Notiziario

NotiziarioINCAonline
N.4 / 2014

- L'Inca al XVII Congresso della Cgil
- Salute e sicurezza
- Previdenza
- Diritti in Europa

inca
il Patronato della CGIL

4/2014

Notiziario INCA online
Rivista Mensile | Inca Cgil

LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

DIRETTORE RESPONSABILE
Lisa Bartoli

REDAZIONE
Sonia Cappelli

EDITORE E PROPRIETARIO
Ediesse srl
Viale di Porta Tiburtina 36
00185 Roma
Tel. (06) 44870283/260
Fax (06) 44870335
www.ediesseonline.it

AMMINISTRAZIONE
Via Nizza 59 - Roma
Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL
Immagini tratte dal volume
Cgil. Le raccolte d'arte, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE
GIUGNO 2014

Sommario

L'Inca al XVII Congresso della Cgil

I Servizi, la nostra più grande ricchezza 5
di Serena Palli

Salute e sicurezza

Condizioni di lavoro in tempo di crisi 9
a cura della Commissione europea Ip/14/467

Eurogip: le politiche di riadattamento in Europa 15
di Marco Bottazzi

Previdenza

La trappola della decadenza triennale 27
di Lisa Bartoli

Pensioni complementari: il peso della crisi 31
di Rino Tarelli

Diritti in Europa

Il Sud che è dentro di noi 45
di Morena Piccinini

Pagamento tassa di soggiorno: giudizio sospeso 47
di Lisa Bartoli

All. sentenza 49

Lettera aperta contro le espulsioni in Europa 61
a cura dell'Osservatorio Inca Cgil per le Politiche sociali in Europa

L'Inca al XVII Congresso della Cgil

Giacomo Manzù, **Il nostro domani si chiama lavoro**, 1977

I Servizi, la nostra più grande ricchezza

Intervento al XVII Congresso della Cgil

di Serena Palli *

Care compagne e cari compagni, buongiorno a tutti!

Ho a disposizione quindici minuti per il mio intervento, ma come operatrice Inca sono abituata, in quindici minuti, a mandare in pensione una persona che ha lavorato quarant'anni, quindi proverò a parlarvi del mio lavoro in tempi più brevi.

Come affermato ieri da Susanna Camusso, il Patronato Inca, insieme agli altri Servizi della Cgil, è il luogo dove ogni giorno si riversano i bisogni e le richieste, non solo dei nostri iscritti, ma anche dei cittadini e dei lavoratori che spesso non si avvicinano al Sindacato, se non attraverso noi.

La «trincea» citata dal nostro segretario generale è proprio questa, perché in tutti i territori, con i compagni dello Spi, del Caaf e dell'Ufficio Vertenze, gli operatori del Patronato sono, nelle Camere del Lavoro, i primi interlocutori di chi decide di entrare negli edifici della Cgil.

Colgo l'occasione per salutare e ringraziare tutte le operatrici e gli operatori dell'Inca che, anche in queste giornate di Congresso, sono agli sportelli e tengono aperte le Camere del Lavoro, permettendo anche a noi di essere qui oggi a far sentire la nostra voce.

A causa della crisi economica che ha fatto crescere il numero dei disoccupati e «grazie» ai tagli effettuati alla Pubblica Amministrazione, Inps in testa, le file agli sportelli Inca sono notevolmente aumentate negli ultimi tre anni, allargando la platea di coloro che diventano da assistiti a «possibili» iscritti, grazie al nostro lavoro.

Dico possibili iscritti perché, se fino a qualche anno fa, la nostra attività di proselitismo era tradizionalmente indirizzata allo Spi, attraverso le deleghe sulle domande di pensione, oggi la stragrande maggioranza di coloro che entrano nei nostri uffici è composta da lavoratori discontinui o disoccupati e non possiamo rischiare che essi rimangano iscritti solo per il tempo di fruizione della prestazione previdenziale - Aspi. Dobbiamo fare in modo che diventino una risorsa per le categorie, perché i disoccupati che oggi trovano l'assistenza dall'Inca, saranno gli iscritti fidelizzati delle categorie di domani.

Cito ancora Susanna: «Aleggia ancora tra noi la paura che i Servizi siano una trasfor-

* Inca di Alessandria

mazione acontrattuale della nostra Organizzazione invece che parte dell'insieme; sconfiggiamo questa paura e torniamo ad avere una stretta relazione tra Rsu e Servizi, ne guadagneremo tutti in capacità».

I Servizi oggi sono la nostra più grande ricchezza e non lo dico certo per sminuire il lavoro dei compagni delle Categorie, ma per affermare che grazie ai Servizi si portano nuovamente i lavoratori nelle Camere del Lavoro. Penso in particolare ai miei coetanei, i trentenni, che troppo spesso sono abituati a pensare al Sindacato come ad un'entità obsoleta, una costosa «sovrastruttura della società» che non li rappresenta, ma quando si rivolgono al Patronato si accorgono che non è così e che il Sindacato ancora può fare tanto per loro.

L'operatore di Patronato viene spesso definito sindacalista della tutela individuale, ma dobbiamo fare attenzione, affinché questa definizione sia percepita come la volontà di diventare, noi operatori, quali apripista della tutela collettiva, la completa tutela dei lavoratori.

Questo è possibile solo attraverso la stretta collaborazione tra Patronato e Categorie, quella «sinergia della contrattazione» che deve diventare scambio quotidiano di idee e risorse tra Servizi e componente politica della nostra Organizzazione.

L'operatore Inca non può e non deve essere considerato solo come un tecnico, un impiegato che lavora all'interno di un sindacato, ma netta è l'esigenza – penso di parlare soprattutto a nome dei giovani dell'Inca – di essere maggiormente considerati nella vita politica dell'Organizzazione.

Oggi ho la fortuna di essere qui e sono grata a Morena Piccini e a tutta la Segreteria nazionale dell'Inca che mi ha permesso di parlarvi e potermi rendere conto personalmente di cosa significhi fino in fondo la Cgil. La partecipazione ai Congressi, anche solo come invitati, non è cosa scontata per noi che lavoriamo tutti i giorni negli uffici, anzi ho sentito alcuni dire: «Divertiti al Congresso che potrà essere l'unica occasione della tua vita!». Non sono contenta che questa possa essere la realtà dei fatti, perché dovrebbe esserci una partecipazione più attiva, anche del personale dei Servizi all'interno della vita politica della Camere del Lavoro.

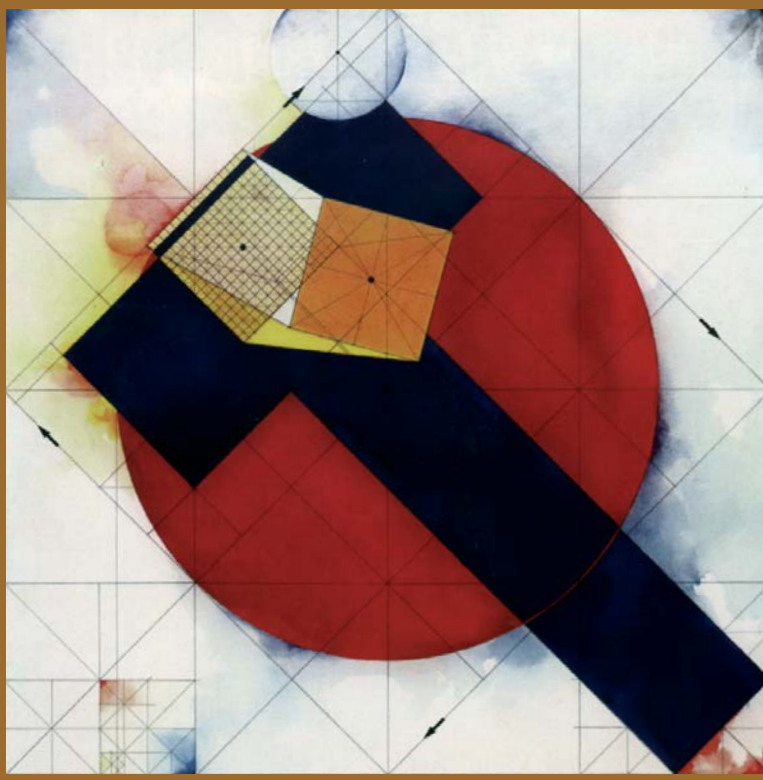
Se la tutela offerta in materia previdenziale fornisce il link con il Sindacato Pensionati, vi è un ramo della nostra attività che mi sta particolarmente a cuore e che davvero può diventare l'anello di congiunzione tra tutela individuale e tutela collettiva. Mi riferisco al settore dei danni da lavoro e penso alle problematiche di salute di migliaia di lavoratori, spesso strettamente connesse all'attività professionale svolta. Questa connessione tra lavoro e patologia contratta è, nella stragrande maggioranza dei casi, ignorata dai lavoratori e purtroppo anche da tanti nostri funzionari di Categoria.

Troviamo malattie professionali in tutti i settori, basti pensare alla patologie muscoloscheletriche che colpiscono moltissimi lavoratori, specialmente oggi con l'innalzamento dell'età pensionabile.

Questi lavoratori necessitano di assistenza nei confronti dell'istituto assicuratore, l'Inail, ma anche nei luoghi di lavoro ed è qui che entra in gioco il ruolo delle Categorie.

Il ricatto occupazionale costringe sovente i lavoratori a non presentare le denunce di malattia professionale molto importanti, considerano anche che il riconoscimento da parte dell'Inail di un qualche danno, si trasforma in un riscontro economico che in questi momenti di crisi può essere significativo.
È grazie ai delegati che possiamo ottenere nuove segnalazioni di malattie professionali e possiamo fornire ai lavoratori la nostra competenza, in questo caso tecnica, nel vero senso della parola.
Sarebbe auspicabile un maggior contatto con i delegati, magari attraverso la partecipazione attiva degli operatori Inca ai Direttivi, per poter spiegare la materia dei danni da lavoro che ancora ci offre un'amplissima platea di lavoratori tutelabili.
La collaborazione fattiva tra categorie e Patronato potrebbe aumentare, anche in noi operatori, la consapevolezza del nostro ruolo, facendoci sentire, non come surrogati degli impiegati Inps/Inail, ma come parte sempre più attiva all'interno della Cgil.
Grazie a tutte le compagne e i compagni dell'Inca nazionale, dell'Area Formazione, della Camera del Lavoro di Alessandria dalla quale provengo e soprattutto ai miei compagni del Patronato Inca che sono con me in questa avventura, che speriamo non rimanga un'esperienza isolata.
Buon Congresso a tutti!

Salute e sicurezza



Opera di Giò Pomodoro, 1982

Condizioni di lavoro in tempo di crisi*

a cura della Commissione europea Ip/14/467

Secondo un'indagine Eurobarometro, che esamina come la qualità del lavoro è stata colpita dalla crisi, soltanto poco più della metà dei lavoratori europei percepisce come soddisfacenti le condizioni di lavoro nel proprio Paese (53%), ma la maggioranza (57%) ritiene comunque che queste siano peggiorate negli ultimi 5 anni. Sebbene la maggior parte dei lavoratori sia soddisfatta delle proprie condizioni di lavoro (mediamente il 77% nell'Ue), si registra una profonda disparità tra gli Stati membri, con percentuali che oscillano tra il 94% della Danimarca e il 38% della Grecia. In generale, la maggior parte dei lavoratori esprime un elevato livello di soddisfazione sul piano dell'orario di lavoro (80%) e della salute e sicurezza sul lavoro (85%).

I risultati dell'indagine Eurobarometro sono confluite nelle discussioni che si sono tenute a Bruxelles il 28 aprile scorso sulle prospettive attuali e future per l'azione dell'Ue in materia di condizioni di lavoro. Il convegno ha offerto l'occasione di esaminare le modalità per sviluppare ulteriormente un approccio coerente e lungimirante alle condizioni di lavoro nell'Ue, così da garantire elevati livelli di qualità, sicurezza ed equità sul lavoro.

«Proteggere e promuovere le condizioni di lavoro nell'Ue significa prenderci cura del nostro capitale umano. Abbiamo un notevole patrimonio in termini di normative e politiche intese a garantire buone condizioni di lavoro che consentono di conseguire elevati livelli di soddisfazione tra i lavoratori europei. Ma si teme anche, e si tratta di un rischio reale, che le condizioni di lavoro risentiranno della crisi economica. Insieme con gli Stati membri e le organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro dobbiamo rinnovare i nostri sforzi per mantenere e migliorare le condizioni di lavoro», ha commentato László Andor, Commissario Ue per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

Dall'indagine Eurobarometro, effettuata nei 28 Stati membri, emerge che:

- oltre l'80% degli intervistati in Danimarca, Lussemburgo, Finlandia e Paesi Bassi considera soddisfacenti le condizioni di lavoro nel proprio Paese. A livello dei singoli lavoratori, la Danimarca occupa nuovamente il primo posto, con il 94% dei la-

* Da www.osservatorioinca.org

voratori soddisfatto delle proprie condizioni di lavoro; Austria e Belgio sono secondi in graduatoria con 9 lavoratori su 10 soddisfatti, seguiti a ruota da Finlandia (89%), Regno Unito ed Estonia (88% in entrambi i Paesi);

- all'estremo opposto, la Grecia ha registrato il grado di soddisfazione più basso a livello nazionale (16%) ed è l'unico Paese in cui meno della metà degli intervistati è soddisfatto delle proprie condizioni di lavoro attuali (38%);
- in misura minore, il grado di soddisfazione a livello nazionale risulta basso in Croazia (18%), Spagna (20%), Italia (25%), Bulgaria (31%), Slovenia, Portogallo e Romania (32% in ciascun Paese), ma anche in Slovacchia (36%) e in Polonia (38%).

Tali livelli di soddisfazione divergenti sono imputabili a svariati fattori: il contesto socioeconomico influenzato dalla crisi, ma anche caratteristiche di natura più strutturale, quali il dialogo sociale, le politiche sociali e il diritto del lavoro, che possono rivelarsi più o meno solide a seconda delle situazioni nazionali nell'Ue.

Altri risultati importanti dell'indagine indicano che ci sono margini di miglioramento, in particolare per quanto riguarda i seguenti settori:

- diversi dati tendono a confermare un aumento dell'intensità del lavoro. Lo stress risulta chiaramente il più importante rischio percepito durante il lavoro (per il 53% dei lavoratori intervistati). Inoltre, l'insoddisfazione legata al carico e ai ritmi di lavoro e alle lunghe giornate lavorative (oltre 13 ore) è più diffusa di altri problemi, come la mancanza di interesse per le mansioni o i periodi di riposo a cadenza settimanale o annuale insufficienti;
- per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro, in termini di equilibrio tra vita professionale e vita privata, il 40% degli intervistati sostiene di non avere la possibilità di optare per regimi di lavoro flessibili;
- in materia di salute e sicurezza sul lavoro, meno di un lavoratore su tre ha dichiarato che sul proprio luogo di lavoro sono applicate misure per affrontare i rischi emergenti (ad esempio quelli causati dalle nanotecnologie o dalle biotecnologie), o destinate ai lavoratori più anziani e con malattie croniche. Insieme con lo stress, la scarsa ergonomia è percepita come uno dei principali rischi sul luogo di lavoro: il 28% degli intervistati considera i movimenti ripetitivi e le posizioni faticose o dolorose tra i principali rischi per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, mentre il 24% fa riferimento al sollevamento, al trasporto o alla movimentazione dei carichi su base giornaliera.

Imminente convegno dell'Ue in materia di condizioni di lavoro

Al convegno tenutosi il 28 aprile eranno presenti circa 300 soggetti interessati. Cinque workshop hanno consentito di discutere in maniera approfondita questioni legate alla salute e alla sicurezza sul lavoro, alla ristrutturazione, alla conciliazione tra vita professio-

nale e vita privata, ai tirocini e alla dimensione internazionale dell'azione dell'Ue in materia di condizioni di lavoro.
I sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e i responsabili politici, sia a livello europeo che nazionale, sono stati invitati a riflettere e ad adottare iniziative comuni volte a sostenere le condizioni di lavoro e la qualità dei posti di lavoro, fattori essenziali per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020. Buone condizioni di lavoro, incluso un ambiente sano e sicuro, sono spesso associate ad elevati livelli di motivazione dei lavoratori, creatività e impegno, che conducono in ultima analisi ad una maggiore produttività.

▼ Contesto

L'indagine è stata condotta nei 28 Stati membri tra il 3 e il 5 aprile 2014; 26.571 persone di diversa estrazione sociale e demografica sono state intervistate per telefono (fisso e cellulare) nella propria lingua madre.
Ai fini di questa indagine Eurobarometro, le condizioni di lavoro sono state definite in termini di orario di lavoro, organizzazione del lavoro, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, rappresentanza dei lavoratori e rapporto con il datore di lavoro.
La strategia Europa 2020 fissa obiettivi ambiziosi per aumentare l'occupazione e ridurre la povertà. Il semestre europeo, il pacchetto occupazione e il pacchetto di investimenti sociali contribuiscono tutti ad affrontare in maniera sistematica e dalla prospettiva dell'interesse paneuropeo l'evolversi delle sfide sociali e in materia di occupazione.
L'Ue ricorre ad un insieme di politiche e di normative che mirano a sostenere migliori condizioni di lavoro nel suo territorio, comprese norme minime in materia di diritto del lavoro e di salute e sicurezza sul lavoro. Lo scorso anno la Commissione europea ha inoltre proposto due quadri di qualità per il settore delle ristrutturazioni (Ip/13/1246) e per i tirocini (Ip/13/1200). Quest'ultimo è stato adottato dal Consiglio dei ministri nel marzo 2014 (Ip/14/236).
Il 7 aprile 2014, l'Agenzia europea per la salute la sicurezza sul lavoro (Eu-Osha) ha inaugurato la campagna di sensibilizzazione intitolata «Healthy Workplaces Manage Stress» («Ambienti di lavoro sani e sicuri per la gestione dello stress») sui rischi psicologici, fisici e sociali connessi allo stress sul luogo di lavoro (cfr. Ip/14/386).

