fasce deboli della popolazione. Ogni problema di tipo sociale è traslato sul piano della tutela penale e della difesa dell'ordine pubblico. Alcune norme paiono disegnate per colpire le comunità rom, come quelle che prevedono sanzioni penali per chi utilizza minori per fare l'elemosina, o che prevedono aggravamenti di pena per reati commessi in luoghi dove sono presenti minori. Sono fortemente inasprite le pene per i reati di danneggiamento e di deturpamento di cosa altrui. Trattamenti più severi sono previsti per i reati contro il patrimonio, come ad esempio il furto, per il quale è estesa la facoltà di arresto in flagranza. Per molte fattispecie è ridotta la discrezionalità dei giudici nella concessione delle attenuanti generiche o dei trattamenti alternativi al carcere.

Nuovi poteri di controllo sociale e di repressione della devianza vengono attribuiti ai sindaci (che si potranno avvalere di «cittadini non armati» per presidiare il territorio) e addirittura alle anagrafi (i cui uffici potranno sindacare sulla congruità degli alloggi delle persone che chiedono il cambio di residenza).

Risultato di questi innumerevoli ritocchi è sicuramente un'ulteriore aumento della popolazione carceraria, nonostante il già preoccupante stato di sovraffollamento delle nostre strutture detentive. Le carceri, da luoghi di rieducazione e di inserimento sociale (come dovrebbero essere in attuazione del dettato costituzionale) diventeranno sempre più «contenitori» di ogni sorta di disagio sociale: dalla povertà alla delinquenza di strada, dalla malattia mentale alla tossicodipendenza.

### ▼ Le disposizioni in tema di immigrazione

L'aspetto però più incisivo di questo provvedimento, quello certamente suscettibile destinato a produrre le maggiori conseguenze sul piano pratico, attiene alla profonda modifica che in più punti è stata operata alla disciplina dell'immigrazione e allo status dell'immigrato in genere. Si è operato un arretramento generalizzato e indiscriminato della condizione giuridica dello straniero, abbandonando quella logica selettiva che, almeno nelle intenzioni, ha da sempre indotto il legislatore a prevedere un trattamento differenziato e premiale per gli stranieri regolari e ben inseriti, rispetto a quello riservato agli stranieri in condizioni di irregolarità amministrativa.

Ancora con la Bossi-Fini (la legge n. 189/2002) si rendeva omaggio a questa consolidata logica binaria. Ora invece il peggioramento è generalizzato: riguarda tanto i regolari quanto gli irregolari, tanto i soggiornanti di lungo pe-

riodo, quanto i soggetti che hanno fatto ingresso di recente sul territorio nazionale.

Ad esempio, quanto ai *lungo soggiornanti* si prevede un inedito test d'italiano per poter ottenere il titolo dichiarativo della condizione di soggiornante di lungo periodo. Mentre per poter accedere alla cittadinanza è stata prevista una nuova imposta *ad hoc* pari a 200 euro e l'obbligo di esibire, in luogo delle semplici autocertificazioni, le relative certificazioni amministrative in bollo. Presentare una richiesta di concessione della cittadinanza italiana comporterà quindi un esborso economico piuttosto rilevante.

L'arretramento nella condizione giuridica dei *lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti* emerge dalla nuova previsione di una tassa per ogni richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno (determinata dal Ministero dell'Interno in una somma compresa tra 80 e 200 euro, presumibilmente da aggiungersi agli oneri attualmente già esistenti). Potenzialmente vessatoria è poi la previsione dell'accordo di integrazione delineato dal nuovo articolo 4-*bis* del Testo Unico immigrazione, che obbligherà lo straniero a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione da raggiungere durante il periodo di validità del permesso di soggiorno; il mancato perseguimento degli obiettivi potrebbe portare alla revoca del permesso di soggiorno e all'espulsione dello straniero. Per valutare la portata pratica della norma occorrerà comunque attendere l'adozione del regolamento governativo di attuazione. Teso a infragilire il senso di appartenenza alla comunità di tutti gli stranieri, compresi quelli regolarmente soggiornanti, è poi il nuovo testo dell'art. 6 del Testo Unico, che amplia i casi di obbligatoria esibizione del permesso di soggiorno, anche per l'accesso ai servizi anagrafici dello stato civile e per l'erogazione in genere dei servizi pubblici. Da segnalare infine l'estensione del novero di condanne penali, anche non definitive, in relazione alle quali si determina la revoca automatica del permesso di soggiorno. La presenza di tali automatismi di cui il Testo Unico nelle versione vigente già abbonda, in assenza di una valutazione caso per caso sulla pericolosità del soggetto, è già stata portata più volte all'attenzione della Corte Costituzionale. Presto o tardi bisognerà giungere, inoltre, a una seria verifica della compatibilità di simili regimi con quanto previsto dalla direttiva comunitaria n. 109/2003 sui lungo soggiornanti.

Significativo è poi il peggioramento nello status dei *minori stranieri non accompagnati*. Al compimento delle maggiore età sarà più difficile per costoro ottenere la conversione del permesso di soggiorno da minore età a studio o lavoro. Il raggiungimento del diciottesimo anno d'età, magari dopo un percorso di scolarizzazione e di assistenza da parte dei servizi sociali, potrebbe coincidere quindi, del tutto illogicamente, con l'improvvisa e immediata esecuzione di un provvedimento di espulsione.

### ▼ Il reato di «immigrazione clandestina»

Nel corpo del Testo Unico dell'immigrazione è stato introdotto il nuovo articolo 10*bis*, rubricato «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato». La

nuova figura di reato punisce la condotta dello straniero extracomunitario o dell'apolide che fa ingresso in Italia in modo irregolare, senza presentarsi ai valichi di frontiera, oppure senza il possesso di un visto d'ingresso nei casi in cui ciò sia necessario, oppure con il possesso di un visto d'ingresso falso e/o illegittimamente acquisito. È inoltre punita la condotta di chi, pur avendo fatto ingresso regolare in Italia, è poi rimasto oltre i termini consentiti, oppure, in caso di soggiorno di breve durata per turismo o simili, abbia ommesso di rendere la dichiarazione di presenza entro otto giorni dall'ingresso. Sono punite quindi due condotte distinte: una a consumazione immediata, che consiste nell'aver valicato la frontiera irregolarmente, l'altra invece a effetto permanente, che consiste nel soggiornare in Italia senza averne titolo. Lo straniero che venisse trovato in una di queste due condizioni sarebbe denunciato al giudice di pace penale e rischierebbe una pena pecuniaria oscillante tra i 5.000 e i 10.000 euro.

### ■ Il regime processuale

Il procedimento penale è destinato a svolgersi in stretta connessione con il procedimento amministrativo finalizzato ad ottenere l'espulsione dello straniero. Infatti, le Forze dell'ordine sono chiamate, da un lato, a redigere l'informativa di reato e a denunciare lo straniero all'Autorità giudiziaria, dall'altro ad avviare le procedure amministrative di espulsione. Qualora questa seconda procedura giungesse a conclusione prima della celebrazione del processo, le Forze dell'ordine ne dovrebbero dare comunicazione immediata al giudice di pace, il quale, preso atto che lo straniero è stato allontanato dal territorio nazionale, chiuderebbe il procedimento penale pronunciando sentenza di non luogo a procedere. Se invece l'espulsione non venisse eseguita il procedimento penale seguirebbe il suo corso fino all'emissione della sentenza di merito, di condanna ovvero di assoluzione.

All'interno del pacchetto sicurezza sono contenute anche delle nuove norme per regolare lo svolgimento dei processi innanzi al giudice di pace penale, che paiono destinate a trovare applicazione anche e soprattutto nella celebrazione dei giudizi relativi ai reati di ingresso e permanenza irregolare sul territorio dello Stato. Sono previsti, in buona sostanza, due riti speciali atti ad abbreviare sensibilmente i tempi di definizione dei processi; in alcuni casi individuati dalla legge, la persona denunciata può essere invitata a presentarsi innanzi al giudice per essere sottoposta a giudizio, entro quindici giorni dalla notizia di reato; nei casi di maggiore urgenza può addirittura essere citata a comparire per la prima udienza utile.

### ■ L'obbligo di denuncia dei pubblici ufficiali

L'introduzione del reato di «immigrazione clandestina» appare preoccupante e gravida di conseguenze, non tanto per l'entità della pena edittalmente prevista, che di per sé è abbastanza mite, quanto per le numerose implicazioni che la criminalizzazione della semplice presenza irregolare dello straniero può avere sulla capacità di questi ad accedere a molte prestazioni sociali fondamentali. L'intro-

duzione della nuova figura di reato va messa in relazione con il già descritto ampliamento dei casi di obbligatoria esibizione del permesso di soggiorno: l'intento perseguito dal legislatore, come è facilmente desumibile dal combinato disposto delle due norme contenute nel «pacchetto sicurezza», è quello di indurre i pubblici ufficiali, sulla base della sola omessa esibizione del titolo di soggiorno, a denunciare in massa gli stranieri che si presentassero di fronte alle varie amministrazioni in condizioni di soggiorno irregolare. Una situazione che potrebbe sviluppare una vera e propria caccia all'uomo, con esiti gravissimi per la tenuta del nostro ordinamento, difficili da prevenire in anticipo.

Giova ricordare, infatti, che grava sui pubblici ufficiali e sulle persone incaricate di pubblico servizio un obbligo di denunciare all'Autorità giudiziaria i reati di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

La nozione di *pubblico ufficiale* si ricava dall'art. 357 del codice penale, secondo il quale «sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa». Sulla base di questa definizione sono stati ritenuti pubblici ufficiali, tra l'altro, i medici del Servizio sanitario nazionale, gli insegnanti, i capistazione. La nozione di *incaricato di un pubblico servizio* è rinvenibile nell'art. 358 del codice penale: sono incaricati di pubblico servizio coloro che svolgono «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzati dalla mancanza dei poteri di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale». Sulla scorta di tale definizione la giurisprudenza ha qualificato come incaricati di pubblico servizio, tra gli altri, i dipendenti di Stato, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane (sempre che non abbiano i poteri tipici del pubblico ufficiale), le persone addette ai servizi postali, il controllore di biglietti di trasporto di società avente proprietà interamente pubblica, il titolare di una ricevitoria del lotto (seppure con qualche oscillazione), il cassiere di una società di trasporto aereo, eccetera.

Tutti i soggetti indicati, qualora nell'esercizio della loro funzione venissero a conoscenza della situazione di irregolarità di uno straniero, qualificabile come reato alla luce delle nuove disposizioni qui in commento, avrebbero in astratto un *obbligo di denuncia* all'Autorità giudiziaria.

L'omissione di denuncia è sanzionata penalmente. Naturalmente affinché sorga l'obbligo della denuncia la notizia di reato deve presentare un certo grado di precisione e di attendibilità; perciò, anche se non è richiesta un'assoluta certezza, è necessario che il reato si presenti agli occhi del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio nelle sue linee essenziali, sulla base di elementi sufficientemente affidabili. Sicché non basterà avere la vaga percezione del fatto che lo straniero sia privo del permesso di soggiorno per integrare l'obbligo di denuncia, poiché l'accertamento del reato di ingresso e permanenza irregolare sul territorio nazionale presenta degli aspetti di notevole complessità, soprattutto nelle non infrequenti situazioni «di frontiera» in cui l'immigrato, pur in senso lato irregolare, sia comunque in attesa, tramite procedure amministrative o giurisdizionali, di ricevere una qualche forma di regolarizzazione della propria

presenza in Italia. Quindi la complessità dell'accertamento e l'incertezza sull'effettivo status di soggiorno dello straniero potrà essere fatta valere, in una proiezione della norma nella prassi applicativa, quale causa di esenzione dall'obbligo del rapporto.

Di converso, per tutelarsi da un'eccessiva ingerenza di pubblici ufficiali particolarmente «solerti» nel dare applicazione alle nuove norme, nel caso in cui venissero inoltrare all'Autorità giudiziaria denunce palesemente infondate, irrispettose delle evidenze documentali fornite dallo straniero (in ipotesi perché in attesa di permesso di soggiorno o perché richiedente asilo), potrebbe essere presentata una contro-denuncia ai danni del pubblico ufficiale per il *reato di calunnia*. Per quanto la prova del dolo nel reato di calunnia sia in pratica piuttosto difficile da raggiungere (esso consiste nella consapevolezza dell'altrui innocenza e nell'intenzione di nuocergli facendo ricorso all'Autorità giudiziaria), una simile iniziativa giudiziaria potrebbe comunque indurre maggiore cautela nei pubblici ufficiali più inclini a segnalare gli stranieri apparentemente in condizioni di irregolarità amministrativa.

#### ■ La costituzionalità del nuovo reato

L'impianto complessivo e la filosofia ispiratrice della nuova incriminazione suscitano perplessità e consistenti dubbi di legittimità costituzionale. Va osservato in primo luogo che l'incriminazione, più che diretta a reprimere condotte ben individuabili, pare tesa a punire un'intera categoria di soggetti – i cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno – la cui condizione di irregolarità è già stata definita dalla Corte Costituzionale come «una condizione soggettiva che, di per sé, non è univocamente sintomatica di una particolare pericolosità sociale» (sentenza n. 78/2007). Ci troveremmo di fronte, quindi, a una sanzione penale svincolata da qualsiasi riferimento a una condotta materiale, che possa essere assunta quale concreto indice di pericolosità sociale; la sanzione risulterebbe dunque interamente ritagliata attorno alla condizione soggettiva dell'autore del reato, quella del lavoratore migrante. Ciò appare in contrasto con la radice costituzionale del nostro sistema penale, ispirato al cosiddetto *principio di offensività*: la tutela penale, alla stregua di tale impostazione, può essere azionata solo in presenza di una offesa concreta a un bene giuridico, e non in presenza di una mera violazione di un dovere.

Sulla base di tale canone interpretativo la dottrina ha individuato dei «divieti di penalizzazione» per il legislatore ordinario, specie in presenza di diritti costituzionali di libertà (sciopero, associazione, manifestazione del pensiero), che non possono sopportare limitazioni o divieti, se non in presenza di altri beni costituzionalmente rilevanti, meritevoli di tutela. Vietata è stata ritenuta, infine, la predisposizione della tutela penale a presidio di beni privi di rilevanza costituzionale, o costituzionalmente indifferenti.

Questa elaborazione dottrinarica ha trovato autorevole espressione nella fondamentale sentenza n. 519/1995, con cui la Corte Costituzionale ha abrogato il reato di mendicizia non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso



■ alla regola penale, né potendosi ritenere che la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica «con qualche riflesso sull'ordine pubblico» sia seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto. Il reato di mendicizia è stato quindi ritenuto costituzionalmente illegittimo, poiché il ricorso alla sanzione penale è parso sproporzionato rispetto al reale disvalore del fatto, anche alla stregua del comune sentire, in seno alla collettività. Considerazioni analoghe potranno farsi in merito al reato di «immigrazione clandestina». In particolare, al fine di evidenziarne l'illegittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, non sarà inutile fare ricorso ad alcune constatazioni di ordine sociologico: l'esistenza di fatto di assunzioni irregolari anche con incarichi fiduciari (colf, badanti), la presenza di associazioni dedite alla tutela degli immigrati anche se irregolari, eccetera. L'irrazionalità della fattispecie penale risalta con ancora maggiore evidenza se si considera la strettissima connessione, già sottolineata, tra la procedura giurisdizionale di accertamento del reato e la procedura amministrativa di esecuzione dell'espulsione. Le due procedure coincidono in tutto e per tutto quanto ai presupposti applicativi: la sovrapposizione viene meno solo laddove si addivenga all'effettivo allontanamento dello straniero dal territorio nazionale, perché a quel punto il giudice di pace è tenuto a pronunciare una sentenza di non luogo a procedere, conclusiva del procedimento penale. È così contraddetto il principio secondo cui il rimedio penale dovrebbe essere usato dal legislatore con parsimonia, nei casi estremi in cui non possano essere utilmente spesi sistemi sanzionatori o premiali di altra natura. Nel caso di specie è stata, invece, costruita dal legislatore una disciplina penale completamente subordinata alla procedura amministrativa di espulsione. Emerge perciò palesemente l'inutilità e l'inefficacia dell'incriminazione; è contraddetto in tal modo il principio di *extrema ratio* che sempre dovrebbe essere sotteso alla sanzione penale.

#### ■ Ulteriori questioni di costituzionalità

Non si procede alla contestazione del reato nei casi in cui, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Testo Unico, si è fatto luogo a un decreto di respingimento alla frontiera. Si applica invece la sanzione penale nei casi cui, ai sensi dell'art. 10, comma 2, il questore territorialmente competente abbia adottato un provvedimento cosiddetto di «rimpatrio differito». Uno dei possibili presupposti per l'adozione della procedura del rimpatrio differito è rappresentato dal fatto che lo straniero, pur colto nell'atto di valicare la frontiera senza averne titolo, viene temporaneamente ammesso sul territorio nazionale «per necessità di pubblico soccorso». Ciò significa in pratica che lo straniero, ipoteticamente in buone condizioni di salute, colto in procinto di fare ingresso irregolare nel territorio dello Stato, verrebbe respinto alla frontiera e dunque esentato dalla sanzione penale. Lo straniero invece che nelle medesime circostanze avesse necessità, per causa a lui non imputabile, di essere sottoposto a cure o ad altri trattamenti di soccorso, sarebbe assoggettato alla procedura di «rimpatrio differito» e verrebbe denunciato all'Autorità giudiziaria per il nuovo reato di ingresso irregolare. Si

vede perciò come il rimedio penale risulti attivato o meno sulla base di circostanze casuali ed estrinseche, determinando così un'illogica disparità di trattamento.

Da segnalare poi l'evidente irragionevolezza della disposizione, che, diversamente da quanto è previsto per tutti gli altri reati contravvenzionali puniti con la sola ammenda, impedisce in questo genere di reato l'accesso all'oblazione, ossia a una definizione anticipata del processo mediante pagamento di una somma di denaro.

In contrasto con il diritto di difesa costituzionalmente garantito è poi la modalità di definizione del processo nei casi in cui l'amministrazione riesca ad eseguire l'espulsione dello straniero: in questi casi il giudice di pace definisce il processo con una sentenza di natura esclusivamente processuale (una sentenza «di non luogo a procedere»), che non giudica sul merito della vicenda. L'imputato in un processo penale ha però diritto sempre e in ogni caso a una decisione di merito, per far valere eventualmente la propria innocenza; anche istituti di favore per gli imputati come la prescrizione o l'amnistia sono rinunciabili dall'interessato, che può sempre chiedere quindi, anche in presenza di cause di estinzione di reato, che il processo prosegua e faccia il suo corso. Analogamente lo straniero espulso, nei cui confronti sia stata emessa una sentenza «di non luogo a procedere» per il reato di «immigrazione clandestina», potrebbe fondatamente avanzare una richiesta di prosecuzione del processo nel merito, cui avrebbe diritto di partecipare personalmente.

Infine non si può tacere della intederminatezza di fondo della norma, che così come è formulata rischia di assoggettare alla medesima sanzione penale condotte assai diverse tra loro: da quella del turista che ha ommesso di effettuare la dichiarazione di presenza, a quella del soggiornante di lungo corso che abbia lasciato scadere il proprio permesso, a quella del soggetto che abbia un contenzioso in corso innanzi all'autorità giudiziaria circa il proprio status di soggiorno, eccetera.

### ■ La retroattività del reato

L'art. 25 della Costituzione prevede che «nessuno può essere punito, se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Si tratta del principio cosiddetto di «irretroattività della legge penale», posto a tutela della libertà del cittadino dai possibili arbitri del potere legislativo. Ciò significa che pacificamente non potranno essere puniti gli ingressi irregolari sul suolo nazionale effettuati anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge. Ben più complessa è la situazione per quanto riguarda la condotta di natura permanente, parimenti punibile, rappresentata dal perdurante soggiorno illegale sul territorio dello Stato. Per quanto una lettura attenta del dettato costituzionale imponga di guardare al momento iniziale della condotta (con ciò ritenendo non punibili i soggiorni irregolari iniziati prima della novella legislativa), non mancano pronunce giurisdizionali che, in caso di reati permanenti svoltisi sotto l'imperio di due leggi diverse, hanno dato rilievo solo alla parte di condotta rea-

lizzata sotto la vigenza della nuova legge, anche se più severa rispetto a quella precedente. Ciò è avvenuto, ad esempio, a seguito dell'istituzione nel 1982 del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, che ha comportato un sensibile aumento delle pene, rispetto a quelle originariamente previste per il reato di associazione a delinquere «semplice»; in questi casi la Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che, qualora la permanenza del delitto associativo anteriormente iniziato si sia protratta dopo l'entrata in vigore della nuova legge, assume rilievo ai fini del trattamento sanzionatorio solo la parte di condotta successiva, risultando integrati tutti gli elementi essenziali del reato. Occorrerà verificare sul campo se questi orientamenti così rigorosi saranno confermati dalla giurisprudenza anche in relazione alla fattispecie di reato qui in discussione. Ciò che con assoluta certezza si può sin d'ora affermare è che sono completamente destituite di fondamento le rassicurazioni fornite da vari ministri circa la non retroattività della nuova fattispecie penale, perché a questa difficile valutazione sarà chiamata la giurisprudenza in piena autonomia, nel bene e nel male, rispetto al potere esecutivo.

#### ■ **Ipotesi di favoreggiamento?**

L'assunzione di manodopera straniera in condizioni di irregolarità è già oggi una condotta illecita, indipendentemente dall'introduzione o meno del nuovo reato di «ingresso o soggiorno irregolare sul territorio nazionale». Un eventuale accertamento del rapporto lavorativo «in nero» esporrebbe quindi il datore di lavoro alle conseguenze ordinarie, di tipo amministrativo, fiscale e addirittura penale. La nuova incriminazione prevista dal pacchetto sicurezza non incide su questo quadro normativo preesistente.

La locazione di immobile a cittadino extracomunitario in condizioni di irregolarità non è di per sé reato. Solo quando la cessione dell'immobile comporti per il proprietario un profitto ingiusto (ad esempio per la percezione di somme largamente eccedenti gli standard di mercato), potrebbe essere instaurato un procedimento penale e, in caso di condanna, potrebbe addirittura essere disposta la confisca della casa. Laddove non vi sia un «profitto ingiusto» il locatore è tenuto soltanto a comunicare all'autorità di polizia la presenza di cittadini extracomunitari, regolari e non, entro 48 ore dalla cessione dell'immobile.

In tema di immigrazione esistono due tipologie di reati di favoreggiamento: una prima tipologia è quella prevista dal Testo Unico delle leggi sull'immigrazione, che attiene ai casi di chi si adopera per l'ingresso in Italia degli stranieri irregolari, ovvero ne agevola la presenza in Italia, traendo un profitto illecito dalla condizione di clandestinità di costoro: è sin troppo evidente che le normali relazioni delle famiglie e dei datori di lavori con gli stranieri, ancorché in condizioni di irregolarità, nulla hanno a che vedere con queste gravi ipotesi delittuose, destinate piuttosto a colpire le associazioni criminali e i trafficanti d'uomini. Esiste poi una figura ordinaria di favoreggiamento, quella prevista dall'art. 378 del codice penale, che punisce chi aiuta un soggetto colpevole di un reato ad eludere le investigazioni dell'autorità o a sottrarsi alle ricerche di questa. Anche in questo ca-

so è richiesta dunque al soggetto attivo, ai fini dell'integrazione del reato di favoreggiamento, una condotta partecipe e collaborativa, atta a sviare o a impedire le indagini: pertanto il semplice dare alloggio o lavoro ad un immigrato non è sufficiente ad integrare il reato di favoreggiamento.

Un obbligo di denuncia degli stranieri irregolari (e dunque, per ciò stesso, probabili autori di un reato) è ipotizzabile soltanto in capo ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio. Si ribadisce peraltro che l'obbligo di denuncia sorge soltanto quando la notizia di reato si presenti completa di tutte le linee essenziali, in base a elementi sufficientemente affidabili.

Comunque, per quanto è qui di interesse, giova chiarire che l'operatore del sindacato o del patronato è un soggetto privato a tutti gli effetti, su cui non grava quindi in alcun caso un obbligo di denuncia. Non sono inoltre concepibili, in conseguenza dell'introduzione del nuovo reato, limitazioni al diritto degli stranieri di associarsi, di affiliarsi e tesserarsi a un sindacato, di agire in giudizio, di manifestare in pubblico la propria opinione.

#### ▼ La reclusione generalizzata degli irregolari

Stretta ulteriore alla condizione giuridica dello straniero in condizioni di irregolarità è rappresentata dalla revisione, in senso peggiorativo, della fattispecie penale di cui all'art. 14, comma 5-*bis* del Testo unico immigrazione, quella cosiddetta dell'inottemperanza all'ordine del questore. Come noto, lo straniero già destinatario di un'ordine di espulsione, che permanga sul territorio dello Stato «senza giustificato motivo», è già oggi assoggettato a una sanzione penale molto grave, compresa tra uno e quattro anni di reclusione; i processi per questo genere di reato si esauriscono di solito molto rapidamente, in virtù di norme processuali che impongono l'arresto del prevenuto e la celebrazione del rito direttissimo. Secondo la disciplina vigente il rimedio penale contro lo straniero inottemperante a un ordine di espulsione può essere azionato *una sola volta*. Dopo la pronuncia di un sentenza di condanna l'espulsione può essere eseguita solo in forma coattiva, mediante l'accompagnamento alla frontiera o mediante il trattenimento in un CIE; non può invece essere reiterato l'invito a lasciare il paese spontaneamente e con i propri mezzi.

Le modifiche approvate nel «pacchetto sicurezza» (art. 1, comma 22, lettera *m*) consentono invece la reiterazione ad oltranza dell'ordine questorile di allontanamento e, in caso di inottemperanza, l'esecuzione di nuovi arresti ai danni dello straniero, il riesercizio dell'azione penale, l'irrogazione di ulteriori condanne, con pene maggiorante, comprese fra due e cinque anni. Formalmente al soggetto già condannato potrebbe pure essere contestata la recidiva, con aumenti di pena fino a un terzo. In occasione del terzo arresto lo straniero potrebbe essere considerato addirittura «recidivo reiterato specifico» e in tali casi gli aumenti di pena potrebbero essere elevati fino a due terzi (ciò significa che in tali casi la pena massima potrebbe essere superiore a otto anni di reclusione!).

Facile comprendere come l'effetto ultimo della novella potrebbe essere la tendenziale reclusione generalizzata degli stranieri presenti in condizioni di irregolarità, i quali, senza altra colpa rispetto alla violazione delle regole amministrative sul soggiorno e sulla permanenza in Italia, rischiano di essere assoggettati a pene detentive complessivamente non inferiori rispetto a quelle usualmente irrogate per gravi reati quali ad esempio lo smercio di stupefacenti e la rapina. Si vede bene come l'immissione a forza di tutti gli stranieri irregolari nel circuito penale potrebbe avere effetti criminogeni, portando giocoforza allo sviluppo di comportamenti antisociali. Più logica sarebbe invece una legislazione capace di discriminare tra condotte lecite e virtuose, da incentivare e promuovere, e condotte devianti, da isolare e colpire. Il provvedimento legislativo qui in commento tradisce invece un'impronta massimalista, compie la fallace equazione: immigrazione irregolare uguale criminalità, rinunciando così in linea di principio a governare selettivamente un fenomeno sociale complesso quale è quello migratorio.

### ■ I nuovi termini di detenzione amministrativa

Ulteriore disposizione presente nel «pacchetto sicurezza», anche in questo caso di segno fortemente negativo per gli stranieri presenti in Italia in condizioni di irregolarità, è quella tesa ad aumentare i termini complessivi di trattenimento all'interno dei CIE. Occorre ricordare che la Corte Costituzionale (sentenza n. 105/2001), chiamata a decidere, in buona sostanza, della legittimità costituzionale dei centri di trattenimento per stranieri in attesa di espulsione (a seguito di ben 27 giudizi promossi dai giudici di Milano, con altrettante ordinanze), ha ritenuto il sistema dei trattenimenti conforme a Costituzione, soprattutto in virtù del disposto di cui all'art. 14, comma 1 del TU, secondo il quale lo straniero deve essere trattenuto «per il tempo strettamente necessario».

