

OMNIBUS - STUDI E RICERCHE DELL'INCA CGIL

Omnibus

SUPPLEMENTO AL NOTIZIARIO INCA N. 6-2010

Dire, fare, tutelare

L'azione sindacale di tutela individuale
in cinque Paesi europei

A cura di Carlo Caldarini

Prefazione di Morena Piccinini



n.5

Omnibus

OMNIBUS - STUDI E RICERCHE DELL'INCA CGIL

Dire, fare, tutelare

L'azione sindacale di tutela individuale
in cinque Paesi europei

A cura di Carlo Caldarini

Prefazione di Morena Piccinini

n.5



Supplemento al
NOTIZIARIO INCA
N. 6-2010

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43
00198 Roma
Tel. (06) 855631
Fax (06) 85352749
E-mail:
comunicazione-informazione@inca.it

PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Ediesse srl
Viale di Porta Tiburtina, 36
00185 Roma
Tel. (06) 44870283
Fax (06) 44870335

ABBONAMENTO NOTIZIARIO INCA

annuo € 40,00 - estero € 80,00
una copia € 6,00
C/C post. n. 935015
intestato a Ediesse srl
Viale di Porta Tiburtina, 36
00185 - Roma
indicando la causale
di versamento «Notiziario Inca»

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

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

CHIUSO IN TIPOGRAFIA
NEL MESE DI OTTOBRE 2010

Ringraziamenti:

Andrzej Adamczyk (Solidarność, Polonia), Carlo Briscolini (Fgtb, Belgio), Oscar Cecconi (Inca Cgil, Svezia), Luigina De Santis (Inca Cgil, Italia), Giovanna Iacobucci (Fais, Svezia), Salvo Leonardi (Ires Cgil), Henri Lourdelle (Etuc, Francia), Isidor Boix Lluch (Cc.Oo., Spagna), Maria Luisa Mirabile (*La Rivista delle Politiche sociali*), Pino Pappagallo (Inca Cgil, Germania), Marisa Pompei (Inca Cgil, Regno Unito), Angela Santese, Luciana Serra (Inca Cgil, Francia), Italo Stellon (Inca Cgil, Francia), Stefano Tricoli (Inca Cgil, Belgio).



Indice

Prefazione	5
Introduzione	9
Geografia delle politiche sociali in Europa	15
Aspetti qualitativi e quantitativi della spesa sociale	15
<i>La spesa per la protezione sociale</i>	17
<i>Il finanziamento della protezione sociale</i>	26
Uno sguardo d'insieme ai regimi di welfare e delle relazioni industriali	28
Scelta dei casi-studio nazionali	38
La tutela individuale: casi-studio nazionali	43
<i>Belgio</i>	43
Origini del sistema di protezione sociale	43
Funzionamento della protezione sociale	47
Organizzazioni sindacali	49
Dispositivi di tutela individuale	51
Residenti all'estero	55
<i>Francia</i>	56
Origini del sistema di protezione sociale	56
Funzionamento della protezione sociale	58
Organizzazioni sindacali	60
Dispositivi di tutela individuale	62
Residenti all'estero	65
<i>Germania</i>	66
Origini del sistema di protezione sociale	66
Funzionamento della protezione sociale	67
Organizzazioni sindacali	70
Dispositivi di tutela individuale	71
Residenti all'estero	75

<i>Regno Unito</i>	75
Origini del sistema di protezione sociale	75
Funzionamento della protezione sociale	76
Organizzazioni sindacali	78
Dispositivi di tutela individuale	79
Residenti all'estero	82
<i>Svezia</i>	83
Origini del sistema di protezione sociale	83
Funzionamento della protezione sociale	85
Organizzazioni sindacali	88
Dispositivi di tutela individuale	90
Residenti all'estero	95
Per concludere: l'azione sindacale come missione d'interesse generale	97
Indice delle tabelle e dei grafici	103
Riferimenti e fonti	105
Fonti web	105
Fonti bibliografiche	109



Prefazione

Morena Piccinini*

Sin dalla sua unificazione l'Europa ha rappresentato un'area geografica e demografica composita nella quale convivono storie, tradizioni, culture difficili da comparare. Ciononostante, sotto il profilo sociale si possono ravvisare degli elementi in comune derivanti dai processi di affermazione dei diritti universali dell'uomo che, sin dalla fine del '700, hanno investito diversi Paesi europei.

Pur con tempi e modalità diversi, dunque, in Europa si sono sviluppati modelli di protezione sociale e di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori di tipo universalistico e/o occupazionale che ancor oggi resistono, nonostante le profonde trasformazioni indotte dai processi di globalizzazione delle imprese e della manodopera.

Soprattutto nei Paesi occidentali dell'Europa, il movimento sindacale si è inserito in questa evoluzione imponendosi come soggetto di difesa e promozione dei diritti individuali e collettivi, accompagnando e supportando le battaglie sociali che dalla fine dell'800 si sono succedute, grazie alle quali sono stati fondati gli attuali modelli di welfare state. Nell'Italia del dopoguerra, il sindacato si è dotato dell'Istituto di patronato per rafforzare l'azione di assistenza individuale a favore delle lavoratrici e dei lavoratori, che ha contribuito a migliorare il quadro legislativo in materie quali: previdenza, assistenza, infortuni sul lavoro e malattia professionale. A questo proposito, vale la pena ricordare il contributo dell'Inca nella battaglia per la messa al bando dell'amianto, con le prime denunce avviate negli anni '70 in quel di Casale Monferrato che hanno costretto il legislatore più di vent'anni dopo a varare la legge 257/92, con la quale è stato definitivamente vietato l'uso e il commercio di questa sostanza. Così come non sono da sottovalutare le numerose sentenze in materia previdenziale che hanno condizionato fortemente le scelte del legislatore per favorire il riconoscimento dei diritti pensionistici e previdenziali.

E questo non solo in Italia. Basti pensare alle storiche battaglie civili e legali condotte dai nostri operatori, ad esempio in Belgio, per la tutela delle famiglie colpiti

* Presidente dell'INCA.

te dalla tragedia di Marcinelle, nel 1956, e alle successive lotte svolte sempre in quel Paese, e in decine di altri nel mondo, per la tutela della salute e dei diritti previdenziali.

Lo studio comparativo, che in questa pubblicazione vi presentiamo, condotto dall'Osservatorio per le politiche sociali in Europa (Inca Cgil Belgio), è un viaggio attraverso le parole e i fatti che rendono concreta l'azione di tutela individuale, in Italia e in Europa. Esso analizza in maniera originale e inedita lo stato della tutela individuale in cinque Paesi d'Europa: Svezia, Germania, Regno Unito, Francia e Belgio. Tutti Paesi con un forte quadro di legalità sociale, con uno Stato di diritto consolidato e con un sistema di comunicazione efficace e trasparente. Paesi che costruivano le fondamenta del loro Stato sociale in un periodo in cui l'Italia faceva fronte alla povertà interna con l'emigrazione e con gli accordi «uomini contro carbone» tra Italia e Belgio.

Nel nostro Paese, l'attività del Patronato, al quale è stata riconosciuta veste giuridica già nel 1947, ha vissuto nel corso degli anni una espansione importante, ma guardando all'Europa sembrerebbe rimasta un'anomalia italiana. Negli altri Paesi del vecchio continente, anche se non esiste una realtà assimilabile, le organizzazioni sindacali rispondono al bisogno di tutela individuale con modalità diverse.

In Svezia, dove il sistema di «welfare per tutti» è fondato su uno storico patto sociale tra lavoratori, imprese e Stato, i sindacati hanno il tasso di adesione più alto del mondo e il loro sistema dei servizi è particolarmente sviluppato poiché partecipano all'erogazione di alcune prestazioni sociali. In Belgio, vi è una certa concezione di sindacato dei servizi, cui fa riscontro un elevato tasso di sindacalizzazione in tutte le categorie poiché è previsto, come in Svezia, il diretto coinvolgimento dei sindacati nella gestione delle prestazioni della disoccupazione. In Francia, nonostante il tasso di adesione ai sindacati è, invece, tra i più bassi al mondo (l'8 per cento degli occupati) i servizi di tutela individuale agiscono in un contesto dove le procedure di conciliazione extra giudiziale sono molto sviluppate e coinvolgono direttamente le parti sociali. In Germania, il sindacato offre ai propri iscritti un capillare servizio di tutela individuale, sociale e giuridica, in materia previdenziale, fiscale e del lavoro attraverso un'apposita società di servizi la Dgb Rechtsschutz GmbH. Nel Regno Unito, il sindacato svolge un servizio di consulenza giuridica gratuita, accessibile ai propri affiliati 24 ore su 24, per tutte le questioni inerenti al diritto penale, al diritto di famiglia, alla protezione dei consumatori, alla proprietà e al diritto fondiario, eccetera.

Va precisato, tuttavia, che in tutti i Paesi analizzati i servizi offerti dal sindacato essendo organizzati su base occupazionale (cioè sono limitati soltanto agli iscritti) escludono dalla tutela individuale milioni di persone, lavoratori e pensionati.

Non si vuole con questo affermare un qualche primato del modello italiano di Patronato.

Ciò che emerge da questo studio è che, al di là delle specificità, ogni Paese si è dotato di una strumentazione per rispondere alla domanda di tutela individuale, che resta un ambito significativo di azione dei sindacati per difendere e promuovere sia i diritti del lavoro che quelli di cittadinanza. Possono variare le modalità di finanziamento pubblico per garantire la tutela individuale ai cittadini, così come il livello di partecipazione diretta dei sindacati nell'erogare determinate prestazioni, ma quello che unifica questi modelli è lo sviluppo di una cultura estesa della tutela. Laddove esiste un welfare solidale estremamente avanzato (vedi Svezia e Belgio), ai sindacati è riconosciuta anche una partecipazione diretta nell'erogazione di determinate prestazioni (indennità di disoccupazione e di sciopero) che permette loro di avere alti tassi di affiliazione. In Francia, dove il numero degli iscritti è meno consistente, pur tuttavia i sindacati godono di una capacità di rappresentanza nelle aziende significativa e la tutela individuale può contare su ammortizzatori sociali più robusti rispetto a quelli previsti nel nostro Paese. L'Italia in questo contesto si colloca tra i Paesi con un alto tasso di adesione ai sindacati e un welfare che, soprattutto in conseguenza della modifica del titolo V della Costituzione in senso federale, è a macchia di leopardo. Agli Enti locali è data la facoltà di intervenire direttamente sulla sanità e l'assistenza per garantire i servizi sociali ai cittadini, compatibilmente alle loro capacità finanziarie e al rigore con il quale sono chiamati a rispettare il patto di stabilità dei loro bilanci, imposto dal governo nazionale.

L'Italia è anche il Paese nel quale il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione risente di una crisi profonda: le continue ed estenuanti modifiche alla legislazione previdenziale e pensionistiche intervenute negli ultimi 19 anni non li aiutano a sentirsi sufficientemente tutelati. La crisi economica ha aggiunto ulteriori elementi di preoccupazione. L'attività del Patronato, dunque, inserendosi in questo contesto, svolge un'azione di orientamento a 360 gradi rivolta soprattutto a favorire l'esercizio dei diritti da parte di lavoratori, pensionati, giovani e disoccupati in un quadro legislativo che è sempre più complicato. Diversamente da ciò che accade negli altri Paesi, sugli istituti di Patronato esistenti in Italia ricade spesso l'onere di accorciare le distanze tra il cittadino e la pubblica amministrazione verso la quale permane una sostanziale sfiducia.

Questo non sembrerebbe accadere negli altri Paesi analizzati, perlomeno non nella stessa misura, dove, invece, anche se con modalità diverse, il senso di appartenenza ad un'unica comunità sembrerebbe maggiormente diffuso e il cittadino può contare su un livello di efficienza della cosa pubblica più elevato del nostro.

Tuttavia, ciò non deve indurre nell'errore opposto di considerare i modelli adottati negli altri Paesi come i migliori. L'azione di tutela individuale esercitata nelle nazioni analizzate mostra i suoi limiti se si considerano i risultati, contenuti nella ricerca, dai quali si evince che nonostante le differenze, sono molti i soggetti che ne restano esclusi.

Il contributo culturale che noi, come Patronato della Cgil, vogliamo dare con questa pubblicazione è quello di aiutare un confronto tra le diverse realtà per estendere le tutele e salvaguardare i diritti del lavoro e di cittadinanza che sono stati e devono continuare ad essere alla base di un modello di società solidale al quale non vogliamo rinunciare.

Introduzione

L'oggetto principale di questo studio comparativo è la tutela individuale dei lavoratori e delle lavoratrici – o per meglio dire delle persone, indipendentemente dalla loro condizione occupazionale – in alcuni Paesi dell'Unione europea. Lo scopo è verificare in che modo e attraverso quali dispositivi questa tutela viene garantita nei Paesi in cui non esistono istituti simili al Patronato italiano.

Ciò che ci interessa analizzare, in particolare, è l'organizzazione istituzionale della difesa dei diritti individuali nei confronti della protezione sociale¹, ossia di quell'insieme di misure di previdenza e assistenza organizzate dallo Stato, che permettono alla società di distribuire il rischio in maniera solidale e alle persone e alle famiglie di far fronte meglio ad eventi come la vecchiaia, la malattia, l'invalidità, la disoccupazione e l'aumento dei carichi familiari. Di questo aspetto della vita sociale vogliamo conoscere la funzione svolta dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, direttamente o tramite istituti ed organismi di loro emanazione. In sintesi, l'esistenza e il funzionamento di eventuali *equivalenti funzionali* del nostro Patronato in altri Paesi europei.

Il Patronato, infatti, è un istituto tipicamente ed esclusivamente italiano e non può essere direttamente comparato, a nostra conoscenza, ad alcuna istituzione esistente in altri Paesi.

¹ Per «protezione sociale» s'intende generalmente l'insieme degli interventi di organismi pubblici e privati che operano per sollevare le famiglie e gli individui dall'insorgere di una serie definita di rischi o bisogni, a condizione che ciò avvenga in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di polizze assicurative stipulate per iniziativa individuale. È sostenuta principalmente dalle istituzioni pubbliche attraverso tre grandi aree di intervento: previdenza, sanità e assistenza. Il Sistema europeo di statistiche sulla protezione sociale (Sespros) prende in conto 8 tipi di prestazioni sociali: la malattia, l'invalidità, la vecchiaia, il decesso, la famiglia e i figli, la disoccupazione, l'edilizia sociale, l'esclusione sociale non altrove classificata. Il termine «sicurezza sociale» viene spesso usato come sinonimo di protezione sociale ma, in senso stretto, esso comprende soltanto le prestazioni sociali di tipo assicurativo.

Sul piano semplicemente semantico, lo stesso termine *patronato*, riferito agli istituti sindacali esistenti in Italia a partire dall'ultimo dopoguerra, è difficile da tradurre in altre lingue, o da traslare in altri contesti sociali e culturali. Etimologicamente, esso deriva dal tardo latino *patronātus*. Nel diritto romano era il diritto del *patronus* che liberava uno schiavo a ricevere determinate prestazioni (*operae*) e pubbliche attestazioni di gratitudine (*obsequium*). Ecco dunque che in francese, ad esempio, *patronat* è il padrone, e il termine *patronat* sta ad indicare l'insieme dei padroni: il padronato insomma. In inglese, la stessa parola *patron* indica invece il mecenate, colui che protegge, il santo patrono. Il *patronage* francese è un insieme di iniziative associative finalizzate a proteggere e aiutare i poveri, inizialmente sotto la protezione di un santo *patrono*, oppure l'edificio che accoglie dei minori bisognosi. In inglese *patronage* è il patrocinio, il mecenatismo, il privilegio e l'aiuto finanziario concesso a qualcuno da una persona o da un'organizzazione, ecclesiastica o giuridica ad esempio. Oggi, per estensione, il termine italiano patronato significa assistenza, protezione, o anche ente benefico per particolari categorie di persone. L'attività di Patronato, nel senso attuale del termine, si può far risalire alla metà del XIX secolo. A quell'epoca i Patronati erano soprattutto associazioni volontarie di persone che mobilitavano risorse proprie per fornire aiuto ai più bisognosi. Si trattava, quindi, di organizzazioni non riconosciute e non finanziate dallo Stato. Agli inizi del XX secolo alcuni Istituti di patronato vengono promossi anche da Province, Comuni o altri Enti morali (come previsto, ad esempio, dalla legge italiana sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro del 1917). Ma il primo Istituto di patronato sindacale, cui facciamo riferimento in quest'articolo, nasce immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, e precisamente l'11 febbraio 1945, quando, all'indomani del primo congresso della Cgil unitaria, Giuseppe Di Vittorio, Achille Grandi e Oreste Lizzadri firmarono l'atto costitutivo dell'*Istituto nazionale confederale di assistenza* (Inca) e la conseguente richiesta di riconoscimento al Ministero del Lavoro².

Al di là degli aspetti linguistici, la caratteristica importante e specifica degli Istituti sindacali di patronato esistenti oggi in Italia sta quindi nella loro personalità

² Il 3 aprile del medesimo anno anche le Associazioni cristiane dei lavoratori italiani fondarono il loro patronato Acli. Da parte dello Stato italiano, il «riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale» avvenne due anni più tardi: prima con il decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato del 29 luglio 1947 n. 804 (G.U. 29 agosto 1947, n. 197) e quindi con il decreto del ministro Fanfani, del 29 dicembre 1947 (G.U. 8 gennaio 1948, n. 5). Oggi gli Istituti di patronato riconosciuti dalla legge italiana sono ventisei (www.inps.it/servizi/Patronati/Info_patronati.htm).

giuridica. Come vedremo più avanti, in tutti gli altri Paesi i sindacati svolgono sì dei servizi di tutela individuale comparabili, per alcuni aspetti, a quelli dei Patronati italiani, ma tali attività non sono regolate da leggi *ad hoc* che ne disciplinino il funzionamento e si finanziano attraverso le quote associative dei propri aderenti. In Italia, invece, gli Istituti di patronato sono riconosciuti da leggi dello Stato³ in quanto persone giuridiche di diritto privato, che svolgono una funzione di pubblica utilità e d'interesse generale⁴. Il ruolo specifico loro assegnato dalla legge è la tutela dei diritti individuali di qualsiasi persona presente sul territorio nazionale, mirati al conseguimento di prestazioni previdenziali, sanitarie e di carattere socio-assistenziale, incluse quelle in materia di emigrazione e immigrazione (art. 7). I Patronati possono svolgere attività di assistenza in sede giudiziaria (art. 9) e di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero (art. 11), con facoltà di accesso alle banche dati dei vari enti preposti all'erogazione delle prestazioni (art. 12). Sono finanziati dai lavoratori dipendenti, attraverso un fondo specifico accantonato presso gli istituti di previdenza, alimentato da una percentuale dei contributi sociali obbligatori pari oggi allo 0,226% (art. 13). Tale finanziamento viene trasferito ai diversi Patronati in maniera proporzionale all'attività svolta, attraverso un sistema «a punteggio» che riconosce soltanto alcune tipologie di pratiche, e a condizione dell'esito positivo. La loro attività di tutela è vigilata dal Ministero del Lavoro attraverso i propri ispettori, in Italia e all'estero.

La tutela individuale, tra universalismo e selettività

Viste le differenze terminologiche e sostanziali, per procedere alla nostra comparazione abbiamo scomposto e riaggregato in funzioni elementari le varie attività del Patronato italiano, e su questa base abbiamo costruito lo schema dei casi-studio e la traccia delle interviste per andare così alla ricerca dei nostri «equivalenti funzionali». Abbiamo per questo fatto riferimento agli «eventi della vita» (Bilancio sociale Inca, 2008) in forza dei quali le persone possono chiedere il sostegno del Patronato, suddividendoli in quattro principali aree d'intervento: previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, assistenza, migrazione (tabella 1).

³ Attualmente la legge 30 marzo 2001, n. 152.

⁴ La missione d'interesse generale dei Patronati è stata confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 3 febbraio 2000, che ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del riconoscimento giuridico dei Patronati.

Tabella 1 - Funzioni di tutela individuale dell'Inca

Previdenza	
<i>Lavoro</i>	Ricostruzione e verifica della posizione assicurativa
<i>Disoccupazione</i>	Accesso alle prestazioni sociali
<i>Pensionamento</i>	Consulenza, inoltro delle domande, controllo della contribuzione
<i>Decesso</i>	Inoltro delle domande, controllo delle prestazioni
Salute sul lavoro	
<i>Infortuni e malattie professionali</i>	Accesso all'indennizzo e al risarcimento dei danni
<i>Assenze per malattia</i>	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
<i>Disabilità</i>	Accesso al risarcimento dei danni
Assistenza	
<i>Maternità e paternità</i>	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
<i>Disagio economico</i>	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
<i>Invalidità</i>	Assistenza medica e legale per l'accesso alle prestazioni
Migrazione	
<i>Immigrazione in Italia</i>	Inoltro delle domande per permessi di soggiorno e ricongiungimenti
<i>Emigrazione dall'Italia</i>	Tutela sociale e previdenziale e assistenza presso i Consolati

Fonte: Bilancio sociale Inca, 2008

Per ciascun evento il Patronato assicura, gratuitamente per la persona assistita, una consulenza e una valutazione complessiva, la presentazione delle domande agli enti preposti, l'assistenza fino all'accoglimento della domanda e, ove occorra, anche l'aiuto giuridico e medico-legale per ogni eventuale contenzioso finalizzato al riconoscimento del diritto. Negli altri Paesi, la maggior parte di queste stesse funzioni vengono svolte, direttamente o indirettamente, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Ma, così globalmente inteso, non esiste alcun equivalente del Patronato italiano.

Sorvolando sugli aspetti di funzionamento economico e giuridico, poco visibili ai beneficiari, due sono le differenze fondamentali (tabella 2):

- D** Innanzitutto, i Patronati italiani prestano la loro assistenza gratuita a tutte le persone, indipendentemente dal loro status professionale e dalla loro eventuale affiliazione al sindacato. L'incontro con gli utenti può avvenire certamente in azienda o tramite il sindacato di appartenenza, ma molto più spesso si concretizza attraverso migliaia di sportelli e permanenze presenti capillarmente sul territorio. Completamente diverso l'approccio dei servizi sociali e giuridici dispiegati dai sindacati negli altri Paesi. Pensati per una specifica categoria di persone (i lavoratori) e accessibili in via di principio soltanto agli iscritti, sono sì articolati come in Italia su base territoriale, ma il loro punto di partenza è piuttosto l'azienda, il delegato, il sindacato di categoria. Utilizzando una terminologia consolidata tra

gli studiosi dei regimi di welfare⁵, potremmo quindi dire che i servizi dei Patronati italiani hanno una connotazione *universalistica*, mentre quella dei sindacati degli altri Paesi è *selettiva*, di tipo occupazionale.

- Altra differenza, importante ai fini della comparazione, sta nella funzione di assistenza giuridica e sociale che i Patronati prestano gratuitamente anche ai lavoratori italiani residenti all'estero⁶. Nato, come abbiamo detto, nell'immediato dopoguerra, il Patronato italiano ha infatti seguito anche le correnti migratorie impiantandosi, con proprie organizzazioni, in decine di Paesi dei cinque continenti, instaurando rapporti di collaborazione con i sindacati e le altre istituzioni sociali locali⁷. È una realtà che non ha uguali in altre organizzazioni del mondo, sindacali o meno.

Tabella 2 - Attributi della tutela individuale sindacale in Italia e negli altri Paesi

	Italia	Altri Paesi
<i>Previdenza</i>	Universale	<i>Selettiva, occupazionale</i>
<i>Salute sul lavoro</i>	Universale	<i>Selettiva, occupazionale</i>
<i>Assistenza</i>	Universale	<i>Selettiva, occupazionale</i>
<i>Immigrazione</i>	Universale	<i>Selettiva, occupazionale (talvolta universale)</i>
<i>Emigrazione</i>	Universale	<i>Non prevista</i>

Tenuto conto di queste differenze, la nostra comparazione non poteva limitarsi agli istituti sindacali. Esistono infatti, in tutti i Paesi, altri attori e dispositivi che svolgono stabilmente e istituzionalmente azioni complementari di tutela individuale⁸. In questo caso, oltre che nel binomio *selettività/universalismo*, la differenza sostanziale e discriminante, rispetto ai Patronati italiani, sta nel servizio di tutela legale, che questi altri organismi offrono in misura variabile.

In Belgio, ad esempio, le mutue, a cui ogni persona deve essere obbligatoriamente iscritta, offrono ai propri affiliati anche un aiuto sociale universale, talvolta simile a

⁵ Tra i tanti, giusto a titolo d'esempio: Titmuss R., 2000, «Universalism versus selection», in Pierson C., Castles F.G. (Eds.), *The welfare state reader*, Polity Press, Cambridge, pp. 42- 50.

⁶ Più precisamente, a tutte le persone che hanno una posizione previdenziale in Italia, senza vincoli di nazionalità.

⁷ Il Patronato Inca della Cgil ha 84 sedi in 26 Paesi del mondo, il Patronato Acli è in 23 Paesi, l'Ital Uil in 22, l'Inas Cisl in 18. In misura inferiore, sono presenti all'estero anche gli altri Patronati minori.

⁸ Nel precisare «stabilmente e istituzionalmente», lasciamo volutamente fuori dalla nostra rilevazione la galassia di piccole associazioni e ong, che in tutti i Paesi, come in Italia, prestano puntualmente aiuto «militante», anche di tipo giuridico, soprattutto alle categorie più deboli di popolazione.

quello offerto dai nostri Patronati, escludendo però l'intervento di tutela giuridica. Viceversa, l'azione di tutela, anche giuridica, che l'associazione francese Fnath offre in materia di infortuni sul lavoro e disabilità, è riservata in modo selettivo ai suoi 200.000 aderenti. Ugualmente, la *Sozialverband Deutschland*, in Germania, rappresenta gli interessi sociali di oltre mezzo milione di affiliati, soprattutto pensionati, malati cronici e disabili, ed offre loro una consulenza su tutte le questioni riguardanti sanità, previdenza e assistenza, intervenendo anche nelle procedure giuridiche collegate al diritto del lavoro. Il *Citizen Advice Bureau*, la più grande istituzione di assistenza alla popolazione del Regno Unito, offre aiuto generale e universale nel campo della previdenza, assistenza e immigrazione, ma la tutela giuridica è gratuita soltanto per le persone con reddito insufficiente. In Svezia, invece, la potente associazione dei pensionati *Pensionärernas Riksorganisation* offre ai propri 400.000 iscritti un aiuto generale per tutte le questioni previdenziali, assistenziali, fiscali, sanitarie e assicurative, ma agisce soprattutto come lobby e come luogo d'incontro per il tempo libero.

Come vedremo nella seconda parte, questa varietà di soluzioni, sviluppatasi negli anni in seno ai differenti regimi nazionali di welfare, produce in ciascun Paese una diversa «mappa della tutela individuale», che ha valore soltanto se letta in relazione ai connotati specifici del proprio sistema culturale, giuridico, sociale, e la cui corrispondenza con l'esperienza italiana è comunque sempre generica e approssimativa. E non si tratta neanche d'invocare la specificità del modello mediterraneo sud europeo, poiché forme di organizzazione paragonabili ai nostri Patronati non si riscontrano ad esempio neanche in Spagna⁹ e neppure nei Paesi dell'Europa centro-orientale, come la Polonia¹⁰ ad esempio, dove pure gli importanti fenomeni migratori nazionali hanno avuto ed hanno decorsi per alcuni aspetti paragonabili a quelli dell'Italia degli anni cinquanta e sessanta.

L'oggetto del nostro studio comparativo si situa quindi al crocevia tra due grandi aree di studio delle politiche sociali: quella della protezione sociale (origine, organizzazione e finanziamento dei regimi di welfare) e quella delle relazioni industriali (ruolo e potere dei sindacati, rapporti tra Stato, sindacati e imprese, eccetera). Inizieremo quindi dando uno sguardo generale all'una e all'altra dimensione, in entrambi i casi con l'obiettivo principale di mettere in luce differenze e similarità tra gli Stati.

⁹ Intervista a Isidor Boix Lluch, *Confederación Sindical de Comisiones* (24 marzo 2010).

¹⁰ Intervista ad Andrzej Adamczyk, segretario internazionale di *Solidarność* (30 marzo 2010).

Geografia delle politiche sociali in Europa

Aspetti qualitativi e quantitativi della spesa sociale

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

All'interno di questo modello aperto, si è sviluppata negli anni una varietà di regimi nazionali di welfare, che corrispondono a loro volta a diverse e specifiche ragioni di natura istituzionale e socioculturale, frutto dell'evoluzione storica delle politiche sociali, delle contrattazioni tra le parti sociali e tra queste e i governi locali (federali, nazionali, regionali, eccetera). Queste soluzioni organizzative specifiche che funzionano in un Paese, come ad esempio il sistema delle mutue in Francia o in Belgio, sono anch'esse frutto di lunghi processi d'aggiustamento storico e rispondono a culture e organizzazioni sociali che variano da un Paese all'altro, e non possono essere trasferite facilmente ad altri contesti sociali nazionali (dove magari, come è il caso dell'Italia, le mutue sono state smantellate da tempo).

Nella loro diversità, tali sistemi sono frutto di fasi diverse di adeguamento ai processi di armonizzazione promossi dall'Unione europea, del diverso peso e articolazione delle relazioni sindacali, del ruolo specifico della famiglia nella società, della distribuzione dei ruoli all'interno di questa e tra i generi, delle varie forme di soli-

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

La normativa comune introdotta all'inizio degli anni settanta (prima con il regolamento generale 1408/71 del 14 giugno 1971 e poi con il successivo regolamento 574/72 del 21 marzo 1972, che ha fissato le norme pratiche di attuazione) coordina quindi le legislazioni nazionali in materia di previdenza sociale, al fine di proteggere i diritti delle persone che si spostano all'interno dell'Unione europea, senza sostituire i diversi regimi con un unico sistema europeo uguale per tutti i Paesi. Ogni Stato membro è libero di determinare le caratteristiche del proprio sistema previdenziale, indicando quali prestazioni possono essere erogate, a favore di chi e in quale misura, mentre gli unici requisiti fondamentali che i singoli sistemi devono rispettare sono il principio fondamentale della parità di trattamento di tutti i cittadini europei, a prescindere dalla loro nazionalità, e la totalizzazione dei periodi contributivi¹¹.

Anche la quantità di denaro pubblico destinata alla protezione sociale varia pertanto da un Paese all'altro, così come la distribuzione delle risorse tra le diverse prestazioni specifiche, ad esempio le pensioni piuttosto che la disoccupazione.

Queste differenze dipendono dai livelli diversi di ricchezza, dalle diverse politiche nazionali, dagli andamenti demografici, dai tassi di disoccupazione e da altri fattori sociali, istituzionali ed economici. Ed è proprio per queste ragioni che il raffronto e la comparazione tra i diversi regimi è spesso un'operazione difficile, soprattutto quando dai dati statistici si cerca di trarre indicazioni o insegnamenti per l'orientamento delle politiche nazionali. Ma è ugualmente vero che oggi è praticamente impossibile apprezzare una politica nazionale e cercare d'influenzarne gli sviluppi senza collocarla nel più vasto quadro di riferimento comunitario. Insomma, anche in questo caso le statistiche vanno usate con una certa cautela, ma sono utili a capire come funzionano le cose. Per confrontare tra loro i diversi livelli di spesa pubblica, si assume in genere a parametro di riferimento l'indicatore del Pil, ovvero il Prodotto interno lordo¹², che nell'Unione europea nel suo complesso è stato nel 2007 di 24.800 euro per abitante (tabella 3).

¹¹ Tale legislazione, estesa anche ai cittadini di Paesi terzi con il regolamento 859/2003 del 14 maggio 2003, è stata aggiornata nel 2004 con l'approvazione del regolamento 883/2004 del 29 aprile 2004, entrato in vigore il 1° maggio 2010. Per saperne di più, vedi la rubrica *Legislazione* sul portale dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa (www.osservatorioinca.org).

¹² Il Pil (Gdp in inglese, Pnb in francese) è il valore complessivo dei beni e servizi finali prodotti all'interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno) destinati al consumo finale; non viene quindi conteggiata quella parte della produzione riutilizzata e scambiata tra le imprese stesse. È considerato la misura della ricchezza prodotta in un Paese.