Commissione europea | FLASH EUROBAROMETRO

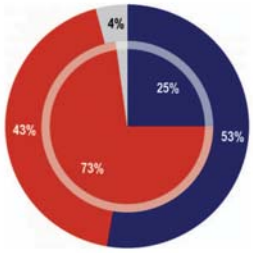
LE CONDIZIONI DI LAVORO

UE28	Numero di interviste: 26,571	Periodo di rilevazione: 3-5/04/2014
IT	Numero di interviste: 1,000	Periodo di rilevazione: 3-4/04/2014

Metodo: sondaggio telefonico

1. LE CONDIZIONI DI LAVORO E LA LORO EVOLUZIONE NEGLI ULTIMI 5 ANNI

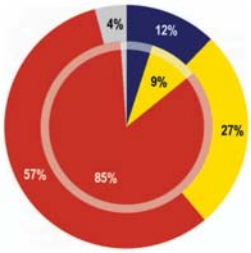
Q1. Le condizioni di lavoro sono definite come orario di lavoro, organizzazione del lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, rappresentanza dei dipendenti e rapporto con il datore di lavoro. In base alla Sua esperienza e/o a ciò che ha saputo dai Suoi amici e parenti che attualmente lavorano, come pensa che siano oggi le condizioni di lavoro nel (NOSTRO PAESE)?



Totale 'Buone'
Totale 'Negative'
Non sa

UE Grafico esterno IT Grafico interno

Q2. In base alla Sua esperienza e/o a ciò che ha saputo dai Suoi amici e parenti che attualmente lavorano, pensa che negli ultimi 5 anni le condizioni di lavoro in (NOSTRO PAESE) siano…



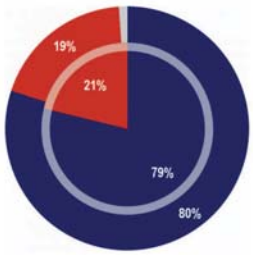
Migliorate
Rimaste invariate
Peggiorate
Non sa

UE Grafico esterno IT Grafico interno

2. SODDISFAZIONE CIRCA L'ORARIO DI LAVORO E L'EQUILIBRIO TRA LAVORO E VITA PRIVATA (A, B, C, D & E)*

Q5T_1. Più precisamente, quanto è/è stato soddisfatto/a di ciascuno dei seguenti aspetti nel Suo attuale lavoro?

Il Suo orario di lavoro

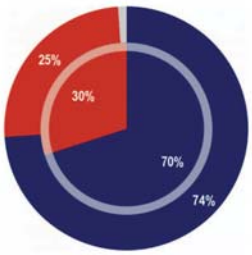


Totale 'Soddisfatto'
Totale 'Non soddisfatto'
Non sa

UE Grafico esterno IT Grafico interno

Q5T_7. Più precisamente, quanto è/è stato soddisfatto/a di ciascuno dei seguenti aspetti nel Suo attuale lavoro?

Il Suo equilibrio tra lavoro e vita privata



Totale 'Soddisfatto'
Totale 'Non soddisfatto'
Non sa

UE Grafico esterno IT Grafico interno

FLASH EUROBAROMETRO 398
RISULTATI PER L'ITALIA

*A : DIPENDENTE, OPERAIO, STUDENTE LAVORATORE, PENSIONATO LAVORATORE, ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE CHE ATTUALMENTE LAVORA
B: LAVORATORE AUTONOMO, STUDENTE LAVORATORE AUTONOMO, PENSIONATO LAVORATORE AUTONOMO, LAVORATORE AUTONOMO ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE
C : ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE CON ESPERIENZA LAVORATIVA
D : STUDENTE CON ESPERIENZA LAVORATIVA
E : PENSIONATO CON ESPERIENZA LAVORATIVA

Commissione europea | FLASH EUROBAROMETRO

LE CONDIZIONI DI LAVORO

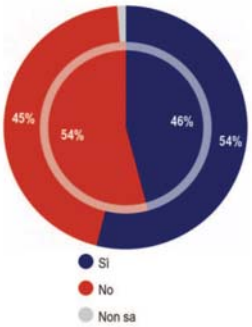
UE28	Numero di interviste: 26,571	Periodo di rilevazione: 3-5/04/2014
IT	Numero di interviste: 1,000	Periodo di rilevazione: 3-4/04/2014

Metodo: sondaggio telefonico

3. IL COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI NELLE CONDIZIONI DI LAVORO (A, B, C, D & E)*

Q9T_1. Durante la Sua ultima esperienza lavorativa... / Negli ultimi 12 mesi, Lei...?

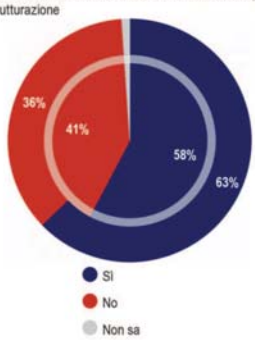
È stato/a consultato/a in merito a cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e/o delle condizioni di lavoro



UE Grafico esterno IT Grafico interno

Q9T_5. Durante la Sua ultima esperienza lavorativa... / Negli ultimi 12 mesi, Lei...?

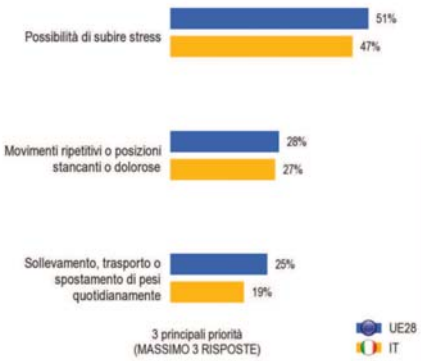
È stato/a informato/a circa la situazione della Sua azienda o organizzazione relativamente alla situazione finanziaria o al futuro dell'azienda, compresa una potenziale ristrutturazione



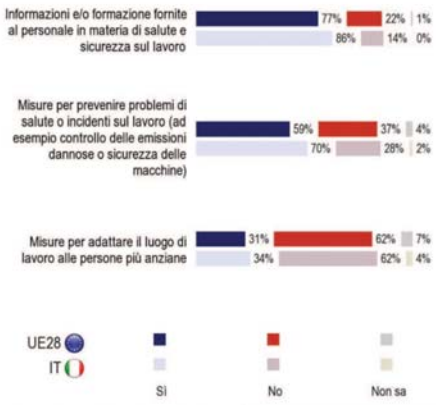
UE Grafico esterno IT Grafico interno

4. SALUTE E SICUREZZA SUL POSTO DI LAVORO (A, B, C, D & E)*

Q11T. Secondo Lei, quali sono/sono stati i principali rischi per la salute e sicurezza che affronta/ha affrontato sul luogo di lavoro?



Q14A. Le seguenti misure sono state adottate nel Suo luogo di lavoro?



FLASH EUROBAROMETRO 398
RISULTATI PER L'ITALIA

*A : DIPENDENTE, OPERAIO, STUDENTE LAVORATORE, PENSIONATO LAVORATORE, ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE CHE ATTUALMENTE LAVORA
B: LAVORATORE AUTONOMO, STUDENTE LAVORATORE AUTONOMO, PENSIONATO LAVORATORE AUTONOMO, LAVORATORE AUTONOMO ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE
C : ALLA RICERCA DI OCCUPAZIONE CON ESPERIENZA LAVORATIVA
D : STUDENTE CON ESPERIENZA LAVORATIVA
E : PENSIONATO CON ESPERIENZA LAVORATIVA

2

Eurogip: le politiche di riadattamento al lavoro in Europa

di Marco Bottazzi *

Nelle scorse settimane sono stati pubblicati gli atti della Conferenza annuale di Eurogip, dedicata nel 2013 al tema del «Mantenimento al lavoro in Europa e Canada: politiche di riadattamento e di ritorno al lavoro», di cui riportiamo i dati più significativi ed interessanti per il nostro lavoro di tutela.

A livello europeo non abbiamo una legislazione comune e quindi ogni Paese ha adottato norme e regole autonome.

Le normative nazionali presentano quattro elementi in comune, pur se presenti a livelli diversi:

- indennizzo della riduzione della capacità di lavoro (questo è uno dei pilastri del modello sociale europeo);
- politiche di attivazione attuate dalla sicurezza sociale, che talora assumono una valenza negativa nel momento in cui prevedono una riduzione delle indennità o che si sostanziano nella nozione di «lavoro conveniente»;
- obbligo di adattare il lavoro, concetto che compare nella direttiva-quadro e che viene recepito nelle legislazioni nazionali ma che poi non si traduce in una realizzazione pratica;
- principio di non-discriminazione in ragione dello stato di salute o dell'handicap anche esso previsto dalle direttive e recepito nelle legislazioni nazionali.

Si tratta di pilastri molto importanti che dovrebbero trovare una loro concretizzazione anche per i lavori a bassa qualificazione e soprattutto in relazione a tutte le dimensioni industriali ivi comprese, dunque, le piccole e piccolissime imprese.

Quello che deve essere chiaro nell'affrontare tale tema è che esso non è sostitutivo della prevenzione primaria e che non deve comportare una modificazione della politica d'indennizzo, bensì, deve trattarsi di un meccanismo di riadattamento e di riabilitazione (attualmente completamente mancante) che si aggiunge e che deve accompagnare al ritorno al lavoro in modo individualizzato i lavoratori che presentano delle difficoltà e, per quanto riguarda il nostro Paese, superando anche quel rimpallare il lavoratore fra medico dell'Inail e medico competente che,

* Coordinatore medico-legale Inca Cgil nazionale

troppo spesso, comporta ricadute negative a livello salariale.

A livello comunitario, poi, la Strategia di salute e sicurezza sul lavoro 2007-2012 invitava gli Stati membri ad integrare nelle loro politiche nazionali azioni specifiche tese al miglioramento della riabilitazione e della reintegrazione dei lavoratori esclusi dal mercato del lavoro a seguito di una malattia professionale o di un infortunio sul lavoro.

Il tema del mantenimento al lavoro assume sempre più una valenza maggiore dovendoci confrontare con l'invecchiamento della popolazione lavorativa (a seguito degli interventi in materia pensionistica) ma anche con una casistica molto complessa che vede un numero crescente di patologie muscoloscheletriche, di disturbi psicosociali ecc.[1]

FRANCIA

In Francia la priorità è rivolta alla prevenzione primaria da un lato e dall'altro ad un riconoscimento dell'indennizzo (processo di accesso al danno consolidato) molto breve, il che ha comportato che negli ultimi decenni non si sviluppasse una riflessione in tema di riadattamento e riabilitazione.

Negli ultimi anni si è assistito ad una trasformazione del ruolo del settore Mp ed infortuni della Cassa Malattia, che sulla spinta dei partner sociali che la gestiscono, si è indirizzata verso una presa in carico della gestione del rischio con una attenzione particolare rivolta agli infortuni maggiori che se pur rappresentano solo il 10% della casistica determinano, pur tuttavia, il 60-70% dei costi sostenuti dall'assicurazione.

Questa attenzione nuova si è tradotta nell'avvio di una politica di prevenzione del disinserimento lavorativo e professionale che ha già visto alcune esperienze significative quale quella del «cadre vert» che verrà analizzata in maniera dettagliata.

In Francia esistono, inoltre, dei servizi di sostegno al mantenimento lavorativo dei lavoratori handicappati (Sameth)[2].

A partire dagli anni '90 dello scorso secolo si sono sviluppate, in particolare, in Canada, Olanda, Germania e Finlandia delle politiche di ritorno al lavoro dei soggetti affetti da lombalgia, in una condizione, un ritmo ed una organizzazione aziendale, adattate alle condizioni dei lavoratori, facendo sì che il lavoratore stesso non dovesse rimanere assente dal lavoro.

Si tratta di esperienze che sono state fatte proprie per affrontare una problematica quale quella delle patologie muscoloscheletriche in quanto in Francia la durata media delle assenze dal lavoro per lombalgia si attesta sui 340 giorni il che corrisponde ad una quasi-desocializzazione, avendo ben chiaro che la presa di coscienza della necessità di trovare delle soluzioni di reinserimento adattata al lavoro non deve portare a ridurre l'impegno verso una prevenzione primaria di queste patologie o a modificare la politica di indennizzo dei danni da la-

[1] In Francia il numero di inidoneità al lavoro è passato negli ultimi 10 anni da 70.000 a 150.000 casi annuali.
[2] Si tratta di 106 strutture diffuse in tutto il Paese che gestiscono circa 22.000 casi all'anno con un risultato positivo di conservazione dei posti di lavoro in 19.000 casi.

voro ma di aggiungere un terzo fattore che è quello del riadattamento e della riabilitazione.
Si tratta di esperienze che si basano sul cosiddetto «case management» che si caratterizza per la presenza di un operatore che segue individualmente le persone con maggiori difficoltà nel loro percorso di ritorno all'impiego con un ruolo anche di facilitatore nei confronti della complessità dei meccanismi anche burocratici.
Il «case management» prevede una gerarchia di valori per cui l'individuo si situa al di sopra della sua dimensione sociale che prevale sulla dimensione economica, il che vuol dire che il meccanismo si deve caratterizzare per una individualizzazione del processo di reinserimento coordinando fra loro le diverse realtà che sono chiamate in causa in questo processo e che devono intervenire nella maniera più precoce possibile per ottenere il miglior risultato possibile.
Quando si discute di intervento globale questo deve tradursi, da una parte, in un sostegno nei percorsi di cura (si pensi alla riabilitazione medica in particolare che più viene iniziata precocemente e migliore è il risultato che determina) ed anche in un approccio di tipo sociale e psicologico.
Un infortunio sul lavoro rappresenta, infatti, una rottura brutale e può determinare dei periodi depressivi che devono essere presi in carico.
Il ritorno al lavoro richiede la messa in campo di équipe pluridisciplinari coordinate dal «case manager» in modo da restituire al lavoratore la totalità delle sue capacità fisiche, psichiche, relazionali, ecc.
Questa tipologia di esperienze con la necessità della creazione di figure professionali nuove quale quella del «case manager» sarà oggetto di una fase sperimentale da parte della Cassa assicurativa in modo da pervenire entro il 2017 ad una sua messa a regime.
In precedenza è stata citata l'esperienza del «cadre vert» cioè una iniziativa avviata dall'Inrs[3] con lo scopo di permettere alle aziende di aiutare i lavoratori lombalgici a reintegrare in tempi rapidi il posto di lavoro.
Per permettere questo reintegro è necessario sia adattare il lavoro che organizzare le condizioni di accoglienza del lavoratore stesso e questo richiede il coinvolgimento di tutte le figure operanti in azienda, dal datore di lavoro, agli uffici del personale, ai servizi di salute sul lavoro ecc.
Nelle settimane successive al ritorno al lavoro del salariato, occorre sia adattare la postazione di lavoro sia trovare una postazione adeguata e conveniente. Come si può comprendere non è un metodo con regole fisse ma una metodologia che deve essere adattata ogni volta alla singola impresa e alle vittime del problema lombalgico.
Questa metodologia è stata applicata, fino ad ora, in alcune imprese in particolare alle cassiere di alcune catene di supermercati con misure che solo in alcuni casi hanno comportato una modificazione degli orari di lavoro

[3] Inrs Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

ma che si poggiano principalmente sull'adattamento del posto di lavoro.
In una di queste catene di supermercati, in una realtà che occupa 100 dipendenti, sono state create tre postazioni «cadre vert» (all'accoglienza e nei settori meno impegnativi fisicamente) che vengono occupate a turno dai lavoratori che soffrono di una patologia acuta lombare.
Ad oggi in Francia sono circa una cinquantina le imprese che partecipano a questo progetto, naturalmente si tratta di aziende di dimensioni abbastanza grandi per cui è allo studio una ulteriore campagna di coinvolgimento delle Pmi.

GERMANIA

In Germania quando un lavoratore dipendente presenta una incapacità lavorativa per un periodo di tempo lungo, l'assicurazione malattia può invitarlo a presentare una domanda di pensione e la cassa assicurativa interessata verifica se può essere prospettato un processo di riabilitazione lavorativa.
La Dguv (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung) è competente per l'indennizzo ma applica il principio di «riabilitazione prima della rendita».
I lavoratori vittima di un infortunio sul lavoro continuano ad avere un datore di lavoro come pure un posto di lavoro, questa è la filosofia dell'ente assicuratore, e dunque l'obiettivo primario è quello di mantenere questo posto di lavoro.
Se questo non è possibile è compito dell'ente assicuratore per gli infortuni e le Mp (Dguv) adattare la postazione di lavoro, ad esempio, attraverso l'impiego di dispositivi tecnologici. Se tali adeguamenti tecnologici non sono possibili allora si cerca di trovare un posto di lavoro adeguato all'interno della stessa impresa eventualmente facendo seguire al lavoratore anche dei corsi di formazione. Se tutto questo non è possibile allora la cassa individua la necessità di trovare un'altra collocazione lavorativa presso un altro datore di lavoro.
In questo processo un ruolo particolare lo svolgono i *D-Arzt* cioè i medici coordinatori delle casse assicurative infortuni. Si tratta in genere di ortopedici o di chirurghi, specialisti della traumatologia che operano o presso ambulatori o presso gli ospedali convenzionati con l'assicurazione infortuni[4].
Quando un lavoratore è vittima di un infortunio o di un infortunio in itinere deve essere seguito da uno dei 3.500 medici coordinatori se rientra in una delle seguenti casistiche:

- non ha recuperato la capacità di lavoro il giorno successivo all'evento;
- il trattamento medico rischia di durare più di una settimana;
- al lavoratore devono essere prescritti trattamenti farmacologici o terapie di altra natura;
- presenta una ricaduta dopo essere stato seguito per un infortunio di lavoro o in itinere.

Il medico coordinatore stabilisce se è sufficiente che il lavoratore venga seguito dal me-

[4] L'assicurazione infortuni tedesca possiede una dozzina di cliniche che sono specializzate nel trattamento delle vittime di infortuni e di malattie professionali.

dico di famiglia o se debba prevedersi un trattamento particolare in una delle cliniche convenzionate. Questo medico decide inoltre se il trattamento può essere effettuato in regime ambulatoriale o di ricovero.
Oltre a formulare la diagnosi ed il piano terapeutico questo medico coordinatore contribuisce alla pianificazione della riabilitazione per quanto concerne le misure di pertinenza medica (il case manager decide se dei costi di questa riabilitazione si debba fare carico l'assicurazione infortuni).
Nella gestione degli infortuni intervengono inoltre gli «ausiliari professionali» (Berussheifer) che intervengono nel momento in cui appare necessario un intervento di riadattamento del posto di lavoro. Intervento sulla postazione di lavoro che viene effettuato in genere successivamente alla riabilitazione medica.
Le diverse casse assicurative degli infortuni concordemente hanno definito un intervento il più precoce possibile della dimensione professionale dei problemi di salute.
Per pervenire alla definizione dei casi che necessitano di questo processo di riadattamento sono state definite delle linee direttrici. Secondo queste linee se il medico coordinatore valuta che l'incapacità al lavoro supererà i 112 giorni cioè le 15 settimane allora è necessario, a priori, mettere in atto il dispositivo di gestione della riabilitazione. È possibile ricorrere a questo meccanismo anche in altre situazioni ad esempio quando la patologia impedisce lo svolgimento dell'attività professionale e quando l'ambiente sociale e professionale dell'interessato rischia di rappresentare un ostacolo al ritorno al lavoro.
Per poter depistare al meglio queste situazioni le diverse casse hanno messo a punto dei questionari specifici anche per aiutare il lavoratore a far emergere le problematiche, in particolare la componente psicologica.
Un ruolo importante in questa gestione la svolgono i case manager che hanno come compito principale quello di far cooperare tutte le diverse parti in gioco (medici, fisioterapisti ecc.) nell'interesse dell'assicurato.