Vale la pena di ricordare che la gran parte dei rimpatri eseguiti con successo, secondo i dati disponibili, risulta cadere nell'arco dei primi giorni di trattenimento; con il passare del tempo l'esecuzione dell'espulsione è via via più difficoltosa e improbabile, finché, oltre un certo termine, si può dare per constatata l'impossibilità del rimpatrio coattivo. Coerentemente con questa osservazione empirica, per contemperare l'interesse al buon andamento e all'efficienza dell'amministrazione con quello al minor sacrificio possibile della libertà personale dei trattenuti, la Commissione governativa di indagine per la verifica dell'efficacia dei CPT, presieduta dall'ambasciatore ONU Staffan De Mistura, nelle proprie conclusioni rassegnate nel gennaio 2007, proponeva al legislatore non già di aumentare i termini di trattenimento, bensì di ridurli fino a un periodo massimo di venti giorni.

Orbene, con la novella in discussione si è imboccata una strada esattamente opposta a quella che un'osservazione pacata delle evidenze empiriche avrebbe dovuto imporre. Si opera una revisione della qualificazione del trattenimento come misura estrema e strettamente necessaria a dare esecuzione all'ordine di espulsione. Infatti, lo straniero può essere trattenuto per i primi 60 giorni, al

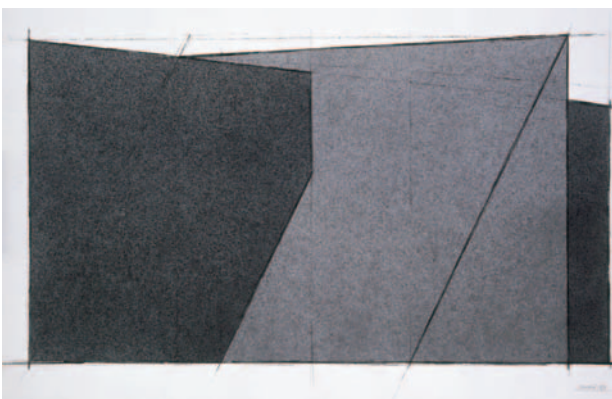
solo scopo dell'accertamento dell'identità o della nazionalità. Spirato il detto termine (dunque in presenza di una ormai conclamata e verosimilmente irrimediabile incapacità dell'amministrazione a dare esecuzione al proprio provvedimento), lo straniero può essere «sanzionato» con un trattenimento di ulteriori 120 giorni, in caso di «mancata cooperazione al rimpatrio», ovvero in caso «di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi». È del tutto evidente come questo ulteriore sacrificio della libertà personale e della dignità della persona, non trovi alcun possibile fondamento nella necessità di provvedere agli adempimenti strumentali all'esecuzione del rimpatrio coattivo. La mancata consegna, da parte dello straniero, di un passaporto valido potrebbe fungere semmai da presupposto del trattenimento, non già della sua proroga per un tempo così consistente.

Lo slittamento circa la natura profonda dei CIE, da centri quali erano necessari a dare seguito a misure amministrative di espulsione, a luoghi quali diventeranno di detenzione per stranieri «non cooperanti», imporrà senza dubbio una rinnovata valutazione circa la compatibilità costituzionale di simili strutture.

Più nello specifico va segnalata la problematica tutela del diritto di difesa, dato che, eccezion fatta per il primo provvedimento di convalida, che viene adottato dal giudice di pace a seguito di un'udienza con la necessaria partecipazione di un difensore e di un interprete, le successive proroghe del trattenimento (che il giudice di pace è chiamato ad autorizzare di sessanta giorni in sessanta giorni) possono essere disposte senza la minima capacità di interlocuzione da parte della difesa. Risulta così palesemente violato il diritto al contraddittorio. Solo a titolo di esempio, per far risaltare la disparità di trattamento, si osservi che in tema di misure cautelari personali la difesa può in qualsiasi momento chiedere al giudice per le indagini preliminari la liberazione del proprio assistito o comunque il riesame del quadro indiziario e personale che legittimava l'adozione della misura cautelare; in occasione della proroga della misura oltre i termini ordinari di legge il GIP deve consentire alla difesa di esaminare gli atti e di predisporre memorie scritte. Emerge, dal confronto con quanto previsto in tema di misure cautelari, il deserto procedurale in cui risulta calato il trattenimento amministrativo degli stranieri (vuoto procedurale che è l'esatta trasposizione della totale assenza di garanzie e di poteri di controllo circa il buon operato dell'amministrazione).

## Per gli extracomunitari soggiorni irregolari sempre

di **Vittorio Angiolini** \*



*Giuseppe Uncini*

s.t.

1986

*China su carta*

cm. 70,5×100

*Palazzo delle Federazioni di Categoria  
della Cgil, Via L. Serra, Roma*

*(Incostituzionalità dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 come introdotto dalla nuova legge sulla sicurezza)*

L'art. 1, comma 16, della nuova legge sulla sicurezza ha introdotto nel d.lgs. n. 286 del 1998 l'art. 10-*bis*, per cui: «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente Testo Unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro» (comma 1).

Lo stesso comma 1 dell'art. 10-*bis*, precisa che «al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale». Si tratta, dunque, di reato contravvenzionale che non può essere estinto per oblazione, ossia attraverso il pagamento anticipato della sanzione.

L'introduzione di una tale fattispecie penale, per come si vedrà il legislatore l'ha configurata e delimitata, si presta ad obiezioni di incostituzionalità sotto diversi profili, che sono principalmente i seguenti:

1) la fattispecie di reato è di notevole ampiezza, come sottolineato dal Capo dello Stato nella lettera del 15 luglio 2009, poiché riguarda, inequivocabilmente, non solo le ipotesi in cui sia accertato un ingresso illegale nel territorio dello Stato, bensì anche «tutti i cittadini extracomunitari illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento della entrata in vigore della

\* Docente di Diritto costituzionale  
Università di Milano,  
consulente legale INCA CGIL

legge» e, per ciò stesso, più precisamente anche tutti gli stranieri che risultassero in avvenire non in regola con il soggiorno, sia pure da un punto di vista solo amministrativo. Ad incorrere nella violazione penale è non solo chi è entrato illegalmente, ma anche, sembra, chi si trattiene illegalmente, e cioè, pur avendo magari i requisiti sostanziali per stare in Italia, non è in regola con gli adempimenti amministrativi inerenti al titolo di soggiorno, ancorché si tratti di soggiorni brevi, inferiori ai tre mesi: questo sembra univocamente il significato del punire il soggiorno protratto «in violazione delle disposizioni del presente Testo Unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68». L'unica delimitazione della fattispecie di reato introdotta dall'art. 10-*bis* cit., al comma 2, concerne gli stranieri respinti dalla «polizia di frontiera» perché «si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente Testo Unico per l'ingresso nel territorio dello Stato» (art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998): si tratta, all'evidenza, di una delimitazione puramente tecnica e scontata, la quale nulla toglie all'ampiezza della fattispecie di reato. Mentre, di contro, anche la pendenza di una domanda di protezione internazionale di cui al d.lgs. n. 251 del 2007 sospende solo il procedimento per l'accertamento del reato di cui all'art. 10-*bis* cit. (comma 6).

I problemi che possono presentarsi anche per gli stranieri che siano entrati regolarmente in Italia (o abbiano fruito di precedenti sanatorie) sono persino difficilmente recensibili: si va dal problema di chi sta attendendo da molto tempo, come sovente accade, il rinnovo del permesso di soggiorno – la cui regolarità del trattenimento in Italia è come noto appesa solo a circolari ministeriali le quali potrebbero essere rimesse in discussione dinanzi al divieto penale –, ai problemi di coloro i quali abbiano ricevuto un diniego illegittimo di rinnovo del permesso di soggiorno e l'abbiano magari impugnato per illegittimità, ma non siano titolari di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia: anche in questi ultimi casi, a meno che appunto non sia stato rilasciato un titolo di soggiorno per motivi di giustizia, lo straniero pare restare irregolare, e dunque punibile, una volta scaduto il titolo di soggiorno di cui si era chiesto il rinnovo; poiché, anche qualora il giudice penale giungesse a «*disapplicare*» per illegittimità il diniego amministrativo – come può fare in forza dell'art. 5 della legge n. 2248 del 1865, all. E – ciò ovviamente non varrebbe per sé a restituire regolarità al soggiorno. È pressoché infinita, poi, la gamma dei problemi che potrebbero aversi nel caso di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno perché assunti irregolarmente dal datore di lavoro, ovvero licenziati anche illegittimamente, una volta scaduto il termine di grazia di sei mesi per la ricerca di occupazione e quando non sia stato rilasciato un permesso per ragioni di giustizia. Sicché è calzante il rilievo, avanzato dal Capo dello Stato nella lettera del 15 luglio 2009, circa la circostanza che, in campo penale, «la struttura ed i contenuti delle norme debbono poter essere riconosciuti (Corte Costituzionale n. 364 del 1988) sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione» e «il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai cri-



teri di stabilità e certezza della legislazione anche per le difficoltà e le controversie che nascono in sede di applicazione». Si noti, in proposito, che la sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale è quella in cui è stata dichiarata «l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 cod. pen. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile».

Sotto tale profilo, l'art. 10-*bis* cit. potrebbe essere esso stesso dichiarato incostituzionale, per violazione del principio di «ragionevolezza» dell'art. 3 Cost., in quanto, estendendo la sfera di applicazione del reato ad una serie di situazioni disparate in modo incontrollato, incentiva ed alimenta l'area dell'«ignoranza inevitabile» della legge penale; e ciò, tra l'altro, con un testo normativo il quale non consente interpretazioni correttive o adeguatrici.

Ma c'è di più. La Corte Costituzionale, approfondendo l'indirizzo inaugurato proprio dalla sentenza n. 364 del 1988, ha altresì censurato per irragionevolezza (art. 3 Cost.) quelle norme penali nelle quali non fosse enucleato con chiarezza un bene giuridico protetto, e dunque una ratio punitiva omogenea, sottoponendo ad un trattamento simile condotte diverse o ad un trattamento differente e sproporzionato condotte simili (v. ad es. ed in ultimo la sentenza 11-20 marzo 2009, n. 75; ma vedi anche la sentenza n. 22 del 2007, per cui già «occorre (...) riconoscere che il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale, risultante dalle modificazioni che si sono succedute negli ultimi anni, anche per interventi legislativi successivi a pronunce di questa Corte, presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa»).

Anche sotto questo altro profilo, la «ragionevolezza» della fattispecie di reato delineata dall'art. 10-*bis* citato è ben difficile da sostenere: non foss'altro perché si incriminano comportamenti, come il trattarsi nel territorio dello Stato anche dopo l'esservi entrato regolarmente o l'essere stato regolarizzato, la cui illegalità, e il cui assoggettamento a pena, potrebbe derivare unicamente dall'essere stati vittime di autentici soprusi, o da parte della pubblica amministrazione, la quale illegittimamente avesse ad esempio negato un permesso di soggiorno là dove esso poteva e doveva invece essere accordato, o da parte di altri soggetti privati, come un datore di lavoro il quale, confidando nell'intrinseca debolezza della posizione del lavoratore straniero che l'art. 10-*bis* cit. indubbiamente aggrava, avesse imposto allo straniero un rapporto di lavoro irregolare, ovvero, dopo averlo regolarmente assunto, lo avesse illegittimamente licenziato.

2) È da osservare che, sul piano processuale, l'accertamento della fattispecie di reato dell'art. 10-*bis*, comma 1 cit., è retto da una strana disciplina: poiché, se da un lato si è cercato di rendere rapido il procedimento di accertamento del reato, attraverso la presentazione immediata a giudizio dell'imputato, dall'altro lato non solo si è sancito che lo straniero anche solo denunciato per l'ingresso ed il trattenimento illegale nel territorio dello Stato può vedersi espulso forzosa-

mente con maggiore facilità, anche senza nulla osta dell'autorità giudiziaria (comma 4 dell'art. 10-*bis* cit.), ma si è anche previsto che, una volta avuta notizia dell'esecuzione dell'espulsione, il giudice debba pronunciare «sentenza di non luogo a provvedere» (comma 5 dell'art. 10-*bis* cit.).

In relazione ad un tale assetto procedimentale, e contestualmente ponendo mente alla difficoltà di rendere effettiva la pena prevista come pecuniaria (ammenda da 5.000 a 10.000 euro) per il reato solo contravvenzionale, ci si potrebbe chiedere se l'incriminazione dell'ingresso e del soggiorno irregolare dello straniero extracomunitario, nell'art. 10-*bis* cit., abbia voluto essere soprattutto «simbolica».

Ma così non è, perché, in realtà, l'introduzione del reato contravvenzionale di cui all'art. 10-*bis* cit., oltre che a creare un clima di sospetto intorno a qualunque presenza straniera in Italia ed a preconstituire motivi su cui fondare differenziazioni di trattamento per i soggetti extracomunitari, sempre appesi al filo di una loro non improbabile criminalizzazione, serve anche a scavalcare precise garanzie che il diritto dell'Unione Europea ha ormai assicurato per l'allontanamento forzoso dal territorio nazionale.

Da questo punto di vista, viene segnatamente in risalto l'emissione in sede comunitaria della direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la quale, sebbene da molti ritenuta eccessivamente restrittiva dei diritti degli immigrati, per quel che concerne l'attuale legislazione italiana, caratterizzata dalla tendenza ad esaltare l'utilizzo di procedure di respingimento o espulsione immediatamente coattive, sopraggiunge a porre un freno.

Infatti, in aderenza al considerando 10 (per cui «si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria»), l'art. 7 della direttiva n. 2008/115/CE pone come principio di carattere generale, da non derogare se non nei casi espressamente previsti, quello che «la decisione di rimpatrio fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni».

L'eccezione a detto principio, che per sé esclude un allontanamento eseguito immediatamente con mezzi coercitivi, è ammessa dalla direttiva comunitaria n. 2008/115/CE solo in fattispecie tassativamente indicate in cui:

- ▶ «se sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni» (art. 7, par. 4);
- ▶ lo Stato membro decida di non applicare la direttiva a cittadini extracomunitari «sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione».

Ebbene, avendo con l'art. 10-*bis* cit. ridotto a comportamento criminale qualunque ingresso o anche soggiorno irregolare dello straniero extracomunitario, il legislatore italiano ha creato le condizioni per oscurare normalmente il princi-

pio per cui il rimpatrio dello straniero dovrebbe avvenire con «partenza volontaria» entro un periodo congruo prefissato (da sette a trenta giorni).

Detto principio comunitario della «partenza volontaria» è oggi disatteso dall'art. 13 (in specie comma 4) del d.lgs. n. 286 del 1998 e successive modificazioni e integrazioni. Sicché la legislazione nazionale italiana, per l'applicazione della direttiva comunitaria n. 2008/115/CE, dovrebbe essere modificata escludendo che il principio possa essere quello che «l'espulsione è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica». Ma l'art. 10-*bis* cit., elevando a reato qualunque ingresso o soggiorno irregolare in Italia, può consentire allo Stato italiano, se non di ritenere che l'allontanamento immediato e forzoso dell'extracomunitario sia addirittura sempre da classificare «come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale», con l'effetto di elidere completamente qualunque applicazione della direttiva n. 2008/115/CE, almeno di far valere che ogni e qualunque irregolarità dell'ingresso o del soggiorno, in quanto appunto penalmente sanzionata, può comportare «un pericolo per l'ordine pubblico» e «la pubblica sicurezza», tagliando fuori il principio generale della «partenza volontaria».

In tal guisa, è peraltro evidente che l'art. 10-*bis* della legge sulla sicurezza, lungi dal potersi porre come misura attuativa del diritto comunitario, sostanzierebbe uno stravolgimento ed una violazione della direttiva n. 2008/115/CE: poiché, grazie alla previsione della norma incriminatrice dell'art. 10-*bis* citato, quello che nella direttiva comunitaria dovrebbe essere il principio di generale e normale applicazione, ossia il rimpatrio mediante «partenza volontaria» (art. 7), nella legislazione italiana rimarrebbe un'eccezione; mentre, e nel contempo, quella che per la direttiva europea dovrebbe essere l'eccezione da praticarsi solo in deroga ai principi, ossia l'«allontanamento» forzoso (art. 8), rimarrebbe nella legislazione italiana la regola correntemente applicata.

Si noti che la direttiva n. 2008/115/CE, sebbene assegni agli Stati membri il termine del 24 dicembre 2011 per conformarsi a quanto da essa disposto (art. 20), è ormai in vigore (art. 22). Sino da ora, pertanto, l'art. 10-*bis* è contrario al diritto comunitario, e specialmente alla direttiva n. 2008/115/CE di cui cancella l'«effetto utile», con ciò violando altresì i principi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., secondo l'interpretazione per essi consolidata nella giurisprudenza costituzionale.

Si deve aggiungere, infine, che le incostituzionalità dell'art. 10-*bis* della nuova legge sulla sicurezza sopra rappresentate, in virtù della ulteriore proposta di sanatoria annunciata dal governo per come attualmente la si conosce, non sono eliminate ma al più ritardate negli effetti, e peraltro per certi versi esaltate, anche in riferimento agli stranieri addetti al lavoro domestico a cui la sanatoria medesima dovrebbe riferirsi. Per questi lavoratori stranieri, qualora la sanatoria andasse a buon fine, l'incriminazione *ex art.* 10-*bis* cit. dovrebbe essere esclusa, salvo ritornare a valere in futuro, quando tornassero a perdere la regolarità del soggiorno. Ma per quei lavoratori stranieri coinvolti dalla sanatoria per cui la procedura a tal fine intrapresa non dovesse avere l'esito sperato, magari per fat-

to riconducibile al datore di lavoro, l'effetto incostituzionale dell'art. 10-*bis* cit. si farà sentire, in tutta la sua forza iniqua: giacché questi ultimi lavoratori, dopo essere stati non processabili e non espellibili per tutta la durata della procedura di sanatoria, potrebbero tornare come per magia ad essere criminali, in ragione di un esito negativo anche solo dipendente dal loro datore di lavoro.

## L'inaccessibilità ai servizi sociali

di **Vittorio Angiolini**\*



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

\* Docente di Diritto costituzionale  
Università di Milano,  
consulente legale INCA CGIL

L'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo previgente rispetto alla legge sulla sicurezza, prevedeva che: «fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo e per quelli inerenti agli atti di stato civile o all'accesso a pubblici servizi, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati».

Secondo il comma 22 dell'art. 1, lett. g, della legge sulla sicurezza, «all'articolo 6, comma 2, le parole: «e per quelli inerenti agli atti di stato civile o all'accesso a pubblici servizi» sono sostituite dalle seguenti: «per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie».

L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 deve quindi intendersi così riscritto: «fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati».

In disparte la questione generale dell'accesso ai «pubblici servizi» – che all'esito di questa modificazione parrebbe poter essere sempre subordinata all'esibizione dei documenti inerenti alla regolarità del soggiorno, che potrà essere meglio apprezzata in seguito alla verifica delle prassi applicative, su cui occorre comunque stabilire un congruo monitoraggio delle organizzazioni democratiche presenti sul territorio –, è chiaro che il significato del nuovo testo dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 è, inequivocabilmente, quello di stabilire la necessità dell'esibizione dei documenti inerenti alla regolarità del soggiorno medesimo, «ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati», per qualunque prestazione di istruzione non obbligatoria e per qualunque atto di stato civile, compresi gli atti inerenti al contrarre matrimonio o alla dichiarazione di maternità e paternità (con, tra l'altro, un potenziale effetto paradossale, poiché non constano modificazioni dell'art. 1 della legge n. 91 del 1992, là dove prevede che sia cittadino per nascita «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti»).

Ed è altrettanto chiaro, però, che, così riformulato, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 è radicalmente incostituzionale.

Da un lato, per quel che attiene all'istruzione, va infatti sottolineato come l'art. 34, comma 1, Cost. univocamente disponga che la «scuola è aperta a tutti», con ciò stabilendo che il diritto di istruirsi è un diritto fondamentale, non sottoponibile a condizioni di nazionalità o cittadinanza, anche fuori dall'istruzione prescritta come obbligatoria; sicché è senza dubbio incostituzionale il subordinare alla regolarità del soggiorno l'accesso a qualunque ordine di «scuole», dalla scuola materna sino all'Università.

D'altro lato, per quel che attiene allo stato civile, va sottolineato come i diritti attinenti alla formazione ed all'«unità» del «nucleo familiare» (coniugi e figli), e dunque anche al contrarre matrimonio o alla dichiarazione di maternità e paternità, siano egualmente, per pacifica giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana ma anche della Corte di Giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, diritti fondamentali, non condizionabili a nazionalità e cittadinanza; sicché, è sicuramente incostituzionale impedire od ostacolare il matrimonio, ovvero la dichiarazione di maternità e di paternità, per fatti riguardanti la irregolarità del soggiorno.

La via più semplice e piana, per sollevare queste incostituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale, mi sembra quella di instaurare un procedimento antidiscriminatorio (ex art. 44 del TU) non appena si verificano casi acconci.

Nel testo finale risultante dal maxi-emendamento, la legge sulla sicurezza non sembra più impedire l'iscrizione anagrafica in relazione all'idoneità alloggiativa: ci si è finalmente accorti, forse, che una tale previsione avrebbe manomesso la finalità essenzialmente certativa e conoscitiva dell'anagrafe, con grave nocumento proprio agli interessi della sicurezza pubblica.

Tuttavia, il comma 18 dell'art. 1 della legge sulla sicurezza, all'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dopo il primo comma ha aggiunto il seguen-

te: «L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie».

Mentre il comma 19 dello stesso art. 1 della legge sulla sicurezza ha emendato l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 nel senso che per il ricongiungimento familiare sia necessaria la disponibilità «di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali».

Inoltre, il comma 38 dell'art. 3 della legge sulla sicurezza ha altresì sostituito il comma 3 dell'art. 2 della legge n.1228 del 1954 con il seguente: «ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel Comune di nascita»; ed il comma 39 dell'art. 3 della legge sulla sicurezza, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge n. 1228 del 1954 ha aggiunto il seguente: «è comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'Interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'Interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA».

Il complesso di queste modificazioni pone vari interrogativi.

In primo luogo, è possibile che taluni Comuni, ferma la necessità dell'iscrizione anagrafica, pretendano di iscrivere come «senza fissa dimora», grazie al nuovo disposto del comma 3 dell'art. 2 della legge n. 1228 del 1954, tutti coloro i quali non offrano «gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio», per rapporto alle «condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza» come accertate dagli uffici comunali. Il che tramuterebbe l'apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora in una sorta di lista nazionale di proscrizione.

Siccome con ciò si danneggerebbero non poco anche gli italiani, essi stessi formalmente soggetti al controllo degli uffici comunali sulle «condizioni igienico-sanitarie dell'immobile», è però improbabile che una simile interpretazione possa affermarsi diffusamente.

In secondo luogo, è poi possibile che il comma aggiunto all'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dopo il primo comma, sia interpretato nel senso che, ai requisiti di legge previsti per l'abitabilità/agibilità degli immobili, ai fini dell'accertamento di idoneità delle «condizioni igienico-sanitarie» degli alloggi, gli uffici comunali competenti per l'accertamento possano aggiungerne altri ed ulteriori in sede locale, in virtù di prassi ovvero anche di regolamento o

di ordinanza concernente la «sicurezza urbana». Ed una tale interpretazione, oltre che possibile, è anche meno improbabile, poiché essa colpirebbe soprattutto, se non esclusivamente, gli immigrati; dal momento che, non si capisce se solo per il ricongiungimento familiare (in forza dell'innovazione introdotta nell'art. 29, comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998) o anche per ogni altro fine (contratto di lavoro-soggiorno, permesso per lungo soggiornanti), l'accertamento della cosiddetta «idoneità alloggiativa» secondo parametri aggiuntivi a quelli di legge, stabiliti Comune per Comune, avrebbe per gli stranieri un'importanza cruciale.

È pertanto indispensabile, al riguardo, che vengano monitorate le situazioni che potrebbero verificarsi al riguardo Comune per Comune; giacché, oltre ad essere contestabile la stessa ammissibilità in radice di una differenziazione delle «condizioni igienico-sanitarie dell'immobile» per l'«idoneità alloggiativa» stabilita in sede locale, stante l'ambiguità delle innovazioni legislative descritte, è chiaro che vadano contestate per la loro eventuale «irragionevolezza» e per il loro carattere specificamente discriminatorio le normative o le prassi adottate dalle singole amministrazioni comunali sull'«idoneità alloggiativa». Non si tratta, infatti, di un dettaglio, ma di un elemento che potrebbe incidere profondamente sulla vita degli immigrati e delle loro famiglie.



## Titoli di soggiorno: se 200 euro vi sembrano pochi

di **Vittorio Angiolini**\*



*Fernando Verdugo*  
s.t.  
1971  
*Olio su tavola*  
cm. 46,5x61,5  
Direzione Nazionale CGIL

\* Docente di Diritto costituzionale  
Università di Milano,  
consulente legale INCA CGIL

L'art. 1, comma 22 della legge sulla sicurezza ha inserito nell'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998 il nuovo comma *2-ter*, secondo il quale: «La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'articolo 14-*bis*, comma 2. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari».

Il successivo art. 14-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, come inserito sempre dall'art. 1, comma 22, della legge sulla sicurezza, stabilisce a sua volta tra l'altro che: «nel Fondo di cui al comma 1», che è il fondo per i rimpatri, «confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma *2-ter*, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione Europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all'articolo 5, comma *2-ter*, è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'Interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno».

All'evidenza, detto contributo di cui al comma *2-ter* dell'art. 5 citato ha natura di prestazione imposta con vincolo di destina-

zione a determinate finalità pubbliche di spesa, ed è quindi un contributo di indole tributaria in senso stretto.

Peraltro, la Corte Costituzionale ha costantemente ritenuto che anche siffatte modalità di imposizione, nella forma dello specifico contributo, debbano essere, a pena di violazione del principio della «capacità contributiva» dell'art. 53 Cost., ancorate a presupposti costituenti «sintomi di ricchezza» ovvero rappresentativi di forza economica da parte del soggetto passivo obbligato, che lo pongano in una posizione differenziata di vantaggio rispetto a chi non sia tenuto alla contribuzione (cfr., ad es., sentenza n. 301 del 2000; ma v. già sent. n. 54 del 1980). Inoltre, sempre la Corte ha ritenuto il principio di «capacità contributiva» direttamente collegato all'art. 3 Cost., anche nel senso che a presupposti omogenei debbano corrispondere equivalenti livelli di imposizione e, viceversa, a differenti presupposti debbano corrispondere livelli di imposizione diversificati e «ragionevolmente» proporzionati (cfr., ad es., sentenza n. 258 del 2002).

Su questa base, il comma 2-ter dell'art. 5 citato si presta potenzialmente, sin dal primo sguardo ed in attesa delle precisazioni che potranno sopraggiungere con la decretazione ministeriale, ad obiezioni di incostituzionalità, sotto vari profili. In primo luogo, è evidente che il contributo è imposto in relazione ad un presupposto, quale la «richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno», che non disvela per sé alcun «sintomo di ricchezza» o di forza economica; poiché, anzi, per comune esperienza la maggioranza almeno degli immigrati stranieri, che aspirano al soggiorno per motivi di lavoro, sono mossi a migrare dalla situazione di accentuato bisogno economico.

Né, si badi, può dirsi neanche che il contributo pagato, per la destinazione impressa alle somme dall'art. 14-bis citato, assicuri comunque uno speciale vantaggio futuro ai soggetti obbligati richiedenti il permesso di soggiorno o il rinnovo dello stesso: da un lato, la quota del contributo destinata a finanziare i rimpatri non giova a chi chiede il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, il quale non è affatto detto che debba o possa essere rimpatriato e, al contrario, potrebbe continuare a permanere in Italia a tempo indeterminato; e per ciò stesso, in guisa di un paradosso, nel rinnovare il permesso di soggiorno l'immigrato si troverebbe a dover rinnovare il pagamento del contributo per un numero superiore di volte quanto più duratura sarà la sua presenza nel territorio italiano; mentre, d'altro lato, quanto alla quota del contributo volta a copertura degli «oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno», va ricordato che l'immigrato già assolve gli oneri stessi mediante il pagamento a titolo di corrispettivo all'Ente Poste, convenzionato con il Ministero ai fini dell'espletamento delle procedure.

La violazione del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., nel comma 2-ter dell'art. 5 cit., è quindi conclamata.

