

Notiziario Inca

ANNO XXVI - N. 6-7 GIUGNO/LUGLIO 2008

Welfare state:
le riforme interrotte
Welfare state in Europa
Diritti e tutele nel mondo
Speciale lavoro minorile
Approfondimenti



Sommario



Alberto Manfredi
Paesaggio (particolare)
1992
Olio su tela
cm. 80x80
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

▼ Intervento

- Il riformismo concreto del Partito democratico 5
di Enrico Letta

▼ Welfare state: le riforme interrotte

- Il Protocollo del welfare, la legge 247/07 e l'iniziativa dell'INCA 11
di Luigina De Santis
- Lo strano caso dell'opzione «retroattiva» 19
di Francesco Baldassari
- Si riparte: da pensioni e salari 27
di Luciano Caon
- Riordino degli enti o non riordino: questo è il problema! 31
di Rita Cavaterra

▼ Welfare state in Europa

- La spesa per la protezione sociale in Europa 37
di Carlo Caldarini
- Le convenzioni internazionali in materia di sicurezza sociale nei Paesi Bassi 63
di Eleonora Medda e Pieter Vanden Broeck

▼ Diritti e tutele nel mondo

- ILO - Conferenza internazionale del lavoro 71
Più impegno per la giustizia sociale e per una globalizzazione equa
di Vittorio Longhi
- Flexicurity, il modello danese 75
di Anna Mette Skipper

▼ Speciale lavoro minorile

■ Il lavoro che «nuoce»

di Gianni Paone

■ ILO - Child Labour

Il progetto che tutela i minori nelle città indiane

di Vittorio Longhi

▼ Approfondimenti

■ Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei.

Uno sguardo d'insieme

di Manuela Samek Lodovici, Renata Semenza, Nicoletta Torchio

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

ABBONAMENTI

annuo € 25,00 - estero € 50,00

una copia € 4,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma,

indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

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

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

CHIUSO IN TIPOGRAFIA

LUGLIO 2008

AVVISO PER I LETTORI

(art. 13 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196)

I nominativi e gli indirizzi utilizzati per inviare questa pubblicazione sono trattati con strumenti anche informatici (senza particolari elaborazioni), non verranno comunicati a terzi e saranno utilizzati al solo fine dell'invio del presente volume.

I diritti previsti dal Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 artt. 7-10; ad es. accesso, aggiornamento, rettifica, integrazione dei dati) possono essere esercitati dall'interessato rivolgendosi al Garante per la protezione dei dati personali (Piazza Montecitorio n. 121, 00186 Roma; fax: 06-69677785; e-mail: garante@garanteprivacy.it).

Il riformismo concreto del Partito democratico

di **Enrico Letta***



*Giacomo Manzù
Il nostro domani si chiama lavoro
1977
Tecnica mista su carta
cm. 101x71
Direzione Nazionale CGIL*

* Deputato PD, ministro del Welfare del governo ombra

Generale impoverimento del ceto medio, carovita, difficoltà per i giovani di intraprendere un percorso di vita autonomo. Se ne discute sempre più spesso in termini di emergenza, crisi, declino. Al di là dei toni allarmistici, il dibattito fotografa la realtà. O almeno una parte di essa. Quale che sia, infatti, la reale rispondenza di queste descrizioni alle dinamiche statistiche in atto, la percezione è quella di un diffuso disorientamento dei cittadini, al quale si accompagna una richiesta sempre più generalizzata di sicurezza, da intendersi in ogni sua declinazione.

Il Partito Democratico non può non tener conto di questa percezione. Il che non significa assecondare, come altri sembrano fare, gli umori di pancia dell'opinione pubblica, né tanto meno strumentalizzare le paure dei cittadini per farne arma di propaganda populista. Il crinale lungo il quale muoversi è assai stretto, ma obbligato: da un lato, è indispensabile recuperare la fiducia di chi si aspetta dalla politica risposte immediate ed efficaci; dall'altro, occorre parlar chiaro, spiegare in termini semplici quali sono le reali cause della situazione del paese e altrettanto semplicemente avanzare proposte innovative e coraggiose.

Vale per l'insieme di misure e di interventi che attengono nello specifico al welfare e alle politiche sociali. Ma vale anche, più in generale, per il complesso delle questioni all'ordine del giorno dell'agenda politica. Si tratta di inaugurare un nuovo modo di fare opposizione. Un'opposizione sistematicamente – oserei dire *ossessivamente* – focalizzata sui conte-

nuti, esigente nei confronti del governo in carica e creativa nella proposizione di un progetto alternativo. Stiamo sperimentandolo in questi mesi con l'esperienza del governo ombra, al quale è fondamentale dare sostanza sin da subito per evitare che si perda nel novero delle iniziative *leggere* di mero carattere comunicativo che a ondate agitano, spesso aleatoriamente, il quadro politico nazionale.

Per questo – e vengo dunque al tema specifico del mio intervento – abbiamo già elaborato e presentato pubblicamente una serie di proposte, per lo più innovative (almeno nella formulazione attuale), che hanno il merito di incalzare il governo su alcuni nodi critici a nostro avviso cruciali per il futuro del paese. Voglio isolarne due, direttamente attinenti al welfare: il tema dell'occupazione femminile e quello più complessivo dell'invecchiamento della popolazione.

Per quanto riguarda la partecipazione delle donne al lavoro ho detto a più riprese che è riduttivo confinare la questione solo nell'alveo della parità di genere. Si tratta invece di un problema centrale per la tenuta stessa del paese, sia in un'ottica di rilancio della produttività sia in una prospettiva di miglioramento del tenore di vita dei cittadini. Non è un caso, in tal senso, che le categorie più colpite dal carovita siano oggi le famiglie monoreddito da lavoro dipendente. Famiglie alle quali, però, manca tutto quel sistema di supporto al lavoro femminile – come, ad esempio, gli asili nido e i servizi all'infanzia o gli incentivi al part-time – che potrebbe consentire alle donne di conciliare il tempo per il lavoro e quello per la famiglia, il piacere di una realizzazione professionale con quello di una soddisfacente vita privata.

La proposta di legge depositata dal PD in Parlamento alla fine di maggio si muove esattamente su questa linea, prevedendo tra l'altro una serie di interventi mirati per il cosiddetto *retroavail*, vale a dire per quello strumento normativo studiato per favorire il rientro nel mondo del lavoro delle donne che vogliono riprendere la propria attività dopo un periodo dedicato alla cura dei figli.

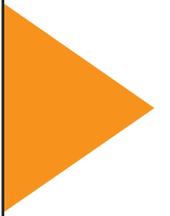
È solo un primo passo. La direzione però è impressa e il traguardo è, o dovrebbe essere, quello di un riformismo concreto che sa misurarsi con grandi sfide di natura strutturale, identificare linee d'azione e portarle in Parlamento. Sono convinto che questo profilo sia nel DNA del PD, un partito che se ha l'ambizione di farsi maggioritario nel paese deve fare delle scelte nette in qualsiasi ambito, anche in quelli che hanno un impatto forte sul terreno del consenso. Il discorso bene si attaglia, evidentemente, all'altra grande emergenza italiana, quella dell'invecchiamento progressivo della popolazione.

Esso porterà a un aumento della spesa per pensioni e di quella per assistenza sanitaria, facendo affiorare tutte le carenze del nostro sistema di welfare, ove, ad esempio, l'assistenza ai non autosufficienti è ancora priva di un tangibile sostegno pubblico e del tutto delegata alle famiglie. Va inoltre sottolineato che la riduzione della popolazione in età da lavoro, se non contrastata da un forte incremento dei tassi di occupazione, renderà quasi impossibile il man-

tenimento degli attuali livelli di reddito nazionale. Si deve dunque puntare sulle fasce di popolazione caratterizzate da un tasso di occupazione ancora molto basso: donne, Mezzogiorno e lavoratori anziani.

Dinanzi a questo scenario – soprattutto dopo l'intervento ambizioso, ancorché incompleto, attuato con il Protocollo sul welfare – non occorre agire in maniera drastica sul sistema previdenziale, ma attuare alcuni interventi che mirino ad eliminarne le eccessive rigidità. La riforma Maroni ha spostato in avanti l'età minima di pensionamento, l'accordo del 23 luglio 2007 ha confermato questo orientamento, abolendone l'iniquità più palese, vale a dire il cosiddetto «scalone». Ora, proprio alla luce delle tendenze demografiche in atto, bisogna spostare più in là il limite massimo, aumentando le possibilità di scelta dei lavoratori e consentendo loro di garantirsi, se vorranno, trattamenti pensionistici più congrui.

Welfare state:
le riforme
interrotte



Il Protocollo del welfare, la legge 247/07 e l'iniziativa dell'INCA

di **Luigina De Santis***



Alberto Manfredi
Paesaggio
1992
Olio su tela
cm. 80x80
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

*Collegio di Presidenza INCA CGIL

Come spesso è avvenuto nella storia sindacale italiana, si comprende appieno il valore delle conquiste realizzate solo nel momento in cui si rischia di vederle annullate. In queste settimane, travolti dalle dichiarazioni del nuovo ministro del Lavoro che «promette» l'eliminazione del libro matricola e del libro paga, la modifica del Testo Unico sulla sicurezza, meno regole sui contratti a termine con l'eliminazione del limite dei 36 mesi stabilito dalla legge finanziaria 2008, il ripristino del «lavoro a chiamata», il superamento della corresponsabilità dell'appaltatore rispetto agli inadempimenti contributivi dell'appaltante, un ministro che si affretta sia a cancellare la comunicazione telematica delle dimissioni volontarie (nonostante, superato il primo momento, fornisca un quadro conoscitivo utile sul mercato del lavoro) sia ad agevolare fiscalmente il lavoro straordinario, solo per il lavoro dipendente privato, nonostante le voci contrarie che hanno messo in luce l'inutilità della misura dal punto di vista della crescita della produttività e la discriminazione esercitata nei confronti delle donne e dei lavoratori pubblici... in questo quadro si valuta con più chiarezza, e per differenza, quanto abbiamo saputo costruire, nel 2007, con il governo Prodi, nonostante la sua precarietà, dovuta alla faticosa e quotidiana ricerca di una sintonia tra i partiti della sua maggioranza.

Il Protocollo sottoscritto tra governo e sindacati il 23 luglio 2007 è stato il frutto di un anno di lavoro intenso, diretto ad evitare la semplice riduzione della spesa pensionistica, annunciata nel Documento di programmazione economico-finanzia-

ria del luglio 2006, per approdare ad una riforma del welfare più ampia, orientata a dare risposte a nuovi bisogni prima che a tagliare la spesa. Non si dimentichi che nel 2005 l'Italia destinava alla spesa sociale il 26,4% del suo prodotto interno lordo contro una media europea del 27,2% ed a fronte del 31,5% della Francia, del 29,4% della Germania, del 32% della Svezia. Lo sviluppo economico e sociale di questi paesi evidenzia che la spesa sociale non rappresenta un freno alla crescita bensì uno dei suoi elementi essenziali.

Punti di convergenza importanti furono definiti nel Memorandum d'intesa tra governo e sindacati su «Obiettivi e linee di una revisione del sistema previdenziale», sottoscritto il 27 settembre 2006 a cui fece seguito, dopo un'impegnativa fase di elaborazione unitaria, la Piattaforma sindacale CGIL, CISL e UIL varata il 5 febbraio 2007. Con la piattaforma il sindacato confederale fornisce un'ulteriore prova della sua volontà e capacità di tenere insieme l'interesse dei suoi rappresentati e l'interesse generale del paese. Non a caso l'accordo sottoscritto il 23 luglio 2007 viene definito «Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili».

Erano passati dodici anni dal positivo referendum del 1995 sull'accordo con il governo Dini, che portò alla legge di riforma della previdenza n. 335/95, ancora oggi all'attenzione di ricercatori e studiosi a livello europeo ed extraeuropeo soprattutto per due aspetti: la creazione del nuovo sistema contributivo-solidale e l'unificazione dei trattamenti pensionistici tra lavoratori del settore privato e lavoratori del settore pubblico. Per valutare appieno la portata di questa unificazione si pensi che la Francia conserva ancora una rigida divisione tra previdenza dei lavoratori privati e previdenza dei funzionari pubblici. Nel 2007, dunque, il sindacato sceglie ancora una volta di rivolgersi ai giovani, ai lavoratori, ai pensionati per chiedere il loro consenso sul Protocollo e sulle scelte che in esso vengono delineate. È un momento importante di democrazia sindacale. Il sindacato confederale italiano dà voce ai giovani, ai lavoratori ed ai pensionati perché si esprimano sullo sviluppo del paese, sul lavoro e le sue regole, sulla previdenza... materie complesse che non consentono semplificazioni di comodo e che sollecitano l'attenzione ma anche timore e preoccupazione dei consultati, consapevoli che la qualità della loro vita dipenderà anche dalle scelte che si stanno effettuando. Il clima sociale in cui si stipula il Protocollo è particolarmente acceso e caratterizzato da forti sintonie trasversali: si ricordi, ad esempio, la «campagna» per l'immediata parificazione dell'età legale di pensione tra donne e uomini in nome della parità, tacendo sulla grave mancanza di servizi che caratterizza l'Italia, agli ultimi posti nella graduatoria europea dei servizi, una mancanza che scarica sulle donne il lavoro di cura di bambini e di anziani non autosufficienti. Il referendum dell'8-10 ottobre 2007 registra la partecipazione di oltre 5 milioni di giovani, lavoratori e pensionati, con un tasso di consenso dell'82%. Nella campagna referendaria i compagni e le compagne dell'INCA hanno svolto appieno il loro ruolo spiegando, esemplificando, calcolando gli effetti del Protocollo sul futuro previdenziale dei giovani, su chi è al lavoro o in disoccupazione, sui già pensionati.

Vorrei ricordare qui l'impegno profuso dalle strutture INCA all'estero per realizzare la consultazione dei pensionati italiani residenti fuori dal paese, nel pieno rispetto delle regole e procedure fissate dalle confederazioni italiane. Sull'opportunità di questa consultazione ci fu un accordo con gli altri Patronati sindacali ed essa si realizzò con un forte coinvolgimento dello SPI, impegnato a sottolineare l'utilità di un voto positivo perché, per la prima volta, un accordo sindacato-governo prevedeva esplicitamente il miglioramento delle condizioni dei pensionati all'estero rafforzandone il potere d'acquisto e valutando, ai fini del riconoscimento del beneficio, il reddito individuale e non quello di coppia, favorendo le donne anziane; il Protocollo si presentava, infine, come un primo passo per raggiungere ulteriori traguardi, a partire dall'assegno di solidarietà per gli italiani anziani ed indigenti residenti all'estero.

▼ **La legge 247/2007 e la legge 243/2007 hanno rafforzato la solidarietà sociale**

La legge 247 del 24 dicembre 2007 attua il Protocollo modificando istituti previdenziali importanti e delineando un percorso riformatore in grado di rispondere a tre esigenze restate fino ad allora senza risposta: l'esigenza di riorganizzare il sistema pensionistico italiano, caratterizzato dalla presenza di piccoli enti (si tratta di un terreno scottante, come prova il fatto che la delega per il riordino degli enti, prevista dalla legge 335/95, fu fatta scadere senza esito); l'esigenza di assicurare un futuro previdenziale sicuro alle giovani generazioni; l'esigenza di definire (a dodici anni dalla legge 335) una disciplina specifica per il pensionamento dei lavoratori e delle lavoratrici impegnati in lavori usuranti.

Insieme a questi aspetti la legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, ha modificato, tra l'altro, i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità eliminando lo «scalone» di Maroni ed ha stabilito nuove norme sulla decorrenza delle pensioni, istituendo le «finestre» di uscita anche per le pensioni di vecchiaia, aspetto di non facile gestione, nell'attività di sportello dell'INCA soprattutto fino a che l'INPS non ha precisato che le «finestre» non si applicavano ai lavoratori in preavviso, alla data del 31 dicembre 2007 e, soprattutto, fino a che la legge... non ha vietato il licenziamento del lavoratore e della lavoratrice nel periodo che intercorre tra il compimento dell'età pensionabile e l'apertura della finestra.

La legge 247 ha escluso dai nuovi requisiti i lavoratori e le lavoratrici che, entro il 31 dicembre 2007, avevano maturato i requisiti per il diritto a pensione validi nel 2007; ha ampliato la possibilità di totalizzare i contributi versati a gestioni diverse ed ha facilitato il riscatto della laurea consentendolo anche prima dell'accesso al lavoro e della costituzione di una posizione assicurativa e dilazionando il pagamento fino a dieci anni, senza interessi. Dobbiamo annoverare tra gli aspetti positivi, per il principio dell'equità previdenziale, anche la delega al governo ad introdurre un contributo di solidarietà a carico degli iscritti e dei pensionati delle gestioni previdenziali confluite nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti e degli iscritti al Fondo Volo. È positivo anche l'incremento, a partire

dal 2008, delle aliquote contributive pensionistiche dei lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, con l'obiettivo di assicurare pari diritti a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla tipologia del loro contratto di lavoro. In tale direzione occorre avanzare puntando alla parificazione dell'aliquota contributiva tra Fondo lavoratori dipendenti e Gestione separata. Il lavoro a tempo determinato, in tutte le sue forme, deve costare di più di quello a tempo indeterminato che, secondo l'Unione Europea, deve rappresentare la tipologia ordinaria del lavoro dipendente.

▼ Il sostegno all'occupazione ed i benefici per i giovani

La legge 247/2007 ha destinato 20 milioni di euro, per l'anno 2008, a lavoratori in cerca di prima occupazione, sotto forma di bonus da utilizzare sia per la propria formazione professionale che per le medesime finalità, presso l'impresa che provvede all'assunzione del lavoratore a tempo indeterminato. L'attuazione di questa norma è affidata ad un decreto del Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero dell'Economia, sentita la Conferenza unificata (Stato ed autonomie locali), che speriamo venga varato dal nuovo governo. 80 milioni di euro vengono destinate alle attività formative per l'apprendistato; 25 milioni di euro per l'anno 2008 e 30 milioni di euro dall'anno 2009 vengono attribuiti all'ISFOL per svolgere funzioni istituzionali di formazione e per completare processi di stabilizzazione dei precari.

Per il 2008, è previsto, in via sperimentale, un voucher per gli iscritti al fondo della Gestione separata dell'INPS, che non siano assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria, con la finalità di favorire iniziative di formazione e reinserimento lavorativo.