SVIZZERA

A partire dalla fine degli anni '90 in ambito Suva si è sviluppata una riflessione sulla tipologia di prestazioni fornite dall'Istituto assicuratore con la realizzazione di indagini mirate a definire i nuovi spazi di intervento assicurativo.
Uno studio realizzato dalla Suva all'interno di una delle proprie cliniche ha dimostrato che nei pazienti che potevano contare sulla certezza di ritrovare il loro lavoro e per i quali l'ambiente sociale era favorevole ad un recupero della capacità di lavoro, le lombalgie evolvevano verso la cronicizzazione nel 15% dei casi, mentre tale proporzione saliva all'85% fra quei lavoratori che si confrontavano con una incertezza occupazionale o con problematiche sociali.
Oggi la Suva può contare su 115 case manager che intervengono nella gestione dei casi complessi, nei quali esiste una reale problematica di reinserimento lavorativo: si tratta in genere di lesioni gravi per le quali è necessario prevedere un adattamento della postazione di lavoro o una riconversione professionale.
Ad oggi il numero di casi depistati all'atto della denuncia dell'infortunio è molto bas-

so per cui sono stati messi a punto degli strumenti valutativi per aiutare nel riconoscimento precoce dei casi e l'immediato coinvolgimento, nel momento in cui si ritenga che l'interessato non potrà ritrovare il suo posto di lavoro, del case manager.

Il case manager una volta attivato deve prendere rapidamente, il che si deve intendere entro la settimana, contatto con l'interessato al suo domicilio o presso una struttura di cure convenzionata con l'ente assicuratore.

Il case manager ha il ruolo di aiutare l'assicurato nelle numerose incombenze (in ambito sanitario e di cura, nei confronti del datore di lavoro ecc.) con lo scopo di giungere ad un riadattamento sanitario ed un reinserimento professionale ottimale.

Si tratta di un ruolo di facilitatore in quanto la decisione finale spetta all'assicurato o ai suo familiari ed un rifiuto da parte dell'assicurato non dovrebbe avere conseguenze sulle prestazioni dovute.

Sulla base dell'autorizzazione dell'infortunato, il case manager procede a definire la situazione professionale, la possibilità di riadattamento nell'impresa, l'ambiente sociale, familiare, abitativo, il quadro sanitario in relazione con il medico della Suva.

Il case manager formula quindi un piano delle possibili soluzioni a breve e medio termine che devono essere accolte dall'assistito. Queste soluzioni rappresentano un vero e proprio piano medico e professionale che deve permettere il ritorno il più precoce possibile al lavoro, compatibilmente con lo stato di salute. Il piano include obiettivi terapeutici ma anche personali e comportamentali.

Il progetto riabilitativo viene considerato concluso quando:

- il trattamento sanitario è concluso o quando esso non è più in grado di determinare miglioramenti;
- quando vi sia stata ripresa del lavoro, sia nell'impresa originaria o presso una altra azienda;
- quando sono state attuate misure di riadattamento professionale che hanno determinato una assenza di invalidità o una invalidità inferiore a quella che si poteva presumere stante la tipologia dell'evento infortunistico.

Naturalmente il piano di intervento, per cui non sono fissati termini temporali definiti, è previsto che possa subire modificazioni in funzione di una evoluzione inattesa dello stato di salute dell'assicurato o quando il datore di lavoro non ritiene di continuare la collaborazione lavorativa con l'infortunato stesso.

Nell'ultimo decennio questa politica tesa al reinserimento lavorativo ha visto sia una riduzione del numero dei casi di invalidità complessa che dei costi assicurativi di detti casi, costi che sono diminuiti di circa il 50%.

Oggi questa scelta si trova a doversi confrontare con le tensioni del mercato del lavoro e con la difficoltà di riqualificare professionalmente persone con una riduzione dell'integrità fisica o psichica.

In Svizzera sono, tuttavia, presenti aziende che investono nel reclutamento di persone portatrici di handicap lavorativi per infortunio sul lavoro ma che sono, pur tuttavia, in possesso di importanti conoscenze professionali.

ISLANDA

In questo Paese nel 2008 è stato creato il Fondo per il riadattamento professionale (Virk) e questo a fronte di una stima che calcola nell'8% i lavoratori che si confrontano con problematiche di salute che impediscono loro di lavorare.

In Islanda secondo la normativa i lavoratori in congedo di malattia continuano a percepire il salario per periodi variabili che possono arrivare, in alcuni settori, fino a 12 mesi. L'assicurazione malattia, gestita dai sindacati con la partecipazione finanziaria dei datori di lavoro, prende in carico il caso per un periodo che va da 6 a 9 mesi nel quale interviene lo Stato che versa un sussidio, dopo di che il lavoratore può percepire una pensione di invalidità pagata dallo Stato e dal fondo pensionistico che è finanziato dai lavoratori e dai datori di lavoro.

A fronte di questo dispositivo a tre livelli nel 2008 è stato creato il Virk, dopo una contrattazione fra sindacati, datori di lavoro e Stato. La creazione del fondo è stata vista come un investimento a fronte dei costi delle pensioni di invalidità o dei salari che i datori di lavoro devono continuare a versare ai lavoratori in malattia. Sono state proprio le parti sociali che hanno fatto pressione per la creazione di questo fondo.

Fondo che dal 2009 ha assistito 4.200 lavoratori, cioè il 2,5% della popolazione attiva. Di questi 4.200 lavoratori il 43% sono lavoratori colpiti da patologie muscoloscheletriche ed il 37% da problemi psicologici. I restanti casi si distribuiscono in una ampia gamma di patologie stante il carattere estremamente aperto del sistema.

I lavoratori che percepiscono delle indennità dall'assicurazione malattia vengono informati dell'esistenza del fondo e che essi possono rivolgersi al Virk dopo una assenza di 4-6 settimane se ritengono che per la patologia responsabile di questa assenza avranno difficoltà a riprendere il lavoro. Non si tratta di un obbligo ma i lavoratori sono stimolati a prendere contatto con il fondo.

Il fondo ha elaborato una strategia riabilitativa che si basa su tre elementi: la valutazione di base, la valutazione speciale e la rivalutazione.

In una prima fase durante il periodo della valutazione di base, il lavoratore ed il case manager cercano di elaborare una soluzione che permetta il ritorno al lavoro. Se questa non è sufficiente, numerosi specialisti intervengono, affinché vi sia una trattazione più globale del caso. Per questo livello di intervento viene utilizzata la classificazione internazionale dell'handicap e della salute (Icf). A questi specialisti viene chiesto di concentrarsi piuttosto su quanto il lavoratore è in grado di fare piuttosto che su quello che non è più in grado di fare.

E dunque, prima di riconoscere il diritto ad una pensione di invalidità si verifica che siano stati messi in atto tutti i tentativi affinché il lavoratore possa ritrovare una collocazione lavorativa.

CANADA

In Canada il tema della salute sul lavoro è di competenza delle provincie, in questo Paese una commissione ad hoc si occupa sia dell'indennizzo e della riabilitazione come pure della prevenzione.

In Quebec il datore di lavoro ha l'obbligo di garantire il ritorno del lavoratore in un posto equivalente, il lavoratore infortunato o tecnopatico vede così un trattamento di favore rispetto al mantenimento del posto di lavoro. Questo diritto può essere esercitato per due anni nelle imprese con più di 20 dipendenti ed un anno nelle restanti. Al termine di questo periodo il ritorno al lavoro avviene sulla base di un negoziato fra le parti. La presa in carico del riadattamento è gestita dal medico curante e l'autorità provinciale può definire dei piani personalizzati di ritorno al lavoro.
Negli ultimi anni in Canada a fronte di una riduzione significativa dei piccoli infortuni (-40%) si è registrato un aumento della durata media delle assenze.
I canadesi ritengono che sia necessario superare l'attuale carattere passivo di gestione della cronicità che non permette di far emergere rapidamente i possibili fattori di cronicità. Infatti è molto frequente che le équipe di riadattamento siano investite del problema dopo 120 giorni dall'evento mentre è noto che i fattori di cronicità si instaurano dopo 80-90 giorni.
Inoltre si è visto che nel 2% dei casi vi era il totale distacco dal lavoro e in questi casi l'indennizzo risulta essere limitato in quanto la rendita è determinata dalle differenze fra le entrate precedenti l'evento infortunio o mp e le entrate che si potrebbero ottenere da un «impiego adeguato» che tenga conto dello stato di salute dell'interessato.
Appare, dunque, evidente come sia importante che vi sia un ritorno al lavoro anche attraverso una gestione più proattiva della cronicità.

Dal 2011 è attivo, a questo riguardo, il dispositivo «Synchro» che dopo una verifica del legame della lesione o della malattia con il lavoro prevede che vengano erogati gli indennizzi di norma. Fra il 30° ed il 40° giorno di assenza dal lavoro il lavoratore viene chiamato ad un colloquio con lo scopo di identificare eventuali fattori di cronicità, e questo avviene sulla base di una specifica guida all'emersione. Se nel colloquio non emergono fattori di cronicizzazione il lavoratore è preso in carica da una figura incaricata degli indennizzi che oltre ad assicurarsi che egli riceva quanto previsto a titolo di indennità verifica che egli benefici anche dell'adeguato trattamento sanitario.
Nel caso contrario il lavoratore è indirizzato ad un tandem composto dall'addetto agli indennizzi e dal consigliere in riadattamento e quest'ultimo elabora un piano di rientro al lavoro, sulla base di una metodologia che prevede la sottodivisione in 5 categorie in funzione del profilo del lavoratore.
Per favorire l'emersione dei fattori di cronicizzazione è stato messo a punto uno strumento chiamato «Detect tot» che si compone di un gruppo di domande obbligatorie che permettono di evidenziare detti fattori di cronicità: natura dei dolori, morale dell'interessato, percezione della ripresa del lavoro, ecc. ed un gruppo di domande facoltative.
Nella elaborazione di questo strumento si sono tenuti in considerazione diversi fattori, alcuni dei quali interessano le condizioni di presa in carico sanitaria in quanto i medici possono gestire il caso con una maggiore o minore proattività della cronicità. Anche

lo stress rappresenta un fattore di cronicità come per altro i sintomi neurologici ad esempio nel caso di lavoratori affetti da dolori dorsali.
Non viene, inoltre, trascurata la percezione che il lavoratore ha delle proprie condizioni di lavoro e del suo rientro al lavoro. Infine altre domande concernono la percezione del datore di lavoro e le caratteristiche personali.
Fra le domande opzionali alcune riguardano le strategie di adattamento passivo, come la propensione a drammatizzare, a pregare, a sperare ecc.
Per evidenziare tali fattori occorre definire la personalità degli assicurati e soprattutto portare gli stessi ad adottare una visione più positiva dell'evento che li ha colpiti.
In funzione delle 5 categorie sovracitate i lavoratori vengono indirizzati verso équipe specializzate che definiscono dei piani di rientro al lavoro adattati sul singolo caso.
Il punto di partenza di questo approccio è che per l'assicuratore si tratta di un approccio più costoso ma che è compensato da una riduzione del montante degli indennizzi. Alla fine dei due anni di sperimentazione i dati canadesi hanno rilevato, infatti, una diminuzione della durata degli indennizzi in temporanea.

DANIMARCA

In questo Paese il datore di lavoro indennizza direttamente le vittime di infortunio sul lavoro e di malattia professionale per un periodo di 4 settimane. Successivamente i comuni prendono in carico il caso per ulteriori 52 settimane, dopo tale periodo i lavoratori interessati sono generalmente presi in carico nell'ambito di altro dispositivo, in genere quello della pensione anticipata.
Fra il 2004 ed il 2008 in Danimarca si è registrato un forte aumento del numero di casi di assenza per malattia lunga il che ha portato alla adozione di una nuova politica in tema di riadattamento al lavoro. In questa politica le assicurazioni svolgono un ruolo minore in quanto la nuova normativa mette in capo ai comuni la maggiore responsabilità in questo campo.
Si tratta di una profonda differenza con tutte le altre esperienze europee.
Il nuovo dispositivo «Tta» (Ritorno sul mercato del lavoro) è stato testato in 21 comuni con un investimento importante di 41 milioni di euro.
I casi vengono trattati da una task force composta da medici del lavoro, da specialisti, da psicologi, da ergonomi ecc. Nei comuni più piccoli è presente una sola task force mentre nei più grandi il numero è decisamente superiore.
Il punto centrale è che se si vuole che il dispositivo funzioni occorre che il caso sia sottoposto all'attenzione della task force nel più breve tempo possibile.
Il rilevamento precoce dei casi non è mai facile in quanto una data lesione non determina le stesse conseguenze in tutti gli assicurati.
Si tratta di un problema complesso e dunque non è sufficiente un solo metodo o criterio per attivare il processo di ritorno al lavoro.
Il progetto Tta prevede una metodologia di intervento analoga a quella canadese del metodo Synchro. Per aiutare è stata elaborata

una guida ed un annuale interpretativo che si basano sulla letteratura internazionale in tema di rientro al lavoro.
Questi due strumenti permettono di valutare la capacità dei lavoratori di reintegrare il posto di lavoro, anche se viene segnalato che queste procedure non sono in grado di eliminare totalmente la soggettività.
L'ambizione del progetto Tta è quella di investire un grande numero di casi.
In Danimarca i lavoratori che sono in congedo per malattie di lunga durata sono presi in carico dai comuni che devono collaborare con i medici ed i datori di lavoro.
Il progetto Tta prevede che l'équipe di professionisti analizzi in modo preciso in quale misura l'interessato possa di nuovo essere inserito al lavoro. Si tratta di una équipe pluridisciplinare in modo che il caso singolo venga analizzato sotto i diversi punti di vista.
Prima di coinvolgere in questo progetto i servizi municipali è stata effettuata una campagna formativa specifica di tre settimane ed oggi due consulenti dell'organizzazione, sono a disposizione dei comuni coinvolti nel progetto, per la realizzazione delle nuove misure.
Dopo la prima fase di applicazione sono state realizzate tre diverse valutazioni: la prima sui cambiamenti organizzativi messi in opera nei comuni, la seconda sulla incidenza delle misure in tema di ritorno al lavoro e la terza sulla stabilità dei reinserimenti lavorativi.
La prima valutazione, di natura economica, ha evidenziato marcate differenze fra i diversi comuni, pur se il 60% di essi è riuscito a realizzare il progetto Tta conformemente alle istruzioni con il conseguimento di buoni risultati pratici.

SVEZIA

Nel 2008 è stata adottata la nuova legislazione che ha come perni il rilievo precoce dei casi ed il carattere individualistico dei casi.
Fino al 2008 vi era un costante aumento in Svezia dei casi di pensionamenti precoci per motivi di salute di lavoratori in congedo per malattia di lunga durata ecc. Questo fenomeno interessava anche i lavoratori giovani e questo veniva spiegato fra l'altro con la mancanza di strumenti idonei e di competenze specifiche da parte dei medici fiduciari delle assicurazioni.
Quindi a partire dal 2003 sono state avviate delle riforme normative fino al 2008 quando si è pervenuti alla riforma complessiva.
I primi 14 giorni di malattia sono a carico del datore di lavoro, dopo intervengono le assicurazioni sociali che coprono fino al 90° giorno a condizione che il lavoratore non sia in grado di riprendere il lavoro.
Fra il 91° ed il 180° giorno l'indennizzo è subordinato alla incapacità dell'assicurato di svolgere il lavoro per il suo datore di lavoro, che deve dunque verificare se è possibile adattare il posto di lavoro o se è possibile trovare un'altra collocazione all'interno dell'azienda.
Successivamente e fino al 364° giorno di malattia la situazione diviene complessa in quanto se il lavoratore può lavorare anche se non nella sua azienda di origine, non viene più indennizzato. Si tratta di una regola che non trova applicazione nel caso in cui le assicurazioni sociali giudichino che l'interessato possa riprendere il suo lavoro originario entro il termine dei 364 giorni.
Il compito di valutare la capacità residua del lavoratore spetta ad un case manager che

predispone un dossier comprendente anche la certificazione sanitaria.
La certificazione sanitaria non si esprime in tema di diritto all'indennizzo ma sono, poi, le assicurazioni sociali che sulla base delle informazioni contenute nella certificazione sanitaria definiscono il diritto. Nella certificazione sanitaria devono essere obbligatoriamente indicati: diagnosi, handicap, riduzione della capacità lavorativa conseguente.
Ad oggi il sistema messo in atto in Svezia da buoni risultati nel caso di malattie di breve durata mentre negli altri casi si registra l'assenza di strumenti valutativi per definire la capacità lavorativa residua.
Quando il lavoratore non percepisce più l'indennità di malattia viene preso in carico (anche economicamente) dalla Agenzia per l'impiego con differenze valutative fra Agenzia dell'impiego e sistema assicurativo in tema di capacità di lavoro, discordanze che saranno oggetto di successive campagne di intervento.