Come sempre, le differenze tra un Paese e l'altro sono considerevoli. Posto uguale a 100 il valore del Pil dell'Ue nel suo complesso, si ottiene infatti un indice variabile tra 15 della Bulgaria, 23 della Romania, 35 circa di Lettonia e Lituania e 303 del Lussemburgo. In Lussemburgo, in altre parole, la ricchezza disponibile per abitante (oltre 75.000 euro pro-capite) è 20 volte quella della Bulgaria, 13 volte quella della Romania e 9 volte quella di Lettonia e Lituania. Ma è proprio nei Paesi più poveri che questa è cresciuta più in fretta negli ultimi anni: +54% in Lettonia, +40% in Estonia, +36% in Bulgaria e Lituania. Con 25.900 euro pro-capite, il Pil italiano è sostanzialmente nella media europea.

Espressi in euro a prezzi correnti, i valori del Pil non tengono però conto delle differenze esistenti tra un Paese e l'altro in termini di costo reale della vita e di valore della moneta corrente. Per rendere meglio confrontabili i diversi Paesi, si utilizza come unità di misura non più la moneta unica europea, ma un'unità economica standard detta Spa, ossia *Standard del potere d'acquisto*¹³. Restano tuttavia visibili le grandi differenze fra le ricchezze delle diverse nazioni, in buona misura corrispondenti alle fasi di adesione all'Ue (ancora tabella 3):

- I più bassi livelli di Pil si registrano infatti in Bulgaria e Romania, entrate nell'Ue nel 2007.
- Ancora sotto alla media europea si trovano poi tutti i 10 Paesi che sono entrati a far parte dell'Ue nel 2004, più Grecia e Portogallo la cui adesione è degli anni '80.
- I restanti Paesi si posizionano oltre la media Ue, con il Lussemburgo in testa (69.500 Spa pro-capite).

Con 25.200 Spa per abitante e una crescita del 6,9% tra il 2005 e il 2007, l'Italia si trova in posizione di coda nel gruppo dei 15, mentre emerge un Paese come la Spagna, con una crescita del 12,8%.

■ La spesa per la protezione sociale

Veniamo quindi all'aspetto che più ci interessa, la spesa pubblica per la protezione sociale (tabella 4). Nel 2007, mediamente i Paesi dell'Unione europea hanno destinato a questa voce di spesa il 26% del loro Pil. Nell'insieme si tratta di un dato sostanzialmente stabile negli ultimi anni, ma nella realtà la spesa sociale è aumentata

¹³ Lo Spa è il modo di esprimere i dati relativi al prodotto interno lordo nelle comparazioni internazionali, al fine di eliminare le distorsioni indotte da differenti livelli di prezzi: è calcolato come la media pesata dei prezzi di un paniere di beni e servizi che sono omogenei, comparabili e rappresentativi di ogni Paese membro dell'Unione europea. Al livello aggregato dei 27 Paesi Ue, 1 Spa è uguale a 1 euro. Anche per un Paese come l'Italia vale più o meno lo stesso rapporto. Per i Paesi meno ricchi, invece, lo Spa è un multiplo dell'euro: in Bulgaria, ad esempio, 1 euro di Pil viene calcolato all'incirca come 2,5 Spa.

in alcuni Paesi dove era particolarmente bassa, come Romania, Lituania e Irlanda, mentre ha subito un calo nella maggior parte degli altri Paesi.

I Paesi con le più alte percentuali di spesa (Svezia, Francia, Danimarca, Belgio, Germania, Austria e Paesi Bassi) hanno destinato alla protezione sociale tra il 28% e il 30% del loro Pil, ossia almeno il doppio, se non di più, rispetto a Paesi come Lettonia, Estonia, Lituania, Romania e Bulgaria, dove la stessa voce di spesa oscilla tra l'11% e il 15%. L'Italia è all'ottavo posto della graduatoria, con una spesa del 26,7%. Fino al dodicesimo posto troviamo comunque soltanto i vecchi Stati membri dell'Ue. Bisogna arrivare al tredicesimo posto per trovare un Paese dell'ultima fase dell'allargamento, l'Ungheria, che spende per la protezione sociale il 22,3% del proprio Pil.

Se le percentuali di spesa rispetto al Pil ci danno una misura sintetica dello «sforzo economico» globale che un Paese riesce a fare in ragione delle risorse di cui dispone, esse non ci dicono molto circa l'entità della spesa reale. Anche una percentuale di spesa sociale elevata in rapporto al Pil può infatti significare in concreto ben poca cosa in un Paese relativamente povero, dove ad esempio il Pil è esso stesso di modesta entità, o in un Paese densamente popolato dove, a parità di spesa, è maggiore il numero di persone di cui soddisfare le esigenze. Per rendere meglio confrontabili i diversi Paesi, osserviamo dunque l'entità della spesa per la protezione sociale in rapporto non più al Pil, ma al numero di abitanti (spesa pro-capite), utilizzando di nuovo come unità di misura economica lo Standard del potere d'acquisto (ancora tabella 4). In media, la spesa per la protezione sociale nei Paesi dell'Ue è di quasi 6.300 Spa pro-capite:

- il Paese che spende di più è il Lussemburgo, con quasi 13.000 Spa per abitante.
- Seguono Paesi Bassi, Svezia, Belgio, Austria e Danimarca, tutti Paesi con una spesa superiore a 8.000 Spa pro-capite.
- I Paesi baltici, insieme a Bulgaria e Romania, si caratterizzano per il più basso livello di spesa, compreso all'incirca tra 1.300 e 2.200 Spa.

Anche tenendo conto del diverso potere d'acquisto a livello nazionale, vediamo quindi che in Lussemburgo la spesa sociale per abitante è praticamente 10 volte quella di Romania e Bulgaria. Rispetto a due anni prima, gli incrementi di spesa maggiori si sono registrati in Lituania (+37%), Romania (+30%), Estonia (+24%), e Irlanda (+20%). L'Italia, con circa 6400 Spa, si trova appena al di sopra della media Ue.

Ancor più interessante è la distribuzione della spesa tra le diverse categorie di prestazioni sociali. La protezione sociale, infatti, non è soltanto un sistema di assicurazione e protezione dai rischi, ma anche un modo per governare fenomeni sociali complessi e per anticipare cambiamenti, ad esempio nel mercato del lavoro, o nel

campo delle politiche familiari, eccetera. Per alcuni aspetti, quindi, il modo in cui vengono allocate le risorse economiche tra le diverse branche della protezione sociale dipende dalle caratteristiche strutturali e storiche della società (invecchiamento della popolazione, tassi di disoccupazione, eccetera). Per altri aspetti, invece, le caratteristiche strutturali delle società sono esse stesse il risultato delle politiche e del modo in cui vengono «dosate» le diverse misure di regolazione sociale (sostegno agli anziani piuttosto che ai giovani, ai lavoratori occupati piuttosto che ai disoccupati, ai singoli piuttosto che alle famiglie e via dicendo).

In Europa, la parte più importante della spesa è rappresentata dalle prestazioni di vecchiaia, che rappresentano da sole, in media, quasi il 40% della spesa totale per la protezione sociale. Un peso importante hanno anche la malattia e le cure mediche (29% circa). Seguono, nell'ordine, l'invalidità (8%), la famiglia (8%), la disoccupazione (5%), l'edilizia sociale (2,3%) e la lotta all'esclusione (1,3%).

L'Irlanda è il solo Paese dell'Ue dove le spese per la vecchiaia (23%) sono inferiori a quelle per malattia e cure mediche (41%). Ciò si può spiegare in parte con il fatto che la popolazione di questo Paese è la più giovane d'Europa (solo l'11% della popolazione ha più di 64 anni), e in parte con il modesto peso delle pensioni del primo pilastro cui fa da contrappeso l'elevato costo della sanità pubblica.

Un altro Paese che si discosta sensibilmente dalle medie europee è la Polonia, dove la spesa per le prestazioni di vecchiaia rappresenta quasi il 50% di tutta la spesa sociale. Si tratta effettivamente di un Paese con un sistema di redistribuzione del reddito piuttosto efficace, dove ad esempio il tasso di popolazione anziana a rischio povertà risulta 3 volte più basso della media europea (6% contro il 18%).

Al di sopra della media europea si situano anche le spese per le prestazioni di vecchiaia di Italia, Grecia, Paesi baltici, Cipro e Malta. In Italia, in particolar modo, le prestazioni di vecchiaia rappresentano il 51% circa della spesa totale per la protezione sociale e quelle per i superstiti quasi il 10%. Come dice lo stesso Eurostat, una spiegazione all'eterogeneità di questi dati va ricercata anche nelle diverse modalità di calcolo della spesa a livello nazionale. In Irlanda, ad esempio, i dati delle prestazioni di vecchiaia non comprendono le pensioni del regime professionale obbligatorio per i dipendenti del settore privato. Nel dato italiano, al contrario, è incongruamente compreso il trattamento di fine rapporto (Tfr), che secondo lo stesso Eurostat rappresenterebbe da solo circa il 5% della spesa sociale totale¹⁴.

Sempre riguardo al nostro Paese, c'è da tenere presente il fatto che l'Italia ha il più alto tasso d'anzianità dell'Unione europea: oltre il 60% della popolazione ha infat-

¹⁴ Eurostat, 2006, *Statistics in focus*, Population and social conditions, 14, p. 5.

ti un'età superiore ai 64 anni e, fra questa, i 2/3 sono donne, ossia le principali beneficiarie delle prestazioni per i superstiti. Infine, i dati raccolti da Eurostat sulla spesa sociale sono calcolati sempre al lordo dell'imposizione fiscale e non tengono quindi conto delle risorse che rientrano nelle casse dello Stato sotto forma di tasse¹⁵. Tuttavia, anche tenendo conto di questi argomenti, è proprio l'articolazione della spesa sociale italiana ad essere effettivamente sbilanciata verso le prestazioni di vecchiaia. Infatti nel nostro Paese tutte le altre spese sociali, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione sociale, sono sempre assai più basse rispetto alla media dei Paesi europei.

In particolare, i Paesi che spendono di più per le prestazioni di disoccupazione sono Spagna e Belgio (11,7% per entrambi, più del doppio della media europea). In Spagna questo indice di spesa è spiegato in parte da un tasso di disoccupazione tra i più alti (8,3% nel 2007). In Belgio invece, dove il tasso di disoccupazione era nel 2007 al 7,5%, l'alta percentuale di spesa per la disoccupazione è dovuta maggiormente al suo sistema di protezione sociale, che offre una garanzia particolarmente elevata ad alcune categorie di lavoratori che abbiano perso involontariamente il lavoro. In Svezia, per fare un altro raffronto, dove il tasso di disoccupazione 2007 è del 6,1%, le prestazioni di disoccupazione rappresentano il 3,8% della spesa totale per la protezione sociale. L'Italia, con un tasso di disoccupazione identico a quello belga, è il Paese europeo con la più bassa spesa per questo tipo di prestazioni (1,8%), inferiore anche a Bulgaria, Romania, Lituania e Lettonia.

¹⁵ Anche il calcolo della spesa sociale al netto della tassazione elaborato da Eurostat nel 2009 non consente di estrapolare il dato relativo alla spesa per le pensioni (Eurostat, 2009b).

Tabella 3 - Pil pro-capite nei Paesi dell'Unione europea (anno 2007)

	Euro	Indice Ue27=100	Variazione 2005/2007	Spa	Indice Ue27=100	Variazione 2005/2007
Austria	32.800	132	10,1%	31.800	128	10,4%
Belgio	31.100	125	8,0%	29.600	119	9,6%
Bulgaria	3.800	15	35,7%	9.400	38	20,5%
Cipro *	19.800	80	10,0%	22.800	92	10,2%
Danimarca	41.700	168	8,9%	30.900	125	9,2%
Estonia	11.600	47	39,8%	17.800	72	30,1%
Finlandia	33.800	136	12,7%	29.300	118	13,9%
Francia *	29.800	120	8,4%	27.500	111	9,7%
Germania *	29.500	119	8,5%	28.400	115	10,3%
Grecia	20.500	83	14,5%	24.500	99	14,8%
Irlanda	42.700	172	9,8%	36.300	146	13,4%
Italia *	25.900	104	6,1%	25.200	102	6,9%
Lettonia *	8.800	35	54,4%	14.400	58	32,3%
Lituania *	8.300	33	36,1%	14.900	60	27,5%
Lussemburgo	75.200	303	16,4%	69.500	280	18,8%
Malta	13.200	53	11,9%	19.300	78	11,4%
Paesi Bassi *	34.200	138	9,6%	32.600	131	11,4%
Polonia	8.100	33	26,6%	13.500	54	18,2%
Portogallo	15.300	62	8,5%	18.300	74	8,7%
Regno Unito *	33.300	134	11,0%	29.300	118	9,8%
Repubblica Ceca	12.400	50	26,5%	20.200	81	18,4%
Romania	5.600	23	51,4%	10.000	40	28,4%
Slovacchia *	10.200	41	43,7%	17.000	69	27,4%
Slovenia *	16.600	67	17,7%	22.400	90	15,8%
Spagna *	23.400	94	12,0%	25.900	104	12,8%
Svezia *	36.300	146	11,3%	30.700	124	11,1%
Ungheria	10.100	41	14,8%	16.000	65	11,7%
UE27 *	24.800	100	10,7%	24.800	100	11,1%
UE15 *	29.100	117	9,0%	27.600	111	9,4%

* Dati provvisori

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Tabella 4 - Indicatori della spesa per la protezione sociale nei Paesi dell'Unione europea (anno 2007)

	Spesa/Pil	Indice Ue27=100	Variazione 2005/2007	Spesa Spa	Indice Ue27=100	Variazione 2005/2007
Austria	28,00%	107	-3,10%	8.375	133	6,80%
Belgio	29,50%	113	-0,30%	8.236	131	8,70%
Bulgaria	15,10%	58	-5,60%	1.358	22	13,20%
Cipro *	18,50%	71	0,50%	4.099	65	11,10%
Danimarca	28,90%	110	-4,30%	8.399	134	2,70%
Estonia	12,50%	48	-0,80%	2.130	34	23,90%
Finlandia	25,40%	97	-5,20%	7.094	113	6,60%
Francia *	30,50%	116	-2,90%	7.868	125	6,00%
Germania *	27,70%	106	-6,70%	7.642	122	1,80%
Grecia	24,40%	93	-0,80%	5.576	89	12,90%
Irlanda	18,90%	72	3,80%	6.544	104	20,30%
Italia *	26,70%	102	1,10%	6.464	103	8,90%
Lettonia *	11,00%	42	-11,30%	1.537	24	16,70%
Lituania *	14,30%	55	9,20%	2.077	33	36,90%
Lussemburgo	19,30%	74	-11,10%	12.992	207	6,60%
Malta	18,10%	69	-2,70%	3.461	55	8,00%
Paesi Bassi *	28,40%	108	1,80%	8.766	140	13,40%
Polonia	18,10%	69	-8,10%	2.380	38	6,70%
Portogallo	24,80%	95	-2,00%	4.442	71	7,20%
Regno Unito *	25,30%	97	-3,80%	7.316	116	3,50%
Repubblica Ceca	18,60%	71	-3,10%	3.596	57	13,80%
Romania	12,80%	49	-3,00%	1.333	21	30,40%
Slovacchia *	16,00%	61	-3,00%	2.571	41	19,70%
Slovenia *	21,40%	82	-7,00%	4.639	74	5,20%
Spagna *	21,00%	80	0,50%	5.392	86	15,10%
Svezia *	29,70%	113	-5,70%	8.842	141	5,80%
Ungheria	22,30%	85	1,80%	3.413	54	11,70%
UE27 *	26,20%	100	-3,30%	6.283	100	6,90%
UE15 *	26,90%	103	-2,90%	7.186	114	6,30%

* Dati provvisori

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Tabella 5 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi dell'Unione europea per tipo di prestazioni (anno 2007).
Valori espressi in Spa (Standard del potere di acquisto) pro-capite

	Malattia	Invalidità	Vecchiaia	Superstiti	Famiglia	Disoccup.	Edilizia sociale	Esclusione sociale	Totale
Austria	2.180	673	3.496	606	852	445	32	91	8.375
Belgio	2.179	542	2.907	827	585	962	43	191	8.236
Bulgaria	368	113	636	63	117	27	0	34	1.358
Cipro *	1.034	153	1.664	249	443	197	145	214	4.099
Danimarca	1.934	1.261	3.200	2	1.100	474	208	221	8.399
Estonia	711	199	915	17	246	25	4	13	2.130
Finlandia	1.869	894	2.480	249	825	551	69	158	7.094
Francia *	2.349	477	3.043	520	669	483	206	122	7.868
Germania *	2.281	586	2.708	592	809	444	174	49	7.642
Grecia	1.568	274	2.430	467	344	251	113	130	5.576
Irlanda	2.690	359	1.489	299	964	507	103	134	6.544
Italia *	1.690	388	3.324	625	305	115	5	13	6.464
Lettonia *	457	107	690	30	169	50	18	16	1.537
Lituania *	638	215	899	77	182	39	0	28	2.077
Lussemburgo	3.384	1.601	3.557	1.281	2.158	635	101	277	12.992
Malta	1.010	220	1.463	349	205	98	47	70	3.461
Paesi Bassi *	2.848	801	3.070	460	528	376	124	558	8.766
Polonia	526	228	1.168	265	106	53	12	22	2.380
Portogallo	1.259	444	1.907	318	234	225	1	54	4.442
Regno Unito *	2.237	720	3.060	227	442	155	426	50	7.316
Repubblica Ceca	1.217	291	1.429	151	332	125	13	38	3.596
Romania	317	134	576	54	177	29	—	47	1.333
Slovacchia *	792	219	984	142	256	94	—	84	2.571
Slovenia *	1.488	363	1.825	344	402	106	3	108	4.639
Spagna *	1.684	409	1.720	506	324	630	49	70	5.392
Svezia *	2.306	1.349	3.445	179	901	332	146	184	8.842
Ungheria	869	326	1.290	207	437	117	141	25	3.413
UE27 *	1.830	506	2.486	417	500	318	142	84	6.283
UE15 *	2.103	5.755	2.829	475	570	372	167	96	7.186

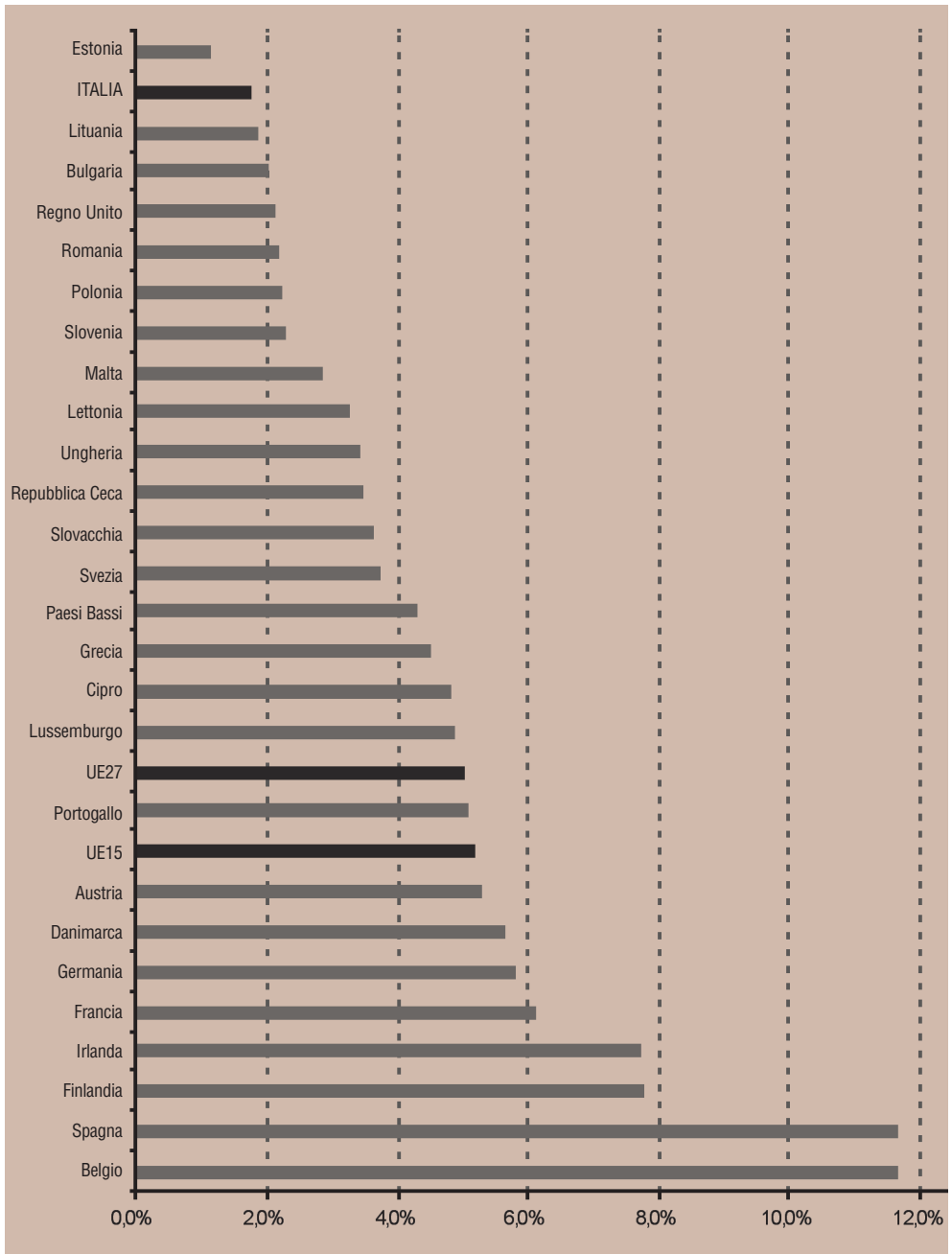
* Dati provvisori - Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Tabella 6 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi dell'Unione europea per tipo di prestazioni (anno 2007).
Valori espressi % rispetto al totale della spesa per la protezione sociale

	Malattia	Invalidità	Vecchiaia	Superstiti	Famiglia	Disoccup.	Edilizia sociale	Esclusione sociale	Totale
Austria	26,0%	8,0%	41,7%	7,2%	10,2%	5,3%	0,4%	1,1%	100,0%
Belgio	26,5%	6,6%	35,3%	10,0%	7,1%	11,7%	0,5%	2,3%	100,0%
Bulgaria	27,1%	8,3%	46,8%	4,6%	8,6%	2,0%	0,0%	2,5%	100,0%
Cipro *	25,2%	3,7%	40,6%	6,1%	10,8%	4,8%	3,5%	5,2%	100,0%
Danimarca	23,0%	15,0%	38,1%	0,0%	13,1%	5,6%	2,5%	2,6%	100,0%
Estonia	33,4%	9,3%	43,0%	0,8%	11,6%	1,2%	0,2%	0,6%	100,0%
Finlandia	26,3%	12,6%	35,0%	3,5%	11,6%	7,8%	1,0%	2,2%	100,0%
Francia *	29,9%	6,1%	38,7%	6,6%	8,5%	6,1%	2,6%	1,6%	100,0%
Germania *	29,8%	7,7%	35,4%	7,7%	10,6%	5,8%	2,3%	0,6%	100,0%
Grecia	28,1%	4,9%	43,6%	8,4%	6,2%	4,5%	2,0%	2,3%	100,0%
Irlanda	41,1%	5,5%	22,8%	4,6%	14,7%	7,7%	1,6%	2,0%	100,0%
Italia *	26,1%	6,0%	51,4%	9,7%	4,7%	1,8%	0,1%	0,2%	100,0%
Lettonia *	29,7%	6,9%	44,9%	1,9%	11,0%	3,3%	1,2%	1,1%	100,0%
Lituania *	30,7%	10,4%	43,3%	3,7%	8,7%	1,9%	0,0%	1,3%	100,0%
Lussemburgo	26,0%	12,3%	27,4%	9,9%	16,6%	4,9%	0,8%	2,1%	100,0%
Malta	29,2%	6,3%	42,3%	10,1%	5,9%	2,8%	1,3%	2,0%	100,0%
Paesi Bassi *	32,5%	9,1%	35,0%	5,2%	6,0%	4,3%	1,4%	6,4%	100,0%
Polonia	22,1%	9,6%	49,1%	11,1%	4,5%	2,2%	0,5%	0,9%	100,0%
Portogallo	28,3%	10,0%	42,9%	7,1%	5,3%	5,1%	0,0%	1,2%	100,0%
Regno Unito *	30,6%	9,8%	41,8%	3,1%	6,0%	2,1%	5,8%	0,7%	100,0%
Repubblica Ceca	33,9%	8,1%	39,7%	4,2%	9,2%	3,5%	0,3%	1,1%	100,0%
Romania	23,8%	10,0%	43,2%	4,1%	13,2%	2,2%	0,0%	3,5%	100,0%
Slovacchia *	30,8%	8,5%	38,3%	5,5%	10,0%	3,6%	0,0%	3,3%	100,0%
Slovenia *	32,1%	7,8%	39,3%	7,4%	8,7%	2,3%	0,1%	2,3%	100,0%
Spagna *	31,2%	7,6%	31,9%	9,4%	6,0%	11,7%	0,9%	1,3%	100,0%
Svezia *	26,1%	15,3%	39,0%	2,0%	10,2%	3,8%	1,7%	2,1%	100,0%
Ungheria	25,5%	9,6%	37,8%	6,1%	12,8%	3,4%	4,1%	0,7%	100,0%
UE27 *	29,1%	8,1%	39,6%	6,6%	8,0%	5,1%	2,3%	1,3%	100,0%
UE15 *	29,3%	8,0%	39,4%	6,6%	7,9%	5,2%	2,3%	1,3%	100,0%

* Dati provvisori - *Fonte:* Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Grafico 1 - Spesa per le prestazioni di disoccupazione, in % rispetto alla spesa sociale totale (2007)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

■ Il finanziamento della protezione sociale

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

In genere, nei Paesi dove i contributi a carico del datore di lavoro sono maggiori (ad esempio Spagna, Italia, Francia, Svezia), i salari sono relativamente più bassi. In Danimarca, dove la protezione sociale è finanziata innanzitutto dalla fiscalità generale, i salari lordi sono più alti ma sono colpiti da una maggiore imposizione fiscale. Nei Paesi Bassi, dove il finanziamento da parte dello Stato è basso, i salari lordi sono comunque alti, ma sono molto elevati anche i contributi a carico del lavoratore¹⁶.

Mettere a confronto sistemi così eterogenei tra loro non è insomma un'operazione facile. Per rendere più chiaro il panorama, ci limiteremo ad analizzare come il finanziamento della protezione sociale viene ripartito, nei diversi Paesi dell'Ue, fra: finanziamenti pubblici da parte dello Stato; contributi sociali a carico dei datori di lavoro; contributi sociali a carico dei lavoratori (dipendenti, autonomi e pensionati); altri prelievi a carico di redditi diversi.

Considerando i 27 Paesi dell'Unione europea nel loro insieme (tabella 7), la principale fonte di sostentamento della protezione sociale proviene dai contributi sociali. Gli oneri a carico dei datori di lavoro e quelli a carico dei lavoratori (dipendenti, autonomi e pensionati) rappresentano infatti, globalmente, il 59% di tutte le entrate dei sistemi di protezione sociale, mentre i finanziamenti pubblici provenienti dalla fiscalità generale rappresentano circa il 38%.

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

Nell'Europa dei 15 i fondi pubblici hanno in genere un ruolo più elevato che nel resto dell'Unione europea. Nei Paesi che appartenevano all'Ue già prima del 2004, infatti, questa fonte di finanziamento copre circa il 40% dei costi totali della protezione sociale, e in alcuni casi anche oltre il 50%. In Danimarca, ad esempio, dove il sistema di welfare è principalmente a carico dello Stato e dei Comuni tramite l'im-

¹⁶ Per saperne di più, vedi il dossier pubblicato a marzo 2008 su «*La questione dei salari in Italia e in Europa*» (www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Salari_mar_2008.pdf).

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

Tabella 7 - Finanziamento della protezione sociale a livello nazionale (dati %, anno 2006)

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

* Nostre stime

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (Eurostat, 2009a)

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

Sul versante opposto troviamo Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna, dove più del 60% del finanziamento della protezione sociale proviene dai contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro. Le differenze tra Paesi tendono tuttavia a diminuire progressivamente nel tempo con l'uso crescente delle imposte nei Paesi in cui questa forma di finanziamento era tradizionalmente più debole, come Francia, Italia e Portogallo. A proposito dell'Italia, nel nostro Paese il peso rispettivo delle due principali forme di finanziamento (fondi pubblici e contributi sociali) è nella media dell'Europa dei 15: i primi rappresentano infatti il 42% del finanziamento totale e i secondi il 56%. Più nel dettaglio, i contributi a carico dei datori di lavoro rappresentano circa il 41% del finanziamento totale (oltre la media Ue15 quindi), mentre quelli a carico dei lavoratori il 15% circa.

Nei 12 Paesi dell'allargamento la quota mediamente a carico dello Stato è invece del 32%, anche in questo caso con forti differenze tra un Paese e l'altro. In Estonia, per fare un esempio, il sistema di protezione sociale è finanziato all'80% dai contributi dei datori di lavoro sotto forma di «tassa sociale». I contributi dovuti dai lavoratori si limitano all'assicurazione contro la disoccupazione e coprono appena lo 0,3% dei costi totali della protezione sociale, mentre la restante quota (meno del 20%) è coperta dalle sovvenzioni dello Stato. Al contrario, a Cipro il welfare è finanziato principalmente dalle imposte (48%). I contributi a carico dei datori di lavoro assicurano la copertura del 24% dei costi e quelli a carico dei lavoratori un ulteriore 15%.

Uno sguardo d'insieme ai regimi di welfare e delle relazioni industriali

La spesa sociale che abbiamo appena sommariamente analizzato è espressione dei diversi regimi nazionali di welfare e dei relativi sistemi di relazioni industriali, che differiscono anch'essi molto da un Paese all'altro, in ragione delle diverse tradizioni, istituzioni e pratiche che costituiscono il terreno della contrattazione collettiva, del sistema dei diritti individuali e del dialogo sociale nei variegati contesti nazionali.

La stessa considerazione generale vale per i regimi nazionali di protezione sociale, anche se tutti, praticamente, sono stati in qualche modo ispirati da due modelli fondativi: il *bismarckiano* e quello *beveridgiano*. Il cancelliere tedesco Bismarck aveva infatti sviluppato un modello di «solidarietà tra attivi», in cui le prestazioni erano legate ai salari e l'obiettivo era principalmente quello di fare fronte ai rischi sociali garantendo ai lavoratori il mantenimento di un certo tenore di vita. Il campo d'applicazione delle politiche sociali è stato successivamente e radicalmente ampliato dal britannico Lord Beveridge: non sono più soltanto i lavoratori a poter beneficiare di misure di protezione sociale ma è tutta la popolazione che, in quanto tale, ha diritto ad una «esistenza sicura». Alimentato dalla tassazione generale, il modello beveridgiano puro prevede analoghe prestazioni sociali per tutti, indipendentemente dalla condizione professionale.

Ovviamente negli anni i diversi sistemi nazionali si sono differenziati e nessuno corrisponde più pienamente all'uno o all'altro dei due modelli originari. A partire dagli anni settanta del secolo scorso, con il graduale sviluppo dei sistemi di welfare misti, basati su forme sempre più compenetranti di partnership pubblico/privato, diversi studiosi hanno quindi cercato di individuare dei tipi ideali di modelli al fine di poterli meglio comprendere, analizzare e comparare, anche nei loro processi evolutivi, e hanno spesso elaborato delle tipologie per classificare le esperienze nazionali sulla base delle loro similarità e differenze.

Uno dei primi studi in tal senso (Titmuss, 1974) individua tre modelli di welfare, secondo il grado di onerosità e complessità dell'intervento pubblico: al livello più basso vi è il *residual welfare model*, che considera famiglia e mercato come i canali principali e naturali di risposta ai bisogni individuali, limitando l'intervento dello Stato ai casi di fallimento dei primi due canali di protezione; ad un gradino intermedio si situa l'*industrial achievement-performance model*, dove i livelli di protezione sociale riflettono i meriti e i rendimenti lavorativi; infine, l'*industrial redistributive model* corrisponde ad un orientamento più universalistico, dove le prestazioni sono distribuite principalmente in base ai bisogni.