La misura consiste nell'attivazione di appositi percorsi formativi e di riqualificazione professionale con erogazione di un assegno formativo, voucher, a favore dei partecipanti. L'erogazione viene vincolata all'effettiva partecipazione ai programmi di formazione o reimpiego, con il coinvolgimento dei Servizi per l'impiego.

Sempre al fine di sostenere l'occupazione, dal 1° gennaio 2008 ai datori di lavoro di Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise che incrementano il numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, rispetto alla media dei lavoratori occupati nell'anno 2007, è riconosciuto un credito d'imposta, per gli anni 2008, 2009 e 2010, di importo pari a 333 euro mensili per ciascun lavoratore assunto.

Per le donne che rientrano nella definizione di lavoratrice svantaggiata (che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro) il credito di imposta è elevato a 416 euro mensili.

In caso di contratti di lavoro a tempo parziale il credito di imposta viene riproporzionato in base alle ore prestate.

A decorrere dal 2008, vengono stanziati 50 milioni di euro sul Fondo per l'occupazione, per la stabilizzazione e le politiche attive a favore dei lavoratori socialmente utili, a seguito di convenzioni tra Regioni e Ministero del Lavoro.

■ Un beneficio per i giovani, ma non solo, è costituito anche dalla possibilità di riscattare gli studi compiuti per conseguire il diploma universitario, il diploma di laurea, il diploma di specializzazione post laurea, il dottorato di ricerca. Le modifiche più rilevanti apportate dalla legge 247 alla precedente normativa sono essenzialmente tre: l'introduzione di modalità di pagamento dell'onere più favorevoli che nel passato; l'estensione della facoltà di riscatto a giovani senza alcuna contribuzione previdenziale; una migliore valutazione dei periodi riscattati ai fini del pensionamento nel sistema contributivo. I benefici si applicano alle domande presentate a decorrere dal 1° gennaio 2008. L'onere del riscatto potrà essere versato in 120 rate, 10 anni, senza pagamento di interessi.

Il contributo pagato per i giovani che non hanno ancora una posizione assicurativa sarà versato all'INPS, rivalutato secondo le regole del sistema contributivo con riferimento alla data della domanda e, a domanda dell'interessato, trasferito alla Gestione previdenziale che lo stesso indicherà.

Un elemento di novità importante: i periodi di studio universitario riscattati diventano utili ai fini del raggiungimento del diritto e della misura (importo) di tutti i trattamenti pensionistici anche per i destinatari del sistema contributivo. Tali periodi saranno utili anche ai fini del raggiungimento del diritto a pensione contributiva con 40 anni di contribuzione.

Il nuovo governo darà continuità alla politica per l'occupazione? Sarà fedele agli impegni assunti a livello europeo, con l'adozione della strategia di Lisbona, per puntare alla piena occupazione? Sarà attento ai problemi dei giovani? Il primo mese di governo non fa ben sperare perché, al di là delle dichiarazioni roboanti e populiste, si è tornati a discutere di leggi ad personam, di giudici, di televisioni.

▼ **Il sostegno ai lavoratori ed alle lavoratrici disoccupati**

La legge 247 rinnova, per il 2008 e con stanziamento di 460 milioni di euro (di cui 20 milioni per il settore agricolo) la proroga degli ammortizzatori sociali a carico del Fondo per l'occupazione.

Entro il 31 dicembre 2008, un decreto del ministro del Lavoro, di concerto con quello dell'Economia, dovrà disporre, in deroga alla normativa vigente, la proroga per i trattamenti di cassa integrazione, mobilità e disoccupazione speciale nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali al fine di assicurare il reimpiego dei lavoratori.

■ In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali il governo Prodi ha stanziato 45 milioni per concedere trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità ai lavoratori dipendenti di imprese commerciali, agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti e imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti; 30 milioni di euro per l'intervento di proroga a 24 mesi del trattamento di cassa integrazione straordinaria per crisi aziendali, per cessazione di attività dell'intera o di un settore dell'azienda; 45 milioni di euro per le iscrizioni nelle liste di mobilità, senza indennità, dei lavoratori licenziati per giustifica-

to motivo oggettivo (riduzione, trasformazione o cessazione di attività), da imprese con meno di 15 dipendenti.

Per un ulteriore anno, con 20 milioni di euro, vengono rifinanziati gli incentivi a favore delle imprese che stipulano contratti di solidarietà e che non rientrano nel campo di applicazione di tale normativa, al fine di evitare o ridurre licenziamenti di lavoratori considerati in esubero.

È riconosciuto dal Ministero del Lavoro, nel limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2008-2009-2010, un contributo ai Comuni con meno di 50 mila abitanti per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili.

L'indennità per il trattamento di disoccupazione ordinaria con requisiti normali, dal 1° gennaio 2008, è erogata per un periodo più lungo a 8 mesi per i lavoratori con età inferiore a 50 anni e a 12 mesi per i lavoratori con età pari o superiore a 50 anni.

L'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti viene elevata al 35% della retribuzione per i primi 120 giorni indennizzati e al 40% per i successivi, per un massimo di 180 giornate indennizzabili.

▼ I benefici per i pensionati e le pensionate

La legge 247 ha effettuato scelte chiare anche per quanto attiene alle pensioni in essere, bloccando per l'anno 2008 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS (vale a dire oltre 3.544 euro) ed ampliando l'importo di pensione da rivalutare al 100% rispetto all'indice di aumento del costo della vita. Va ricordato che, con altro provvedimento, è stata istituita la quattordicesima mensilità a favore dei pensionati e delle pensionate a basso reddito, prendendo in considerazione il reddito individuale e non quello di coppia. La «quattordicesima» mensilità è di importo differenziato su tre fasce legate agli anni di contributi versati: più si è versato, più è alto il valore della quattordicesima. Si sceglie di valorizzare il lavoro regolare ed il regolare versamento dei contributi. La valorizzazione del lavoro è essenziale in un paese come l'Italia che, secondo le stime europee (confermate dalla nostra esperienza) costruisce oltre un quinto del suo PIL con economia «nera» e dove, nel corso di un anno, l'Ispettorato del lavoro ha recuperato alla regolarità circa 200.000 rapporti di lavoro al «nero». La quattordicesima 2007 è stata già pagata e quella per il 2008 è in corso di pagamento. Una particolare attenzione merita la modifica dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni; volendo semplificare, possiamo affermare che l'importo di pensione sino a 2.215 euro verrà rivalutato al 100% rispetto all'aumento del costo della vita, mentre fino al 2007 la rivalutazione piena veniva assicurata solo fino a 1.300 euro (rivalutando parzialmente la parte residua). Il parziale adeguamento della pensione al costo-vita ha prodotto un'erosione costante del potere d'acquisto delle pensioni, denunciata con forza dallo SPI. Secondo i calcoli del Sindacato pensionati, una pensione che, ad ottobre 1992 ammontava a 516,00 euro mensili (1 milione di lire), ha perso ad oggi circa 80,00 euro mensili. Grande valore politico ha

anche l'impegno di istituire un «tavolo di confronto permanente» tra governo e sindacati dei pensionati, per valutare l'andamento dell'economia nazionale e verificare possibili effetti redistributivi a favore delle pensioni.

▼ **La deroga per i lavoratori in mobilità**

Vorrei richiamare ancora qualche aspetto, di particolare rilievo politico, per la specifica condizione dei lavoratori. Tra i lavoratori cosiddetti «derogati», che continuano ad andare in pensione, nel 2008, con i requisiti richiesti nel 2007, sono stati inclusi i proscrittori volontari, autorizzati precedentemente al 20 luglio 2007; i lavoratori in mobilità ordinaria, licenziati da imprese ubicate nelle Aree del Mezzogiorno, sulla base di accordi sindacali stipulati prima del 1° marzo 2004 e con maturazione dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità ed i lavoratori destinatari dei fondi di solidarietà (processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti e aziende erogatori di servizi di pubblica utilità) per i quali siano già intervenuti gli accordi sindacali alla data del 1° marzo 2004, nel limite complessivo di 10.000 unità; altri 5.000 lavoratori in mobilità ordinaria, in tutte le aree d'Italia, sulla base di accordi sindacali stipulati prima del 15 luglio 2007 e con maturazione dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità. Per quanto riguarda i 10.000 lavoratori in mobilità, l'INPS sta procedendo ad inviare loro una certificazione attestante il diritto a pensione, con l'indicazione della «finestra» da utilizzare.

▼ **La delega per i lavori usuranti**

La legge 247/2007 delegava il governo ad emanare un'apposita disciplina relativa al pensionamento anticipato dei lavoratori che svolgono lavori usuranti, fornendo indicazioni precise a cui, tuttavia, non sappiamo se si darà seguito.

La legge enucleava quattro categorie di lavoratori interessati: i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti (di cui all'art. 2 del d.m. 19 maggio 1999, decreto Salvi); i lavoratori subordinati notturni (in base alla definizione del d.lgs. 66/2003); i lavoratori addetti alla c.d. «linea catena» che, nell'ambito di un processo produttivo in serie, svolgono lavori caratterizzati dalla ripetizione costante dello stesso ciclo lavorativo su parti staccate di un prodotto finale; i conducenti di veicoli pesanti adibiti a servizi pubblici di trasporto di persone. Nelle circolari dell'INCA abbiamo esaminato, in dettaglio, le modifiche alla normativa previdenziale offrendo indicazioni operative ai nostri operatori, sindacalisti della tutela individuale, impegnati nel contatto e nella consulenza quotidiani con giovani, lavoratori, pensionati, alle prese con dubbi e decisioni da assumere.

▼ **Cosa fare nei mesi che verranno**

Cosa avverrà dei tanti decreti attuativi previsti dalla legge 247? Come si procederà alla riorganizzazione degli enti di previdenza? Che scelte si opereranno per quanto attiene alla revisione dei coefficienti nel sistema contributivo?

Il nostro impegno prioritario resta quello di tutelare gli interessi previdenziali dei lavoratori e delle lavoratrici, di sostenere l'accesso ai diritti, di far rispettare le legittime aspettative dei giovani. Per i pensionati abbiamo già visto una brusca inversione di tendenza: dalla valorizzazione del lavoro alla «carta di povertà» di antica memoria, per quelli che conobbero gli Uffici comunali dell'ECA... i primi passi del nuovo governo ci dicono che dovremo impegnarci molto per impedire che il nostro paese sia spinto a compiere gravi passi all'indietro.

Lo strano caso dell'opzione «retroattiva»

di **Francesco Baldassari***



Piero Martina
Tessitrice n. 1
1952
Olio su tela
cm. 100x125,5
Direzione Nazionale CGIL

▼ Premessa

Se l'11 aprile 2006 non fosse stato emanato un decreto legislativo recante la denominazione «Codice delle Pari opportunità uomo-donna», probabilmente ancora oggi potremmo dare questa risposta alle lavoratrici vicine all'età pensionabile:

«... Gentile signora, qualora decidesse di continuare a lavorare dopo il compimento dei 60 anni lo può fare senza alcun obbligo formale nei confronti del datore di lavoro».

Questa risposta tuttavia oggi sarebbe gravemente insufficiente ad assicurare la tutela della lavoratrice che desideri proseguire l'attività lavorativa.

Per capirne meglio origine e significato è necessario ripercorrere le principali vicende normative in materia di pari opportunità e di prosecuzione del rapporto di lavoro dopo il compimento dell'età pensionabile. Esaminiamo le norme e i principi che regolano la materia.

▼ L'opzione delle donne per rimanere al lavoro con le stesse «opportunità» degli uomini e gli interventi delle Alte Corti

L'art. 4 della legge 903/77, nello stabilire parità di condizioni per l'accesso a pensione di uomini e donne, aveva previsto che la permanenza in servizio di queste ultime, fino agli stessi limiti previsti per gli uomini, avvenisse a condizione che esplicitassero la loro volontà *almeno tre mesi prima del compimento dell'età per il diritto alla pensione di vecchiaia*.

* Area previdenza e assistenza
INCA CGIL nazionale

La Corte costituzionale, con sentenza del 27 aprile 1988, n. 498, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione in argomento nella parte in cui subordinava il diritto delle lavoratrici, in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia, di continuare a lavorare fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini, *all'esercizio dell'opzione* da comunicare al datore di lavoro (almeno 3 mesi prima).

Il principio fu ripreso nel 2002 dalla stessa Corte Costituzionale, sentenza n. 256/2002, che *di fatto confermò il diritto delle lavoratrici di continuare a prestare la propria opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini*.

La Corte, riformulando il testo della legge, aveva eliminato quella condizione, l'esercizio esplicito di una volontà, che impediva di realizzare l'eguale trattamento tra uomo e donna nell'accesso alle prestazioni previdenziali.

Anche la Corte di Cassazione, con orientamento prevalente, ha escluso la necessità dell'onere di comunicazione da parte delle lavoratrici che vogliono proseguire il lavoro dopo l'età pensionabile.

Solo in un pronunciamento del febbraio 2006 la Corte si è espressa in senso contrario (sentenza 2472/2006).

Sempre nel 2006, tuttavia, con una successiva sentenza (n. 13045/2006) la Cassazione riconobbe il diritto di una lavoratrice di rimanere al lavoro senza alcuna previa comunicazione.

Per fare ulteriore chiarezza sull'argomento è necessario distinguere le diverse tipologie di opzione che la legislazione ha prodotto negli anni. Nel paragrafo che segue ne richiameremo alcune.

▼ Quali sono le opzioni per rimanere in servizio?

Oltre alla descritta e controversa facoltà di opzione contenuta nelle legge 903/77, si sono succedute altre norme prevedendo analoghe facoltà.

■ L'opzione dell'art. 6 della legge 54/82

La citata sentenza della Cassazione n. 2472-2006, ad esempio, apparentemente «difforme» dall'orientamento prevalente, argomenta sull'esercizio di una diversa opzione: quella prevista dall'art. 6 del d.l. n. 791 del 22-12-1981 convertito con la legge n. 54 del 26 febbraio 1982.

Tale opzione è una facoltà concessa a *uomini e donne*, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, ed alle gestioni sostitutive esclusive ed esonerative della medesima, che non hanno raggiunto l'anzianità contributiva massima prevista dai singoli ordinamenti.

I soggetti che si trovassero in questa condizione devono comunicare al datore di lavoro la volontà di rimanere in servizio almeno 6 mesi prima la data di conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Nel caso di specie, seppure la regola ora richiamata non si presti ad interpretazioni contraddittorie, il ragionamento del giudice avrebbe dovuto attribuire un peso maggiore al diritto della lavoratrice a restare in servizio oltre il 60° anno indipendentemente dall'esercizio esplicito di una volontà in tal senso.

Il giudice, cioè, nell'attribuire una qualificazione giuridica al «petitum», ha concentrato il suo sforzo nel pregevole tentativo di fornire una ricostruzione esaustiva del quadro di diritto.

Tale sforzo, tuttavia, non ha prodotto un risultato apprezzabile: l'impianto decisorio infatti, a nostro avviso, prende le mosse da un quadro giuridico incompleto *perché privo di qualsiasi riferimento alla norma di parità e alla sua evoluzione giurisprudenziale.*

Tale omissione, nei fatti, ha condizionato la decisione finale legittimando il licenziamento della lavoratrice.

■ L'opzione dell'art. 6 della legge 407/90

Con funzione analoga alla facoltà prevista dalla legge 54/82, è stata introdotta l'opzione a rimanere in servizio dall'art. 6 della legge 407 del 1990¹. Anche in questo caso la volontà di rimanere in servizio deve essere espressa almeno 6 mesi prima del compimento del diritto alla pensione di vecchiaia ma viene rimossa la limitazione legata al raggiungimento dell'anzianità massima contributiva.

■ Le opzioni per il trattenimento in servizio nel settore pubblico

Nel settore pubblico sono molteplici le disposizioni di legge che consentono al personale delle pubbliche amministrazioni di proseguire il rapporto di lavoro oltre il limite dell'età pensionabile. Nella maggior parte dei casi la facoltà di proroga del servizio si configura come un diritto soggettivo della lavoratrice o del lavoratore, sottratto alla discrezionalità dell'ente datore di lavoro.

In questo ambito rientrava anche l'art. 16 del d.lgs. n. 503/92 che, come è noto, offre ai dipendenti pubblici la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di due anni oltre l'età pensionabile. Tale possibilità può essere attivata non solo al fine di perfezionare il requisito contributivo minimo ma anche per incrementare l'anzianità di servizio complessiva².

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 112 del 25-06-2008³ tuttavia, l'esercizio del trattenimento in servizio di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503/92 non è più considerato un diritto soggettivo, ma è subordinato alla valutazione dell'ente datore di lavoro a cui viene data la facoltà discrezionale di accogliere la richiesta.

Con lo stesso provvedimento inoltre viene introdotto un vincolo temporale (prima della modifica non era previsto alcun termine) entro il quale le do-

¹ La norma prevede la prosecuzione del rapporto di lavoro fino al 62° anno di età; dopo il d.lgs 503/92 tuttavia l'elevazione dell'età pensionabile ha portato il requisito anagrafico fino a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini.

² Specifiche norme di legge (art. 509 del d.lgs. n. 297/94 per il personale della scuola) e giurisprudenza (sentenze della Corte Cost. n. 282/91 e n. 90/92) hanno inoltre sancito il diritto (soggettivo) per il lavoratore a restare in servizio fino al compimento del 70° anno di età per:

- maturare i requisiti minimi per la pensione;
- raggiungere l'anzianità massima di servizio od anche al solo fine di incrementare importo pensione (limitatamente al personale della scuola in servizio alla data del 1° ottobre 1974).

³ Art. 72 d.l. n. 112/08 . Supplemento ordinario G.U. n. 147 del 25 giugno 2008.

mande devono essere presentate: la domanda di trattenimento va presentata dai 24 ai 12 mesi precedenti il compimento dell'età pensionabile.

Al personale femminile, che per legge o regolamento organico dell'ente è collocato in pensione a 60 anni, in virtù delle norme citate (legge n. 903/77; n. 54/82; n. 407/90) è data la possibilità di proseguire il rapporto di lavoro fino al compimento del 65° anno di età. Norme diverse regolamentano il trattenimento in servizio di particolari categorie di soggetti (personale docente della scuola; personale dipendente dell'amministrazione giudiziaria ecc.).