Previdenza

Cagnaccio di San Pietro (Natalino Bentivoglio Scarpa), **Lacrime della cipolla**, 1929

La trappola della decadenza

di Lisa Bartoli *

Corsa contro il tempo per i pensionati che, prima del luglio 2009, hanno avuto liquidato dall'Inps un importo sbagliato della loro prestazione. Infatti, manca poco più di un mese al 6 luglio, giorno in cui per effetto dell'articolo 38 della legge n. 111 del 2011, scadranno i tre anni di decadenza previsti per richiedere all'Istituto l'esatto importo della pensione. Una norma che ha suscitato più di qualche malumore tra i Patronati, impegnati in prima fila a tutelare gli interessi dei lavoratori in pensione, che hanno avuto finora l'unico torto di aspettare i tempi di lavorazione delle pratiche dell'Istituto. Moltissime sono le pressioni esercitate dall'Inca verso l'Inps per avere una risposta certa, ma finora a parte un comunicato stampa ufficiale di rassicurazione, provocato dopo la pubblicazione di alcuni articoli di stampa, l'Inps ha emanato un messaggio interno, neppure pubblicato sul proprio sito, che contiene una rapida interpretazione della norma e indicazioni operative alle sue sedi. L'Istituto previdenziale pubblico ha precisato comunque che «le pensioni che hanno diritto alla ricostituzione non saranno interessate alla scadenza dei termini di luglio 2014… non c'è – ribadisce l'Inps nella nota stampa – alcuna scadenza per le rivalutazioni delle pensioni, tanto meno di coloro che hanno avuto come ultimo periodo, prima della pensione, la mobilità. Attualmente l'Inps sta procedendo ad una accurata verifica per quantificare in maniera esatta la platea degli interessati, senza che però sorga alcun allarme, dato che non sono previste scadenze per la riliquidazione delle prestazioni di coloro che ne hanno diritto, trattandosi di posizioni definite in via provvisoria». Tutto bene allora? E invece no, perché con un semplice comunicato stampa, tanto meno con una nota interna, non si interrompono i termini della decadenza triennale indicati per legge. «Non bastano le buone intenzioni, c'è bisogno urgente che l'Inps intervenga tempestivamente con un atto formale per l'applicazione della normativa – spiega Morena Piccinini, presidente Inca – che garantisca ai pensionati il diritto ad avere quanto è loro dovuto. Nessuno ha inte-

* Responsabile area Comunicazione Inca Cgil nazionale

resse a inondare i tribunali di nuovi ricorsi, ma è inaccettabile che l'Istituto non faccia nulla per impedirlo. Solo nell'archivio dell'Inca ci sono circa 100 mila pratiche interessate dalla scadenza e il numero potrebbe aumentare significativamente considerando il lavoro degli altri Patronati».

«Il comunicato stampa dell'Inps non ci può rassicurare – aggiunge Luigina De Santis, del collegio di presidenza dell'Inca – perché la decadenza opera d'ufficio e viene rilevata dal giudice, a prescindere dalle rassicurazioni dell'Inps». In altre parole, l'Inps può riliquidare l'esatto importo delle pensioni oltre i tre anni, ma qualora non lo facesse, il pensionato non potrebbe più fare ricorso al giudice per veder riconosciuto il suo diritto. Quanto afferma l'Inps, tra l'altro, è smentito dal comportamento dei suoi avvocati che, nella maggior parte dei casi, prima di rispondere nel merito alle richieste del pensionato ricorrente, fanno appello alla decadenza, come dimostrano moltissime sentenze. Anche nel giudizio legale, dunque, non si sfuggirebbe alla tagliola della decadenza.

L'unica alternativa, perciò, per chi ha avuto la pensione liquidata prima del 6 luglio 2011, resta quella di avviare la causa entro il 5 luglio, sapendo che l'esito giudiziario non è affatto scontato e che, in caso di soccombenza, il pensionato si potrebbe trovare addirittura nella condizione di dover pagare le spese legali.

Una situazione davvero difficile provocata da una norma pensata e scritta più per produrre risparmi sul contenzioso giudiziario pendente in capo all'Inps (628.910 cause nel 2012 secondo la relazione della Corte dei conti), che per facilitare il diritto del cittadino ad avere la sua giusta pensione in tempi ragionevoli.

Non è un caso che lo stesso articolo 38 della legge n. 111 del 2011, laddove prevede che la decadenza triennale debba riguardare anche «i giudizi pendenti in primo grado», e dunque con effetto retroattivo, sia stata impugnata davanti alla Corte costituzionale che l'ha dichiarato, per questa parte, illegittima (sentenza n. 69 del 2 aprile 2014). Un pronunciamento importante che di fatto ha annullato il tentativo di mettere una pietra tombale su tutto il contenzioso previdenziale pendente in capo all'Inps, contro cui si sono espressi innanzi tutto i Patronati, a cominciare dalla stessa Inca. La Consulta ha ribadito che pur «non essendo censurabile» la decisione del legislatore di stabilire un termine entro cui liquidare il corretto importo della pensione, perché rientra nel suo potere discrezionale, detto termine non può essere esteso alle cause già in corso prima della modifica del termine di decadenza «non potendo logicamente configurarsi – afferma la Consulta – una ipotesi di estinzione del diritto... per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto… debba essere esercitato».

Ridimensionata almeno in parte la portata della norma sulla decadenza triennale con la sentenza della Consulta, resta il problema delle tante pensioni liquidate in modo parziale per le quali si era in attesa della risposta dell'Inps. In questi casi, avverte l'Inca, è

importante rivolgersi al patronato presso cui è stata avviata la richiesta di pensione, se è stata liquidata in via provvisoria, per fare una verifica e valutare se sia opportuno o meno adire le vie legali, che restano l'unica strada per interrompere la decorrenza dei termini. Questo vale sia per le pensioni provvisorie ante 6 luglio 2011, per le quali l'ultima data utile per presentare l'azione legale e ottenere la giusta misura della prestazione pensionistica è il 5 luglio 2014, sia per quelle liquidate dopo il 6 luglio del 2011, la cui decadenza triennale decorre a partire dalla lettera di accettazione della domanda di pensione o dal pagamento del primo rateo, se precedente la comunicazione.

Il problema riguarda una casistica diversa di pensioni liquidate in via provvisoria perché l'Inps, al momento del pensionamento, non aveva tutte le informazioni contributive e retributive che gli avrebbero permesso di fare un calcolo esatto della prestazione, quali per esempio i versamenti effettuati dall'azienda, gli indici di rivalutazione delle retribuzioni che sono pubblicati annualmente dall'Istat, i redditi conseguiti nell'ultimo anno di lavoro. In molti casi, il problema si risolve in quanto l'Inps, acquisiti i dati mancanti, provvede al ricalcolo della pensione e corrisponde al pensionato il giusto importo e gli arretrati connessi. Nel caso in cui ciò non avvenga, se il pensionato non attiva una causa giudiziaria entro i tre anni perde definitivamente i suoi diritti, con tutte le conseguenze del caso.

I danni economici possono essere consistenti o meno, a seconda delle posizioni individuali. Nella trappola, per esempio, rischiano di finire anche i lavoratori che sono andati in pensione con periodi di mobilità ante 2009, ai quali l'Inps a partire dal primo gennaio dello stesso anno non ha rivalutato le retribuzioni pensionabili, che vengono utilizzate per calcolare la pensione mediante particolari indici statistici definiti dall'Istat. In questi ultimi anni, l'Inca ha esercitato forti pressioni, ma i risultati non si sono visti, nonostante le molte rassicurazioni. Si tratta di decine di migliaia di pensionati, ex dipendenti di aziende che sono stati collocati in mobilità per riduzione di personale o per chiusura dell'attività produttiva. In sostanza, cosa è successo? I lavoratori che hanno avuto periodi di mobilità hanno avuto l'accredito della contribuzione figurativa del periodo di non lavoro indennizzato, che va rivalutata tenendo conto dello sviluppo della retribuzione contrattuale del settore di appartenenza, registrato dall'Istat. Questa operazione comporta, di norma, un aumento della pensione corrisposta in via provvisoria e perciò richiede la riliquidazione. E così è stato, ma solo fino al 2008; a partire, infatti, dal gennaio 2009, l'Inps non ha rivalutato più le retribuzioni pensionabili e, dunque, molte persone percepiscono meno di quanto dovuto. Senza la trappola della decadenza triennale, l'Istituto avrebbe potuto provvedere secondo i suoi tempi di svolgimento delle pratiche, anche tardivamente; ma con il termine perentorio dei tre anni imposto per legge, dopo il 6 luglio sarà difficile far valere i propri diritti anche se si avvia una causa contro l'Inps, con buona pace di chi ha atteso molto tempo...

Una regola, quella della decadenza sulla qua-

le i giudici non ammettono eccezioni in nessun campo, anche di fronte a situazioni davvero paradossali. È eloquente in proposito una recente sentenza della Corte di Cassazione (n. 6331 del 19 marzo scorso) che, accogliendo un ricorso dell'Inps, ha respinto definitivamente la richiesta di un lavoratore infortunato e poi ammalatosi per cause indipendenti dall'incidente sul lavoro di vedersi pagare l'indennità di malattia per la quale la legge stabilisce solo un anno di decadenza. Non sono valse a nulla le ragioni del lavoratore che si è trovato in mezzo ad un vero e proprio «palleggio» di competenze tra Inail e Inps, che non hanno trovato un accordo tra loro su chi dovesse pagare la prestazione. I fatti risalgono ai primi anni '90. Il lavoratore, a seguito di un infortunio sul lavoro riceve dall'Inail il pagamento dell'indennità per inabilità temporanea fino al 16 ottobre 1994. Successivamente, si ammala per ragioni indipendenti all'incidente e chiede all'Inail l'indennità di malattia, ma l'Istituto assicuratore trasmette la pratica all'Inps perché ritiene che il caso non rientri più nelle sue competenze. Finisce quindi in un limbo, senza poter lavorare e in attesa che si risolva la controversia «istituzionale». L'Inps, due anni dopo, il 7 ottobre 1996, restituisce il fascicolo all'Inail con la stessa motivazione. I due Enti continuano a rimpallarsi le responsabilità, mentre il lavoratore resta inerme confidando comunque in un possibile loro accordo. Aspetta altri tre anni. Poi nel 2000 decide di chiamare in giudizio i due Enti e l'Inps subisce la prima sentenza di condanna al pagamento dell'indennità di malattia, cui fa seguito un altro pronunciamento analogo, in appello. Ma non è finita. L'Inps, pur di non pagare poco più di un anno di indennità, richiamando la norma sulla decadenza annuale, si rivolge alla Corte di Cassazione, che accoglie le ragioni del suo ricorso, lasciando il lavoratore senza alcuna tutela dopo 14 anni di cause legali e 20 anni dai fatti. «La vicenda è davvero inquietante – commenta Rosa Maffei, legale dell'Inca – nella sua rigidità e negli esiti spietati da essa derivati. Il lavoratore, già vittima di un infortunio sul lavoro, si è visto infliggere una nuova pena per il solo fatto di aver atteso fiducioso l'esito della diatriba istituzionale che si consumava sulla sua testa tra i due Enti e ci interroga emblematicamente sui criteri che attualmente informano le scelte giudiziarie del maggior Ente previdenziale ed avvalora l'impressione che lo strumento della decadenza venga brandito indiscriminatamente per fare da argine alle domande di prestazione, e ciò nella piena disattenzione dei rilievi di giustizia sostanziale connessi». Sorge spontaneo il sospetto che tanta ostinazione abbia giovato soltanto l'avvocatura dell'Inps, considerando lo scarso valore economico del contendere e le presumibili esose spese processuali.

Pensioni complementari: il peso della crisi

di Rino Tarelli *

Il contesto generale

L'economia mondiale sta migliorando con gradualità le proprie prospettive di espansione nel medio termine.
Nelle principali aree economiche persistono, tuttavia, ampie divergenze nella robustezza della domanda per consumi e investimenti, nella tenuta dei livelli di occupazione, negli aggiustamenti richiesti ai bilanci pubblici e privati, nelle condizioni degli intermediari e dei mercati del credito; divergenze che rendono fragile il consolidamento della crescita.
Nell'Unione europea, il ritorno su un sentiero espansivo del ciclo economico appare ancora in una fase di avvio. Nonostante i progressi nel risanamento delle finanze pubbliche di alcuni Paesi e le condizioni più distese sui mercati finanziari, i segnali di recupero dell'attività economica restano deboli e tardano a trasmettersi al mercato del lavoro. Urge l'adozione di misure che rafforzino la credibilità del progetto europeo e puntino con decisione a rinvigorire l'attività economica, per favorire la ripresa dello sviluppo.
Nell'agenda delle riforme strutturali da intraprendere, l'attenzione che viene rivolta dai Governi europei al tema della previdenza è da sempre elevata.
Su questo terreno molto si è già fatto in diversi Paesi, tra cui l'Italia. Gli obiettivi perseguiti sono stati, da un lato, la sostenibilità della componente pubblica, con interventi anche radicali sulla struttura e sui parametri essenziali; dall'altro, l'adeguatezza delle prestazioni associando al pilastro obbligatorio forme di previdenza complementare.
La persistente fragilità del quadro macroeconomico europeo, lascito pesante della crisi finanziaria ed economica, rischia di mettere sotto ulteriore pressione la tenuta dei sistemi pensionistici, anche di quelli appena riformati. I 4 continui progressi nella longevità e la diffusa precarietà delle carriere lavorative erodono la base contributiva del pilastro pubblico a ripartizione e possono tradursi in pensioni inadeguate rispetto ai bisogni.
Anche la previdenza complementare risente della difficile situazione congiunturale; nel complesso, essa ha tuttavia mostrato una

* Da Rapporto Covip 2013.
** Presidente Covip

buona capacità di tenuta rispetto agli effetti della crisi finanziaria.
In alcuni Paesi dell'Europa centrale, che avevano sperimentato la devoluzione di una quota della contribuzione obbligatoria ai piani privati, sono stati adottati provvedimenti che, in tutto o in parte, hanno riportato il sistema nell'alveo della sola componente pubblica. Tali interventi se, da un lato, alleviano le condizioni dei bilanci pubblici nel breve periodo, dall'altro, incrementano la spesa nel lungo periodo, con il rischio di riflettersi in una più bassa prestazione finale.
L'assetto multipilastro del sistema pensionistico resta, pertanto, ancora valido; lo confermano le analisi e gli studi compiuti dalle più autorevoli istituzioni internazionali. Nell'integrare la pensione pubblica, il pilastro privato contribuisce alla solidità complessiva della promessa pensionistica; ne irrobustisce la prestazione finale, ne attenua l'esposizione ai rischi grazie alla diversificazione.
Non va sottaciuto che nel nostro Paese la pensione pubblica assume anche il rischio legato all'andamento dell'economia italiana; i contributi versati si rivalutano in base alla media mobile quinquennale della variazione nominale del Prodotto interno lordo (Pil). Nel periodo 2008-2013 il Pil si è contratto del 9 per cento in termini reali; tale flessione si ripercuoterà in maniera consistente sulla rata che verrà corrisposta ai futuri pensionati contributivi.
Il ruolo della previdenza complementare va quindi rafforzato. È questa la strada che è stata intrapresa nel Regno Unito dove l'applicazione su scala nazionale dell'adesione generalizzata sta gradualmente portando all'iscrizione alla previdenza privata di un numero significativo di lavoratori. Per l'Italia, a suo tempo pioniera nell'adottare uno schema di adesione vicino *all'automatic enrolment* (il cosiddetto silenzio-assenso), l'esempio inglese è di interesse particolare per l'approccio seguito, per il disegno delle opzioni disponibili, per la campagna di sensibilizzazione che è stata impostata; altri Paesi stanno procedendo verso l'adozione di meccanismi simili.
L'accrescimento del ruolo della previdenza complementare non può prescindere dal rafforzare la *governance* delle forme pensionistiche, la trasparenza verso gli iscritti, i presidi e gli strumenti di vigilanza. La recente proposta di revisione della direttiva europea sull'attività e la supervisione dei fondi pensione affronta questi temi, perseguendo la protezione degli interessi degli aderenti e la sicurezza degli schemi pensionistici. Su alcuni aspetti, tra i quali in particolare l'informativa, saranno necessarie ulteriori, più approfondite analisi; il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea potrà costituire l'occasione per proporre gli aggiustamenti sui punti ritenuti di maggiore criticità.
In tale contesto, la Covip svolgerà un ruolo primario essendo chiamata a presiedere il Gruppo del Consiglio dell'Unione Europea incaricato di negoziare il suddetto testo.

▼ L'attività della Covip

L'attività della Covip nell'anno trascorso è stata esercitata con la convinzione che lo

svolgimento dei compiti istituzionali debba essere interpretato in una visione sistemica dell'ordinamento e del ruolo che in esso l'Autorità è chiamata a svolgere, con l'obiettivo di concorrere in modo significativo all'ordinato ed efficiente sviluppo del settore previdenziale. Per tale motivo, accanto alla consueta e impegnativa attività di regolazione e vigilanza, cartolare ed ispettiva, la Covip, nel rispetto delle prerogative delle parti istitutive e degli operatori del settore (fondi pensione ed Enti previdenziali privati di base), ha cercato di sollecitare riflessioni e approfondimenti – come quelli sul tema degli investimenti nell'economia reale sui quali mi soffermerò in seguito – che potessero contribuire a perseguire in modo adeguato gli obiettivi del sistema.

L'azione di vigilanza ha continuato a prestare particolare attenzione ai profili gestionali e organizzativi tanto dei fondi pensione, quanto delle casse professionali, con riferimento alle quali l'Autorità ha solo di recente assunto le funzioni di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, funzioni che consentono oggi ai Ministeri vigilanti, cui l'Autorità puntualmente riferisce, di effettuare le valutazioni di propria competenza. Si tratta di un riconoscimento alla professionalità della Covip, la quale non ha mancato, anche nell'anno trascorso, di relazionare con tempestività gli organi competenti sugli esiti dei propri accertamenti.

Su tale vigilanza, mi soffermerò più diffusamente nel prosieguo.

* * *

Nel settore dei fondi pensione, le iniziative di vigilanza della Covip, conseguenti alle analisi e agli approfondimenti condotti sia a livello cartolare che in via ispettiva, hanno avuto come principale obiettivo quello di porre in evidenza i profili di criticità relativi ai processi di lavoro suscettibili di miglioramento.

L'azione di vigilanza si è inoltre incentrata, principalmente nel comparto dei fondi pensione preesistenti, su una serie di processi di riorganizzazione e concentrazione che hanno condotto ad una significativa riduzione del numero delle forme pensionistiche in essere (oltre 30 fondi in meno).

Tale attività ha richiesto particolare attenzione per verificare in modo rigoroso l'adeguatezza delle scelte, la linearità dei percorsi, la tutela delle prerogative degli iscritti, rispettando comunque, quanto più possibile, l'autonomia dei fondi e delle parti istitutive circa obiettivi, modalità e tempi degli interventi.

Negli ultimi mesi, la Commissione ha atteso inoltre al completamento della disciplina attuativa della normativa primaria e secondaria in materia di calcolo delle riserve tecniche e di determinazione dei mezzi patrimoniali di cui devono dotarsi i fondi che coprono direttamente rischi biometrici, che garantiscono direttamente un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazione ovvero che erogano direttamente le rendite.