Un interessante tentativo di sintesi e integrazione delle principali scuole di pensiero sviluppatasi negli anni ad opera di diversi studiosi di scienze sociali è stato messo a punto da Visser nel 2007, sulla base di una tipologia da lui stesso sviluppata dieci anni prima assieme a Ebbinghaus (Ebbinghaus e Visser, 1997), riguardante tanto le relazioni industriali quanto i regimi di welfare. Il lavoro di Visser è stato recentemente utilizzato nel rapporto *Industrial Relations in Europe 2008* (European Commission, 2009), e in particolare nel capitolo 2 dedicato all'analisi qualitativa delle relazioni industriali dei Paesi Ue in rapporto alla cosiddetta Strategia di Lisbona, nel tentativo di riclassificare le varie forme di welfare con riferimento a cinque

grandi aree geografiche dell'Europa, che vengono, con qualche approssimazione, così individuate:

Nord	Centro-ovest	Sud	Ovest	Centro Est
Danimarca	Austria	Grecia	Cipro	Bulgaria
Finlandia	Belgio	Francia	Irlanda	Estonia
Norvegia	(Finlandia)	Italia	Malta	Lettonia
Svezia	Germania	Spagna	Regno Unito	Lituania
	Lussemburgo	Portogallo		Polonia
	(Slovenia)	(Ungheria)		Repubblica Ceca
	Paesi Bassi			Romania
				(Slovacchia)
				Ungheria

Dovendo anche noi scegliere i Paesi della nostra comparazione tenendo tra l'altro conto del peso e della qualità delle relazioni industriali e dei regimi di protezione sociale, ci è parso utile iniziare la nostra trattazione partendo proprio da questa analisi tipologica, che abbiamo a nostra volta rielaborato e semplificato prendendo in esame soltanto le prime quattro principali dimensioni:

- regimi di produzione;
- regimi di welfare;
- regimi occupazionali;
- sistemi di relazioni industriali.

I diversi **regimi di produzione** vengono definiti da Hall e Soskice sulla base dell'interazione tra mercati finanziari, strategie aziendali di investimento, produzione di competenze, protezione sociale e politiche salariali (Hall e Soskice, 2001). I comportamenti dei datori di lavoro e il «coordinamento» tra questi, giocano un ruolo fondamentale in questo schema. La distinzione principale è tra *coordinated market economy* (ad esempio Belgio, Germania e Paesi scandinavi) e *liberal market economy* (Regno Unito). Sulla base dei medesimi criteri, e visto il preminente ruolo dello Stato, i regimi di produzione dei Paesi del sud Europa, tra cui l'Italia, possono essere classificati come *state-centred* (Schmidt, 2002). Ad eccezione dell'Ungheria e della Slovenia (la prima assimilabile ai Paesi del sud Europa a economia statalista, la seconda più simile alle economie coordinate dell'Europa centrale), i nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale appaiono invece difficilmente classificabili all'interno di questo schema. In questi Paesi, infatti, i regimi di produzione oscillano tra caratteristiche stataliste e liberali, poiché nella fase di transizione lo Stato ha sì continuato a svolgere un ruolo centrale e dominante di regolazione dell'economia, sia in

quanto attore costitutivo della base legale della transizione verso un'economia di mercato, sia per la successiva necessità di attuare il cosiddetto *acquis communautaire* (Kohl e Platzner, 2007), ma il risultato è stato nella maggior parte dei casi prosimo al mercato liberale, e questo anche a causa della debolezza strutturale delle parti sociali, tanto datoriali quanto sindacali.

Più nota è la classificazione messa a punto da Esping-Andersen (1990) analizzando i **regimi di welfare** di diversi Paesi, in particolare le prestazioni per vecchiaia, disoccupazione e malattia. Secondo quest'approccio, le differenti combinazioni corrispondono a diverse concezioni della società e, più precisamente, a diverse interpretazioni da parte degli Stati dell'idea stessa di *good society*. Questo spiegherebbe come nei Paesi anglosassoni, maggiormente orientati all'individualismo, si sono percorse strade differenti rispetto ai Paesi scandinavi, rivolti più verso l'egualitarismo e l'universalismo, o rispetto a scelte basate sulla sussidiarietà del cattolicesimo propria dei Paesi conservatori. Analizzando la loro capacità di «demercificazione» (*decommodification*), ossia di sottrarre l'individuo alle logiche mercantili garantendogli un reddito indipendentemente dalla sua partecipazione attiva al mercato del lavoro, Esping-Andersen individua tre categorie idealtipiche di welfare: il sistema *universalistico* nordico, caratterizzato da un'elevata capacità di demercificazione dovuta all'universalità delle prestazioni, dove l'accesso ai servizi e alla protezione sociale è basato sui principi di residenza e cittadinanza; il sistema *segmentato*, statalista e corporativo dell'Europa continentale, d'ispirazione bismarckiana, basato sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie dai rischi di invalidità, malattia, disoccupazione e vecchiaia; il sistema *residuale* liberale, legato alla tradizione beveridgiana dei Paesi anglosassoni, che ha come obiettivo principale la riduzione della povertà e dei fenomeni di emarginazione sociale, caratterizzato dal più basso livello di demercificazione.

Un altro interessante esempio di classificazione tipologica, basato stavolta sulle caratteristiche dei **regimi occupazionali**, assume come variabili chiave i sindacati e le strategie per l'occupazione (Gallie, 2007). Il modello presenta diverse similitudini con i precedenti due approcci (di più con quello di Esping-Andersen), che vengono in un certo senso comparati e sottoposti a verifica applicandoli ai contesti delle relazioni industriali e della qualità del lavoro. Gallie distingue tre tipi principali di regimi: *inclusivo*, *dualista* e *market-oriented* (liberale). Tipicamente inclusivi sono i regimi dei Paesi scandinavi: le politiche pubbliche tendono ad estendere al massimo l'occupazione e i diritti collettivi del lavoro; la partecipazione diretta delle organizzazioni sindacali nelle decisioni è elevata e istituzionalizzata; gli alti tassi di occupazione, la tutela dei diritti collettivi e una forte rete di protezione sociale aiutano a minimizzare le differenze sociali e ad evitare un'eccessi-

va polarizzazione del mercato del lavoro. Nei regimi dualisti, invece, le politiche occupazionali tendono ad accentuare le differenze tra *insider* e *outsider*, garantiti e non garantiti, assicurando un elevato livello di tutela ad un nucleo forte di lavoratori, per lo più qualificati e occupati a tempo indeterminato, a discapito di un gran numero di lavoratori marginali. Contrariamente a quanto accade nei regimi inclusivi, il coinvolgimento delle parti sociali nel sistema delle decisioni è a carattere principalmente consultivo, e quindi più debole. La capacità di influenzare le politiche del lavoro da parte delle organizzazioni è subordinata all'orientamento politico del governo in carica e la forza dei sindacati dipende principalmente dalla loro capacità di mobilitare i lavoratori delle grandi imprese. Tipicamente dualistici sarebbero, secondo quest'approccio, sia i regimi occupazionali dell'Europa continentale, sia quelli dell'Europa meridionale. Il terzo regime occupazionale è quello liberale, orientato al mercato, tipico soprattutto dei Paesi anglosassoni, dove si presume che i livelli occupazionali e i salari siano auto-regolati da un mercato ben funzionante e che un'eventuale istituzionalizzazione del controllo sindacale costituirebbe una dannosa rigidità. Le organizzazioni dei lavoratori non hanno quindi un ruolo sostanziale nel processo decisionale. Le differenze tra *insider* e *outsider* sono pertanto meno pronunciate per quanto riguarda i diritti del lavoro, poiché l'enfasi è posta su una regolazione minima uguale per tutti. Ma visto lo scarso potere dei sindacati, della contrattazione collettiva e della protezione sociale, sono elevate altre forme di polarizzazione, basate sulle qualifiche professionali, sulle competenze, sui salari e sulla qualità del lavoro. Per approssimazione, anche i Paesi dell'Europa centro-orientale rientrerebbero nella categoria dei regimi liberali.

La classificazione per regimi occupazionali è importante per comprendere il contributo delle parti sociali e della contrattazione collettiva alla definizione delle politiche del lavoro e per spiegare l'inclusione o l'esclusione sociale delle fasce più deboli di lavoratori, le differenze tra lavoratori qualificati e non, tra giovani e anziani, tra uomini e donne e così via. Ma per analizzare e comparare i metodi usati dalle parti sociali e il loro ruolo nel contrattare le riforme dei rapporti di lavoro e della protezione sociale è stata elaborata un'ulteriore classificazione (Ebbinghaus e Visser, 1997; Crouch, 1993; Crouch, 1996), basata sulle **relazioni industriali** propriamente dette: rapporti di potere tra sindacati e organizzazioni datoriali, livelli e stili di contrattazione, spazi d'influenza delle parti sociali nei confronti delle politiche pubbliche e ruolo regolatore dello Stato nei confronti delle relazioni sindacati-datori. Su questa base vengono individuati quattro stili di relazioni industriali: il *corporativismo organizzato*, tipico dei Paesi nordici; il *partenariato sociale*, particolarmente sviluppato nell'Europa continentale (occidentale);

il *pluralismo liberale*, di origine anglosassone; il regime *polarizzato e statocentrico* del sud Europa¹⁷.

La Francia, ad esempio, in base al suo regime di relazioni industriali viene classificata come *statocentrica*: le politiche vengono infatti definite centralmente, senza input sistematici da parte degli attori sociali, i quali vengono invece coinvolti successivamente nelle fasi d'implementazione, per lo più con provvedimenti in deroga rispetto alle norme in vigore. Il conflitto con le parti sociali nasce in genere quando questa flessibilità non viene accordata dal governo.

Anche nel sistema *pluralista* liberale del Regno Unito il potere è piuttosto concentrato nelle mani dello Stato, che può disegnare politiche senza un significativo contributo da parte degli attori sociali. Ma essendo più ristretta la sfera d'intervento pubblico, viene qui lasciato un maggior spazio d'intervento al mercato e alla società civile (in pratica, invece che maggiori deroghe alla legge, vi è meno diritto in campo socioeconomico e maggiore auto-organizzazione).

In Germania, invece, lo Stato tende a formulare e attuare le proprie politiche concertandole soltanto con alcuni attori sociali «privilegiati», principalmente imprese e mondo del lavoro. Piuttosto che agire attraverso reti «aperte» (*open policy networks*), ed esercitare quindi la propria influenza tramite azioni di lobbying come avviene nel modello liberal-pluralista, questi interessi sono organizzati in associazioni forti e «di vertice» (*peak associations*). Paragonato ad esempio a Svezia e Paesi Bassi, in Germania lo Stato è più debole e meno efficace nella contrattazione con gli interessi della società civile organizzata (Streeck, 2003). Questa debolezza è in parte compensata attraverso una più forte legalità, soprattutto nei rapporti di lavoro.

Nello schema di Ebbinghaus e Visser (1997), il «modello italiano» di dialogo sociale è collocato tra quelli a regime *polarizzato e statocentrico*. Esso rappresenta in realtà un modello originale di partecipazione basato sulla concertazione, a metà strada tra modello statocentrico e modello corporativista, dove Stato e società cercano di agire insieme, ma finiscono per essere entrambi deboli (European Commission, 2009). Il dialogo sociale era stato rafforzato in Italia negli anni novanta, ad esempio con il Patto del 1993 che ha preparato all'adesione all'Unione economica e monetaria (Ferrera e Gualmini, 2004), ma il corporativismo è qui ancora più debole che in Germania, poiché la cooperazione tra le parti sociali è più recente, non sufficientemente sostenuta dalla legislazione e maggiormente dipendente dall'azione di uno Stato che rimane tutto sommato debole, nonostante i miglioramenti degli anni novanta (Schmidt, 2006).

¹⁷ In *Democracy in Europe*, Schmidt elabora una distinzione piuttosto simile, basata sulla posizione dello Stato e sul ruolo degli interessi sociali ed economici nelle decisioni politiche (Schmidt, 2006).

Ovviamente, come per qualsiasi classificazione, il mondo reale è più complesso e meno schematico di queste tipologie e la loro applicazione ad un singolo Paese è, nella migliore delle ipotesi, poco più che un'approssimazione (European Commission, 2009). L'Irlanda, ad esempio, dopo due decenni di patti sociali, ha sviluppato caratteristiche tipiche anche del *partenariato sociale* o del *corporativismo*. Dovendo generalizzare, questi schemi non tengono conto di alcune differenze tra Paesi di una medesima area, ad esempio tra Finlandia e Paesi scandinavi in materia di diritto del lavoro, ruolo dello Stato e contrattazione salariale, o tra la Germania e i suoi vicini occidentali per quanto riguarda l'autonomia della contrattazione salariale da inge- renze statali e l'istituzionalizzazione del dialogo sociale. Così come Italia e Spagna non condividono tutte le caratteristiche delle relazioni industriali francesi: in Italia, soprattutto, i sindacati italiani hanno un consenso sociale molto più forte e lo Stato è meno presente nella contrattazione collettiva. E ulteriori distinzioni potrebbero essere fatte anche tra settori e tra regioni all'interno dei singoli Stati, per esempio in Italia o in Belgio.

I modelli analizzati da Visser non tengono inoltre conto del contributo di Ferrera (1993) che individua quattro forme idealtipiche di welfare: *occupazionale puro*, di Francia, Belgio, Germania e Austria; *occupazionale misto*, di Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda; *universalistico misto*, di Gran Bretagna e Canada; *universalistico puro*, di Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia. Lo studio di Ferrera, che ci consente anche di posizionare nel panorama europeo un Paese di forte presenza italiana come la Svizzera, si basa su un approccio prettamente qualitativo, incentrato a misurare la copertura rispetto agli individui più che la quantità di protezione offerta dallo Stato (Caldarini, 2006; Medda, 2008). I nomi scelti per la tipologia dei modelli lasciano intendere l'accento posto da Ferrera sulla dimensione storica, ovvero su come siano nate le prime assicurazioni sociali obbligatorie, che potevano essere di tipo occupazionale o nazionale: da qui la distinzione fra modelli «puri» o «misti», a seconda che siano o meno rimasti fedeli al modello originario.

Restando nel campo della letteratura italiana, è interessante infine anche l'approccio di Bonoli (1997), che rivolge una critica alla consuetudine di elaborare tipologie basate fondamentalmente su un'unica dimensione. Egli propone infatti di guardare sia alla dimensione *quantitativa* sia a quella *qualitativa*. L'aspetto qualitativo riprende sostanzialmente il lavoro di Ferrera, distinguendo così fra modelli universalistici e occupazionali (o beveridgiani e bismarckiani), mentre per l'aspetto quantitativo guarda il livello di spesa, prestando attenzione da un lato alla percentuale di spesa sociale e dall'altro a come questa viene finanziata (Bonoli, 1997).

Ed è esattamente quanto abbiamo cercato di fare anche noi, in questa prima parte del nostro lavoro, analizzando per sommi capi i principali indicatori di spesa e le

modalità generali di finanziamento della protezione sociale. Abbiamo poi dato uno sguardo generale ai regimi nazionali di welfare e di relazioni sindacali. L'obiettivo di questa sezione introduttiva era infatti costruire, sullo sfondo della nostra ricerca sui sistemi di tutela individuale, i criteri di scelta dei casi-studio nazionali.

Il risultato che abbiamo ottenuto, sintetizzato nella tabella 8, è una sorta di «geografia» della spesa sociale, dei regimi di welfare e delle tipologie di relazioni industriali.

Tabella 8 - Geografia dei regimi di welfare, delle tipologie di relazioni industriali e della spesa sociale

	Paesi nordici	Europa continentale
<i>Regime di produzione</i>	Economia di mercato coordinata	Economia di mercato coordinata
<i>Regime di welfare</i>	Universalistico	Segmentato, status-oriented, corporativo
<i>Regime occupazionale</i>	Inclusivo	Dualistico
<i>Relazioni industriali</i>	Corporativismo organizzato	Partenariato sociale
<i>Pil pro-capite</i>	34.000/42.000	30.000 /34.000
<i>Spesa sociale/Pil</i>	27-32%	28-31%
<i>Spesa pro-capite</i>	6.800-8.500 Spa	7.500-8.000 Spa
<i>Finanziamento a carico dello Stato</i>	43-63%	20-35%
<i>Paesi</i>	Danimarca Finlandia Svezia (Norvegia)	Austria Belgio Francia Germania Paesi Bassi (Finlandia) (Lussemburgo) (Slovenia)

Fonte: Nostra elaborazione su base European Commission, 2009, p. 49.

Omnibus

Europa meridionale	Paesi anglosassoni	Europa centro-orientale	Fonti
Economia di mercato statalista	Economia di mercato liberale	Statalista o liberale	Hall e Soskice, 2001 Schmidt, 2002 Kohl e Platzner, 2007
Segmentato, status- oriented, corporativo	Residuale	Segmentato o residuale	Esping-Andersen, 1990
Dualistico	Liberale, market-oriented	Liberale, market-oriented	Gallie, 2007
Polarizzato, state-centred	Pluralismo liberale	Frammentato, state-centred	Ebbinghaus e Visser, 1997 Crouch, 1993 Crouch, 1996 Streeck, 2003
15.000/25.000	33.000/43.000	4.000/12.000	Eurostat, 2007
21-26%	18-26%	12-21%	Eurostat, 2005
4.000-6.000 Spa	6.000-7.000 Spa	1.000-3.000 Spa	Eurostat, 2005
33-44%	50-53%	20-40%	Eurostat, 2006
Grecia Italia Portogallo Spagna	Irlanda Regno Unito	Bulgaria Estonia Lettonia Lituania Polonia Repubblica Ceca Romania Ungheria	
(Francia) (Svizzera) (Ungheria)	(Cipro) (Malta)	(Slovacchia) (Croazia)	

Scelta dei casi-studio nazionali

Sulla base di questo schema, abbiamo individuato cinque famiglie di Paesi.

PAESI NORDICI:

Danimarca, Finlandia, Svezia e, con alcune differenze, **Norvegia**.

Sono caratterizzati dal forte ruolo regolatore delle parti sociali, dai massimi livelli di sindacalizzazione, da un elevato Pil pro-capite e dai più alti livelli di spesa per la protezione sociale, considerata come un diritto di cittadinanza legato principalmente alla residenza. Essi tendono, in sintesi, a garantire una copertura universale del cittadino contro lo stato di bisogno, tramite l'erogazione di prestazioni standard (a importo fisso), al verificarsi di uno dei rischi previsti come indennizzabili, senza verifica del concreto stato di bisogno (*means test*) del beneficiario.

Gran parte del finanziamento della spesa sociale in questi Paesi è a carico dello Stato, attraverso la fiscalità generale. Il modello nordico si distingue infatti per l'utilizzo di forme di sostegno al reddito di tipo universale e per la presenza di un sistema altamente sviluppato di servizi all'infanzia, alle persone non autosufficienti e agli anziani bisognosi. La garanzia di un'ampia rete di sostegno del reddito e la presenza di una vasta gamma di servizi di cura alle famiglie permettono un migliore inserimento sul mercato del lavoro a soggetti potenzialmente più vulnerabili, come le donne, i genitori soli con figli piccoli, le coppie separate o divorziate, i lavoratori anziani e le persone in situazione di inabilità al lavoro. I loro sistemi si rivelano quindi particolarmente efficaci nell'azione di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Anche i mercati del lavoro sono particolarmente inclusivi.

EUROPA CONTINENTALE:

in particolar modo **Austria, Belgio, Francia**¹⁸, **Germania** e **Paesi Bassi** (in misura diversa, potrebbero essere assimilati a questo gruppo anche Finlandia, Lussemburgo e Slovenia).

In questi Paesi il Pil pro-capite è leggermente più basso che nei Paesi nordici, ma le spese sociali rappresentano ugualmente circa il 30% della ricchezza nazionale. Lo Stato tende a formulare e attuare le proprie politiche concertandole con alcuni attori sociali «privilegiati», principalmente imprese e mondo del lavoro.

La protezione sociale è su base occupazionale, prevede quindi programmi più frammentati e diversificati per categorie, talvolta maggiormente generosi verso alcune ca-

¹⁸ Nella tipologia di Visser la Francia è classificata tra i Paesi del Sud Europa, ma il profilo che è emerso dalla nostra analisi ci mostra caratteristiche molto più vicine a quelle di Belgio e Germania.

tegorie, ed è finanziata soprattutto attraverso i contributi sociali, a carico dei lavoratori e dei loro datori di lavoro. I loro sistemi, infatti, costruiti originalmente attorno alla tradizione *bismarckiana*, sono incentrati soprattutto sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie dai rischi sociali di natura professionale. Le varie forme di protezione sono finanziate prevalentemente tramite contributi sociali collegati alla posizione lavorativa.

Messo a confronto con i Paesi nordici, questo modello offre una protezione minore a coloro che hanno una debole connessione con il mercato del lavoro, a causa dello stretto legame tra posizione lavorativa e diritto alle prestazioni sociali. Tuttavia, sono generalmente previste delle misure di protezione sociale non contributive, dirette ad assicurare un reddito minimo contro il rischio di povertà estrema, specie in Belgio e Francia.

EUROPA MERIDIONALE:

Grecia, Italia, Portogallo e Spagna (per taluni aspetti anche Francia, Svizzera, Ungheria, o anche Cipro e Malta).

Sono caratterizzati da minore ricchezza pro-capite (mediamente circa 20.000 Spa) e da livelli di spesa sociale anch'essi proporzionalmente più bassi che negli altri Paesi (circa un quarto del Pil). I loro sistemi di garanzia del reddito, anche questi di tipo occupazionale *bismarckiano*, sono altamente frammentati per categorie occupazionali. La protezione sociale è finanziata, in parti grosso modo uguali, dai contributi sociali e dalla fiscalità generale.

Lo Stato svolge un forte ruolo regolatore e soprattutto è molto più accentuato il ruolo di ammortizzatore sociale assegnato alla famiglia. Manca infatti un'articolata rete di protezione minima di base, sebbene di recente si sia cercato di porre rimedio a questa anomalia attraverso l'introduzione di schemi di reddito garantito (Spagna soprattutto), e continuano ad essere poco sviluppati anche i programmi di assistenza sociale e le politiche attive del mercato del lavoro. La famiglia rimane infatti il fulcro del sistema sociale e la prima fonte di sostegno e di cura dei malati, degli anziani e dei figli. Si è consolidata quindi negli anni una ripartizione del lavoro tra donne, che si occupano prevalentemente delle attività non retribuite, e uomini che sono occupati in lavori retribuiti.

PAESI ANGLOSASSONI:

Irlanda e Regno Unito (per alcuni aspetti anche Cipro e Malta).

Sono i Paesi del modello *beveridgiano*, che prende in carico la protezione non del lavoratore in quanto tale, ma del cittadino, attraverso la predisposizione di un sistema di tutela universalistico finanziato principalmente dalla fiscalità generale. Il potere

politico è concentrato piuttosto nelle mani dello Stato: vi è quindi un contributo minore da parte degli attori sociali, anche nella gestione della protezione sociale, compensato da un maggior spazio d'intervento del mercato e della società civile.

La spesa sociale è finalizzata principalmente ai programmi di assistenza, la cui erogazione è subordinata alla verifica delle condizioni di bisogno dei destinatari, e le prestazioni in denaro sono generalmente finanziate dalla fiscalità generale, tramite il versamento di contributi obbligatori. In particolare, il consistente ruolo svolto dagli *in-work benefits*, ossia sussidi monetari o deduzioni fiscali che possono essere parzialmente goduti anche in presenza di un lavoro remunerato, costituisce una peculiarità del sistema anglosassone rispetto agli altri modelli europei. Lo scopo principale è supportare le persone nelle fasi di transizione dalla disoccupazione al lavoro, incentivando l'accettazione di lavori anche a tempo parziale o temporanei, per evitare i rischi maggiori della povertà.

Nonostante un Pil pro-capite all'altezza dei Paesi nordici, la spesa per la protezione sociale è più bassa. Il mercato svolge infatti un ruolo molto ampio, mentre lo Stato interviene per ridurre le diseguaglianze con un debole ruolo di redistribuzione della ricchezza. La protezione sociale è gestita sostanzialmente in maniera individuale e ciascuno è tenuto a risparmiare per la propria pensione, secondo un sistema basato principalmente sulla capitalizzazione individuale.

EUROPA CENTRALE E ORIENTALE:

Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Ungheria (parzialmente anche Slovacchia e Croazia).

Più complesso è il dibattito sui Paesi dell'Europa centro-orientale e sul fatto se essi formino un regime separato o se non debbano piuttosto essere classificati all'interno delle tipologie già individuate. Secondo Kohl e Platzer (2007), sulla base della tipologia proposta da Ebbinghaus e Visser (1997) nessun sistema di relazioni industriali di questi Paesi può essere attribuito in modo inequivocabile ad uno dei modelli dell'Europa occidentale (fatta eccezione per la Slovenia, che presenta una qualche similarità con il modello del *partenariato sociale* continentale, e austro-tedesco in particolare). I bassi livelli di reddito pro-capite e di spesa sociale li identificano come un gruppo a sé stante. Lo stesso dicasi anche per il debole ruolo giocato dalla fiscalità generale nel finanziamento della protezione sociale.

L'assenza della contrattazione collettiva settoriale e i bassi tassi di copertura della contrattazione tendono ad orientare le economie di questi Paesi verso il modello *liberale*. Lo Stato e il diritto del lavoro giocano però un ruolo molto più forte che nei Paesi anglosassoni, e questo li rende simili ai modelli *statocentrici* dell'Europa meridionale. Tuttavia, a differenza di questi ultimi, l'interazione tra sindacati e datori di

lavoro, e tra sindacati e Stato, è meno forte a causa della debolezza dell'attore sindacale. Con qualche eccezione, nelle economie in transizione dell'Europa dell'Est, le relazioni industriali sono piuttosto *frammentate* per l'instabilità delle strutture di rappresentanza sul posto di lavoro.

Per la nostra analisi empirica, condotta con il metodo dei casi-studio, che concilia ricerca bibliografica, anche su *letteratura grigia*¹⁹, con l'osservazione diretta e con la raccolta di testimonianze qualificate, abbiamo infine scelto otto Paesi:

<i>Paesi nordici</i>	<i>Europa continentale</i>	<i>Europa meridionale</i>	<i>Paesi anglosassoni</i>	<i>Europa centro-orientale</i>
Svezia	Belgio	Spagna	Regno Unito	Polonia
	Francia	(Svizzera)		
	Germania			

La scelta tiene conto, da un lato, dell'esigenza di fornire una rappresentazione sufficiente dei diversi modelli (o famiglie di Paesi) fin qui considerati, e dall'altro della volontà di approfondire maggiormente quei Paesi dove è più significativa la presenza del Patronato Inca Cgil. Quest'ultimo aspetto è stato considerato anche come un'opportunità per semplificare il lavoro di ricerca, sapendo di poter contare sull'importante mediazione e collaborazione degli uffici del Patronato. In questa prima fase, la ricerca comprende Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia.

¹⁹ Il termine *letteratura grigia* indica l'insieme dei testi diffusi, senza fini di lucro, dagli stessi autori o da organizzazioni pubbliche e private, e non attraverso i normali canali del commercio librario. Più precisamente, secondo la definizione concordata nel corso del Congresso internazionale sulla letteratura grigia svoltosi a Lussemburgo nel 1997, è l'informazione prodotta a livello governativo, accademico o industriale, in formato elettronico e cartaceo, non controllata dall'editoria commerciale, cioè da organismi o enti produttori la cui attività principale non sia quella editoriale. Ad esempio: pubblicazioni interne a organizzazioni pubbliche o private, progetti e rapporti di ricerca, atti di congressi, convegni e seminari, tesi di laurea, dispense di corsi, eccetera.

La tutela individuale: casi-studio nazionali

Belgio

■ Origini del sistema di protezione sociale

Il regime di protezione sociale belga è nato ufficialmente nel 1944, sulla base di un progetto di patto sociale (*Projet d'accord de solidarité sociale / Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit*) elaborato clandestinamente durante l'occupazione nazista da una commissione formata da rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni padronali. Il *patto sociale* poggiava su due grandi pilastri: da un lato la pace sociale tra organizzazioni sindacali e padronali, dall'altro un principio di solidarietà universale. Ma il sistema funzionante oggi in Belgio è il risultato di un ben più lungo processo d'evoluzione delle lotte e delle conquiste sociali, iniziato oltre 150 anni fa (Caldarini, 2006).

L'atto di nascita del sistema di protezione sociale belga, ossia il primo atto pubblico in questa direzione, è la legge del 3 aprile 1851, con cui veniva per la prima volta riconosciuto lo status giuridico delle *mutualités / ziekenfondsen*, senza che ciò implicasse, però, alcun onere finanziario per lo Stato.

Si era in piena fase di rivoluzione industriale e di nascita dell'economia capitalista. È in quell'epoca, infatti, che il fenomeno della povertà, appartenente fino a quel momento alla sfera privata familiare, comincia ad essere considerato come un problema della società. Le prime risposte organizzate della società belga sono di tipo caritativo: nascono quindi le *Maisons civiles de Dieu / Burgerlijke Godshuizen* e i primi *Bureaux de Bienfaisance / Burelen van weldadigheid*, antenati degli attuali Centri pubblici di aiuto sociale.

Con lo sviluppo e l'affermazione del lavoro operaio di tipo industriale, la società belga dovette progressivamente fare i conti con nuovi rischi sociali, fino allora sconosciuti, o comunque ignorati: le malattie e gli infortuni professionali, l'invalidità, la disoccupazione.

Per poter meglio far fronte a questi nuovi rischi, il movimento operaio stesso creò delle forme di solidarietà volontaria e reciproca attraverso le *Sociétés locales d'assistance mutuelle / plaatselijke maatschappijen voor onderlinge bijstand*, e quindi le prime forme d'indennità di disoccupazione, d'invalidità e di vecchiaia, dalla cui esperienza nacquero in seguito le *mutualités / ziekenfondsen*. La protezione sociale divenne così un terreno d'azione sociale, ma anche uno strumento di lotta di classe.

Nascono in questo modo le prime forme di assicurazione contro la disoccupazione, basate inizialmente su fondi costituiti liberamente dai sindacati (de Deken, 2007). In pratica, versando un piccolo contributo ad un fondo di disoccupazione, i lavoratori iscritti al sindacato avevano diritto, in caso di disoccupazione involontaria, ad una modesta indennità di disoccupazione per circa sessanta giorni. Ben presto, però, i miseri contributi dei lavoratori si rivelarono insufficienti per il funzionamento del fondo di assicurazione.

Nello stesso periodo, alcuni imprenditori d'ispirazione cristiana crearono per i lavoratori con figli le prime *Caisses de prestations familiales / kinderbijslagkassen*. Si trattava però ancora d'iniziativa private, che non implicavano cioè alcun impegno da parte dello Stato.

Soltanto in seguito alla grave crisi economica del 1886 e agli scioperi generali proclamati dal movimento operaio, divenne evidente che un intervento pubblico in questo campo era ormai indispensabile. Nel 1891 lo Stato accorda dunque per la prima volta dei sussidi alle casse mutue operaie.

Nel 1897 le autorità regionali della provincia di Liegi concedono una sovvenzione pubblica ai sindacati per la loro assicurazione contro la disoccupazione. Questi sussidi avranno un importante valore simbolico e di «sostegno morale», anche se il loro importo non sarà mai superiore al 25% del totale dei contributi versati dai lavoratori (Loriaux 2005; 2006). Il sostegno pubblico si limita, inoltre, ai lavoratori iscritti al sindacato.

Anche se sostenuto dai sindacati socialisti, il cosiddetto «sistema di Liegi» non si estenderà oltre gli esperimenti in quella provincia, mentre si diffonderà, anche fuori del Belgio, un altro modello locale di assicurazione contro la disoccupazione, noto ancora oggi come il «sistema di Gent» (in inglese *Gent system*; in nederlandese *het Gentse systeem*), sviluppato dall'avvocato liberale Louis Varlez. Con questo sistema, nato appunto nella città di Gent nel 1900, il governo non finanzia più direttamente i fondi assicurativi dei sindacati, ma versa i sussidi di disoccupazione attraverso le organizzazioni sindacali, che funzionano quindi come sportelli di pagamento, e anche il lavoratore che vuole proteggersi dal rischio di disoccupazione senza affiliarsi al sindacato acquisisce il diritto ad un sostegno da parte delle autorità.