Inoltre, va ricordato che, almeno per chi entra o sta in Italia come lavoratore subordinato, l'art. 5-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 impone un contratto comprendente «l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di

viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza»; sicché, ed a *fortiori*, in questo caso davvero non si vede quale vantaggio detto lavoratore possa trarre dall'alimentare il Fondo per i rimpatri, dal momento che il contributo da 80 a 200 euro gli sarebbe imposto per «spese» per cui, quando fossero necessarie, si è «impegnato» il datore di lavoro. Conclamata è altresì quindi, salvo quanto potrà essere stabilito nella decretazione ministeriale, anche la violazione dell'art. 3 Cost., quanto all' «irragionevolezza» di un trattamento analogo che fosse stabilito, ai fini dell'imposizione del contributo da 80 a 200 euro, per il rilascio o il rinnovo di diverse tipologie di permessi di soggiorno, ed in specie per il permesso di soggiorno per lavoro dipendente rispetto ad altri tipi di permesso.

L'incostituzionalità, oltre ad essere fatta valere subito nei confronti del Ministro, che potrebbe almeno attutirne gli effetti esonerando dalla contribuzione i lavoratori dipendenti nell'emettere il decreto di cui al comma 2-ter dell'art. 5 cit., potrà essere fatta valere con l'impugnazione del decreto ministeriale medesimo dinanzi al Tar oppure, ma con maggiori difficoltà, avviando giudizi per la restituzione di quanto pagato all'atto della domanda di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno dal singolo immigrato richiedente.



## Sanità: le discriminazioni nei pubblici concorsi

di **Marco Cuniberti**\*



*Alberto Sughì*  
Per la CGIL di Cesena  
1989  
Pittura su muro  
cm. 135×600  
Camera del Lavoro di Cesena

La Villa sull'Adriatico, *particolare*  
cm. 144×99

**S**empre più frequentemente i giudici accolgono ricorsi proposti da cittadini extracomunitari contro provvedimenti che negano loro l'assunzione presso le strutture sanitarie pubbliche per lo svolgimento delle mansioni di infermieri o operatori sanitari.

Tali provvedimenti di esclusione vengono per lo più impugnati di fronte al giudice del lavoro *ex art. 44* del Testo Unico sull'immigrazione, cioè in quanto provvedimenti discriminatori, anche alla luce di quanto dispone l'art. 43, comma 2, lett. *c* dello stesso TU, secondo il quale compie atto di discriminazione «chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

Si tratta di un orientamento ampiamente condivisibile, dal momento che l'esclusione dei non cittadini da simili impieghi appare doppiamente irrazionale: in primo luogo, perché si tratta di mansioni che, come è ovvio, non comportano alcuna partecipazione all'esercizio di funzioni pubbliche; in secondo luogo, perché, essendo l'assunzione di cittadini extracomunitari perfettamente possibile nell'ambito delle strutture sanitarie private, non si comprende perché lo svolgimento delle medesime mansioni debba essere consentito o vietato a seconda del carattere pubblico o privato dell'istituzione sani-

\* Consulente legale INCA CGIL

taria, posto che istituzioni pubbliche e private fanno parte dell'unico Sistema sanitario nazionale.

La posizione degli infermieri, poi, è diversa da quella di altri dipendenti della pubblica amministrazione, per la presenza di specifiche disposizioni di legge e regolamentari che ne autorizzano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, presso «strutture sanitarie pubbliche e private» (art. 27, comma 1, lett. *r-bis* del Testo Unico, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, e art. 40, comma 21, del regolamento di attuazione, come modificato nel 2004).

Tuttavia una pronuncia della Corte di Cassazione, Sezione lavoro (sentenza n. 24170 del 2006), ha fornito di tali disposizioni una lettura riduttiva, secondo la quale gli «infermieri professionali», se autorizzati all'esercizio della professione in Italia, possono essere assunti senza limitazioni, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, solo da datori di lavoro privati, mentre, presso le strutture pubbliche, l'assunzione sarebbe consentita «solo se con rapporto di lavoro a tempo determinato, fuori, quindi, dell'organico dell'amministrazione datrice di lavoro».

Sulla base di tale precedente, per la verità sinora isolato e la cui motivazione lascia a desiderare, tuttora alcuni giudici continuano a ritenere legittima l'esclusione dei cittadini extracomunitari dall'impiego, a tempo indeterminato, presso strutture pubbliche, anche per lo svolgimento di mansioni infermieristiche: così, ad esempio, il Tribunale di Bari, Sezione distaccata di Bitonto, con la decisione del 23 giugno 2009, ha respinto, con tale motivazione, un ricorso *ex art.* 44 presentato da due cittadini extracomunitari che, avendo preso parte ad un concorso pubblico per l'assunzione a tempo indeterminato come infermieri presso una ASL, ed essendosi utilmente collocati in graduatoria, si erano poi visti negare l'assunzione sulla base dell'assenza della cittadinanza italiana.

Tale orientamento, tuttavia, appare censurabile, perché aggiunge discriminazione a discriminazione: alla discriminazione tra cittadini italiani (e comunitari) e cittadini extracomunitari, che come si è detto non trova giustificazione nella natura delle mansioni espletate (puramente materiali e non implicanti l'esercizio di pubblici poteri), e all'ulteriore discriminazione tra strutture sanitarie pubbliche e private (per cui solo queste ultime potrebbero assumere a tempo indeterminato), si aggiunge l'ulteriore, incomprensibile e irrazionale disparità di trattamento tra lavoro a tempo determinato (accessibile presso le strutture pubbliche anche agli extracomunitari) e lavoro a tempo indeterminato (accessibile solo ai comunitari); distinzione che appare anch'essa priva di qualsiasi giustificazione.

Evidente è quindi la violazione dello stesso principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Accanto a pronunce che accolgono tale orientamento più restrittivo, se ne registrano però altre di segno opposto: così, ad esempio, Corte d'Appello di Firenze 2 luglio 2002, Tribunale Firenze 14 gennaio 2006; Tribunale Imperia 12 settembre 2006; Tribunale Perugia 6 dicembre 2006; Tribunale Bologna 7 settembre 2007; Tribunale Milano 27 maggio 2008 (confermato in sede di reclamo dal Tribunale Milano 1° agosto 2008); Corte d'Appello di Firenze, 28 gennaio 2008.

Da ultimo, la tesi della illegittimità dell'esclusione degli stranieri dall'assunzione a tempo indeterminato per lo svolgimento di mansioni infermieristiche è stata riaffermata dal Tribunale di Parma, Sezione lavoro, con decreto del 13 maggio 2009, emesso su ricorso *ex art.* 44 del TU: osserva il giudice del lavoro di Parma che «il requisito della cittadinanza si mostra del tutto irragionevole (e discriminatorio) ai fini dell'accesso al lavoro allorché si tratti di attività semplici realizzate dalla Pubblica amministrazione nei suoi momenti meramente operativi»: infatti «il requisito della cittadinanza italiana può invece essere validamente richiesto solo in quanto riferito allo svolgimento di attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri o di funzioni di interesse nazionale, venendo diversamente ad assumere un connotato discriminatorio».

In particolare, si osserva, correttamente, che «lo svolgimento di mansioni di operatore sanitario o infermiere professionale presso una struttura pubblica è del tutto identico allo svolgimento di tali mansioni presso una struttura privata, come del tutto identico è quando si svolge con contratto a termine e quando si svolge a tempo indeterminato»; sicché appare del tutto irrazionale la distinzione tra impiego presso le strutture pubbliche o private e tra lavoro a tempo determinato ed indeterminato.

Altro argomento cui ricorre il giudice di Parma è che l'accesso a simili impieghi è sicuramente ammesso per lo straniero comunitario (l'art. 38 del d.lgs. n. 165 del 2001 vieta ai cittadini comunitari solo l'accesso a posti di lavoro che implicino l'esercizio di pubblici poteri); sicché negare l'accesso ai cittadini extracomunitari introdurrebbe una illegittima discriminazione all'interno della categoria generale di «straniero» di cui all'art. 10 Cost.

Con una motivazione leggermente diversa, lo stesso Tribunale di Parma, Sezione lavoro, con ordinanza in data 5 maggio 2009, ha accolto un altro ricorso *ex art.* 44 del TU, contro il provvedimento che escludeva una cittadina extracomunitaria, già assunta come collaboratore sanitario a tempo determinato, dalla partecipazione ad un concorso per l'assunzione con le medesime mansioni a tempo indeterminato.

In tale ultima decisione il Tribunale di Parma osserva che l'art. 43 del Testo Unico, che definisce come discriminazione vietata il rifiuto di fornire l'accesso all'occupazione «allo straniero regolarmente soggiornante in Italia (...) soltanto in ragione della sua condizione di straniero», non distingue tra straniero comunitario ed extracomunitario, sicché «anche a quest'ultimo l'accesso alle posizioni di lavoro presso la pubblica amministrazione deve essere riconosciuto con la stessa latitudine con cui è riconosciuto al primo».

Ne discende che, dal momento che l'art. 39 del d.lgs. 165 del 2001 stabilisce che i cittadini comunitari possono accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni che non implicino esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale, lo stesso diritto deve essere riconosciuto ai cittadini extracomunitari.

Infine, il Tribunale di Rimini, sempre in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza emessa in data 27 ottobre 2009, ha accolto il ricorso presentato da una

cittadina albanese che, avendo preso parte ad un concorso per l'assunzione a tempo indeterminato presso una ASL con le mansioni di operatore socio-sanitario, ed essendosi collocata in posizione utile in graduatoria, si era vista rifiutare l'assunzione per l'assenza della cittadinanza italiana o comunitaria: anche in questo caso la ricorrente già svolgeva le medesime funzioni con contratto a tempo determinato, e le motivazioni con cui il Tribunale accoglie il ricorso sono le medesime dell'ordinanza del Tribunale di Parma da ultimo richiamata.

Le due pronunce citate da ultimo si segnalano, in particolare, in quanto fanno leva soprattutto sull'art. 43 del Testo Unico; secondo tale disposizione, come si è detto, costituisce comportamento discriminatorio il rifiuto (illegittimamente) opposto dal datore di lavoro (senza distinzione tra datore di lavoro pubblico o privato) alla assunzione (senza distinzione tra tempo determinato e tempo indeterminato) di uno «straniero» (senza distinzione tra comunitario o extracomunitario), «soltanto in ragione della sua condizione di straniero».

Nell'interpretazione fornita dai giudici nelle decisioni qui esaminate, tale norma vieterebbe quindi di discriminare, nell'accesso al lavoro, anche tra stranieri comunitari ed extracomunitari, con la conseguenza che, essendo pacificamente consentita l'assunzione a tempo indeterminato, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, di stranieri comunitari, per ogni impiego che non comporti esercizio di pubblici poteri, tale possibilità deve ritenersi consentita anche in capo ai cittadini extracomunitari.

È difficile, oggi, dire con certezza se tale orientamento, che si sta diffondendo, sia destinato ad affermarsi definitivamente; certo è che il diniego dell'assunzione a tempo indeterminato appare sempre più difficile da giustificare, nel momento in cui i cittadini extracomunitari sono pacificamente ammessi a svolgere le medesime mansioni a tempo determinato.

È infatti significativo osservare che, nella maggior parte dei casi decisi in senso favorevole ai ricorrenti, questi ultimi erano soggetti che già svolgevano le medesime mansioni, presso le stesse strutture, con contratti a tempo determinato: il che, senza dubbio, ha concorso in modo determinante a evidenziare l'irrazionalità del rifiuto opposto alla loro assunzione a tempo indeterminato.



# Previdenza e assistenza



## Dietro i numeri

*Il bilancio dell'INPS e il rapporto con gli utenti*

di **Luigina De Santis**\*



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

**R**ecentemente il Comitato di vigilanza dell'INPS ha dato il via libera all'assestamento del bilancio preventivo 2009 dell'Istituto che dovrebbe chiudersi con un utile netto di esercizio di oltre 6 miliardi di euro: un aumento del 50% rispetto all'attivo previsto solo qualche mese fa. È opportuno ricordare che anche nel 2007 e nel 2008 l'INPS aveva chiuso il suo bilancio con circa 7 miliardi di utile e che questi risultati sono frutto di una serie di misure, quali l'aumento delle aliquote contributive, l'incremento del numero di occupati (tra il 2001 ed il 2008 gli iscritti all'INPS sono passati da 13.950.080 a 19.350.281), la lotta all'evasione contributiva (anche se c'è ancora molto da fare), assunte anche per effetto dell'Accordo governo-sindacati del luglio 2007.

L'attivo 2009 dell'INPS, sottolineato dal presidente-commissario Antonio Mastrapasqua e rilanciato dai media, è un risultato importante e va valorizzato soprattutto da chi, come noi, difende la previdenza pubblica e contrasta con forza l'iniziativa di quanti ne vorrebbero ridurre la funzione, a tutto vantaggio della previdenza privata.

L'utile del bilancio INPS mette a nudo la strumentalità di chi, come il Ministero del Tesoro e, su un piano più ampio, la Commissione europea, prefigura uno scenario catastrofico per la previdenza pubblica al 2050 (chi può fare previsioni attendibili a così lunga scadenza?) e rafforza le nostre richieste di riforma degli ammortizzatori sociali e di una migliore copertura previdenziale dei lavoratori più giovani e dei precari.

\* Presidenza INCA CGIL

Analizzando i dati dell'attivo INPS scopriamo che, di fatto, esso è il risultato di un mix di utili e deficit realizzati dalle diverse gestioni dell'istituto. Se prestiamo attenzione al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, 13 milioni di iscritti ed oltre 10 milioni di trattamenti pensionistici erogati, vediamo che esso presenta, per la sola contabilità dei lavoratori dipendenti da aziende private, un utile di 8,2 miliardi, che si riducono a 2,4 miliardi per effetto delle perdite della gestione elettrici, del Fondo telefonici, del Fondo trasporto locale, dell'INPDAL. Quelli dei lavoratori autonomi, nonostante il leggero incremento dell'aliquota, sono in deficit: il Fondo dei coltivatori diretti per circa 5 miliardi, e quello degli artigiani per 3,7 miliardi.

I lavoratori dovrebbero conoscere meglio questi dati perché essi riflettono una sorta di «compromesso sociale» del quale tutti dobbiamo essere consapevoli, perché agli utili di bilancio dell'istituto previdenziale hanno concorso in modo solidale i lavoratori e le stesse aziende che investono sul lavoro regolare, adempiendo all'obbligo di legge dei versamenti.

Ciononostante, la trasparenza e la lealtà delle istituzioni nei rapporti con questi soggetti stenta a decollare.

A questo proposito, è utile ricordare che è stata la legge n. 335 del 1995, all'art. 1, comma 6, a stabilire che ad ogni assicurato dovesse essere inviato, «con cadenza annuale, un estratto conto che indicasse le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa...», perché permette di fornire ai lavoratori ed alle lavoratrici certezza dei diritti previdenziali maturati.

La cadenza annuale doveva dare garanzie circa la rapidità del controllo e la possibilità del lavoratore di denunciare tempestivamente il datore di lavoro che avesse omesso di versare la contribuzione. La strada era stata tracciata, pur in presenza di un sistema degli enti previdenziali da rinnovare e riformare, come la stessa legge n. 335 prevedeva e come, purtroppo e nonostante tanti dibattiti, non è ancora avvenuto.

La legge n. 243 del 2004, frutto di un confronto di merito assai serrato tra Ministro del Lavoro (allora Maroni) e confederazioni sindacali, all'art. 1, comma 23 e successivi, ritornava sull'estratto contributivo istituendo il Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati e di altre informazioni relativi ai lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria siano essi autonomi che dipendenti.

Secondo la normativa, il prossimo anno il Casellario dovrebbe inviare a tutti i lavoratori e le lavoratrici italiani l'estratto contributivo integrato, con una «busta arancione», così come avviene da anni in altri paesi europei. In Svezia, per esempio, un paese che ha realizzato la sua grande riforma pensionistica nel 1998, l'esperienza della busta arancione è consolidata.

Considerando elemento essenziale della riforma la trasparenza delle attività dello Stato e degli enti previdenziali in questo campo e il diritto del lavoratore e della lavoratrice a poter scegliere in modo consapevole, la Svezia ha deciso e realizzato l'invio annuale della «busta arancione» ad ogni lavoratore con l'indi-

■ cazione della sua posizione assicurativa complessiva, di base e complementare, insieme alle proiezioni sull'importo della pensione conseguibile a 61, 65 e 70 anni (!). La busta arancione svedese contiene anche il «rapporto arancione» sull'equilibrio finanziario del sistema pensionistico, per dare certezze a chi lavora e rafforzare la sua fiducia nel sistema pensionistico.

Dal 2010 la busta arancione dovrebbe arrivare anche ai lavoratori e alle lavoratrici italiani, ma il condizionale è d'obbligo. Il Ministro del Lavoro, alla Camera, ha assicurato che ciò avverrà, ma noi dell'INCA abbiamo qualche dubbio, dal momento che alcuni enti previdenziali, quali per esempio l'INPDAP, sono in ritardo per quanto concerne la regolarizzazione delle posizioni assicurative. E se l'estratto contributivo integrato altro non è che l'insieme di corrette posizioni assicurative presenti negli archivi dei diversi enti, come si pensa di dare avvio ad una operazione di trasparenza se i dati non sono a posto?



# Previdenza e assistenza

## Uomini e donne: per la Corte pari sono *Pensione-lavoro: una sentenza in favore della parità di genere*

di **Luigina De Santis**\*



*Fernando Farulli*  
Piombino  
1955  
*Tecnica mista su carta*  
cm. 49x62,5  
Direzione Nazionale SLC

**N**iente è più provvisorio delle leggi. Questo principio vale soprattutto in materia previdenziale: ambito nel quale avviene spesso che gli orientamenti del legislatore vengano smentiti, a ragione, dalle sentenze della Corte Costituzionale.

È accaduto ancora una volta con l'ultimo pronunciamento, in ordine di tempo, della Corte (n. 275 del 2009), che ha dichiarato illegittimo l'art. 30 del decreto legislativo n. 198/2006, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, nella parte in cui prevede che la lavoratrice, intenzionata a proseguire il rapporto di lavoro oltre l'età pensionabile, ha l'obbligo di comunicare la propria scelta al datore di lavoro almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Il pronunciamento della Corte è in controtendenza rispetto alle norme inserite nel decreto-legge anticrisi n. 78/09, recepito in legge e pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 4 agosto 2009, n. 150, che innalza, seppur gradualmente, l'età pensionabile delle donne della pubblica amministrazione, in nome di una presunta parità di genere.

Questa misura è stata accolta favorevolmente da Confindustria, UIL, CISL e UGL, ma non dalla CGIL, che ha contestato sia il metodo che il merito della scelta.

Da un lato, dunque, la Corte Costituzionale ristabilisce il diritto della donna a lavorare oltre l'età pensionabile senza alcun obbligo di notifica, così come previsto per i lavoratori, dall'altro il governo inasprisce i requisiti per l'accesso alla pensione

\* Presidenza INCA CGIL

delle donne costringendole a lavorare di più: due orientamenti che vanno in direzioni opposte e che evidenziano profonde differenze culturali rispetto al valore dell'autonomia e della possibilità di scelta delle lavoratrici.

Per ricostruire compiutamente la vicenda di cui parliamo e per essere pienamente consapevoli della grande resistenza che incontra la realizzazione del principio di parità, occorre ricordare che l'obbligo del preavviso, già contenuto nell'art. 4 della legge n. 903/77, fu dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con ripetuti pronunciamenti, tra i quali le sentenze n. 138/86, n. 498/88 e n. 256/02. In questi casi la Corte sottolineò che i precetti costituzionali, di cui agli artt. 3 e 37, «non consentono di regolare l'attività lavorativa della donna in modo difforme da quello previsto per gli uomini, non soltanto per quanto concerne il limite massimo di età, ma anche riguardo alle condizioni per raggiungerlo».

In particolare, con la sentenza del 1988 la Corte Costituzionale ribadì che l'età lavorativa deve essere eguale sia per i lavoratori che per le lavoratrici e confermò il diritto della donna a conseguire la pensione di vecchiaia al 55° anno di età (cinque anni prima di quella prevista allora per gli uomini).

Nonostante la chiarezza di questi pronunciamenti il legislatore (appare incredibile!) ha riproposto nel 2006 lo stesso dispositivo del preavviso già dichiarato illegittimo. In quell'occasione l'INCA, in attesa che si mettesse la parola fine alla brutta vicenda, indicò alle proprie strutture di consigliare alle lavoratrici di effettuare la comunicazione al datore di lavoro, circa la loro volontà di proseguire l'attività lavorativa, almeno 3 mesi prima del compimento dell'età pensionabile.

Finalmente è intervenuta, di nuovo, la Corte Costituzionale, che, con l'ultima sentenza, conferma le precedenti pronunce e dichiara, ancora una volta, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo n. 198/2006.

La Corte Costituzionale mette la parola fine all'annosa questione ribadendo che l'obbligo per la lavoratrice di formalizzare al proprio datore di lavoro, con un congruo anticipo, la sua volontà di continuare a lavorare oltre l'età pensionabile di vecchiaia la discrimina rispetto al lavoratore. In questa fattispecie, secondo la Corte, «sussisterebbe la violazione degli articoli 3 e 37 della Costituzione, non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione e risulta lesa il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro».

In base al principio del silenzio assenso, quindi, il datore di lavoro, in mancanza di qualsiasi comunicazione da parte della propria dipendente, non potrà licenziarla e sarà tenuto a mantenerla in servizio fino alla stessa età di pensione prevista per i lavoratori. La decisione di anticipare la risoluzione del rapporto di lavoro resta, quindi, solo ed esclusivamente della lavoratrice.

È utile sottolineare che anche l'ordinamento comunitario è orientato alla piena applicazione del principio di parità di trattamento tra donne e uomini, in tutti i campi. In questa direzione, l'Unione Europea ha promosso misure per rimuovere gli ostacoli derivanti da pregiudizi contro le persone di diversa razza, nazionalità o religione e per eliminare gli impedimenti che le persone disabili incon-



■ trano nella loro vita sociale. La giurisprudenza comunitaria è stata recepita nel Trattato di Amsterdam ed è stata applicata, in un primo tempo, per sconfiggere le disparità salariali tra donne e uomini (ancora da superare, in realtà) e poi in tutti gli altri campi della vita sociale.

Per rendere più incisiva l'azione di intervento comunitario, il Trattato ha incrementato significativamente la capacità di assumere provvedimenti per la piena ed effettiva applicazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne, mettendo a disposizione del legislatore comunitario un corpus di norme giuridiche solido sul quale poter agire (articoli 13, 137, par. 1, lett. *i*, e 141, CE). L'ampliamento dell'ambito di applicazione del principio di parità è tanto più importante se si considera il fatto che esso produce effetti diretti sugli ordinamenti nazionali degli Stati membri, tanto è vero che ogni cittadina comunitaria ha la possibilità di far valere le proprie ragioni direttamente innanzi al giudice nazionale, qualora ritenga di subire una eventuale violazione del suo diritto alla parità di trattamento.



## Dalla parte dei cittadini *L'attività legale del Patronato in Puglia*

di **Michele Tassiello**\*



*Antonio Corpora  
Riflessi  
Anni '80  
Acquerello  
cm. 50x35 ca.  
Direzione Nazionale FILCAMS*

\* Coordinatore regionale  
INCA CGIL Puglia

Un sistema a rete con il coinvolgimento dei legali e dei medici-legali del Patronato, ma anche un archivio e un osservatorio regionale informatico sul contenzioso: questo è il progetto dell'INCA in Puglia per far fronte alle inefficienze degli Enti gestori delle prestazioni previdenziali e assistenziali.

Una carenza endemica, quella degli istituti, che grava drammaticamente sulle spalle dei cittadini, che si vedono negare prestazioni alle quali hanno diritto o liquidarle in maniera erronea, con ricadute economiche sugli importi, non indifferenti, se rapportati, per esempio alle pensioni dei braccianti agricoli. Differenze che arrivano fino a 100 euro mensili.

I dati forniti dall'INPS per il 2008 fotografano una situazione che mette in rilievo una condizione a dir poco drammatica. Basti pensare che i ricorsi giudiziari presentati in Puglia sono stati 28.389, che, sommati a quelli ancora in corso, portano la giacenza complessiva a 228.273 pratiche, posizionando la Regione al primo posto a livello nazionale.

Un primato poco edificante per l'istituto, il cui atteggiamento sembra tendere sempre più a ridurre la concessione delle prestazioni, in special modo quelle temporanee, quali, per esempio, quelle che si riferiscono al riconoscimento del salario giornaliero dei braccianti agricoli per la liquidazione della disoccupazione agricola e, nel caso di invalidità civile, per il diritto all'indennità di accompagnamento. Ma oltre a queste due tipologie di prestazioni, il contenzioso nei confronti dell'Ente previdenziale arriva a toccare i 75.000 ricorsi causati dagli errori nel-

la liquidazione delle pensioni e nella valutazione dei periodi di retribuzione più favorevoli.

Nonostante il numero delle cause perse, l'INPS per ben otto anni continua nell'errata liquidazione della disoccupazione agricola. Ma non basta. L'80 per cento dei casi di invalidità civile, in sede giudiziaria, si conclude con una sentenza di accoglimento del ricorso proposto dal Patronato. Anche per la liquidazione errata delle pensioni, l'INPS soccombe nel 60 per cento dei casi.

Le problematiche nei confronti dell'Istituto assicuratore contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) non sono da meno. Anche se i dati relativi al contenzioso in giacenza non sono disponibili, l'attività dell'Istituto viene comunque ben evidenziata raffrontando le 1.623 denunce per il riconoscimento delle malattie professionali alle quali corrispondono 775 ricorsi giudiziari. In generale, l'80 per cento delle richieste viene respinto dall'INAIL e circa il 50% è oggetto di ricorsi legali che si concludono con l'accoglimento della domanda nel 60% dei casi. Lo stesso profilo emerge per gli infortuni denunciati: su 41.331 casi, ci sono 1.117 giudizi in corso.

Una situazione critica a cui è necessario imprimere un'inversione di tendenza per garantire ai cittadini il giusto riconoscimento del diritto e una corretta liquidazione delle prestazioni. Per questa ragione, e forti dell'esperienza fatta, l'INCA intende sviluppare ulteriormente questo tipo di attività che ha già prodotto importanti risultati positivi, attraverso i quali si è riusciti a far riconoscere diritti negati in prima istanza dagli istituti preposti. In Puglia nel 2008, infatti, l'attività legale dell'INCA ha raggiunto il 26% dell'azione di tutela individuale complessiva, che ha prodotto 2.020 sentenze positive, di cui 1.093 hanno riguardato l'INPS, 457 l'INAIL e 470 l'invalidità civile.

Il salto di qualità che occorre fare è quello di socializzare le esperienze pugliesi per farle conoscere e, attraverso questo percorso, consentire all'INCA di consolidare il proprio primato, nel contesto generale delle attività di tutela individuale rispetto agli altri patronati, per l'esigibilità dei diritti. Vanno in questa direzione la proposta di istituire un coordinamento nazionale dei legali convenzionati con il patronato della CGIL, l'apertura di un confronto con gli enti su particolari temi, oggetto di contenzioso, e la promozione di incontri e di dibattiti con esponenti della magistratura e degli stessi avvocati degli istituti previdenziali. Ciò consentirà di estendere la conoscenza e di poter contare sul contributo di merito che può aiutare ad individuare altri strumenti necessari per garantire la qualità dell'agire del patronato. Assumere questi impegni rappresenta una nuova responsabilità che l'INCA è in grado di affrontare, forte delle migliaia di pronunciamenti già ottenuti in tutti i campi, previdenziale e assistenziale, non solo nella Regione Puglia. Mettere in rete la conoscenza può essere la giusta risposta che i sindacalisti della tutela, anche in collaborazione con la Consulta giuridica della CGIL, sono in grado di fornire per qualificare ulteriormente il proprio intervento e per garantire maggiormente l'esigibilità dei diritti a tutti i cittadini.