In tale sede, la Commissione ha tra l'altro disciplinato il procedimento di approvazione dei piani di riequilibrio definiti dai fondi e dalle rispettive parti istitutive. Con l'occasione, inoltre, la Commissione ha anche

provveduto all'aggiornamento di alcune parti del Regolamento contenente la disciplina di tutti i procedimenti di autorizzazione e approvazione di propria competenza, al fine di semplificare alcuni passaggi e meglio precisarne altri sulla base dell'esperienza sin qui maturata e delle esigenze nel frattempo emerse.

Cruciale nell'azione di vigilanza rimane poi il tema della trasparenza sia nella fase di raccolta delle adesioni che in quella di periodica informativa agli iscritti, nonché, più in generale, quello delle modalità attraverso le quali i fondi pensione interagiscono con gli aderenti e rendono conoscibili le informazioni di maggior rilievo.

Come già disposto per i fondi di nuova istituzione, è stato previsto anche per i fondi pensione preesistenti con almeno mille aderenti l'obbligo di istituire, qualora non vi avessero già provveduto, un sito internet nel quale pubblicare, oltre allo statuto e al bilancio d'esercizio, tutti i documenti e le informazioni che consentano all'aderente di effettuare consapevolmente le scelte relative al proprio rapporto di partecipazione.

Nel corso dell'anno sono state inoltre effettuate verifiche circa la coerenza delle rappresentazioni relative alle stime delle prestazioni pensionistiche che ci si può attendere (cosiddetti *progetti esemplificativi*), anche attraverso l'analisi dei motori di ricerca a tal fine posti sui siti dei fondi pensione.

Il modello di vigilanza basato sull'analisi del rischio ha trovato concreta attuazione attraverso l'individuazione, sulla base di criteri e parametri predefiniti, delle forme pensionistiche sulle quali concentrare l'attività di monitoraggio, in particolare con riguardo alla gestione finanziaria. Presupposto di tale impostazione è la disponibilità di basi informative analitiche e aggiornate sull'andamento delle gestioni delle singole forme pensionistiche.

A tal fine, al termine di un articolato *iter* che ha visto l'ampio coinvolgimento delle associazioni di categoria e degli operatori del settore, è stato completato il lavoro relativo al *l'aggiornamento del Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza*, che prevede, rispetto al passato, l'acquisizione di dati in forma più analitica.

Il nuovo sistema delle segnalazioni, che sostituisce e compendia tutte le rilevazioni attualmente in corso, diverrà operativo a partire dal gennaio 2015.

Lo svolgimento dell'attività ispettiva ha consentito alla Covip di acquisire «in loco» elementi di valutazione sul grado di funzionalità dei soggetti vigilati, ulteriori rispetto a quelli già disponibili nell'ambito delle analisi di tipo cartolare. Tale attività, svolta attraverso una programmazione annuale volta a conferirle sistematicità, continuità e adeguata strutturazione, costituisce un importante elemento per l'attuazione degli obiettivi di vigilanza.

Le aree maggiormente oggetto di approfondimento nell'ambito delle ispezioni condotte nell'anno trascorso hanno riguardato l'assetto organizzativo e di *governance,* la gestione finanziaria, le procedure di liquidazione di trasferimenti e riscatti, le procedure di raccolta delle adesioni via *web*, le modalità di trattazione dei reclami.

Le criticità riscontrate hanno comportato la

formulazione di rilievi nei confronti dei fondi interessati e, in taluni casi, hanno condotto all'applicazione di provvedimenti di carattere sanzionatorio.

La gestione delle risorse e la composizione dei portafogli dei fondi pensione: le iniziative della Covip.

La gestione delle risorse dei fondi pensione e la composizione dei loro portafogli costituisce naturalmente tema centrale dell'analisi e degli interventi della Covip.

La Commissione, nel quadro delle proprie competenze e attribuzioni, ha fornito un fattivo contributo alla definizione della nuova regolamentazione degli investimenti dei fondi pensione – sostitutiva del decreto del Ministro del Tesoro n. 703 del 1996 – che, al termine di un percorso molto ampio e articolato, è ormai di imminente emanazione. La nuova disciplina tiene conto dell'innovazione e integrazione dei mercati finanziari, dell'estensione del novero degli strumenti finanziari e della loro maggiore complessità, dell'evoluzione della normativa di settore a livello nazionale e comunitario.

In sostanza, viene consentita una maggiore flessibilità alla gestione dei fondi pensione, tramite l'ampliamento degli strumenti utilizzabili e il superamento o l'attenuazione di alcuni limiti quantitativi in vigore. A fronte di ciò, è affermata la necessità che tale linea evolutiva sia coniugata con la maggiore capacità dei fondi pensione nel monitoraggio e nella gestione dei rischi di investimento.

Su questi profili le forme pensionistiche complementari italiane stanno compiendo passi in avanti e altri devono compierne. Al fine di contribuire all'accrescimento del grado di consapevolezza con cui gli organi di amministrazione dei fondi pensione sovrintendono al processo di investimento, la Commissione ha per tempo emanato delle Disposizioni sul processo di attuazione della politica di investimento da parte dei fondi pensione.

Tali disposizioni tendono a condurre l'esperienza italiana vicina alle migliori pratiche e normative internazionali; esse identificano uno strumento di governo della gestione finanziaria, definendo obiettivi, criteri, funzioni, responsabilità e sistema dei controlli; mirano a razionalizzare e semplificare il processo di attuazione della politica di investimento, riconoscendo gradi di libertà nella scelta dei mezzi più opportuni per raggiungere le finalità perseguite.

Si può anche osservare che le citate disposizioni anticipano le linee di sviluppo della normativa comunitaria, considerato che la proposta di Direttiva europea attualmente in discussione reca principi coerenti con quelli sopra indicati.

* * *

Alla fine del 2013 le risorse dei fondi pensione destinate alle prestazioni sono pari a 116,4 miliardi di euro.

Ai fondi pensione preesistenti fanno capo circa 50 miliardi di euro, oltre il 40 per cento delle risorse complessive. I fondi pensione negoziali ne detengono 34,5 miliardi, 12 miliardi sono appannaggio dei fondi pensione aperti. Le risorse dei Pip «nuovi» ammontano a quasi 13 miliardi, quelle dei Pip «vecchi» a 6,5 miliardi. Nel corso dell'anno

sono stati raccolti oltre 12 miliardi di euro, di cui circa 8 miliardi destinati ai fondi pensione negoziali e preesistenti.

L'analisi della composizione del patrimonio è condotta con riguardo a tutte le forme pensionistiche complementari per le quali le scelte di investimento fanno capo ai fondi pensione (seppure poi attuate per il tramite di intermediari finanziari e assicurativi); sono quindi esclusi i fondi interni a banche e assicurazioni e quei fondi le cui risorse sono costituite presso imprese di assicurazione.

Il patrimonio a tal fine preso a riferimento è pari a 86,8 miliardi di euro. Guardando alla composizione, il 61 per cento è costituito da titoli di debito, i quattro quinti formati da titoli di Stato. Il 16 per cento è investito in azioni e il 13 per cento in quote di Organismi di investimento collettivo del risparmio (Oicr). Se si escludono i consistenti investimenti in titoli dello Stato italiano, la quota di patrimonio che le forme pensionistiche complementari destinano al supporto dell'economia italiana è limitata.

Alla fine del 2013 l'investimento in titoli di emittenti italiani è di 26,1 miliardi di euro (30 per cento del patrimonio complessivo), di cui 24 miliardi costituiti da titoli di Stato (circa l'1,4 per cento dello *stock* dei titoli del debito pubblico in circolazione).

I titoli emessi da imprese italiane presenti nei portafogli dei fondi pensione ammontano a 2,1 miliardi di euro (2,5 per cento del totale): di questi, 1,4 miliardi si riferiscono a titoli di debito e 0,7 miliardi a titoli di capitale, per la quasi totalità rappresentati da titoli quotati; le imprese non quotate sono presenti per un ammontare trascurabile.

Gli investimenti in quote di fondi immobiliari totalizzano 1,3 miliardi di euro, quasi interamente di pertinenza dei fondi preesistenti. Gli investimenti in quote di fondi mobiliari chiusi figurano per una quota marginale.

Tali dati evidenziano che esiste un margine significativo, con l'obiettivo di ottimizzare le scelte di investimento e la diversificazione dei rischi, per una prospettiva evolutiva degli investimenti dei fondi pensione nell'economia reale italiana. In qualità di investitori istituzionali, le forme di previdenza complementare possono rappresentare un importante canale di apporto di risorse finanziarie alle imprese nazionali, in piena coerenza con la missione prioritaria di fornire una prestazione pensionistica adeguata al termine della vita lavorativa di ciascuno.

Un maggiore contributo al finanziamento delle imprese italiane e delle infrastrutture sarebbe coerente con la fase di maturazione dei fondi pensione nazionali in cui risultano accresciute la consapevolezza e la competenza con cui le strutture di governo dei fondi stessi definiscono il processo di attuazione della politica di investimento e la capacità di selezione e monitoraggio di strumenti di investimento adeguati rispetto agli obiettivi di redditività e rischio.

La Covip in varie occasioni si è fatta portatrice di tale messaggio, nell'ovvio rispetto delle scelte gestionali demandate agli organi di amministrazione delle forme di previdenza, anche promuovendo iniziative di incontro con i principali fondi pensione ed Enti previdenziali privati di base, volte a favorire l'analisi di possibili scenari di intervento nel-

l'ambito degli investimenti finalizzati a dare un contributo al rilancio dell'economia reale del nostro Paese. Naturalmente, ogni iniziativa che possa essere utilmente intrapresa in tale direzione deve tenere conto di due elementi fondamentali: il rispetto dell'autonomia gestionale dei fondi pensione; la consapevolezza che la missione prioritaria dei fondi è e resta quella di assicurare una prestazione pensionistica integrativa di quella di base.

L'andamento della previdenza complementare

L'offerta

Alla fine del 2013, i fondi operanti sono 510: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 81 Pip, 330 fondi pensione preesistenti, ossia istituiti prima del 15 novembre 1992, nonché Fondinps, la forma istituita presso l'Inps che accoglie i flussi di Tfr dei lavoratori che non abbiano manifestato una diversa opzione e per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento. Esiste indubbiamente un problema di razionalizzazione dell'offerta, che la Covip, la quale non dispone al riguardo di strumenti vincolanti nei confronti dei soggetti istitutori e dei fondi medesimi, ha da tempo posto al centro dell'attenzione.

Il numero dei fondi di nuova istituzione negoziali e aperti è rimasto inalterato rispetto all'anno precedente, mentre quello dei Pip si è accresciuto di 5 unità. Nel contempo, per effetto di alcune aggregazioni e liquidazioni, si è invece registrata una riduzione dei fondi pensione preesistenti nella misura di quasi il 10 per cento (alla fine del 2012 i fondi preesistenti erano 361).

È inoltre in atto un importante processo di unificazione di due fondi pensione destinati ai pubblici dipendenti (Fondi pensione Perseo e Sirio), che potrebbe favorire un migliore sviluppo delle attività e il superamento delle problematiche emerse nella fase di avvio della raccolta delle adesioni per entrambi i fondi.

In linea generale, si osserva che maggiori dimensioni dal lato dell'offerta avrebbero ricadute positive per gli aderenti, sia dal punto di vista dei costi, consentendo economie di scala, sia per quanto attiene alla maggiore robustezza dell'assetto organizzativo e alla dinamica dei rapporti contrattuali con gli intermediari gestori delle risorse.

Le adesioni

A sette anni dall'avvio della riforma, la previdenza complementare non ha ancora raggiunto la platea di aderenti auspicata, ancorché i livelli di adesione siano comunque significativi.

Alla fine del 2013, le adesioni alle forme di previdenza complementare sono pari a 6,2 milioni, circa il doppio di quelle registrate alla fine del 2006, anno che precede l'attuazione della riforma. Al 31 marzo di quest'anno le adesioni hanno raggiunto i 6,3 milioni.

Per condizione professionale, la crescita ha interessato soprattutto i dipendenti privati, passati dai 2,2 milioni di fine 2006 ai 4,4 milioni di iscritti di fine 2013, mentre i lavoratori autonomi sono aumentati di circa 700.000 unità, attestandosi a fine 2013 a 1,7 milioni.

Per i dipendenti pubblici, la crescita è stata modesta in termini assoluti, passando da 115.000 a circa 160.000 aderenti; essa è stata condizionata anche da fattori propri del settore pubblico, quali ad esempio le incerte valutazioni di convenienza della trasformazione del Trattamento di fine servizio (Tfs) in Tfr e il solo recente completamento dell'offerta di fondi negoziali a disposizione dei lavoratori del pubblico impiego.

Si tratta senz'altro di numeri di rilievo. Tuttavia, in rapporto alla platea potenziale questi risultati comportano l'esigenza di una riflessione volta a prefigurare meccanismi tali da favorire un più deciso sviluppo delle adesioni: solo un quarto degli occupati è iscritto a forme pensionistiche complementari. In particolare, è ancora limitata la diffusione della previdenza complementare fra i lavoratori autonomi e i dipendenti pubblici, i giovani, le donne, i residenti nelle regioni meridionali, i dipendenti privati delle piccole imprese. Sul livello di partecipazione alla previdenza complementare pesa inoltre la crescente presenza dei cosiddetti «iscritti silenti», ossia di coloro che hanno sospeso ogni forma di contribuzione, soprattutto in conseguenza del progressivo aggravamento delle condizioni occupazionali nel nostro Paese. Nel corso del 2013 circa 1,4 milioni di posizioni individuali non sono state alimentate mediante il versamento di contributi. L'incidenza dei non versanti è contenuta nel comparto dei fondi negoziali (circa 200.000 posizioni) e dei fondi preesistenti (circa 100.000 posizioni), mentre risulta assai più significativa nelle forme promosse da intermediari finanziari e assicurativi (fondi aperti e Pip) che totalizzano oltre 1 milione di posizioni sospese.

Sono ancora troppi, dunque, i lavoratori privi di adeguata copertura previdenziale complementare, specie quelle categorie, come i giovani, che rischiano di essere le più colpite dalla revisione dei trattamenti pensionistici obbligatori.

Al fine di favorire il rilancio delle adesioni, sul piano normativo potrebbero essere introdotti meccanismi che, anche salvaguardando la volontarietà dell'adesione, avvicinino alla previdenza complementare il più ampio numero di cittadini.

Con particolare riferimento ai lavoratori dipendenti vengono in evidenza meccanismi di adesione già sperimentati con successo in altri Paesi e in particolare, come in precedenza accennato, nel Regno Unito, che consistono nell'iscrizione dei lavoratori già al momento dell'assunzione (o ad una data determinata), con possibilità di revocare l'adesione entro un dato periodo di tempo prestabilito. In assenza di revoca, il lavoratore resterebbe iscritto al fondo. Il tema consente di svolgere alcune specifiche considerazioni circa la situazione dei lavoratori del pubblico impiego rispetto alla previdenza complementare. Anche nei loro confronti sarebbe opportuno avviare alcuni interventi normativi per facilitare lo sviluppo di iniziative pensionistiche complementari.

Si rammenta, in primo luogo, che per essi continua ad applicarsi, per molti profili civilistici e fiscali, la disciplina previgente alla riforma del 2007. Sarebbe quindi opportuno estendere anche ad essi le disposizioni più recenti, sia per uniformare le regole con quelle

che trovano applicazione nei confronti dei dipendenti del settore privato, sia per superare quegli elementi di difficoltà gestionale e di confusione che in questi anni hanno certamente creato disagio nei rapporti tra fondi e lavoratori.
Al fine di favorire lo sviluppo delle adesioni alla previdenza complementare dei dipendenti del settore pubblico, potrebbe essere inoltre valutata l'utilità di promuovere l'introduzione di un meccanismo analogo a quello attuato nel 2007 per i dipendenti del settore privato, considerato che all'epoca i pubblici dipendenti furono esclusi da tale iniziativa. Peraltro, in considerazione delle peculiarità del settore, tale meccanismo potrebbe anche essere limitato ai lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 2001, per i quali già opera esclusivamente il regime del Tfr. In linea più generale, quanto alle iniziative che possono essere realizzate direttamente dalla Covip, la Commissione sta operando al fine di semplificare gli adempimenti richiesti ai fondi in sede di raccolta delle adesioni al fine di agevolarne l'attività diretta al contatto con i potenziali aderenti; tra questi, la revisione dei documenti informativi che il fondo è tenuto a consegnare in sede di adesione, alleggerendone i contenuti e selezionando gli elementi che possono reputarsi più rilevanti per decidere circa la partecipazione al fondo pensione.
Rimane, in ogni caso, centrale l'esigenza di un'ampia campagna di informazione, coordinata a livello nazionale e tesa a favorire la diffusione della conoscenza della previdenza complementare e la consapevolezza circa la necessità dell'iscrizione ai fondi per conseguire più elevati livelli di pensione. La Covip ha già da tempo fornito ai fondi indicazioni per rappresentare agli aderenti stime circa la pensione complementare che è possibile attendersi dal fondo, sulla base di diverse variabili in grado di incidere sul risultato finale. Tutti i fondi pensione sono obbligati a fornire tali stime sia all'atto dell'adesione (in forma standardizzata), sia nel corso del rapporto di partecipazione (in forma personalizzata). È appena il caso di notare che l'informazione contenuta in tali simulazioni potrebbe essere percepita dal lavoratore in modo più efficace se fosse collegata alla rappresentazione della pensione maturata nel sistema di previdenza obbligatorio.