Questi primi riconoscimenti producono una serie di effetti positivi, tra cui:

- la creazione, nel 1903, del primo regime di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni da lavoro;
- il raggruppamento, a partire dal 1906, delle diverse mutue locali nelle attuali unioni nazionali (*Unions nationales / landsbonden*), che restavano tuttavia libere, senza obblighi d'iscrizione da parte dei lavoratori²⁰;
- il reddito garantito per le persone disabili, nel periodo tra le due guerre mondiali.

Nel 1936 una grande rivolta operaia, iniziata in Francia e propagatasi presto in Belgio attraverso una serie di dure contestazioni e scioperi, porterà entrambi i Paesi all'introduzione di un diritto praticamente sconosciuto fino allora in questo Paese: le vacanze annuali retribuite²¹.

Un ufficio nazionale delle vacanze annuali (*Onva - Office national des vacances annuelles / Rjv - Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie*) fu dunque creato nel 1937 e, nonostante le molte restrizioni²², migliaia di operai poterono, per la prima volta, beneficiare di una nuova libertà. Nello stesso anno vennero anche introdotte le prestazioni familiari obbligatorie per i lavoratori autonomi.

Durante la seconda guerra mondiale, come accennato, vengono poste le basi per il *patto sociale* e per la conseguente nascita, nel 1944, del primo vero e proprio regime pubblico belga di protezione sociale.

Il sistema nato nel 1944 riguarda soltanto i lavoratori dipendenti ed esclude sia incidenti e malattie professionali (affidati alle assicurazioni private), sia la politica in favore dei disabili (finanziata dal fisco). Tuttavia esso introduce una serie d'innovazioni importanti:

- tutte le assicurazioni sociali (compresa la disoccupazione, le malattie e l'invalidità) diventano obbligatorie per tutti i lavoratori;
- viene istituito un organismo centrale di raccolta dei diversi contributi sociali (*Onss - Office national de sécurité sociale / Rsz - Rijksdienst voor sociale zekerheid*);
- viene stabilito che la protezione sociale è gestita, in modo paritario, dalle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori;

²⁰ Nel 1906 nasce l'*Alliance nationale des mutuelles chrétiennes* (*Landsbond der Christelijke Mutualiteiten*), nel 1908 l'*Union nationale des mutualités neutres* (*Landsbond van de Neutrale Ziekenfondsen*), nel 1913 l'*Union nationale des mutualités socialistes* (*Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten*), nel 1914 l'*Union nationale des mutualités libérales* (*Landsbond van Liberale Mutualiteiten*), nel 1920 l'*Union nationale des mutualités libres et professionnelles* (*Landsbond van de Onafhankelijke Ziekenfondsen*).

²¹ Il 20 giugno in Francia e subito dopo, l'8 luglio, in Belgio.

²² Il diritto alle vacanze retribuite introdotto nel 1936 era limitato a 6 giorni l'anno ed era valevole soltanto nelle aziende con più di 10 dipendenti e per i maggiori di 18 anni che avessero lavorato almeno un anno presso il medesimo datore di lavoro. Pochi mesi dopo venne ampliato alle aziende con 5-10 dipendenti e nel 1939 anche ai lavoratori minori.

– il pagamento delle indennità di disoccupazione viene assegnato ad una cassa pubblica (*Capac - Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage / Hvw - Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen*) e alle casse create dai tre principali sindacati (*Csc/Acu, Fgtb/Abvv, Cgslb/Aclvb*).

Nel dopoguerra tutto il sistema belga di protezione sociale si sviluppa piuttosto rapidamente, grazie ad una forte espansione economica, ad una certa convergenza politica tra le componenti cristiano-sociale e socialista e allo sviluppo della concertazione tra le parti sociali attraverso lo strumento degli accordi interprofessionali: il suo campo d'applicazione si estende; vengono introdotte migliori coperture assicurative; la partecipazione finanziaria dello Stato diventa via via più importante.

Un importante esempio fu il decreto legge del 24 dicembre 1963, con il quale il governo belga – rispondendo alle pressioni dell'opinione pubblica internazionale scaturite dalla catastrofe nella miniera del *Bois du Cazier* – riconobbe la silicosi quale malattia professionale del minatore, cambiando così tutto il regime delle malattie e degli infortuni professionali²³.

Tra il 1953 e il 1966 le prestazioni di disoccupazione vengono riconosciute anche ai lavoratori a tempo parziale e ai giovani al completamento degli studi. Nel 1967 il campo d'applicazione della protezione sociale viene esteso anche ai lavoratori autonomi. Nel 1969 vengono istituiti il reddito minimo garantito per le persone anziane e le prestazioni sociali non contributive per le persone disabili; nel 1971 gli assegni familiari garantiti e l'assicurazione obbligatoria contro il rischio d'invalidità per i lavoratori autonomi.

Ma l'intervento che più di tutti, forse, cambia in questo periodo le caratteristiche del regime di protezione sociale belga è l'introduzione, nel 1974, del cosiddetto *minimex / bestaansminimum*, ossia del reddito minimo di sussistenza (trasformato, nel 2002, in *revenu d'intégration / leefloon*).

Siamo però in piena crisi petrolifera: l'economia e la società belga iniziano a fare i conti con la congiuntura economica; la crescita della disoccupazione porta ad un aumento del numero di beneficiari dei sussidi e il costo della protezione sociale diviene via via meno sostenibile.

²³ L'8 agosto del 1956 una tragica esplosione nella miniera del Bois du Cazier, a Marcinelle (Charleroi) causò la morte di 262 minatori, tra cui 136 di nazionalità italiana. La conseguente mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale, e dei sindacati italiani soprattutto, portò il Parlamento italiano all'approvazione della legge n. 1115 del 1962, a firma dell'allora presidente del Patronato Inca Cgil senatore Bitossi, con la quale, di fatto, il sistema previdenziale italiano, si sostituiva transitoriamente a quello belga a tutela dei diritti dei lavoratori italiani in Belgio.

Dal 1981 (legge sui principi generali della protezione sociale) vengono introdotte una serie di riforme, finalizzate a sostenere le entrate, a ridurre i costi per le imprese e a contenere le prestazioni verso alcune categorie sociali: principalmente le coppie coabitanti, le persone che vivono sole, i giovani in cerca di prima occupazione.

Anche con questi aggiustamenti resta il fatto che il sistema di protezione sociale belga, nato come semplice assicurazione contro i rischi sociali maggiori, è divenuto poco a poco un sistema di garanzia universale dei diritti d'esistenza, i cui principi fondamentali sono stati ulteriormente precisati e formalmente sanciti nel gennaio 1997 nella cosiddetta *Charte de l'assuré social / Handvest van de sociaal verzekering*²⁴.

■ Funzionamento della protezione sociale

Il sistema di protezione sociale belga per i lavoratori dipendenti è suddiviso in sette branche²⁵: assicurazione contro le malattie professionali, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, pensioni di vecchiaia e per i superstiti, disoccupazione, prestazioni familiari, assicurazione malattia e invalidità, vacanze annuali.

Il sistema viene finanziato per il 28% dallo Stato, attraverso la fiscalità generale e per oltre il 70% attraverso i contributi sociali (Eurostat, 2009a), che vengono versati all'*Onss*, l'Ufficio nazionale della protezione sociale.

Dal 1° gennaio 1995 è in vigore una gestione finanziaria «globale», in virtù della quale l'*Onss* redistribuisce le risorse finanziarie ai diversi settori della protezione sociale in funzione delle loro necessità di tesoreria e non più secondo le aliquote contributive, che quindi vanno intese come virtuali.

²⁴ Istituita con una legge dell'11 aprile 1995 e entrata in vigore il 1° gennaio 1997, la Carta ridefinisce e stabilisce una serie di regole a difesa dei diritti di tutti i cittadini nei confronti di ogni istituzione della protezione sociale: chiarezza, completezza e tempestività delle informazioni, aumento dei limiti di tempo per i ricorsi, automatismo dei diritti senza bisogno di introdurre la relativa domanda, ecc.

²⁵ Vedi: Mobilità europea. I diritti di previdenza sociale. http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries.

Tabella 9 - Tassi contributivi in vigore in Belgio dal 1° gennaio 2009 (dati %)

	A carico del datore	A carico del lavoratore	Totale
Contributi globali			
Malattia, maternità, invalidità	6,15	4,70	10,85
Disoccupazione	1,46	0,87	2,33
Vecchiaia	8,86	7,50	16,36
Infortuni	0,30	—	0,30
Malattie professionali	1,00	—	1,00
Famiglia	7,00	—	7,00
Altri contributi			
Congedo educazione	0,06	—	0,06
Fondo amianto	0,01	—	0,01
Fondo per l'infanzia	0,05	—	0,05
Moderazione salariale	7,48	—	7,48
Totale	32,37	8,37	34,59

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa.

I contributi previdenziali sono calcolati diversamente per il lavoro intellettuale e per quello manuale. Per gli impiegati il calcolo viene fatto sulla retribuzione lorda, mentre per gli operai sulla retribuzione lorda aumentata dell'8%. Per questi ultimi, i datori di lavoro sono anche responsabili di un contributo del 16,27% per il regime delle ferie annuali²⁶.

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

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

Per le pensioni di vecchiaia, al contributo globale a carico dei datori (8,86%) e dei lavoratori (7,50%) si aggiungono i prelievi a carico del beneficiario sulle prestazioni d'invalidità e sulle pre-pensioni, calcolati in misura variabile onde evitare che

²⁶ L'indennità di vacanza non è corrisposta infatti dal datore di lavoro, ma dall'Ufficio nazionale delle vacanze annuali.

l'importo della prestazione scenda sotto una certa soglia. Altre fonti di finanziamento sono il prelievo dell'8,86% a carico del datore su tutti i vantaggi extra-legali accordati ai propri dipendenti per la vecchiaia e per il decesso e il «contributo di solidarietà» (tra 0,50% e 2%) sulle pensioni di importo superiore a un determinato tetto massimo, indicizzato di anno in anno.

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

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

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

■ Organizzazioni sindacali

Una caratteristica importante della società belga è il divario linguistico tra comunità francese e fiamminga (vi è anche una piccola minoranza di lingua tedesca). La legislazione sociale è definita a livello nazionale, ma tutte le agenzie e le istituzioni legate al funzionamento della vita del Paese, ivi compresi i sindacati, hanno una denominazione diversa in ciascuna lingua.

Gli iscritti al sindacato sono più di tre milioni (dati Eiro, 2009), di cui circa un milione disoccupati. In Belgio, infatti, quasi il 90% delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (compresa la pre-pensione) sono pagate al beneficiario direttamente tramite gli sportelli del proprio sindacato (de Saintignon, 2004b; Faniel 2007). Questo contribuisce a mantenere alto il tasso di sindacalizzazione che, di fatto, è tra i più elevati e stabili in Europa (51,6% della popolazione attiva nel 1999, 52,9% nel 2007 secondo i dati Ocse²⁷), con punte del 95% circa tra gli ope-

²⁷ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN&Lang=fr.

rai, 59% nel pubblico impiego e 44% tra gli impiegati del settore privato. Consistente è anche il peso dei lavoratori pensionati e prepensionati, che restano affiliati alla categoria d'appartenenza non esistendo in Belgio una specifica organizzazione per i lavoratori non più attivi.

La Confederazione dei sindacati cristiani Csc/Acv (*Confédération des Syndicats Chrétiens / Algemeen Christelijk Vakverbond*) è il sindacato più importante, con circa 1,7 milioni di iscritti. La Federazione generale del lavoro Fgtb/Abvv (*Fédération Générale du Travail de Belgique / Algemeen Belgisch Vakverbond*), d'ispirazione socialista, è il secondo sindacato, con 1,4 milioni di iscritti. La Federazione dei sindacati liberali Cgslb/Actvb (*Centrale Générale des Syndicats libéraux de Belgique / Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België*) conta 265.000 iscritti.

Un altro modo per valutare i rapporti di forza tra i diversi sindacati consiste nel guardare i risultati delle elezioni sociali, che vengono organizzate ogni quattro anni a livello nazionale per i due organi di rappresentanza sul posto di lavoro: i Consigli di fabbrica (*Conseil d'entreprise / Ondernemingsraad*) e i Comitati per la salute e la sicurezza sul lavoro (*Comités pour la prévention et la protection au travail / Comités voor preventie en bescherming op het werk*). Anche da questo punto di vista la partecipazione dei lavoratori è piuttosto alta (oltre 70%) e i risultati tendenzialmente stabili. Le ultime elezioni sociali si sono svolte nel 2008 e non hanno portato alcun cambiamento sostanziale negli equilibri tra le tre principali organizzazioni sindacali:

- il sindacato cristiano ha mantenuto la maggioranza assoluta in entrambi gli organismi di rappresentanza (59,5% dei voti nei Consigli di fabbrica e 52,5% nei Comitati per la salute e la sicurezza sul lavoro);
- il sindacato socialista ha raccolto più di un terzo dei voti (36,2% e 34,3%);
- i liberali rappresentano in entrambi gli organismi poco meno del 10% dei lavoratori.

Per quanto riguarda le regioni geografiche e linguistiche, il sindacato cristiano ha il maggior numero di seggi in tutte le regioni del Paese, ma è più rappresentativo nella parte settentrionale di lingua nederlandese, mentre il sindacato socialista lo è più nel Sud francofono. Ancora più elevato è il tasso di adesione tra le organizzazioni dei datori di lavoro. Circa il 76% delle imprese aderisce infatti ad un'organizzazione datoriale, in particolare le imprese con il maggior numero di dipendenti. La principale organizzazione è la Federazione delle imprese del Belgio Feb/Vbo (*Fédération des Entreprises de Belgique / Verbond van Belgische Ondernemingen*). È composta di 33 federazioni settoriali che rappresentano circa 30.000 aziende tra cui 25.000 piccole e medie imprese. Altre organizzazioni importanti sono la Federazione vallona degli agricoltori (*Fwa – Fédération wallonne de l'agriculture*), quella fiamminga (*Bb*

– *Belgische Boerenbond*), l'Organizzazione fiamminga dei lavoratori autonomi (*Unizo – Unie van Zelfstandige Ondernemers*) e l'Unione dei lavoratori autonomi di lingua francese Ucm (*Union des classes moyennes*).

■ Dispositivi di tutela individuale²⁸

In Belgio la tutela individuale, come quella collettiva, è assicurata principalmente dalle tre maggiori **organizzazioni sindacali** dei lavoratori, attraverso uno specifico «servizio giuridico» (*service juridique / juridische dienst*) presente a livello territoriale in tutte le sedi regionali, oltre che nelle aziende di maggiori dimensioni.

Il servizio copre tutti i campi del «diritto sociale» (*droit social / sociale wetgeving*), e quindi sia le relazioni di lavoro con il proprio datore, sia quelle con le istituzioni pubbliche di protezione sociale (previdenza e assistenza). Inoltre, come avviene abitualmente anche negli uffici dei Patronati italiani, i servizi giuridici dei sindacati belgi forniscono, talvolta informalmente, altri servizi sociali generali, ad esempio informazione e consulenza in materia fiscale o per la stipula di contratti di affitto, eccetera.

Il servizio giuridico è organizzato dai sindacati in piena autonomia, ossia senza alcuna forma di sovvenzione o controllo da parte dello Stato, ed è quindi finanziato esclusivamente tramite le quote d'iscrizione dei propri affiliati. È gratuito per il beneficiario, anche in caso di contenzioso giuridico e di soccombenza ed è strutturato all'interno delle diverse centrali professionali (le nostre categorie) su base «occupazionale». La tutela individuale è accessibile quindi esclusivamente ai lavoratori iscritti ad un sindacato. In caso di decesso del lavoratore, il familiare superstite che volesse continuare ad essere tutelato, per sé e per la propria famiglia, può rilevare l'affiliazione semplicemente aggiornando la domiciliazione bancaria (in Belgio non è previsto il prelievo della quota sindacale direttamente in busta paga).

Una particolarità del sistema belga, cui abbiamo già fatto cenno nei paragrafi precedenti, è che i sindacati funzionano qui anche come uffici di pagamento delle indennità di disoccupazione²⁹. Questo è un elemento di forza del sindacato, poiché contribuisce a mantenere elevato il tasso di affiliazione, che è tra i più alti al mon-

²⁸ Si ringraziano, per questo paragrafo, Carlo Briscolini del sindacato belga Fgtb (intervista del 15 gennaio 2010) e Stefano Tricoli, coordinatore del Patronato Inca Cgil in Belgio.

²⁹ Il sistema belga delle indennità di disoccupazione è uno dei più generosi in Europa, sia per quanto riguarda l'importo delle prestazioni, sia per quanto riguarda la loro durata (Caldarini, 2006). Esso prevede compensi in denaro per la disoccupazione involontaria, completa o parziale, e anche in caso di «disoccupazione economica», ossia di sospensione temporanea del contratto da parte del datore di lavoro per ragioni economiche.

do, come del resto negli altri Paesi (Svezia, Danimarca, Finlandia) dove funziona questo sistema di pagamento delle prestazioni, noto appunto come «sistema di Gent». Ma paradossalmente è anche un fattore di debolezza, poiché il tasso di sindacalizzazione è sì elevato, ma circa un terzo degli iscritti è in realtà un beneficiario dell'indennità di disoccupazione e questo sminuisce il valore politico dell'appartenenza sindacale e il peso della rappresentanza in sede di contrattazione collettiva (in parole povere, i disoccupati non sono lavoratori che scenderebbero in piazza...). In Svezia, ad esempio, dove vige un sistema simile a quello belga, in seguito alla riforma dell'indennità di disoccupazione varata dal governo nel 2007, il 12% dei disoccupati non ha rinnovato la propria affiliazione causando in un solo anno una diminuzione generale del tasso di sindacalizzazione del 5% (Coulet, 2008). Sindacati e datori di lavoro gestiscono inoltre, in modo paritario, i fondi cosiddetti «di sicurezza d'esistenza» (*Fonds de sécurité d'existence* / *Fondsen voor bestaanszekerheid*), destinati al finanziamento e al pagamento di alcune prestazioni sociali complementari, alla formazione professionale dei lavoratori e dei giovani e alla sicurezza e salute dei lavoratori in generale. Gli statuti di questi fondi paritari vengono stabiliti in seno ad accordi collettivi di lavoro e successivamente resi obbligatori con decreto del re. Attraverso i Comitati di gestione le organizzazioni dei lavoratori partecipano poi alla gestione tripartita (sindacati, datori di lavoro, Stato) degli istituti di protezione sociale.

Altra particolarità rilevante è che i sindacati belgi garantiscono ai propri iscritti il pagamento di un'indennità in caso di sciopero riconosciuto, con fondi provenienti, anche in questo caso, dalle quote associative dei propri affiliati. Offrono inoltre ai propri iscritti una serie di prestazioni accessorie: ad esempio premi in occasione di eventi speciali della vita (matrimonio, nascita, ritiro dal lavoro, eccetera), soggiorni a prezzi convenzionati in centri di vacanze del sindacato, sconti per l'acquisto di alcuni beni e servizi, eccetera.

Sono ovviamente tutelati anche i lavoratori stranieri affiliati al sindacato, ad esempio per le pratiche relative ai permessi di soggiorno e di lavoro (l'affiliazione è gratuita per i lavoratori stranieri senza reddito sufficiente). Inoltre, in occasione di specifiche campagne di regolarizzazione degli immigrati, come quella lanciata dal governo nel luglio 2009, i sindacati belgi hanno aperto alcuni sportelli per i lavoratori non in regola, a prescindere dalla loro adesione al sindacato. Si tratta però di iniziative occasionali e di portata limitata³⁰.

³⁰ La permanenza di Bruxelles del sindacato Fgtb / Abvv, per fare un esempio, in tre mesi ha accolto un centinaio di immigrati e trattato 44 dossier (*Magazine Syndicats*, 26 février 2010).

Fin qui i servizi resi dal sindacato. Abbiamo visto però che in Belgio, uno dei Paesi con il più alto tasso di affiliazione al mondo, il 50% circa dei lavoratori non è iscritto ad alcun sindacato. Per tutte queste persone, in caso di contenzioso giuridico con un ente previdenziale o con il proprio datore di lavoro, la sola forma di tutela è quella di un avvocato professionista (o avvocato d'ufficio se ne sussistono le condizioni di reddito).

Altro punto di riferimento importante per la tutela individuale sono le **mutue**³¹, organismi sociali di collegamento tra la famiglia e le istituzioni competenti per tutte le prestazioni di malattia e invalidità, malattie professionali e infortuni sul lavoro (il punto di partenza per l'intervento delle mutue è il momento dell'incapacità lavorativa). Anche le mutue mettono a disposizione dei propri assicurati una rete di servizi sociali e giuridici, ma a differenza del sindacato, questi si limitano ad informare e consigliare senza prendere in carico eventuali procedure giudiziarie. Il servizio sociale della mutua può, ad esempio, aiutare a presentare una domanda per una pensione di invalidità, per prestazioni familiari, borse di studio, cure domiciliari di convalescenza, richiesta di aiuto domestico, edilizia sociale, riabilitazione delle persone con disabilità, eccetera. Prima dell'età della pensione, il servizio della mutua può calcolare gli importi delle prestazioni cui si ha diritto, mentre per chi è già titolare di una pensione può verificare l'esattezza degli importi percepiti. Il servizio giuridico informa ed assiste l'interessato sui propri diritti e doveri per tutto ciò che riguarda l'amministrazione delle cure mediche. Le organizzazioni sindacali partecipano alla gestione delle mutue, come a quella degli istituti di protezione sociale, ma ovviamente ciò non impedisce ai loro avvocati di difendere il singolo lavoratore contro queste istituzioni, quando necessario.

Oltre alle prestazioni basate sul sistema contributivo, esiste in Belgio un solido sistema di «aiuto sociale» finanziato dalla fiscalità generale, il cui obiettivo è garantire condizioni minime di sussistenza a tutta la popolazione. Dal 1976 questo sistema è organizzato principalmente su base comunale, e talvolta anche di quartiere, attraverso la rete dei **Centri pubblici di aiuto sociale** (*Cpas/Ocmw*). I dispositivi di aiuto che

³¹ Il sistema belga delle cure mediche si fonda su un regime assicurativo obbligatorio, facente parte del meccanismo più generale di finanziamento e gestione della protezione sociale, la cui gestione viene concertata tra i principali attori del sistema (mutue e altri organismi assicuratori, professionisti della medicina, autorità pubbliche) secondo una concezione liberale della medicina. Il diritto alle cure spetta a tutte le persone assoggettate alla protezione sociale, a condizione d'essere iscritti ad un organismo assicuratore (mutua o assicurazione privata) e di essere in regola con i relativi versamenti. L'assicurazione obbligatoria copre dunque, salvo pochissime eccezioni, la totalità delle persone, siano esse lavoratori (salariati, del pubblico e del privato, e autonomi) o persone in condizione non lavorativa: familiari a carico, disoccupati, pensionati, beneficiari del reddito minimo di sussistenza, disabili, studenti, orfani, eccetera (Caldarini, 2006).

possono essere dispiegati dai Cpas appartengono a tre principali famiglie: offerta di un'occupazione o di una formazione al lavoro, sostegno diretto al reddito oppure, molto spesso, un progetto individualizzato d'integrazione sociale facente ricorso a più strumenti. Ne possono beneficiare, in linea di principio, coloro che non dispongono di un reddito da lavoro né dell'indennità di disoccupazione; le persone anziane il cui reddito non è sufficiente a garantire un minimo vitale; le famiglie con figli che non hanno diritto agli assegni familiari ordinari; le persone disabili che a causa del loro handicap non possono garantirsi un reddito sufficiente da lavoro. Ma molti servizi possono essere offerti in maniera gratuita a tutta la popolazione. Infatti, oltre ad essere gli intermediari tra la persona e lo Stato per tutte le prestazioni economiche di aiuto sociale, i Cpas offrono sul territorio un ampio spettro di servizi sociali alle persone: assistenza domiciliare ai malati, ristoranti sociali e pasti caldi a domicilio, aiuto alla ricerca di un alloggio, inserimento socio-professionale per persone difficilmente occupabili, servizi sociali per i minori, mediazione dei debiti³², eccetera.

Oltre ai Cpas, gli sportelli delle **amministrazioni comunali** sono tenuti a garantire ai propri residenti alcuni servizi sociali in materia previdenziale. Presso il Comune si possono richiedere informazioni e consigli sulla propria posizione previdenziale, ad esempio il calcolo della propria futura pensione e, fino a pochi anni fa, era questo il luogo dove andava presentata la domanda di pensione di vecchiaia, un anno prima del raggiungimento dell'età legale. Ora per la pensione di vecchiaia non è più necessario inoltrare la domanda (la pratica viene avviata automaticamente), mentre resta compito del Comune raccogliere le richieste per le pensioni di reversibilità, per i pensionamenti anticipati e per assicurare la «garanzia di reddito alle persone anziane» (*Grapa - Garantie de revenu aux personnes âgées / Igo - Inkomensgarantie voor ouderen*). Altri dispositivi di aiuto sociale presenti capillarmente sul territorio sono i **consulenti familiari**, che offrono anche servizi di consulenza sociale, psicologica e giuridica a prezzi moderati, o talvolta gratuitamente, in materia soprattutto di diritto della famiglia (separazioni e divorzi, accesso alle prestazioni famigliari, eccetera) e, di nuovo, mediazione dei debiti, servizi sociali per i minori, ecc.

Infine, nel 1997 è stata istituita in Belgio la figura del **Mediatore federale**, a cui i cittadini possono fare appello in caso di controversie con l'amministrazione federale³³. Il suo compito è quello di porsi come intermediario tra il cittadino, che

³² La «mediazione dei debiti» è un servizio pressoché sconosciuto in Italia, ma molto diffuso in Belgio ed in altri Paesi francofoni. Si tratta, in sostanza, di fornire un accompagnamento sociale, giuridico e finanziario alle persone che si trovano in difficoltà, anche temporanee, a causa di una situazione di indebitamento superiore alle proprie capacità di rimborso. Per saperne di più: www.observatoire-credit.be.

³³ www.mediateurfederal.be, www.ombudsman.be.

espone un reclamo, e l'istituzione chiamata in causa, al fine di trovare una soluzione concertata. Dal 1° febbraio 2010 il Mediatore assicura la sua presenza, una o due volte al mese, nelle principali città del Paese. Oltre a questa figura generalista, esistono in Belgio dei servizi di mediazione competenti in alcune materie specifiche, tra cui il **Mediatore delle pensioni**³⁴ e quello **delle assicurazioni**³⁵ (competente quest'ultimo anche per gli infortuni sul lavoro) che possono intervenire anche per eventuali litigi transfrontalieri o per le persone residenti all'estero. Nel 2008, il Mediatore delle pensioni ha trattato circa 3.600 denunce e quello delle assicurazioni circa 1.600.

Tabella 10 - Mappa della tutela individuale in Belgio

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>
<i>Previdenza</i>	—	Sindacati	Comuni, Mutue	Sindacati
<i>Salute sul lavoro</i>	—	Sindacati	Mutue	Sindacati
<i>Assistenza</i>	—	Sindacati	Mutue, Cpas, Comuni, Consultori	Sindacati
<i>Immigrazione</i>	—	Sindacati	Cpas, Comuni	Sindacati
<i>Emigrazione</i>	—	—	—	—

— Non emerso dalla nostra rilevazione

■ Residenti all'estero

Non esistono organizzazioni o agenzie di rappresentanza istituzionale dei cittadini belgi all'estero, né è prevista una loro rappresentanza specifica in Parlamento. La legge del 18 dicembre 1998 ha modificato il codice elettorale, al fine di assegnare ai belgi residenti all'estero il diritto di voto alle elezioni per la Camera dei rappresentanti e del Senato.

Le regole di voto previste da questo testo sono state modificate dalla legge del 7 marzo 2002: gli interessati possono ora non solo votare di persona o per delega al seggio elettorale nella cittadina belga in cui sono iscritti, ma anche di persona o per procura nella sede diplomatica o consolare in cui sono iscritti, o per corrisponden-

³⁴ www.mediateurpensions.be.

³⁵ www.ombudsman.as.

za. Nel 2004 è stata presentata al Senato una proposta di legge costituzionale per creare una circoscrizione elettorale che consenta la rappresentanza dei belgi residenti all'estero alla Camera dei rappresentanti.

Per quanto riguarda la previdenza, per i lavoratori trasferitisi al di fuori dello «Spazio economico europeo» e della Svizzera esiste uno specifico istituto, denominato **Ufficio della sicurezza sociale d'oltremare**³⁶ (*Ossom - Office de Sécurité Sociale d'Ou-tre-mer, Dosz - Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid*). L'istituto copre le principali branche della sicurezza sociale (pensioni, malattia, invalidità, maternità, cure mediche, infortuni sul lavoro e nella vita privata) e l'adesione è facoltativa, su base individuale o collettiva tramite un accordo aziendale.

In linea di principio, il lavoratore che si sposta all'estero non cessando di versare la propria quota di affiliazione continua ad essere tutelato dal proprio sindacato, ad esempio per i diritti previsti nel quadro dei regolamenti europei o delle convenzioni internazionali. Il sindacato belga non dispone però di sedi all'estero, fatta eccezione per gli uffici transfrontalieri dei consiglieri **Eures**, dove per qualunque lavoratore è possibile avere informazioni e tutela dei diritti in materia di libera circolazione³⁷. Dove esistono relazioni consolidate con i Patronati italiani, come ad esempio tra Fgtb e Inca Cgil, talvolta il sindacato belga utilizza questi canali anche per la tutela dei propri iscritti residenti all'estero.

Francia

■ Origini del sistema di protezione sociale

L'origine del concetto di protezione sociale può essere ricercata, in Francia, nello spirito delle corporazioni medievali, delle confraternite e delle società di mutuo soccorso apparse spontaneamente durante il XVIII secolo. La Rivoluzione del 1789, da un lato pose le fondamenta del diritto individuale liberale nella sua Dichiarazione dei diritti dell'uomo, ma dall'altro, ponendo fine alla libertà d'associazione (legge Le Chapelier del 14 giugno 1791), decretò il declino delle società di mutuo soccorso, che rinacquero durante l'Impero, sotto gli impulsi della *Société Philanthropique*, il

³⁶ www.dosz-ossom.fgov.be.

³⁷ Istituita nel 1993, Eures è una rete composta da oltre 700 «consiglieri» che collega la Commissione europea e i servizi pubblici per l'impiego dei Paesi appartenenti allo «Spazio economico europeo» (i Paesi dell'Ue più la Norvegia, Islanda e Liechtenstein), la Svizzera e altre organizzazioni, ad esempio i sindacati. È presente soprattutto nelle regioni frontaliere, ed ha lo scopo di fornire servizi di informazione, consulenza e collocamento ai lavoratori, ai datori di lavoro e in generale a tutte le persone che desiderano avvalersi del diritto alla libera circolazione (<http://ec.europa.eu/eures>).

cui obiettivo era spingere i lavoratori ad unirsi, per assicurarsi reciprocamente le risorse necessarie in caso di malattia, invalidità o vecchiaia.

Ma i primi veri dispositivi di assistenza iniziano a svilupparsi soltanto nel XIX secolo, inizialmente soprattutto come opera caritatevole da parte di alcuni datori di lavoro, ispirati ai principi del cattolicesimo sociale, per poi consolidarsi progressivamente con le prime leggi sociali nella seconda metà del secolo. Il decreto del 22 marzo 1852, ad esempio, che concedeva numerosi vantaggi alle società che venivano riconosciute dallo Stato e che ne accettavano il controllo, permise la legalizzazione e il riconoscimento delle società di mutuo soccorso, antenate delle attuali mutue. La legge del 14 luglio 1893 istituì l'assistenza medica gratuita. La legge del 1° aprile 1898, riducendo il controllo dello Stato sulle mutue, ne permise lo sviluppo e la diffusione. Nel giugno 1904 venne istituito il servizio dipartimentale per l'infanzia e nel luglio 1905 l'assistenza agli anziani infermi e incurabili.