# Salute e sicurezza



## L'influenza delle disuguaglianze sociali sulla salute

di **Alberto Baldasseroni** \*



*Nani Tedeschi*  
Il posto delle lucciole  
1999  
Tecnica mista su tavola  
cm. 100x70  
Direzione Nazionale SPI

### ▼ Introduzione

Parlare dell'influenza delle disuguaglianze sociali sulla salute significa occuparsi di uno dei grandi temi di fondo della Sanità pubblica moderna. Merita ricordare l'origine di questo interesse. Lo scenario ci porta nella Gran Bretagna dei primi decenni dell'800, reduce dalla prima fase della sua Rivoluzione industriale, quella che durante il secolo precedente aveva di fatto spazzato via un mondo di rapporti sociali cristallizzati nella nota formulazione dei «Tre Stati»: il clero nel Primo Stato, i nobili nel Secondo e gli altri nel Terzo Stato. L'ascesa di una nuova classe sociale, la borghesia, la nascita della cosiddetta «opinione pubblica» sui grandi temi della vita dello Stato, erano tutti fatti che predisponavano ad un crescente interesse per le vicende legate allo stato di salute delle popolazioni. E lo sguardo, «illuminato» dalla ragione, non poteva non accorgersi che le determinanti di questa erano in primo luogo «sociali». Se le grandi inchieste dell'avvio del secolo condussero, da una parte, alla radicale riforma della normativa, da tempo adottata, per fronteggiare il fenomeno della povertà (New Poor Law, 1834) e, dall'altra, alla prima vera legislazione protettiva del lavoro (1802-1833), è con la raccolta dei dati statistici relativi alla mortalità che avviene il vero salto di qualità. L'inchiesta di Chadwick del 1842 «Inquiry into the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain»<sup>1</sup> rappresenta un

\* CeRIMP, Centro regionale infortuni e malattie professionali, Regione Toscana

<sup>1</sup> Chadwick E. *Inquiry into the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain*. London, W. Clowes & Sons, 1842.

incipit ineguagliato per comprendere l'origine di questi studi. Ma anche la prima statistica di mortalità della popolazione inglese e gallese organizzata da William Farr e pubblicata poi con regolarità a partire dal 1839 segna una svolta decisiva<sup>2</sup>. Sul continente è nella Francia napoleonica che si dà origine alle statistiche di mortalità differenziale per professioni nei lavori di Villermè e del folto gruppo di igienisti protagonisti del rinnovamento post-rivoluzionario<sup>3</sup>. Al centro di tutti gli interessi è la Questione sociale, ovvero l'evidente svantaggio di salute che le classi lavoratrici soffrono nei confronti dei borghesi, del clero, dei «contadini», intesi questi ultimi come coloro i quali vivono in campagna e lavorano la propria terra piuttosto che come sottoproletariato rurale. L'urbanizzazione si dimostra fonte di infezione e di supermortalità epidemica (colera e tifo) ed endemica (tisi polmonare), ma anche luogo del degrado sociale nocivo alla salute (inquinamento da fumo di ciminiera e camini alimentati a carbone; facilità allo spaccio di bevande alcoliche; prostituzione; «vizio»). Nascono nell'Europa del XIX secolo quelle stimate sociali che caratterizzeranno a lungo il differenziale di salute fra le classi. A suggello di questa prima, tumultuosa fase di industrializzazione Frederick Engels, un importante sociologo tedesco stabilitosi a Londra, scrive nel 1845 un libro destinato a grande fama «The Condition of the Working Class in England»<sup>4</sup> dove si descrive in maniera chiara l'influenza delle disuguaglianze sociali nel determinare le condizioni di salute della popolazione inglese.

### ▼ Un salto nel tempo

Queste brevi note introduttive non sembrano un vezzo storicistico. Si tratta in realtà dell'apertura di un filone di studi che prosegue tuttora e con forza<sup>5</sup>. La sua base empirica è rappresentata dalle statistiche della mortalità e della morbosità disponibili, analizzate in base a categorie di informazioni relative allo status sociale della popolazione. Recentemente nel nostro Paese sono stati prodotti pregevoli contributi proprio a partire da questa base. Vale la pena di ricordare il notevole lavoro uscito nel 2004 come supplemento della rivista «Epidemiologia & Prevenzione», dal titolo significativo di *Disuguaglianze di salute in Italia*, a cura di Giuseppe Costa, Teresa Spadea e Mario Cardano<sup>6</sup>. Ma anche, l'anno successivo, il supplemento alla rivista «La Medicina del Lavoro» tutto dedicato alle *Differenze nella salute tra le professioni. Spunti epidemiologici per le politiche del lavoro*

<sup>2</sup> Hamlin C., *Could You Starve to Death in England in 1839? The Chadwick-Farr Controversy and the Loss of the «Social» in Public Health*, «Am J Pub Health», 85(6): 856-866 (1995).

<sup>3</sup> Ackerknecht E.H., *Hygiene in France, 1815-1848*, «Bull Hist Med», 22(2): 117-155 (1948).

<sup>4</sup> Engels F., *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*. Leipzig, Drud' und Verlag von Otto Wigand, 1845.

<sup>5</sup> Davey Smith G., Lynch J., *Commentary: Social capital, social epidemiology and disease aetiology*, «Int J Epidemiol», 2004; 33: 691-700.

<sup>6</sup> Costa G., Spadea T., Cardano M. (a cura di), *Disuguaglianze di salute in Italia*, «Epidemiol Prev» 2004; 3 (suppl.).



e della previdenza, a cura di Giuseppe Costa, Carlo Mamo e Antonella Bena<sup>7</sup>. Affiancano questo gruppo di ricercatori, di scuola torinese, gli studi coordinati condotti in Toscana noti sotto il nome di SLTo, Studio longitudinale toscano, volto a misurare la mortalità differenziale dovuta a determinanti sociali<sup>8</sup>. Ma il novero di iniziative volte a valutare questo aspetto della sanità pubblica è veramente imponente. Cercando in Google attraverso le parole-chiave «Disuguaglianze-sociali-salute-Italia» si ottengono 54.500 risultati, tutti pertinenti e interessanti. I documenti in pdf che ne derivano sono ben 22.400, ognuno dei quali meriterebbe di essere aperto e ispezionato per trarne materiale di conoscenza e documentazione. Non è facile infatti delimitare il campo disciplinare di coloro i quali si occupano di questo tema. Così come Chadwick e Farr provenivano da settori completamente differenti, avvocato il primo, medico il secondo, anche chi si occupa attualmente di disuguaglianze sociali e loro conseguenze sulla salute afferisce a settori disciplinari molto vari. Si possono così trovare rappresentati i medici di sanità pubblica, gli epidemiologi, gli statistici attuariali, i sociologi, gli psicologi sociali, ed anche altre figure professionali. La produzione scientifica di questo insieme di studiosi è quindi da reperire in differenti contenitori che indicizzano secondo categorie non omogenee i vari documenti. Per quelli che hanno maggior affinità con le scienze bio-mediche Medline rimane il punto di partenza obbligato. Una ricerca effettuata con parole-chiave «Inequalities-health-social-determinants» ha consentito di ottenere 2.627 record di cui 245 revisioni. Di questi articoli solo 11 erano in italiano e solo 2 di essi erano revisioni.

### ▼ Il lavoro come determinante di disuguaglianze sociali nei confronti della salute

Date le competenze di chi scrive, concentreremo l'attenzione su uno degli aspetti che caratterizzano il fenomeno: quello del lavoro. Come visto, peraltro, il lavoro rappresenta un perno centrale in qualsiasi tentativo di discutere il tema delle disuguaglianze sociali come determinanti della condizione di salute.

In un recente convegno dedicato all'efficacia della prevenzione nei luoghi di lavoro<sup>9</sup>, una relazione è stata dedicata proprio al modo di fronteggiare quelle condizioni lavorative che possono generare danni alla salute e che sono socialmente determinate<sup>10</sup>. Se tradizionalmente erano i fattori di rischio chimico-fisici e la fatica fisica ad essere distribuiti in maniera socialmente determinata tra i lavoratori (basti pensare alle differenze che esistevano tra operai di linea e impiegati negli uffici di una medesima azienda), adesso prevalgono quelli psico-

<sup>7</sup> Costa G., Mamo C., Bena A. (eds), *Differenze nella salute tra le professioni*, «Med Lav», 2005; 96 (suppl.)

<sup>8</sup> [Http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1237819882366\\_Mortalit%C3%A0\\_per\\_condizione\\_socio-economica\\_STL.pdf](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1237819882366_Mortalit%C3%A0_per_condizione_socio-economica_STL.pdf).

<sup>9</sup> [Http://www.ccm-network.it/ebp\\_e\\_lavoro/](http://www.ccm-network.it/ebp_e_lavoro/)

<sup>10</sup> Momo C., *Le disuguaglianze nella protezione e promozione della salute di chi lavora*, «Med Lav», 2009; 100 (suppl 1): 41-44.

sociali. È la posizione gerarchica, la pressione a produrre, l'ampiezza discrezionale del modo di produrre, più che il lavorare su materiali (lavoro operaio) o su informazioni (lavoro impiegatizio), che discrimina l'esposizione al rischio di danni alla salute<sup>11 12</sup>. Ma a fianco di queste tradizionali determinanti, specifiche della realtà lavorativa, si presentano anche quelle legate alle abitudini personali, agli stili di vita. L'attuale focalizzazione sull'importanza di introdurre programmi di promozione della salute e di corrette abitudini voluttuarie tra i lavoratori deriva proprio dalla constatazione che la condizione sociale svantaggiata in fabbrica corrisponde alla condizione sociale svantaggiata nei confronti dell'accesso alle cure e all'adozione di stili di vita più salubri. L'intreccio tra questi due aspetti, l'eccesso di rischio imposto dalla posizione lavorativa e la carenza di risorse per adottare, individualmente, comportamenti salubri è irrisolvibile. Questo assunto ha ricevuto importanti verifiche empiriche dagli studi sperimentali di Gloria Sorensen, ricercatrice americana al Dana-Farber Cancer Institute di Boston, che hanno dimostrato come solo affiancando l'offerta di interventi di promozione della salute a interventi volti ad attenuare l'influenza negativa di fattori di rischio specificamente professionali si raggiungevano validi e duraturi risultati nel contrastare abitudini voluttuarie insalubri<sup>13</sup>.

#### ▼ Altri possibili assi di lettura del fenomeno

Se le variabili di outcome sono univocamente delineate (mortalità, morbosità, condizioni predittive di malattia, fattori di rischio ad alta frazione eziologica) le determinanti sono invece da definire operativamente. Concettualmente è lo svantaggio sociale ciò che interessa esaminare nelle sue influenze sulla salute; ma come possa essere misurato tale svantaggio sociale rimane da stabilire. Abbiamo visto alcuni modi di valutarlo in ambiente di lavoro (esposizione a fattori chimico-fisici; fattori psico-sociali legati al lavoro). Tuttavia, anche rimanendo nel campo del lavoro, esistono altri assi possibili per rendere operativo lo studio del concetto di svantaggio sociale. Negli ultimi anni si è molto parlato in Italia della condizione di immigrato per cause economiche nel determinismo di fenomeni avversi per la salute, anche in campo lavorativo. La condizione di immigrato, quindi, può essere considerata come indagabile per ciò che concerne le determinanti sociali della salute<sup>14</sup>. In realtà questo genere di studi ha poca storia nel nostro Paese, fino a poco tempo fa esportatore di manodopera e quindi, semmai, oggetto di studio in altri paesi per questa caratteristica. Nel campo infortunistico, per esempio, i dati forniti dall'INAIL segnalano, anno dopo anno, inesorabilmente il crescente tributo di invalidità e morti che gli im-

<sup>11</sup> Wilkinson R., Marmot M. (eds), *Social determinants of health: the solid facts*, 2<sup>nd</sup> edition, WHO Library, 2003.

<sup>12</sup> Karasek R. A., Theorell T., *Healthy Work*, New York, Basic Books, 1990.

<sup>13</sup> Sorensen G., Barbeau E. M., *Integrating occupational health, safety and worksite health promotion: opportunities for research and practice*, «Med Lav», 2006, mar-apr., 97(2): 240-57.

<sup>14</sup> Cfr. § 1.3 Vannoni F., Cois E., «L'emarginazione sociale», in Costa G. et al., 2004, cit.

migrati danno alla nostra economia. Tuttavia rimane aperto e senza risposta il quesito se tale incremento sia dovuto al parallelo incremento nel numero di lavoratori immigrati impiegati nelle nostre aziende e se, comunque, l'eventuale incremento di rischio (frequenza relativa) sia attribuibile al tipo di lavori ai quali vengono prevalentemente addetti gli immigrati o anche ad un più elevato rischio legato alla loro condizione culturale e sociale di non cittadinanza. Mancano anche studi che entrino nel merito delle diverse origini etniche degli immigrati. Qual è il peso delle rispettive credenze religiose? Quale quello delle abitudini del gruppo sociale di appartenenza?

Un altro asse di lettura delle disuguaglianze sociali nei confronti della salute che coinvolge ancora una volta la centralità del lavoro è, in realtà, quello affrontato dalla dicotomia lavoro/non lavoro<sup>15</sup>. Non mancano gli studi stranieri che pesano quanto la «precarietà» del lavoro, fino alla sua perdita, causino danni alla salute. In questi studi talvolta sono affrontati aspetti relativi ai meccanismi di welfare e di garanzia nei confronti della perdita del lavoro, cercando di capire quali siano i meccanismi che meglio salvaguardano dai danni temuti in caso di disoccupazione<sup>16</sup>.

### ▼ Conclusioni

Quello delle disuguaglianze sociali come determinanti della salute è argomento di fondo della Sanità pubblica e finisce per intersecare tutto l'ambito della prevenzione primaria dei fattori di rischio. A nessuno può sfuggire quanto sia importante disporre di una bilancia ben tarata quando si tratti di discutere di rischi per la salute dei lavoratori, ad esempio. Nei piatti di tale bilancia andranno a collocarsi da una parte i fattori peculiari del lavoro e dall'altra quelli che con il lavoro interferiscono, ma che sono individuali, legati a caratteristiche particolari di questo o quell'individuo. La parte da cui pende l'ago della bilancia contribuirà a determinare le politiche di Sanità pubblica che verranno adottate. È immaginabile che qualcuno voglia aggiungere tara da una parte o dall'altra, sulla base di pregiudizi politici, economici, ancora una volta sociali! Compito dell'operatore di sanità pubblica sarà proprio quello di evitare che questo accada in maniera occulta, lasciando invece che le decisioni su quali siano le priorità d'intervento vengano prese in maniera esplicita, palese, contemperando, inevitabilmente, le esigenze di riequilibrio delle disuguaglianze con quelle di rispetto della concreta fattibilità<sup>17 18</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. § 1.5 Caizzo A., Cois E., Vannoni F., «La disoccupazione», in Costa G. et al., 2004, cit.

<sup>16</sup> Dorling D., *Unemployment and Health - Health benefits vary according to the method of reducing unemployment*, *BMJ* 2009; 338: b829 doi: 10.1136/bmj.b829.

<sup>17</sup> Fledning J. E., Briss P. A., *Promoting Evidence-Based Public Health Policy: Can We Have Better Evidence And More Action?*, «Health Affairs», 25(4): 969-978 (2006).

<sup>18</sup> Brownson R. C., Chriqui J. F., Stamatakis K. A., *Understanding evidence-based public health policy*, «Am J Pub Health», 99(9):1576-1583 (2009).



## L'impatto della crisi sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori

*Intervista a Sameera Al-Tuwaijri,  
direttrice del programma ILO Safe Work*

di **Vittorio Longhi**\*



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

Ogni 15 secondi nel mondo muore una persona per incidenti sul lavoro e malattie professionali. Oltre 270 milioni sono gli infortuni e 160 milioni i casi di malattie professionali che si registrano ogni anno. Con questi dati l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ILO, agenzia tripartita delle Nazioni Unite, ha aperto all'inizio di novembre, a Düsseldorf, la conferenza sulle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori. Oltre 300 esperti di 60 Paesi diversi si sono incontrati per discutere soprattutto del potenziale impatto che la crisi economica globale avrà sulle misure di prevenzione e tutela contro incidenti e malattie professionali. In questa intervista la direttrice del programma ILO Safe work (lavoro sicuro), Sameera Al-Tuwaijri, spiega i contenuti e commenta le conclusioni della conferenza.

*Come sta incidendo la crisi economica e occupazionale sulle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro?*

La crisi finanziaria è diventata un motivo di preoccupazione per la salute e la sicurezza dei lavoratori in tutto il mondo. Da un lato, i lavoratori devono affrontare le paure e lo stress che derivano dalla perdita del posto e dall'altra dobbiamo aspettarci una riduzione di risorse destinate alle misure di tutela. È possibile che anche le agenzie di controllo, gli ispettorati del lavoro e i servizi di sicurezza sul lavoro debbano trovarsi a operare con fondi ridotti. La conseguenza potrebbe essere un aumento netto di incidenti sul lavoro, con infortuni, morti bianche e stress.

\* Giornalista e consulente ILO  
(International Labour Organisation)

Ciò potrebbe avvenire nonostante alcuni settori particolarmente colpiti dalla crisi, come quello edile, abbiano registrato finora una diminuzione di incidenti, come dimostra uno studio dell'Associazione internazionale per la sicurezza sociale (ISSA).

*Molti relatori alla conferenza hanno affrontato il tema dell'impatto della crisi e delle ristrutturazioni aziendali sulla salute mentale dei lavoratori. Che conclusioni ne avete tratto?*

I disturbi psichici stanno aumentando. In Europa, sempre più prepensionamenti sono indotti da situazioni di questo tipo. In casi estremi lo stress da lavoro può portare al suicidio, tanto che ad alcune imprese viene chiesto di predisporre appositi programmi di prevenzione. Tra i motivi di questa tendenza ci sono il sovraccarico di informazioni (*information overload*), la maggiore intensificazione dei ritmi di lavoro e la pressione dei tempi, una maggiore domanda di flessibilità e di mobilità per essere sempre «on call», a disposizione, viste le possibilità della telefonia mobile e ultima, ma non meno importante, l'ansia di perdere il posto.

*Quanto incidono le malattie e gli incidenti professionali sull'economia?*

Secondo le nostre stime ogni anno i costi diretti e indiretti di incidenti e malattie professionali ammontano al 4 per cento del PIL globale, pari a circa 1,25 migliaia di milioni di dollari. Si tratta di perdite in termini di ore lavorative, di risarcimenti, di interruzione della produzione e di spese mediche. Anche nei paesi industrializzati questo costo è alto. Nell'Unione Europea si stima che rappresenti tra il 2,6 e il 3,8 per cento del PIL. In ogni caso, l'assenteismo causato da incidenti e malattie è solo la punta dell'iceberg. Un'altra forma di costi invisibili è rappresentata da quelle situazioni in cui si va al lavoro nonostante si stia male e ovviamente non si è efficienti. Il fatto è che la crescente precarietà e la paura di essere licenziati spingono molti lavoratori a non prendere più permessi per malattia. È stato calcolato che i costi di questo fenomeno, che è recente, siano tre volte più alti di quelli determinati dall'assenteismo per malattie e infortuni.

*Nella conferenza è stato discusso anche il ruolo degli ispettori sul lavoro. Quanto possono fare concretamente le ispezioni per prevenire incidenti e malattie?*

Ci sono 120 mila ispettori nel mondo e non vivono una situazione incoraggiante: devono prevenire gli oltre due milioni di malattie e incidenti professionali mortali che si verificano ogni anno, cercare di fermare fenomeni come il virus HIV, il lavoro minorile e quello forzato. L'ILO ha fissato dei parametri per stabilire il numero di ispettori del lavoro necessari in relazione a quello dei lavoratori (un ispettore ogni 10 mila lavoratori nei paesi industrializzati e uno

ogni 40 mila in quelli in via di sviluppo), ma molti paesi ancora non riescono a raggiungere questi livelli. Oggi l'ILO chiede un Sistema integrato di ispezioni sul lavoro (ILIS) per coordinare elementi amministrativi, procedurali e tecnici in un approccio coerente e flessibile per le ispezioni: dalle politiche globali al livello operativo nell'impresa dove la quantità e la qualità delle ispezioni possono essere significativamente aumentate. Il riferimento normativo per questo tipo di riforme è la Convenzione n. 81 dell'ILO sulle ispezioni sul lavoro nell'industria e nel commercio. Con 135 ratifiche, è una delle dieci convenzioni più ratificate finora nel mondo e vale come linea guida internazionale per assicurare, a livello nazionale, l'adozione di norme sulle condizioni del lavoro e la protezione dei lavoratori.

*Che messaggio dà l'ILO sui rischi per la salute e la sicurezza in questi tempi di crisi?*

Primo: ognuno ha il diritto a un ambiente di lavoro sano e sicuro. È quanto prevede l'agenda del Lavoro dignitoso dell'ILO e noi ne siamo profondamente convinti. Questo è particolarmente importante nei periodi di crisi, e non deve costituire un pretesto per abbassare le tutele, gli standard di salute e sicurezza; semmai deve essere un'occasione per promuoverli. Secondo: la prevenzione è un ottimo investimento. Nel lungo termine, spendere per il benessere psico-fisico dei propri dipendenti porta sempre dei vantaggi: le imprese che investono in salute e sicurezza risparmiano poi sui salari da pagare in situazioni di malattia. Secondo alcuni studi, per ogni dollaro speso in misure di prevenzione le aziende poi ne guadagnano tre in termini di produttività.

*Qual è il potenziale impatto di lungo termine della crisi economica?*

Se le imprese ora tagliano la spesa sulle misure di sicurezza ne pagheranno il prezzo in un futuro non troppo lontano. Inoltre, con l'invecchiamento della popolazione dovremo lavorare più a lungo e dovremo fare in modo che i lavoratori attivi di domani vivano in buone condizioni. Anche per questo è importante investire oggi nella salute dei lavoratori.

**Fonte**

«ILO News». Traduzione di Vittorio Longhi.





# Welfare State in Europa



## Finanziamento pubblico e contributi sociali

*Il finanziamento della protezione sociale nei Paesi dell'Unione Europea*

di **Carlo Caldarini** \*



Mario Nigro  
s.t. - 1984  
Tempera su cartoncino  
cm. 36x36  
Camera del Lavoro di Milano

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

Questo dossier dell'Osservatorio analizza come, nei diversi paesi dell'UE, il finanziamento della protezione sociale viene ripartito fra finanziamento pubblico da parte dello Stato (tramite l'imposizione fiscale generale), contributi sociali a carico del lavoro e altre forme di prelievo a carico di redditi diversi. Un approfondimento particolare viene dedicato ai sistemi di prelievo contributivo a carico di datori e lavoratori dipendenti in Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia. L'eterogeneità dei diversi sistemi, come vedremo, è tale da non permettere un raffronto di tipo diretto, poiché, oltre alle aliquote contributive, è l'intera struttura dei prelievi che differisce in maniera talvolta radicale da un paese all'altro. Ma dall'analisi emergono comunque diverse informazioni interessanti.

In Belgio, ad esempio, per le indennità di disoccupazione, vengono effettuati dei prelievi speciali sulle imprese che occupano lavoratori a tempo parziale involontario. In Germania le prestazioni familiari sono totalmente a carico della fiscalità generale. Nel Regno Unito, oltre alle prestazioni familiari, sono totalmente finanziate dalla fiscalità generale le prestazioni della disoccupazione, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. In Spagna i contributi a carico dei datori per la disoccupazione variano in funzione del rischio legato alla durata del contratto: 5,50% per un lavoratore assunto a durata indeterminata, 6,70% se il dipendente è a durata determinata full time, 7,70% se questi è a durata determinata part time.

### ▼ Introduzione

La costruzione di un modello sociale europeo è un processo lungo e complesso, che distingue l'Unione Europea da ogni altra regione del mondo e che le permette di riconoscersi al proprio interno come entità culturale e politica, pur nel rispetto delle diversità nazionali e regionali. Il modello sociale europeo non è un concetto unitario e statico, ma piuttosto un mix di valori, di conquiste e di aspirazioni, con forma variabile e con diverso grado di realizzazione negli Stati europei. Esso include tuttavia, nella sua generalità ed apertura, una serie di punti fermi: uno Stato sviluppato e interventista, un robusto sistema di welfare che fornisca una protezione sociale efficace a tutti i cittadini, soprattutto i più bisognosi; la limitazione dell'ineguaglianza economica e sociale; la garanzia dei diritti fondamentali della persona; l'uso istituzionale del dialogo sociale; il coordinamento delle diverse politiche nazionali verso obiettivi concordati e condivisi.

All'interno di questo modello aperto, si è sviluppata negli anni una varietà di regimi nazionali di welfare, che corrispondono a loro volta a diverse e specifiche ragioni di natura istituzionale e socio-culturale, frutto dell'evoluzione storica delle politiche sociali, delle contrattazioni tra le parti sociali e tra queste e i governi locali (federali, nazionali, regionali, ecc.). Nella loro diversità, tali sistemi sono frutto di fasi diverse di adeguamento ai processi di armonizzazione promossi dall'Unione Europea, del diverso peso e articolazione delle relazioni sindacali, del ruolo specifico della famiglia nella società, della distribuzione dei ruoli all'interno di questa e tra i generi, delle varie forme di solidarietà sociale e intergenerazionale e così via.

Se questi diversi regimi nazionali non fossero coordinati a livello europeo, il lavoratore che si sposta da un paese all'altro dello spazio europeo rischierebbe di non essere assicurato e quindi di perdere una parte dei propri diritti o di pagare due volte per il medesimo tipo di rischio.

La normativa comune introdotta all'inizio degli anni settanta (prima con il regolamento generale n. 1408/71 del 14 giugno 1971 e poi con il successivo regolamento n. 574/72 del 21 marzo 1972, che ha fissato le norme pratiche di attuazione) coordina quindi le legislazioni nazionali in materia di previdenza sociale, al fine di proteggere i diritti delle persone che si spostano all'interno dell'Unione Europea, senza sostituire i diversi regimi con un unico sistema europeo uguale per tutti i paesi. Ogni Stato membro è libero di determinare le caratteristiche del proprio sistema previdenziale, indicando quali prestazioni possono essere erogate, a favore di chi e in quale misura, mentre gli unici requisiti fondamentali che i singoli sistemi devono rispettare sono il principio fondamentale della parità di trattamento di tutti i cittadini europei, a prescindere dalla loro nazionalità, e la totalizzazione dei periodi contributivi.

*Tale legislazione, estesa anche ai cittadini di paesi terzi con il regolamento n. 859/2003 del 14 maggio 2003, è stata aggiornata nel 2004 con l'approvazione del regolamento n. 883/2004 del 29 aprile 2004, la cui entrata in vigore è prevista per il mese di maggio 2010.*

■ *Per saperne di più, vedi la rubrica «Legislazione» sul portale dell'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa ([www.osservatorioinca.org](http://www.osservatorioinca.org)).*

Queste diversità si riflettono, in maniera peraltro piuttosto marcata, anche nei differenti sistemi nazionali di finanziamento della protezione sociale, che in alcuni paesi funzionano soprattutto grazie ai contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, mentre in altri sono alimentati principalmente dalla fiscalità generale.

In genere, nei paesi dove i contributi a carico del datore di lavoro sono maggiori (ad esempio Spagna, Italia, Francia, Svezia), i salari sono relativamente più bassi. In Danimarca, dove la protezione sociale è finanziata innanzitutto dalla fiscalità generale, i salari lordi sono più alti ma sono colpiti da una maggiore imposizione fiscale. Nei Paesi Bassi, dove il finanziamento da parte dello Stato è basso, i salari lordi sono comunque alti, ma sono molto elevati anche i contributi a carico del lavoratore.

*Per saperne di più, vedi il dossier pubblicato a marzo 2008 su «La questione dei salari in Italia e in Europa» ([www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Salari\\_mar\\_2008.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Salari_mar_2008.pdf)).*

Mettere a confronto sistemi così eterogenei tra loro non è insomma un'operazione facile. Per rendere più chiaro il panorama, nel paragrafo che segue ci limiteremo ad analizzare come il finanziamento della protezione sociale viene ripartito, nei diversi paesi dell'UE, fra:

- finanziamenti pubblici da parte dello stato;
- contributi sociali a carico dei datori di lavoro;
- contributi sociali a carico dei lavoratori (dipendenti, autonomi e pensionati);
- altri prelievi a carico di redditi diversi.

Utilizzeremo, per questo raffronto, i dati pubblicati nel 2009 da Eurostat, relativi all'anno 2006, e comprendenti anche Islanda, Norvegia e Svizzera.

Nella seconda parte esamineremo invece, più da vicino, l'articolazione dei sistemi di prelievo contributivo a carico di datori e lavoratori dipendenti in 7 paesi: Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia. Come vedremo, l'eterogeneità dei diversi sistemi è tale da non permettere comparazioni di tipo diretto, poiché, oltre alle aliquote contributive, è l'intera struttura dei prelievi che differisce da un paese all'altro. In questo caso, le informazioni provengono da diverse fonti:

- la base dati del Missoc, il sistema d'informazione in materia di protezione sociale istituito nel 1990 tra gli stati membri dell'Unione Europea;
- il francese Cleiss, centro di collegamento europeo e internazionale sulla sicurezza sociale;
- il sito multilingue della Commissione europea dedicato alla mobilità;
- per l'Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- le ricerche effettuate direttamente dal nostro Osservatorio tramite gli uffici INCA in Europa.