Al riguardo giova evidenziare che la prosecuzione del servizio ottenuto mediante ricorso alle opzioni previste dalla legge n. 54/82 e dalla legge n. 407/90, preclude la possibilità di chiedere successivamente la proroga del servizio ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 503/92 (biennio). Se, invece, ai fini del trattenimento in servizio fino al 65° anno, la lavoratrice si è avvalsa della legge di parità, potrà sempre chiedere di proseguire per l'ulteriore biennio previsto dall'art. 16 del d.lgs. 503/92.

■ Il beneficio pensionistico in caso di opzione

Ancora in materia di opzione non possiamo trascurare il dispositivo dell'art. 1 comma 3 del d.lgs. n. 503/92. Tale provvedimento lega la prosecuzione del rapporto di lavoro, oltre l'età pensionabile, ad un beneficio pensionistico diverso, in origine, per uomini e donne.

Nel contempo, per effetto dello stesso decreto, l'età per il pensionamento di vecchiaia degli uomini e delle donne veniva progressivamente aumentata fino a raggiungere, a partire dal 2000, i 65 anni per l'uomo ed i 60 per la donna. Poiché il beneficio del maggior rendimento pensionistico era concesso non oltre il 65° anno, e comunque non oltre il raggiungimento dell'anzianità contributiva massima, oggi la maggiorazione può essere calcolata soltanto in favore delle lavoratrici che hanno incrementato l'anzianità contributiva dopo i 60 anni. Il rendimento viene aumentato di mezzo punto percentuale per ogni anno.

Sulla base di questa previsione, dunque, è necessario verificare di volta in volta se le pensioni delle donne che hanno proseguito l'attività dopo il compimento del 60° di età sono state calcolate con l'attribuzione del *maggior rendimento* per ogni anno superiore ai 60.

L'INPS peraltro, in osservanza delle indicazioni della Corte Costituzionale (vedi paragrafo precedente), aveva chiarito che *tale beneficio competeva indipendentemente dalla comunicazione esplicita dell'opzione al datore di lavoro*⁴.

⁴ Circolare INPS n. 50/1993 punto 1.2.3 - Adempimenti dei datori di lavoro e delle sedi per i lavoratori optanti

Alla stregua di quanto previsto per l'applicazione dell'articolo 6 della legge 26 febbraio 1982, n. 54, e dell'articolo 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, i datori di lavoro dovranno trasmettere alla sede dell'istituto presso cui vengono effettuati i versamenti contributivi copia delle opzioni presentate dai dipendenti. I datori di lavoro dovranno altresì segnalare i nominativi dei dipendenti che, pur essendo esonerati dall'obbligo della comunicazione agli stessi datori di lavoro dell'esercizio della facoltà di opzione, debbono comunque essere considerati optanti.

▼ Il nuovo codice delle pari opportunità: tra inutilità e inadeguatezza

Come abbiamo accennato in premessa, l'11 aprile 2006, il giorno dopo le elezioni politiche, nel rumore polemico delle urne, fa la sua timida apparizione nell'ordinamento italiano il decreto legislativo n. 198, il cosiddetto «Codice delle pari opportunità tra uomo e donna...». Si tratta di un provvedimento emanato, in coda all'attività della quattordicesima legislatura, approvato frettolosamente dal Consiglio dei ministri soltanto tre giorni prima delle elezioni politiche, *nonostante il parere contrario di tutti gli organismi di parità*⁵. L'obiettivo del decreto legislativo era quello di riordinare tutto il corpo delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità dando così attuazione ad una delle deleghe attribuite dal Parlamento con la legge n. 246 del 28 novembre 2005 («Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005»).

Secondo la previsione dell'art. 6 della legge delega, tale riassetto normativo avrebbe dovuto seguire i seguenti principi e criteri direttivi:

1. Criterio di conformità con le disposizioni vigenti (art. 20 comma 3 lettera a bis legge n. 59 del 15 marzo 1997 espressamente richiamato e modificato dalla medesima legge delega)

«coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo».

2. Principio di uguaglianza sostanziale (Pari opportunità) – Conformità con la legislazione europea nel rispetto del dettato costituzionale

«individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale, anche al fine di realizzare uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità previsti in sede di Unione Europea e nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione».

3. Criterio di semplificazione

«adeguamento e semplificazione del linguaggio normativo anche attraverso la rimozione di sovrapposizioni e duplicazioni»

È opinione condivisa che tale decreto abbia mancato clamorosamente gli obiettivi e i principi espressi nella legge delega. Qualche mese prima della sua emanazione un gruppo di esperti invitato dalla CGIL a fare una valutazione sul disegno di legge, il 2 febbraio 2006 redigeva una nota⁶ in cui auspicava l'accantonamento di tale progetto.

⁵ Donata Gottardi, «Il Codice italiano delle pari opportunità e la direttiva comunitaria», Guida al Lavoro, n. 37, 15 settembre 2006, p. 31

⁶ F. Amato, M. Barbera, L. Calafà, «Note sul progetto di Codice delle pari opportunità tra uomo e donna», <http://www.cgil.it/GIURIDICO/>.

Il progetto venne invece portato avanti e su pressione dell'allora ministra delle Pari opportunità Stefania Prestigiacomo diventò legge l'11 aprile del 2006 salutandolo il nuovo presidente del Consiglio Romano Prodi.

▼ Il codice delle «impari» opportunità e l'opzione «retroattiva»

Le maggiori perplessità nascono dalla curiosa tecnica legislativa adottata: il legislatore, nel maldestro tentativo di *coordinare* l'esistente, si è limitato a fare un «collage» delle disposizioni vigenti, senza tenere in alcuna considerazione l'evoluzione di quelle norme nell'ordinamento, abrogando di volta in volta la norma in vigore, per evitare duplicazioni e per *semplificare*.

In questo contesto e con queste dinamiche, è stata riscritta la norma sul divieto di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali, presente nel «*corpus*» del nuovo codice. Questa norma interessa direttamente il nostro lavoro e la nostra azione di tutela.

L'art. 30 del nuovo codice delle pari opportunità – d.lgs. 198/2006, recante il titolo «Divieti di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali», replica, anche nella punteggiatura, la descritta norma contenuta nella legge di parità: *l'art. 4 della legge 903 del 9 dicembre 1977*.

Ecco il «nuovo» testo dell'art. 30 del d.lgs. 198/2006

■ Art. 30 d.lgs. 198/2006

(Divieti di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali).

Le lavoratrici, anche se in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia, possono optare di continuare a prestare la loro opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali, previa comunicazione al datore di lavoro da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Un «codice» di leggi ha la funzione di raccogliere in un unico testo le norme esistenti su un determinato argomento e di coordinarne e armonizzarne il contenuto.

Non ci meraviglia, dunque, in questa sede, che il nuovo testo sia identico al precedente; ciò che ci meraviglia è che il nuovo testo recuperi integralmente, anche nella parte che era stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, il dispositivo dell'art. 4 della legge 903/77.

Come abbiamo già esaminato⁷ il pronunciamento della Corte Costituzionale del 1988⁸ aveva estromesso l'ultimo periodo dell'art. 4 che prevedeva l'obbligo per le lavoratrici di comunicare, almeno tre mesi prima, il perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia. Dal 1988 fino al 2006 l'ordinamento non prevedeva più alcun precetto, né alcun onere formale nei confronti dell'ente da-

⁷ Vedi sopra il paragrafo «L'opzione delle donne per rimanere al lavoro con le stesse «opportunità» degli uomini e gli interventi delle Alte Corti: l'art. 4 della legge 903 del 1977».

⁸ Corte Costituzionale, sentenza del 27 aprile 1988 n. 498.

toriale, per le lavoratrici che desiderassero continuare a lavorare dopo la maturazione del diritto a pensione di vecchiaia.

Gli stessi istituti previdenziali si sono adeguati a questo principio. L'INPS, come abbiamo visto, considera optanti anche le lavoratrici che non hanno esercitato l'opzione e che hanno continuato a lavorare dopo il diritto alla pensione di vecchiaia.

Dal 2006 le donne, se vogliono proseguire l'attività dopo il 60° anno di età, debbono darne comunicazione al datore di lavoro almeno tre mesi prima il compimento dell'età o la maturazione del diritto. Il d.lgs. 198/2006 infatti con l'art. 57 abroga la norma di parità (l'art. 4 legge 903/77) parzialmente illegittima e con l'esaminato art. 30 ne ripristina integralmente il contenuto. Sul nuovo dispositivo e sul rinato obbligo di opzione non è stata ancora sollevata questione di legittimità costituzionale né ad oggi si è pronunciata la Corte di Cassazione.

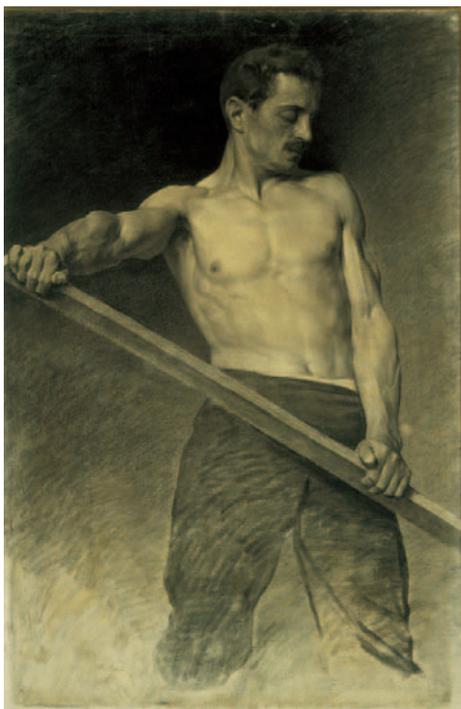
Alla luce di questo provvedimento si ravvisa, dunque, la necessità di un intervento risolutivo delle Sezioni Unite o di un nuovo intervento della Corte Costituzionale; in fase di consulenza tuttavia, *consigliamo di suggerire alle lavoratrici di comunicare la propria volontà di proseguire l'attività lavorativa almeno 3 mesi prima del compimento dell'età pensionabile o della maturazione del diritto a pensione di vecchiaia, in attesa che la giurisprudenza o lo stesso legislatore metta la parola fine alla lunga vicenda.*

Coerentemente con tale indicazione, qualora ci trovassimo in presenza di licenziamento dovuto al mancato esercizio dell'opzione, dovremmo adire le vie legali a tutela degli interessi della lavoratrice e in difesa del principio di uguaglianza sostanziale nell'accesso a pensione e soprattutto nel diritto alla prosecuzione dell'attività lavorativa.



Si riparte: da pensioni e salari

di **Luciano Caon***



Cirillo Manicardi
Lavoratore
1873
Matita su tela
cm. 100x65
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

* Segretario nazionale SPI CGIL

Insieme ad una questione salariale, ormai finalmente riconosciuta, in Italia esiste un problema altrettanto rilevante: le pensioni perdono sempre più valore, a causa della perequazione soltanto parziale di questi redditi al costo della vita e dall'assenza di un qualsiasi rapporto con l'andamento della ricchezza prodotta dal paese.

L'accordo per l'aumento delle pensioni basse, sottoscritto con il precedente governo, che ha dato a luglio 2008 la quattordicesima mensilità a circa 3,5 milioni di pensionati con un reddito individuale complessivo fino a 700 euro, a un'età di 64 anni, è il punto di partenza di una più vasta e impegnativa iniziativa sindacale per aumentare tutte le pensioni.

Al nuovo quadro politico uscito dal voto del 13 e 14 aprile CGIL CISL e UIL presentano le proposte di politica economica e sociale già avanzate al precedente governo (che non avevano trovato risposte per la crisi che ha portato alle elezioni anticipate) completate dalle linee di riforma della struttura della contrattazione e da regole sulla democrazia sindacale e la rappresentanza che mettono al centro il diritto dei lavoratori e dei pensionati a pronunciarsi sugli accordi sindacali interconfederali.

Dopo le scelte che hanno favorito le imprese con una riduzione del costo del lavoro contenute nelle ultime finanziarie è importante procedere attivando misure a favore dei lavoratori e pensionati. Essere intervenuti per sostenere la competitività del sistema produttivo italiano è stato importante. Oggi è fondamentale incalzare il governo e le imprese per mettere a

punto interventi strutturali che creino occupazione di qualità e diminuiscano la precarietà, sviluppando un mercato del lavoro dove i bassi salari rappresentino una eccezione e non la regola. Per questo giudichiamo un errore le priorità scelte dal nuovo governo che anziché intervenire da subito su pensioni e salari attraverso l'aumento delle detrazioni fiscali è intervenuto sull'ICI, già abolita dal Governo Prodi per una parte consistente dei cittadini proprietari della prima casa, e sullo straordinario detassandolo; creando così tra l'altro disparità tra i lavoratori.

È importante invece proseguire (governo e imprese) investendo su una crescita orientata a sviluppare un processo di innovazione costante, ad aumentare la ricerca e la formazione continua per un capitale umano di alta qualità. Occorre, inoltre, che si avvii la riqualificazione della spesa pubblica, liberando i sei miliardi di euro (un vero e proprio tesoretto) che si spendono ogni mese per pagare gli interessi sul debito pubblico.

Tutto questo deve essere accompagnato da una politica delle entrate fiscali dello Stato e delle autonomie locali che si basi sull'allargamento della base imponibile, continuando nella positiva azione di contrasto all'evasione già intrapresa, e sull'introduzione di imposte sulle rendite finanziarie in linea con quelle europee.

È su questa base concreta che si può realizzare una diminuzione del carico fiscale sui redditi da lavoro e da pensione. Si tratta di un intervento che insieme alla riforma della contrattazione, con il rafforzamento e allargamento della contrattazione aziendale, una politica su prezzi, tariffe e casa, *eviti* di spingere verso la soglia di povertà migliaia di famiglie.

Per conseguire questo obiettivo si dovrà agire in più direzioni: su detrazioni e aliquote, dote fiscale per i figli, salario negoziato in sede aziendale, fisco e casa di proprietà o in affitto, prezzi e tariffe; insieme a orientamenti condivisi da governo, Regioni, Comuni, parti sociali in grado di coordinare gli interventi fiscali del governo con quelli degli enti locali. Non dobbiamo dimenticare che nel contesto europeo siamo l'unico Stato nel quale i redditi fissi subiscono tre livelli diversi di imposizione (Stato, Regione, Comuni), a fronte dei due che gravano sulle imprese.

I pensionati dopo aver ottenuto un primo importante, ma limitato, intervento con l'accordo del 23 luglio 2007 su «pensioni basse» e perequazione al costo della vita, si aspettano ulteriori risultati perché, insieme ai salari, tutte le pensioni hanno subito rilevanti perdite del loro potere d'acquisto. Ad esempio, una pensione che ad ottobre 1992 era di 516 euro mensili (un milione di lire), oggi perde circa 80 euro mensili soltanto per l'insufficiente meccanismo di perequazione al costo vita. A questo si aggiunga la diminuzione del suo valore rispetto all'aumento del livello di ricchezza prodotta dal paese.

Questa situazione si è determinata in modo particolare per:

1. il meccanismo di perequazione che è basato su un «paniere» la cui composizione – e il peso relativo dei suoi componenti – non rispecchia adeguatamente il livello dei consumi delle famiglie con reddito medio-basso, e che

agisce con molto ritardo rispetto all'inflazione. A questo proposito, basti considerare che per il 2008 lo scatto di perequazione è stato attribuito nella misura dell'1,6%, mentre, a dicembre del 2007, l'inflazione reale aveva raggiunto il valore del 2,6 % e oggi siamo al di sopra del 3%;

2. l'assenza di una qualsiasi relazione tra i redditi da pensione e la dinamica del PIL;

3. il fenomeno del drenaggio fiscale;

4. il mancato controllo dei prezzi in occasione dell'introduzione dell'euro, che ha provocato il loro allineamento ad un livello tra i più alti in Europa.

Per tutte queste ragioni, la difesa e rivalutazione dei redditi da pensione è parte organica della nuova politica economica e sociale a forte contenuto intergenerazionale che è rivendicata nella piattaforma unitaria di CGIL, CISL e UIL.

È importante che i pensionati facciano vivere *le dieci azioni* per un intervento a medio termine che valorizzi le pensioni da contribuzione e riformi i trattamenti assistenziali che sono:

- ▶ *incrementare* il potere d'acquisto delle pensioni di importo superiore a 665,34 euro mensili estendendo gradualmente la 14^a mensilità;
- ▶ *intervenire* per superare l'effetto «vicinanza e scavalco» delle pensioni previdenziali da parte dei trattamenti assistenziali;
- ▶ *rendere* più aderente alle dinamiche reali dei prezzi e con maggiore tempestività l'adeguamento del meccanismo che regola la perequazione automatica delle pensioni al costo vita;
- ▶ *riconoscere* un differenziale per le pensioni con decorrenza ante novembre 1992 per recuperare – almeno in parte – il valore perso a seguito dei vari provvedimenti di sospensione e differimento della perequazione automatica e della non attribuzione dell'ulteriore aumento come prevede il comma 2 dell'articolo 11 del d.lgs. n. 503/1992;
- ▶ *uniformare* la NO TAX AREA per i pensionati a quella dei lavoratori dipendenti;
- ▶ *introdurre* l'imposta negativa in modo strutturale per i redditi che si collocano entro la NO TAX AREA particolarmente diffusi fra gli anziani anche con l'utilizzo dell'ISEE;
- ▶ *intervenire* sulle pensioni indirette e sugli assegni di invalidità o pensioni di invalidità liquidate con il sistema contributivo non integrate al minimo e sulla percentuale di reversibilità in assenza di altri redditi;
- ▶ *riformare* i trattamenti assistenziali legati a 29 tipologie di prestazioni, con l'obiettivo di istituire un «reddito minimo vitale» evitando l'effetto «annegamento» delle pensioni previdenziali, attraverso la valorizzazione della quota di pensione acquisita con la contribuzione versata;
- ▶ *eliminare* il drenaggio fiscale che erode una quota della perequazione automatica;
- ▶ *superare* le limitazioni al cumulo delle pensioni con i redditi di lavoro con scelte legate al mercato del lavoro degli anziani e all'invecchiamento attivo (in applicazione del Protocollo sul welfare del 23 luglio).