Anche oggi le mutue e l'assistenza sono due pilastri del sistema francese di protezione sociale. Ma in quell'epoca questi due dispositivi riuscivano a toccare solo una parte minima della popolazione: le prime erano basate infatti sul volontariato, mentre l'assistenza era un beneficio occasionale, sottoposto a valutazioni soggettive. Ecco allora apparire i primi tentativi di assicurazione obbligatoria contro i principali rischi sociali. Una legge del 1898 sugli infortuni riconosce la responsabilità del datore di lavoro, che può assicurarsi per far fronte al rischio. Nel 1910, per i salariati del commercio e dell'industria viene istituito il primo regime assicurativo obbligatorio contro la vecchiaia.

Dopo la prima guerra mondiale la Germania restituì l'Alsazia-Lorena. Il regime di protezione sociale messo in piedi in questa regione sotto il cancelliere Bismarck servì da catalizzatore per tutta la Francia (Adecri, 2008).

Negli anni trenta la nascita delle assicurazioni sociali, nel senso moderno del termine, fornisce ai lavoratori le prime tutele contro i rischi determinati dagli infortuni, dalla malattia, dall'invalidità, dalla maternità, dalla vecchiaia e dalla morte. Vengono inoltre introdotte le prime indennità per familiari a carico, finanziate dai contributi a carico dei datori di lavoro³⁸.

Alla vigilia della seconda guerra mondiale la Francia dispone, sulla carta, di un sistema di protezione sociale completo, benché ancora fragile, che sarà profondamente riformato nel dopoguerra. Ed è durante la guerra che il Consiglio nazionale del-

³⁸ Le leggi del 5 aprile 1928 e del 30 aprile 1930 istituiscono un'assicurazione per i lavoratori contro i rischi di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia e decesso, mentre la legge del 30 aprile 1928 istituisce un regime speciale per gli agricoltori. La legge dell'11 marzo 1932 introduce le prime indennità per familiari a carico, finanziate dai contributi dei datori di lavoro.

la resistenza (*Conseil national de la résistance*) elabora le basi dell'attuale sistema di protezione sociale, che viene formalizzato subito dopo la Liberazione, il 4 ottobre del 1945. Il modello risente dell'influenza del rapporto Beveridge (Adecrici, 2008), che promuove un sistema unico e universale. L'obiettivo è quindi di giungere rapidamente alla copertura dell'insieme della popolazione (in quel momento soltanto un francese su due aveva diritto alle prestazioni sociali), ma dopo un breve periodo di unità nazionale riemergono corporativismi e interessi particolari a frenare l'evoluzione del sistema. Le categorie già protette temono di perdere i propri vantaggi; i lavoratori autonomi si rifiutano di essere assimilati ai salariati, ottenendo il mantenimento del loro regime speciale. L'assicurazione contro la disoccupazione viene istituita nel 1958. Oltre alla pensione di base, nel 1962 la maggior parte dei lavoratori salariati del settore privato viene coperta da una pensione complementare. Una serie di regimi complementari nascono nello stesso periodo per altre categorie di persone: impiegati del settore privato, vedove di guerra, disabili. Nel 1972 l'adesione ad un'assicurazione contro la vecchiaia viene resa obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti. Nel 1978 l'intera popolazione francese acquisisce il diritto alle prestazioni familiari, senza condizioni occupazionali. Nel 2000 la copertura universale contro la malattia rappresenta l'ultima tappa di questo processo.

■ Funzionamento della protezione sociale

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

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

Inizialmente molto diversi tra loro, i vari regimi sono divenuti con gli anni piuttosto simili al regime generale, diviso in quattro settori:

- malattia, maternità, invalidità e morte;
- infortuni sul lavoro e malattie professionali;
- vecchiaia;
- famiglia.

Oggi il regime generale, che utilizza da solo oltre la metà della spesa per la protezione sociale, assicura: i lavoratori salariati dell'industria e del commercio contro l'insieme dei rischi; la popolazione residente per quanto riguarda le prestazioni familiari; alcune categorie particolari, come gli studenti, per le prestazioni riguardanti malattia e maternità; tutte le persone residenti in Francia, e che non rientrano in alcun regime obbligatorio, per tutto ciò che riguarda la copertura malattia universale.

Tutto il sistema di protezione sociale è finanziato per il 65% dai contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori e per il 30% dallo Stato, tramite la fiscalità generale (Eurostat, 2009a).

Per quanto riguarda le aliquote percentuali, il sistema è più complesso rispetto a quanto appena visto in Belgio: per l'assicurazione malattia e per le prestazioni familiari il prelievo avviene in misura costante sulla totalità del salario; per l'assicurazione contro gli infortuni (e malattie professionali) le percentuali sono variabili in funzione del rischio assicurato; per le pensioni di vecchiaia e per la previdenza integrativa le percentuali di contribuzione variano invece in base ad alcuni massimali applicati sull'importo della retribuzione.

La tabella 11 indica le percentuali di contribuzione a carico di lavoratori e datori di lavoro, in funzione dei limiti massimali delle retribuzioni.

Tabella 11 - Tassi e massimali contributivi in vigore in Francia dal 1 gennaio 2009 (dati %)

	Massimale mese	A carico del datore di lavoro	A carico del lavoratore	Totale
Malattia	Totalità salario	12,80%	0,75%	13,55%
Vecchiaia	2.859 €	8,30%	—	8,30%
	Totalità salario	1,60%	6,65%	8,25%
Infortuni	—	In funzione dei rischi	0,10%	In funzione dei rischi
Famiglia	Totalità salario	5,40%	—	5,40%
Disoccupazione	11.436 €	4,00%	2,40%	6,40%
Pensioni complementari obbligatorie	2.859 €	4,50%	3,00%	7,50%
	da 2.859 a 22.872 €	12,00-12,60	7,00-8,00	19,60-20,00

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa.

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

■ Organizzazioni sindacali

La percentuale di lavoratori iscritti a un sindacato è tradizionalmente molto bassa in Francia, circa l'8% secondo i dati Ocse³⁹. Si tratta del più basso tasso di sindacalizzazione tra tutti i Paesi industrializzati, inferiore anche a quello di Stati Uniti, Corea e Turchia. Nell'ultimo decennio il dato si è sostanzialmente stabilizzato (8,4% nel 1999, 7,8% nel 2007), ma negli anni settanta il tasso di sindacalizzazione era circa il doppio. Lo sviluppo di forme flessibili di occupazione ha infatti reso più difficile la sindacalizzazione di intere categorie di lavoratori dipendenti, in primo luogo tra le mansioni operaie poco qualificate.

Il basso tasso di sindacalizzazione non significa però assenza di rappresentanza sindacale: 4 lavoratori su 10 dichiarano infatti la presenza di almeno un sindacato sul loro posto di lavoro (Amossé, 2004). La rappresentanza è generalmente alta nel settore pubblico e nelle grandi aziende e bassa in quelle di piccole dimensioni (meno di cinquanta dipendenti).

I sindacati francesi sono per lo più organizzati a livello di settore o ramo professionale e raggruppati in diverse confederazioni, cinque delle quali raccolgono i lavoratori di tutti i settori economici, e sono quindi riconosciute come rappresentative dallo Stato:

³⁹ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN&Lang=fr.

- la Cfdt (*Confédération française démocratique du travail*) dichiara oltre 800.000 iscritti e 15 federazioni professionali. Sindacato della sinistra riformista, nato nel 1964 da una scissione interna al sindacato cristiano Cftc. Aveva invitato a votare in favore del Trattato costituzionale europeo in occasione del referendum francese del 29 maggio 2005.
- La Cgt (*Confédération générale du travail*) dichiara circa 700.000 iscritti organizzati in 30 federazioni professionali. Più vicino alla tradizione politica comunista, è il solo sindacato francese a non aver siglato l'accordo dell'11 gennaio 2008 sulla modernizzazione del mercato del lavoro.
- La Cgt-Fo (*Force ouvrière*) conta circa 260.000 iscritti e 27 federazioni professionali. È nata nel 1947 da una scissione dell'ala riformista (non comunista) della Cgt. Nel 2003 propose uno sciopero generale contro la riforma delle pensioni (legge Fillon), ma le altre confederazioni non accolsero la proposta. Nel 2008 non ha firmato la posizione comune sulla rappresentanza sindacale, che permetteva la deroga all'orario di lavoro settimanale stabilito in 35 ore.
- La Cfe-Cgc (*Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres*) è un sindacato apolitico e di categoria, che rappresenta i quadri del settore pubblico e privato. Conta circa 180.000 aderenti e 50 organizzazioni professionali.
- La Cftc (*Confédération française des travailleurs chrétiens*) è la confederazione sindacale d'ispirazione cristiano-sociale. Rappresenta circa 130.000 lavoratori, organizzati in 14 federazioni professionali.

I risultati delle elezioni professionali, cui partecipa mediamente il 64% degli iscritti nelle aziende con più di 50 dipendenti, permettono alle diverse organizzazioni di misurare le loro rappresentatività e quella dei propri delegati nelle negoziazioni con i datori di lavoro.

Nel 2008, le confederazioni maggiormente rappresentative sono risultate, nell'ordine, Cgt (34% dei voti), Cfdt (21,8%), *Force ouvrière* (15,8%), Cftc (8,7%) e Cfe-Cgc (8,2%). Gli altri sindacati minori hanno raccolto, complessivamente, il restante 11,5% dei voti.

Al contrario di quanto avviene tra i lavoratori dipendenti, il tasso di adesione alle organizzazioni imprenditoriali è piuttosto alto tra i datori di lavoro. Si stima infatti che oltre il 78% delle imprese sia affiliato ad una qualche forma d'organizzazione di categoria (dati Euro, 2004):

- le 180 Camere di commercio (*Chambres de Commerce et d'Industrie - Afcci*) rappresentano circa 1.800.000 aziende di tutti i settori, eccetto l'agricoltura e l'artigianato.
- Le 160 Camere dei mestieri (*Assemblée permanente des chambres des métiers - Acpm*) rappresentano quasi 850.000 aziende artigiane.

- Il Medef (*Mouvement des entreprises de France*) rappresenta 750.000 aziende non agricole.
- La Cgmpc (*Confédération générale des petites et moyennes entreprises*) raccoglie circa un milione e mezzo di piccole e medie imprese.
- L'Upa (*Union professionnelle artisanale*) rappresenta circa 800.000 micro-aziende artigiane.

■ Dispositivi di tutela individuale⁴⁰

L'ultima riforma delle pensioni (legge Fillon del 2003) ha introdotto in Francia l'obbligo di fornire a tutte le persone di età superiore a 34 anni un'informazione annuale, trasparente e chiara, sui propri diritti alla pensione. Sul modello della cosiddetta *busta arancione*, introdotta in Svezia negli anni novanta⁴¹, la Cassa francese di assicurazione per la vecchiaia (Cnav, *Caisse nationale assurance vieillesse*) fornisce quindi ora all'interessato, annualmente, tutti gli elementi necessari a conoscere e valutare i propri diritti previdenziali, come il saldo dei propri versamenti contributivi, le differenze rispetto all'anno precedente, il calcolo della pensione futura in funzione dell'età di uscita dal lavoro, eccetera. Lo stesso avviene anche per la previdenza complementare, obbligatoria in Francia. Oltre che attraverso questa procedura automatica, l'interessato può richiedere le stesse informazioni in qualsiasi momento, ottenendo la risposta entro la settimana.

Questo sistema di «informazione anticipata», frutto del negoziato tra governo e sindacati, ha ridotto notevolmente gli spazi di conflitto tra lavoratori e casse di previdenza, peraltro anche in precedenza non così frequenti come in Italia, generalmente circoscritti a problemi di omissione contributiva da parte del datore di lavoro o al mancato riconoscimento del giusto tasso d'invalidità. In casi del genere il lavoratore iscritto al **sindacato** può utilizzare il servizio giuridico della propria organizzazione sindacale, interamente gratuito per l'assistito; oppure difendersi in proprio o tramite un avvocato professionista.

In prima istanza, l'organo competente a regolare tutte le controversie tra lavoratori e datori di lavoro in materia di diritto sociale privato (ferie retribuite, salari, bonus, licenziamento individuale, preavviso di recesso da parte del dipendente, contribuzione previdenziale, eccetera) è il cosiddetto *Conseil de prud'hommes*, istituito per la

⁴⁰ Si ringraziano, per questo paragrafo, Henri Lordelle, della Confederazione europea dei sindacati (intervista del 19 gennaio 2010) e, per il Patronato Inca Cgil in Francia, Italo Stellon (presidenza) e Luciana Serra (coordinatrice).

⁴¹ Un esempio della «busta arancione» svedese si può vedere sul sito del nostro Osservatorio, all'indirizzo www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Busta_arancione.pdf.

prima volta sotto il regime napoleonico nel 1806 e poi generalizzato nel 1979 (legge Boulin), tanto sul piano geografico quanto su quello dei settori di competenza giurisdizionale.

Si tratta di un'istituzione tipicamente francese: una sorta di tribunale di pace paritetico, composto unicamente da rappresentanti dei salariati e dei datori di lavoro, scelti tramite elezioni sociali. Alla ricezione di un caso, il *Conseil de prud'hommes* deve tentare di conciliare gli avversari e, se la conciliazione non riesce, prendere una decisione. Di fatto, circa l'80% delle controversie viene regolato in questa sede, con esito favorevole al lavoratore. Le rispettive parti in causa sono tenute a comparire di persona o, per motivi legittimi, a farsi rappresentare da un salariato (o da un datore di lavoro) della stessa branca di attività, da un delegato sindacale (o padronale), da un avvocato (eventualmente un avvocato d'ufficio), oppure dal coniuge, convivente o altra persona con cui sia stato sottoscritto un *Pacs* (*Pacte civil de solidarité*). In caso invece di controversia amministrativa con una Cassa di previdenza (ad esempio una contestazione inerente il calcolo dei contributi, periodi figurativi, pagamento di una prestazione, rimborsi di spese mediche, eccetera), il primo livello dove tentare una conciliazione amichevole è quello della *Commission de sécurité sociale*. In caso di fallimento del tentativo di mediazione, peraltro piuttosto raro, la competenza passa al *Tribunal de la sécurité sociale*, composto da due giudici non professionisti (in rappresentanza dei lavoratori salariati e dei datori di lavoro) e presieduto da un giudice di professione del *Tribunal de grande instance*.

Il servizio di tutela del sindacato è quindi organizzato su base «occupazionale». Gratuito per il beneficiario, è finanziato tramite le quote d'iscrizione degli affiliati. I sindacati non pagano indennità di disoccupazione ai propri iscritti, né altre prestazioni come l'indennità di sciopero. Partecipano però alla gestione delle casse, e i loro rappresentanti rispondono ai quesiti degli iscritti nelle sedi locali dei sindacati, contribuendo in questo modo all'esito positivo di eventuali controversie. Esistono inoltre sul territorio delle associazioni legate al sindacato, ad esempio per la tutela dei consumatori (anche in materie talvolta vicine alla protezione sociale, come edilizia sociale, salute, servizi pubblici, eccetera) o per il tempo libero, e in entrambi i casi l'adesione è aperta anche alle persone non iscritte al sindacato.

Considerata la bassa adesione alle organizzazioni sindacali, che caratterizza da sempre la Francia, questi servizi riguardano appena l'8% dei lavoratori. Ma tutto sommato, la concezione del «sindacato dei servizi», cui sembra ispirarsi l'esperienza belga, è estranea alla cultura francese, basata più sulla certezza delle prestazioni previste dalla legge piuttosto che sulla tutela individuale.

Le mutue, diversamente da quelle belghe, limitano in Francia la propria attività al campo della salute e, in alcuni casi, del decesso, e non offrono particolari servizi⁴², salvo in alcune aziende, dove in seguito alla contrattazione tra le parti sociali, le mutue assicurano il pagamento di alcune prestazioni sociali complementari, ad esempio in caso di malattia (100% del salario anziché 50% come normalmente previsto).

Simile al vicino Belgio è invece il sistema dei **Centri comunali di azione sociale** (*Centres communaux d'action sociale* - Ccas). Si tratta, anche in questo caso, di istituti gestiti dall'amministrazione comunale che forniscono l'assistenza sociale obbligatoria (ossia l'insieme delle prestazioni sociali previste dalla legge per le persone in situazione di povertà), l'aiuto sociale facoltativo (gestito dai Comuni con ampio margine di autonomia e libertà) e, più in generale, tutta l'animazione delle attività sociali.

Vi sono inoltre gli assistenti sociali del Comune, che offrono assistenza e consulenza per le pensioni e per le altre prestazioni sociali. Infine, una serie di associazioni si occupano di fornire assistenza ai propri affiliati in materia di protezione sociale.

A titolo esemplificativo, l'associazione Fnath (*Association des Accidés de la vie*), che conta circa 200.000 aderenti ed è diffusa soprattutto nei grandi centri, si occupa di handicap e infortuni sul lavoro, prestando assistenza in caso di ricorsi. Un'altra associazione è la Gisti (*Groupe d'information et de soutien des immigrés*), che fornisce sostegno e consulenza agli immigrati.

Anche in Francia è presente un istituto di conciliazione extragiudiziale, il **Mediatore della Repubblica**, il cui compito è migliorare le relazioni tra i cittadini e l'amministrazione francese⁴³.

In particolar modo, il Mediatore esamina caso per caso l'inadeguatezza di alcuni testi o procedure, e la presenza di eventuali comportamenti scorretti o disservizi posti in essere dalla pubblica amministrazione, al fine di trovare soluzioni concertate tra quest'ultima e i cittadini.

Il servizio viene offerto a titolo gratuito in 338 punti d'informazione e accoglienza presenti sul territorio nazionale.

⁴² Questo vale in Francia sia per le *mutuelles santé*, organizzazioni senza scopo di lucro rette da un regolamento democratico, sia a maggior ragione, per le *mutuelles assurance*, in sostanza compagnie private di assicurazione.

⁴³ www.mediateur-republique.fr.

Tabella 12 - Mappa della tutela individuale in Francia

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>
<i>Previdenza</i>	—	Sindacati	Ccas Comuni Associazioni	Sindacati Associazioni
<i>Salute sul lavoro</i>	—	Sindacati	Associazioni	Sindacati Associazioni
<i>Assistenza</i>	—	Sindacati	Ccas Comuni	Sindacati
<i>Immigrazione</i>	—	Sindacati	Ccas Comuni	Sindacati
<i>Emigrazione</i>	—	—	—	—

— Non emerso dalla nostra rilevazione

■ Residenti all'estero

La Costituzione francese sancisce il diritto dei cittadini residenti al di fuori della Francia ad essere rappresentati al Senato (art. 24). La legge del 17 giugno 1983 prevede quindi che 12 senatori siano eletti in rappresentanza dei cittadini francesi espatriati. La loro rappresentanza è garantita anche dall'*Assemblée dei francesi all'estero* (Afe). Istituita nell'agosto 2004 in sostituzione del precedente Consiglio superiore dei francesi all'estero, l'Afe fornisce al governo pareri su tutte le questioni riguardanti questi cittadini. Presieduta dal ministro degli Affari esteri, l'Afe è composta da 155 membri eletti per sei anni a suffragio universale diretto, dai cittadini francesi residenti all'estero ed iscritti negli elenchi elettorali (Sénat, 2006).

Esiste inoltre, come in Belgio, una cassa di previdenza per tutte le persone espatriate che desiderano continuare a beneficiare della sicurezza sociale francese, denominata *Caisse des Français de l'étranger* (Cfe)⁴⁴. Aperta su base volontaria a tutte le categorie professionali (salariati, lavoratori autonomi, casalinghe, studenti, pensionati, eccetera), essa permette di preservare la continuità dei propri diritti nei confronti del regime obbligatorio e di facilitare il ricongiungimento al momento del rientro in Francia.

Il lavoratore residente all'estero mantiene il diritto all'informazione introdotto dalla riforma Fillon per i periodi lavorati in Francia. Non esistono però apposite strutture di servizio, sindacali o di altro genere, fuori dai confini del Paese, fatta eccezio-

⁴⁴ www.cfe.fr.

ne anche in questo caso per gli uffici dei consiglieri **Eures**. Le sedi consolari non hanno specifiche funzioni sociali, ma possono essere utilizzate dai lavoratori all'estero per comunicare con le istituzioni nazionali di protezione sociale.

Germania

■ Origini del sistema di protezione sociale

La Germania è il primo Paese ad aver istituito delle assicurazioni sociali obbligatorie. Possiamo anzi dire che il concetto stesso di «assicurazione sociale» nasce in Germania, all'epoca del cancelliere Bismarck. La sua politica, guidata dalla doppia preoccupazione di contrastare le organizzazioni sindacali e la crescita del partito socialista, si concretizzò con la creazione delle prime assicurazioni obbligatorie e quindi con l'istituzionalizzazione, da parte dello Stato, di un sistema organico di prestazioni sociali, dispensate fino a quel momento da una moltitudine di casse di mutuo soccorso. Nascono così le assicurazioni contro malattia (1883), infortuni sul lavoro (1884), vecchiaia (1889). Dal punto di vista organizzativo, le assicurazioni istituite dalle leggi bismarckiane rispettano i principi di decentralizzazione e autonomia delle casse già esistenti, create per iniziativa dei lavoratori o dei loro datori di lavoro.

Quattro principi fondamentali caratterizzano fin dalla sua origine il sistema bismarckiano, destinato poi a fare scuola negli altri Paesi:

- una protezione fondata esclusivamente sul lavoro (regime occupazionale); limitata quindi, nei fatti, a coloro che riescono ad «aprire dei diritti» come conseguenza di una carriera professionale continua e regolare;
- obbligatoria soltanto per i lavoratori il cui salario sia inferiore ad un determinato importo; quindi per coloro che non sono in grado di accedere alla previdenza individuale volontaria;
- fondata su regole assicurative, secondo un principio di «proporzionalità» tra salario e contributi e tra contributi e prestazioni;
- finanziata, in misura variabile secondo le branche, sia dai lavoratori sia dai loro datori di lavoro, talvolta con contributi aggiuntivi da parte dello Stato;
- gestita in maniera paritaria dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Avendo fissato un tetto salariale molto alto (tre volte il salario minimo nel 1892), alla fine del XIX secolo già il 10% della popolazione era coperto da un'assicurazione obbligatoria. Queste prime assicurazioni riguardano soltanto gli operai, ma in seguito la loro applicazione verrà poco a poco generalizzata, estendendosi ad altre ca-

tegorie di popolazione inizialmente non protette (ad esempio impiegati, lavoratori autonomi, studenti...) e ad altri rischi originariamente non previsti⁴⁵.

Nel 1927, alle tre assicurazioni obbligatorie di base (malattia, infortuni e vecchiaia) si aggiunge quella contro la disoccupazione. Nel 1954 vengono istituiti gli assegni familiari. In questo caso non si tratta di un regime assicurativo, ma di una prestazione interamente a carico dello Stato.

Il campo di applicazione delle assicurazioni obbligatorie si sviluppa ulteriormente dopo la seconda guerra mondiale, e in particolar modo tra il 1950 e il 1972. Nel 1997 viene istituita l'assicurazione obbligatoria contro la «dipendenza» (non autosufficienza) e il regime obbligatorio arriva così a coprire, complessivamente, oltre il 90% della popolazione.

■ Funzionamento della protezione sociale

Il sistema tedesco prevede cinque settori obbligatori: l'assicurazione malattia, maternità e decesso, l'assicurazione per l'assistenza continuativa (non autosufficienza), l'assicurazione vecchiaia (pensioni), l'assicurazione contro gli infortuni (che comprende anche le malattie professionali) e quella contro la disoccupazione. Regimi particolari sono previsti per l'assicurazione vecchiaia dei lavoratori agricoli, l'assicurazione degli artigiani e le assicurazioni sociali di artisti e giornalisti-pubblicisti.

Ogni settore assicurativo è gestito autonomamente da commissioni paritetiche, composte da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione la rappresentanza è invece tripartita (datori di lavoro, lavoratori e Stato). La tutela è esercitata dai Ministeri della Salute, del Lavoro, della Sicurezza sociale e della Famiglia.

L'assicurazione pensionistica obbligatoria copre tutte le persone occupate ed accorda prestazioni in caso di invalidità, vecchiaia, morte nonché per la rieducazione medica e la riabilitazione alle funzioni della vita attiva.

Il lavoratore può assicurarsi presso uno dei 17 assicuratori regionali della *Deutsche Rentenversicherung* o presso l'ente di assicurazione per la pensione dei minatori, dei ferrovieri e dei marittimi. Alcune categorie di lavoratori autonomi, per esempio artigiani e artisti, possono aderire al regime legale dei lavoratori dipendenti o essere obbligatoriamente assicurati presso organismi professionali gestiti dai Länder; oppure ancora possono stipulare un'assicurazione volontaria presso una cassa dei lavoratori salariati o rivolgersi direttamente ad una compagnia di assicurazione privata.

⁴⁵ Lo stesso sviluppo è avvenuto anche negli altri Paesi che, negli anni successivi, hanno adottato il modello bismarckiano, come ad esempio Austria, Francia, Belgio e, in parte, Italia.

L'assicurazione malattia obbligatoria è gestita da 260 casse malattia, da Casse integrative (*Ersatzkasse*), dal Fondo aziendale (*Betriebskrankenkasse* - Bkk), da una Cassa malattia per i lavoratori del commercio (*Innungskrankenkasse* - Ikk), da un Fondo assicurativo federale per i minatori (*Bundesknappschaft*) e da una Cassa malattia dei marittimi (*Seekrankenkasse*). Le casse malattia possono essere organizzate su scala regionale (per esempio, la Aok - *Allgemeine Ortskrankenkasse*) oppure nazionale (la maggior parte delle casse integrative); esse possono essere scelte liberamente da quasi tutti gli assicurati, indipendentemente dalla professione svolta o dal datore di lavoro, a eccezione delle casse speciali per i minatori, per i marittimi e per gli agricoltori.

Il sistema nel suo complesso è finanziato al 63% dai contributi sociali e al 35% dallo Stato, tramite la fiscalità generale (Eurostat, 2009a).

Quando lo stipendio supera un certo tetto massimo (48.150 €), o per i piccoli lavori al di sotto dei 400 € al mese, il lavoratore non è obbligatoriamente affiliato all'assicurazione legale, ma può aderire volontariamente ad un fondo legale o a un'assicurazione privata. Le stesse regole si applicano per l'assistenza continuativa.

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

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

Al di sotto della soglia minima di retribuzione (400 €) il datore di lavoro è obbligato a pagare un contributo forfetario (circa 25% del reddito) che non genera diritto a prestazioni per l'assicurazione malattia.

Tabella 13 - Tassi e massimali contributivi in vigore in Germania dal 1° gennaio 2009 (dati %)

	Massimale annuo		A carico del datore di lavoro	A carico del lavoratore	Totale
	vecchi Länder	nuovi Länder			
Malattia, maternità *	44.100 €	44.100 €	7,30%	7,30%	14,60%
Dipendenza	44.100 €	44.100 €	0,975%	0,975%	1,70%
Vecchiaia, invalidità, superstiti	64.800 €	54.600 €	9,95%	9,95%	19,90%
Disoccupazione	64.800 €	54.600 €	1,40%	1,40%	2,80%
Infortuni	--	--	In funzione dei rischi		In funzione dei rischi
Famiglia **	--	--	--	--	--
Totale (esclusi infortuni)			19,63%	19,63%	39,26%

* Un contributo ulteriore di 0,25 punti percentuali è versato dagli assicurati senza figli.

** A carico della fiscalità generale.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa.

Quando il salario è compreso tra 400,01 € e 800 € al mese, si applica invece un tasso crescente lineare che comincia al 4%. I tassi di contribuzione ordinari, riepilogati nella tabella 13, si applicano quindi soltanto quando il salario è superiore a 800 €.

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

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

Per quanto riguarda l'assicurazione vecchiaia, invalidità e superstiti, i contributi sono dovuti fino a una retribuzione massima di 64.800 € nei vecchi Länder e di 54.600 € nei nuovi. Gli stessi massimali si applicano all'assicurazione contro la disoccupazione.

Per gli infortuni, il contributo grava esclusivamente sui datori di lavoro. Ogni datore di lavoro è affiliato alla cassa competente in funzione del settore di attività della sua azienda. I tassi sono fissati da associazioni professionali di gestione degli infortuni sul lavoro, in base a quattro criteri: categoria di rischio in cui si trova l'impresa; retribuzioni dei dipendenti dell'impresa; situazione finanziaria del fondo; frequenza e gravità degli infortuni in azienda. Le prestazioni familiari, infine, sono totalmente a carico della fiscalità generale.

■ Organizzazioni sindacali

Il tasso di sindacalizzazione della Germania è tra i più bassi d'Europa (circa il 20% della popolazione attiva, secondo i dati Ocse 2007) ed è in calo da diversi anni, soprattutto se raffrontato ai livelli dei primi anni novanta, quando ancora non si avvertiva il netto calo di occupazione nelle roccaforti tradizionali del sindacato, come ad esempio nel settore manifatturiero e nel pubblico impiego. La stessa riunificazione aveva permesso ai sindacati di reclutare in poco tempo circa 3 milioni di nuovi iscritti nella Germania dell'Est, ma quest'effetto non è durato a lungo, e già agli inizi degli anni duemila il numero d'iscritti era inferiore a quello precedente la riunificazione (de Saintignon, 2004a).

Considerata però la sua popolazione, e i suoi oltre 33 milioni di occupati, la Germania conta comunque quasi 7 milioni di lavoratori iscritti ad un sindacato, cui si aggiungono altri 2 milioni circa di pensionati e disoccupati, e questo fa del sindacato tedesco uno dei più grandi d'Europa, assieme a quelli di Regno Unito e Italia. Anche se in Germania si contano circa 150 sindacati, il paesaggio sindacale è fortemente concentrato attorno a tre principali confederazioni:

- La *Deutscher Gewerkschaftsbund* (Dgb), di orientamento socialdemocratico, raccoglie da sola circa 7 milioni d'iscritti. È particolarmente forte nelle fabbriche e nei servizi pubblici, dove raccoglie circa l'85% dei lavoratori sindacalizzati. La Dgb rappresenta e coordina otto federazioni sindacali, le più importanti delle quali sono la federazione dei metalmeccanici *Ig Metall* (2,3 milioni d'iscritti), il sindacato dei servizi *Ver.di* (2,2 milioni d'iscritti, il 50% dei quali sono donne) e il sindacato dei minatori e dei chimici *IG Bce* (800.000 iscritti). Questi tre sindacati sono particolarmente potenti in Germania, e si stima che i loro mezzi economici e la loro capacità di pressione siano addirittura superiori a quelli della loro stessa confederazione. Gli altri cinque sindacati aderenti alla Dgb sono: *Transnet* (ferrovieri), *Gewerkschaft der Polizei* (polizia), *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten* (alimentazione e turismo), *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (scuola e ricerca), *Ig Bauen, Agrar, Umwelt* (costruzioni, agricoltura e ambiente). La stessa concentrazione si riflette anche in seno ai comitati aziendali, dove oltre il 73% degli eletti appartiene alla Dgb⁴⁶.
- La seconda confederazione sindacale è la *Deutscher Beamtenbund und Tarifunion* (Dbb), che raccoglie circa 1,2 milioni di lavoratori dei servizi pubblici e privati, organizzati in 40 federazioni.
- Altre 16 federazioni sono affiliate alla *Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands* (Cgb), di orientamento cristiano, che raccoglie circa 280.000 iscritti. Una serie di

⁴⁶ www.worker-participation.eu.

altri sindacati minori, che rappresentano in totale meno di 300.000 lavoratori, partecipano alle contrattazioni collettive senza essere affiliati ad alcuna delle tre confederazioni principali. Si tratta di un fenomeno in crescita, parallelamente al calo degli iscritti presso le principali confederazioni.

Come in Belgio, in caso di sciopero il sindacato tedesco versa ai propri affiliati delle indennità, il cui importo tiene conto, oltre che del salario perso, dell'anzianità di affiliazione e dell'ammontare delle quote versate. Inoltre, per contrastare la diminuzione del numero d'iscritti, negli ultimi quindici-vent'anni i sindacati hanno dato maggiore impulso ai servizi individuali per i propri assistiti: informazioni sul diritto del lavoro e sui contratti, assistenza giuridica, sconti per viaggi, assicurazioni, acquisti di autovetture. Come vedremo meglio nel paragrafo che segue, questi servizi sono generalmente offerti da organismi appartenenti all'organizzazione sindacale, ma con una personalità giuridica propria.