### ▼ 1. Le principali fonti di finanziamento della protezione sociale a livello nazionale

Considerando i 27 paesi dell'Unione Europea nel loro insieme (vedi tabella 1 a pagina seguente), la principale fonte di sostentamento della protezione sociale proviene dai contributi sociali. Gli oneri a carico dei datori di lavoro e quelli a carico dei lavoratori (dipendenti, autonomi e pensionati) rappresentano infatti, globalmente, il 59% di tutte le entrate dei sistemi di protezione sociale, mentre i finanziamenti pubblici provenienti dalla fiscalità generale rappresentano circa il 38%.

Il peso delle altre fonti di finanziamento (principalmente contributi sui redditi da capitale e su altri tipi di reddito) è nella maggior parte dei casi molto basso (in media 3,5% del totale delle entrate), con alcune eccezioni, tuttavia, come nel caso di Grecia, Paesi Bassi e Svizzera, dove è particolarmente importante il peso delle casse professionali di previdenza.

Nell'Europa dei 15 i fondi pubblici hanno in genere un ruolo più elevato che nel resto dell'Unione Europea. Nei paesi che appartenevano all'UE già prima del 2004, infatti, questa fonte di finanziamento copre circa il 40% dei costi totali della protezione sociale, e in alcuni casi anche oltre il 50%.

In Danimarca, ad esempio, dove il sistema di welfare è principalmente a carico dello Stato e dei Comuni tramite l'imposizione fiscale, i finanziamenti pubblici sostengono circa il 63% dei costi totali della protezione sociale: alcune prestazioni, come malattia, maternità, pensione di invalidità, pensione sociale e assegni familiari, sono finanziate infatti direttamente dalle imposte. Un altro 20% dei costi è coperto dai contributi sociali a carico dei lavoratori, mentre quelli a carico dei datori di lavoro coprono infine appena l'11% dei costi: la percentuale più bassa in Europa.

Anche in Irlanda e nel Regno Unito la protezione sociale è largamente finanziata dalle imposte (50% circa). Attraverso un sistema di tutela universalistico sostenuto dalla fiscalità generale, il modello anglosassone (beveridgiano) prende infatti in carico la protezione non del lavoratore in quanto tale, ma del cittadino. In Inghilterra i contributi sociali a carico dei datori coprono il 34% della spesa sociale, mentre quelli a carico dei lavoratori meno del 14%. Anche in Lussemburgo e Svezia il finanziamento della protezione sociale si basa in larga misura sui fondi pubblici, che incidono oltre il 45%.

**TAB. 1 - RIPARTIZIONE DEL FINANZIAMENTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2006 (DATI %)**

	Finanziamenti pubblici	Totali	Contributi sociali		Altro	Totale
			A carico del datore	A carico del lavoratore		
Austria	33,3	65,3	37,8	27,4	1,4	100,0
Belgio	27,7	70,8	49,3	21,4	1,5	100,0
Danimarca	62,8	30,8	11,0	19,8	6,4	100,0
Finlandia	43,3	50,6	38,8	11,8	6,0	100,0
Francia	30,6	65,2	44,3	20,9	4,2	100,0
Germania	35,3	63,1	35,3	27,8	1,6	100,0
Grecia	31,4	57,7	35,1	22,6	10,9	100,0
Irlanda	53,2	41,8	26,2	15,5	5,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>41,9</b>	<b>56,4</b>	<b>41,3</b>	<b>15,1</b>	<b>1,6</b>	<b>100,0</b>
Lussemburgo	45,6	50,5	26,5	24,0	3,9	100,0
Paesi Bassi	20,1	69,5	31,8	37,7	10,4	100,0
Portogallo	44,1	45,3	30,8	14,5	10,6	100,0
Regno Unito	50,4	47,9	34,2	13,7	1,7	100,0
Spagna	33,9	63,9	48,5	15,4	2,2	100,0
Svezia	48,9	48,7	39,9	8,9	2,4	100,0
<b>UE 15*</b>	<b>40,2</b>	<b>55,2</b>	<b>35,4</b>	<b>19,8</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>
Bulgaria	39,5	58,0	38,3	19,7	2,5	100,0
Cipro	48,1	39,1	24,0	15,1	12,8	100,0
Estonia	19,5	80,4	80,1	0,3	0,1	100,0
Lettonia	35,5	63,9	47,1	16,8	0,6	100,0
Lituania	38,5	61,0	54,9	6,1	0,5	100,0
Malta	35,2	62,0	43,3	18,7	2,8	100,0
Polonia	33,3	48,0	25,9	22,0	18,8	100,0
Rep. Ceca	18,8	80,3	53,9	26,4	0,9	100,0
Romania	19,6	69,5	56,3	13,2	10,8	100,0
Slovacchia	25,5	65,6	44,2	21,4	8,9	100,0
Slovenia	30,7	67,9	27,1	40,8	1,4	100,0
Ungheria	40,6	53,8	38,6	15,2	5,7	100,0
<b>UE 12*</b>	<b>32,1</b>	<b>62,5</b>	<b>44,5</b>	<b>18,0</b>	<b>5,5</b>	<b>100,0</b>
<b>UE 27*</b>	<b>37,6</b>	<b>58,9</b>	<b>38,2</b>	<b>20,6</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>
Islanda	31,6	30,6	24,8	5,8	37,9	100,0
Norvegia	52,9	47,0	32,0	15,0	0,1	100,0
Svizzera	22,3	62,2	28,7	33,6	15,4	100,0

\* Nostre stime

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (*Statistics in focus*, 40/2009)

Sul versante opposto troviamo Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna, dove i contributi sociali coprono più del 60% del finanziamento della protezione sociale. Le differenze tra paesi tendono tuttavia a diminuire progressivamente nel tempo con l'uso crescente delle imposte nei paesi in cui questa forma di finanziamento era tradizionalmente più debole, come Francia, Italia e Portogallo. A proposito dell'Italia, nel nostro paese il peso rispettivo delle due principali forme di finanziamento (fondi pubblici e contributi sociali) è nella media dell'Europa dei 15: i primi rappresentano infatti il 42% del finanziamento totale e i secondi il 56%. Più nel dettaglio, i contributi a carico dei datori di lavoro rappresentano circa il 41% del finanziamento totale (oltre la media UE15 quindi), mentre quelli a carico dei lavoratori il 15% circa.

Nei 12 paesi dell'allargamento la quota mediamente a carico dello Stato è invece del 32%. Anche in questo caso le differenze tra un paese e l'altro sono in alcuni casi considerevoli.

In Estonia, per fare un esempio, il sistema di protezione sociale è finanziato all'80% dai contributi dei datori di lavoro sotto forma di «tassa sociale». I contributi dovuti dai lavoratori si limitano all'assicurazione contro la disoccupazione e coprono appena lo 0,3% dei costi totali della protezione sociale, mentre la restante quota (meno del 20%) è coperta dalle sovvenzioni dello Stato. Al contrario, a Cipro il welfare è finanziato principalmente dalle imposte (48%). I contributi a carico dei datori di lavoro assicurano la copertura del 24% dei costi e quelli a carico dei lavoratori un ulteriore 15%.

## ▼ 2. I contributi sociali in Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia

*La raccolta e la comparazione delle informazioni di questa seconda sezione è stata particolarmente difficile, a causa soprattutto delle discordanze riscontrate tra le diverse fonti. Ci scusiamo quindi per eventuali ed involontarie inesattezze. Osservazioni e suggerimenti, utili a migliorare la precisione dei dati, possono essere indirizzati a: [osservatorio@osservatorioinca.org](mailto:osservatorio@osservatorioinca.org).*

I dati comparativi che abbiamo appena esaminato ci hanno mostrato, paese per paese, in quale misura percentuale il costo totale della previdenza sociale viene ripartito tra le diverse forme di finanziamento. In altre parole, questi dati rispondono a domande del tipo: *quanta parte della previdenza sociale è finanziata con i soldi pubblici? Quanta con i contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori?*

Questi dati hanno mostrato, cioè, un aspetto del problema. L'altra faccia, per così dire, consiste invece nel vedere in quale misura percentuale i contributi previdenziali incidono sul costo del lavoro, insomma sul salario, e come questi vengono ripartiti tra lavoratori e datori di lavoro. In questo secondo caso la domanda è: *quanta parte del salario viene prelevata dallo Stato per finanziare la previdenza sociale?*

Prendiamo ad esempio l'Italia. La tabella a pagina 71 ci ha mostrato che il 15,1% dei costi della previdenza sociale è finanziato dai contributi sociali dei lavoratori, mentre i contributi a carico dei datori di lavoro coprono un altro



41,3%. In questa seconda parte vedremo invece come, sempre in Italia, in una busta paga di un operaio dell'industria i contributi a carico del lavoratore siano del 9,49% mentre quelli a carico del datore del 32,08%.

Oltre all'Italia, in questa seconda parte abbiamo preso ad esempio Belgio, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia. Questi 6 paesi, infatti, con le loro diverse tipologie, danno un'idea piuttosto esaustiva della varietà dei sistemi di welfare presenti in Europa. Più in particolare, di questi paesi vedremo come funziona il sistema di prelievo degli oneri sociali sul lavoro dipendente, lasciando da parte l'aspetto riguardante il lavoro autonomo. Abbiamo inoltre preferito escludere da questa breve rassegna i paesi dell'allargamento, ossia i 12 nuovi Stati membri, entrati a far parte dell'UE nel 2004 e 2007. In questa fase, infatti, ci interessava soprattutto mettere a fuoco degli esempi paragonabili alla situazione italiana, mentre la storia e le condizioni economiche di questi altri paesi avrebbero reso ancora più critico il raffronto.

### ■ 2.1. Belgio

Il regime dei salariati (applicabile a tutti i lavoratori dipendenti, ad eccezione dei marinai della marina mercantile, per i quali esiste un regime particolare) copre l'assicurazione malattia, maternità e invalidità, l'assicurazione disoccupazione, l'assicurazione vecchiaia e superstiti (pensioni), gli infortuni, le malattie professionali e le prestazioni familiari. Nel regime dei lavoratori dipendenti, tanto i lavoratori che i datori di lavoro sono tenuti a versare contributi sociali all'ONSS, l'Ufficio nazionale della sicurezza sociale. Dal 1° gennaio 1995 è in vigore una gestione finanziaria «globale»: l'ONSS redistribuisce le risorse finanziarie ai diversi settori della sicurezza sociale in funzione delle loro necessità di tesoreria e non più secondo le aliquote contributive, che quindi vanno intese come virtuali.

#### **BELGIO: TASSI CONTRIBUTIVI IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2009 (DATI %)**

	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<b>CONTRIBUTI GLOBALI</b>			
<i>Malattia, maternità, invalidità</i>	6,15	4,70	<b>10,85</b>
<i>Disoccupazione</i>	1,46	0,87	<b>2,33</b>
<i>Vecchiaia</i>	8,86	7,50	<b>16,36</b>
<i>Infortuni</i>	0,30	-	<b>0,30</b>
<i>Malattie professionali</i>	1,00	-	<b>1,00</b>
<i>Famiglia</i>	7,00	-	<b>7,00</b>
<b>ALTRI CONTRIBUTI</b>			
<i>Congedo educazione</i>	0,06	-	<b>0,06</b>
<i>Fondo amianto</i>	0,01	-	<b>0,01</b>
<i>Fondo per l'infanzia</i>	0,05	-	<b>0,05</b>
<i>Moderazione salariale</i>	7,48	-	<b>7,48</b>
<b>Totale</b>	<b>32,37</b>	<b>8,37</b>	<b>34,59</b>

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

In Belgio i contributi previdenziali sono calcolati diversamente per il lavoro intellettuale e per quello manuale. Per gli impiegati, il calcolo viene fatto sulla retribuzione lorda, mentre per gli operai sulla retribuzione lorda aumentata dell'8%. Per questi ultimi, i datori di lavoro sono anche responsabili di un contributo del 16,27% per le istituzioni del sistema delle ferie annuali, poiché l'indennità di vacanza non è corrisposta dal datore di lavoro ma mediante l'Ufficio nazionale delle vacanze annuali.

L'assicurazione malattia, maternità e invalidità viene finanziata, oltre che dai contributi globali a carico di datori di lavoro e lavoratori (rispettivamente 6,15% e 4,70%), anche da un prelievo sui premi per l'assicurazione auto (5% o 10% in alcuni casi) e sull'assicurazione complementare per l'ospedalizzazione (10%), nonché da una quota a carico del settore farmaceutico. Inoltre, dal 1995 viene effettuata una ritenuta graduale, secondo il reddito, sull'importo complessivo delle pensioni e sui vitalizi percepiti dal medesimo beneficiario.

Per le indennità di disoccupazione, oltre ai contributi globali a carico del datore (1,46%) e del lavoratore (0,87%), viene effettuata una serie di altri prelievi, in particolar modo sulle prepensioni (a carico del datore di lavoro) e sulle imprese che occupano lavoratori a tempo parziale involontario.

Per le pensioni di vecchiaia, al contributo globale a carico dei datori (8,86%) e dei lavoratori (7,50%) si aggiungono i prelievi a carico del beneficiario sulle prestazioni d'invalidità e sulle pre-pensioni, calcolati in misura variabile onde evitare che l'importo della prestazione scenda sotto una certa soglia. Altre fonti di finanziamento sono il prelievo dell'8,86% a carico del datore su tutti i vantaggi extra-legali accordati ai propri dipendenti per la vecchiaia e per il decesso e il «contributo di solidarietà» (tra 0,50% e 2%) sulle pensioni di importo superiore a un certo tetto.

Il fondo per gli infortuni sul lavoro e quello delle malattie professionali sono finanziati dai prelievi globali, totalmente a carico del datore (0,30% e 1%). I datori di lavoro sono inoltre assicurati presso delle compagnie private accreditate. L'importo dei premi varia in funzione del rischio assicurato, in regime di libera concorrenza. La legge definisce soltanto le regole comuni d'indennizzo delle vittime. Anche i contributi per le prestazioni familiari sono interamente a carico dei datori di lavoro (7%).

Oltre a questi contributi, che come abbiamo detto vengono in verità amministrati globalmente e utilizzati in funzione dei bisogni delle diverse branche, altre forme di prelievo intervengono nel finanziamento del sistema di protezione sociale in Belgio, tutte a carico del datore di lavoro: congedo per l'educazione dei figli (0,06%), fondo per l'amianto (0,01%) e fondo per l'infanzia (0,05%).

Inoltre, nel 1984, per neutralizzare le prime tre indicizzazioni dei salari per gli anni 1984, 1985 e 1986 è stata imposta a tutti i lavoratori del settore privato e pubblico un'ulteriore ritenuta sui salari, del 7,48%. Nel 1987 tale ritenuta, detta di «moderazione salariale», si è consolidata ed è stata incorporata nel calcolo complessivo dei contributi sociali.

## ■ 2.2. Francia

Il sistema francese di protezione sociale è costituito da un insieme di regimi legali:

- ▶ il regime generale, che copre la maggior parte dei lavoratori;
- ▶ i regimi speciali di alcuni lavoratori subordinati non agricoli (alcuni dei quali coprono ogni rischio, mentre altri coprono solo l'assicurazione vecchiaia, essendo gli altri rischi assicurati dal regime generale);
- ▶ il regime agricolo (suddiviso in due gestioni distinte per coltivatori diretti e lavoratori subordinati);
- ▶ i regimi dei lavoratori autonomi non agricoli (tre regimi autonomi di assicurazione vecchiaia per artigiani, commercianti e industriali, e liberi professionisti, e un regime comune di assicurazione malattia);
- ▶ il regime per la disoccupazione che riguarda tutti i lavoratori dipendenti (gestito da organismi paritetici);
- ▶ i regimi di pensioni complementari (ARRCO ed AGIRC), obbligatori per tutti i lavoratori dipendenti che dipendono dal regime generale o dal regime agricolo.

Il regime generale di sicurezza sociale è finanziato principalmente dai contributi sociali, dalle imposte sulle retribuzioni e da tasse a fine specifico. I contributi sono calcolati in base a percentuali stabilite a livello nazionale e sono a carico in parte del datore di lavoro, in parte del lavoratore. Per quanto riguarda le aliquote percentuali, il sistema è più complesso rispetto a quanto appena visto in Belgio: per l'assicurazione malattia e per le prestazioni familiari il prelievo avviene in misura costante sulla totalità del salario, per l'assicurazione contro gli infortuni (e malattie professionali) le percentuali sono variabili in funzione del rischio assicurato, mentre per le pensioni di vecchiaia e per la previdenza integrativa le percentuali di contribuzione variano in base ad alcuni massimali applicati sull'importo della retribuzione.

La tabella della pagina seguente indica le percentuali di contribuzione a carico di lavoratori e datori di lavoro, in funzione dei limiti massimali delle retribuzioni.

**FRANCIA: TASSI E MASSIMALI CONTRIBUTIVI IN VIGORE  
DAL 1° GENNAIO 2009 (DATI %)**

	<i>Massimale mese</i>	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<i>Malattia</i>	Totalità salario	12,80	0,75	<b>13,55</b>
<i>Vecchiaia</i>	2.859 euro	8,30	-	<b>8,30</b>
	Totalità salario	1,60	6,65	<b>8,25</b>
<i>Infortuni</i>	-	In funzione dei rischi	0,10	<b>In funzione dei rischi</b>
<i>Famiglia</i>	Totalità salario	5,40	-	<b>5,40</b>
<i>Disoccupazione</i>	11.436 euro	4,00	2,40	<b>6,40</b>
<i>segue</i>				
<i>Pensioni complementari obbligatorie</i>				
<i>Non quadri</i>	2.859 euro	4,50	3,00	<b>7,50</b>
	da 2.859 a 8.577 euro	12,00	8,00	<b>20,00</b>
<i>Quadri</i>	2.859 euro	4,50	3,00	<b>7,50</b>
	da 2.859 a 22.872 euro	12,60	7,00	<b>19,60</b>

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

Sui redditi da lavoro, i redditi sostitutivi, i redditi patrimoniali e i prodotti d'investimento viene prelevata una contribuzione sociale generalizzata (CSG). Dal 1° febbraio 1996 su tutti i redditi viene prelevata, inoltre, una contribuzione per il rimborso del debito sociale (CRDS). Le persone con domicilio fiscale in Francia e a carico, a qualunque titolo, di un regime francese obbligatorio di assicurazione malattia sono sottoposte, sui redditi provenienti dalla loro attività, alla CSG al tasso del 7,5% e alla CRDS al tasso dello 0,5%. Tuttavia, le persone iscritte ad un regime obbligatorio di assicurazione malattia che non risiedono fiscalmente in Francia sono assoggettate ai contributi salariali di assicurazione malattia al tasso applicabile prima del 1° gennaio 1998, ossia un contributo salariale di assicurazione malattia del 5,5% sui redditi di attività. Per i pensionati non domiciliati fiscalmente in Francia che appartengano ad un regime obbligatorio d'assicurazione malattia, il tasso della ritenuta da applicare sulla pensione è fissato al 3,20%, e al 4,20% sulle pensioni complementari, obbligatorie e non obbligatorie. Per i pensionati residenti fiscalmente in Francia, assoggettati alla CSG al tasso del 6,6% (tasso ridotto del 3,8%), la ritenuta è azzerata sulle pensioni di base e pari all'1% sulle pensioni complementari, obbligatorie e non obbligatorie.

### ■ 2.3. Germania

Il sistema tedesco prevede cinque settori obbligatori: l'assicurazione malattia, maternità e decesso, l'assicurazione per l'assistenza continuativa (dipendenza), l'assicurazione vecchiaia (pensioni), l'assicurazione contro gli infortuni (che

comprende anche le malattie professionali) e quella contro la disoccupazione. Regimi particolari sono previsti per l'assicurazione vecchiaia dei lavoratori agricoli, l'assicurazione degli artigiani e le assicurazioni sociali di artisti e giornalisti-pubblicisti.

Nel regime generale, la raccolta dei contributi per l'assicurazione malattia, maternità, vecchiaia, invalidità, decesso e disoccupazione è effettuata dalle casse malattia, le quali poi trasferiscono alle corrispondenti istituzioni d'assicurazione la quota relativa a invalidità, vecchiaia, decesso e disoccupazione. I contributi sono a carico del lavoratore e del datore di lavoro in egual misura. Le prestazioni familiari sono invece finanziate dalla fiscalità generale.

Il sistema di calcolo tiene conto ogni anno di alcuni tetti minimi e massimi annui di retribuzione, questi ultimi talvolta diversi tra vecchi e nuovi länder (Stati federali). Qualora risultino diverse attività per lo stesso periodo, e se il reddito da lavoro supera il limite annuo stabilito come base di riferimento, i redditi da lavoro dipendente vengono ridotti proporzionalmente in modo che il totale delle entrate raggiunga il tetto massimo contributivo.

L'assicurazione non è obbligatoria al di sotto di una certa soglia di retribuzione (400 euro). In questo caso il datore di lavoro è obbligato a liberare un contributo forfettario (circa 25% del reddito) che non genera diritto a prestazioni per l'assicurazione malattia. Quando il salario è compreso tra 400,01 euro e 800 euro al mese, si applica invece un tasso crescente lineare che comincia al 4%. I tassi di contribuzione ordinari, riepilogati nella tabella seguente, si applicano quindi soltanto quando il salario è superiore a 800 euro.

**GERMANIA: TASSI E MASSIMALI CONTRIBUTIVI IN VIGORE  
DAL 1° GENNAIO 2009 (DATI %)**

	<i>Massimale annuo</i>		<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
	<i>vecchi länder</i>	<i>nuovi länder</i>			
Malattia, maternità *	44.100 euro	44.100 euro	7,30	7,30	<b>14,60</b>
Dipendenza	44.100 euro	44.100 euro	0,975	0,975	<b>1,70</b>
Vecchiaia, invalidità, superstiti	64.800 euro	54.600 euro	9,95	9,95	<b>19,90</b>
Disoccupazione	64.800 euro	54.600 euro	1,40	1,40	<b>2,80</b>
Infortuni	<b>In funzione dei rischi</b>				
Famiglia **					
<b>Totale (esclusi infortuni)</b>			<b>19,63</b>	<b>19,63</b>	<b>39,26</b>

\* Un contributo ulteriore di 0,25% è versato dagli assicurati senza figli

\*\* A carico della fiscalità generale

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

Per l'assicurazione malattia e maternità, il prelievo contributivo è fatto sul salario o sulla pensione, entro un tetto massimo attualmente pari a 44.100 euro in tutti i länder. Lo stesso massimale di 44.100 euro si applica per l'assicurazione contro la dipendenza.

A loro volta, le persone con retribuzione superiore a questo limite non sono assicurate obbligatoriamente presso una cassa malattia e possono quindi scegliere di assicurarsi presso una compagnia privata. In tal caso i contributi dovuti per vecchiaia, invalidità, decesso e disoccupazione sono versati presso il servizio di recupero della cassa malattia competente.

Per quanto riguarda l'assicurazione vecchiaia, invalidità e superstiti, i contributi sono dovuti fino a una retribuzione massima di 64.800 euro nei vecchi länder e di 54.600 euro nei nuovi.

Gli stessi massimali si applicano all'assicurazione contro la disoccupazione.

Per gli infortuni, il contributo grava esclusivamente sui datori di lavoro. I tassi sono fissati da associazioni professionali di gestione degli infortuni sul lavoro, in base a quattro criteri: categoria di rischio in cui si trova l'impresa; retribuzioni dei dipendenti dell'impresa; situazione finanziaria del fondo; frequenza e gravità degli infortuni in azienda.

Le prestazioni familiari, infine, sono totalmente a carico della fiscalità generale.

#### ■ 2.4. Italia

Il sistema italiano di prelievo dei contributi sociali è particolarmente complesso. Senza entrare troppo nei dettagli, ci limiteremo quindi a presentarne gli elementi generali, necessari per un raffronto con gli altri paesi.

Sul datore di lavoro gravano tre tipologie di contributi:

- previdenziali (invalidità, vecchiaia e superstiti);
- assicurativi (disoccupazione, infortuni, malattia, fondo di garanzia del TFR, cassa integrazione guadagni);
- assistenziali (assegni familiari e maternità).

Sul lavoratore grava una parte dei contributi previdenziali e un piccolo contributo per la cassa integrazione guadagni.

Le aliquote contributive variano in funzione del settore cui appartiene l'impresa (industria, commercio, funzione pubblica, artigianato, ecc.), della classe di grandezza dell'impresa stessa (in base al numero di dipendenti) e della qualifica professionale dei singoli lavoratori (principalmente operai o impiegati).

I contributi per gli infortuni sul lavoro, a totale carico del datore di lavoro, variano (da 0,5% a 16%) in funzione del rischio associato alla categoria dell'impresa.

A titolo esemplificativo, la tabella a pagina seguente riassume le aliquote contributive per operai e impiegati delle imprese industriali con più di 50 dipendenti.

**ITALIA: TASSI CONTRIBUTIVI IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2009  
PER LE IMPRESE INDUSTRIALI CON PIÙ DI 50 DIPENDENTI (DATI %)**

<b>OPERAI</b>	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<i>Invalidità, vecchiaia e superstiti</i>	23,81	9,19	<b>33</b>
<i>Disoccupazione</i>	1,91	-	<b>1,91</b>
<i>Infortuni</i>	In funzione del rischio	<b>In funzione del rischio</b>	
<i>Malattia</i>	2,22	-	<b>2,22</b>
<i>Fondo di garanzia TFR</i>	0,20	-	<b>0,2</b>
<i>Cassa integrazione guadagni</i>	2,80	0,30	<b>3,1</b>
<i>Assegni familiari</i>	0,68	-	<b>0,68</b>
<i>Maternità</i>	0,46	-	<b>0,46</b>
<b>Totale</b>	<b>32,08</b>	<b>9,49</b>	<b>41,57</b>
<b>IMPIEGATI</b>			
<i>Invalidità, vecchiaia e superstiti</i>	23,81	9,19	<b>33</b>
<i>Disoccupazione</i>	1,91	-	<b>1,91</b>
<i>Infortuni</i>	In funzione del rischio	<b>In funzione del rischio</b>	
<i>Malattia</i>	-	-	
<i>Fondo di garanzia TFR</i>	0,20	-	<b>0,2</b>
<i>Cassa integrazione guadagni</i>	2,80	0,30	<b>3,1</b>
<i>Assegni familiari</i>	0,68	-	<b>0,68</b>
<i>Maternità</i>	0,46	-	<b>0,46</b>
<b>Totale</b>	<b>29,86</b>	<b>9,49</b>	<b>39,35</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione generale sulla situazione economica del paese (2008)

**2.5. Regno Unito**

Il sistema britannico comprende:

- ▶ il regime assicurativo nazionale, che eroga prestazioni in denaro per malattia, disoccupazione, reversibilità, pensione, ecc. (il diritto a tali prestazioni si acquisisce quindi con il versamento di contributi al regime assicurativo nazionale);
- ▶ il servizio sanitario nazionale;
- ▶ il regime degli assegni familiari e dei programmi di credito d'imposta per i figli, che erogano prestazioni in denaro per persone con figli a carico;
- ▶ le prestazioni non contributive per alcune categorie di disabili o per le persone che prestano loro assistenza;
- ▶ altre indennità a carico del datore di lavoro, versate a favore dei lavoratori subordinati aventi diritto a congedo di maternità, paternità o adozione.

I contributi al regime assicurativo nazionale sono a loro volta suddivisi in cinque classi: una classe per i lavoratori dipendenti, una per i lavoratori che beneficiano di vantaggi in natura, due per i lavoratori autonomi, una classe riservata alle persone che desiderano versare contributi volontariamente per mantenere i loro diritti a pensione. In questa nota prenderemo in esame soltanto i

contributi della classe dei lavoratori dipendenti, che variano in funzione della retribuzione salariale, calcolata su base settimanale, come riepilogato nella tabella seguente.

**REGNO UNITO: TASSI E MASSIMALI CONTRIBUTIVI IN VIGORE  
DAL 5 APRILE 2009 AL 5 APRILE 2010 (DATI %)**

**Regime di pensione complementare pubblico (Not contracted out rate)**

<i>Massimale settimanale</i>	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<i>Meno di 105 sterline</i>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Da 105,01 a 770 sterline</i>	11,00	11,00	<b>22,00</b>
<i>Oltre 770 sterline</i>	11,00	1,00	<b>13,00</b>

**Regime di pensione complementare privato (Contracted out rate)**

<i>Massimale settimanale</i>	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<i>Meno di 105 sterline</i>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Da 105,01 a 770 sterline</i>	9,10	9,40	<b>18,50</b>
<i>Oltre 770 sterline</i>	12,80	1,00	<b>13,80</b>

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa.