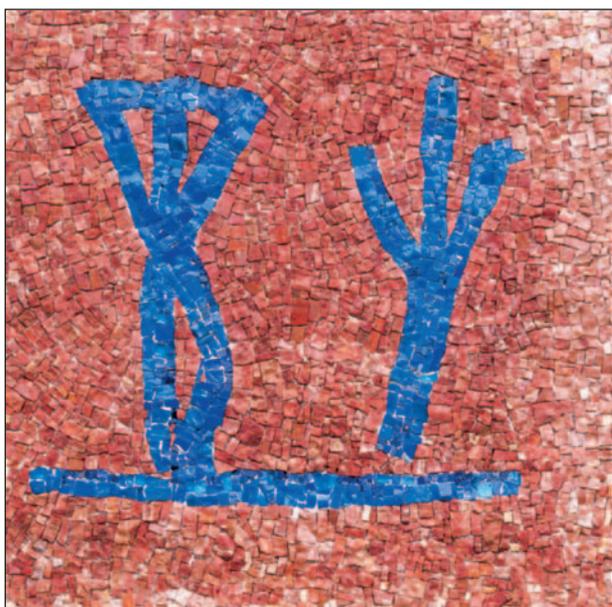
SPI-FNP-UILP chiedono che il tavolo per la negoziazione annuale delle pensioni istituito con decreto del Ministero del Lavoro venga riunito e inizi a prendere in esame *tre priorità* rispetto alle dieci azioni a medio termine che sono:

1. estendere gradualmente la 14^a mensilità in continuità dell'accordo di luglio 2007;
2. modificare il meccanismo di perequazione automatica per rendere più aderente l'obiettivo di adeguare le pensioni al costo della vita;
3. uniformare la detrazione fiscale per i pensionati a quella dei lavoratori dipendenti.

A questo occorre aggiungere l'approvazione di una buona legge sulla non autosufficienza con i necessari finanziamenti. *Le proposte unitarie le abbiamo, la sede dove discutere anche, ora occorre un'iniziativa sindacale che sappia davvero rendere protagonisti gli anziani e i pensionati a partire dal territorio.* È la più forte garanzia che abbiamo per influire sui nuovi equilibri politici usciti dalle elezioni e verificare se sono all'altezza della sfida.

Riordino degli enti o non riordino: questo è il problema!

di **Rita Cavaterra***



Riccardo Licata
Allegoria del lavoro (particolare)
 1991
Mosaico
 cm. 180x195
 Camera del Lavoro di Reggio Emilia

* Responsabile politiche previdenziali
 CGIL nazionale

Chissà se con questo governo riusciremo a parlare di riordino degli enti. Ma forse sarebbe meglio dire chissà se con questo governo riusciremo a parlare... Visto che fa tutto da solo e poi comunica le decisioni assunte: così ha fatto per la manovra economica e non è detto che non continuerà così!

Sembra che l'idea di SuperINPS sia definitivamente tramontata, meno male, non era una buona idea: il problema è che non si riesce a capire che cosa abbia in testa questo governo per il riordino degli enti.

L'unica cosa chiara, infatti, dai primi atti del governo è quella di colpire il ruolo delle parti sociali: si fa trapelare la notizia che si vuole togliere l'indennità ai CIV e poi nel decreto legge predisposto si toglie il compenso (assolutamente ridicolo) ai Comitati provinciali, come se fosse questa la questione (risparmio della spesa assolutamente irrisorio) senza affrontare alcun altro problema.

Il fatto è che si vuole colpire il sindacato e la sua presenza all'interno degli enti. Per quanto ci riguarda come CGIL siamo perfettamente convinti che sia necessario intervenire sugli enti, ma non per creare un super mostro. A nostro avviso, infatti, è necessario mantenere due poli: il polo della previdenza e quello della sicurezza sul lavoro.

Per la previdenza è necessario mantenere due enti: l'INPS e l'INPDAP. L'INPS per la previdenza dei lavoratori dipendenti da privati. L'INPDAP per la previdenza dei lavoratori del pubblico impiego. Certo l'INPDAP ha ancora un bel po' di pro-

blemi da risolvere: non è ancora un vero ente previdenziale ma dobbiamo lottare strenuamente per farlo diventare «grande», sapendo che un suo eventuale accorpamento con l'INPS potrebbe essere deleterio anche per la funzionalità dello stesso istituto previdenziale.

Per quanto riguarda poi il polo sicurezza è del tutto evidente che questo ruolo spetta all'INAIL: prevenzione, indennizzo, cura e riabilitazione.

Tutti gli altri enti possono essere accorpati: e già questo costituirebbe un bel risparmio!

Ma i risparmi si fanno soprattutto se c'è la volontà politica di farli e se c'è una regia paziente e consapevole: i risparmi si fanno con le sinergie tra gli enti, evitando duplicazioni di compiti e utilizzando al meglio sia il personale sia le sedi. Ma le sinergie non possono essere affidate alle singole volontà degli enti, devono essere guidate pazientemente ma con grande autorità (non autoritarismo, ma autorità e cioè capacità di dirigere ma anche di far condividere l'obiettivo posto).

I due poli con i tre enti sarebbero sicuramente garanzia di razionalizzazione e di riordino.

Inoltre è del tutto evidente che dovrebbe esserci un nuovo modello organizzativo che dovrebbe proprio dedicarsi alle sinergie possibili tra gli enti a partire dalla:

- ▶ semplificazione e unificazione dei sistemi di «audit», di controllo interno, strategico, di gestione;
- ▶ riorganizzazione e razionalizzazione della vigilanza;
- ▶ adozione di una comune politica del patrimonio immobiliare;
- ▶ ristrutturazione della rete territoriale;
- ▶ riorganizzazione delle funzioni professionali (legali, medico-legali, tecnico-edilizie, statistico attuariali);
- ▶ integrazione della rete informatica per evitare duplicazioni, mettere in comune le banche dati e unificare gli archivi dei lavoratori attivi con quelli dei pensionati.

È palese che nel parlare di riordino degli enti si debba necessariamente parlare anche della riforma della governance.

Il sistema duale così come è non va. I Consigli di indirizzo e vigilanza possono lavorare tantissimo e anche predisporre relazioni o documenti importantissimi e strategici: non possono però pretendere che le loro idee e le loro indicazioni vengano attuate, e questo di fatto significa vanificare la loro azione.

La riforma del sistema duale deve essere finalizzata al recupero dell'efficienza gestionale, eliminando situazioni di conflitto tra gli organi, e soprattutto affidando alle parti sociali una maggiore responsabilità nella programmazione e definizione delle linee di indirizzo e nel controllo e nella verifica degli enti.

Prima di tutto è, comunque, necessario ridurre gli organi degli istituti che sono troppi: presidente, Consiglio di amministrazione, Consiglio di vigilanza, direttore generale, Collegio dei sindaci.

Gli organi, ispirandosi alla recente riforma del diritto societario, potrebbero essere solo due:

- ▶ un ristretto Consiglio di gestione, con compiti ben definiti di gestione e di supervisione della struttura e della organizzazione;
- ▶ un Consiglio di sorveglianza, composto da rappresentanti delle parti sociali, con poteri ben definiti di programmazione, approvazione dei bilanci, di controllo e di verifica.

Il Consiglio di sorveglianza dovrebbe ovviamente avere prima di tutto il potere di far rispettare e realizzare le decisioni assunte (con possibilità di comminare sanzioni in caso di mancato rispetto).

E dovrebbe inoltre svolgere funzioni ben più ampie di quelle attuali:

- ▶ esercitare l'azione sociale di responsabilità;
- ▶ approvare il bilancio di esercizio e il bilancio consolidato;
- ▶ autorizzare le operazioni strategiche ed i piani industriali e finanziari predisposti dal Consiglio di gestione;
- ▶ approvare preventivamente determinate operazioni di gestione decise dal Consiglio di gestione, in particolare per quanto riguarda le decisioni «sensibili» cioè incidenti sulla situazione patrimoniale degli enti o sui diritti fondamentali dei lavoratori, dei pensionati e dei cittadini (ad esempio, approvazione preventiva delle decisioni relative alla gestione del patrimonio immobiliare non ancora dimesso ecc.).

Il nuovo sistema di governance va completato con la razionalizzazione e la semplificazione degli organismi territoriali.

A questo proposito ricordo che unitariamente CGIL CISL e UIL hanno proposto un piano di riordino per gli organismi regionali e provinciali INPS: un piano di grande riforma ma al tempo stesso un piano che rimarca la necessità della presenza a tutti i livelli delle parti sociali per garantire democrazia, partecipazione e qualità, elementi tutti necessari per garantire i diritti e la tutela delle persone.

Ma per ritornare all'inizio: avrà questo governo voglia di cimentarsi su queste questioni?

Noi come CGIL siamo pronti.

Chiediamo a questo governo un tavolo con le parti sociali per realizzare in tempi brevi e programmati la riforma degli enti previdenziali e assicurativi e del loro sistema di governance.

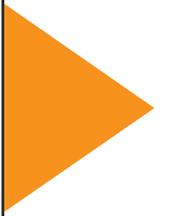
Noi siamo pronti a cogliere la sfida, abbiamo le idee ben chiare sia sulla necessità della riforma, sia sulla riforma che dovrebbe essere fatta, e ci auguriamo di poter entrare nel merito della questione.

Non abbiamo paura della riforma, anzi la vogliamo!

Speriamo che questo governo la smetta di cincischiare e che dia finalmente ascolto alle parti sociali, anche se la manovra economica fatta senza alcuna concertazione e con l'intento di colpire la presenza delle parti sociali all'interno degli enti non ci sembra proprio un buon inizio!



Welfare state in Europa



La spesa per la protezione sociale in Europa

di **Carlo Caldarini***



Marcello Muccini
s.t.
1952
Tecnica mista su carta
cm. 65x95
Direzione Nazionale CGIL

* Osservatorio INCA CGIL
per le politiche sociali in Europa

In ogni paese, la configurazione e l'organizzazione della protezione sociale è piuttosto eterogenea, in quanto è il risultato storico di lunghi processi di evoluzione delle politiche nazionali, frutto di contrattazioni tra le parti sociali, tra queste e i governi locali, di tempi e modalità diverse di adesione e di adeguamento ai processi di armonizzazione promossi a livello internazionale¹.

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 stesse mutue sono state smantellate da tempo). Anche la quantità di denaro pubblico destinata alla protezione sociale varia pertanto da un paese all'altro, così come la distribuzione delle risorse tra l'una e l'altra misura specifica, ad esempio le pensioni piuttosto che la disoccupazione.

Queste differenze dipendono dai livelli diversi di ricchezza, dalle diverse politiche nazionali, dagli andamenti demografi-

¹ Con il termine «protezione sociale» s'intende generalmente l'insieme degli interventi intesi a 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 privata dello stesso beneficiario. Essa è sostenuta principalmente dalle istituzioni pubbliche attraverso tre grandi aree di intervento: previdenza, sanità e assistenza.

ci, 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 sono 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. Ed è anche per questa ragione che l'Unione Europea cerca di analizzare e mettere a confronto tra loro i diversi sistemi nazionali degli Stati membri attraverso il proprio *Sistema europeo di statistiche sulla protezione sociale* SESPROS².

▼ In Italia la più lenta crescita del PIL: +6%

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 lordo³.

Come si può vedere in **Tabella 1** e **Figura 1**, il PIL dell'Unione Europea nel suo complesso, espresso in euro a prezzi correnti, è stato nel 2007 di 24.800 euro per abitante, con una crescita del +10,7% rispetto a due anni prima.

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, 22 della Romania, 35 circa dei paesi baltici e 289 del Lussemburgo.

In Lussemburgo, in altre parole, la ricchezza disponibile per abitante (oltre 75.000 euro pro-capite) è 20 volte quelle della Bulgaria, 13 volte quelle della Romania e quasi 10 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, +46% in Estonia, +36% in Bulgaria e Lituania.

Con 25.900 euro pro-capite, il PIL italiano è nella media europea. Ma quanto alla crescita, è proprio in Italia che si registra il dato più basso tra tutti i paesi UE: appena +6%.

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 di-

² Il sistema SESPROS prende in conto 8 tipi di prestazioni sociali: malattia, invalidità, vecchiaia, prestazioni per i superstiti in seguito al decesso del lavoratore, famiglia e figli, disoccupazione, edilizia sociale, esclusione sociale non altrove classificata.

³ 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.

versi paesi, la **Tabella 2** mostra dunque i valori di PIL per abitante, utilizzando stavolta come unità di misura non più la moneta unica europea, ma un'unità economica standard detta SPA, ossia *Standard del potere d'acquisto*⁴. Esprimendo i dati sotto questa forma, il divario tra un paese e l'altro si riduce sensibilmente e le comparazioni sono più aderenti alla realtà economica di ciascun paese. Restano tuttavia grandi differenze fra le ricchezze delle diverse nazioni, in buona misura corrispondenti alle fasi di adesione all'UE. 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.

Tutti 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 inferiore al 9%, l'Italia si trova in posizione di coda nel gruppo dell'Europa a 15 paesi, mentre emerge un paese come la Spagna, dove il PIL è ormai superiore al nostro con una crescita superiore al 13% tra il 2005 e il 2007 (**Figura 2**).

▼ **La spesa sociale in Italia è pari al 26,4% del PIL**

Veniamo quindi all'aspetto che più ci interessa, la spesa pubblica per la protezione sociale, i cui dati ufficiali più aggiornati sono quelli Eurostat del 2005 (**Tabella 3**).

In media, i paesi dell'Unione Europa hanno destinato a questa voce di spesa il 27% del loro PIL. Nell'insieme si tratta di un dato sostanzialmente stabile rispetto agli ultimi due anni, ma nella realtà la spesa sociale è aumentata molto in alcuni paesi dove essa era particolarmente bassa, come Cipro, Romania e Irlanda, mentre ha subito un calo in 15 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 32% del loro PIL, ossia almeno il doppio, se non il triplo, rispetto a paesi come Lettonia, Estonia, Lituania, Romania e Bulgaria, dove la stessa voce di spesa oscilla tra il 12% e il 16%.

L'Italia è al 10° posto, con una spesa del 26,4% e crescita zero rispetto al 2003. Fino all'11° posto della graduatoria troviamo comunque soltanto i vecchi Stati membri dell'UE. Bisogna arrivare al 12° posto per trovare il primo tra i paesi dell'ultima fase dell'allargamento, la Slovenia, che nel 2005 ha speso

⁴ 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.

per la protezione sociale il 23,4% del proprio PIL. Considerando anche Svizzera e Norvegia, che non fanno però parte dell'UE, la prima si troverebbe come la Germania al 5° posto, con una spesa sociale pari al 29,2% del PIL, e la seconda al 12° (23,9%).

I tre paesi baltici (Lettonia, Estonia, Lituania), oltre a situarsi agli ultimi posti della graduatoria, sono anche quelli dove la spesa per la protezione sociale ha fatto registrare un andamento marcatamente negativo rispetto all'anno 2000, compreso tra -13% e -19%.

Si potrebbe pensare che una restrizione della spesa pubblica sia il prezzo che i governi di alcuni paesi hanno dovuto pagare per far quadrare i conti in vista del loro ingresso nell'Unione Europea. Bisogna però considerare che spesso questi stessi paesi, pur avendo incrementato negli ultimi anni le risorse destinate alle politiche sociali, hanno nel frattempo conosciuto una crescita della loro ricchezza nazionale, tale da far diminuire il rapporto spesa/PIL.

Per fare un esempio, in valori assoluti la spesa per la protezione sociale nei 15 vecchi paesi dell'UE tra il 2003 e il 2005 è passata da 6.900 a 7.400 euro per abitante, con un aumento medio del 7%. Nello stesso periodo, in Estonia si è passati da 808 a 1.043 euro per abitante, con un aumento del 29%, e in Romania da 305 a 520 euro, con una crescita addirittura del 71%. La fortissima crescita del PIL avutasi nel medesimo arco di tempo, fa però apparire negativa la crescita della spesa sociale in Estonia e meno evidente, seppur positiva, quella della Romania.

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.

▼ In Italia anche la spesa sociale è vicina alla crescita zero

Per rendere meglio confrontabili i diversi paesi, la Tabella 4 e la Figura 3 mostrano 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 l'unità di misura economica SPA, ossia *Standard del potere d'acquisto*.

In media, nel 2005 la spesa per la protezione sociale nei paesi dell'UE è stata di 6.000 SPA pro-capite:

- ▶ il paese che spende di più è il Lussemburgo, che nel 2003 ha quasi raggiunto il valore di 13.000 SPA per abitante;
- ▶ Norvegia e Svizzera hanno speso rispettivamente 9.500 e 8.900 SPA per abitante;
- ▶ seguono Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Austria, Belgio e Francia, tutti con oltre 8.000 SPA;

► i paesi baltici, insieme a Romania e Bulgaria, si caratterizzano ancora per il più basso livello di spesa, compreso all'incirca tra 1.000 e 1.700 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, Bulgaria, Estonia, Lettonia e Lituania.

In rapporto all'anno 2003, incrementi di spesa superiori al 15% si sono registrati in Romania (+33%), Estonia (+24%) e Lituania (+16%). Ma crescite di un certo rilievo si sono avute anche in alcuni paesi dove la spesa sociale era già importante, come Belgio, Francia e Lussemburgo (tra +11% e +13%).

L'Italia, con circa 6.200 SPA, che in questo caso corrispondono a poco meno di 6.000 euro pro-capite, si trova appena al di sotto della media, all'11° posto tra i paesi UE. Anche da questo punto di vista il nostro paese appare però come uno dei meno dinamici, con un aumento della spesa del +5% tra il 2003 e il 2005, quando nello stesso arco di tempo la Spagna ha aumentato la propria quasi del +12%.

▼ **La spesa sociale è soprattutto spesa per gli anziani**

Un altro aspetto interessante da analizzare 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, ecc.

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, invece, le caratteristiche strutturali delle società sono esse stesse il risultato delle politiche e del modo in cui vengono «dotate» 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 spesa media per le prestazioni sociali nel loro complesso è pari a circa 6.000 euro per abitante, con dei valori nazionali che, tradotti in Standard del potere d'acquisto (SPA), oscillano tra i 1.000 e 1.200 SPA di Romania e Bulgaria e i 12.000 del Lussemburgo (Tabella 5).

L'Italia è allineata alla media, mentre sopra i 7.000 SPA troviamo, oltre al Lussemburgo: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito.