I rendimenti e i costi

Nell'anno trascorso, le forme pensionistiche complementari hanno conseguito rendimenti positivi. I fondi pensione negoziali hanno reso in media il 5,4 per cento, l'8,1 per cento è stato il rendimento medio dei fondi pensione aperti. I Pip attuati tramite prodotti di ramo III hanno reso il 12,2 per cento, mentre un risultato inferiore (3,6 per cento) è stato registrato dalle gestioni separate di ramo I, caratterizzate tipicamente da una gestione prudenziale degli investimenti. Nello stesso periodo, il Tfr si è rivalutato dell'1,7 per cento, in flessione rispetto all'anno precedente per effetto dell'attenuazione delle spinte inflazionistiche.
Anche nel primo trimestre dell'anno in corso, i rendimenti sono risultati in media positivi per tutte le forme previdenziali e le loro linee di investimento. A fronte di rendimenti complessivamente positivi, le differenze ri-

scontrabili nei risultati delle diverse forme pensionistiche complementari sono state determinate soprattutto dalla diversa *asset allocation:* i rendimenti migliori sono stati conseguiti dalle forme con una maggiore esposizione azionaria, in virtù del buon andamento dei principali mercati azionari mondiali.
Le linee di investimento azionarie e bilanciate hanno reso rispettivamente il 12,8 e il 6,6 per cento nei fondi negoziali, il 16 e l'8,3 per cento nei fondi aperti, il 19,3 e il 6,6 per cento nei Pip di ramo III. Nei comparti con prevalenza di investimenti obbligazionari, i risultati sono stati inferiori ma pur sempre apprezzabili, con *performance* migliori per i fondi pensione negoziali (attestatisi, in media, al 5 per cento nei comparti obbligazionari misti). Peraltro, il giudizio sui risultati di un piano di previdenza complementare va espresso con riferimento al lungo periodo. In Italia, dall'avvio dell'operatività delle forme pensionistiche si sono succedute fasi di accentuata turbolenza dei 19 mercati finanziari. Ciò nonostante i risultati delle forme pensionistiche ne hanno risentito solo in parte.
Le regole di settore, l'avveduto calcolo del rischio da parte degli operatori, gli interventi dell'Autorità di vigilanza hanno consentito di mantenere sotto controllo il sistema. Se si guarda al periodo che va dall'inizio del 2000, anno in cui l'operatività della previdenza complementare cominciava ad essere significativa, alla fine del 2013, la scelta compiuta dai cittadini che hanno ritenuto di aderire alla previdenza complementare è risultata senz'altro valida, in considerazione del più elevato rendimento rispetto alla rivalutazione del Tfr (il rendimento cumulato dei fondi pensione negoziali è stato del 48,7 per cento rispetto al 46,1 ottenuto dal Tfr), dei vantaggi derivanti dalla fruizione della contribuzione datoriale nelle misure previste dagli accordi collettivi e dei benefici fiscali previsti dalla legge. Nella previdenza complementare l'indicatore sintetico dei costi (Isc) – che esprime l'incidenza dei costi sostenuti dall'aderente sulla propria posizione individuale per ogni anno di partecipazione – mette in luce differenze di rilievo fra le forme pensionistiche, nonché una certa dispersione dei singoli valori all'interno di ciascuna tipologia di forma.
Rispetto al 2012 i costi medi sono rimasti sostanzialmente stabili per tutte le forme di previdenza complementare. Nei fondi pensione negoziali l'Isc è dello 0,9 per cento per periodi di partecipazione di 2 anni e si abbassa fino ad arrivare allo 0,2 per cento su 35 anni. Sui medesimi orizzonti temporali, l'Isc passa dal 2,0 all'1,1 per cento nei fondi pensione aperti e dal 3,5 all'1,5 per cento nei Pip.

Il ruolo della Covip nella vigilanza sugli Enti previdenziali privati di base

Come in precedenza accennato, in una prospettiva di efficienza dei controlli in ambito previdenziale, avuto riguardo all'esperienza di vigilanza maturata sulla gestione finanziaria dei fondi pensione, il legislatore, in tempi recenti, ha ritenuto di affidare alla Covip anche il compito di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli Enti previdenziali privati e privatizzati di cui ai Decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 (Casse professionali). Si tratta di una scelta importante e si-

gnificativa, avendo riguardo alla vigilanza sul risparmio previdenziale di primo pilastro, che come tale merita una particolare attenzione, nell'ovvio rispetto dell'autonomia gestionale delle singole casse professionali. Trattandosi di concorrere alla vigilanza su forme di previdenza obbligatoria, il legislatore ha ritenuto di strutturare in modo diverso il ruolo della Covip rispetto a quanto previsto per l'attività di controllo sulla previdenza complementare. È stato infatti mantenuto in capo ai Ministeri vigilanti tanto il potere di regolazione quanto quello di valutazione e censura di eventuali comportamenti ritenuti non conformi. Oggi dunque i Ministeri vigilanti possono usufruire di una puntuale e dettagliata attività istruttoria svolta da un'autorità tecnica indipendente, per adottare eventuali misure correttive laddove ne ravvedano la necessità, onde favorire, anche in tale settore strategico per quasi due milioni di persone, una sana e prudente gestione del risparmio previdenziale obbligatorio.

È infatti previsto che la Covip riferisca ai Ministeri del Lavoro e dell'Economia degli esiti della propria attività istruttoria, sia attraverso una relazione generale da trasmettere ai suddetti Ministeri per le valutazioni di competenza entro il 31 ottobre di ogni anno, sia attraverso puntuali relazioni conseguenti a specifici interventi di controllo attivati presso gli Enti previdenziali privati, per l'analisi dei processi dagli stessi posti in essere nell'investimento delle proprie risorse.

Quanto al primo profilo, la Covip ha definito gli schemi di rilevazione dei dati sulla composizione del patrimonio mobiliare e immobiliare degli Enti, valorizzando anche l'esperienza maturata con riguardo alle segnalazioni di vigilanza dei fondi pensione.

Il complessivo sistema di segnalazioni è stato sottoposto a una procedura di consultazione con gli Enti, anche per il tramite della relativa associazione di categoria.

Al termine di un'ampia attività istruttoria, la Covip ha trasmesso ai Ministeri competenti una dettagliata relazione per ciascuno dei 20 Enti in esame.

Sulla base di tale attività è oggi possibile disporre di un insieme di dati sulla composizione dei patrimoni, costruiti in maniera omogenea.

La disponibilità di dati e di informazioni sulle caratteristiche dei patrimoni detenuti dagli Enti e sulle relative modalità di gestione è importante per un duplice ordine di motivi. Da un lato, la disponibilità di un patrimonio informativo, destinato ad accrescersi nel tempo, consentirà alla stessa Covip di strutturare in maniera più articolata e ordinata il sistema dei controlli sugli Enti. Dall'altro, essa costituisce un utile elemento di conoscenza in funzione della prevista attività di normazione in materia di investimenti, conflitti di interesse e banca depositaria.

Si ricorda, al riguardo, che tale specifica normativa sarà contenuta in un decreto, di competenza del Ministero dell'Economia, di concerto con il Ministero del Lavoro, sentita la Covip, attualmente in avanzata fase di elaborazione, che deve tener conto, per espressa previsione legislativa, dei principi caratterizzanti in materia il settore dei fondi pensione.

Con riguardo all'ulteriore attività di vigilanza svolta sulle casse professionali, preme rile-

vare che la Covip ha condotto, anche nel corso del 2013 e dei primi mesi dell'anno in corso, specifici interventi di controllo su determinate situazioni meritevoli di particolare approfondimento, ponendo le relative risultanze all'attenzione delle amministrazioni vigilanti per le valutazioni di competenza.

Prospettive di Welfare integrato

La struttura quantitativa e qualitativa dell'offerta di *Welfare* nel nostro Paese risente significativamente di una serie di fattori in costante evoluzione: la crescita dell'aspettativa di vita, i mutamenti della composizione della popolazione, le esigenze di contenimento della spesa pubblica, i cambiamenti del mercato del lavoro.

Una quota sempre maggiore dei rischi connessi con l'invecchiamento della popolazione e con il peggioramento delle condizioni di salute è destinata a trasferirsi dallo Stato alle famiglie. Mutano dunque le condizioni alle quali far riferimento nel dare attuazione al precetto dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione.

Occorre individuare soluzioni operative volte a contemperare l'accresciuta responsabilità personale con l'effettiva capacità delle famiglie di «gestire» queste 23 tipologie di rischio, non solo dal punto di vista dell'accantonamento di risorse finanziarie sufficienti, ma anche da quello dell'effettiva consapevolezza nel porre in essere le relative scelte.

Su tali basi, i temi della previdenza complementare e dell'assistenza sanitaria integrativa si intrecciano in un contesto in cui occorre un ripensamento del complessivo assetto del *Welfare* nel nostro Paese, che nasca da una visione unitaria, porti a fattor comune gli strumenti da utilizzare e tenda alla realizzazione di un *Welfare* integrativo, integrato nelle sue diverse componenti.

Ciò è tanto più importante se si considera che il settore dell'assistenza sanitaria integrativa riguarda più di 6.000.000 di iscritti e oltre 10 milioni di assicurati, gestiti da più di 500 Enti fra fondi sanitari, casse e società di mutuo soccorso.

La visione unitaria del *Welfare* integrativo dovrebbe naturalmente tener conto delle differenze che esistono fra i due strumenti: i fondi pensione sono soggetti da tempo a una normativa organica e specifica che ne regola tutti gli aspetti, mentre per i fondi sanitari il percorso di attuazione della normativa è ancora embrionale; i fondi pensione sono vigilati da un'autorità indipendente, che è assente, invece, nel caso dei fondi sanitari; i fondi pensione sono destinati al soddisfacimento di un bisogno che può essere anche molto lontano nel tempo (l'erogazione della pensione), mentre i fondi sanitari hanno un rapporto tendenzialmente più ravvicinato con gli iscritti, legato di norma al rimborso di una spesa sanitaria.

La scelta, in tale ambito, di un'unica Autorità di vigilanza del settore potrebbe certamente favorire questo processo di progressiva convergenza, anche coadiuvando le scelte di regolazione in ordine agli ambiti di operatività dell'una e dell'altra forma.

In conclusione, appare opportuno richiamare la natura sociale, costituzionalmente riconosciuta, del risparmio previdenziale, al quale gli iscritti destinano anche importanti quote della propria retribuzione per conseguire adeguate prestazioni in vecchiaia.

Tale risparmio non può essere, pertanto, né assimilato né confuso con altre forme di risparmio e di investimento finanziario, caratterizzate, oltre che da una diversa finalità, anche da una connotazione esclusivamente individuale nella scelta dei rischi da sostenere e dei premi da versare a tal fine.
La fondamentale distinzione va compresa al fine di valutare correttamente i relativi necessari processi di *governance* e vigilanza, per favorire adeguate tutele sociali. In ciò si fa tesoro anche della lezione, richiamata, tra gli altri, dal premio Nobel Joseph Stiglitz, che la profonda crisi economica ancora in atto ci ha consegnato, ossia che i livelli di disuguaglianza sociale che dalla crisi sono stati alimentati e che a loro volta hanno alimentato la crisi, influenzando negativamente la crescita del sistema economico, hanno avuto origine anche da un deficit di vigilanza «sociale» in settori strategici per il futuro e il benessere delle famiglie.

DIRITTI IN EUROPA

Eduardo Arranz-Bravo, **Buho-Home**, 1970 (particolare)

Il Sud che è dentro di noi

di Morena Piccinini *

Per l'ennesima volta abbiamo vinto. Il Tar Lazio, con la sentenza del maggio scorso ha accolto le nostre ragioni che ci hanno spinto a chiedere ripetutamente l'intervento della magistratura contro le politiche di respingimenti, con le quali si vuole imporre una visione di uno Stato ostile all'integrazione dei popoli, a prescindere dal colore della pelle. L'odiosa tassa sui permessi di soggiorno, oggetto dell'ultimo nostro ricorso al Tar, è sproporzionata e irragionevole non soltanto perché pregiudica fortemente il diritto di ciascun cittadino extracomunitario a vivere nel nostro Paese, con pari dignità e opportunità, ma soprattutto perché rappresenta l'espressione emblematica delle tante, troppe pulsioni xenofobe che si stanno diffondendo con una rapidità davvero inquietante, non soltanto in Italia, ma anche nel resto d'Europa.

Il contenzioso legale che l'Inca, in stretta collaborazione con la Cgil, ha avviato da diversi anni per ristabilire l'affermazione dei diritti degli immigrati, contrastando pezzo dopo pezzo le norme purtroppo ancora vigenti in materia di immigrazione, è un percorso difficile, ma indispensabile per scoraggiare qualsiasi altro tentativo di mettere in discussione i principi di solidarietà e di giustizia sociale che restano – e tali devono restare – elementi fondanti della nostra democrazia, non soltanto italiana, ma anche di quella europea.

Non vogliamo rassegnarci a chi vorrebbe una sorta di «protezionismo dei diritti» per imporre regole diverse in ragione delle opportunità individuali, più o meno vantaggiose. Chi nasce e vive in Europa deve poter contare su una comunità che tenda alla coesione sociale tra i popoli, sapendo che la buona sorte di ciascuno può dipendere dal reciproco scambio di esperienze e di culture. È nel rispetto delle tante diversità che si possono trovare le risposte positive a problemi che oggi investono gli immigrati extraeuropei, ma che stante il livello di difficoltà in cui si muovono i Paesi del vecchio continente si possono estendere anche tra quelli più vicini a noi. Per esempio, non si può sottovalutare il fatto che stia prevalendo in al-

* Presidente dell'Inca Cgil nazionale

cune nazioni comunitarie la tentazione di creare welfare diversi per proteggere i cittadini autoctoni. Una tendenza che si sta diffondendo in Germania, in Inghilterra e perfino in Belgio, dove si decidono espulsioni anche di cittadine comunitarie per il solo fatto di aver perso il lavoro, ostacolando il principio della libera circolazione delle persone che pure è scritto nei trattati dell'Unione Europea. In questi casi si diventa «immigrati indesiderati» anche senza esser nati nel sud del mondo.

Pagamento tassa di soggiorno: giudizio sospeso

di Lisa Bartoli *

Sarà la Corte di Giustizia Europea a decidere se il contributo previsto in Italia per il rilascio del permesso di soggiorno sia legittimo e compatibile con i principi fissati in sede comunitaria dalle direttive. A deciderlo è stato il Tar del Lazio, con la sentenza del 20 maggio scorso, in risposta ad un ricorso proposto dalla Cgil e dal suo Patronato Inca. È la quarta volta in meno di un anno che la magistratura si pronuncia positivamente su azioni legali promosse dal sindacato di Corso d'Italia e l'Inca per pretendere il rispetto dei diritti degli immigrati nel nostro bel Paese: a settembre 2013, la prima sentenza del Tribunale amministrativo interveniva contro i ritardi della pubblica amministrazione nel rilascio dei permessi di soggiorno; cinque mesi dopo, nel febbraio scorso, con analoga motivazione, lo stesso Tar ha censurato il comportamento del Ministero dell'Interno in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana agli aventi diritto. Si è trattato di due *class action*, in pochi mesi, alle quali è seguita una terza sentenza della Corte di giustizia dei diritti dell'uomo dell'aprile scorso, che ha imposto allo Stato italiano, dopo tredici anni di cause, il pagamento dell'assegno al nucleo familiare numeroso ad un lavoratore tunisino. Con il quarto pronunciamento in ordine di tempo, è sempre il Tar del Lazio a intervenire sulla legittimità del contributo richiesto per il rilascio dei titoli di soggiorno. Una norma introdotta dalla legge n. 94 del 2009, con la quale è stato modificato il Testo Unico sull'immigrazione (n. 286 del 1988) e resa operativa con il decreto del Ministero dell'Economia dell'ottobre 2011 che ha stabilito gli importi da pagare per il rilascio dei permessi di soggiorno.

Il Tribunale amministrativo del Lazio, rinviando gli atti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ha deciso di sospendere il giudizio sul decreto ministeriale per la parte in cui stabilisce il pagamento di un contributo a carico di ogni immigrato richiedente il permesso di soggiorno, che oscilla tra gli ottanta e i 200 euro. Il decreto contestato, però, contiene anche una norma inaccettabile per la Cgil e l'Inca, riguardante la destina-

* Responsabile area Comunicazione Inca Cgil nazionale

zione di una quota degli introiti a un «Fondo rimpatri», «giacché – affermano nel ricorso al Tar – il pagamento preteso a carico di cittadini non comunitari, che regolarmente soggiornano nel territorio nazionale, diviene strumento per finanziare le attività connesse al patologico meccanismo della immigrazione irregolare». Nel ricorso istruito dagli avvocati del sindacato di Corso d'Italia e dal suo Patronato si contesta la legittimità del decreto per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Motivazioni ben fondate se si considera che il contributo previsto nel decreto ministeriale prescinde dal reddito reale degli immigrati richiedenti il permesso di soggiorno.

Ed è proprio su questo specifico aspetto che il Tribunale amministrativo laziale ha imposto una indagine per verificare la compatibilità della norma contestata rispetto alle disposizioni comunitarie. In particolare il Tar, richiamando sia la direttiva europea 2003/109 sia una precedente sentenza della Corte di giustizia del 2012, sollecitata da un ricorso della Commissione europea nei confronti dei Paesi Bassi e della Grecia per un analogo caso, sottolinea che «ciascuno Stato membro è legittimato a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno alla riscossione di contributi, il cui importo non deve creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo». Pertanto, il potere discrezionale di ogni nazione «nel determinare l'importo non è illimitato e non consente, quindi – afferma il Tar – di stabilire il pagamento di contributi eccessivi...». In sostanza, stabilito che ogni Stato può variare il contributo in ragione delle diverse tipologie di permessi, la normativa nazionale «rispetta i principi espressi dalla direttiva comunitaria solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valore, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto per ottenere un titolo analogo, quale è una carta nazionale d'identità, da parte dei cittadini di quel medesimo Stato».

Per i giudici, quindi, poiché è di «dominio pubblico» che, in Italia, ogni cittadino italiano paga mediamente 10 euro per ottenere la Carta di identità per avere il documento personale, è illegittimo chiedere all'immigrato un contributo che, nella migliore delle ipotesi, risulta essere 8 volte superiore: «Ciò appare confliggente – afferma il Tar – con i principi di livello comunitario e soprattutto non sembra coerente con il principio di proporzionalità». Da qui la decisione del Tribunale amministrativo del Lazio di rimettere all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale di corretta interpretazione della normativa interna in rapporto a quella comunitaria. Se dall'Europa dovesse arrivare una sentenza di condanna sulla tassa imposta agli immigrati, ne potrebbe scaturire l'immediata richiesta di rimborso dei pagamenti già effettuati.