Fra i lavoratori dipendenti, occorre distinguere coloro che sono affiliati al regime di pensione complementare pubblico (*not contracted out*) e coloro che afferiscono a un regime di pensione complementare privato (*contracted out*).

In entrambi i casi, i contributi del regime assicurativo nazionale sono dovuti solo sulla parte del salario superiore a 105 sterline (133 euro) alla settimana e nessun contributo è dovuto oltre l'età legale della pensione.

Nel regime complementare pubblico, lavoratori dipendenti e datori di lavoro sono entrambi tenuti a versare contributi dell'11% della quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline (133-974 euro) alla settimana. Per la parte di salario superiore a questa soglia, la quota a carico del lavoratore scende all'1%, mentre quella a carico del datore di lavoro resta dell'11%.

Nel regime complementare privato, i datori di lavoro pagano contributi del 9,10% sulla quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline la settimana e del 12,8% sulla parte superiore a questa soglia. I lavoratori pagano invece il 9,40% sulla quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline la settimana, più un altro 1% per la quota di salario superiore. I datori di lavoro recuperano il 3,5% del contributo per i dipendenti affiliati ad un regime pensionistico retributivo e l'1% per quelli affiliati ad un regime pensionistico a capitalizzazione.

Nei regimi a capitalizzazione lo Stato si assume una parte del contributo, secondo l'età del lavoratore dipendente.



## 2.6. Spagna

Il sistema previdenziale spagnolo prevede due livelli o modalità di copertura: il sistema contributivo e il sistema non contributivo. Esiste inoltre una tutela specifica per gli studenti (assicurazione scolastica).

Il sistema contributivo (previdenza) è composto da:

- ▶ un regime generale, che copre tutti i lavoratori subordinati non iscritti a regimi speciali, oltre ad alcune categorie di dipendenti pubblici;
- ▶ uno speciale regime contributivo per i dipendenti pubblici;
- ▶ cinque regimi speciali per i lavoratori del settore agricolo, i lavoratori autonomi, i collaboratori familiari, i minatori che lavorano nelle miniere di carbone e i marittimi.

Le prestazioni non contributive, finanziate dal bilancio dello Stato, sono concesse alle persone in situazione di bisogno, che devono essere tutelate non disponendo di mezzi sufficienti per provvedere alla propria sussistenza, anche nel caso in cui non abbiano mai versato contributi previdenziali. Le prestazioni non contributive comprendono: l'assistenza sanitaria; le pensioni di vecchiaia e d'invaldità; le prestazioni speciali per l'assistenza in caso di disoccupazione; gli assegni familiari.

L'obbligo di versare i contributi spetta in parte al lavoratore dipendente e in parte al datore di lavoro, ad eccezione dell'assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali che è a carico totale del datore di lavoro.

La legge generale sulla sicurezza sociale stabilisce i limiti di contributi minimi e massimi. Il limite minimo corrisponde al salario minimo interprofessionale in vigore, aumentato di un sesto. Per i lavoratori delle categorie professionali superiori esistono importi minimi più elevati.

I contributi previdenziali non sono individualizzati, ma vengono calcolati sulla base di un tasso globale, identico per tutti, come riepilogato nella tabella seguente.

### SPAGNA: TASSI CONTRIBUTIVI IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2009 (DATI %)

	A carico del datore	A carico del lavoratore	Totale
Infortuni sul lavoro	In funzione dei rischi	0,00	In funzione dei rischi
Sicurezza sociale	23,60	4,70	<b>28,30</b>
<i>Disoccupazione</i>			
– Durata indeterminata	5,50	1,55	<b>7,05</b>
– Durata determinata ( <i>full time</i> )	6,70	1,60	<b>8,30</b>
– Durata determinata ( <i>part time</i> )	7,70	1,60	<b>9,30</b>
Fondo di garanzia salariale	0,20	-	<b>0,40</b>
Formazione professionale	0,60	0,10	<b>0,70</b>
<b>Totale (esclusi infortuni)</b>	<b>29,90 / 32,10</b>	<b>6,35 / 6,40</b>	<b>36,45 / 38,70</b>

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

I contributi per gli infortuni sul lavoro sono versati soltanto dal datore di lavoro e sul limite massimo più elevato. Il tasso applicabile dipende dai rischi nell'impresa, indipendentemente dalla categoria professionale alla quale appartiene il lavoratore.

La tariffa dei contributi infortuni sul lavoro è fissata per decreto dal governo, in funzione dei rischi propri di ogni attività, industria o mansione. Il modo di calcolo dei contributi è destinato ad indurre il datore di lavoro ad adottare le misure necessarie per limitare i rischi nella sua impresa.

I contributi della «sicurezza sociale» (23,60% a carico del datore e 4,70% a carico del lavoratore) finanziano le assicurazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti, nonché le prestazioni in denaro dell'assicurazione malattia e maternità.

I contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione gravano per la gran parte sui datori di lavoro e variano in funzione del rischio legato alla durata del contratto. Il contributo di base di 5,50%, per un lavoratore assunto a durata indeterminata, passa quindi a 6,70% se il dipendente è a durata determinata full time e a 7,70% se questi è a durata determinata part time.

La base massima di calcolo dei contributi è fissata al 1° gennaio 2009 a 3.166,20 euro al mese ed a 96,59 euro al giorno, indipendentemente dalla categoria alla quale appartiene il lavoratore.

Le prestazioni mediche in natura, i complementi per l'integrazione al minimo delle pensioni, gli assegni familiari per figli disabili e altre prestazioni familiari sono interamente a carico della fiscalità generale. Per quanto riguarda i regimi speciali, le basi di contributi ed i tassi applicabili variano in funzione del regime.

### ■ 2.7. Svezia

Il sistema svedese di sicurezza sociale copre tutti i rischi sociali, ed è composto da un'assicurazione basata sull'obbligo di residenza, cui corrispondono importi minimi garantiti e indennità (come ad esempio pensioni di vecchiaia, malattia e maternità, assegni familiari e alcune prestazioni d'invalidità e per i superstiti), e da un'altra assicurazione basata sulla situazione professionale, che copre le perdite di reddito (assicurazione per infortuni sul lavoro e malattie professionali, disoccupazione, ecc.). Entrambe si applicano a tutte le persone che risiedono o lavorano in Svezia.

Il regime assicurativo è obbligatorio, con la sola eccezione dell'assicurazione di disoccupazione (gli iscritti a una cassa di disoccupazione devono pagare personalmente un contributo alla cassa stessa). Le assicurazioni professionali sono finanziate principalmente attraverso i contributi a carico dei datori di lavoro, che ammontano nel loro insieme al 31,42% della retribuzione lorda presa in conto per il calcolo della pensione (se il lavoratore ha superato i 65 anni di età, i contributi a carico del datore di lavoro sono inferiori).

I lavoratori dipendenti versano soltanto un contributo globale a titolo dell'assicurazione vecchiaia del 7% del reddito lordo, il cui limite massimo è attualmente pari a 381.750 corone svedesi (37.375 euro).

Le prestazioni in natura dell'assicurazione malattia e maternità e le prestazioni familiari sono finanziate dalla fiscalità generale.

Oltre ai contributi suddetti, ogni datore di lavoro deve versare un contributo generale del 7,49% sul reddito d'impresa che finanzia anche l'assicurazione disoccupazione e le altre prestazioni di sicurezza sociale legate alla disoccupazione.

**SVEZIA: TASSI CONTRIBUTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO  
IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2009 (DATI %)**

	<i>A carico del datore</i>	<i>A carico del lavoratore</i>	<b>Totale</b>
<i>Vecchiaia</i>	10,21	7,00	<b>17,21</b>
<i>Malattia</i>	6,71	-	<b>6,71</b>
<i>Famiglia</i>	2,20	-	<b>2,20</b>
<i>Infortuni</i>	0,68	-	<b>0,68</b>
<i>Superstiti</i>	1,70	-	<b>1,70</b>
<i>Disoccupazione</i>	2,43	-	<b>2,43</b>
<b>Totale</b>	<b>23,93</b>	-	<b>23,93</b>
<i>Contributo generale</i>	7,49	-	<b>7,49</b>
<b>Totale</b>	<b>31,42</b>	<b>7,00</b>	<b>38,42</b>

Fonte: Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

### Fonti

Eurostat, *Statistics in focus*, 40/2009

[www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Eurostat\\_2009\\_Infortuni\\_e\\_malattie\\_prof\\_EN.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Eurostat_2009_Infortuni_e_malattie_prof_EN.pdf)

Missoc

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm)

Cleiss

[www.cleiss.fr](http://www.cleiss.fr)

Sito multilingue della Commissione europea sulla mobilità

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_security\\_schemes/national\\_schemes\\_summaries](http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries)

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione generale sulla situazione economica del paese (2008)

<http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=21805>

Base dati dell'Osservatorio

[www.osservatorioinca.org/29/base-datiprotezione-sociale-in-europa.html](http://www.osservatorioinca.org/29/base-datiprotezione-sociale-in-europa.html)

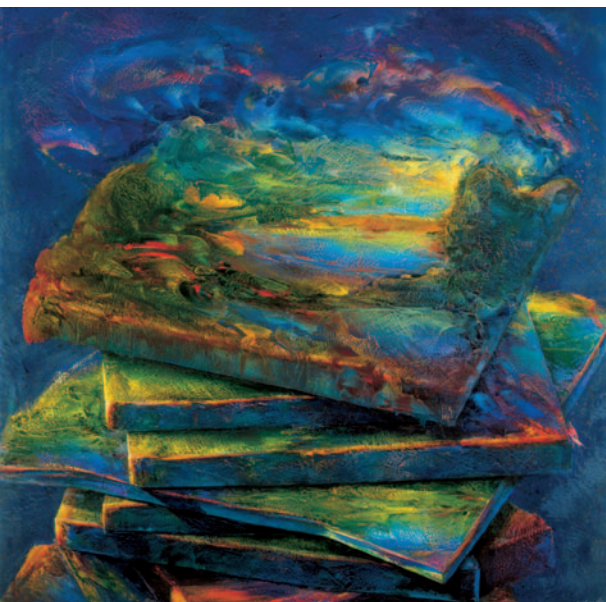


# Diritti e tutele nel mondo



## La riforma sanitaria di Obama per l'America

di **Vittorio Longhi**\*



*Franco Mulas  
Sono otto - 1991  
Olio su tavola  
cm. 122x122  
Direzione Nazionale CGIL*

\* Giornalista e consulente ILO  
(International Labour Organisation)

«**A**mia madre fu diagnosticato il cancro quando io avevo 19 anni. Da allora smise di andare dal dottore per settimane per il solo fatto che non aveva più copertura assicurativa, anche se aveva sintomi chiari della malattia. Aveva già avuto problemi di salute l'anno prima e, per far fronte alle spese, lei e mio padre avevano dovuto mettere una seconda ipoteca sulla casa. Temevo che nuove cure l'avrebbero mandata in bancarotta. Quindi andò dal medico solo quando il dolore era diventato veramente insopportabile. Dopo i primi esami i medici dissero che ormai il tumore era in stato avanzato per l'asportazione chirurgica. Mia madre morì dopo un mese. Se avesse avuto l'assicurazione sanitaria avrebbe tentato di curarsi prima e oggi forse sarebbe ancora viva».

Il racconto di Dayna, operaia del North Carolina, è una delle tante testimonianze raccolte dalla centrale sindacale statunitense AFL-CIO per una ricerca sul funzionamento del sistema sanitario. Insieme a diverse associazioni e comitati spontanei di cittadini, il sindacato ha formato una coalizione che negli ultimi mesi ha fatto campagne in tutto il paese e pressioni costanti sui membri della Camera dei rappresentanti e del Senato affinché votassero a favore della riforma voluta da Barack Obama. «Questo è quello che chiamiamo progresso», ha commentato il presidente dell'AFL-CIO, Richard Trumka, il giorno dopo l'approvazione del primo disegno di legge alla Camera, il 7 novembre. *The Affordable health care for America act*, la legge sulla sanità accessibile per l'America, «fermerà l'avidità delle compagnie di assicurazione e taglierà i costi sia per le famiglie sia per il

paese», ha aggiunto. Infatti l'indagine del sindacato, condotta su un campione di oltre 23 mila persone, rivela una situazione di assoluta insostenibilità e denuncia alcuni casi clamorosi di spese esorbitanti per i cittadini, di mancata tutela, di difetti profondi e radicati nel sistema sanitario americano. Casi frequenti tra i 36 milioni di americani *uninsured*, quelli senza alcuna forma di assicurazione che per primi potranno beneficiare della riforma, se riuscirà a passare anche al Senato.

### ▼ Perché è necessaria

Secondo la centrale sindacale, uno dei problemi principali è il costante rincaro delle polizze assicurative, che impedisce o limita fortemente l'accesso alle cure per molti cittadini, soprattutto quelli che la pagano in proprio (visto che il contributo aziendale è facoltativo negli Stati Uniti), statisticamente i lavoratori più giovani e le minoranze, come quella afro-americana e quella ispanica. Un terzo degli intervistati rinuncia all'assicurazione a causa dei costi. Più di un quarto degli assicurati e tre quarti dei non assicurati dichiara di non usufruire neanche dei servizi minimi, come ad esempio chiamare il dottore in caso di malattia. Gli assicurati, nel 43 per cento dei casi, dicono di non riuscire comunque a permettersi le cure adeguate e otto su dieci denunciano aumenti insostenibili delle polizze nell'ultimo anno. Con la recessione, per molti il diritto alla cura se ne è andato insieme al lavoro. Almeno uno su quattro ha un familiare che nel 2009 ha perso il posto e la copertura sanitaria. Inoltre, il venti per cento di quelli che non hanno assistenza sostiene che gli è stata rifiutata la sottoscrizione di una polizza perché aveva avuto una malattia in precedenza, per la cosiddetta clausola – ora abrogata – delle «condizioni pre-esistenti». In ogni caso, chi sta peggio sono quelli che devono stipulare polizze individualmente, senza il contributo aziendale: sei su dieci non riescono ad accedere al mercato privato delle assicurazioni. Anche chi riesce perché ha un lavoro in un'impresa che paga i contributi, però, lamenta molte carenze del sistema di cura, reclamando con urgenza la riforma, specialmente in questo periodo di crisi, che negli Stati Uniti è particolarmente dura per le famiglie di lavoratori.

### ▼ Che cosa prevede

La riforma è destinata a segnare la più grande innovazione nella sanità dal 1965, quando fu introdotto dal presidente Lyndon Johnson «Medicare», il programma di assicurazione medica gestito dal governo che riguarda chi ha più di 65 anni, insieme a «Medicaid», che fornisce aiuti agli individui e alle famiglie con basso reddito. Il costo intero della nuova riforma sarà di 1.050 miliardi di dollari che verranno distribuiti tra il 2010 e il 2019. Una spesa da finanziare con imposte sui redditi più alti e che alla fine del periodo porterà a una riduzione netta del deficit statale di 103 miliardi. Le nuove imposte, principale argomento degli oppositori, prevedono un'aliquota del 5,4 per cento sui redditi in-



■ individuali di oltre mezzo milione di dollari e su quelli famigliari che superano il milione. Il disegno di legge passato alla Camera farà risparmiare a una famiglia media di quattro persone circa 1.260 dollari all'anno, secondo uno studio del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Il testo approvato dalla Camera è un documento di 1.990 pagine, una combinazione di disegni di legge rielaborati da tre commissioni negli ultimi mesi. Gli aspetti principali sono riassumibili in alcuni punti centrali. Innanzitutto, le nuove norme sul settore assicurativo impediranno alle compagnie private di rifiutare clienti sulla base di condizioni di salute pre-esistenti. Sarà poi creata una sorta di «Borsa» delle assicurazioni, in cui i cittadini che non sono coperti da assicurazione aziendale potranno e dovranno scegliere sul mercato la polizza più conveniente. Avere la copertura assicurativa, infatti, sarà obbligatorio, pena il pagamento di una tassa, tranne i casi particolari di indigenza per i quali sarà possibile chiedere un'esenzione. La Borsa sarà accessibile anche alle piccole imprese, non solo ai privati, secondo un piano progressivo: quelle con meno di 25 dipendenti potranno partecipare dal 2013, quelle con meno di 50 dal 2014 e infine chi è sotto ai 100 dipendenti nel 2015. Inoltre, le aziende con un monte ore annuo che superi i 500 mila dollari di spesa avranno l'obbligo di fornire l'assicurazione ai propri dipendenti o contribuire con l'otto per cento del costo del personale a un fondo federale che integri le spese dei lavoratori che provvedono individualmente alla polizza attraverso la Borsa delle assicurazioni. Le imprese che non raggiungono il mezzo milione di dollari di retribuzioni sono esentate.

### ▼ **La Public option**

Uno degli aspetti più innovativi della riforma è quello della cosiddetta *Public option*, che introduce nel mercato assicurativo la possibilità di scelta di piani assicurativi gestiti dal governo, e i funzionari federali contratteranno direttamente le tariffe con i medici e gli ospedali che accetteranno i piani. Altra novità è che il programma di assistenza sanitario gratuito di base «Medicaid» sarà esteso ad altri 15 milioni di persone e in particolare a chi supera del 50 per cento la soglia di povertà (10 mila dollari l'anno individuali), equivalente a guadagni di 33 mila dollari l'anno in una famiglia di quattro persone. Invece, i cittadini con redditi tra una volta e mezzo e quattro volte la soglia di povertà avranno diritto a sussidi progressivi per acquistare un'assicurazione attraverso la Borsa. In questo modo chi supera la soglia di una volta e mezzo non dovrà pagare più del 3 per cento del proprio reddito per premi assicurativi, mentre chi arriva a quattro volte, non sarà gravato per più del 12 per cento.

Una serie di misure molto articolate, insomma, che dovrebbero evitare il ripetersi di situazioni drammatiche e senza speranza, come quella di John, la cui storia è stata raccolta nel Michigan dal sindacato: «Ho quasi sessant'anni, ora non ho lavoro e sono malato di cuore. Ho già avuto due infarti e due cateterizzazioni cardiache negli ultimi tre anni, di cui una qualche settimana fa.

Questi interventi insieme ai costi del pronto soccorso superano la cifra di 100 mila dollari, che ovviamente non potrò mai pagare. È disgustoso che neanche una parte di questa cifra sarà pagata dalle compagnie assicurative ma da chi, come me, non ha alcuna copertura eppure è costretto dalla legge a finanziare assicurazioni e ospedali. Non posso comprare neanche due delle tante medicine che dovrei prendere e non posso certo permettermi le visite necessarie da un cardiologo per proseguire la cura. È quasi certo che avrò altre malattie cardiocircolatorie in futuro e sto seriamente pensando di lasciare che la natura faccia il suo corso».

# Approfondimenti



## La rimozione della cittadinanza

*Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*

di **Laura Pennacchi**\*



### ▼ 1. Introduzione

Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale, intitolato *La vita buona nella società attiva* e presentato (come naturale seguito del Libro Verde<sup>1</sup>) il 6 maggio 2009 dal Ministro del Lavoro, è stato largamente criticato per la genericità delle posizioni e per lo scarto tra buoni propositi enunciati e linee d'azione effettive (intraprese o promesse) (Ferrera, 2009; Toso, 2009)<sup>2</sup>. In verità, pur non mancando questi rilievi di più di un fondamento, il punto critico maggiore a me pare diverso se non addirittura opposto: non la bontà di propositi però troppo generici o astratti, ma la *nocività* e la *fallacia* di alcuni intenti chiaramente ricostruibili, al di là della approssimazione quando non della ambiguità delle enunciazioni. Tre di questi chiari propositi mi sembrano particolarmente pericolosi: 1) l'alterazione del quadro costituzionale di *cittadinanza* in cui parole chiave come «persona», «famiglia», «comunità» vanno collocate, pena la loro irrimediabile deformazione; 2) la deresponsabilizzazione dell'operatore pubblico e la *resa* della responsabilità collettiva; 3) il disegno di *privatizzazione* di istituzioni chiave del modello sociale italiano, quali la sanità e la previdenza pubbliche.

<sup>1</sup> Su cui si veda De Vincenti (2009).

<sup>2</sup> Ferrera (2009), in particolare, scrive: «La rotta da seguire non è [...] sempre chiara: il documento si mantiene a un livello generale, senza delineare un preciso quadro di interventi [...] sarebbe forse opportuno essere più ambiziosi e precisi nell'identificare le soluzioni».

\* Economista e parlamentare

## ▼ 2. L'alterazione del quadro costituzionale della cittadinanza

L'alterazione del quadro costituzionale è palese nel fatto stesso che le parole «cittadinanza sociale» non siano mai menzionate, nemmeno una volta o di sfuggita, nelle 45 pagine<sup>3</sup> di cui il Libro Bianco si compone. Ne risulta un'enfasi assolutamente fuorviante sulle parole «persona», «famiglia», «comunità»; un'enfasi che getta un'ombra su quel «primato dell'individuo sulla «totalità» su cui è tornato ad insistere Carlo Azeglio Ciampi (2009); primato «che si coniuga con il principio che l'individuo in quanto partecipe della comunità si sente responsabile della sorte di tutti i suoi componenti». Infatti, fuori dell'architettura istituzionale della cittadinanza tali parole acquistano significati equivoci, come se si mirasse a dare vita a «un welfare senza cittadinanza», secondo il titolo di una intervista a Paolo Onofri (2008), quanto di più lontano dalla limpida costituzionalizzazione della nozione di persona che caratterizza la nostra Carta costituzionale.

Qui, infatti, la *persona* è ricca di una molteplicità di contenuti valoriali e intrisa di legami sociali, ed è questa ricchezza che ne fa il fulcro da cui promanano e a cui ritornano fasci di diritti civili, politici e sociali, indistinguibili dalla cittadinanza<sup>4</sup>. La cittadinanza, soprattutto in quanto cittadinanza sociale, è il quadro – anche cognitivo – che dà significato ed effettualità alla pluralità delle dimensioni che strutturano il cittadino e la cittadina: non più soggetto borghese (Rodotà, 2007), innanzitutto proprietario, o monade isolata (magari vocazionalmente destinata all'egoismo e all'autointeresse, come è nella visione dell'*homo oeconomicus* dell'economia standard), ma «persona» dotata intrinsecamente di *dignità* («dignità sociale», precisa opportunamente la nostra Costituzione).

Nel Libro Bianco, invece, essendo la cittadinanza azzerata dall'assenza, la «persona» è priva di qualificazioni e pertanto scivola subitaneamente nella «famiglia», la quale, a sua volta, trascolora nella «comunità» corporativizzata, e quest'ultima, infine, si racchiude tutta nei «corpi intermedi», la cui esemplificazione principe è costituita dagli «enti bilaterali» destinati a una grande diffusione, dalla gestione degli ammortizzatori sociali alla predisposizione di schemi assicurativi privati anche per la non autosufficienza. I «corpi sociali» e le «comunità intermedie» sono presentati come i veri argini contro «un certo nichilismo moderno» – con il suo corredo di «vertigine di una solitudine esistenziale sempre più isolante» e di «fragilità esistenziale e morale» –; un nichilismo a cui si suppone destinato chiunque non si conformi ai canoni di «vita buona» proposti dal Libro Bianco, e cioè non si sposi, non faccia dei figli, non viva ossessionato dalla prestazione lavorativa in mercati del lavoro altamente flessibili.

<sup>3</sup> Pagina 18 è l'unica pagina in cui compare (da sola) la parola «cittadinanza» come fatto anagrafico, collegata, infatti, all'immigrazione, per sostenere che non si può separare «la prospettiva della cittadinanza da quella del lavoro».

<sup>4</sup> Per un più ampio svolgimento di questa e di altre problematiche trattate nel presente saggio rinvio a Pennacchi, 2008a.

Dunque, i propositi chiaramente affermati – in modo esplicito o implicito – dal Libro Bianco a buon diritto consentono di dire che in materia sociale l'impostazione di fondo – neoliberista – della destra italiana non è affatto cambiata, ma ha solo assunto venature più accentuatamente *populiste e corporative* con l'esplosione, a partire dal settembre 2008, della crisi economico-finanziaria. Quella crisi che in tutto il mondo sta sollecitando cambiamenti profondi tanto delle strutture finanziarie e reali, quanto dei paradigmi categoriali e dei sistemi di pensiero. Ciò spiega peraltro perché la crisi stessa sia quasi totalmente assente dal Libro Bianco, menzionata frettolosamente e solo per ricavarne, paradossalmente, ipotesi di ulteriori pressioni al ribasso su occupazione, salari, servizi sociali. Paradossalmente, perché sta progressivamente emergendo la consapevolezza che un motore fondamentale della crisi sono stati proprio il *sovertimento* della distribuzione del reddito a danno del lavoro e a vantaggio dei profitti e delle rendite e il contenimento delle prestazioni sociali. Il che ripropone la superiorità del modello sociale europeo – benché le sue potenzialità siano assai poco sfruttate dalla stessa Europa quando procede in ordine sparso e senza darsi una strategia di rilancio comune – sul modello americano, che con Bush si è basato su welfare privato, abbassamento delle tasse ai ricchi, salari stagnanti ed elevato indebitamento dei ceti medi, deregolazione sfrenata, innovazione finanziaria selvaggia.

La natura dei persistenti propositi neoliberisti del Libro Bianco spiega anche come sia solo apparente la loro contraddittorietà con le istanze decisionistiche-autoritarie che il governo Berlusconi avanza in altre sedi, anche in materia di politica economica strettamente intesa, in cui spesso viene riproposto uno statalismo neocolbertiano deterioro (per maggiori dettagli rinvio a Pennacchi, 2008b). La saldatura è costituita, per l'appunto, dal *neocorporativismo*, la cui sollecitazione è il collante comune tanto alla politica sociale che alla politica economica. In tal senso sono molto eloquenti, da una parte, l'inerzia con cui in generale il governo Berlusconi si atteggia di fronte alla crisi, dall'altra il senso degli unici episodi di attivazione: la rialimentazione dei circuiti dell'evasione fiscale, la vicenda Alitalia, il rilancio del nucleare di vecchia generazione, la riproposizione del ponte sullo stretto di Messina. Del resto l'oscurantismo valoriale – si pensi all'insistenza sulla famiglia nel ripetuto ritornello «dio, patria, famiglia» – abbonda nel centro-destra italiano e fa sì che la libertà a cui si inneggia sia non quella del cittadino, ma quella «dei corpi sociali, delle entità regionali ed etniche, degli interessi e delle classi corporative»: una libertà «distribuita in maniera iniqua», secondo un «pluralismo corporativo» che «implica una nuova forma di disegualianza sociale e una sottomissione morale dell'individuo alle comunità o agli interessi corporativi» (Battini, 2008). Un campo di esemplificazione delle possibili conseguenze di tutto ciò è il mercato del lavoro, per il quale nel Libro Bianco le tipologie contrattuali atipiche e altamente flessibili vengono presentate come «un'opportunità positiva» per l'autodeterminazione, viene sostanzialmente rinviata all'infinito la riforma degli ammortizzatori sociali, si esalta il ruolo degli «enti bilaterali» anche nelle funzioni di collocamento dei lavoratori.

### ▼ 3. La resa della responsabilità collettiva

Sulle basi indicate è naturale che la *responsabilità* su cui il Libro Bianco insiste sia solo quella individuale, talmente sottolineata da indurre a titolare il modello a cui ci si ispira «Welfare delle opportunità e delle responsabilità». Così la *sussidiarietà* si afferma in modo onnivoro e totalizzante e la responsabilità collettiva arretra, si esprime solo attraverso *delega*, da una parte alla famiglia – «nucleo primario intorno al quale si addensa la vita sociale», «attore sociale», «relazione sorgiva del sociale» (p. 15) –, dall'altra alla comunità e al territorio: «ambiti di relazioni solidali» (p. 2), «antidoto» alla deriva nichilista, «luoghi» deputati alla crescita e alla maturazione.

Ma così anche la nozione di *opportunità* adottata è molto ristretta. Lo vediamo meglio se consideriamo le modalità con cui il Libro bianco assume la prospettiva della «vita buona». Infatti, se è vero che la riflessione liberaldemocratica contemporanea sulla giustizia ha crescentemente esteso l'oggetto dell'eguaglianza distributiva oltre il benessere materiale alle condizioni del «vivere bene», ciò non è mai stato disgiunto da una profonda attenzione, da una parte, alla sostantività della libertà, dall'altra, alla molteplicità e alla complessità delle dimensioni di eguaglianza in gioco; sostantività e molteplicità che portano a una visualizzazione «spessa» delle opportunità su cui investire: non mera parità formale dei punti di partenza ma sostanzialità delle capacità, da radicare e articolare in *processi* di cui l'operatore pubblico non si può disinteressare. Al contrario, il Libro Bianco è troppo poco interessato alla concretezza della vita delle persone – delegando alla famiglia e alla comunità i compiti maggiori – e, al tempo stesso, troppo invasivo della loro libertà, promuovendo *una* idea di vita buona e dimenticando che le opportunità che vanno assicurate per lo star bene individuale – avere un lavoro, essere curati, essere istruiti e informati, vivere la relazionarietà, ecc. – rappresentano «condizioni nel complesso utili a prescindere da qualsiasi piano di vita (così implicando una nozione molto debole/sottile di bene)» (Granaglia, 2009).