La parte più importante della spesa è rappresentata dalle prestazioni di vecchiaia⁵, che rappresentano da sole, in media, oltre il 40% della spesa totale

⁵ Nelle rilevazioni statistiche europee vengono classificate sotto la voce generale «prestazioni di vecchiaia» sia le pensioni (di vecchiaia, di reversibilità, anticipate, parziali, ecc.) sia la fornitura di beni e servizi alle persone anziane (escluse le cure mediche). All'interno di questa categoria, le pensioni rappresentano in media poco più del 40% della spesa e quelle di vecchiaia, da sole, circa un terzo della spesa.

per la protezione sociale. Un peso importante hanno anche la malattia e le cure mediche (28% circa). Seguono, nell'ordine, la famiglia (8%), l'invalidità (8%), la disoccupazione (6%), l'edilizia sociale e la lotta all'esclusione (Tabella 6).

Singolari, nel panorama europeo, appaiono le situazioni di alcuni paesi.

L'Irlanda, ad esempio, è il solo paese dell'UE dove le spese per la vecchiaia (25%) sono inferiori a quelle per malattia e cure mediche (40%). 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 55% 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 6 volte più basso della media europea (6% contro 18%)⁶.

Tuttavia gli stessi dati della Polonia si ridimensionano in misura considerevole se, invece delle percentuali, si torna a guardare i valori assoluti esposti in **Tabella 5**, da cui si evince che, in concreto, la spesa per le prestazioni di vecchiaia in questo paese è di 1.189 SPA pro-capite, ossia circa 3 volte inferiore a paesi come Italia, Germania, Regno Unito, Svezia, ecc.

Al di sopra della media europea si situano anche le spese per le prestazioni di vecchiaia di Italia, Grecia, Paesi baltici, Cipro e Malta.

L'Italia, in particolar modo, si distingue nel panorama europeo per l'entità totale della spesa per vecchiaia e superstiti (reversibilità): la prima voce di spesa rappresenta, infatti, il 51% circa della spesa totale per la protezione sociale e la seconda quasi il 10%, ossia più del doppio della media europea.

Come dice lo stesso Eurostat, una spiegazione all'eterogeneità di questi dati va ricercata anche nelle diverse modalità di calcolo della spesa a livello nazionale⁷:

- ▶ In Irlanda, 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 totale, ossia circa 300 SPA pro-capite.

Sempre riguardo al nostro paese, c'è da tenere presente anche il fatto che l'Italia ha il più alto tasso d'anzianità dell'Unione Europea (**Figura 4**): quasi il 20% della popolazione ha infatti un'età superiore ai 64 anni e, fra questa, i due terzi sono donne, ossia le principali beneficiarie delle prestazioni per i superstiti.

⁶ Cfr. Su www.osservatorioinca.org il dossier dell'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa: *Il rischio povertà per gli anziani nell'UE*, 2006

⁷ Eurostat, *La protection sociale dans l'Union Européenne*, Statistiques en bref, 14/2006, p. 5.

▼ **Spagna e Belgio spendono per la disoccupazione oltre il 12%, l'Italia appena il 2%**

Per semplice curiosità, e per rendere meglio comprensibile la relativa anomalia della situazione italiana, abbiamo provato a simulare quale potrebbe essere nel nostro paese la distribuzione della spesa sociale ipotizzando tre condizioni:

- ▶ che restino invariate le spese pro-capite per vecchiaia, superstiti e invalidità;
- ▶ che si intervenga su tutte le altre voci di spesa (malattia e cure mediche, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione) aumentandone il valore pro-capite fino al livello della media europea UE15;
- ▶ che si escluda dal computo delle spese per la vecchiaia il dato del TFR, che come detto rappresenta da solo circa il 5% della spesa sociale totale, ossia 300 SPA.

RAFFRONTO TRA SPESA SOCIALE DELL'ITALIA, MEDIA UE15 E SIMULAZIONE PER L'ITALIA

	Malattia Cure mediche	Invalidità	Vecchiaia	Superstiti	Famiglia	Disoccupazione	Altro	TOTALE
Valori assoluti (SPA pro-capite)								
Italia	1.605	356	3.050	596	264	122	16	6.024
UE15	1.930	531	2.776	304	542	417	237	6.975
Simulazione	1.930	356	2.750	596	542	417	237	7.066
Valori %								
Italia	27%	6%	51%	10%	4%	2%	0%	100%
UE15	28%	8%	40%	4%	8%	6%	3%	100%
Simulazione	27%	5%	39%	8%	8%	6%	3%	100%

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

Come mostra abbastanza eloquentemente la tabella qui sopra, con le modifiche di calcolo appena ipotizzate, ossia quindi escludendo dal calcolo il TFR e fingendo di aumentare l'entità reale della spesa per le categorie di prestazioni per le quali l'Italia spende considerevolmente meno, l'incidenza percentuale della spesa per la vecchiaia scenderebbe al di sotto della media europea, mentre quella per i superstiti, pur restando comunque elevata, scenderebbe di due punti percentuali.

Infatti, di là delle anomalie di calcolo del TFR imputabili al sistema statistico europeo, è proprio l'articolazione della spesa sociale italiana ad essere effettivamente sbilanciata, soprattutto a sfavore delle misure per la famiglia e per gli ammortizzatori sociali, come mostra abbastanza chiaramente la Figura 5, che mette a confronto la distribuzione della spesa di Italia e UE.

In Belgio, ad esempio, si spende per la vecchiaia un po' meno che da noi (circa 2.700 euro pro-capite rispetto ai 3.000 dell'Italia), ma si spendono oltre 900 euro pro-capite per le indennità di disoccupazione (12% della spesa totale), contro i 122 euro dell'Italia (2% della spesa totale).

Anche la Spagna spende molto per la disoccupazione e questo è spiegato in parte da un tasso di disoccupazione tra i più alti d'Europa (Figura 6). In Belgio invece, dove il tasso di disoccupazione era nel 2005 all'8,4%, più o meno come l'Italia, 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 è del 7,4%, le prestazioni di disoccupazione rappresentano il 6,2% della spesa totale per la protezione sociale.

L'Italia, con un tasso di disoccupazione simile a quelli di Belgio e Svezia (7,7%), destina a questo tipo di prestazioni appena il 2% della spesa sociale, ossia all'incirca come Bulgaria e Lituania e meno di paesi come Lettonia, Polonia e Romania.

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 e sarebbe opportuno intervenire su queste prima che (o oltre che) sulla spesa per gli anziani.

UNO SGUARDO ANCHE AI DATI OCSE

Anche l'OCSE ha messo recentemente in risalto la situazione particolare dell'Italia rispetto agli altri paesi maggiormente industrializzati in occasione del suo Rapporto 2007 *Pensions at a Glance* che esamina le prospettive dei diritti individuali alle prestazioni pensionistiche di 30 paesi attraverso una serie di indicatori comparativi riferiti all'anno 2003.

Secondo questi calcoli, per i salari medi il tasso medio di sostituzione lordo per le pensioni obbligatorie, ossia il rapporto fra le prestazioni pensionistiche e l'ultima retribuzione prima della pensione, è del 58,7% per la media dei paesi OCSE e del 67,9% per l'Italia (Tabella 7).

Considerando la diversa imposizione fiscale tra un paese e l'altro, tra pensioni e salari e tra diversi livelli di reddito, il tasso medio di sostituzione, al netto delle imposte ci fornisce un valore meglio aderente alla realtà dei fatti: quasi 70% per i salari medi e 83% per i bassi salari (Tabella 8).

Dal 1990, quasi tutti i 30 paesi dell'OCSE hanno modificato almeno in parte i loro sistemi pensionistici. Conseguentemente, la media del tasso lordo di sostituzione della pensione in 16 paesi – di cui il presente rapporto ha esaminato le riforme – è stata tagliata in media del 22%. Per le donne il taglio è stato del 25%. Su 16 paesi esaminati, solo nel Regno Unito il tasso di sostituzione è rimasto stabile (ma siamo al valore più basso: 30,8%) e solo l'Ungheria ha conosciuto un aumento, soprattutto in favore delle donne (Tabella 9).

Quali saranno le ripercussioni di tali cambiamenti per i singoli lavoratori? Alcuni paesi – come la Francia, il Portogallo e il Regno Unito – stanno adottando una politica di pensioni statali più favorevoli per i bassi salari, rafforzando così la rete di protezione sociale. Altri paesi, come la Polonia e la Repubblica Slovacca, hanno deciso di rafforzare la correlazione fra livello di reddito pensionistico e

salario. Secondo l'OCSE, tale iniziativa potrebbe esporre le persone che percepiscono un basso salario a un maggiore rischio di povertà.

In Germania, Giappone, Messico, Polonia e Repubblica Slovacca, ad esempio, prima della riforma i diritti alle prestazioni pensionistiche per una vita lavorativa senza interruzioni, computati sulla base della metà dei salari medi, erano del 40% rispetto alle retribuzioni medie, aliquota lievemente inferiore alla media complessiva dell'OCSE. Le riforme diminuiranno tali diritti fino a una percentuale di appena il 32,5% rispetto ai salari medi.

All'opposto, nelle loro riforme pensionistiche Finlandia, Francia, Ungheria, Corea, Nuova Zelanda e Regno Unito hanno previsto di proteggere i lavoratori con un basso reddito e di non diminuire i loro diritti di prestazione pensionistica.

Quanto all'Italia, anche secondo l'OCSE il nostro è il paese che spende di più per le pensioni: 13,9% del PIL contro una media dei paesi OCSE del 7,7% (dati 2003). Per fare un confronto, Francia, Germania e Svezia spendono tra il 10% e il 12% del PIL, Spagna e Giappone attorno all'8-9%, USA e Regno Unito attorno al 6%.

L'Italia è inoltre uno dei paesi che più hanno aumentato la spesa pensionistica tra il 1990 e il 2003, situandosi al quarto posto dopo Giappone, Polonia e Portogallo.

Altro dato importante, l'Italia è il paese con il più alto tasso di contribuzione: 33% in totale, sommando i contributi a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro, contro una media OCSE del 20%.

Lo studio dell'OCSE rileva infine come le riforme dell'ultimo decennio abbiano fortemente ridotto in Italia le prestazioni pensionistiche. Il tasso di sostituzione (ovvero il rapporto tra la pensione maturata e l'ultima retribuzione) è infatti passato dal 90% di prima delle riforme all'attuale 67,9% e, per le donne, dall'80,0% al 52,8%. Va però ricordato che, in Italia come negli altri paesi, i dati OCSE non tengono conto dei cambiamenti intervenuti dopo il 2003.

Tuttavia, secondo l'OCSE, quello che conta per i governi non è tanto il tasso di sostituzione quanto il valore dell'insieme della «promessa di pensione». Questo aspetto è misurato dalla «media ponderata del valore delle pensioni», ossia un indicatore della ricchezza pensionistica accumulata dai lavoratori che tiene conto della speranza di vita di uomini e donne e della indicizzazione delle pensioni da pagare. Con l'uso di tale indicatore, la promessa di pensione è più elevata nel Lussemburgo, dove in media ogni uomo pensionato riceverà l'equivalente di 920.000 dollari e ogni donna pensionata oltre 1 milione di dollari (Tabella 10).

Secondo la stessa base di calcolo, i Paesi Bassi e la Danimarca sono rispettivamente al secondo posto e al terzo posto nella classifica. Appena sotto la media OCSE troviamo Spagna e Italia, mentre più modesti sono invece i livelli pensionistici di Belgio, Regno Unito, Irlanda e ancora più in basso quelli di Canada e Stati Uniti dove la ricchezza pensionistica è di circa due terzi rispetto alla media dei paesi dell'OCSE. La posizione più bassa nella classifica è occupata dal Messico, dove gli uomini e le donne hanno una promessa di pensione rispettivamente dell'ordine di 34.000 e 32.000 dollari.

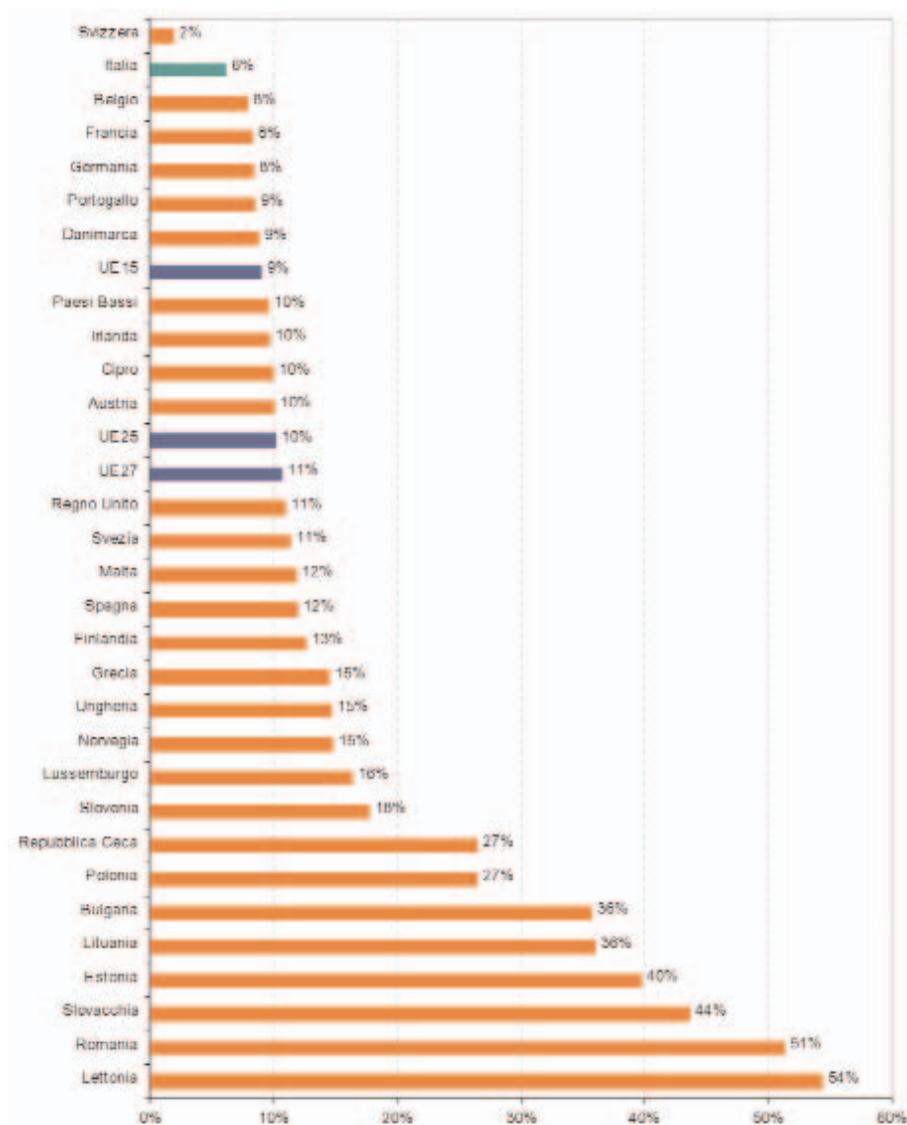
TABELLA 1 - PIL PRO-CAPITE (UE + SVIZZERA E NORVEGIA)*Valori espressi in euro a prezzi correnti*

	2005		2007		Crescita 2005/2007
	Euro	Indice UE25=100	Euro	Indice UE25=100	
Austria	29.800	126	32.800	126	10,1%
Belgio	28.800	122	31.100	120	8,0%
Bulgaria	2.800	12	3.800	15	35,7%
Cipro	18.000	76	19.800	76	10,0%
Danimarca	38.300	162	41.700	160	8,9%
Estonia	8.300	35	11.600	45	39,8%
Finlandia	30.000	127	33.800	130	12,7%
Francia	27.500	117	29.800	115	8,4%
Germania	27.200	115	29.500	113	8,5%
Grecia	17.900	76	20.500	79	14,5%
Irlanda	38.900	165	42.700	164	9,8%
Italia	24.400	103	25.900	100	6,1%
Lettonia	5.700	24	8.800	34	54,4%
Lituania	6.100	26	8.300	32	36,1%
Lussemburgo	64.599	274	75.200	289	16,4%
Malta	11.800	50	13.200	51	11,9%
Paesi Bassi	31.200	132	34.200	132	9,6%
Polonia	6.400	27	8.100	31	26,6%
Portogallo	14.100	60	15.300	59	8,5%
Regno Unito	30.000	127	33.300	128	11,0%
Repubblica Ceca	9.800	42	12.400	48	26,5%
Romania	3.700	16	5.600	22	51,4%
Slovacchia	7.100	30	10.200	39	43,7%
Slovenia	14.100	60	16.600	64	17,7%
Spagna	20.900	89	23.400	90	12,0%
Svezia	32.600	138	36.300	140	11,3%
Ungheria	8.800	37	10.100	39	14,8%
UE27	22.400	95	24.800	95	10,7%
UE25	23.600	100	26.000	100	10,2%
UE15	26.700	113	29.100	112	9,0%
Norvegia	52.600	223	60.400	232	14,8%
Svizzera	39.900	169	40.700	157	2,0%

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

FIGURA 1 - CRESCITA % DEL PIL IN EURO A PREZZI CORRENTI 2005/2007

(UE + Svizzera e Norvegia)