Al contrario di quanto avviene tra i lavoratori dipendenti, il tasso di adesione è alto tra i datori di lavoro. Si stima infatti che il 63% circa dei datori di lavoro sia affiliato ad una qualche forma d'organizzazione di categoria (dati Eiro). Anche in questo caso la rappresentanza è concentrata nelle mani di una grande organizzazione principale, la Bda (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*), che raggruppa quasi tutte le principali associazioni settoriali⁴⁷. La Bda coordina le piattaforme di negoziazione, partecipa alla gestione paritaria di alcune istituzioni di protezione sociale e rappresenta gli interessi delle associazioni aderenti, soprattutto nei confronti dei pubblici poteri. La partecipazione alle contrattazioni collettive appartiene invece alle differenti associazioni di categoria, la più importante delle quali è l'associazione delle imprese metallurgiche (*Gesamtmetall*). La maggior parte delle imprese tedesche è affiliata anche alla Bdi (*Bundesverband der Deutschen Industrie*), che rappresenta piuttosto gli interessi economici e commerciali dei propri affiliati, senza prendere parte ai tavoli della contrattazione collettiva. Altre organizzazioni minori rappresentano settori imprenditoriali particolari, come ad esempio la Zdh per gli artigiani (*Zentralverband des Deutschen Handwerks*).

■ Dispositivi di tutela individuale⁴⁸

Il sindacato tedesco offre ai propri iscritti un capillare servizio di tutela individuale, sociale e giuridica, in materia previdenziale, fiscale e del lavoro. In particolare,

⁴⁷ Si stima che le aziende aderenti alla Bda rappresentino, complessivamente, circa l'80% dei posti di lavoro (de Saintignon et al., 2004a).

⁴⁸ Si ringrazia, per questo paragrafo, Pino Pappagallo, presidente dell'Inca Cgil Germania (intervista del 19 gennaio 2010).

gli otto sindacati affiliati alla *Deutscher Gewerkschaftsbund* (Dgb), che come abbiamo detto rappresenta complessivamente oltre l'85% dei lavoratori iscritti al sindacato, hanno costituito a questo scopo un'apposita società di servizi: la *Dgb Rechtsschutz GmbH*⁴⁹.

Attraverso i suoi 114 uffici territoriali, e circa 700 avvocati e assistenti giuridici, il servizio di tutela della *Dgb* offre consulenza, assistenza e rappresentanza legale in tutte le controversie di lavoro (licenziamenti, interpretazione dei contratti collettivi, mancato pagamento dei salari...), previdenziali (pensioni, malattia, infortuni...) e negli altri procedimenti amministrativi collegati al lavoro o a questioni sociali. In collaborazione con i sindacati locali, la *Dgb Rechtsschutz GmbH* presta inoltre consulenza e sostegno legale anche di tipo collettivo, ad esempio ai consigli di fabbrica (*Betriebsräten*) e ai consigli del personale (*Personalräten*), o alle stesse federazioni professionali affiliate alla *Dgb*.

Il servizio di tutela, su base «occupazionale», è gratuito per il lavoratore, a condizione che la causa sia considerata ragionevolmente fondata dagli avvocati del sindacato e che il lavoratore sia in regola con la quota associativa da almeno 6 mesi. Il finanziamento avviene quindi attraverso le quote associative, senza intervento da parte dello Stato. I sindacati non pagano ai propri affiliati prestazioni sociali riconosciute dalla legge, come avviene ad esempio in Belgio e Svezia con l'assegno di disoccupazione, ma versano in alcuni casi un'indennità di sciopero, con fondi propri.

Di norma il primo contatto tra il lavoratore e il servizio di tutela individuale avviene in azienda, tramite le rappresentanze sindacali, o attraverso una sede del sindacato locale. Dopo una prima consultazione il lavoratore in questione viene indirizzato all'ufficio legale della *Dgb Rechtsschutz GmbH* che seguirà tutta la procedura. In questo quadro, un accordo del 1986 tra le segreterie confederali della *Dgb* e della *Cgil* riconosce anche il Patronato Inca della Germania come una struttura di servizio per la tutela individuale dei lavoratori, convenzionata a pari titolo con le altre strutture del sindacato tedesco⁵⁰. Uno specifico ufficio giuridico europeo della *Dgb*, con sede nella città di Kassel, segue inoltre in maniera particolare il diritto comunitario e le cause di fronte alla Corte di giustizia europea.

⁴⁹ www.dgbrechtsschutz.de.

⁵⁰ Più precisamente, nel quadro di quest'accordo, l'Inca Germania svolge un'azione complementare di tutela sociale e giuridica, indirizzata soprattutto ai lavoratori italiani e alla corrispondenza tra gli istituti previdenziali dei due Paesi, con il vantaggio – rispetto alle strutture del sindacato tedesco – dell'accesso libero e gratuito, ossia senza obbligo di affiliazione sindacale.

C'è da dire che, paragonato alla realtà italiana, il sistema giudiziario tedesco è più semplice e la procedura più breve. In molti procedimenti di competenza della Pretura (*Amtsgericht*) e anche dinanzi ai Tribunali del lavoro (*Arbeitsgericht*) il ricorrente può avviare da solo l'azione giudiziaria senza l'intervento dell'avvocato, e la domanda può anche essere presentata oralmente presso la cancelleria, che procede all'iscrizione a ruolo. Molte controversie di diritto sociale o del lavoro vengono risolte dal giudice già in fase istruttoria, ossia senza giungere al dibattimento. Per i procedimenti davanti ad un Tribunale del lavoro non vi è inoltre obbligo di pagamento anticipato delle spese processuali e non sono previste spese legali in caso di soccombenza.

Nel 2008 gli uffici della *Dgb Rechtsschutz GmbH* hanno trattato quasi 140.000 nuovi procedimenti giudiziari ed ottenuto risarcimenti per oltre 300 milioni di euro. La maggior parte dei ricorsi riguarda mancati pagamenti del salario. Si sta registrando però una crescita dei contenziosi anche in materia di protezione sociale, dopo i cambiamenti della legislazione sul mercato del lavoro e sugli ammortizzatori sociali, introdotti tra il 2003 e il 2005 dal Governo Schröder, in particolare la cosiddetta riforma Hartz IV⁵¹ che ha portato, tra le altre cose, alla riduzione del sussidio in favore dei disoccupati che rifiutano un'occupazione inferiore alle proprie qualifiche e alla fusione del sussidio di disoccupazione e del sussidio sociale per persone abili al lavoro, accorpandoli in un'unica prestazione economica, denominata «assegno minimo di sussistenza per persone in cerca di occupazione» (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*)⁵².

Conseguenza generale di queste riforme del mercato del lavoro, secondo il sindacato, è l'insorgere di nuovi bisogni di tutela, dovuti all'aumento delle disparità di trattamento tra occupazioni standard e rapporti di lavoro flessibili, atipici e precari.

I servizi della *Dgb Rechtsschutz GmbH* sono ovviamente accessibili, alle medesime condizioni, anche ai lavoratori stranieri. Esiste anche uno specifico dipartimento per l'immigrazione, a cui fanno capo i servizi collegati al permesso di soggiorno, alla libera circolazione⁵³ e, più in generale, alla lotta contro la discriminazione, che da alcuni anni – con l'implementazione delle direttive europee antidiscriminazio-

⁵¹ Andres, 2005; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009; Salvatori, 2005; Spattini, 2005.

⁵² Il 9 febbraio 2010 la Corte Costituzionale tedesca ha dichiarato incostituzionale la riforma del sussidio poiché l'assegno minimo di sussistenza non garantisce ai disoccupati una «vita dignitosa». Il governo di Angela Merkel avrà tempo fino al 31 dicembre 2010 per calcolare nuovamente i sussidi di base, che fino a quella data rimarranno invariati.

⁵³ In Germania il lavoratore straniero rischia l'espulsione se perde il requisito dell'assicurazione malattia o se non può fornire prova di un reddito minimo.

ne – è diventata un caposaldo sia dell'azione sindacale, sia della politica migratoria del governo federale⁵⁴.

Come la Dgb, anche le altre organizzazioni minori offrono forme più o meno analoghe di tutela ai propri iscritti. Il sindacato dei servizi Dbb, ad esempio, dispone di un servizio giuridico che assiste i propri affiliati in tutte le questioni riguardanti il diritto del lavoro e lo statuto della funzione pubblica (de Saintignon, 2004a). Possiede inoltre un'accademia aperta anche ai non iscritti, la *Dbb Akademie*⁵⁵, che offre servizi di formazione sociale, giuridica e professionale, servizi di consulenza e altri progetti culturali e scientifici.

Essendo però tutti i servizi organizzati su base «occupazionale», e tenuto conto del tasso globale di adesione ai sindacati (vedi paragrafo precedente), l'insieme dei servizi sindacali lascia senza tutela individuale oltre 30 milioni di persone, lavoratori e pensionati. Per queste persone in condizione non professionale (inattivi), o per coloro che non intendono iscriversi al sindacato, dal 1917 esiste in Germania un'organizzazione sociale denominata **SoVD** (*Sozialverband Deutschland*)⁵⁶, che rappresenta gli interessi sociali dei propri affiliati, soprattutto pensionati, disabili, pazienti e altri aventi diritto all'assicurazione sanitaria. Presente sul territorio tedesco con circa 3.000 uffici locali, quest'associazione rappresenta attualmente oltre 500.000 iscritti ed offre loro una consulenza su tutte le questioni sociali, per esempio assicurazione sanitaria obbligatoria, previdenza obbligatoria, cure di lunga durata, diritti dei disabili, eccetera. La SoVD interviene anche nelle procedure giuridiche collegate al diritto del lavoro ed offre ai propri iscritti una serie di altri vantaggi assicurativi, finanziari e sociali, come polizze contro gli infortuni, previdenza complementare, polizze sanitarie e per l'assistenza infermieristica a domicilio, risparmi e fondi d'investimento, turismo sociale, alloggi e formazione professionale per persone con disabilità.

⁵⁴ Rientra in questo quadro anche la recente creazione dell'Associazione contro la discriminazione *Gabrielle Defrenne*, promossa da una vasta rete di organizzazioni sociali tra cui l'Inca Germania. L'Associazione prende il nome dal caso della lavoratrice belga, ex hostess della compagnia aerea Sabena, che si appellò alla Corte di giustizia europea contro la decisione della compagnia aerea che l'aveva costretta alla pensione all'età di 40 anni, quando invece agli steward era concesso un prolungamento della loro carriera di altri 15 anni (Sentenza Defrenne/Sabena, dell'8 aprile 1976).

⁵⁵ www.dbbakademie.de.

⁵⁶ www.sovd.de.

Tabella 14 - Mappa della tutela individuale in Germania

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>
<i>Previdenza</i>	—	Sindacati	—	Sindacati SoVD
<i>Salute sul lavoro</i>	—	Sindacati	—	Sindacati SoVD
<i>Assistenza</i>	—	Sindacati	—	Sindacati SoVD
<i>Immigrazione</i>	—	Sindacati	—	Sindacati
<i>Emigrazione</i>	—	—	—	—

— Non emerso dalla nostra rilevazione

■ Residenti all'estero

I cittadini tedeschi residenti all'estero non hanno una rappresentanza specifica in Parlamento. Tuttavia, dal 1985 essi hanno il diritto di voto alle elezioni, per corrispondenza, con l'obbligo di registrazione nelle liste elettorali del Comune in cui risiedevano prima della partenza. Per i cittadini tedeschi che vivono in un Paese non membro del Consiglio d'Europa, la registrazione – e quindi il diritto di voto – è possibile soltanto se sono trascorsi meno di venticinque anni da quando è stato lasciato il territorio tedesco.

Non esiste un'organizzazione che rappresenti i cittadini tedeschi all'estero, né sedi di servizio dei sindacati tedeschi fuori dai confini nazionali o altre strutture specifiche per la tutela dei lavoratori all'estero, ad eccezione dei consiglieri Eures. Alcune categorie hanno per questo sottoscritto degli accordi di reciprocità, ad esempio gli edili della Dgb con la corrispondente categoria della Cgil in Italia (anche se in teoria questo è già automaticamente previsto per tutte le organizzazioni aderenti alla Confederazione europea dei sindacati).

Regno Unito

■ Origini del sistema di protezione sociale

Il sistema di protezione sociale britannico trae le sue origini dal rapporto di lord William Beveridge, *Social insurance and allied services*, pubblicato nel 1942, che fissava quattro principi generali: *universalità* (la protezione deve coprire tutta la popolazione); *generalità* (la protezione deve coprire tutti i rischi); *uniformità* delle prestazioni (l'aiuto deve essere identico per tutti, sotto forma di prestazioni in denaro o di

servizi gratuiti); *unicità* (tutti i regimi di protezione sociale devono essere unificati in un solo sistema nazionale, posto sotto un'unica autorità).

Il sistema disegnato allora da Beveridge è stato realizzato per tappe successive. Un sistema nazionale di prestazioni familiari per le persone con almeno due figli a carico (*Family Allowance Scheme*) è stato istituito nel 1945. Nel 1946 è stato creato il sistema sanitario nazionale gratuito (*National Health Service*), finanziato dalla fiscalità generale, e l'assicurazione nazionale generale (*National Insurance*), da cui dipende la maggior parte delle prestazioni.

Tra il 1948 e il 1979 viene varata una serie di riforme, con l'obiettivo principale di ridimensionare il principio dell'uniformità, per tenere in maggiore considerazione la diversità delle situazioni individuali. Ecco quindi, ad esempio, la creazione di nuove prestazioni legate all'accertamento delle risorse economiche della persona, prestazioni proporzionali al salario (indennità giornaliera e assegno di disoccupazione) e l'istituzione di un regime di previdenza complementare obbligatorio.

Successivamente, sotto il governo conservatore della signora Thatcher, questa tendenza viene parzialmente smentita per tornare al sistema delle prestazioni forfettarie uguali per tutti. Tra le misure di quell'epoca vi è la soppressione della gratuità sistematica dei medicinali, le indennità giornaliera poste a carico del datore di lavoro e la semplificazione delle prestazioni legate all'accertamento delle risorse economiche.

Il 1° aprile 1991 è entrata in vigore la riforma del sistema sanitario, che ha introdotto il principio della libera concorrenza. I medici generici possono ad esempio, a determinate condizioni, optare per un budget autonomo, che gli permette di «acquistare» le prestazioni per i propri pazienti direttamente presso gli ospedali, pubblici e privati. Di fatto, questa riforma ha riguardato i due terzi circa dei medici di base. Anche gli ospedali possono in questo modo organizzarsi liberamente, e il loro finanziamento dipende in larga misura dalla capacità di vendere servizi ai medici generici.

Questa riforma è stata completata nel 1993 dalla legge sulle *Community Cares*, che ha trasferito agli enti locali la cura delle persone non autosufficienti. Nel 1994 un ulteriore provvedimento ha disposto l'aumento del prezzo dei medicinali del 12% circa.

■ Funzionamento della protezione sociale

Il sistema britannico è suddiviso in due branche principali: il regime assicurativo nazionale obbligatorio, che eroga tutte le prestazioni in denaro e il servizio sanitario nazionale per le cure mediche.

L'intero sistema di welfare è gestito unicamente dallo Stato, senza intervento delle parti sociali. Il regime assicurativo nazionale è sotto la responsabilità del Ministero

della Sicurezza sociale. Da esso dipendono anche le due istituzioni pubbliche nazionali responsabili della riscossione dei contributi e del pagamento delle prestazioni: la *Benefits Agency* e la *Contributions Agency*. Il sistema sanitario nazionale è diretto invece dal Ministero della salute, da cui dipendono anche i servizi sociali per le persone non autosufficienti gestiti dagli enti locali. Soltanto le pensioni complementari, benché obbligatorie, sfuggono alla gestione diretta dello Stato.

Il funzionamento del sistema è finanziato al 48% dai contributi sociali, e per oltre il 50% dallo Stato, tramite la fiscalità generale (Eurostat, 2009a).

I contributi al regime assicurativo nazionale sono a loro volta suddivisi in cinque classi: una classe per i lavoratori dipendenti, una per i lavoratori che usufruiscono di benefits aziendali oltre alla retribuzione, due per i lavoratori autonomi, una classe riservata alle persone che desiderano versare contributi volontariamente per mantenere i loro diritti alla pensione. Prenderemo ora in esame soltanto i contributi della classe dei lavoratori dipendenti, che variano in funzione della retribuzione salariale, calcolata su base settimanale.

Fra i lavoratori dipendenti, occorre distinguere coloro che sono affiliati al regime di pensione complementare pubblico (*not contracted out*) e coloro che afferiscono a un regime di pensione complementare privato (*contracted out*). In entrambi i casi, i contributi del regime assicurativo nazionale sono dovuti solo sulla parte del salario superiore a 105 sterline⁵⁷ alla settimana e nessun contributo è dovuto oltre l'età legale della pensione.

Nel regime complementare pubblico, lavoratori dipendenti e datori di lavoro sono entrambi tenuti a versare contributi dell'11% della quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline⁵⁸ alla settimana. Per la parte di salario superiore a questa soglia, la quota a carico del lavoratore scende all'1%, mentre quella a carico del datore di lavoro resta dell'11%. Nel regime complementare privato, i datori di lavoro pagano contributi del 9,10% sulla quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline la settimana e del 12,8% sulla parte superiore a questa soglia. I lavoratori pagano invece il 9,40% sulla quota di salario compresa tra 105 e 770 sterline la settimana, più un altro 1% per la quota di salario superiore.

I datori di lavoro recuperano il 3,5% del contributo per i dipendenti affiliati ad un regime pensionistico retributivo e l'1% per quelli affiliati ad un regime pensionistico a capitalizzazione. Nei regimi a capitalizzazione lo Stato si assume una parte del contributo, secondo l'età del lavoratore dipendente.

⁵⁷ Corrisponde a circa 128 € (valuta calcolata al cambio del 13 agosto 2010).

⁵⁸ Corrisponde a circa 128-936 € (valuta calcolata al cambio del 13 agosto 2010).

Tabella 15 - Tassi e massimali contributivi in vigore nel Regno Unito al 5 aprile 2010 (dati %)

Massimale settimanale	A carico del datore di lavoro	A carico del lavoratore	Totale
<i>Not contracted out</i>			
Meno di 105 £	0,00%	0,00%	0,00%
Da 105,01 a 770 £	11,00%	11,00%	22,00%
Oltre 770 £	11,00%	1,00%	13,00%
<i>Contracted out</i>			
Meno di 105 £	0,00%	0,00%	0,00%
Da 105,01 a 770 £	9,10%	9,40%	18,50%
Oltre 770 £	12,80%	1,00%	13,80%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Missoc, Cleiss, Commissione europea, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa

■ Organizzazioni sindacali

Nel Regno Unito il numero di lavoratori iscritti ad un sindacato è nettamente diminuito negli ultimi decenni, soprattutto in seguito alle scelte politiche dei governi conservatori del periodo 1979-1997, poco favorevoli nei confronti dei sindacati⁵⁹: oltre 13 milioni nel 1979, 7 milioni circa nel 1997.

Anche se oggi il tasso di adesione è del 28% (dati Ocse 2007), i sindacati britannici rappresentano ancora circa 7 milioni di lavoratori attivi e restano quindi, insieme a quelli di Germania e Italia, i più importanti sindacati d'Europa per numero di affiliati. Essi restano particolarmente forti nel pubblico impiego (59% di adesioni) e nelle imprese con almeno 25 dipendenti (36%), mentre sono poco presenti nel privato (18%) e nelle imprese con meno di 25 dipendenti (15%) (de Saintignon, 2004d).

Per far fronte al loro indebolimento, i sindacati britannici hanno messo in piedi negli ultimi anni delle forti politiche di reclutamento degli iscritti, accompagnate da processi di concentrazione e fusione. Nel 1988 si potevano contare in tutto il Regno Unito 326 sindacati. Al 31 marzo 2003 l'autorità d'accreditamento (*Certification Office*) ha registrato l'esistenza di 197 sindacati rispondenti ai requisiti di legge, più altri 19 che non hanno fatto domanda di riconoscimento pur essendo in pos-

⁵⁹ Ad esempio la legge del 1984 (*Trade Union Act*), che ha obbligato i sindacati ad eleggere il proprio segretario generale tramite un voto per corrispondenza aperto a tutti gli iscritti, oppure la legge del 1993 che ha introdotto norme più restrittive per il prelievo alla fonte della quota associativa sindacale (de Saintignon, 2004d).

nesso dei requisiti legali. Oggi i sindacati britannici sono 167 (dati Eiro). Si tratta per lo più di piccolissimi sindacati, mentre il panorama generale resta nella sostanza caratterizzato dalla presenza di poche ma potenti organizzazioni:

- *Unite*, rappresenta circa 1,9 milioni di lavoratori, principalmente nell'industria e nel settore dei trasporti. È nato nel 2007 dalla fusione tra *Amicus*, il più grande sindacato del settore privato, e *T&G* (*Transport and General Workers Union*), il più grande sindacato britannico generalista, ossia presente in tutti i settori d'attività.
- *Unison*, con più di 1,3 milioni d'iscritti, rappresenta il pubblico impiego, soprattutto nei settori della sanità e delle istituzioni locali.
- *Gmb* (*General, Municipal and Boilemakers' Union*) conta quasi 700.000 membri, in quasi tutti i settori d'attività.

Tutte le principali organizzazioni sindacali appartengono alla *Tuc* (*Trade Union Congress*), un'unica grande confederazione, che rappresenta circa 6,5 milioni di iscritti, ossia il 95% di tutti i lavoratori sindacalizzati (erano 12 milioni nel 1980). Controparte principale della *Tuc* è la *Cbi* (*Confederation of British Industry*), entrambe prive di potere sul piano della contrattazione collettiva, che è per la maggior parte decentrata. La *Cbi* rappresenta le grandi imprese del settore privato ed è considerata dal governo come il principale interlocutore datoriale. Vi aderiscono sia le imprese individuali (attualmente circa 3.000), sia le associazioni di categoria (circa 150), con un tasso di adesione del 40%.

Non è previsto nel Regno Unito alcun meccanismo permanente per la rappresentanza dei lavoratori sul posto di lavoro. A differenza di altri Paesi europei non si svolgono quindi elezioni sociali a livello aziendale e non esiste in questo settore alcuna legislazione o sistema di accordi giuridicamente vincolanti per la concessione di diritti alle organizzazioni sindacali. Ciò implica che struttura e peso della rappresentanza dei lavoratori sono molto variabili, nonostante la legislazione europea imponga ai datori di lavoro di consultare i rappresentanti dei lavoratori in una serie di questioni riguardanti l'organizzazione del lavoro.

■ Dispositivi di tutela individuale⁶⁰

Il sistema sociale britannico si basa su una consuetudine, storicamente consolidata nella cultura liberale anglosassone, di fondamentale trasparenza e lealtà nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino. Il principio di fondo è che lo Stato deb-

⁶⁰ Si ringrazia, per questo paragrafo, Marisa Pompei, presidente dell'Inca Cgil Regno Unito (intervista del 26 gennaio 2010).

ba essere per il singolo cittadino attore e garante della tutela dei diritti individuali, e non la sua controparte. Per quanto riguarda le imposte, ad esempio, ogni anno, ad aprile, l'amministrazione statale competente (*Island Revenue*) fa recapitare ad ogni lavoratore, tramite il suo datore di lavoro, il formulario P60 che contiene il riepilogo delle tasse già pagate durante l'anno fiscale, dei versamenti per la previdenza complementare, delle deduzioni e delle somme ancora da versare⁶¹.

Nel campo della previdenza sociale, è il Ministero del lavoro e delle pensioni (*Department for Work and Pensions*) che informa i lavoratori sui propri diritti alla pensione o che addirittura li consulta sui cambiamenti legislativi a venire, come nel caso dell'aumento dell'età pensionabile per le donne⁶².

Tale approccio riduce e previene possibili contestazioni e contenziosi tra il cittadino e la macchina dello Stato. Il servizio di tutela individuale organizzato dal **sindacato** è quindi orientato più alla risoluzione delle controversie con i datori di lavoro (infortuni e malattie professionali, licenziamenti, mobbing, assenze e indennità di malattia, diritti d'autore, privacy e diritti umani sul posto di lavoro, eccetera) che non a quelle nei confronti dell'amministrazione dello Stato.

Il servizio, riservato ai lavoratori affiliati al sindacato e ai membri della loro famiglia, è finanziato tramite le quote associative, senza intervento da parte dello Stato, e non prevede alcuna partecipazione alle spese per l'interessato, neanche in caso di soccombenza. È presente sul territorio a livello regionale e aziendale, secondo l'organizzazione delle federazioni di categoria.

La tutela si estende anche ad altri ambiti, non di competenza strettamente sindacale, come ad esempio l'assistenza giuridica in caso di incidenti stradali o per la stesura del testamento. Il più importante sindacato britannico (Unite)⁶³ dispone, ad esempio, di un servizio di consulenza giuridica gratuita, accessibile 24 ore su 24, per le questioni inerenti il diritto penale, il diritto di famiglia, la protezione dei consumatori, la proprietà e il diritto fondiario, eccetera. Tramite società di servizi convenzionate con il sindacato è inoltre possibile usufruire di alcuni vantaggi in caso di mutui immobiliari, assicurazioni, vacanze. Non sono invece previsti servizi di tutela specifica per il permesso di soggiorno, di lavoro o la regolarizzazione dei lavoratori stranieri immigrati, che hanno però ovviamente accesso alla tutela sindacale come qualsiasi cittadino britannico.

I sindacati britannici non pagano ai propri affiliati prestazioni sociali riconosciute

⁶¹ Un fac-simile del formulario P60: www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/P60.pdf.

⁶² Ad esempio, mentre stiamo scrivendo questo paragrafo (febbraio 2010), il *Department for Work and Pensions* ha lanciato una consultazione pubblica denominata *Working age to pension age* (dall'età lavorativa all'età della pensione): www.dwp.gov.uk/consultations/2010/working-age-to-pension-age.shtml.

⁶³ www.unitetheunion.org.

dalla legge, come avviene ad esempio in Belgio e Svezia con l'assegno di disoccupazione, né indennità di sciopero, come in Belgio e in Germania. Esiste invece un fondo per i lavoratori in difficoltà, cui il singolo affiliato può accedere in casi di particolare necessità.

Considerando il tasso di sindacalizzazione del Regno Unito, il sistema britannico lascia senza tutela sindacale individuale oltre il 70% dei lavoratori, ossia 19 milioni di persone senza contare disoccupati, pensionati, casalinghe e altre categorie non attive. Per il resto della popolazione, il principale organismo di tutela è il servizio di consulenza per i cittadini *Citizen Advice Bureau*⁶⁴. Nato nel 1939 come servizio di emergenza bellica⁶⁵, il *Citizen Advice Bureau* è diventato la più grande istituzione britannica per l'assistenza gratuita alla popolazione, con più di 420 uffici indipendenti in Inghilterra e nel Galles e oltre 20 nell'Irlanda del Nord. È un'organizzazione senza scopo di lucro, finanziata dallo Stato e dalle libere donazioni di cittadini, imprese e organizzazioni, e largamente basata sul volontariato di tradizione anglosassone (*charity association*). Essa offre informazione e consulenza gratuite per problemi di tipo economico, legale e sociale (indebitamento, previdenza, casa, lavoro, famiglia, consumi, carceri e altre misure restrittive, immigrazione, ecc.), svolgendo al tempo stesso un'attività di pressione nei confronti del potere politico, «per migliorare le politiche e le pratiche che riguardano la vita delle persone». Dispone, tra le altre cose, di un servizio di assistenza legale, che può essere gratuita per l'assistito con reddito insufficiente.

Secondo i dati forniti dallo stesso *Citizen Advice Bureau*, ogni anno sono quasi due milioni le persone che si rivolgono ad un loro ufficio e circa 6 milioni il numero di «casi risolti».

Oltre a queste due grandi organizzazioni (sindacato e *Citizen Advice Bureau*), come e più che negli altri Paesi, esiste nel Regno Unito una galassia di associazioni private di interesse (anziani, consumatori, ecc.) che offrono anch'esse diversi servizi di tutela ai propri associati e, per il resto della popolazione, la rete dei servizi sociali fa capo agli enti locali comunali.

È molto sviluppata infine la funzione del **difensore civico** (*Ombudsman*), il più importante dei quali è il *Parliamentary and Health Service Ombudsman*. Noto anche come *Parliamentary Commissioner for Administration* (Pca), è l'ente pubblico competente per l'esame dei reclami in merito alle decisioni dei dipartimenti, agenzie e altri enti pubblici nel Regno Unito, compresa la sanità pubblica⁶⁶. Per alcune ma-

⁶⁴ www.citizensadvice.org.uk.

⁶⁵ Pochi giorni dopo l'ingresso in guerra, il 3 settembre 1939, sull'intero territorio inglese operavano già oltre 200 uffici del *Citizens Advice*.

⁶⁶ www.ombudsman.org.uk.

terie esistono dei servizi specifici, come nel caso del *Pensions Ombudsman*⁶⁷, che tratta ogni anno circa 3.000-4.000 reclami e lamentele contro gli enti pensionistici pubblici (The Pensions Ombudsman, 2009).

Tabella 16 - Mappa della tutela individuale nel Regno Unito

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>
<i>Previdenza</i>	—	Sindacati	<i>Citizen Advice Bureau</i>	Sindacati
<i>Salute e sicurezza sul lavoro</i>	—	Sindacati	<i>Citizen Advice Bureau</i>	Sindacati
<i>Assistenza</i>	—	Sindacati	<i>Citizen Advice Bureau</i>	Sindacati
<i>Immigrazione</i>	—	—	<i>Citizen Advice Bureau</i>	—
<i>Emigrazione</i>	—	—	—	—

— Non emerso dalla nostra rilevazione

■ Residenti all'estero

I cittadini britannici residenti all'estero non hanno una rappresentanza specifica in Parlamento, ma dal 1985 hanno il diritto di voto alle elezioni, per corrispondenza o per procura, a condizione di essere registrati nelle liste elettorali della circoscrizione dove hanno votato prima della loro partenza all'estero. Questa registrazione deve essere rinnovata annualmente.

La legge del 1985 (*Representation of the People Act*) non consentiva la registrazione ai non residenti nel Regno Unito da oltre 5 anni. Questo termine era stato portato a vent'anni dal *Representation of the People Act* del 1989 e poi di nuovo ridotto a 15 dal *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000.

Nessuna organizzazione rappresenta istituzionalmente i cittadini britannici che vivono all'estero, ma due associazioni legate ai principali partiti politici, laburista (*Labour International*) e conservatore (*Conservatives Abroad*), s'impegnano a promuovere e difendere i loro interessi.

Al di fuori della rete Eures non è prevista alcuna forma di tutela sindacale specifica per i lavoratori all'estero.

⁶⁷ www.pensions-ombudsman.org.uk.

Svezia⁶⁸

■ Origini del sistema di protezione sociale

Le origini dell'attuale sistema di protezione sociale svedese sono ravvisabili in una serie di provvedimenti che presero corpo nella seconda metà del XIX secolo⁶⁹. I cambiamenti economici e sociali che seguirono la rivoluzione industriale fecero infatti emergere per la prima volta la necessità di programmi di protezione sociale che tutelassero i lavoratori in situazioni che nel precedente sistema rurale non erano contemplate. Le prime leggi che prevedevano forme di assistenza per le persone economicamente più vulnerabili vennero approvate nel 1847 e nel 1853. In entrambi i casi si trattava di leggi simili alle *poor relief laws* britanniche, che assegnavano alle parrocchie e alle comunità locali il compito di provvedere alle esigenze di chi viveva in condizioni di indigenza. Nonostante tali leggi non avessero creato un sistema unificato e centralizzato, sono ugualmente considerate il primo passo per lo sviluppo del sistema di *welfare* svedese.