La «resa» della *responsabilità collettiva* che il Libro bianco prospetta si fonda su una svalutazione fortissima del significato storico e attuale delle istituzioni del *welfare state*, da ridimensionare drasticamente perché insostenibile finanziariamente, carente, inefficiente, corrosivo della responsabilizzazione personale e del peso dei corpi sociali intermedi. Non che gli argomenti, soprattutto sull'inefficienza dell'operato della pubblica amministrazione, siano peregrini. Ma invece di ricavarne stimoli a migliorare la *qualità* delle prestazioni e l'*efficacia* dell'azione pubblica, il Libro Bianco traccia un percorso di restrizione e di ridimensionamento. Significativa è la sintesi che ne fornisce Dell'Aringa (2009): «il *welfare state* ha sinora fallito: questa è la tesi del documento. Esso non è stato in grado di fornire i necessari incentivi all'efficienza e all'innovazione [...]. Ciò comporta che la concessione di tutele e sussidi deve essere condizionata a comportamenti e stili di vita che concorrano a rendere il *welfare state* sostenibile per le casse della collettività. In concreto: i cittadini utenti devono darsi da fare per prevenire situazioni di bisogno».



■ È facile obiettare chiedendosi – come lo stesso Dell’Aringa (2009) fa – se uno Stato e una responsabilità collettiva ridimensionati, peraltro prevalentemente per ragioni di contabilità e di equilibri di finanza pubblica e solo attraverso il ricorso alla sussidiarietà verticale e orizzontale, «sarà in grado di realizzare quel welfare di carattere universale che tutti, almeno a parole, auspicano». Il punto è che con questo *ridimensionamento* è messo gravemente a rischio uno dei criteri fondamentali che ha guidato dall’Illuminismo in poi – quell’Illuminismo non a caso bistrattato dal Libro Bianco (e ancor più dalle esercitazioni letterarie del Ministro Tremonti, 2008) – l’evoluzione dello Stato di diritto: *la terzietà del principio di mediazione istituzionale*.

L’importanza di tale principio è data dal fatto che nelle sfere di azione istituzionalizzate si esprime una particolare qualità del *pubblico*, definito da Bernhard Peters (2003) nei seguenti termini: «Le decisioni prese in questo quadro non sono pubbliche solo nel senso di essere vincolanti per tutti. Le questioni pubbliche devono anche essere decise nell’interesse comune o generale del collettivo (*public interest*) e ciò sotto il controllo e con la partecipazione dei suoi membri». Infatti, la riflessività della modernità si articola lungo linee consensuali, discorsive, argomentative, ma anche in conflitti. Le une e gli altri hanno bisogno di istituzioni che li trattino, li organizzino, li elaborino, in una parola che li *medino*; istituzioni che, nel mediare, distinguano tra valori assoluti – la cui coesistenza è garantita dalla laicità – e questioni sottoponibili al confronto e all’argomentazione, trasformino l’antagonismo in agonismo, contrastino il fondamentalismo. Le istituzioni, quindi, non sono norme e nemmeno fini, ma non sono nemmeno puramente e semplicemente strumenti. Le istituzioni sono il *medium* delle relazioni sociali attraverso cui avvengono, in forme mediate intersoggettivamente, l’elaborazione, il riconoscimento e la generalizzazione di significati sociali: in quanto tali sono «beni pubblici di secondo ordine» (Donolo, 1997).

Con l’esaltazione di «un welfare senza cittadinanza» e la resa della responsabilità collettiva, il Libro Bianco annulla il valore della *mediazione istituzionale*. Quella mediazione che è una funzione centrale della modernità riflessiva e di cui lo Stato sociale fornisce una delle impalcature fondamentali, in termini di offerta di fini, materie, strumenti. Le condizioni di riflessività mediate istituzionalmente – espresse dall’apprendimento, lo spirito critico, l’intenzionalità trasformativa – sono alla base della società moderna, nata dall’Illuminismo e dalla sua aspirazione ad avere a fondamento la ragione, magistralmente impersonata dall’idea kantiana di «uso pubblico della ragione». Le istituzioni danno forma alla trama intersoggettiva delle interazioni e delle comunicazioni su questioni di rilievo collettivo. Di tali questioni un campo di estrinsecazione formidabile sono state e sono le istituzioni del welfare, attraverso le quali da circa due secoli, ma in particolare negli ultimi sessant’anni, viene strutturata e alimentata l’elaborazione collettiva sui fini e i beni sociali. Quali arene pubbliche collettive, modellando e nutrendo il quotidiano della sfera pubblica, le istituzioni del welfare hanno generato qualcosa di prodigioso: una architettura di norme, pratiche e

agenzie la cui importanza per la tenuta e lo sviluppo della società, lungi dall'essere sottovalutata, andrebbe sottolineata.

Ma tutto questo è ignorato dal Libro Bianco, con una ulteriore, grave implicazione. Quando il principio di terzietà della mediazione evapora e si sgretola la forza normativa istituzionale, anche il tessuto coesivo valoriale e morale che tiene insieme una società si indebolisce e il quadro unitario della cittadinanza si fa più evanescente. Il declino della mediazione istituzionale, mentre non restituisce maggiore libertà agli individui, rischia di riattualizzare la dimensione feudale insita nella nostra cultura contrattuale, generando una *infeudazione* delle nostre stesse libertà. Come dice Ota de Leonardis (2006), «osservando una prestazione di servizio a domicilio fornita con il sistema *voucher* ci si può trovare a riconoscere nell'operatore in veste di fornitore, lavoratore precario e magari straniero, una condizione di servitù, fissata da uno di questi tipi di contratto di lavoro, e insieme nel marito che accudisce la moglie inferma cui il servizio è prestato, senza alternative e senza garanti, una analoga condizione di servitù».

La metamorfosi del principio di terzietà produce una proliferazione di contratti bilaterali minuti, una contrattualizzazione che rende lo Stato contraente invece che garante dei patti, configurazioni simili alla *lex mercatoria*, forme di diritto *à la carte*. A sua volta il contrattualismo oscura il ruolo degli elementi «non contrattuali» del contratto – elementi che lo rendono possibile, perché trascendenti gli specifici e concreti commerci umani –, pluralizza le sedi e le procedure che producono norme, rende la legittimità non più fondata su norme astratte e universali ma su accordi tra attori dipendenti da contesti locali e contingenti. L'assoggettamento della persona in una nuova trama di rapporti di vassallaggio ingloba una ulteriore gerarchizzazione delle persone e degli interessi e vengono generate rinnovate aree di sudditanza.

#### ▼ 4. Il disegno di privatizzazione di sanità e previdenza

I primi due propositi enucleabili dal Libro Bianco gettano una luce inquietante sul terzo, vale a dire il disegno di ulteriore *privatizzazione* di sanità e di previdenza. Il progetto di cambiare radicalmente – cioè privatizzare – «le logiche cui si è ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali» nasce dal rifiuto dell'idea che il Libro Bianco ritiene abbia imperato fin qui, cioè che «ciò che era pubblico» fosse «assiomaticamente associato a morale perché si dava per scontato che fosse finalizzato al bene comune» e il privato a «immorale proprio per escluderne la valenza a fini sociali» (p. 14). Invece, il privato è morale non meno, anzi di più, del pubblico, visto che quest'ultimo compromette la «libertà di scelta e di iniziativa delle persone», è «invadente», «si sostituisce al cittadino nelle sue decisioni», generando «una cultura assistenzialistica che comprime il senso di autonomia e di responsabilità».

Sono qui riassunti e riaccolti i cascami banalizzati di quella congiunzione tra *antistatistism* e *antiwelfareism* che Clarke (2009) vede precipitare in una totale ostilità al «pubblico», e con essi vengono bellamente azzerati quasi cent'anni di ri-

flessioni e di esperienze pratiche, dagli insegnamenti dei fondatori – neoclassici – della *welfare economics*, tra cui Pigou, alle straordinarie realizzazioni dell'umanesimo europeo in cui si è tradotta la storia del *welfare state* in Europa e nel mondo. Senza dire delle acquisizioni contenute nei contributi pionieristici di Tobin, Samuelson, Solow, Arrow, dell'«economia dell'informazione» di Stiglitz, così come delle analisi relative all'esistenza di «esternalità» e di «beni pubblici», di quelle relative all'«assenza» di mercati o alla possibilità di «mercati incompleti», del modello dello «sviluppo umano» di Sen.

Si tratta di acquisizioni che rendono ridicolo ciò che invece il Libro Bianco fa, vale a dire leggere in chiave *monopolistica* la fornitura delle attività pubbliche nel campo dei beni sociali fondamentali: istruzione, sanità, previdenza. Il Libro Bianco critica il ruolo «monopolista dell'erogazione» dell'attore pubblico e si propone di «rivedere [...] il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali» (p. 16) e di «rovesciare il tradizionale impianto tarato tutto sull'offerta – un'offerta essenzialmente pubblica – in una logica monopolistica» (p. 34). Qui la retorica sulla persona precipita nel terra terra assai poco pindarico di una nuova stimolazione del privato, del mercato e del «mercaticismo» (tanto biasimato da Tremonti): la presunta irrimediabilità della pubblica amministrazione deve indurre a liberare per il privato e per il mercato risorse oggi veicolate dal fisco e dai contributi nel settore pubblico, il quale va ulteriormente privatizzato. A tal fine bisogna agire sulla leva fiscale, «la più idonea a sostenere la domanda», il primato della quale va imposto su quello dell'offerta, poiché «il rigoroso postulato della centralità della persona nel nuovo welfare comporta inesorabilmente una maggiore libertà di scelta e la conseguente creazione [...] di regolati mercati competitivi dell'offerta». Contro il monopolio pubblico, anche in sanità e in previdenza, ci attendono le meraviglie dei «mercati competitivi»!

Per la sanità, questo superamento del monopolio pubblico induce il Libro Bianco a disegnare una prospettiva sintetizzabile, con le parole di Nerina Dirindin (2009), in quattro punti: «1) Il «superamento della distinzione fra pubblico e privato» [...] attraverso il *ridimensionamento del pubblico* e il riscatto del privato [...]; 2) lo sviluppo di un sistema che «stimoli la responsabilità del singolo» [...]; 3) lo «sviluppo di un sistema a più pilastri», con un pilastro a «capitalizzazione reale» anche nella sanità e «nuove *forme integrative* di assistenza sanitaria e socio-sanitaria»; 4) il riconoscimento del valore del «dono e della solidarietà» anche rafforzando [...] le agevolazioni fiscali». Si capisce che «lo scenario descritto è quello di un sistema da cambiare integralmente», nel prospettare una mortificazione del «patrimonio di esperienze e di professionalità presenti in molti territori» e il disconoscimento del «valore dell'universalità dell'assistenza sanitaria che, per quanto imperfetta, garantisce le persone in condizioni di bisogno, senza alcuna discriminazione».

Per la previdenza gli scenari del Libro Bianco non sono meno mortificanti e disconoscenti il valore dell'universalità. Alcune delle affermazioni che vengono fatte (per esempio in ordine alla presunta insufficiente stabilizzazione della spe-

sa pensionistica rispetto al PIL o al presunto eccessivo livello della quota sul PIL della spesa pensionistica rispetto alle altre funzioni della protezione sociale) sono talmente poco corrispondenti al vero che meritano di essere discusse con un minimo in più di accuratezza, argomento per il quale rinvio all'Appendice A. Sia per sanità che per previdenza il clou della proposta di cambiamento del Libro Bianco consiste nel rilancio della capitalizzazione, e anche per questo aspetto – soprattutto per quanto concerne la previdenza – rinvio all'apposita Appendice B.

Va detto, tuttavia, che è davvero sconcertante dover tornare a discutere di ipotesi che la maggior parte degli studiosi, specie di fronte all'esplosione della odierna crisi economico-finanziaria, ritiene ormai totalmente falsificate, quale l'ipotesi di privatizzazione/capitalizzazione, in passato a lungo proposta da alcuni organismi internazionali, in particolare dalla Banca mondiale. In un seminario tenuto a metà settembre del 1999, Stiglitz (allora ancora vicepresidente della Banca stessa) aveva già contestato ben «dieci miti» correnti sulla capitalizzazione e sottolineato come l'impostazione tenuta dalla Banca mondiale dal 1994 (a partire dal celebre rapporto *Averting the Old Age Crisis*) avesse avuto risultati negativi per molti paesi che vi si erano attenuti, per cui già allora sosteneva che era tempo di una drastica revisione (Orszag e Stiglitz, 2001). Oggi moniti ben più pesanti vengono, da una parte, dal peso che il dissesto dei Fondi pensione e dei Fondi sanitari aziendali esercitano sul collasso dell'industria automobilistica americana provocato dalla crisi economico-finanziaria<sup>5</sup>, dall'altra dalla clamorosa decisione dell'Argentina di nazionalizzare, come risposta alle turbolenze economico-finanziarie, i dieci Fondi pensione con cui nel 1994 era stata privatizzata la *social security* pubblica argentina.

## ▼ 5. Perché il disegno di privatizzazione è inefficiente oltre che iniquo

Il superamento del monopolio pubblico in sanità e previdenza implica rimettere in discussione il primato dell'offerta pubblica di quel tipo di beni: approdo a cui giunge il Libro Bianco. Ma un conto è pensare, con strutture complementari e non sostitutive, a forme correlate di *partnership* pubblico/privato e alla generosa presenza del volontariato e del terzo settore in tutti i servizi sociali in cui ciò è possibile: tempo libero, attività per l'infanzia e l'adolescenza, previdenza integrativa, non autosufficienza, ecc. Un altro conto è pensare di rimettere in discussione il primato dell'offerta pubblica nei beni sociali basilari dell'istruzione.

<sup>5</sup> A tal proposito Mucchetti (2009) scrive: «Il welfare aziendale ha offerto a lungo la soluzione più generosa dell'equazione privatistica americana: la salute e la pensione considerate quali occasioni di *business*, da impostare attraverso contratti individuali e collettivi e non, come avviene in Europa, quali diritti della persona che lo Stato si impegna a garantire [...]. Nel momento in cui l'oligopolio perfetto di Detroit è stato rotto dalla concorrenza deregolata dei territori, il welfare aziendale si è rivelato una palla al piede. Con un sistema sanitario nazionale, forse, la concorrenza sarebbe stata fatta in un altro modo».

ne, della sanità, della previdenza. Qui spostare sul mercato parti significative del welfare – che è la ricetta neoliberista del Libro Bianco –, mentre non solo non risolve ma aggrava i problemi di *iniquità* facendo crescere esponenzialmente le diseguaglianze, non risolve nemmeno i problemi di *efficienza*. Gli estensori del Libro Bianco dimenticano che in questi campi non si interviene per modificare mercati perfettamente funzionanti, ma proprio per correggere le distorsioni derivanti dal cattivo o mancato funzionamento di mercati «incompleti», addirittura inesistenti: nessuna assicurazione privata, ad esempio, è mai stata in grado di offrire una tutela sanitaria a chi ha più di 65 anni. Peraltro in questi campi i mercati, quand'anche esistenti, spesso operano a costi e prezzi maggiori di quelli che sarebbero teoricamente efficienti (Granaglia, 2001).

Di nuovo, centrali si rivelano i problemi informativi. Ad esempio, l'incertezza circa la probabilità di subire una determinata perdita – i tassi di inflazione non sono prevedibili, gli andamenti economici, tecnologici, demografici sono ignoti, i mercati finanziari altamente instabili – rende impossibile, in molte circostanze, la definizione di un premio e, con essa, l'offerta di polizze assicurative. Similmente, incompletezza e, in questo caso, anche inefficienze, possono essere generate dalle asimmetrie informative in termini di «selezione avversa» e «rischio morale»: problematiche di fallimenti del mercato poste più di trent'anni fa da Arrow (1979) e che oggi tornano drammaticamente attuali.

Il rischio morale si produce perché le persone, una volta assicurate, non si preoccupano di evitare i loro particolari rischi tanto quanto avrebbero fatto in assenza di assicurazione, il che, producendo una somma dei premi pagati maggiore di quella attesa, si riverbererà a sua volta sui costi dell'assicuratore. La selezione avversa è generata dal fatto che i potenziali acquirenti di un'assicurazione tendono ad avere dei propri rischi una conoscenza migliore di quella che ha l'assicuratore, cosicché, se il prezzo dell'assicurazione si basa sul rischio medio, soltanto persone con rischio pari o al di sopra di quello medio compreranno quell'assicurazione, il che farà perdere guadagni all'assicuratore, quindi indotto ad alzare il premio. Ma ciò non potrà che rafforzare l'incentivo all'entrata dei cattivi rischi – coloro con un'esposizione elevata al rischio –, così ingenerando una spirale, appunto, avversa, di deterioramento del rischio medio all'aumentare del prezzo. A seguito di tale processo, il mercato potrebbe non svilupparsi – si pensi, ad esempio, al mercato delle polizze per molte categorie di malattie croniche – o, qualora esistente, sarebbe comunque inefficiente, non riuscendo a offrire protezione ai buoni rischi.

I problemi informativi investono anche l'intervento pubblico. Tale realtà, però, piuttosto che sulla desiderabilità di tale intervento, incide sul disegno delle politiche da seguire. Ad esempio, proprio il riconoscimento dei problemi informativi è alla base di nuove modellazioni della progressività dell'imposizione sul reddito e della rivalutazione, per determinati servizi, di prestazioni in natura rispetto a quelle monetarie.

Per quanto riguarda la sanità, l'affidamento al mercato farebbe sì che l'asimmetria informativa strutturale che penalizza l'utente nel rapporto con il medi-

co, per un verso, con l'intermediario finanziario, per un altro, lo metterebbe nella condizione di poter scarsamente valutare la qualità dei servizi offerti. In tali situazioni, da una parte, i prezzi divengono segnali di qualità (il medico più bravo appare quello che pratica onorari più elevati), dall'altra i produttori sono in grado di alimentare artificiosamente la domanda, con il risultato che a quantità eccessive si associano prezzi superiori a quelli teoricamente efficienti. Questi sono esattamente i meccanismi per cui negli USA si è arrivati ad una percentuale di spesa sanitaria sul PIL pari a quasi il doppio di quella media europea (il 14% contro il 7-8% circa) e a una elevatissima quota della popolazione non assicurata o sotto-assicurata. E queste sono esattamente le ragioni per cui Obama si propone oggi di riformare radicalmente in senso universalistico la sanità americana.

Lo spostamento di parti significative del welfare sul mercato può avvenire con forme più ponderate di parziale privatizzazione come la *public/private partnership*. Anch'esse, tuttavia, hanno sollevato varie perplessità e le analisi empiriche hanno rilevato risultati o *modesti* o *controversi*, nella misura in cui: a) sono state costruite sulla base della presupposizione (erronea) che la concorrenza – principio vitale se applicato là dove esso è richiesto, in particolare nei settori produttivi non solo manifatturieri, e allo scopo di liberalizzare, non di sostituire a un monopolio pubblico un oligopolio privato – debba essere utilizzata per incrinare il monopolio pubblico anche nei «beni sociali» fondamentali; b) si è puntato ad estenderle dai campi in cui possono essere applicate in modo salutare – si vedano i vari «piani per la casa» – a campi impropri come la sanità o l'istruzione.

Le controindicazioni che emergono – magistrale a tal proposito l'analisi di Crouch, 2003 – rimettono in discussione il presupposto centrale della *public/private partnership*: la pretesa di soddisfare meglio le aspettative dei moderni consumatori consentendo loro più autonomia e più scelta. *Scelta*, in effetti, si rivela una parola chiave molto fuorviante. Si scopre – lo fa l'autorevole Institute for Public Policy Research inglese (Brooks, 2007) – che «come narrativa di riforma, “scelta” è stata particolarmente priva di successo: ha alienato la forza di lavoro senza riuscire a catturare l'immaginazione del pubblico [...] Ci sono molte situazioni in cui un range di fornitori [...] incontrerà i bisogni dei cittadini e degli utenti meglio di un singolo fornitore monopolista. La ragione non è l'inerente superiorità di un tipo di fornitore rispetto ad un altro, ma piuttosto l'opportunità che una simile diversità offre di generare una pressione competitiva. Dove simili quasi-mercati operano competitivamente c'è uno stimolo all'efficienza e all'innovazione. Ma in altri casi è probabile che i mercati falliscano e non c'è ragione di credere che simili ostacoli possano essere sempre superati o lo possano a un costo ragionevole».

Si torna così alla consapevolezza che sia la capacità di scegliere in ciascuna sfera, sia quella di «scegliere *tout court*», dipendono da complesse condizioni, la natura delle quali – segnala Martha Nussbaum (1990, pp. 144 ss.) – «è tanto sociale quanto materiale: esse sono condizioni che quasi certamente non possono esservi senza un deciso intervento da parte del governo». Più specificamente, ci si

chiede: la qualità, che dovrebbe essere l'obiettivo più importante, coincide forse con la libertà di scelta? Presumere che coincidano induce a trascurare molti fattori e politiche di incremento della qualità che, viceversa, potrebbero essere attivate, che esse siano o meno associate con una maggiore facoltà di scelta. In alcuni casi la facoltà di scelta è limitata o inesistente, ma questo non esime dal cercare una maggiore qualità. In altri la libertà di scelta può essere effettiva e tuttavia non riuscire a trainare un incremento della qualità. Inoltre, la libertà di scelta può essere innalzata anche rimanendo all'interno del settore pubblico<sup>6</sup>. Si è, quindi, indotti, anche da un punto di vista di efficienza, a ribadire l'importanza di mantenere nella produzione di beni sociali fondamentali adeguate dosi di «universalismo», il che richiede un primato dell'offerta pubblica di servizi su quella privata, la quale può avere solo una funzione integrativa. Sotto questo profilo, la crisi economico-finanziaria mostra tutta la fallacia dell'affermazione fatta dal «pensiero unico» nel passato e ripresa inalterata dal Libro Bianco, secondo cui spostare sul mercato coperture previdenziali e sanitarie che oggi gravano sulle imprese sarebbe utile, giacché il prospettato sventagliamento della loro alimentazione finanziaria non comporterebbe di per sé alcun cambiamento nella loro conformazione universalistica. Oggi sappiamo con molta più tragica certezza che una maggiore esposizione degli individui alle regole di mercato può aumentare le disparità e generare nuove discriminazioni, giacché si cade, come dice Samuelson (1997), in «un meccanismo di mercato carente da entrambi i punti di vista, quelli del cuore e quelli del cervello».

### ▼ 6. Mito dell'immediatezza della società civile e privatismo

Ai postulati dell'universalismo il Libro Bianco sostituisce un'interpretazione di comodo dell'«universalismo selettivo», ma soprattutto l'esaltazione dell'*autorganizzazione* della comunità e dell'*immediatezza* della società civile. Ma c'è una conseguenza paradossale del mito dell'immediatezza alla base del Libro Bianco che va sottolineata. L'affermazione dell'immediatezza delle relazioni tra individuo e individuo – in luogo della prevalenza della mediazione tipica della sfera pubblica – porta a un ridimensionamento e a un degrado dei livelli intersoggettivi della vita sociale esprimenti la *riflessività* e per ciò in grado di trasformare beni e azioni in beni e azioni condivisi. Il *privatismo* costituisce proprio questa suggestione dell'immediatezza, sostituisce l'inter-soggettività con la dimensione personale, annulla quella potente sorgente di dinamismo della società moderna che è il livello «intermediario» tra oggettivo e soggettivo, tra personale e collettivo, tra particolare e universale. Ma con ciò non si deteriora solo la dimensione

<sup>6</sup> Un esempio è dato dalla scuola pubblica quando questa espande la possibilità di scegliere fra vari *curricula* al proprio interno. Anche le pratiche di associazionismo civile legate all'offerta pubblica integrata di servizi possono essere viste come modalità di dilatazione della possibilità di scelta.

«pubblica», scade anche la dimensione privata. La caduta di riflessività – la quale è tratto costitutivo della sfera pubblica che nell'inter-soggettività esiste, si rigenera e fa esistere gli attori – provoca un degrado qualitativo della stessa sfera privata, la quale si avvita tra emergenza del privatismo, esasperazione dell'individualismo, impoverimento di forme e di contenuti.

Questo degrado del privatismo è causa ed effetto anche di un degrado dell'associazionismo. Infatti, il privatismo contagia anche molti fenomeni associativi quando, per esempio, si manifestano in forme di semplice estensione di una socievolezza privata o in forme particolaristicamente chiuse in altrettanti piccoli «noi» tra loro concorrenziali e in opposizione a volte dichiarata a valori e norme universalistici. In questi casi spesso non si verifica una rigenerazione nell'uso dei beni comuni, ma una loro «appropriazione privatistica» e una «rimozione dello statuto pubblico di tali beni». Più in generale, e guardando specialmente all'uso talora distorto delle importanti risorse del terzo settore e del volontariato, si verifica uno strano soggiogamento a quella che Ota de Leonardis (2007) chiama «sindrome dell'immediatezza». Una sindrome per cui il «fascino dell'immediatezza delle relazioni personali, della prossimità, della comunicazione faccia-a-faccia, del fai-da-te della società civile» cela, in realtà, una «voglia di sbarazzarsi» di ogni costruito artificiale – invece caratterizzante costitutivamente la modernità – e di ogni elemento di interposizione e di mediazione, invece proprio delle istituzioni moderne, prime fra tutte il diritto e il *welfare state*.

In effetti, quando si enfatizzano oltre misura – come fa il Libro Bianco – le capacità di autogoverno e le virtù della famiglia e della comunità scisse dalla cittadinanza, non bisognerebbe dimenticare i rischi di *rifeudalizzazione* che provengono dallo smarrimento del principio di terzietà della mediazione istituzionale e dal deperimento della sfera pubblica. Del resto, ci sono vari aspetti oscuri nelle spinte all'auto-organizzazione della società civile, uno dei quali è la paura dell'altro; paura che spesso si trasforma in ostilità: quell'ostilità che negli Usa ha indotto a denominare *adversary phylantropy* le trasformazioni sollecitate dall'amministrazione Bush secondo cui i valori della solidarietà e dell'altruismo diventano armi da brandire contro gli altri, ridotti a estranei e/o diversi. E mentre la filantropia ha cambiato profondamente la sua natura, assumendo essa stessa i caratteri del *business* («The Economist», 2006), un altro aspetto oscuro lo evidenzia Putnam (2000), là dove denuncia la caduta più generale dello spirito filantropico e solidaristico, caduta che si è accompagnata paradossalmente all'insistenza sul comunitarismo e sulla partecipazione sociale localistica, propugnata dai neoconservatori in sostituzione dei benefici welfaristici pubblici. Vengono in mente le *faith communities* incoraggiate per facilitare i modi di «socializzare con amici e vicini».

Come dimostra l'inversione di queste tendenze operata dalla straordinaria *leadership* di Obama, il punto è che la vitalità della democrazia, della sfera pubblica, dei sostrati normativi non è equivalente puramente e semplicemente alla densità del tessuto associativo di una società, ma piuttosto deriva dalla qualità delle modalità organizzative che tale densità si dà e dalla natura delle relazioni



sociali che vi si instaurano. Se le relazioni – traducendosi prevalentemente in rapporti bilaterali diretti, privi di mediazione istituzionale – generano una nuova forma di *dipendenza personale* (anziché istituzionale) e non concorrono ad alimentare uno spirito pubblico collettivo, non sono relazioni di arricchimento della democrazia.