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

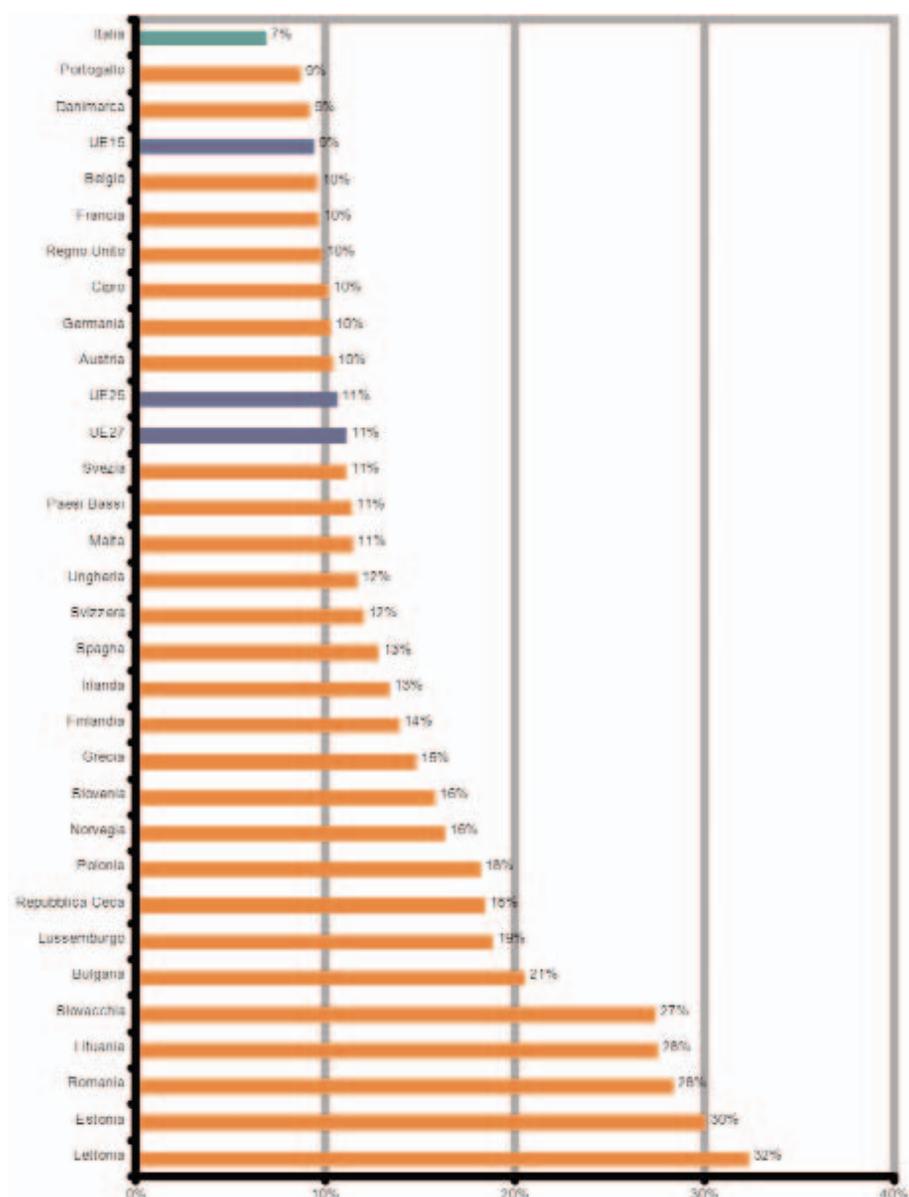
TABELLA 2 - PIL PRO-CAPITE (UE + SVIZZERA E NORVEGIA)*Valori espressi in SPA (Standard del potere di acquisto)*

	2005		2007		Crescita 2005/2007
	SPA	Indice UE25=100	SPA	Indice UE25=100	
Austria	28.900	124	31.800	124	10,4%
Belgio	27.100	116	29.600	115	9,6%
Bulgaria	7.900	34	9.400	37	20,5%
Cipro	20.800	89	22.800	89	10,2%
Danimarca	28.400	122	30.900	120	9,2%
Estonia	14.100	61	17.800	69	30,1%
Finlandia	25.800	111	29.300	114	13,9%
Francia	25.200	108	27.500	107	9,7%
Germania	25.800	111	28.400	111	10,3%
Grecia	21.500	92	24.500	95	14,8%
Irlanda	32.200	138	36.300	141	13,4%
Italia	23.600	101	25.200	98	6,9%
Lettonia	11.200	48	14.400	56	32,3%
Lituania	11.900	51	14.900	58	27,5%
Lussemburgo	59.200	254	69.500	270	18,8%
Malta	17.400	75	19.300	75	11,4%
Paesi Bassi	29.400	126	32.600	127	11,4%
Polonia	11.500	49	13.500	53	18,2%
Portogallo	16.900	73	18.300	71	8,7%
Regno Unito	26.700	115	29.300	114	9,8%
Repubblica Ceca	17.200	74	20.200	79	18,4%
Romania	7.900	34	10.000	39	28,4%
Slovacchia	13.600	58	17.000	66	27,4%
Slovenia	19.500	84	22.400	87	15,8%
Spagna	23.100	99	25.900	101	12,8%
Svezia	27.700	119	30.700	119	11,1%
Ungheria	14.400	62	16.000	62	11,7%
UE27	22.400	96	24.800	96	11,1%
UE25	23.300	100	25.700	100	10,7%
UE15	25.300	109	27.600	107	9,4%
Norvegia	40.300	173	46.100	179	16,3%
Svizzera	30.000	129	33.500	130	12,0%

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

FIGURA 2 - CRESCITA % DEL PIL IN STANDARD DEL POTERE D'ACQUISTO (SPA) 2005/2007

(UE + Svizzera e Norvegia)



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

**TABELLA 3 - SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE
(UE + SVIZZERA E NORVEGIA)***Valori espressi in % rispetto al PIL*

	2003		2005		Crescita 2003/2005
	Spesa/PIL	Indice UE25=100	Spesa/PIL	Indice UE25=100	
Austria	29,5	105	28,8	105	-2,4%
Belgio	29,7	106	29,7	108	0,0%
Bulgaria	-	-	16,1	59	-
Cipro	16,4	59	18,2	66	11,0%
Danimarca	30,9	110	30,1	110	-2,6%
Estonia	13,4	48	12,5	46	-6,7%
Finlandia	26,9	96	26,7	97	-0,7%
Francia	30,9	110	31,5	115	1,9%
Germania	30,2	108	29,4	107	-2,6%
Grecia	26,3	94	24,2	88	-8,0%
Irlanda	16,5	59	18,2	66	10,3%
Italia	26,4	94	26,4	96	0,0%
Lettonia	13,4	48	12,4	45	-7,5%
Lituania	13,6	49	13,2	48	-2,9%
Lussemburgo	23,8	85	21,9	80	-8,0%
Malta	18,5	66	18,3	67	-1,1%
Paesi Bassi	28,1	100	28,2	103	0,4%
Polonia	21,6	77	19,6	72	-9,3%
Portogallo	24,3	87	-	-	-
Regno Unito	26,7	95	26,8	98	0,4%
Repubblica Ceca	20,1	72	19,1	70	-5,0%
Romania	12,6	45	14,2	52	12,7%
Slovacchia	18,4	66	16,9	62	-8,2%
Slovenia	24,6	88	23,4	85	-4,9%
Spagna	19,7	70	20,8	76	5,6%
Svezia	33,5	120	32,0	117	-4,5%
Ungheria	21,4	76	21,9	80	2,3%
UE27	-	-	27,2	99	-
UE25	28,0	100	27,4	100	-2,1%
UE15	27,8	99	27,8	101	0,0%
Norvegia	27,5	98	23,9	87	-13,1%
Svizzera	29,3	105	29,2	107	-0,3%

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

**TABELLA 4 - SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE
(UE + SVIZZERA E NORVEGIA)**

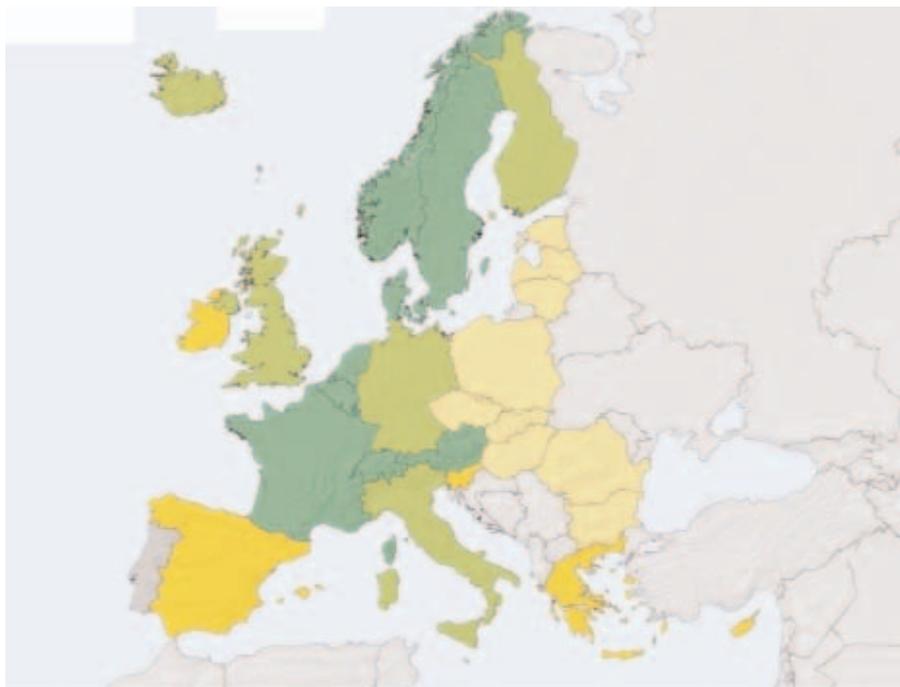
Valori espressi in SPA pro-capite (Standard del potere di acquisto)

	2003		2005		Crescita 2003/2005
	SPA	Indice UE25=100	SPA	Indice UE25=100	
Austria	7.798	132	8.268	130	6,0%
Belgio	7.420	126	8.249	130	11,2%
Bulgaria	-	-	1.260	20	-
Cipro	3.388	57	3.807	60	12,4%
Danimarca	7.946	134	8.498	133	6,9%
Estonia	1.420	24	1.761	28	24,0%
Finlandia	6.212	105	6.833	107	10,0%
Francia	7.162	121	8.044	126	12,3%
Germania	7.319	124	7.529	118	2,9%
Grecia	4.506	76	5.139	81	14,1%
Irlanda	5.180	88	5.857	92	13,1%
Italia	5.923	100	6.226	98	5,1%
Lettonia	1.236	21	1.390	22	12,5%
Lituania	1.376	23	1.593	25	15,8%
Lussemburgo	11.404	193	12.946	203	13,5%
Malta	2.904	49	3.104	49	6,9%
Paesi Bassi	7.576	128	8.305	130	9,6%
Polonia	2.130	36	2.236	35	5,0%
Portogallo	3.822	65	-	-	-
Regno Unito	6.494	110	7.176	113	10,5%
Repubblica Ceca	3.075	52	3.292	52	7,0%
Romania	820	14	1.088	17	32,7%
Slovacchia	2.078	35	2.258	35	8,7%
Slovenia	4.104	69	4.539	71	10,6%
Spagna	4.270	72	4.776	75	11,8%
Svezia	8.255	140	8.529	134	3,3%
Ungheria	2.768	47	3.165	50	14,4%
UE27	-	-	6.087	96	-
UE25	5.908	100	6.367	100	7,8%
UE15	6.514	110	7.005	110	7,5%
Norvegia	8.817	149	9.525	150	8,0%
Svizzera	8.265	140	8.891	140	7,6%

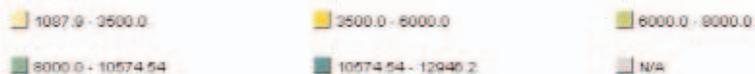
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

FIGURA 3 - SPESA TOTALE PER LA PROTEZIONE SOCIALE 2005

Valori espressi in SPA pro-capite (Standard del potere di acquisto)



Legenda:



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

TABELLA 5 - SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE PER TIPO DI PRESTAZIONI 2005 (UE + SVIZZERA E NORVEGIA)

Valori espressi in SPA pro-capite (Standard del potere di acquisto)

	Malattia Cure mediche	Invaldita	Vecchiaia	Superstiti	Famiglia	Disoccupazione	Edilizia sociale	Esclusione sociale	Totale
Austria	2.041	639	3.782	104	85,8	461	28	84	7.998
Belgio	2.129	549	2.731	789	567	962	19	123	7.869
Bulgaria	353	102	579	44	83	23	0	33	1.217
Cipro	946	138	1.679	67	442	219	85	167	3.744
Danimarca	1.712	1.191	3.099	3	1.068	709	199	281	8.260
Estonia	554	163	748	15	211	23	4	17	1.735
Finlandia	1.713	857	2.229	239	767	613	71	129	6.619
Francia	2.258	447	2.826	496	644	568	207	118	7.563
Germania	1.990	563	3.068	96	814	533	157	54	7.275
Grecia	1.389	245	2.387	172	322	257	111	116	4.999
Irlanda	2.227	287	1.181	270	797	406	165	111	5.444
Italia	1.605	356	3.050	596	264	122	5	11	6.009
Lettonia	346	121	613	31	147	51	8	13	1.310
Lituania	468	161	689	28	143	28	0	27	1.545
Lussemburgo	3.257	1.660	3.341	1.307	2.142	636	91	259	12.694
Malta	808	266	1.553	53	145	226	27	49	3.067
Paesi Bassi	2.391	765	2.850	421	380	456	99	378	7.740
Polonia	434	229	1.189	116	96	63	14	40	2.182
Portogallo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	2.176	634	2.934	232	442	181	393	51	7.043
Repubblica Ceca	1.124	249	1.326	131	240	114	15	84	3.181
Romania	386	75	436	6	309	34	-	23	1.068
Slovacchia	645	202	899	31	248	94	-	70	2.190
Slovenia	1.435	378	1.886	88	382	145	3	126	4.442
Spagna	1.472	339	1.804	126	261	580	39	42	4.664
Svezia	1.996	1.268	3.151	179	807	510	147	164	8.222
Ungheria	927	307	1.278	39	365	89	74	22	3.102
UE27	1.675	465	2.428	260	470	355	331	73	5.858
UE25	1.750	486	2.539	1.273	491	373	138	76	6.127
UE15	1.930	531	2.776	304	542	437	155	82	6.738
Norvegia	3.001	1.780	2.753	113	1.132	250	58	242	9.330
Svizzera	2.181	1.046	3.632	352	393	361	47	233	8.245

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

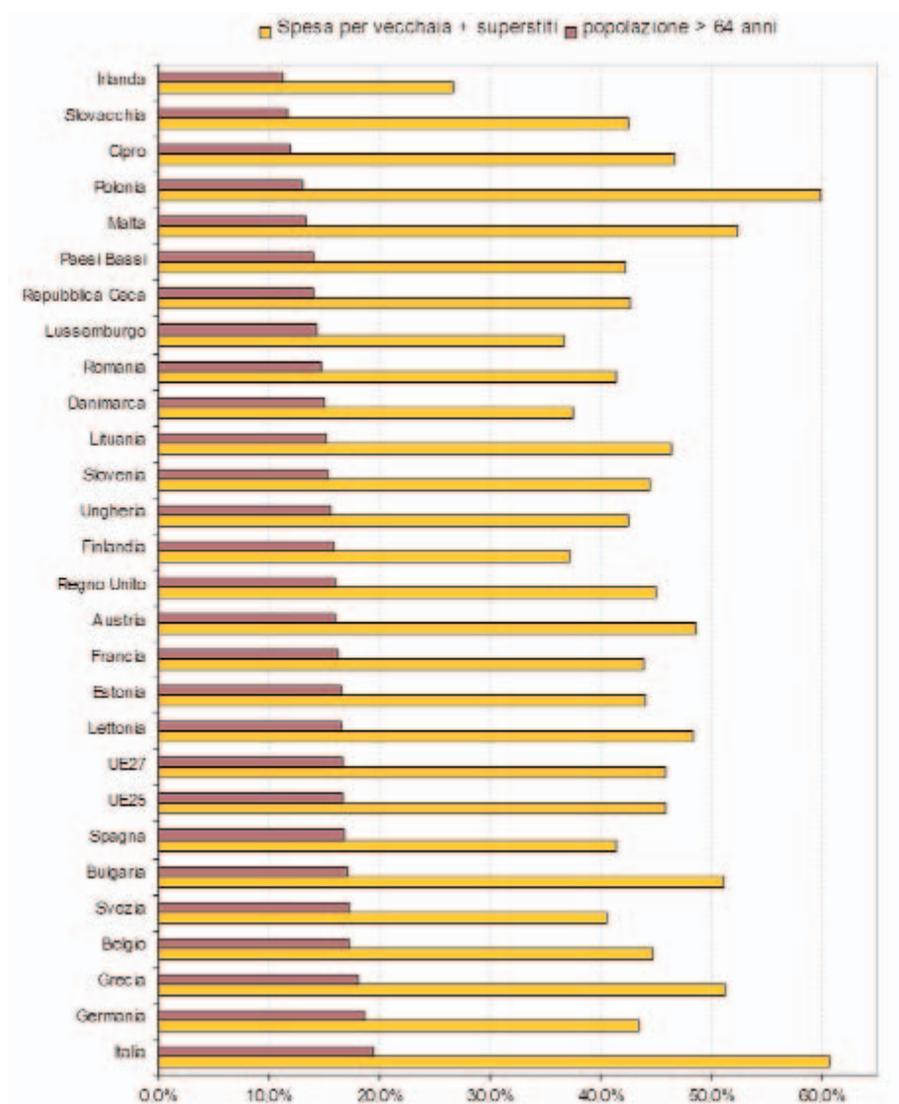
**TABELLA 6 - SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE
PER TIPO DI PRESTAZIONI 2005 (UE + SVIZZERA E NORVEGIA)**