Nel 1885 la corporazione dei tipografi creò la prima cassa di assicurazione contro la disoccupazione, interamente finanziata dai contributi dei propri affiliati. Nel 1890 fu istituita per legge la prima assicurazione volontaria contro le malattie professionali e lo Stato svedese cominciò a versare contributi pubblici a una serie di casse di previdenza. Nel 1902 fu creata la prima assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Nel 1914 fu votata la legge che creava un sistema pensionistico nazionale di base per tutelare le persone anziane e gli invalidi. Tre anni dopo fu introdotto invece il primo sistema pensionistico basato sulla carriera lavorativa, frutto dell'accordo tra le parti sociali, in particolar modo tra la Confederazione sindacale svedese Lo (*Landsorganisationen i Sverige*) e la principale confederazione dei datori di lavoro dell'epoca, la Saf (*Svenska Arbetsgivareföreningen*).

Nel 1918 la coalizione di governo formata da liberali e socialdemocratici riuscì a far passare una riforma dell'assistenza ai meno abbienti che per oltre quaranta anni rimase una pietra fondante del sistema svedese di protezione sociale: questa legge prevedeva che la responsabilità di assistere le persone in condizioni di indigenza ricadesse sull'amministrazione locale, ma allo stesso tempo era previsto il coinvolgimento dello Stato, che doveva fornire supporto amministrativo e copertura finanziaria per il programma.

⁶⁸ Durante il suo stage presso l'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, ha collaborato alla stesura di questo caso studio Angela Santese (Università di Bologna-Forlì).

⁶⁹ Issa, 2001; Levebvre, 2003; Lindbeck, 1997; Mantz, 2007; Norberg, 2006.

Negli anni 1920-1930 i sindacati crearono le loro prime casse di assicurazione contro la disoccupazione: un primo passo, cui fa seguito nel 1934 un decreto legge (*Förordning om erkända arbetslöshetskassor*), entrato in vigore nel 1935, che trasforma queste casse in un regime assicurativo volontario, sovvenzionato per un terzo dallo Stato e per i restanti due terzi ancora dai contributi dei lavoratori (Mantz, 2007).

La legge che riconosceva le ferie pagate fu introdotta nel 1938 e nello stesso anno fu firmato l'accordo di Saltsjobaden che costituì la base per le future relazioni industriali: i datori di lavoro accettarono che i lavoratori esercitassero i loro diritti sindacali allo scopo di migliorare la loro posizione nel mercato del lavoro; i sindacati riconobbero il diritto dei datori di lavoro di controllare e gestire l'organizzazione del lavoro nelle imprese. L'accordo stabilì una serie di procedure per regolare le relazioni tra sindacati e associazioni datoriali, allo scopo di costituire un sistema di contrattazione bilaterale, senza interferenze dello Stato, e il cui scopo fosse la risoluzione di tutti i potenziali conflitti sociali. Tale accordo segnò profondamente il mercato del lavoro, e l'effetto immediato fu che gli scioperi divennero relativamente rari, mentre prima del 1938 la Svezia era uno dei Paesi industrializzati con maggior frequenza di astensioni dal lavoro. Con l'accordo di Saltsjobaden furono creati due organismi, il Consiglio del mercato del lavoro, il cui scopo era occuparsi di conflitti minacciosi per l'interesse pubblico, e la Commissione del mercato del lavoro, che si occupava di negoziati di interesse generale. Le attività di questa ultima ebbero come risultato una serie di accordi tra Lo e Saf, ad esempio quelli sulla sicurezza sul lavoro e sui consigli all'interno delle imprese.

A partire dalla fine degli anni quaranta il sistema svedese si sviluppa ulteriormente, mediante una serie di provvedimenti che offrono un elevato grado di tutela ai lavoratori svedesi. Nel 1948 una legge introdusse per la prima volta gli assegni per le famiglie con figli.

Nel 1951 il Parlamento votò in favore dell'introduzione della terza settimana di ferie retribuite (prima di questa data le settimane riconosciute erano solo due), nel 1952 Lo e Saf firmarono il primo accordo nazionale collettivo sui salari e nel 1955 fu creato il sistema nazionale di assicurazione malattia.

Nel 1960 vi fu l'introduzione di uno schema pensionistico collegato alla situazione occupazionale e ai relativi redditi, nel 1964 il Parlamento votò una legge che prevedeva una serie di indennità a sostegno dei genitori single e nel 1966 il diritto alla contrattazione collettiva fu riconosciuto anche ai dipendenti della funzione pubblica. Nel 1974 vennero invece introdotti i congedi parentali retribuiti.

Tra il 1970 e il 1980 vennero inoltre promulgate numerose leggi in materia di relazioni industriali:

- nel 1970, le leggi sui licenziamenti, sul congedo formativo, la parità uomo-donna e la rappresentanza all'interno dei consigli di amministrazione delle imprese;
- nel 1974, la legge sui conflitti collettivi e sulla garanzia dello status dei delegati sindacali e quella sulla sicurezza dell'impiego;
- nel 1976, la legge sui lavoratori del settore pubblico e quella sulla codeterminazione nel luogo di lavoro, che stabilisce l'obbligo della contrattazione collettiva su tutti i temi e i cambiamenti importanti;
- nel 1977 la legge sulla partecipazione dei salariati alle decisioni, che stabilisce il diritto dei sindacati a designare loro rappresentanti in seno ai consigli di amministrazione delle imprese, e un nuovo schema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro;
- nel 1978 la legge sulla sicurezza negli ambienti di lavoro.

Nel frattempo, la partecipazione dello Stato all'assicurazione volontaria contro la disoccupazione è cresciuta sensibilmente, fino ad arrivare, agli inizi degli anni ottanta, a coprire circa il 90% dei costi. Nel 1997/98 questo regime assicurativo viene sottoposto ad una riforma importante in direzione universalistica, basata su due pilastri: un'indennità giornaliera di base forfettaria (*grundförsäkring*) e un'assicurazione complementare volontaria con prestazioni proporzionali al reddito (*inkomstbortfallförsäkring*). Con questa riforma viene introdotta nel sistema anche una cassa di diritto comune (*Alfa-kassa*) svincolata dalla gestione sindacale, che può pagare l'indennità di disoccupazione a coloro che non risultano iscritti a nessuna cassa di disoccupazione sindacale, o che non hanno ancora maturato il periodo di affiliazione necessario.

Con l'ultima riforma varata nel 2007 dal governo conservatore, contro la volontà delle organizzazioni sindacali, sono stati aumentati i contributi individuali, inasprite le condizioni di accesso e ridotto l'importo delle prestazioni (Mantz, 2007). Trattandosi di un regime gestito dalle parti sociali, una delle conseguenze osservate è stata la flessione del tasso di sindacalizzazione che è passato dal 78% del 2006 al 73% del 2007 (Coulet, 2008).

■ Funzionamento della protezione sociale

La Svezia destina alle spese per la protezione sociale il 30% circa del proprio Pil (dati Eurostat, 2007). Il suo regime copre tutti i rischi, in parte sulla base della residenza in Svezia e in parte sulla base della situazione professionale, ed è finanziato principalmente mediante imposte e contributi.

Il regime obbligatorio è gestito dal Ministero della Sanità e degli Affari sociali, e prevede una copertura di base che comprende l'assicurazione malattia e maternità, le

pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le prestazioni familiari. L'assicurazione volontaria contro la disoccupazione, cui aderisce in media circa l'80% dei lavoratori, è gestita invece dal Ministero del Lavoro, attraverso un sistema di casse storicamente legate ai sindacati, anche se gestite ormai in modo indipendente.

L'assicurazione malattia prevede una serie di prestazioni riservate a tutti coloro che risiedono in Svezia e comprende le cure mediche e ospedaliere, le terapie di riabilitazione, le cure odontoiatriche ed i medicinali, nonché alcune prestazioni in denaro. Un'indennità giornaliera per i lavoratori salariati e autonomi compensa una parte del reddito mancato in seguito ad una malattia. Per ciò che concerne la maternità, tutti i trattamenti e le cure sono gratuiti. Il congedo parentale è di 480 giorni, di cui 60 sono attribuiti a ciascun genitore e non possono essere ceduti all'altro⁷⁰. Inoltre, le donne in gravidanza hanno anche diritto, in alcuni casi, ad indennità prenatali, mentre chi ha bisogno di un permesso per accudire un figlio per periodi brevi, può beneficiare di indennità parentali temporanee.

I lavoratori dipendenti e quelli autonomi devono essere coperti obbligatoriamente da una assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Tale assicurazione comprende una serie di prestazioni tra cui indennità di malattia, assistenza sanitaria e riabilitazione, indennità per la mancata prevenzione del danno, pensione ed indennità in caso di morte.

Il sistema pensionistico comprende le prestazioni di vecchiaia, di invalidità e per i superstiti. Il sistema delle pensioni di vecchiaia è obbligatorio e riguarda tutte le persone residenti o che hanno lavorato in Svezia. L'età della pensione è stabilita a 65 anni per uomini e donne, ma si può scegliere di anticipare o posticipare l'uscita dal mercato del lavoro da 61 a 67 anni, con pensione inferiore in caso di prepensionamento. Il sistema prevede tre tipi di pensione:

- la pensione di vecchiaia di base (*inkomstpension*), fondata su un sistema di ripartizione finanziato dai contributi sociali, il cui ammontare si basa su una serie di fattori quali il reddito accumulato durante la vita lavorativa, l'età del beneficiario, la speranza di vita e la congiuntura economica al momento del ritiro dal mondo del lavoro.
- Una pensione complementare (*premipension*), che si basa su un sistema di capitalizzazione individuale. Ogni anno chi aspira ad ottenere questo tipo di pensione deve versare il 2,5% del reddito annuale in uno o più fondi pensionistici, scelti

⁷⁰ Il congedo di maternità, in quanto tale, è di soli 50 giorni, e viene corrisposto soltanto quando la donna svolge un lavoro particolarmente faticoso e non può essere trasferita ad altre mansioni. La maternità e la paternità sono quindi protette attraverso i congedi parentali.

dal beneficiario stesso. L'ammontare della pensione si baserà sul valore dei fondi, sugli interessi maturati, sull'età e sulla speranza di vita del beneficiario.

- Una pensione garantita (*garantipension*), finanziata dalla fiscalità generale. La pensione garantita rappresenta una vera e propria rete di sicurezza per le persone che non hanno acquisito i diritti pensionistici basati sul reddito o che ricevono una pensione basata su redditi esigui. Essa dà diritto ad una prestazione sociale «differenziale», che tiene conto di qualsiasi reddito del beneficiario, il cui importo massimo mensile è pari a 7597 corone svedesi⁷¹ per una persona che abbia risieduto almeno 40 anni in Svezia tra l'età di 25 e 64 anni⁷².

Il sistema prevede inoltre una serie di prestazioni destinate alle persone invalide, alcune delle quali sono connesse alla condizione lavorativa, tra cui le indennità di malattia e di invalidità, mentre altre, come ad esempio le indennità garantite o le indennità per bambini disabili, prescindono dalla situazione occupazionale e sono finanziate dal sistema fiscale generale, come diritto derivante dalla residenza. Sono infine previste pensioni di reversibilità per i coniugi e per gli orfani superstiti.

L'assicurazione contro la disoccupazione è volontaria, sia per i lavoratori subordinati sia per i lavoratori autonomi. È sovvenzionata dallo Stato, ma gestita da 37 casse private collegate ai sindacati. L'iscrizione ad un sindacato comporta automaticamente l'iscrizione alla cassa di assicurazione per la disoccupazione corrispondente, ma il lavoratore può anche scegliere di iscriversi ad una cassa senza aderire ad alcun sindacato. Dal 1998 i lavoratori possono anche scegliere di affiliarsi ad una cassa pubblica, la *Alfa-kassa*, che è responsabile anche del versamento di un'indennità di base ai lavoratori che non aderiscono ad alcuna assicurazione volontaria.

Le prestazioni familiari comprendono l'erogazione di assegni familiari sulla base del reddito, destinati ai bambini residenti in Svezia, che non abbiano superato i 16 anni. Sono inoltre previsti contributi per l'alloggio, anche per le famiglie che non hanno figli e contributi in caso di adozione di un bambino straniero.

Le assicurazioni professionali sono finanziate principalmente attraverso i contributi a carico dei datori di lavoro, che ammontano nel loro insieme al 31,42% della retribuzione lorda utile per il calcolo della pensione (se il lavoratore ha superato i 65 anni di età, i contributi a carico del datore di lavoro sono inferiori).

I lavoratori dipendenti versano soltanto un contributo globale a titolo dell'assicurazione vecchiaia del 7% del reddito lordo, il cui limite massimo è attualmente pari a 381.750 corone svedesi⁷³. Le prestazioni in natura dell'assicurazione malattia e ma-

⁷¹ Circa 801 € (valuta calcolata al cambio del 13 agosto 2010).

⁷² Quando l'assicurato non può giustificare 40 anni di residenza in Svezia, l'importo è ridotto di 1/40 per ogni anno mancante.

⁷³ Circa 40.282 € (valuta calcolata al cambio del 13 agosto 2010).

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

Tabella 17 - Tassi contributivi a carico del datore di lavoro in vigore in Svezia dal 1 gennaio 2009 (dati %)

	A carico del datore di lavoro	A carico del lavoratore	Totale
Vecchiaia	10,21%	7,00%	17,21%
Malattia	6,71%	—	6,71%
Famiglia	2,20%	—	2,20%
Infortuni	0,68%	—	0,68%
Superstiti	1,70%	—	1,70%
Disoccupazione	2,43%	—	2,43%
Totale	23,93%	—	23,93%
Contributo generale	7,49%	—	7,49%
Totale	31,42%	7,00%	38,42%

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

■ Organizzazioni sindacali

Anche se ha subito un calo rispetto al picco massimo del 1995, quando l'86% della popolazione attiva era iscritta ad un sindacato, il tasso di sindacalizzazione della Svezia resta il più alto tra i Paesi Ocse: 70% circa della popolazione attiva nel 2007. Dei 4 milioni di occupati, circa 2.800.000 sono iscritti al sindacato. A questi vanno aggiunti altri 700.000 iscritti disoccupati e pensionati; questi ultimi organizzati nelle precedenti categorie di appartenenza. Gli iscritti risultano quindi essere in tutto circa 3,5 milioni⁷⁴, di cui più della metà donne.

L'alto tasso di sindacalizzazione, relativamente stabile nel tempo, si può spiegare in vari modi (Jolivet, 2000; Jørgensen, 2003; Lefebvre, 2003). Innanzitutto i sindacati svolgono un ruolo molto importante sul posto di lavoro e, in mancanza di comitati aziendali, detengono il monopolio della rappresentanza dei lavoratori in seno alle imprese. Il sistema di relazioni industriali svedese assegna un ruolo determinante al parere del sindacato in alcune decisioni individuali, ad esempio il licenziamen-

⁷⁴ www.worker-participation.eu.

to o anche l'assunzione di un lavoratore (in particolar modo se a durata determinata o part-time).

Inoltre, come vedremo meglio più avanti, i sindacati offrono ai propri affiliati una larga gamma di servizi, tra cui l'assistenza giuridica gratuita, assicurazioni, indennità di sciopero. Il servizio storicamente e socialmente più importante non è offerto direttamente dai sindacati in quanto tali ma attraverso delle casse di assicurazione che i lavoratori identificano nel sindacato stesso, cui lo Stato svedese delega la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione e il pagamento delle relative indennità.

Infine, l'organizzazione per grandi categorie di lavoratori semplifica la scelta del sindacato e favorisce l'adesione di massa anche come processo naturale di imitazione di un comportamento generalizzato. Il sindacalismo svedese si articola infatti intorno a tre grandi confederazioni, che rappresentano ciascuno un'ampia categoria socio-professionale: gli operai, gli impiegati e i lavoratori intellettuali. Questo tipo di organizzazione, caratteristico del sindacalismo nordico, riduce anche la concorrenza tra i vari sindacati. Le tre confederazioni svedesi sono:

- la Confederazione sindacale svedese (*Landsorganisationen i Sverige* - Lo) raggruppa 14 sindacati nazionali indipendenti e rappresenta circa 1.600.000 aderenti. I sindacati affiliati alla Lo sono formati da sezioni locali (*avedelningar*) e aziendali (*sektioner*) e contano circa 50.000 rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro (*arbetsplatsombud*)⁷⁵.
- La Confederazione generale dei quadri (*Tjänstemannens Centralorganisation* - Tco) è formata da 16 sindacati affiliati e rappresenta circa 1.200.000 iscritti⁷⁶.
- La Confederazione generale dei lavoratori intellettuali (*Sveriges Akademiker Centralorganisation* - Saco), è composta da 23 sindacati che rappresentano circa 600.000 persone. I lavoratori affiliati sono divisi sia per professione sia per livello di studi. Dal punto di vista numerico, i due sindacati più importanti di questa confederazione sono l'associazione degli ingegneri e la federazione degli insegnanti⁷⁷.

Oltre al leggero ma progressivo calo del tasso di sindacalizzazione rispetto al picco del 1995, un altro elemento da rilevare sono i cambiamenti nel numero di affiliati alle singole confederazioni, dovuti alle evoluzioni nel mercato del lavoro e alla terziarizzazione dell'economia. Rispetto al 2001, la Lo ha perso circa 160.000 membri e la Tco 16.000, mentre nello stesso periodo gli affiliati alla Saco sono aumentati di 72.000 unità.

⁷⁵ www.lo.se.

⁷⁶ www.tco.se.

⁷⁷ www.saco.se.

Le tre grandi confederazioni hanno caratteristiche comuni: comprendono sindacati sia del settore pubblico sia del settore privato; i sindacati affiliati godono di uno statuto autonomo; le confederazioni hanno tra i loro compiti principali quello di coordinare l'azione delle federazioni, di risolvere eventuali conflitti di competenza, di definire a grandi linee l'orientamento della confederazione e di sostenerlo rispetto ai poteri pubblici, svolgendo attività di lobbying. Hanno inoltre un ruolo in caso di conflitto tra i sindacati loro affiliati e le associazioni datoriali, disponendo di un fondo di solidarietà da utilizzare in caso di scioperi.

Le confederazioni differiscono però in materia di affiliazione politica: la Tco e la Saco sono indipendenti, mentre i legami tra la Lo e il partito socialdemocratico restano forti. Un'altra differenza deriva dal fatto che la Lo non ammette tra i suoi iscritti i lavoratori autonomi, mentre questi possono iscriversi in alcuni dei sindacati federati alla Saco o alla Tco. I sindacati dei lavoratori sono essenzialmente finanziati sulla base dei contributi individuali corrisposti dai singoli iscritti, calcolati su base forfettaria o in modo proporzionale al reddito (1-2% del salario).

Anche in Svezia i datori di lavoro hanno un tasso di adesione alle organizzazioni di categoria più alto di quello dei lavoratori (80% secondo i dati Euro). Le diverse associazioni sono raggruppate in due confederazioni principali, in rappresentanza del settore pubblico e di quello privato. I datori di lavoro del settore privato sono nella maggioranza dei casi rappresentati all'interno di una delle 48 organizzazioni datoriali affiliate alla *Svenskt Näringsliv*, confederazione creata nel 2001 in sostituzione della Saf⁷⁸ e che rappresenta oggi circa 55.000 imprese.

L'organizzazione datoriale più potente è quella del settore chimico e dell'industria. Oltre a tutelare gli interessi dei datori di lavoro, la confederazione ha anche il compito di corrispondere indennità in caso di scioperi all'interno delle imprese, svolgendo quindi anche il ruolo di assicurazione. Nel settore pubblico l'agenzia svedese *Arbetsgivarverket* -AgV rappresenta gli interessi dello Stato in quanto datore di lavoro.

■ Dispositivi di tutela individuale⁷⁹

Il modello sociale svedese è da sempre al centro dell'attenzione internazionale e viene spesso utilizzato come esempio di riferimento nelle comparazioni internazionali. Il suo sistema di «welfare per tutti» funziona da molto tempo e rappresenta uno dei principali motivi per cui la Svezia è sempre ai vertici delle varie classifiche inter-

⁷⁸ La Saf, Confederazione dei datori di lavoro, era stata creata nel 1902.

⁷⁹ Si ringraziano, per questo paragrafo, Oscar Cecconi, presidente e coordinatore dell'Inca Cgil Svezia (intervista del 23 febbraio 2010) e Giovanna Iacobucci, Federazione delle associazioni italiane in Svezia (intervista del 5 marzo 2010).

nazionali sulle condizioni di vita. Ma «il modello svedese non fu creato in una notte» (Tco, 2008): esso è sorto lentamente, dalle lotte sindacali degli inizi del 1900, attraverso molti anni di riforme sociali, fino alle politiche per le pari opportunità e la famiglia dei nostri giorni.

Oggi questo modello coniuga flessibilità per le imprese, la protezione sociale e la partecipazione dei lavoratori, fissa regole del gioco sufficientemente chiare, riduce i margini di incertezza e ha reso competitiva l'economia svedese. Esso poggia essenzialmente su quattro pilastri: sindacati forti, legislazione del lavoro flessibile, politica attiva per il mercato del lavoro e la famiglia, welfare per tutti. Sullo sfondo, una pressione fiscale elevata e un'efficiente sistema di comunicazione pubblica.

Ogni cittadino residente in Svezia riceve ad esempio ogni anno la sua «busta arancione»⁸⁰, con l'estratto conto della propria pensione, comprensivo di una stima dell'importo della rendita futura in base all'età di ritiro dal lavoro (a 61, 65 o 70 anni) e all'andamento dell'economia (crescita compresa tra 0% e 2%). La Svezia, inoltre, è il Paese con la più alta percentuale di persone aventi accesso a internet (insieme a Danimarca e Paesi Bassi)⁸¹ e molte pratiche con la pubblica amministrazione sono svolte a distanza. La stessa busta arancione, ad esempio, contiene anche le istruzioni per accedere al sito internet della cassa di previdenza e da lì consultare la propria situazione previdenziale o comunicare con gli uffici competenti.

Lo «sportello» della pubblica amministrazione o del sindacato, situato nella piazza o nel corso principale della città come lo conosciamo in Italia, non fa parte insomma della cultura svedese. È invece tipica della cultura svedese la figura dell'*ombudsman*, letteralmente «uomo che funge da tramite», o come diremmo noi, mediatore, difensore civico. Istituito in Svezia nel 1809 come organo fiduciario del Parlamento, con il compito di controllare, verificare la legalità degli atti emanati dal potere esecutivo e divenuto nel tempo, un istituto di garanzia costituzionale dei diritti individuali della persona, l'*ombudsman* ha il compito di accogliere i reclami non accolti in prima istanza dal soggetto chiamato a erogare un servizio. Oggi la figura dell'*ombudsman*, inteso sia come rappresentante e portavoce, sia come persona o istituzione tesa alla regolazione e mediazione dei conflitti, è molto diffusa in Svezia sia all'interno della macchina dello Stato, sia nelle associazioni e gruppi d'interesse, come lo stesso sindacato.

Anche la tutela individuale va inquadrata dunque in questo contesto: una macchina dello Stato ben funzionante, molte prestazioni automatiche e una comunicazio-

⁸⁰ Un esempio della «busta arancione» svedese si può vedere sul sito del nostro Osservatorio, all'indirizzo www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Busta_arancione.pdf.

⁸¹ Nel 2009, oltre l'80% della popolazione adulta ha utilizzato internet con una certa frequenza, almeno per inviare e ricevere email, quando in Italia la percentuale è del 35-40% (dati Eurostat).

ne tra cittadini e istituzioni generalmente chiara ed efficiente. In questa situazione, solo raramente si accendono dei veri e propri contenziosi tra istituti di protezione sociale e privati cittadini. E quando questo accade, nella maggior parte dei casi è sufficiente una semplice contestazione e, tutt'al più, un'azione di pressione da parte del sindacato o di un'altra istituzione di mediazione.

Ciò nonostante, tutti i **sindacati svedesi** offrono numerosi servizi d'assistenza ai propri affiliati e questa è una delle ragioni che spiegano l'alto tasso di adesione (Lefebvre, 2003). La principale confederazione, la Lo, già nel 1971 aveva creato una società di servizi giuridici per i propri affiliati. Nel 1998 Lo e Tco si sono associate ed hanno creato la società di servizi *Lo-Tco Rättsskydd Ba*⁸², di cui Lo detiene il 90% del capitale e Tco il restante 10%. Il lavoratore che si iscrive ad un sindacato affiliato ad una di queste due confederazioni maggiori ha quindi automaticamente diritto di avvalersi del patrocinio giuridico per qualsiasi contenzioso collegato al lavoro, come ad esempio conflitti con il proprio datore di lavoro, reati commessi sul luogo di lavoro, prestazioni delle assicurazioni sociali (infortuni, malattie professionali, invalidità, eccetera) e altro ancora.

Come negli altri Paesi, anche qui il servizio è strutturato su base occupazionale e aperto ai soli iscritti, si autofinanzia tramite le quote associative degli affiliati, ed è gratuito per l'assistito, anche in caso di soccombenza. Il contatto con il lavoratore avviene principalmente in azienda tramite il rappresentante sindacale, oppure sul territorio attraverso le sedi locali. Come un qualsiasi studio legale, *Lo-Tco Rättsskydd BA* fattura le proprie prestazioni (sulla base di una tariffa oraria) direttamente al sindacato, che prende in carico tutte le spese avendo preventivamente valutato la fondatezza della procedura e la ragionevole probabilità di successo. Si calcola che il costo annuale complessivo del servizio sia di oltre 4 milioni di euro, mentre i risarcimenti ottenuti sono dell'ordine di 25 milioni di euro. Vi lavorano in tutto circa 50 persone, tra cui una quarantina di avvocati. I due terzi circa dei dipendenti lavorano nel dipartimento di sicurezza sociale (infortuni sul lavoro e altre assicurazioni sociali). Gli altri nel dipartimento del diritto del lavoro e penale. Ciascuno dei due settori tratta circa 1.000-2.000 casi l'anno: complessivamente le procedure giudiziarie sono quindi poco numerose; sono dirette per lo più contro i datori di lavoro e raramente contro lo Stato o un organismo previdenziale.

La *Lo-Tco Rättsskydd BA* funziona anche come ufficio giuridico interno della Lo e della Tco e per le federazioni sindacali ad esse afferenti, ad esempio nei casi di controversie durante le contrattazioni collettive, ed organizza corsi di formazione per le rappresentanze sindacali.

⁸² www.fackjuridik.com.

I sindacati forniscono ai propri affiliati anche alcuni servizi di tipo assicurativo. Innanzitutto, come in Belgio i sindacati svedesi hanno la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione. In questo caso, però, essi non funzionano da semplice sportello di pagamento ma gestiscono l'assicurazione volontaria proporzionale al reddito (*inkomstbortfallsförsäkring*), attraverso 37 casse autonome sovvenzionate dallo Stato, il quale a sua volta gestisce e finanzia integralmente la prestazione di base (*grundförsäkring*). L'affiliazione a un sindacato comporta automaticamente l'iscrizione alla rispettiva cassa di assicurazione per l'indennità di disoccupazione, ma l'adesione al regime assicurativo è aperta anche a lavoratori non affiliati. Il risultato è che circa il 90% dei lavoratori è iscritto ad una cassa.

Inoltre, tramite contrattazioni collettive le parti sociali svedesi hanno creato delle assicurazioni collettive o di categoria, complementari a quelle gestite dallo Stato, cui aderisce normalmente la maggior parte dei lavoratori. Il principale attore in questo caso è la compagnia assicurativa Afa, composta da tre società appartenenti alle organizzazioni sindacali e datoriali che coprono malattia, infortuni sul lavoro e assicurazione sulla vita (de Saintignon, 2004e). Alcuni sindacati propongono anche un'assicurazione privata contro la disoccupazione che è complementare a quella proporzionale al reddito, il cui massimale è considerato troppo basso in rapporto al salario medio. Infine, in base alle disponibilità economiche del fondo e secondo l'oggetto e la durata dello sciopero, i sindacati svedesi versano delle indennità ai propri affiliati durante le astensioni dal lavoro promosse dai sindacati stessi. Come contropartita, le organizzazioni datoriali sono generalmente assicurate contro le perdite dovute alle agitazioni sindacali, del resto piuttosto rare in Svezia.

A differenza degli altri Paesi precedentemente analizzati, in Svezia quindi quasi tutti i lavoratori sono sindacalizzati e i servizi di tutela offerti dalle organizzazioni sindacali sono numerosi e piuttosto efficienti. Ciò nonostante, vi è spazio per altri attori sociali, pubblici e privati.

Innanzitutto, gli **enti locali** offrono una vasta gamma di servizi presenti in modo capillare su tutto il territorio, come ad esempio gli sportelli comunali per i diritti dei consumatori. I Consigli di quartiere delle grandi città sono responsabili per alcuni servizi, come l'accoglienza dei rifugiati, i programmi ricreativi per bambini e giovani, i servizi di pre-scuola, il sostegno al reddito dei consumatori, vari servizi di consulenza. Gli uffici sociali dei Comuni possono intervenire anche nella ricerca di soluzioni amichevoli in caso di disservizi della pubblica amministrazione e, in casi estremi, i loro uffici legali possono intervenire con il patrocinio gratuito. Lo Stato, inoltre, delega ai Comuni e alle contee (*Länsstyrelse*) i servizi di accoglienza ai cittadini stranieri, come i corsi di lingua e di introduzione alla società svedese e al mer-

cato del lavoro gratuiti per tutti, e con in più un'indennità di partecipazione in favore dei cittadini extracomunitari.

Molto forti sono anche le **associazioni dei pensionati**, la più importante delle quali è la Pro (*Pensionärernas Riksorganisation*)⁸³, che conta oltre 400.000 iscritti in 27 distretti territoriali. Vi può aderire chiunque benefici di una pensione svedese di vecchiaia, d'invalidità (l'ex prepensionamento), di lavoro dipendente o per i superstiti, o in quanto coniuge o convivente di un membro della Pro.

I centri Pro, presenti in quasi tutte le città svedesi, offrono ai propri aderenti innanzitutto dei servizi per il tempo libero, come incontri, corsi di formazione, viaggi, letture di gruppo e attività musicali e sportive. Ma oltre a essere un punto d'incontro, la Pro agisce come gruppo d'interesse in numerose questioni politiche e come centro di assistenza per tutte le questioni fiscali, sociali, sanitarie, assicurative e previdenziali. Tutti i soci hanno diritto ad un'assistenza informatica gratuita, ricevono sconti per l'accesso all'Università popolare e vengono informati tramite la rivista *Pro-pensionären*, disponibile anche nella versione audio per chi ha difficoltà di lettura.

Tabella 18 - Mappa della tutela individuale in Svezia

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>	<i>Universale</i>	<i>Selettiva</i>
<i>Previdenza</i>	—	Sindacati	—	Sindacati Associazioni
<i>Salute e sicurezza sul lavoro</i>	—	Sindacati	—	Sindacati
<i>Assistenza</i>	—	Sindacati	Servizi sociali comunali	Sindacati Associazioni
<i>Immigrazione</i>	—	—	Consigli di quartiere Comuni Contee	Associazioni
<i>Emigrazione</i>	—	—	—	—

— Non emerso dalla nostra rilevazione

⁸³ www.pro.se.

■ Residenti all'estero

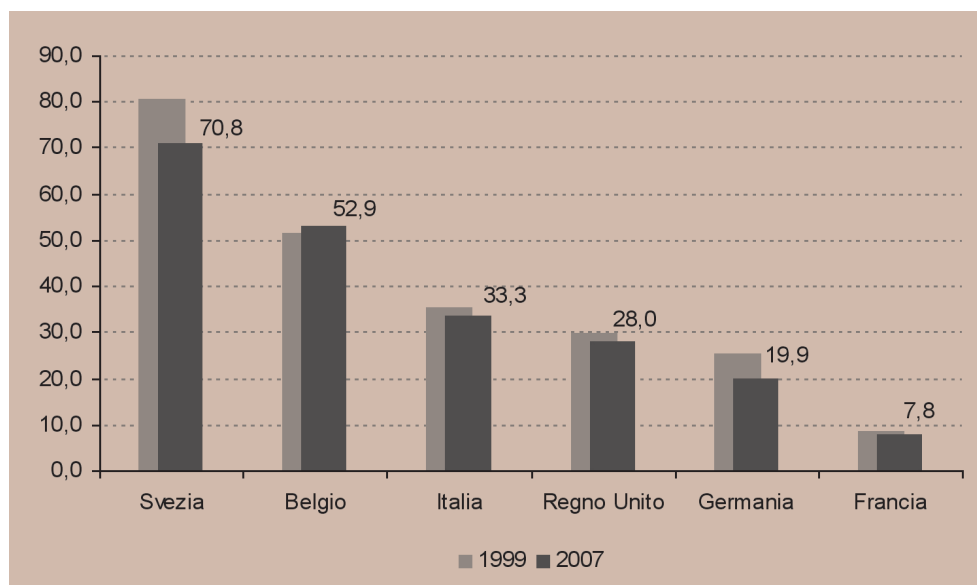
I cittadini svedesi espatriati non hanno una specifica rappresentanza in Parlamento, ma possono partecipare alle elezioni per un periodo massimo di dieci anni dopo aver lasciato il Paese. La carta elettorale viene spedita loro all'estero, all'indirizzo comunicato prima della partenza. Il periodo di dieci anni durante il quale è possibile mantenere il voto può essere rinnovato su richiesta. Le persone interessate possono votare per posta o di persona presso i seggi elettorali delle ambasciate e dei consolati.