Theda Skocpol, in piena prima amministrazione Bush, rilevava che un grande cambiamento era in corso rispetto all'antico associazionismo americano tanto apprezzato e elogiato da Tocqueville. La trasformazione privatistica dell'adesione nel passaggio dalla *membership* al *management*, la continua misurazione e classificazione degli individui per opinioni, atteggiamenti e preferenze piuttosto che la ricostruzione per loro del contesto della cittadinanza, la depoliticizzazione del trattamento anche di temi cruciali quali la pace o l'ambiente, facevano sì che non sembravano essere riprodotte le condizioni e le ragioni per cui gli americani si sono storicamente associati, cioè per «sentirsi cittadini di una nazione», non semplicemente per stare insieme con amici e vicini. Nella misura in cui l'autoregolazione della società civile avanzava, Skocpol ne evidenziava i pericoli, indicando l'entità in cui l'enfasi sulla prosimità, la familiarità, l'omogeneità, l'intimità si traduce in selezione, discriminazione, segmentazione, esclusione: l'opposto di quella combinazione di estranei e differenti che Tocqueville vedeva come il sale della democrazia americana. Skocpol segnalava, inoltre, quanto la restrizione dell'ambito della democrazia al livello locale – in realtà non così indipendente da poteri centrali – oscuri la percezione della necessità di porsi sistematicamente il problema di dare legittimità democratica a tutti i poteri e, al tempo stesso, equipari la partecipazione politica alla gestione di un caseggiato, consentendo che si affermi l'immagine di una società di *stakeholders* caratterizzata apoliticamente e privatisticamente, nella quale le problematiche della responsabilità collettiva e dei diritti, civili e sociali, stentano ad imporsi.

Mentre il Libro Bianco, nel suo piccolo, con lo sguardo all'indietro è fermo a tutto ciò, l'eccezionale vittoria di Obama alle presidenziali americane del 2008 e i primi vigorosi passi della sua amministrazione ci dicono che volgere lo sguardo al futuro è necessario e possibile.

### ▼ **Appendice A. La sostenibilità della spesa pensionistica e la prevalenza della funzione vecchiaia nella spesa sociale italiana**

Il Libro Bianco fa suoi due luoghi comuni in realtà contraddetti da un'analisi accurata dei dati empirici:

- l'insostenibilità finanziaria della spesa pensionistica;
- la prevalenza della funzione vecchiaia (come indica la tabella 1), e dunque della spesa pensionistica, sulle altre componenti di spesa;

Per quanto riguarda la componente pensionistica la figura 1 e la tabella 1 consentono approfondimenti in merito a: (i) un giudizio sull'efficacia delle riforme

adottate negli anni '90; (ii) una migliore ponderazione dell'entità della spesa pensionistica italiana comparata a quella degli altri paesi europei.

La figura 1 ci dice con assoluta chiarezza che le riforme realizzano, a regime, la stabilizzazione della spesa pensionistica sul PIL: nel 2050 essa sarà pari al 13,2%, a fronte del 14,2% del 1998. In assenza di interventi la quota sarebbe esplosa, superando addirittura il 23% del PIL (il che segnala quanto irresponsabilmente si fossero lasciate crescere nel passato le promesse pensionistiche).

La valutazione dell'entità della spesa pensionistica che emerge dalla tabella 1 – pari oggi a circa il 15% del PIL – va commisurata a una serie di considerazioni:

- a) l'estensione della spesa pensionistica italiana è dovuta alla supplenza che essa ha esercitato nei confronti di «funzioni» della protezione sociale non altrimenti soddisfatte, dal sostegno alla povertà e alla disoccupazione, al sostegno ai processi di ristrutturazione industriale e di ricambio della manodopera, per esempio con i prepensionamenti. Va da sé che quanto più queste funzioni, impropriamente svolte dal sistema pensionistico, fossero state realizzate – in modo più proprio, efficiente ed equo – da istituti appositamente ideati, tanto meno lo stesso sistema pensionistico si sarebbe espanso. Va da sé che ciò avrebbe anche contenuto l'elevamento delle aliquote contributive pensionistiche, che oggi riflettono, nella loro entità, anche questa spesa «impropria», ma che avrebbe comunque dovuto essere sostenuta – anche se dislocata sotto altre voci – e che tanto più dovrà esserlo in futuro;
- b) le statistiche disponibili spesso o non rendono conto adeguatamente della realtà o non usano standard uniformi. Il primo caso si verifica, ad esempio, quando si confrontano le differenze tra la spesa pensionistica italiana e quella tedesca, imputabili, tra l'altro, al fatto che l'Italia include nella copertura previdenziale pubblica anche i lavoratori autonomi, mentre la Germania non fa altrettanto (ma concede loro molti benefici fiscali che statisticamente non figurano come spese). Il secondo caso si constata osservando il divario tra Italia e Gran Bretagna e Francia, il quale diminuirebbe molto se anche l'Italia classificasse – imitando la Gran Bretagna – come spesa pensionistica solo quella destinata agli ultrasessantenni e non includesse – seguendo l'esempio della Francia – nella spesa pensionistica le indennità per la gestione delle eccedenze occupazionali che potrebbero essere annoverate tra le spese a tutela della disoccupazione. Infine occorrerebbe considerare anche il fatto che le prestazioni pensionistiche non in tutti i paesi sono sottoposte a tassazione (ben poco in Germania, per esempio), quanto meno non in modo omogeneo: nel caso dell'Italia il trattamento fiscale delle pensioni incide per una quota pari a 1,7 punti di PIL; quota che, se le norme fiscali mutassero, si rifletterebbe in una diminuzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL di pari entità.

La tabella 2 consente anche di confrontare gli esiti delle riforme italiane degli anni '90 con la dinamica della spesa pensionistica negli altri paesi europei. Infatti, dalle proiezioni future della spesa pensionistica si rileva che:

■ D se si escludono il Regno Unito (in cui la pensione pubblica fornisce solo una copertura minima ma in cui la povertà fra gli ultrasessantacinquenni raggiunge il 21% ed elevato è il rischio che la previdenza privata scarica sul singolo lavoratore) e il minuscolo Lussemburgo, l'aumento minore si registra in Italia e Svezia: i soli due paesi europei che hanno realizzato radicali riforme del sistema pensionistico. Non a caso, si tratta di riforme molto simili, come è stato segnalato dalla Commissione europea, la quale, nell'invitare i paesi membri ad elevare l'età effettiva di pensionamento, ha riconosciuto la validità del meccanismo introdotto in Italia e Svezia, quello di un più stretto collegamento attuariale fra contributi e prestazioni, in grado di incentivare gli individui alla prosecuzione dell'attività lavorativa senza ricorrere a imposizioni legislative sgradite;

■ D l'aumento maggiore si registra in Grecia (addirittura +12,2 punti di PIL), in Spagna (+7,9), in Olanda (+6,2 punti), in Germania (+5). La Francia e gli altri paesi registrano aumenti di circa 4 punti di PIL.

I buoni risultati dell'Italia, a correzione di precedenti gravi difficoltà, si debbono agli interventi adottati, da governi di centrosinistra, nel 1992, nel 1995<sup>7</sup>, nel 1997, che hanno operato in termini di: 1) sostenibilità finanziaria; 2) equità<sup>8</sup>.

Dei requisiti di equità/flessibilità introdotti dalla legge n. 335 va sottolineata particolarmente la neutralizzazione delle rigidità in uscita con il superamento della nozione rigida di età pensionabile e con l'offerta, entro un intervallo temporale predefinito, di libertà di scelta. Molti di questi requisiti, in particolare la libertà di scelta dell'età di pensionamento, sono stati gravemente alterati – in modo paradossale – dal successivo intervento in materia pensionistica del governo Berlusconi (legge 23 agosto 2004, n. 243); alterazioni poi parzialmente soppresse dal decreto del governo Prodi in attuazione del Protocollo sul welfare del luglio 2007. La flessibilità in uscita per

---

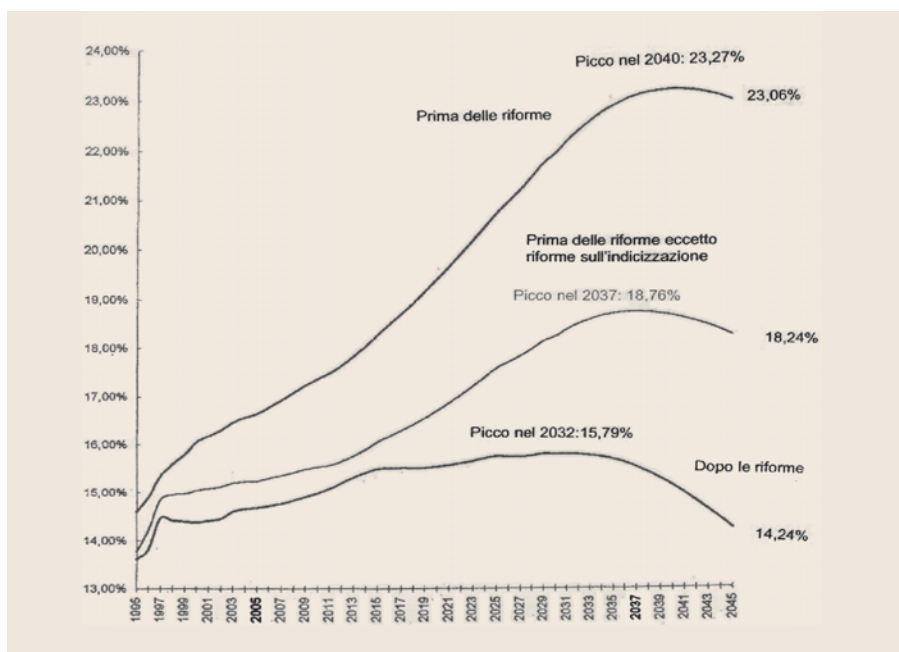
<sup>7</sup> La riforma del 1995 (legge n. 335) si caratterizza per sostituire un «sistema a ripartizione di tipo retributivo» con un «sistema a ripartizione di tipo contributivo»: per realizzare una più stretta correlazione tra contributi e prestazioni, ai fini della determinazione dell'importo pensionistico, si considerano l'ammontare dei contributi versati in ciascun anno dall'assicurato e la durata del periodo di godimento della pensione (quindi la speranza di vita media all'atto del pensionamento).

<sup>8</sup> La legge n. 335 soddisfa i requisiti in ordine all'equità grazie all'adozione di un criterio semplice ed efficace («parità di rendimento per i contributi versati») con cui: – si rimette ordine nella giungla dei trattamenti, portato inevitabile delle caratteristiche di non oggettività, e dunque di esposizione alla «manipolabilità», del metodo di calcolo retributivo; – si apre il sistema alla varietà e variabilità dell'offerta e della domanda di lavoro, grazie alla possibilità di una copertura per il numero crescente di lavoratrici e lavoratori con contratto atipico, carriera discontinua, elevata mobilità intersettoriale; – si incentiva a entrare nel sistema per qualunque durata del periodo di contribuzione e al tempo stesso si sollecita a non evadere (in quanto ogni lira di contributi versati frutterà in termini di prestazioni); – si restituisce flessibilità al sistema previdenziale attraverso la neutralizzazione di barriere all'accesso (come il requisito contributivo minimo, abbassato da 20 a 5 anni) e di rigidità (come l'età pensionabile fissa) connaturate alla logica del sistema retributivo.

tutti, in particolare – e non l’innalzamento coattivo dell’età pensionabile –, è quello che serve per superare in modo non traumatico il differenziale di età pensionabile per uomini e per donne e per sollecitare la società ad evolvere davvero verso un «invecchiamento attivo» maturato culturalmente a livello di organizzazione sociale complessiva (per evitare che si risolva puramente e semplicemente in una penalizzazione proprio dei lavoratori oggi più soggetti alla minaccia di disoccupazione, e cioè quelli fra 45 e 55 anni) (Mirabile, 2009).

La positività delle trasformazioni non esclude, quindi, che ulteriori miglioramenti possano essere apportati. Essi vanno, però, in una direzione molto diversa da quella indicata con la privatizzazione/capitalizzazione dal Libro Bianco e dal centro-destra. La direzione giusta prevede un’estensione e un miglioramento delle istituzioni welfaristiche e previdenziali per giovani e donne, rifiutando di trattare lo Stato sociale in una logica di gioco «a somma zero» con la quale gli spazi per offrire protezione a nuovi bisogni (per esempio di ammortizzatori sociali) e a nuovi soggetti (per esempio i giovani inoccupati) vengono identificati a scapito di bisogni più tradizionali (che però non scompaiono, come l’adeguatezza del reddito nell’età anziana) e di soggetti storici (per esempio i lavoratori dipendenti che certo non spariscono).

**FIGURA 1 - SPESA PENSIONISTICA IN PERCENTUALE DEL PIL PRIMA E DOPO LE RIFORME DEL 1992, 1995 E 1997**



Fonte: Ministero del Tesoro, 1998

**TABELLA 1 - SPESA SOCIALE E QUOTE DI SPESA PER FUNZIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (ANNO 2005)**

	Spesa totale	Famiglia e infanzia	Disoccupazione	Malattia e invalidità	Vecchiaia	Casa ed esclusione sociale
UE-15	27,8	2,2	1,7	9,8	12,2	0,9
Euro area	27,8	2,2	1,8	9,5	12,3	0,8
Belgio	29,7	2	3,5	9,6	12,7	0,5
Danimarca	30,1	3,8	2,5	10,3	11	1,7
Germania	29,4	3,2	2,1	10	12,4	0,8
Irlanda	18,2	2,5	1,3	7,8	4,5	0,9
Grecia	24,2	1,5	1,2	7,7	12	1,1
Spagna	20,8	1,1	2,5	7,9	8,4	0,4
Francia	31,5	2,5	2,2	10,6	13	1,3
Italia	26,4	1,1	0,5	8,3	15,5	0,1
Olanda	28,2	1,3	1,5	10,7	11,1	1,6
Austria	28,8	3	1,6	9,3	13,5	0,4
Finlandia	26,7	3	2,4	10	9,6	0,8
Svezia	32	3	1,9	12,3	12,5	1,2
Regno Unito	26,8	1,7	0,7	10,5	11,8	1,7
Norvegia	23,9	2,8	0,6	12	7,2	0,8
Svizzera	29,2	1,3	1,2	10,6	13,1	0,9

Fonte: Eurostat, 2008

**TABELLA 2 - SPESA PENSIONISTICA PUBBLICA A POLITICHE CORRENTI (AL LORDO DELLE IMPOSTE, IN PERCENTUALE DEL PIL)**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	scarto max
Austria	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
Belgio	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
Danimarca	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
Finlandia	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
Francia	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
Germania	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Grecia	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Irlanda	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italia	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
Lussemburgo	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Olanda	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Portogallo	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
Regno Unito	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
Spagna	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
Svezia	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UE	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Fonte: EPC working group on ageing population, 2001

## ▼ Appendice B. Previdenza «a ripartizione» e previdenza «a capitalizzazione»

Il dibattito condotto a livello internazionale negli ultimi quindici anni ha teso a ridimensionare il valore di «panacea» di tutti i mali attribuito in precedenza alla capitalizzazione. Della revisione compiuta meritano di essere sottolineati alcuni risultati:

- i) proprio la portata dei mutamenti demografici in corso segnala che, se la funzione primaria di un sistema pensionistico deve continuare a essere quella di garantire un reddito adeguato a chi cessa l'attività lavorativa, «verranno stressati» in *eguale misura* e in *modi analoghi* tanto i sistemi pubblici «a ripartizione» quanto i sistemi privatistici «a capitalizzazione». Infatti, quando le società si trovano di fronte, per esempio, a vistosi incrementi dell'indice di dipendenza degli anziani sui giovani, esse sono investite dal *medesimo dilemma*, vale a dire quante risorse le collettività sono disposte a trasferire – a prescindere dalla natura, pubblica o privata, del veicolo del trasferimento – dalle generazioni attive a generazioni anziane sempre più numerose.
- ii) Si confermano i noti *aspetti problematici* dei sistemi pensionistici a capitalizzazione, quali la limitata indicizzazione all'inflazione, il costo in termini di maggiori contributi per avere diritto a benefici aggiuntivi, le difficoltà a svolgere funzioni redistributive e solidaristiche. Così come si conferma che il rischio politico, nel senso della possibilità di manipolazioni arbitrarie da parte delle autorità politiche», è proprio *tanto* dei sistemi «a ripartizione» *quanto* dei sistemi «a capitalizzazione».
- iii) Si è diffusa la percezione che il confronto non è solo tra «ripartizione» e «capitalizzazione», *ma anche* tra «diversi modelli di ripartizione» e «diversi modelli di capitalizzazione». La riforma italiana del 1995-97 e quella svedese – che autorevoli osservatori internazionali considerano le uniche «*dramatic reforms*» realizzate fin qui dai paesi europei – mostrano l'*innovatività* e la *validità* (rispetto a un «sistema a ripartizione di tipo retributivo») di un «sistema a ripartizione di tipo contributivo».
- iv) Infine, sono stati molto *ridimensionati* i vantaggi che, con notevole apoditticità e con altrettanto notevole conformismo, erano stati attribuiti alla «capitalizzazione»: vantaggi che Orszag e Stiglitz (2001) definiscono «*based on a set of myths that are often not substantiated in either theory or practice*».

Il ridimensionamento dei presunti vantaggi tradizionalmente attribuiti alla capitalizzazione si è basato sui seguenti aspetti:

I. è stato sottovalutato l'*impatto sulla finanza pubblica* che avrebbero i «costi della transizione» da un «sistema a ripartizione» a un «sistema a capitalizzazione» (o a un sistema con maggiori quote di «capitalizzazione»). La riduzione dell'aliquota (con cui verrebbe alimentato lo spostamento di tutta o di parte della copertura dalla «ripartizione» alla «capitalizzazione») avrebbe un duplice inconveniente:

*i)* ridurrebbe in maniera corrispondente le prestazioni future degli attivi (già destinate, in alcuni paesi come l'Italia, a una forte contrazione per effetto delle riforme adottate);

*ii)* aprirebbe un vuoto nella finanza pubblica, di pari ammontare, per il pagamento delle pensioni in essere.

Per l'Italia, è risultato che – nell'ipotesi di una destinazione di 7-8 punti dell'aliquota a carico dei lavoratori dipendenti al finanziamento di quote addizionali di previdenza complementare – il costo aggiuntivo sulla finanza pubblica sarebbe ammontato a una cifra oscillante per un ventennio intorno al 2% annuo del PIL.

II. Le assunzioni sul tasso di rendimento di sistemi «a capitalizzazione» – anche il 9% in alcuni lavori di Feldstein – sono apparse al tempo stesso *immotivate e irrealistiche*. Infatti, non esiste alcuna regolarità statistica osservata che consenta di dire che per *tutti* gli investimenti (e non solo per quelli a più alto rischio, come quelli azionari) e per *lunghi* periodi di tempo (e non solo per periodi circoscritti) il rendimento possa sistematicamente superare il tasso di crescita del PIL. In mercati efficienti i rendimenti sono proporzionali al rischio. I più alti rendimenti degli investimenti in azioni sono associati a un *più elevato rischio* e a una *maggior variabilità*, come è platealmente dimostrato dalla crisi finanziaria esplosa nel settembre del 2008. I rendimenti azionari comportano variazioni sostanziali da un anno all'altro e ciò condiziona drammaticamente, ma *casualmente*, l'entità della prestazione al momento del pensionamento, il che trasforma, secondo Barr (1999), il valore di una pensione investita in azioni «in grande misura in un terno al lotto». Occorrono lunghissimi periodi di tempo per *neutralizzare* l'aleatorietà dei corsi (il Dow Jones ha impiegato 30 anni per recuperare il valore di prima del crollo del 1929). Sul tasso di rendimento influiscono anche i *costi amministrativi* e di *gestione* (nell'evoluta Gran Bretagna si stima che i costi amministrativi arrivino al 40-45% del valore dei depositi privati).

III. Le motivazioni in termini di *efficienza macroeconomica* in favore di una maggiore estensione della «capitalizzazione» – considerata in grado di generare una più alta propensione al risparmio e dunque una più elevata accumulazione di capitale – dovrebbero funzionare in economie mature, nelle quali, per ragioni innanzitutto demografiche, aumenterà la probabilità che il lavoro diventi un fattore «scarso» e il capitale un fattore «abbondante», dunque soggetto a rendimenti non crescenti, ma decrescenti. Se, del resto, le persone fossero indotte a risparmiare di più ma perché esposte a un rischio maggiore, ciò non migliorerebbe necessariamente le loro condizioni. D'altro canto, si è visto che la previdenza «a capitalizzazione» non fa necessariamente aumentare il risparmio nazionale. Stiglitz ricorda che, poiché in assenza di piani pensionistici «a capitalizzazione» i singoli avrebbero comunque risparmiato sotto altre forme, la presenza di tali piani, inducendo i singoli a ridurre le altre forme di risparmio, difficilmente incide sul risparmio totale privato. Se tali piani non influenzano nemmeno il risparmio pubblico – come ac-

cade quando un governo, per finanziare la transizione da un «sistema a ripartizione» a uno «a capitalizzazione», si indebita con i cittadini – non si verifica alcuna variazione.

IV. Inoltre, immaginare che (come è intrinseco alle ipotesi di «capitalizzazione») una più vasta quota dei profitti finanzia i benefici per un numero sempre più ampio di pensionati implica che il tasso di crescita dei salari scenda sistematicamente *al di sotto* del tasso di crescita della produttività. Tenendo conto delle caratteristiche delle economie mature, occorre chiedersi quanto sia auspicabile – oltre a quanto sia realistico – un simile scenario e quale fine faccia in esso il postulato dell'«invarianza delle quote distributive» (proprio dell'economia ortodossa neoclassica, non certo dell'economia marxista).

## ▼ Riferimenti bibliografici

- Barr N., 1999, *A Public-Private Partnership in Pensions: Getting the Balance Right*, in Agulnik P., Barr N., Falkingham J. e Rake K., *Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper*, Case Papers n. 24, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, Londra.
- Battini M., 2008, *L'ideologia della nuova destra. Se l'individuo è sottomesso alla comunità*, «Rassegna Sindacale il mese», dicembre.
- Ciampi C. A., 2009, *Il filo d'Europa ci porterà fuori dal labirinto*, «Il Sole 24 Ore», 4 giugno.
- Clarke J., 2004, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism*, «Journal of Social Policy», vol. 33, n. 1, pp. 37-48.
- Crouch C., 2003, *Commercialisation or Citizenship*, Fabian Ideas n. 606, Fabian Society, Londra.
- Dell'Aringa C., 2009, *Come si organizza il «quasi mercato» della sussidiarietà*, «Il Sole 24 Ore», 7 maggio.
- De Vincenti C., 2009, *Il Libro Verde sul welfare. Prospettive deboli per problematiche strutturali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 49-59.
- Dirindin N., 2009, *Se la sanità diventa un esercizio teorico*, «www.la voce.info», 27 maggio, disponibile alla pagina web: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001135.html>
- Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O., 2006, *L'onda lunga della soggettivazione: una sfida per il welfare pubblico*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 13-37.
- de Leonardis O., 2007, *Nuovi conflitti a Flatlandia: la crisi del principio di terzietà e le libertà politiche*, bozza.
- Ferrera M., 2009, *Ricominciare dai figli*, «Corriere della Sera», 7 maggio.
- Granaglia E., 2001, *Modelli di politica sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Granaglia E., 2009, *Destra, sinistra e il welfare del ministro Sacconi*, «www.nel merito.com», 15 maggio; disponibile alla pagina web: [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=726&Itemid=145](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=726&Itemid=145)



- Brooks R. (a cura di), 2007, *Public Services at the Crossroads*, Ippr – Institute for Public Policy Research, Londra.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2009, *Vita attiva?*, Ediesse, Roma.
- Mucchetti M., 2009, *Il vecchio mito travolto da sanità e welfare*, «Corriere della Sera», 2 giugno.
- Nussbaum M., 1990, *Aristotelian Social Democracy*, in Douglass B., Mara G. M., Richardson H. S. (a cura di), *Liberalism and the Good*, Routledge, New York.
- Onofri P., 2008, *Un welfare senza cittadinanza*, intervista di Stefano Iucci, «Rassegna Sindacale il mese», dicembre.
- Orszag P. R., Stiglitz J., 2001, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, The World Bank, Washington D.C.; tr. it. 2001, in Mirabile M. L. e Pennacchi L. (a cura di), *Il pilastro debole*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2008a, *La moralità del welfare. Contro il neoliberismo populista*, Donzelli, Roma.
- Pennacchi L., 2008b, *Un decisionismo (poco) compassionevole*, «il Mulino», n. 4, luglio-agosto, pp. 689-700.
- Peters B., 2003, *La sfera pubblica e il suo senso*, «Quaderni di teoria sociale», n. 3.
- Putnam R. D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Rodotà S., 2007, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Samuelson P. A., 1997, *Wherein Do the European and American Models Differ?*, Banca d'Italia. Temi di discussione n. 320.
- Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Oklahoma City.
- «The Economist», 2006, *The business of giving. A Survey of Wealth and Philanthropy*, 25 febbraio.
- Toso S., 2009, *Pagine bianche nel libro bianco*, «www.la voce.info», 19 maggio; disponibile alla pagina web: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001122.html>.
- Tremonti G., 2008, *La paura e la speranza*, Mondadori, Milano.

# Le Guide Inca Cgil ai diritti



## Mamme e papà che lavorano

### GUIDA AI DIRITTI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Aldo Amoretti*

**Pagine 304, € 25,00**



## Oltre le barriere

### GUIDA AI DIRITTI DEI DISABILI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Augusto Battaglia*

**Pagine 320, € 25,00**



## La pensione degli operai agricoli

### GUIDA ALLE PENSIONI CON CONTRIBUZIONE AGRICOLA E MISTA

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Giorgio Scirpa*

**Pagine 120+Cd-rom, € 20,00**



## Conoscere per tutelare

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

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Salvatore Casabona*

**Pagine 280+Cd-rom, € 25,00**



## Danni da trasfusione e da vaccinazione

### LA NUOVA FRONTIERA DELLA TUTELA

*Prefazione di Enrico Moroni*

*Premessa di Gianaristide Norelli*

**Pagine 368+CD Rom, € 25,00**



## Assenze dal lavoro per motivi di salute

### GUIDA AI DIRITTI DEI LAVORATORI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Carla Cantone*

**Pagine 312, € 25,00**



Elenchi delle malattie di probabile origine lavorativa

**MANUALE AGGIORNATO AL DM 14 GENNAIO 2008**  
SECONDA EDIZIONE

A CURA DI  
L. Festucci, T. Tramontano,  
V. Zanellato e Consulenza medico-legale

**pagine 60 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



Le nuove tabelle delle malattie professionali in industria e agricoltura

**DI CUI AL DM 9.4.2008 (G.U. N. 169 DEL 21.7.2008) IN ORDINE ALFABETICO**

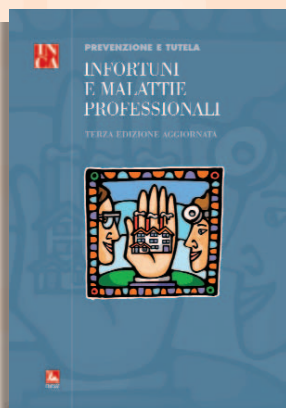
A CURA DI  
Tiziana Tramontano,  
Valerio Zanellato

**pagine 167 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



Le prestazioni del Servizio sanitario nazionale per gli italiani all'estero e per gli stranieri in Italia

A CURA DI  
M.P. Sparti, E. Gennaro  
**pagine 160, euro 10,00**



Infortuni e malattie professionali

**PREVENZIONE E TUTELA**  
TERZA EDIZIONE AGGIORNATA

A CURA DI  
M. Bottazzi, T. Tramontano

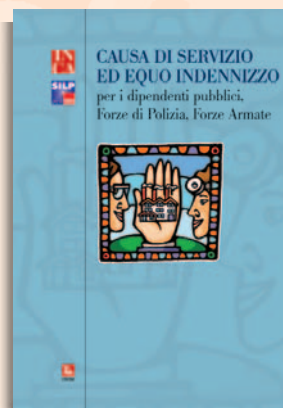
**pagine 208, euro 10,00**



Revisioni Inail  
**ISTRUZIONI PER L'USO**

A CURA DI  
T. Tramontano, V. Zanellato

**pagine 100, euro 10,00**



Causa di servizio ed equo indennizzo per i dipendenti pubblici, Forze di Polizia, Forze Armate

A CURA DI  
C. Bruno, L. Festucci  
**pagine 136 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

Ogni giorno  
tuteliamo i tuoi **diritti.**



**Passato, presente, futuro.**

*Sempre al tuo fianco.*

Da più di 60 anni vicini ai lavoratori, agli immigrati, alle donne, ai pensionati, ad ogni singolo cittadino, in maniera concreta per fornire assistenza e consulenza gratuite per previdenza sociale, disabilità, pensioni, maternità, infortuni, malattie professionali e permessi di soggiorno.



PATRONATO  
INCA CGIL

Numero attivo nei giorni feriali dalle 10 alle ore 18  
al costo di una chiamata urbana

**848 854388**

[www.inca.it](http://www.inca.it)