Valori espressi in % rispetto al totale delle prestazioni

	Malattia Cure mediche	Invaliddità	Vecchiaia	Supersaliti	Famiglia	Disoccupazione	Edilizia sociale	Esclusione sociale	Totale
Austria	25,5%	8,0%	47,3%	1,3%	10,7%	5,8%	0,4%	1,1%	100,0%
Belgio	27,1%	7,0%	34,7%	10,0%	7,2%	12,2%	0,2%	1,6%	100,0%
Bulgaria	29,0%	8,4%	47,6%	3,6%	6,8%	1,9%	0,0%	2,7%	100,0%
Cipro	25,3%	3,7%	44,8%	1,8%	11,8%	5,8%	2,3%	4,5%	100,0%
Danimarca	20,7%	14,0%	37,5%	0,0%	12,9%	8,6%	2,4%	3,4%	100,0%
Estonia	31,9%	9,4%	43,1%	0,9%	12,1%	1,3%	0,2%	1,0%	100,0%
Finlandia	25,9%	12,9%	33,7%	3,6%	11,6%	9,3%	1,1%	2,0%	100,0%
Francia	29,8%	5,9%	37,4%	6,6%	8,5%	7,5%	2,7%	1,6%	100,0%
Germania	27,7%	7,7%	42,2%	1,3%	11,2%	7,3%	2,2%	0,7%	100,0%
Grecia	27,8%	4,9%	47,8%	3,4%	6,4%	5,1%	2,2%	2,3%	100,0%
Irlanda	40,9%	5,3%	21,7%	5,0%	14,6%	7,5%	3,0%	2,0%	100,0%
Italia	26,7%	5,9%	50,8%	9,9%	4,4%	2,0%	0,1%	0,2%	100,0%
Lettonia	26,0%	9,1%	46,1%	2,3%	11,0%	3,8%	0,6%	1,0%	100,0%
Lituania	30,3%	10,4%	44,6%	1,8%	9,3%	1,8%	0,0%	1,7%	100,0%
Lussemburgo	25,7%	13,1%	26,3%	10,3%	16,9%	5,0%	0,7%	2,0%	100,0%
Malta	26,3%	6,7%	50,6%	1,7%	4,7%	7,4%	0,9%	1,6%	100,0%
Paesi Bassi	30,9%	9,9%	36,8%	5,4%	4,9%	5,9%	1,3%	4,9%	100,0%
Polonia	19,9%	10,5%	54,5%	5,3%	4,4%	2,9%	0,7%	1,9%	100,0%
Portogallo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	30,9%	9,0%	41,7%	3,3%	6,3%	2,6%	5,6%	0,7%	100,0%
Repubblica Ceca	35,3%	7,8%	41,7%	1,0%	7,5%	3,6%	0,5%	2,6%	100,0%
Romania	36,2%	7,0%	40,8%	0,5%	10,2%	3,2%	-	2,1%	100,0%
Slovacchia	29,5%	9,2%	41,1%	1,4%	11,3%	4,3%	-	3,2%	100,0%
Slovenia	32,3%	8,5%	42,4%	2,0%	8,6%	3,3%	0,1%	2,8%	100,0%
Spagna	31,6%	7,3%	38,7%	2,7%	5,6%	12,4%	0,8%	0,9%	100,0%
Svezia	24,3%	15,4%	38,3%	2,2%	9,8%	6,2%	1,8%	2,0%	100,0%
Ungheria	29,9%	9,9%	41,2%	1,3%	11,8%	2,9%	2,4%	0,7%	100,0%
UE27	28,6%	7,9%	41,4%	4,4%	8,0%	6,1%	2,2%	1,3%	100,0%
UE25	28,6%	7,9%	41,4%	4,5%	8,0%	6,1%	2,3%	1,2%	100,0%
UE15	28,6%	7,9%	41,2%	4,5%	8,0%	6,2%	2,3%	1,2%	100,0%
Norvegia	32,2%	19,1%	29,5%	1,2%	12,1%	2,7%	0,6%	2,6%	100,0%
Swizzera	26,5%	12,7%	44,0%	4,3%	4,8%	4,4%	0,6%	2,8%	100,0%

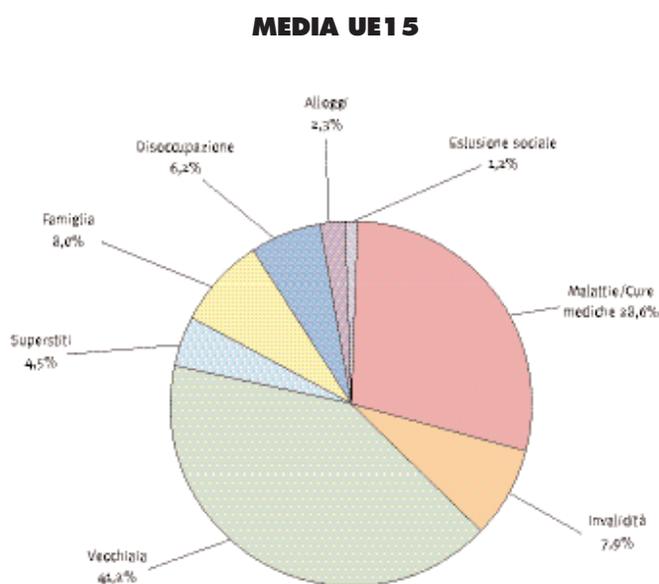
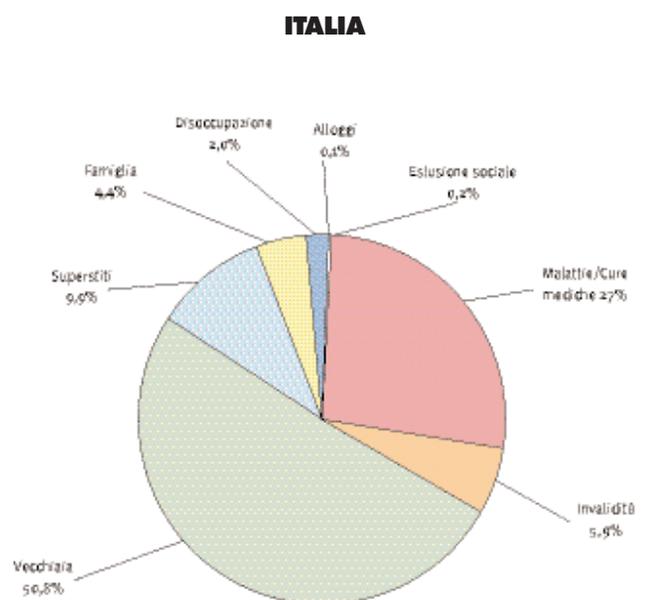
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

FIGURA 4 - RAFFRONTO TRA SPESA PER VECCHIAIA + SUPERSTITI E TASSO D'ANZIANITÀ - 2005



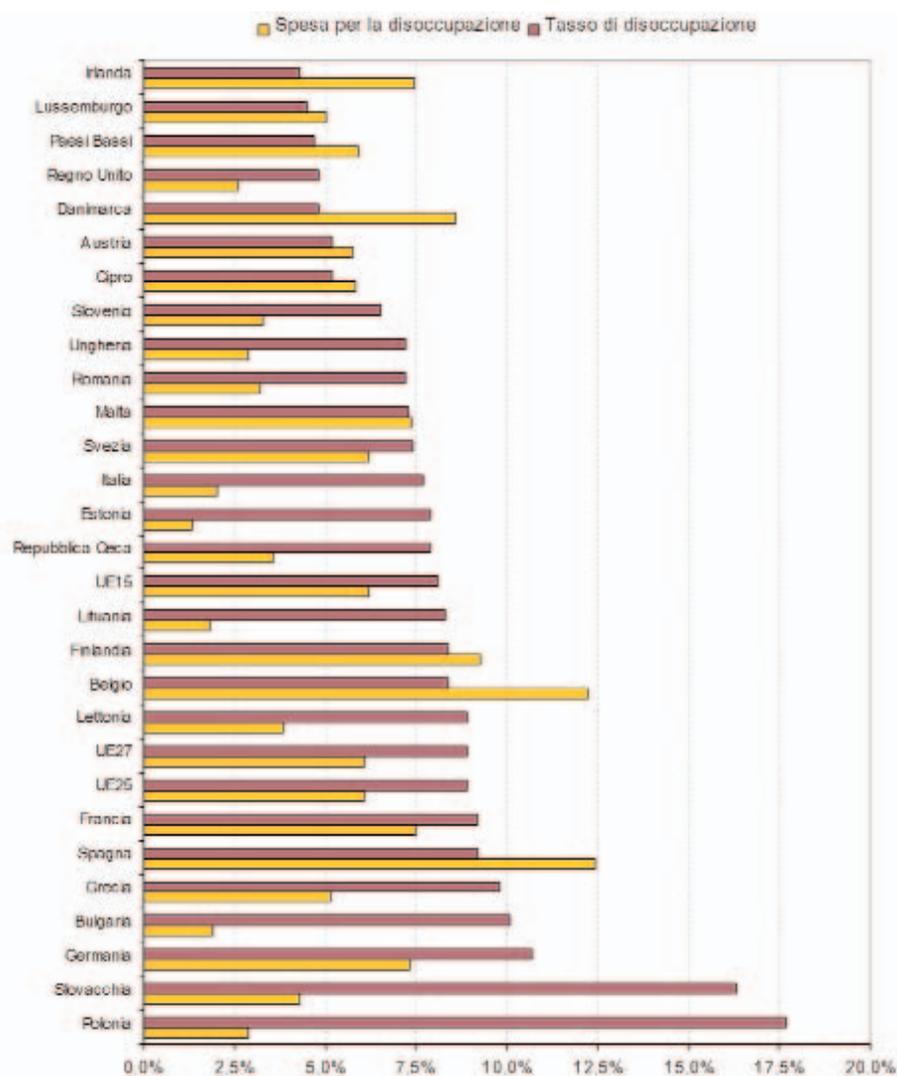
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

FIGURA 5 - SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE PER TIPO DI PRESTAZIONI - 2005



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

FIGURA 6 - RAFFRONTO TRA SPESA PER LA DISOCCUPAZIONE E TASSO DI DISOCCUPAZIONE - 2005



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

**TABELLA 7 - TASSO LORDO DI SOSTITUZIONE
DELLA PENSIONE OBBLIGATORIA NELL'AREA OCSE**

Calcolato al 50%, 100% e 150% del salario medio degli uomini

Dati anno 2003

	50%	100%	150%
Australia	70,7	43,1	29,2
Austria	80,1	80,1	58,8
Belgio	57,3	40,4	23,5
Canada	75,4	43,9	22,2
Repubblica Ceca	78,8	49,1	28,9
Danimarca	119,6	75,8	57,1
Finlandia	71,3	63,4	63,4
Francia	63,8	51,2	44,7
Germania	39,9	39,9	30,0
Grecia	95,7	95,7	95,7
Ungheria	76,9	76,9	76,9
Islanda	109,9	77,5	72,9
Irlanda	65,0	32,5	16,2
Italia	67,9	67,9	67,9
Giappone	47,8	34,4	27,2
Corea	99,9	66,8	45,1
Lussemburgo	99,8	88,3	82,5
Messico	52,8	35,8	33,6
Paesi Bassi	80,6	81,9	82,6
Nuova Zelanda	79,5	39,7	19,9
Norvegia	66,4	59,3	42,7
Polonia	61,2	61,2	61,2
Portogallo	70,4	54,1	52,7
Repubblica Slovacca	56,7	56,7	56,7
Spagna	81,2	81,2	67,1
Svezia	79,1	62,1	66,3
Svizzera	62,5	58,4	30,5
Turchia	72,5	72,5	72,5
Regno Unito	53,4	30,8	17,0
USA	55,2	44,2	32,1
MEDIA OCSE	7,30	58,7	49,2

Fonte: Nostre elaborazioni su dati OCSE (www.oecd.org)

**TABELLA 8 - TASSO NETTO DI SOSTITUZIONE DELLA PENSIONE
OBBLIGATORIA NELL'AREA OCSE**

Calcolato al 50%, 100% e 150% del salario medio degli uomini

Dati anno 2003

	50%	100%	150%
Australia	83,5	56,4	40,8
Austria	90,4	90,9	66,4
Belgio	77,3	63,0	40,7
Canada	89,2	57,4	30,8
Repubblica Ceca	98,8	64,4	40,2
Danimarca	132,7	86,7	72,2
Finlandia	77,4	68,8	70,5
Francia	78,4	63,1	55,4
Germania	53,4	58,0	44,4
Grecia	113,6	110,1	107,0
Ungheria	94,7	102,2	98,5
Islanda	110,9	84,2	79,7
Irlanda	65,8	38,5	23,5
Italia	81,8	77,9	79,3
Giappone	52,5	39,2	31,3
Corea	106,1	71,8	50,7
Lussemburgo	107,6	96,2	91,0
Messico	50,3	38,3	40,0
Paesi Bassi	97,0	96,8	94,8
Nuova Zelanda	81,4	41,7	23,2
Norvegia	77,1	69,3	55,1
Polonia	74,5	74,9	77,1
Portogallo	81,6	69,2	73,7
Repubblica Slovacca	66,4	72,9	76,7
Spagna	82,0	84,5	72,4
Svezia	81,4	64,0	73,9
Svizzera	75,0	64,3	35,1
Turchia	101,0	104,0	108,3
Regno Unito	66,1	41,1	24,0
USA	67,4	52,4	43,2
MEDIA OCSE	83,8	70,1	60,7

Fonte: Nostre elaborazioni su dati OCSE (www.oecd.org)

TABELLA 9 - TASSO LORDO DI SOSTITUZIONE DELLA PENSIONE OBBLIGATORIA IN ALCUNI PAESI OCSE PRIMA E DOPO LA RIFORMA DELLE PENSIONI, CON RIFERIMENTO AI SALARI MEDI DEGLI UOMINI

Dati anno 2003

	Prima della riforma	Dopo la riforma
Austria	90,0	80,1
Finlandia	66,3	63,4
Francia	64,7	51,2
Germania	48,7	39,9
Ungheria	57,7	76,9
Italia	90,0	67,9
Giappone	49,7	34,4
Corea	69,3	66,8
Messico	72,5	35,8
Nuova Zelanda	39,7	39,7
Polonia	62,2	61,2
Portogallo	90,1	54,1
Repubblica Slovacca	59,5	56,7
Svezia	78,9	62,1
Turchia	107,6	72,5
Regno Unito	30,8	30,8

(con riferimento ai salari medi delle donne, ove diverso)

Austria	80,0	80,1
Ungheria	52,7	76,9
Italia	80,0	52,8
Messico	72,5	29,7
Polonia	57,3	44,5
Turchia	102,8	72,5

Fonte: Nostre elaborazioni su dati OCSE (www.oecd.org)

**TABELLA 10 - MEDIA PONDERATA DEL VALORE DELLE PENSIONI
NELL'AREA OCSE. VALORI ESPRESSI IN MIGLIAIA DI DOLLARI USA**

Dati anno 2003

	Uomini	Donne
Australia	259	302
Austria	433	551
Belgio	248	318
Canada	192	233
Repubblica Ceca	63	77
Danimarca	640	719
Finlandia	396	462
Francia	330	389
Germania	342	439
Grecia	306	358
Ungheria	104	129
Islanda	493	525
Irlanda	217	259
Italia	271	293
Giappone	251	293
Corea	213	265
Lussemburgo	920	1144
Messico	34	32
Paesi Bassi	695	814
Nuova Zelanda	193	225
Norvegia	505	581
Polonia	66	69
Portogallo	131	148
Repubblica Slovacca	55	67
Spagna	278	352
Svezia	434	467
Svizzera	472	682
Turchia	89	105
Regno Unito	224	264
USA	173	206
MEDIA OCSE	301	359

Fonte: Nostre elaborazioni su dati OCSE (www.oecd.org)

▼ Fonti e riferimenti

European Centre

Poverty of Ederly people in EU2, 2006

http://www.osservatorioinca.org/image/download/Poverty_of_Elderly_People_2006.pdf

Eurostat

Banca dati on-line

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Eurostat

La protection sociale dans l'Union Européenne, Statistiques en bref, 14/2006

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

Eurostat

Social protection in the European Union, Statistics in focus, 14/2006

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

Eurostat

Manuel SESPROS, 1996

http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/statmanuals/files/ESSPROS_manual_1996_FR.pdf

OECD

Les pensions dans les pays de l'OCDE, 2007

<http://www.osservatorioinca.org/20-355/approfondimenti/rapporto-ocse-sulle-pensioni-2007.html>

Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

Il rischio povertà per gli anziani nell'UE, 2006

http://www.osservatorioinca.org/image/download/Il_rischio_poverta_per_gli_anziani_2006.pdf

Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

La spesa per la protezione sociale in Europa, 2007

<http://www.osservatorioinca.org/20-293/approfondimenti/la-spesa-sociale-in-europa.html>

Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

Come sono cambiate le pensioni nell'area OCSE, 2007

<http://www.osservatorioinca.org/20-355/approfondimenti/rapporto-ocse-sulle-pensioni-2007.html>

Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

I diritti pensionistici delle donne nell'Europa che sta cambiando, ottobre 2006

http://www.osservatorioinca.org/image/download/Donne_e_pensioni_2006.pdf

Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa

Base dati sulla protezione sociale in Europa

<http://www.osservatorioinca.org/4/base-dati.html>

Le convenzioni internazionali in materia di sicurezza sociale nei Paesi Bassi

di **Eleonora Medda*** e **Pieter Vanden Broeck****



Franco Mulas
Sono otto (particolare)
1991
Olio su tavola
cm. 122x122
Direzione Nazionale CGIL

▼ L'organizzazione del sistema olandese di protezione sociale in breve

Nei Paesi Bassi il sistema di protezione sociale fa capo a due differenti istituti: il Ministero degli Affari sociali e del Lavoro (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) e il Ministero della Salute, del Benessere e dello Sport (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Il Ministero della Salute, del Benessere e dello Sport è responsabile dell'assicurazione malattia, delle prestazioni relative alla maternità, dei costi medici eccezionali e delle allocazioni per cure mediche: tutti questi tipi di prestazioni sono gestite da compagnie d'assicurazione malattia private che devono far capo al Consiglio delle assicurazioni malattia e all'Associazione delle compagnie d'assicurazione malattia olandesi.

Per quanto riguarda il Ministero degli Affari sociali e del Lavoro, questo è responsabile di un sistema che prevede una distinzione di regime: vi è l'assicurazione nazionale generale, che copre indistintamente tutti i cittadini, e un altro tipo di assicurazione prevista esclusivamente per i lavoratori dipendenti. L'assicurazione nazionale generale copre il sistema pensionistico, le prestazioni a garanzia del reddito, gli assegni familiari, il sistema sanitario e l'assicurazione per le spese mediche eccezionali. Il regime d'assicurazione per i lavoratori dipendenti copre invece l'assicurazione malattia, l'assicurazione invalidità e il sussidio di disoccupazione. Inoltre, parte dell'assistenza sociale è stata demandata agli enti locali: i Comuni si occupano, ad esempio, di prestazioni non contributive a garanzia del reddito. Sono

* INCA Belgio, Osservatorio per le politiche sociali in Europa
** Katholieke Universiteit Brussel

previsti, infatti, sussidi al reddito minimo che vengono erogati ad ogni cittadino residente sul territorio che sia nell'impossibilità di affrontare i costi necessari per provvedere a se stesso o alla propria famiglia.

D'altra parte, non esiste un regime assicurativo speciale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: tali tipi di rischi sono coperti da regimi assicurativi a sé.

▼ I differenti tipi di convenzioni bilaterali stipulate dai Paesi Bassi

Il 1° gennaio 2006 è entrata in vigore la legge «Wet Beperking Export Uitkeringen» (detta BEU) sulla limitazione all'esportabilità delle prestazioni sociali: questo significa che gli aventi diritto ad un beneficio che decidono di trasferirsi in un paese con il quale i Paesi Bassi non hanno stipulato un accordo bilaterale, non potranno più godere totalmente, o almeno solo in parte, delle prestazioni dovute.