▼ Allegato

N. 05290/2014 REG. PROV. COLL.
N. 01577/2012 REG. RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Quater)
ha pronunciato la presente

ORDINANZA
sul ricorso numero di registro generale 1577 del 2012, proposto da:

l'organizzazione sindacale Cgil-CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO e l'Inca-ISTITUTO NAZIONALE CONFEDERALE ASSISTENZA, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Luca Formilan e Luca Santini ed elettivamente domiciliati presso lo Studio dell'ultimo dei suindicati difensori in Roma, Viale Carso, n. 23;

contro

la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, il MINISTERO DELL'INTERNO e il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliano per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

– del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente «Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno;
– di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
Vista la costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate e i documenti depositati;
Esaminate le ulteriori memorie, anche di replica, con documenti prodotte;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 79, comma 1, c.p.a.;
Visto l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2013 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. – Con il ricorso meglio indicato in epigrafe l'organizzazione sindacale Cgil e l'Inca hanno chiesto l'annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente il «Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, con il quale sono state disciplinate l'entità degli oneri dovuti, a cura dei richiedenti, al fine di ottenere il rilascio del titolo abilitativo a soggiornare nel territorio nazionale.

Dopo aver premesso che la legge 15 luglio 2009 n. 94, modificando il T.u. n. 286 del 1988, ha introdotto nell'art. 5 del predetto Testo unico il comma 2-ter che prevede il pagamento di un contributo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno che lo straniero è tenuto a versare all'atto della presentazione dell'istanza anche in aggiunta agli altri contributi già previsti, indicando il minimo di 80 euro ed il massimo di 200 euro per detto versamento, i ricorrenti rammentavano che la disciplina attuativa della predetta disposizione di legge era stata affidata ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, assunto di concerto con il Ministero dell'interno; i ricorrenti, quindi, hanno contestato la legittimità di tale decreto e prima ancora la legittimità costituzionale della suddetta previsione normativa per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa nonché per violazione dell'art. 9 della convenzione O.i.l. n. 143 del 1975.

Segnalano ancora i ricorrenti la illegittimità dell'atto impugnato nella parte in cui ha inteso attuare anche la previsione dell'art. 14-bis del T.u. n. 286 del 1998, anch'essa introdotta dalla legge n. 94 del 2009, volta a stabilire un vincolo di destinazione per il detto contributo, distribuendolo in parte in un «fondo rimpatri», con quota residua assegnata allo stato di previsione del Ministro dell'interno per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno. Detta distribuzione delle risorse finanziarie derivanti dalla imposizione del pagamento di maggiori oneri per coloro che richiedono il permesso di soggiorno, in disparte la circostanza (che pure rende illegittima la previsione di cui all'atto impugnato, ad avviso dei ricorrenti) di essere del tutto svincolata dalla capacità contributiva, dovendosi considerare quale imposta, è del tutto irragionevole giacché il pagamento preteso a carico di cittadini non comunitari che regolarmente soggiornano nel territorio nazionale, tanto da chiedere il rilascio del relativo titolo permissivo al soggiorno, diviene strumento per finanziare le attività connesse al patologico meccanismo della immigrazione irregolare.

I ricorrenti sostengono che, comunque, le previsioni legislative che costituiscono la fonte normativa del provvedimento qui impugnato si presentano come violative dei principi co-

stituzionali di cui all'art. 3, 53, 97 nonché 10, comma 1 e 117, comma 2, della Costituzione, di talché essi chiedono che il Tribunale adito sollevi la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-ter e 14-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, rinvenendosene la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza.

2. – Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso proposto per difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti, atteso che esse, rispettivamente, quali associazione sindacale (Cgil) e patronato (Inca) possono agire in giudizio sol «per far valere interessi propri ed esclusivi del sindacato ma non degli associati, i quali sono autonomi e responsabili soggetti di diritto» (così, testualmente, a pag. 2 della memoria di replica prodotta dalla difesa erariale, oltre che diffusamente nella memoria di costituzione).

Nel merito la difesa erariale contesta le avverse prospettazioni ritenendole tutte infondate e nello specifico precisa che:

A) il contributo richiesto al cittadino straniero all'atto della richiesta di emissione del titolo al soggiorno è sì una prestazione patrimoniale imposta (ex art. 23 Cost.) ma non rientra nella categoria dei «tributi» e quindi il parametro di legittimità costituzionale riferito all'art. 53 Cost., invocato dai ricorrenti, si presenta del tutto incoerente con il quadro normativo di riferimento, tenuto conto che l'area di intervento del decreto ministeriale impugnato è del tutto estranea al settore tributario;

B) peraltro anche l'entità del contributo richiesto è correttamente parametrata alla verosimile capacità finanziaria delle persone fisiche coinvolte, atteso che per la generalità degli ordinari permessi di soggiorno (vale a dire lavoro subordinato stagionale, a tempo determinato e indeterminato, motivi familiari e studio) si presenta modesto nella sua entità (80-100 euro) aumentando solo per la concessione di permessi di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) e per quelli riferiti ad alti dirigenti e personale altamente specializzato, che dunque costituiscono una categoria di persone ormai radicate nel tessuto sociale e soprattutto lavorativo nazionale, in modo presumibilmente stabile;

C) anche il contestato profilo della destinazione delle risorse tratte dal pagamento richiesto agli aspiranti titolari di permesso di soggiorno non coglie nel segno, atteso che non tutte le risorse del Fondo sono destinate a finanziare i rimpatri forzosi e provocati dalla irregolarità della presenza di stranieri sul territorio nazionale, dal momento che una buona parte di tali risorse sono impiegate per i programmi di rimpatrio volontario ed assistito. Nello specifico l'art. 4 del decreto del Ministero dell'interno 27 ottobre 2011, recante linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario ed assistito, fissa l'ordine di priorità degli stranieri cui sono rivolti i programmi di rimpatrio, che sono finanziati dal Fondo rimpatri nel quale confluiscono in parte anche le somme delle quali qui si discute, prescrivendo che destinatari del programma debbano essere, in ordine di precedenza,

soggetti vulnerabili, vittime di tratta, soggetti affetti da gravi patologie e i titolari di protezione umanitaria e internazionale;

D) neppure, infine, avrebbe pregio la contestazione avente ad oggetto la previsione del decreto ministeriale impugnato nella parte in cui destina il 50% del gettito al Ministero dell'interno per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rinnovo e al rilascio del permesso di soggiorno, atteso che in questo ambito le percentuali destinate alla «Missione ordine pubblico e sicurezza» non sarebbero funzionalmente collegate alla attività istruttoria connessa al rilascio dei predetti titoli di soggiorno. La difesa erariale, su tale punto, chiarisce che la quota di gettito alla quale si fa riferimento è destinata a finanziare le attività del Dipartimento della pubblica sicurezza, nell'ambito del quale sono incardinate le articolazioni organizzative competenti a rilasciare i permessi di soggiorno, vale a dire gli Uffici immigrazione.

Da qui la richiesta di reiezione, anche nel merito, del proposto ricorso.

3. – In vista dell'udienza di merito le parti presentavano ulteriori memorie e documenti nonché memorie di replica confermando le già rassegnate conclusioni.

Mantenuta riservata la decisione all'udienza del 13 giugno 2013, la riserva è stata sciolta nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2013.

4. – La controversia in esame viene proposta da due associazioni, vale a dire l'organizzazione sindacale Cgil ed il patronato Inca.

Nelle memorie prodotte l'Avvocatura generale dello Stato si contesta, in via preliminare, la sussistenza della legittimazione attiva sia dell'associazione sindacale che del patronato.

Con riguardo all'associazione, vale a dire la Confederazione italiana del lavoro (Cgil), va rammentato come sia pacifico in giurisprudenza che i sindacati non possono agire per la difesa di singole posizioni o di interessi di una sola parte degli iscritti ma sono invece legittimati ad agire in giudizio a tutela delle prerogative dell'organizzazione sindacale, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori e degli interessi collettivi della categoria stessa, interamente considerata (cfr., per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011 n. 1540 e 30 gennaio 2007 n. 351), come accaduto nel caso di specie. Infatti, nella concreta fattispecie, l'associazione sindacale risulta senz'altro titolare di una posizione soggettiva che la legittima ad agire al fine di tutelare la posizione soggettiva di cittadini stranieri che hanno trovato una più o meno stabile occupazione nel nostro Paese, costituendo tale condizione uno dei presupposti principali per il rilascio del permesso di soggiorno, e che intendono quali lavoratori stranieri concretizzare la loro aspettativa restando sul territorio dello Stato al fine di poter proseguire nello svolgimento di detta attività di lavoro.

Peraltro all'art. 2 dello Statuto della Cgil (depositato in giudizio) si legge, nell'elencazione dei principi fondamentali ai quali si ispira l'azione di quel sindacato, che la «Cgil con-

sidera la solidarietà attiva tra i lavoratori di tutti i Paesi, e le loro organizzazioni sindacali rappresentative, un fattore decisivo per la pace, per l'affermazione dei diritti umani, civili e sindacali e della democrazia politica, economica e sociale, per l'indipendenza nazionale e la piena tutela dell'identità culturale ed etnica di ogni popolo» e che essa «afferma il valore della solidarietà in una società senza privilegi e discriminazioni, in cui sia riconosciuto il diritto al lavoro, alla salute, alla tutela sociale, il benessere sia equamente distribuito, la cultura arricchisca la vita di tutte le persone, rimuovendo gli ostacoli politici, sociali ed economici che impediscono alle donne e agli uomini native/i e immigrate/i di decidere – su basi di pari diritti ed opportunità, riconoscendo le differenze – della propria vita e del proprio lavoro».
Ne deriva che, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, la Cgil persegue obiettivi tra i quali rientra indubitabilmente il rispetto dello straniero dinanzi all'esercizio del potere amministrativo, seppure di tipo ampiamente discrezionale come avviene nel rilascio del permesso di soggiorno, con particolare riguardo al rispetto delle regole che disciplinano quella azione amministrativa da parte degli Uffici competenti.
Sussistono dunque in capo alla Cgil legittimazione ed interesse ad agire affinché sia scrutinata dal giudice amministrativo la correttezza, anche nei contenuti, del decreto ministeriale (e, prima ancora, la compatibilità costituzionale delle disposizioni di legge che ne costituiscono il presupposto normativo) con il quale si fissano gli oneri economici da imputarsi a carico dei richiedenti il permesso di soggiorno.

5. – Parimenti la posizione dell'Inca presenta i presupposti per riconoscersi ad essa la legittimazione e l'interesse a proporre l'azione di cui al ricorso.
L'Inca, infatti, è un ente assoggettato alla legge 30 marzo 2001 n. 152 (recante «Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale») al fine di svolgere, tra l'altro (art. 2 dello Statuto) attività di consulenza ed assistenza a lavoratori, pensionati, cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti sul territorio nazionale «per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da amministrazioni e Enti pubblici, da Enti gestori di fondi di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, anche se residenti all'estero» (art. 7 della legge n. 152 del 2001) e nello specifico per il conseguimento in Italia e all'estero, delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e di forme sostitutive e integrative delle stesse; delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale; delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione; delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare, anche sulla base di apposite convenzioni con gli Enti erogatori (art. 8 della legge n. 152 del 2001).

Anche in questo caso, dunque, il Collegio non ravvede ragioni per escludere la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere dell'Inca con riferimento alla specifica azione giudiziale proposta in questa sede.

6. – Può ora affrontarsi il merito dell'azione proposta.
Con essa le parti ricorrenti chiedono in prima battuta l'annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente «Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno».
Tale decreto è stato adottato in attuazione degli artt. 5, comma 2-ter e 14-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.
L'art. 5, comma 2-ter, comma inserito nel corpo del predetto decreto legislativo dall'art. 1, comma 22, lett. b), della legge 15 luglio 2009 n. 94, prescrive che «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».
A propria volta l'art. 14-bis istituisce e disciplina il c.d. Fondo rimpatri stabilendo che «1. È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza. 2. Nel Fondo di cui al comma 1 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».
Nello specifico il decreto qui impugnato fissa gli oneri contributivi nel modo seguente:

> «a) Euro 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;
> b) Euro 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni;
> c) Euro 200,00 per il rilascio del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 27, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni».

7. – Posto che i ricorrenti hanno chiesto la verifica giudiziale in ordine alla legittimità del decreto ministeriale impugnato, ai fini dell'annullamento dello stesso e comunque, prima ancora, pretendono che il Tribunale valuti la possibilità di rimettere al Giudice delle leggi la verifica della compatibilità costituzionale delle disposizioni normative che ne costituiscono la fonte-presupposto con riferimento a numerosi principi costituzionali radicati in molteplici disposizioni recati dalla Carta costituzionale, il Collegio ritiene che, ancor prima di effettuare lo scrutinio delle richieste avanzate dai ricorrenti, si imponga una indagine ex officio in ordine alla compatibilità con le disposizioni comunitarie che regolano la specifica materia delle norme nazionali che impongono, fissando anche tetti alla fonte secondaria di attuazione, il pagamento di un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno.
Come ha chiarito in un'epoca non molto lontana nel tempo la Corte di giustizia Ue (cfr. Sez. II, 26 aprile 2012 n. 508 che ha deciso in ordine ad un ricorso proposto dalla Commissione Ue nei confronti dei Paesi Bassi e della Grecia per la verifica di compatibilità degli ordinamenti dei predetti Paesi comunitari con le prescrizioni della direttiva 2003/109/Ce a cagione delle disposizioni interne che prevedevano il pagamento di oneri al fine di ottenere il rilascio del titolo di soggiorno e in ordine alla quale qui di seguito si riportano i passaggi salienti):

1) la direttiva 2003/109/Ce, che stabilisce la possibilità per gli Stati membri di pretendere contributi per il rilascio di titoli di soggiorno a cittadini di Paesi terzi, non reca alcuna disposizione che fissi l'importo dei contributi che gli Stati membri possono esigere per il rilascio di simili documenti. Infatti, sebbene la proposta di direttiva presentata dalla Commissione prevedesse il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo gratuito o dietro versamento di una somma non eccedente i contributi e le tasse richieste ai cittadini dello Stato membro interessato per il rilascio di carte d'identità, il legislatore dell'Unione, adottando la direttiva 2003/109, ha deciso di non includere una disposizione siffatta nel testo della medesima. Di conseguenza non vi è alcun dubbio che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale;
2) nello stesso tempo, però, il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Infatti, questi ultimi non possono applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (cfr., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 Ppu);
3) come emerge dai considerando quarto, sesto e dodicesimo della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri. Il diritto di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari in un altro Stato membro, previsto dal capo III della mede-

sima direttiva, è inoltre diretto a contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione, come emerge dal diciottesimo considerando della citata direttiva;

4) ne deriva che, tanto per la prima categoria di cittadini di Paesi terzi di cui capo II della direttiva 2003/109 quanto per la seconda categoria, le cui domande di soggiorno in un altro Stato membro sono disciplinate dal capo III della medesima direttiva, quest'ultima, in particolare negli articoli 4, 5, 7 e 14-16, stabilisce condizioni precise, sostanziali e procedurali, che devono essere rispettate prima che gli Stati membri interessati rilascino i permessi di soggiorno richiesti. In sostanza, i richiedenti devono dimostrare di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia, in modo da non diventare un onere per lo Stato membro interessato, e devono presentare alle autorità competenti una domanda corredata della documentazione necessaria. Alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/109 e del sistema da questa istituito, occorre rilevare che i cittadini di Paesi terzi, qualora soddisfino le condizioni e rispettino le procedure previste da tale direttiva, hanno il diritto di conseguire lo status di soggiornante di lungo periodo nonché gli altri diritti derivanti dalla concessione di detto status;

5) in ragione di quanto appena descritto, dunque, ciascuno Stato membro è legittimato a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, il cui importo non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito;

6) del resto l'imposizione di contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole per i cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva in parola, contrariamente al decimo considerando della medesima;

7) emerge, infatti, dalla lettura del decimo considerando della direttiva come il sistema di regole procedurali che debbono caratterizzare l'esame delle domande intese al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno. Alla luce della stretta relazione tra i diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi dal capo II della direttiva 2003/109 e quelli che rientrano nel capo III della medesima, le stesse considerazioni valgono per le domande di permesso di soggiorno depositate, conformemente agli articoli 14-16 di detta direttiva, dai cittadini di Paesi terzi e dai loro familiari in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito lo status di soggiornante di lungo periodo;

8) ne consegue che, il potere discrezionale di cui dispone lo Stato membro per determinare l'importo dei contributi esigibili dai cittadini di Paesi terzi per il rilascio di permessi di sog-

giorno ai sensi dei capi II e III della direttiva 2003/109 non è illimitato e non consente quindi di stabilire il pagamento di contributi che siano eccessivi in considerazione della loro considerevole incidenza finanziaria su detti cittadini. Nello specifico, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli. Certamente, non si può escludere che l'importo dei contributi applicabili ai cittadini di Paesi terzi rientranti nella direttiva 2003/109 possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato membro è tenuto a compiere in proposito. Come emerge dal punto 61 della presente sentenza, tale direttiva opera essa stessa una distinzione, al suo articolo 16, quanto al rilascio di permessi di soggiorno ai familiari del cittadino di Paese terzo a seconda che la famiglia fosse o meno già unita nello Stato membro che ha concesso a detto cittadino lo status di soggiornante di lungo periodo.

In conclusione, ad avviso del giudice comunitario, la normativa dello Stato membro rispetta i principi espressi nella direttiva 2003/109/Ce solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valori, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto per ottenere un titolo analogo, quale è una carta nazionale d'identità, da parte dei cittadini di quel medesimo Stato.

8. – Orbene, tenuto conto delle indicazioni espresse dalla Corte di giustizia Ue che, a giudizio del Collegio, debbono considerarsi alla stregua di criterio di compatibilità della normativa dello Stato membro in materia di contributo dovuto per la richiesta del permesso di soggiorno rispetto alle prescrizioni della direttiva 2003/109/Ce, va ora verificato se, tenendo conto dell'importo più basso imposto per la richiesta da parte del cittadino del Paese terzo del titolo abilitativo a soggiornare nel territorio dello Stato italiano, la distanza in termini economici rispetto all'importo richiesto per il rilascio del documento di identità sia da considerarsi irragionevole e quindi l'esercizio del potere discrezionale nella fissazione dell'importo sia espressione di una attuazione sproporzionata dell'autonomia lasciata allo Stato membro dalla citata direttiva nella individuazione dell'ammontare del contributo che può essere imposto.

Non è superfluo segnalare che nella decisione assunta dalla Corte di giustizia Ue e sopra per ampi stralci riprodotta, si sono ritenute incompatibili con le indicazioni della direttiva 2003/109/Ce le prescrizioni recate dagli ordinamenti dei Paesi Bassi e della Grecia che prevedevano, già nel valore più basso di contributo richiesto per il rilascio del titolo di soggiorno, un importo pari a circa sette volte il costo preteso per il rilascio della carta d'identità a carico del cittadino dello Stato membro.