Non vi è alcuna organizzazione di rappresentanza istituzionale per i cittadini svedesi residenti all'estero, né esistono sedi di servizio di natura sindacale o di altro genere, al di fuori della rete Eures.

Per concludere: l'azione sindacale come missione d'interesse generale

Anche nel campo dell'azione sindacale, il cammino comune verso la costruzione di un modello sociale europeo ha prodotto, insomma, «comunanza» tra i diversi Paesi e attori sociali nazionali, ma non necessariamente «similarità» (European Commission, 2009). Un primo grossolano riscontro lo si ha nell'enorme varietà dei tassi di adesione (grafico 2).

Grafico 2 - Tasso di adesione ai sindacati in alcuni Paesi europei nel 1999 e nel 2007



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ocse (<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

In Svezia, benché in calo rispetto ai picchi massimi degli anni novanta, il tasso di sindacalizzazione resta il più alto tra i Paesi Ocse: 70% circa della popolazione attiva. Su 4 milioni di occupati, circa 2.800.000 sono iscritti ad un sindacato (e più del-

la metà sono donne). Vanno aggiunti altri 700.000 iscritti disoccupati e pensionati, questi ultimi organizzati nelle precedenti categorie di appartenenza.

Anche in Belgio il tasso di sindacalizzazione è alto, ma soprattutto è tra i più stabili dell'area Ocse: 51,6% della popolazione attiva nel 1999, 52,9% nel 2007, con punte del 95% circa tra gli operai, 59% nel pubblico impiego e 44% tra gli impiegati del settore privato. A fronte di 3,7 milioni circa di lavoratori salariati attivi, gli iscritti sono circa due milioni, cui si sommano oltre 1 milione di disoccupati e, in misura minore, di pensionati.

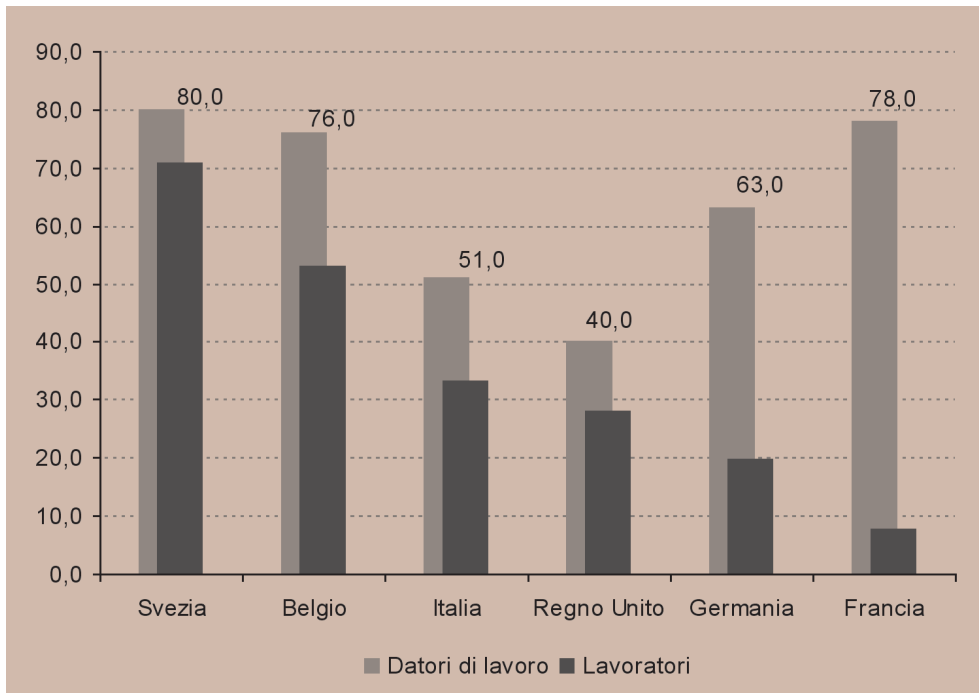
Nel Regno Unito il numero di lavoratori iscritti ad un sindacato è nettamente diminuito negli ultimi decenni, soprattutto in seguito alle scelte politiche dei governi conservatori del periodo 1979-1997, certamente poco favorevoli nei confronti dei sindacati⁸⁴: oltre 13 milioni nel 1979, 7 milioni circa nel 1997. Con un tasso di adesione del 28%, i sindacati britannici rappresentano oggi ancora circa 7 milioni di lavoratori attivi.

Il tasso di sindacalizzazione della Germania è invece tra i più bassi d'Europa (circa il 20% della popolazione attiva) ed è in calo rispetto ai livelli dei primi anni novanta, quando ancora non si avvertiva la crisi nelle roccaforti tradizionali del sindacato, manifattura e pubblico impiego. La riunificazione del 1990 aveva permesso ai sindacati di reclutare in poco tempo circa 3 milioni di nuovi iscritti nella Germania dell'Est, ma quest'effetto non è durato a lungo, e già agli inizi degli anni duemila il numero d'iscritti era tornato ad essere inferiore a quello precedente la riunificazione. Considerata però la sua popolazione, e i suoi oltre 33 milioni di occupati, il sindacato tedesco conta ancora quasi 7 milioni di lavoratori attivi e 2 milioni circa di pensionati e disoccupati: resta quindi uno dei sindacati più forti e influenti d'Europa, assieme a quelli di Regno Unito e Italia.

La percentuale di lavoratori iscritti a un sindacato è invece particolarmente debole in Francia: circa l'8%. Si tratta del più basso tasso tra tutti i Paesi industrializzati, inferiore anche a quello di Stati Uniti, Corea e Turchia. Il basso tasso di sindacalizzazione non significa però assenza di rappresentanza sindacale, che al contrario è elevata, soprattutto nel settore pubblico e nelle grandi aziende.

⁸⁴ Ad esempio la legge del 1984 (*Trade Union Act*), che ha obbligato i sindacati ad eleggere il proprio segretario generale tramite un voto per corrispondenza aperto a tutti gli iscritti, oppure la legge del 1993 che ha introdotto norme più restrittive per il prelievo alla fonte della quota associativa sindacale (de Saintignon e al., 2004d).

Grafico 3 - Tasso di adesione ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni datoriali



Fonte: Nostra elaborazione su dati Ocse (<http://stats.oecd.org/index.aspx>) ed Eiro (www.eurofound.europa.eu/eiro)

Tra tanta diversità, è singolare osservare come l'unico tratto veramente comune tra i diversi Paesi sia il tasso di adesione alle organizzazioni datoriali, comunque sempre più elevato di quello dei sindacati dei lavoratori (grafico 3).

La connotazione «selettiva» dei servizi dispiegati dai sindacati che abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, fa emergere quindi un'altra faccia del dualismo tra *insider* e *outsider* (Gallie, 2007), dove la polarizzazione riguarda stavolta non il mercato del lavoro ma, per l'appunto, la tutela individuale.

Rovesciando i dati sugli iscritti ai sindacati, abbiamo infatti che in Belgio, uno dei Paesi con il più alto tasso di affiliazione al mondo, quasi il 50% dei lavoratori non è iscritto ad alcun sindacato; in Francia, il 92% dei lavoratori è di fatto fuori dalla tutela sindacale; in Germania, sono senza tutela individuale circa 27 milioni di lavoratori su 33 milioni; il sistema britannico lascia senza tutela sindacale individuale oltre il 70% dei lavoratori, ossia 19 milioni di persone.

In questi Paesi, gli *insider* della tutela individuale sono quindi i lavoratori con con-

tratti standard, soprattutto quelli delle medie e grandi aziende manifatturiere, del pubblico impiego e della scuola, quelli che sono in contatto con il loro delegato nell'organizzazione di categoria e nell'azienda, piuttosto che nel territorio. Gli *outsider* sono invece tra le persone non attive (casalinghe, inabili al lavoro, giovani in cerca di prima occupazione, ecc.), le lavoratrici e i lavoratori dei call center o delle piccole aziende private, e quelli con contratti di lavoro a termine, interinali, irregolari, a tempo parziale.

Abbiamo però esaminato, con questa ricerca, Paesi con un forte quadro di legalità sociale, con uno Stato di diritto consolidato, migliori ammortizzatori sociali e sistemi di comunicazione pubblica molto più efficienti rispetto all'Italia. In Belgio la protezione sociale esiste da 160 anni. La Germania è il primo Paese ad aver istituito le assicurazioni sociali obbligatorie. In Francia e in Svezia l'*informazione anticipata* previene e riduce gli spazi di conflitto tra lavoratori e casse di previdenza. Nel Regno Unito il principio di fondo è che lo Stato stesso debba essere per il singolo cittadino attore e garante della tutela dei diritti individuali, e non la sua controparte. Tutti Paesi che costruivano un solido sistema di protezione sociale in un periodo in cui l'Italia faceva fronte alla povertà interna con l'emigrazione e con gli accordi «uomini contro carbone» tra Italia e Belgio.

In questo senso, una seconda chiave di lettura, più ottimista, passa attraverso il riconoscimento delle diverse e specifiche «vie» che ciascun sindacato nazionale ha potuto e saputo sperimentare e costruire nel proprio sistema sociale di riferimento.

Se in Belgio, per fare un esempio, vi è una certa concezione di «sindacato di servizi», cui fa riscontro un elevato tasso di sindacalizzazione in tutte le categorie, ciò si spiega in larga misura con il diretto coinvolgimento dei sindacati nella gestione delle prestazioni della disoccupazione, il cosiddetto «sistema di Gent» (de Saintignon, 2004b).

In Germania sembra piuttosto che i servizi attivati dai sindacati siano un modo per arginare il declino dei tassi di sindacalizzazione (de Saintignon, 2004a), di fronte al quale i sindacati britannici hanno invece optato piuttosto per le fusioni.

In Francia, dove il tasso di adesione ai sindacati è tra i più bassi al mondo, i servizi di tutela messi in opera dai sindacati agiscono in un contesto particolare, dove le procedure di conciliazione extra giudiziale sono molto sviluppate e coinvolgono direttamente le parti sociali (Amossé, 2004).

In Svezia i sindacati hanno un tasso di adesione tra i più alti al mondo e il loro sistema dei servizi è particolarmente sviluppato (de Saintignon, 2004e): ciò va messo in relazione con la partecipazione diretta dei sindacati all'erogazione di alcune prestazioni e, più in generale, con un sistema di «welfare per tutti» fondato su uno storico patto sociale tra lavoratori, imprese e Stato.

Ma è solo rinunciando ad utilizzare il caso italiano come elemento rigido di comparazione con gli altri Paesi che emerge una terza, e più aperta, ipotesi interpretativa. Se il «Patronato» è un istituto tipicamente italiano, in tutti i Paesi della nostra comparazione il sindacato svolge ugualmente una qualche «missione d'interesse generale», riconosciuta, delegata e finanziata dallo Stato (de Saintignon, 2005), e l'esercizio di tale funzione si esplicita sempre attraverso degli organismi con personalità giuridica distinta dal sindacato in quanto tale:

- in Italia, l'aiuto generale e la tutela giuridica individuale in materia di prestazioni sociali attraverso l'istituto dei Patronati;
- in Belgio, il pagamento delle indennità di disoccupazione;
- in Francia, la partecipazione all'amministrazione della giustizia del lavoro, tramite i *Conseils de prud'hommes*;
- in Germania, la formazione delle persone in cerca di occupazione;
- nel Regno Unito la promozione della formazione professionale, attraverso gli *Union Learning Representatives* (Ulr);
- in Svezia la gestione delle casse di assicurazione contro la disoccupazione.

In conclusione, se la nozione stessa di tutela individuale, nella sua totalità, sembra non avere corrispondenza nella storia e nella cultura degli altri Paesi, è perché essa è risultato e espressione della specificità di un'esperienza. Se altrove i sindacati hanno avuto altri modi d'interpretare la loro *missione d'interesse generale*, la via italiana ha trovato la propria forma originale nella funzione e missione di *tutela individuale* universale e gratuita del nostro Patronato, organica ma distinta rispetto all'altra, di *tutela collettiva*, spettante all'organizzazione madre: il sindacato in quanto tale.

Indice delle tabelle e dei grafici

Indice delle tabelle

<i>Tabella 1 - Funzioni di tutela individuale degli Istituti italiani di patronato</i>	12
<i>Tabella 2 - Atributi della tutela individuale sindacale, in Italia e negli altri Paesi</i>	13
<i>Tabella 3 - Pil pro-capite nei Paesi dell'Unione europea</i>	21
<i>Tabella 4 - Indicatori della spesa per la protezione sociale</i>	21
<i>Tabella 5 - Spesa per la protezione sociale per tipo di prestazioni(pro-capite)</i>	23
<i>Tabella 6 - Spesa per la protezione sociale per tipo di prestazioni(valori %)</i>	24
<i>Tabella 7 - Finanziamento della protezione sociale a livello nazionale</i>	27
<i>Tabella 8 - Geografia dei regimi di welfare</i>	36
<i>Tabella 9 - Tassi contributivi in vigore in Belgio</i>	48
<i>Tabella 10 - Mappa della tutela individuale in Belgio</i>	55
<i>Tabella 11 - Tassi e massimali contributivi in vigore in Francia</i>	59
<i>Tabella 12 - Mappa della tutela individuale in Francia</i>	65
<i>Tabella 13 - Tassi e massimali contributivi in vigore in Germania</i>	69
<i>Tabella 14 - Mappa della tutela individuale in Germania</i>	75
<i>Tabella 15 - Tassi e massimali contributivi in vigore in Regno Unito</i>	78
<i>Tabella 16 - Mappa della tutela individuale nel Regno Unito</i>	82
<i>Tabella 17 - Tassi contributivi a carico del datore di lavoro in vigore in Svezia</i>	88
<i>Tabella 18 - Mappa della tutela individuale in Svezia</i>	94

Indice dei grafici

<i>Grafico 1 - Spesa per le prestazioni di disoccupazione</i>	25
<i>Grafico 2 - Tasso di adesione ai sindacati in alcuni Paesi europei</i>	97
<i>Grafico 3 - Tasso di adesione alle organizzazioni datoriali</i>	99



Riferimenti e fonti

Fonti web

Belgio

Médiateur des pensions (Mediatore delle pensioni)
www.mediateurpensions.be

Médiateurs belges (Mediatori in Belgio)
www.ombudsman.be

Médiateur Fédéral (Mediatore federale)
www.mediateurfederal.be

Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Osservatorio del credito e dell'indebitamento)
www.observatoire-credit.be

Office de Sécurité Sociale d'Outre-mer (Ufficio della sicurezza sociale d'Oltremare)
www.dosz-ossom.fgov.be

Ombudsman des assurances (Mediatore delle assicurazioni)
www.ombudsman.as

Syndicat socialiste Fgtb (Sindacato socialista Fgtb)
www.abvv.be

Francia

Caisse des Français de l'étranger (Cassa di previdenza per i francesi residenti all'estero)
www.cfe.fr

Expatriés (Sito del Senato francese per i cittadini espatriati)
www.expatries.senat.fr

Gip Spsi Santé et protection sociale internationale (Sistema francese di sanità e protezione sociale)
www.gipspsi.org

Médiateur de la République (Mediatore della Repubblica)
www.mediateur-republique.fr

Germania

Dbb Akademie (Accademia di formazione del sindacato Dbb)
www.dbbakademie.de

Dgb Rechtsschutz GmbH (Società di servizi del sindacato tedesco Dgb)
www.dgbrechtsschutz.de

Sozialverband Deutschland SoVD (Associazione tedesca che rappresenta gli interessi dei pensionati, dei pazienti e delle persone disabili)
www.sovd.de

Regno Unito

Citizen Advice Bureau (Servizio di consulenza per i cittadini)
www.citizensadvice.org.uk

Department for Work and Pensions (Ministero del Lavoro e delle pensioni)
www.dwp.gov.uk

Parliamentary and Health Service Ombudsman (Mediatore parlamentare e della sanità)
www.ombudsman.org.uk

Pensions Ombudsman (Mediatore delle pensioni)
www.pensions-ombudsman.org.uk

Unite The Union (sindacato Unite)
www.unitetheunion.org

Svezia

Pensionärernas Riksorganisation (Associazione dei pensionati)

www.pro.se

Landsorganisationen i Sverige (Confederazione sindacale Lo)

www.lo.se

Lo-Tco Rättsskydd BA (Società di servizi dei sindacati Lo e Tco)

www.fackjuridik.com

Sveriges Akademiker Centralorganisation - Saco (Confederazione generale dei lavoratori intellettuali)

www.saco.se

Tjänstemannens Centralorganisation - Tco (Confederazione generale dei quadri)

www.tco.se

Internazionali

Cleiss (Ente francese della mobilità internazionale e della sicurezza sociale)

www.cleiss.fr/docs/regimes/index.html

Euro (Osservatorio europeo delle relazioni industriali)

www.eurofound.europa.eu/euro

Eures (Portale europeo della mobilità professionale)

<http://ec.europa.eu/eures>

Mobilità europea. I diritti di previdenza sociale

http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries

Oecd Stat (Base dati dei Paesi Ocse)

<http://stats.oecd.org/index.aspx>

Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa

www.osservatorioinca.org

Solidaires International (Documenti internazionali del sindacato francese Solidaires)
<http://pagesperso-orange.fr/orta/solidint/>

Worker participation in Europe (Portale dell'Istituto sindacale europeo sulla partecipazione dei lavoratori)
www.worker-participation.eu

Fonti bibliografiche

Aa.Vv., 2003, «L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix», *Revue française des affaires sociales*, n. 4, octobre-décembre 2003.

www.sante.gouv.fr/drees/rfas

Aa.Vv., 2006, «Patronato europeo. Traguardo possibile? European Patronato? A possible aim?», *Tutela*, n. 2, anno XXI (numero monografico).

Aa.Vv., 2009, *The crisis of social democratic trade unionism in Western Europe. The search for alternatives*, Ashgate, Aldershot.

Aa.Vv., 2005, *Trade Unions of the world. 6TH ed.*, John Harper Publishing, London.

Adecricri, 2008, *La protection sociale en France*.

www.adecricri.org/images/stories/pdf-adecricri/la_protection_sociale_en_france.pdf.pdf

Adecricri, 2008, *The French Social Protection System*.

www.adecricri.org/images/stories/pdf-adecricri/the_french_social_protection_system.pdf

Amossé Th., 2004, «Mythes et réalités de la syndicalisation en France», *Premières Synthèses, Dares*, n. 44/2.

www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/publication_pips_200410_n-44-2_mythes-et-realites-de-la-syndicalisation-en-france.pdf

Andres G., 2005, «Relazione introduttiva», in *Politica occupazionale attiva e riforme Hartz. Flessibilità, innovazione e qualità*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio.

www.rom.diplo.de/Vertretung/rom/it/06/Arbeitsmarkt/relazioni__andres__seite.html

Boisard P., 2005, *Politiques et institutions suédoises d'aide au retour à l'emploi*, Les papiers du Cerc, n. 5.

www.politiquessociales.net/IMG/pdf/suede.pdf

Bonoli G. (1997), «Classifying Welfare state: A Two-Dimension Approach», *Journal of Social Policy*, n. 3, pp. 351-372.

Botella L., 1999, *Les syndicalismes en Europe*, Le Petit Pavé - Technologia, Brissac.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009, *Sicurezza sociale in sintesi*, Referat Information, Bonn.

www.rom.diplo.de/Vertretung/rom/it/06/Sicherung/soziale__sicherung__pdf,property=Daten°pdf.

Caldarini C., 2006, «Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra le generazioni. Origini e funzionamento del sistema di protezione sociale in Belgio», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3 , pp. 133-163.

Caldarini C., 2008, *La spesa per la protezione sociale in Europa*, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, Bruxelles.

www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Protezione_sociale_giu_2008.pdf

Caldarini C., 2009, *Finanziamento pubblico e contributi sociali. Il finanziamento della protezione sociale nei Paesi dell'Unione europea*, Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, Bruxelles.

www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Contributi_sociali_novembre_2009.pdf.

Busilacchi G., 2006, «Nuovo welfare e capacità dei soggetti», *Stato e mercato*, n. 76.

Clasen J., «Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country report: United Kingdom», *Aias Working Papers 07/50*, University of Amsterdam, Amsterdam.

www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP50.pdf

Composto R., 2008, «Welfare state Models in the Enlarged European Union: A Cluster Analysis», *Criss Working Paper*, n. 27.

Coulet C., 2008, «Suède. Une chute rapide du taux de syndicalisation induite par la réforme de l'assurance chômage», *Chronique internationale de l'Ires*, n. 112

www.ires-fr.org/IMG/File/C112-6.pdf

Crisp, 2007, *Les organisations syndicales et patronales*, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.

www.crisp.be/documentation/etudes/Dossier_68.pdf

de Deken J., 2007, «Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country report: Belgium», *Aias Working Paper*, n. 53, University of Amsterdam, Amsterdam.

www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP53.pdf

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2005, *Etude d'administration comparée sur le financement des syndicats (Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suède)*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000101/0000.pdf>

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2004a, *Le financement des syndicats: étude d'administration comparée. Le cas de l'Allemagne*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000588/0000.pdf>

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2004b, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de la Belgique*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000590/0000.pdf>

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2004c, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de l'Italie*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000589/0000.pdf>

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2004d, *Le financement des syndicats: étude d'administration comparée. Le cas du Royaume-Uni*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000591/0000.pdf>

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H., Saintoyant V., 2004e, *Le financement des syndicats: étude d'administration comparée. Le cas de la Suède*, Igas, Paris.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000587/0000.pdf>

Ebbinghaus B., 2002, «Trade unions' changing role: membership erosion, organizational reform, and social partnership in Europe», *EU Paper Series*, The European Union Center, University of Wisconsin, Madison.

<http://eucenter.wisc.edu/Publications/ebbinghaus02.pdf>

Ebbinghaus B., Visser J., 1997, «Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich», in Hradil S., Immerfall, S. (ed), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen°.

Ebbinghaus B., Eichhorst W., 2007, «Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country report: Germany», *Aias Working Papers*, n. 52, University of Amsterdam, Amsterdam.

www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP52.pdf

European Commission, 2009, *Industrial Relations in Europe 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=141&langId=en>

European Trade Union Institute, 1988, *Il movimento sindacale in Svezia*, 2^a ed, Ise, Bruxelles.

Eurostat, 2009a, *Statistics in focus*, Population and social conditions, 40.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-040/EN/KS-SF-09-040-EN.PDF

Eurostat, 2009b, *Net expenditure on social protection benefits*, Issue number 102.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-102/EN/KS-SF-09-102-EN.PDF

Eurostat, 2006, *statistics in focus*, Population and social conditions, 14

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-014/EN/KS-NK-06-014-EN.PDF

Faniel J., 2004, «Chômeurs en Belgique et en France: des mobilisations différentes», *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n. 4.

www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RIPC_114_0493

Faniel J., 2007, «Belgique. Le système d'assurance-chômage: un particularisme en sursis?», *Chronique internationale de l'IRES*, n. 108.

www.ires-fr.org/IMG/File/c10812BelgiqueLe%20systeme%20d'assurance-cho-mage.pdf

Fackets ursprung i Sverige, 1994, *The origins of trade unions in Sweden*, Swedish Trade Union Confederation, Stockholm.

Ferrera M, Gualmini E., 2004, *Rescued by Europe? Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Fleury M-J., *Politiques et institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi*, Les papiers du Cerc, n. 1.

www.politiquessociales.net/IMG/pdf/de.pdf

Gallie D., 2007, «Production regimes, employment regimes, and the quality of work», in Gallie D. (ed.), *Employment regimes and the quality of work*, Oxford University Press, Oxford.

Gratadour C., 2005, *Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi*, Les papiers du Cerc, n. 4.

www.politiquessociales.net/IMG/pdf/uk.pdf

Hall P., Soskice D., 2001, «An Introduction To Varieties of Capitalism», in: Hall P., Soskice D. (eds.), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.

<http://jourdan.ens.fr/~amable/HS.pdf>

Inca, 2008, *Bilancio sociale*.

Issa International Social Security Association, 2001, Social Security in Sweden, 27 General Assembly, Stockholm.

www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publicationer/%C3%96vriga%20trycksaker/Social%20Security%20in%20Sweden.pdf

Ituc, 2009, *Annual Survey of violations of trade union rights*.

<http://survey09.ituc-csi.org>

Jolivet A., 2000, «Suedé – Un syndicalisme fort, confronté à des évolutions déstabilisantes», *Chronique internationale de l'Ires*, n. 66.

www.ires-fr.org/IMG/File/C66-9sue.pdf

Jørgensen H., 2003, «Le rôle des syndicats dans les réformes sociales en Scandinavie dans les années quatre-vingt-dix», *Revue française des affaires sociales*, n. 4.

www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200304/200304-art05.pdf

Kjellberg A., 2009, «The Swedish Ghent system and trade unions under pressure», *Transfert*, n. 3-4, pp. 481-504.

<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&fileOID=1510661>

Kohl H, Platzner H.W., 2007, «The role of the State in central and east European industrial relations: the case of minimum wages», *Industrial Relations Journal*, 38(6), pp. 614-635.

Lefebvre A., 2003, *Le Droit social en Suède*, Liaisons sociales Europe, Paris.

Lindbeck A., 1997, «The Swedish Experiment», *Journal of Economic Literature*, vol. 35 n. 3.

Loriaux F., 2006, *Histoire d'un acquis: l'allocation de chômage*, Carhop, Centre d'Animation et de Recherche en Histoire Ouvrière et Populaire, Bruxelles.
www.carhop.be/art06.pdf

Loriaux F., 2005, *Le chômeur sans protection: la naissance de l'allocation-chômage au 19^{ème} siècle*, Carhop, Centre d'Animation et de Recherche en Histoire Ouvrière et Populaire
www.carhop.be/art05.pdf

Madsen P. K., 2007, «Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country report: Denmark», *Aias Working Papers*, n. 51, University of Amsterdam, Amsterda
www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP51.pdf

Mantz, T., 2007, «Suède. Le travail doit payer: la réforme de l'assurance chômage», *Chronique internationale de l'Ires*, n. 105.
www.politiquessociales.net/IMG/pdf/c1054.pdf

Medda E., 2008, *I sistemi di protezione sociale in Europa. Italia e Belgio: modelli di solidarietà a confronto*, Omnibus, Studi e ricerche dell'Inca Cgil, Roma.

Janson Th., Orpana L., 2009, «L'assurance chômage en Suède parmi les plus pauvres de l'Ue», in *Tco Rapports*, n. 2.
www.tco.se/Templates/Page2_____417.aspx?DataID=9028

Norberg J., 2006, «Swedish Models. The Welfare state and its Competitors», *The national Interest*, n. 84.

Paci M., 2004, «Le ragioni per un nuovo assetto del Welfare in Europa», *La Rivista delle politiche sociali*, n. 1.

Phelan C. , 2009, *Trade unionism since 1945 : toward a global history*, Peter Lang, Frankfurt.

Salvatori F., 2005, «Le politiche occupazionali in Germania. La Riforma Hartz», Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali, Working paper n. 10 Ter.
www.adapt.it/acm-on-line/Home/Pubblicazioni/WorkingPaperAdapt/documento1966.html

Schils T., 2007, «Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country report: The Netherland», *Aias Working Paper*, n. 53, University of Amsterdam, Amsterdam.
www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP49-1.pdf

Schmidt V. A., 2002, *The futures of European capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Schmidt V. A., 2006, *Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Sénat, 2006, *La représentation institutionnelle des citoyens expatriés*, Les documents de travail du Sénat, série législation comparée n. Lc 166.
www.senat.fr/lc/lc166/lc166.pdf

Spattini S., 2005, «Una valutazione delle riforme Hartz dal punto di vista italiano e europeo», in *Politica occupazionale attiva e riforme Hartz. Flessibilità, innovazione e qualità*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio.
www.adapt.it/acm-on-line/Home/Pubblicazioni/WorkingPaperAdapt/documento1967.html

Strobel P., «Le modèle nordique de protection sociale sous le choc des réformes», *Revue française des affaires sociales*, n. 4, octobre-décembre 2003.
www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200304/200304-art01.pdf

Tco, 2008, *Il modello svedese*, Tco Papers, Stockholm.
www.tco.se/Templates/Page2____699.aspx?DataID=8449

Tepe F.F., 2005, *An introduction to the swedish welfare state*, Istanbul Ticaret Üniversitesi.
www.iticu.edu.tr/kutuphane/dergi/s7/M00094.pdf

The Pensions Ombudsman and Pension Protection Fund Ombudsman, 2009, *Annual Report & Accounts 2008/09*, Tso, Belfast.

www.pensions-ombudsman.org.uk/Publications/docs/AnnualReport2008-09.pdf

Titmuss R., 1974, *Social Policy: An introduction*, Allen & Unwin, London, 1974.

Titmuss R., 2000, «Universalism versus selection», in Pierson C., Castles F.G. (Eds.), *The welfare state reader*, Polity Press, Cambridge, pp. 42- 50.

Traxler F., 2004, *Small and medium-sized enterprises and business interest organizations in the European Union*, Brussels, UeAPME-Academy for Europe Avignon.

www.ueapme.com/docs/projects/Project%20Business%20Associations/study_final.pdf

Vandaele K., 2009, «The Ghent system, temporary unemployment and the Belgian trade unions since the economic downturn», *Transfer. European Review of Labour and Research*, vol. 15, n. 3-4 , pp. 589-596.

www.labourline.org/Record.htm?idlist=1&record=19292123124910103059

Omnibus

Crisi economica e finanziaria, deregolamentazione, liberalizzazione dei mercati, smantellamento dello Stato sociale. Cresce il bisogno di unire l'azione collettiva di contrattazione sindacale con quella di tutela individuale, tipica del Patronato, di trasformare le conquiste della contrattazione collettiva in diritto soggettivo, esercitabile sul piano individuale.

Ma come si svolge la tutela individuale negli altri Paesi d'Europa? Chi assicura questa funzione dove non esistono istituti simili al patronato sindacale italiano? Questa pubblicazione presenta i risultati di un'interessante ricerca comparativa, promossa dall'Inca Cgil per il XVI Congresso nazionale della Cgil.

È un viaggio attraverso le parole e i fatti che rendono concreta l'azione di tutela individuale, in Italia e in Europa. Vengono esaminati cinque Paesi europei: Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia. Punto di partenza di tutta la comparazione è il «Patronato» sindacale italiano, la cui azione non ha corrispettivi immediati in nessun altro Paese.

Prendendo in prestito una terminologia consolidata tra gli studiosi dei regimi di welfare, lo studio mette in evidenza la connotazione universalistica dei servizi dei Patronati italiani e quella selettiva, di tipo occupazionale, dei sindacati degli altri Paesi. La comparazione fa emergere in ciascun Paese una diversa «mappa della tutela individuale», che mostra le diverse e specifiche «vie» che ciascun sindacato nazionale ha potuto e saputo sperimentare e costruire nel proprio sistema sociale di riferimento.

Se altrove i sindacati hanno avuto modi diversi d'interpretare la loro *missione d'interesse generale*, la via italiana ha trovato la propria forma originale nella funzione e missione di *tutela individuale* universale e gratuita del Patronato, organica ma distinta rispetto all'altra, di *tutela collettiva*, spettante all'organizzazione madre: il sindacato in quanto tale.

Carlo Caldarini, sociologo e pedagogista, è direttore dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, costituito nel 2004 a Bruxelles, presso l'Inca Belgio.

ISBN 978-88-230-1540-1



9 788823 015401

€ 10,00