È di dominio pubblico che il costo per il rilascio della carta d'identità ammonta attualmente, nel nostro Paese, a circa 10 euro.
Tenuto conto che l'importo più basso fissato dal qui impugnato decreto ministeriale è di 80 euro, ne deriva che l'onere economico richiesto al cittadino dello Stato terzo per ottenere il rilascio del titolo alla permanenza sul territorio nazionale è pari a circa 8 volte.
Alla luce, dunque, dei principi sinteticamente ricordati, risulta che l'imposizione del pagamento di un contributo per il rilascio del titolo a soggiornare sul territorio dello Stato italiano, richiesto da un cittadino di un Paese terzo, pari nel minimo a circa 8 volte il costo del rilascio della carta d'identità, tenuto conto di quanto già affermato dalla Corte di giustizia Ue nella decisione n. 508 del 2012, appare confliggente con i ricordati principi di livello comunitario e soprattutto non sembra coerente con il citato principio di proporzionalità nel senso espresso dalla direttiva 2003/109/Ce.
Tale conclusione, in disparte dall'esame delle altre censure dedotte nel ricorso, impone a questo Tribunale, sussistendone le condizioni per come sopra rappresentato, di rimettere all'esame della Corte di giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale di corretta interpretazione della normativa interna in rapporto a quella comunitaria sovraordinata:
– se i principi fissati dalla Direttiva del Consiglio 2003/109/Ce e successive modifiche ed integrazioni, ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dall'art. 5, comma 2-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 nella parte in cui prescrive che 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 […]», fissando in tal modo un importo minimo del contributo pari ad 8 volte circa il costo per il rilascio di una carta d'identità nazionale.

9. – Ai sensi della «nota informativa riguardante la proposizione di domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali» 2011/C 160/01 in G.u.c.e. 28 maggio 2011, vanno trasmessi alla cancelleria della Corte, mediante plico raccomandato in copia, i seguenti atti:
– il ricorso;
– i provvedimenti impugnati con il ricorso;
– l'atto di costituzione in giudizio della parte resistente;
– le memorie difensive depositate dalle parti nel giudizio;
– la presente ordinanza;
– la Circolare 18 ottobre 2011 del Segretario generale della Giustizia Amministrativa;
– copia delle seguenti norme nazionali: articolo 5, comma 2-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

10 – Il presente giudizio viene sospeso, nelle more della definizione dell'incidente comunitario, e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.q.m.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater)
non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, dispone:

1) a cura della segreteria, la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, e con copia degli atti ivi indicati;
2) la sospensione del presente giudizio.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.
Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 13 giugno 2013 e del 17 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:
Angelo Scafuri, Presidente
Stefano Toschei, Consigliere, Estensore
Maria Laura Maddalena, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 20/05/2014
IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Lettera aperta contro le espulsioni in Europa

a cura dell'Osservatorio Inca Cgil per le Politiche sociali in Europa

Tra il 2010 e il 2013, 5.913 cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea hanno ricevuto un ordine di lasciare il territorio del Belgio. Solo nel 2013, il Belgio ha ritirato il permesso di soggiorno a 2.712 europei. Una cifra in aumento rispetto all'anno precedente, e che lascia presagire una tendenza analoga per il 2014.

In un primo momento, ad entrare nel mirino dell'Ufficio federale per gli stranieri erano per lo più beneficiari del cosiddetto reddito d'integrazione, una misura d'assistenza sociale destinata in Belgio a garantire un minimo vitale a chi non dispone di altri redditi. Poi è stata la volta dei disoccupati, più precisamente disoccupati che percepivano una prestazione di disoccupazione avendo lavorato in Belgio meno di 12 mesi.

Dal 2013, l'ordine di lasciare il Paese viene notificato anche a cittadini europei lavoratori e lavoratrici (sottolineiamo, lavoratori e lavoratrici) dipendenti a tempo pieno.

Si tratta di cittadini rumeni, bulgari, italiani, spagnoli, ma anche olandesi, francesi e tedeschi, che avevano trovato un lavoro (sì, un lavoro) cosiddetto «articolo 60», ossia una forma d'impiego sussidiato dallo Stato, istituita dalla legge sull'assistenza sociale dell'8 luglio 1976 per favorire la reinserzione di persone considerate difficilmente occupabili.

In tutti i casi, la scusa è che questi cittadini europei rappresenterebbero un «onere eccessivo» per il sistema di assistenza sociale, e quindi per il bilancio dello Stato; la giustificazione che queste persone vengono a fare turismo sociale in tempi di crisi, quando tutti i mezzi sono buoni per stringere la cinghia; e l'alibi sarebbe che si tratta in fondo di applicare le norme comunitarie. Ecco che il teorema è finalmente completato: è l'Europa che ce lo chiede.

Questo atteggiamento è semplicemente inaccettabile. Eticamente, politicamente e giuridicamente.

È inaccettabile eticamente, non solo perché vengono da un Paese che era d'emigrazione fino alla prima guerra mondiale, ma anche perché se oggi questo Paese è globalmente e soprattutto «di accoglienza», questa è una delle principali conseguenze delle politiche di immigrazione che ne hanno permesso lo sviluppo industriale.

I famosi manifesti rosa della Federazione belga delle industrie del carbone, che face-

vano l'elogio dello Stato sociale belga per attrarre lavoratori italiani prima, e marocchini poi, non erano in ultima analisi una forma di shopping sociale praticata in senso inverso?
Politicamente, perché nonostante tutti i discorsi populisti e xenofobi, gli analisti sociali di qualsiasi origine e provenienza, inclusi quelli della Commissione europea, hanno ampiamente dimostrato che la migrazione è in definitiva una minaccia soprattutto per l'equilibrio finanziario dei Paesi di origine dei migranti. La causa principale delle migrazioni è infatti di natura economica, e le cifre mostrano chiaramente come i migranti si muovano innanzitutto in cerca di lavoro, e che in generale, nonostante la crisi, riescono a trovarne uno. In ogni caso, la popolazione straniera nel suo complesso fornisce alle casse dello Stato più di quanto riceve sotto forma di aiuti e sussidi.
In termini giuridici, il comportamento dello Stato belga si basa su un'interpretazione opportunista, e à la carte, delle leggi europee. Già dagli anni '60, le condizioni per l'esercizio del diritto alla libera circolazione sono codificate da dei dispositivi legislativi europei non di facile interpretazione. Oggi due pilastri principali disciplinano il sistema: la direttiva 2004/38 e il regolamento 883/2004.

La direttiva 2004/38, che ha riunito in un unico testo il complesso corpus normativo vigente in materia di libera circolazione e diritto al soggiorno, definisce una serie di regole che tutti i Paesi sono tenuti a rispettare. Per citarne soltanto alcuni:

– Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi, senza alcuna condizione o formalità, salvo l'obbligo di essere in possesso di una carta identità o un passaporto valido (art. 5.1).

– Ogni lavoratore cittadino dell'Unione, subordinato o autonomo, ha il diritto di soggiornare senza altra condizione che quella di essere appunto un «lavoratore» ai sensi dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea (7.1).

– I cittadini dell'Unione conservano la qualità di lavoratore, subordinato o autonomo, anche se sono involontariamente disoccupati dopo 12 mesi di lavoro e se sono registrati come persone in cerca di lavoro (7.3).

– Le altre persone che non svolgono un'attività economica devono disporre di «risorse sufficienti» e avere un'assicurazione malattia, per se stessi e per la loro famiglia, in modo da non diventare un «onere eccessivo» per il sistema di assistenza sociale e sanitaria del Paese ospitante (14.1).

– In casi specifici, qualora vi sia un dubbio ragionevole che il cittadino dell'Unione non soddisfi le condizioni per il soggiorno, lo Stato membro d'accoglienza può effettuare una verifica in tal senso. Tuttavia tale verifica non può essere effettuata «sistematicamente» (14.2).

– Un cittadino dell'Unione in cerca di lavoro non può essere allontanato finché è in

grado di dimostrare che continua a cercare un lavoro e che ha possibilità di essere occupato (14.4).

– Ogni cittadino dell'Unione ha il medesimo diritto di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che i cittadini del Paese ospitante (24). Il ricorso al sistema di assistenza sociale non comporta automaticamente l'espulsione (14.3).

– Dopo cinque anni, ogni cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente nel territorio di un altro Stato membro ha il diritto di soggiorno permanente senza condizioni (16.1).

– Ogni cittadino dell'Unione residente sul territorio di un altro Stato membro gode della parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante. Questo beneficio si estende ai suoi familiari, anche se non sono cittadini di uno Stato membro (art. 24).

Il regolamento 883/2004, a sua volta, ha riunito e precisato le norme e i princìpi già in vigore negli anni Sessanta e Settanta, nonché le circa 500 sentenze della Corte di giustizia europea, allo scopo di garantire i diritti di previdenza sociale alle persone che si spostano da uno Stato membro all'altro. Basato su un fondamento di parità di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 4), questo regolamento conferma tra gli altri il principio della «totalizzazione dei periodi» (art. 6), in virtù del quale, per fare un esempio, se si è lavorato in Francia, in Italia e in Belgio, e in quest'ultimo si resta disoccupati, al momento del calcolo delle prestazioni di disoccupazione questo Paese è obbligato – senza eccezioni e senza restrizioni – a tener conto di tutti i periodi di lavoro, compresi quelli maturati negli altri Paesi.
Torniamo dunque a questi inquietanti «turisti sociali» che sarebbero i beneficiari del reddito d'integrazione, i disoccupati e i lavoratori «articolo 60».
Per quanto riguarda i beneficiari del reddito d'integrazione, il ritiro del permesso di soggiorno non può in alcun caso essere la conseguenza automatica del loro ricorso all'assistenza sociale (art. 14.3 della direttiva). Il Paese ospitante è tenuto infatti a valutare se questo derivi da difficoltà temporanee, tenuto conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'importo delle prestazioni eventualmente concesse (art. 8).
Passiamo ora ai disoccupati. Il 2 aprile scorso, nell'ambito di un dibattito parlamentare, la segretaria di Stato Maggie De Block, ministro tra l'altro delle migrazioni e dell'integrazione sociale, ha confermato che, appoggiandosi sulla Direttiva (art. 7.3), l'Ufficio federale per gli stranieri ha effettivamente raccolto dati personali relativi ai cittadini dell'Unione europea «che sono disoccupati da sei mesi consecutivi e che hanno lavorato per meno di dodici mesi prima di tale periodo di disoccupazione». C'è da dire innanzitutto che l'indennità di disoccupazione non è assistenza sociale. Non è una carità cui si accede in virtù della generosità dello Stato. Al contrario, si tratta di un sistema basato su principi assicurativi, vale a dire, un sistema di protezione sociale in cui gli individui contribuiscono in proporzione al loro reddito e ri-

cevono benefici proporzionali ai loro contributi. L'espulsione di queste persone è una decisione che si basa su un'interpretazione quanto meno minimalista della direttiva sulla libera circolazione, e questo è sorprendente da parte di uno dei Paesi fondatori dell'attuale Unione europea.

Ma c'è dell'altro. In Belgio, di norma, non si ha accesso alle indennità di disoccupazione sulla base di meno di dodici mesi di lavoro. Quando questo avviene, è perché il lavoratore (o la lavoratrice), ha probabilmente versato contributi da lavoro in un altro Paese dell'Unione europea. Queste espulsioni privano quindi il lavoratore, cittadino europeo, non solo del suo diritto di soggiornare, ma anche del diritto alla «totalizzazione» dei propri periodi lavorativi. L'espulsione comporta l'interruzione della storia contributiva della persona e di conseguenza la perdita dei suoi diritti assicurativi, diritti che non potranno essere recuperati nel Paese d'origine, né altrove.

Immaginiamo il caso di un cittadino italiano (o francese o rumeno, poco importa) che abbia lavorato 5 anni nello Stato membro A e 5 nello Stato membro B, per poi venire a stabilirsi in Belgio. Qui trova un lavoro, ma la ditta chiude i battenti dopo solo 8 mesi. Sulla base del Regolamento europeo 883/2004, e della legge belga, questo lavoratore straniero soddisfa tutte le condizioni per beneficiare delle indennità di disoccupazione, aggiungendo agli 8 mesi di lavoro in Belgio i periodi maturati in altri Stati membri. Ma prendendo a pretesto la Direttiva 2004/38, viene espulso sei mesi dopo. Ecco che, con 10 anni e 8 mesi di lavoro ininterrotto, la persona in questione si ritrova disoccupata e senza indennità. Eppure, a questo cittadino straniero si dovrebbero applicare gli stessi benefici ed obblighi dei cittadini belgi. Insomma, utilizzando uno spiraglio lasciato aperto da una direttiva, lo Stato belga entra in rotta di collisione con un diritto sancito da un regolamento europeo che, contrariamente a una direttiva, è immediatamente e interamente obbligatorio dal momento della sua pubblicazione[1].

Tutto questo è legale in base alle norme europee? E, soprattutto, è politicamente ed eticamente legittimo?

E concludiamo, per così dire, con l'espulsione dei lavoratori, vera ciliegia sulla torta di questa caccia ai «turisti sociali». Ritirando il permesso di soggiorno a dei cittadini europei occupati a tempo pieno, il governo federale belga si giustifica prendendo a pretesto il fatto che i contratti Articolo 60 siano in parte sovvenzionati dallo Stato. Sempre secondo Maggie De Block, «questi posti di lavoro sovvenzionati sono stati creati con uno scopo di reinserzione, e non possono quindi essere considerati attività economiche reali ed effettive da cui far discendere lo status di lavoratore».

Questo ragionamento è sconcertante. Riflette una visione della società che, implicitamente, gerarchizza le persone e le loro attività in funzione della loro posizione amministrativa, e della presunta utilità economica che questa posizione assegna loro. La tesi secondo cui il lavoratore occupato con un contratto sussidiato dallo Stato non possa essere considerato un lavoratore è perfettamente contestabile alla luce della giurisprudenza

della Corte di giustizia dell'Unione europea. Inoltre, contraddice la stessa legge belga del 1976 sull'assistenza sociale. Il Servizio pubblico federale per l'integrazione sociale spiega anche sul suo sito web che il contratto di lavoro Articolo 60 è «un contratto di lavoro subordinato classico» ... E le carte che i servizi sociali fanno firmare al lavoratore in questione sono in tutto e per tutto un «contratto di lavoro», dove uno dei due firmatari vi figura, appunto, come «lavoratore».

E dunque, un lavoro sovvenzionato dallo Stato con finalità di reinserzione professionale non può essere considerato un'attività economica reale ed effettiva? Fin dai primi anni Ottanta il Belgio, come tanti altri Paesi europei, ha messo in piedi una pletora di contratti cosiddetti di attivazione, come appunto Activa, Rosetta, Ptp, Acs, ecc. Perché lo Stato continua a finanziare queste misure se le ritiene prive di valore economico? Più concretamente, se il lavoratore articolo 60 occupato in un ospedale, in una scuola di circo o in qualsiasi altro servizio alla popolazione non esercita una vera e propria attività economica, dovremmo pensare lo stesso di tutti i lavoratori del sociale, della cultura, dell'insegnamento?

Il diritto alla libera circolazione è uno dei vantaggi più visibili e significativi per il singolo cittadino dell'Ue. Quasi 13 milioni di persone hanno esercitato questo diritto e ora vivono in un altro Stato membro.

Nessun Paese sfugge a questo fenomeno. Anche chi, come noi, vive in un Paese che oggi è globalmente e soprattutto d'immigrazione, ha conservato infatti l'istinto di fare le valigie, un momento o l'altro della propria vita. Il numero di cittadini belgi residenti all'estero, per esempio, è passato da poco meno di 300.000 a oltre 380.000 in dieci anni (+25%) secondo i dati del Servizio federale degli affari esteri. Combinando questi numeri con le statistiche delle Nazioni Unite e dei Paesi di destinazione, il numero di belgi stabilmente residenti all'estero viene stimato a più di 500.000. La Francia è la loro meta preferita, seguita da Paesi Bassi, Germania, Regno Unito, Lussemburgo e Svizzera. Per quanto riguarda l'Italia, la Spagna e il Portogallo, sono piuttosto i pensionati belgi che scelgono di vivere in questi Paesi.

«Via, che ciascuno ritorni al proprio Paese!». È un fenomeno che ci riguarda tutti, e che ci allarma. Si tratta di un attacco frontale al progetto d'integrazione europea da parte di uno dei suoi fondatori, che in assenza di una reazione forte e immediata potrebbe facilmente riprodursi in altri Stati membri.

Altre espulsioni ci avevano già indignati e mobilitati. Il termine «espulsione» associato oggi al destino di un cittadino (o di una cittadina) europeo ci fa brutalmente paura. Questa estensione delle politiche di espulsione potrebbe domani colpire chiunque, se non reagiamo. Coloro che hanno già esercitato il loro diritto di circolare liberamente in Europa, coloro che stanno per farlo, o che hanno un figlio o una figlia che sicuramente lo farà: in quanto studenti, precari, disoccupati, lavoratori, pensionati, o semplicemente motivati dal desiderio di cogliere queste opportunità che fino a ieri la cittadinanza europea sembrava offrire.

Carlo Caldarini, sociologo, direttore dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, Bruxelles; Marco Martiniello, docente e direttore del Centro studi sulle etnicità e le migrazioni dell'Università di Liegi, e visiting professor presso il College of Europe di Natolin, Varsavia; Michel Huysseune, professore di scienze politiche, Vesalius College, Vrije Universiteit Brussel; Jean-François Tamellini, segretario federale del sindacato belga Fgtb; Stefano Giubboni, docente di diritto del lavoro, Università di Perugia; Edith Pichler, docente di sociologia delle migrazioni, Universität Potsdam; Sonia Mckay, docente di Studi europei sociogiuridici del Working Lives Research Institute, London Metropolitan University; Laurent Vogel, giurista, ricercatore senior dell'Etui, Istituto sindacale europeo; Albert Martens, docente onorario presso la Ku Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen; Anne Morelli, storica e docente onoraria all'Université Libre de Bruxelles; Bruxelles Laïque; Pierre Galand, presidente della European Humanist Federation; Morena Piccinini, presidente dell'Inca Cgil; Andrea Rea, professore di sociologia all'Université Libre de Bruxelles e coordinatore del Centro di ricerca sulle migrazioni, l'asilo e il multiculturalismo.