I Paesi Bassi hanno accordi molto estesi sui diritti e doveri concernenti la sicurezza sociale con tutti i paesi dell'Unione Europea¹ e i paesi facenti parte dello Spazio economico europeo² (SEE). Sono stati stipulati accordi estesi anche con Australia, Bosnia-Erzegovina, Canada (incluso Quebec), Cile, Cipro (parte Turca), Israele, Corea del Sud, Capo Verde, Croazia, Macedonia, Marocco, Nuova Zelanda, Serbia-Montenegro, Stati Uniti di America, Tunisia, Turchia.

Oltre questi accordi, sono state stipulate convenzioni sul pagamento e sul controllo delle prestazioni in vista della già menzionata legge BEU con: tutti i paesi dell'UE, del SEE, Antille Olandesi, Argentina, Aruba, Australia, Belize, Bosnia, Brasile, Bulgaria, Canada, Capo Verde, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Croazia, Ecuador, Egitto, Filippine, Giordania, Hong Kong, Indonesia, Israele, Macedonia, Marocco, Monaco, Nuova Zelanda, Panama, Quebec, Romania, Serbia-Montenegro, Stati Uniti d'America, Sud Africa, Suriname, Svizzera, Thailandia, Tunisia e Turchia.

Un beneficiario di una prestazione sociale olandese che si trasferisce in un paese che ha stipulato un accordo con i Paesi Bassi in base alla legge BEU – Wet Beperking Export Uitkeringen – avrà diritto al mantenimento delle seguenti prestazioni:

- ▶ Pensione di vecchiaia (Algemene Ouderdomswet - AOW)
- ▶ Invalidità (Wet op arbeidsongeschiktheidsverzekering - WAO³)
- ▶ Invalidità per indipendenti (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen - WAZ)

¹ I paesi facenti parte dell'Unione Europea sono: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

² I paesi facenti parte dello Spazio Economico Europeo sono: Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

³ Dall'01.01.2006 trasformato in WIA - Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

- ▶ Pensione di reversibilità (Algemene Nabestaandenwet - Anw)
- ▶ Assicurazione per malattia
- ▶ Assegni familiari.

▼ Paesi non accordati

■ Pensione di vecchiaia

In base al sistema vigente nei Paesi Bassi, al compimento del 65° anno di età si perfeziona il diritto alla pensione di vecchiaia (Algemene Ouderdomswet - AOW). Se si decide di trasferirsi in un paese con cui non sia stato stipulato un accordo si vedrà la prestazione limitata secondo i differenti casi:

- ▶ le persone singole riceveranno al massimo (dati anche i contributi versati) il 50% del salario minimo netto previsto nel sistema olandese;
- ▶ le persone singole con un bambino a carico minore dei 18 anni, riceveranno in ogni caso il 50% del salario minimo netto;
- ▶ le persone sposate o conviventi riceveranno una somma pari al 50% del salario minimo netto. La pensione del convivente non sarà più pagata;
- ▶ se entrambe le persone hanno 65 anni o più, saranno autorizzate entrambe ad una pensione di importo massimo pari fino al 50% del salario minimo netto.

I beneficiari di una pensione di vecchiaia prima del 2000 e che erano residenti in un paese non accordato prima di questa data, conservano ugualmente il diritto alla prestazione. È una eccezione che riguarda circa 300 persone.

■ Invalidità per lavoratori dipendenti e indipendenti

Tale prestazione riguarda le persone che sono interamente o parzialmente incapaci al lavoro.

Coloro che vivono in un paese con cui i Paesi Bassi (ancora) non hanno concluso accordi perdono il diritto alla prestazione dal 1° gennaio 2006. Potranno essere autorizzati (di nuovo) alla prestazione coloro i quali risiedono in un paese con cui l'Olanda abbia stipulato un accordo o coloro che rientrano nei Paesi Bassi e soddisfano le condizioni necessarie.

■ Pensione di reversibilità (Algemene Nabestaandenwet - ANW)

Si ha diritto alla pensione di reversibilità (legge Anw) dal momento della morte del partner (coniuge e convivente). Anche i bambini hanno diritto a tale prestazione.

Coloro che vivono in un paese con cui i Paesi Bassi (ancora) non hanno concluso accordi perdono il diritto alla prestazione dal 1° gennaio 2006. Potranno essere autorizzati (di nuovo) alla prestazione coloro i quali risiedono in un paese con cui l'Olanda abbia stipulato un accordo o coloro che rientrano nei Paesi Bassi e soddisfano le condizioni necessarie.

■ Assegni familiari (Algemene Kinderbijslagwet - AKW)

■ Gli assegni familiari sono considerati come un aiuto finanziario per la cura e l'i-

struzione dei bambini. Si ha diritto a tale prestazione per i figli naturali, adottati o per i figli del partner (coniuge o convivente). Tale beneficio viene pagato per trimestri.

Coloro che vivono o vivranno in un paese con cui i Paesi Bassi (ancora) non hanno concluso accordi perdono il diritto alla prestazione dal 1° gennaio 2006, ovvero dal trimestre successivo il trasferimento.

Tale legge si applica anche nel caso in cui il bambino per cui si riceve l'assegno si trasferisca in un paese con cui non sono stati conclusi accordi.

Potranno essere autorizzati (di nuovo) alla prestazione coloro i quali risiedono in un paese con cui l'Olanda abbia stipulato un accordo o coloro che rientrano nei Paesi Bassi e soddisfano le condizioni necessarie.

■ **Assicurazione malattia (Ziektewetuitkering - ZW)**

La ZW è una prestazione che dà diritto a 104 settimane d'assicurazione malattia a chiunque non sia in grado di lavorare a causa malattia e nel caso il datore di lavoro non continui a pagare lo stipendio.

Coloro che vivono in un paese con cui i Paesi Bassi (ancora) non hanno concluso accordi perdono il diritto alla prestazione dal 1° gennaio 2006.

Per i restanti periodi non goduti potranno essere autorizzati (di nuovo) alla prestazione coloro i quali risiedono in un paese con cui l'Olanda abbia stipulato un accordo o coloro che rientrano nei Paesi Bassi e soddisfano le condizioni necessarie.

■ **Casi particolari**

Le limitazioni sulla esportabilità delle prestazioni previste dalla legge BEU non si applicano alle persone che svolgono attività di pubblico interesse. Le persone che svolgono attività di pubblico interesse sono:

- coloro che lavorano per un servizio del governo olandese (ad esempio il corpo diplomatico);
- coloro che lavorano al di fuori dei Paesi Bassi nel quadro della cooperazione allo sviluppo, in un'organizzazione che faccia parte della lista pubblicata dal Ministero per la cooperazione e lo sviluppo.

ASPETTI DELLA LEGISLAZIONE DELLO STATO OLANDESE

Paese	Malattia	Invalidità dipendenti	Invalidità indipendenti	Pensione anzianità	Pensione reversibilità	Assegni familiari
Argentina	X	X	X	X	X	X
Australia	X	X	X	X	X	X
Belize	X	X	X	X	X	X
Bosnia	X	X		X	X	X
Brasile	X	X	X	X	X	X
Bulgaria	X	X	X	X	X	X
Canada		X	X	X	X	
Capo Verde	X	X	X	X	X	X
Cile	X	X	X	X	X	X
Corea del Sud		X	X	X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	X	X
Croazia	X	X	X	X	X	X
Egitto	X	X	X	X	X	X
Equador	X	X	X	X	X	X
Filippine	X	X	X	X	X	X
Giordania	X	X	X	X	X	X
Hong Kong	X	X	X	X	X	X
Indonesia	X	X	X	X	X	X
Israele	X	X	X	X	X	X
Macedonia	X	X		X	X	X
Marocco	X	X	X	X	X	X
Nuova Zelanda	X	X	X	X	X	
Panama	X	X	X	X	X	X
Romania	X	X	X	X	X	X
Serbia Montenegro	X	X		X	X	X
Sud Africa	X	X	X	X	X	X
Suriname	X	X	X	X	X	X
Tailandia	X	X	X	X	X	X
Tunisia	X	X	X	X	X	X
Turchia	X	X	X	X	X	X
U.S.A.		X	X	X	X	X

▼ La situazione attuale degli accordi o dei protocolli, nel quadro della legge BEU⁴

■ Accordi o protocolli in vigore con:

Antille Olandesi, Aruba, Australia, Canada, Capo Verde, Cile, Cipro, Corea del Sud, Croazia, Egitto, Estonia, Filippine, Giordania, Hong Kong, Israele, Lettonia, Lituania, Malta, Marocco, Monaco, Nuova Zelanda, Panama, Polonia, Quebec, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia, Suriname, Tailandia, Tunisia, Stati Uniti d'America, Sud Africa, Ungheria.

■ Accordi o protocolli in vigore provvisoriamente con:

Argentina, Belize, Brasile, Bulgaria, Costa Rica, Ecuador, Indonesia, Uruguay.

■ Accordi o protocolli firmati con:

Bolivia, Botswana, Macedonia, Gambia, Mali, Pakistan, Paraguay, Turchia, Regno Unito.

■ Accordi o protocolli in discussione con:

Burkina Faso, Giappone, Guatemala.

■ Reazione positiva su proposta di accordo:

Autorità palestinesi, Colombia, Honduras, India.

■ Nessun accordo con:

Andorra, Albania, Arabia Saudita, Armenia, Benin, Cina, Eritrea, Etiopia, Federazione Russa, Ghana, Kenia, Libano, Madagascar, Malesia, Mauritius, Nepal, Nicaragua, Perù, Repubblica Domenicana, Singapore, Sri Lanka, Saint Vincent & Grenadines, Svizzera, Togo, Ucraina, Venezuela, Zimbabwe.

▼ Fonti

Staatscourant, 1 april 2003, nr. 64, pag. 31

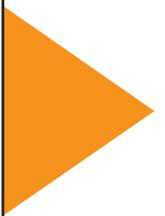
MISSOC, *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique et en Suisse*, Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Bruxelles, 2006

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (s.d.). *Een Nederlandse uitkering in het buitenland. Algemene informatie* (25.09.2006, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=1903&link_id=62775)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (s.d.). *Stand van zaken handhavingsverdragen/-protocollen in het kader van de Wet BEU (per 5 april 2006)*. (20.09.2006, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, http://docs.szw.nl/pdf/135/2005/135_2005_1_9308.pdf).

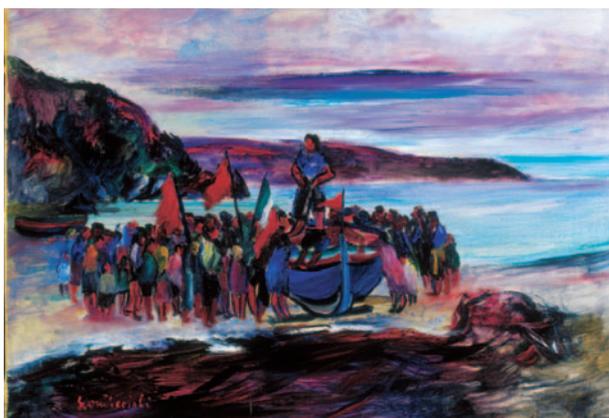
⁴ Aggiornato al 5 aprile 2006.

Diritti e tutele nel mondo



ILO, Conferenza internazionale del lavoro Più impegno per la giustizia sociale e per una globalizzazione equa

di **Vittorio Longhi***



*Giovanni Omiccioli
Protesta di pescatori
1949-1950
Olio su tela
cm. 42x64
Camera del Lavoro di Milano*

* Consulente Centro di formazione dell'ILO progetto «Communicating Labour Rights»

L lavoro forzato, il lavoro minorile, la discriminazione, i diritti di associazione sindacale e di contrattazione collettiva. Sono i temi su cui si fondano le Convenzioni principali dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ILO, l'agenzia Onu che indica ai governi gli standard e le tutele, i diritti fondamentali del lavoro, per poi verificarne costantemente l'applicazione e il rispetto. Alla 97^a Conferenza internazionale del lavoro, a Ginevra, a giugno, è stato rilanciato l'impegno dell'Organizzazione a perseguire globalmente l'obiettivo del lavoro dignitoso, Decent work, e così diffondere e affermare gli standard internazionali.

La Conferenza è l'appuntamento annuale in cui l'ILO, dal 1919, raccoglie i rappresentanti dei 182 Stati membri, insieme ai rappresentanti delle imprese e dei sindacati, ognuno con diritto di voto, secondo il modello «tripartito» che la caratterizza. Alla presenza di oltre quattro mila delegati, l'ILO ha fatto il punto della diffusione e del rispetto degli standard internazionali, ha discusso il budget annuale e ha eletto i membri dell'esecutivo, il Governing body. Inoltre, la Conferenza ha offerto, come ogni anno, l'opportunità di tenere un grande forum per discutere delle questioni sociali e occupazionali di rilevanza mondiale.

L'opera di costante estensione dei diritti fondamentali del lavoro sta producendo risultati, nonostante l'affermazione di un modello economico neoliberista che sembra offrire sempre meno spazio alle tutele e ai diritti. Negli ultimi dieci anni è aumentato del 50 per cento, infatti, il numero delle ratifiche di

Convenzioni da parte degli Stati membri dell'agenzia ONU. Questo significa che stanno prevalendo una volontà e un maggiore impegno per assicurare le tutele del lavoro, per contrastare lo sfruttamento e tutti gli effetti negativi di un'economia che altrimenti sarebbe lasciata alle sole forze del mercato. Al termine della Conferenza, e dopo due anni di dibattito interno, l'ILO ha adottato una nuova Dichiarazione sull'affermazione della «giustizia sociale per una globalizzazione equa». La Dichiarazione, che può apparire generica nella formulazione, comporta un impegno preciso e molto articolato da parte dell'ILO. Si prevede una serie di analisi e di interventi sulle politiche economiche, finanziarie e commerciali promosse dalle istituzioni internazionali, come Fondo monetario, Banca mondiale e Organizzazione mondiale del commercio, che hanno una ricaduta sull'occupazione e sulla qualità del lavoro.

«La Dichiarazione presuppone coerenza da parte dei governi che aderiscono all'ILO e che ne dovrebbero rispettare le Convenzioni quando definiscono le proprie politiche di welfare – commenta Guy Ryder, segretario generale della ITUC, la Confederazione internazionale dei sindacati – per questo motivo è importante che il lavoro dignitoso diventi l'obiettivo della comunità economica globale».

Infatti, durante la Conferenza sono state discusse le situazioni nazionali in cui più palesemente vengono violati i diritti fondamentali del lavoro. Le associazioni sindacali hanno la possibilità di segnalare all'ILO il mancato rispetto di convenzioni ratificate da un governo e non osservate o non fatte osservare dalle imprese. L'organizzazione chiama in audizione i rappresentanti di quel governo a rispondere sul caso segnalato e il Comitato di esperti dell'ILO, un gruppo di venti giuslavoristi di esperienza pluriennale e provenienti da tutto il mondo, fa le proprie osservazioni, dando indicazioni ed eventualmente le raccomandazioni affinché quelle convenzioni siano applicate e rispettate. Quest'anno sono state prese in analisi 23 delle situazioni più gravi, come quella del Myanmar, dove la giunta militare al potere ancora lascia che si pratichi il lavoro forzato e non esita a reprimere con la forza il dissenso e l'opposizione, sia politica che sindacale.

In base alle informazioni fornite dai funzionari ILO presenti nella capitale Rangoon, il governo continua a promettere indagini sui casi denunciati di lavoro forzato e di sfruttamento ma poi in realtà non si attiva per punire i responsabili. Il Comitato di esperti ha espresso forti preoccupazioni per la situazione del Myanmar, anche perché i disastri naturali che hanno colpito il paese rendono il controllo delle condizioni di lavoro per la ricostruzione assai più difficile. L'ILO ha colto l'occasione della Conferenza anche per tornare a chiedere alla giunta militare il rilascio immediato di Aung San su Kyi, la leader dell'opposizione democratica che da anni è agli arresti domiciliari e non può esercitare alcun diritto politico. Situazione simile nello Zimbabwe, dove il regime di Robert Mugabe sta rendendo sempre più difficile esercitare il diritto di associazione, di contrattazione sindacale e persino di manifestazione, pena l'arresto. Grave anche la situazione della Colombia, il paese latinoamericano dove ogni anno si registra il

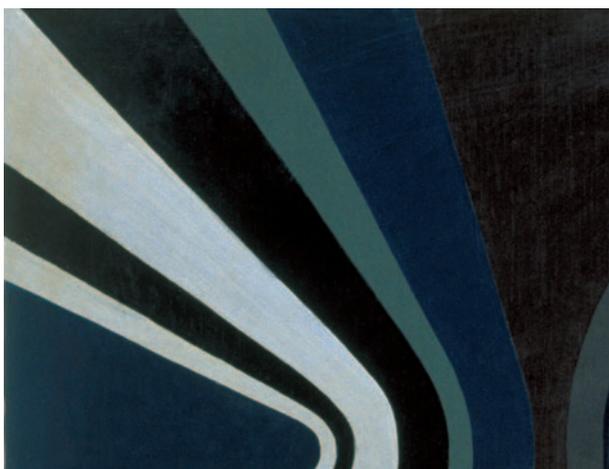
■ maggior numero di sindacalisti uccisi (già 26 nel 2008) per mano di gruppi paramilitari spesso al servizio di imprese che non vogliono rivendicazioni da parte dei lavoratori. Tra i paesi europei, e in particolare quelli dell'ex blocco sovietico, è emblematico il caso della Bielorussia, dove non diminuiscono le pressioni e le intimidazioni subite dai sindacalisti che si oppongono al governo di Aleksander Lukashenko. Anche in questo caso, il Comitato di esperti ha rinnovato le proprie raccomandazioni affinché il governo s'impegni a garantire le libertà sindacali fondamentali.

La Conferenza di quest'anno è servita a lanciare anche una nuova iniziativa, dopo l'esplosione della crisi alimentare in alcuni paesi del Sud del mondo. L'ILO e l'agenzia delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, FAO, hanno presentato un progetto comune mirato a promuovere le tutele dei lavoratori nel campo agricolo e alimentare. Un programma contro lo sfruttamento, soprattutto minorile e migrante, e per lo sviluppo del lavoro rurale, specialmente cooperativo, nel pieno rispetto degli standard di salute e sicurezza. In effetti, se l'obiettivo principale della FAO è la riduzione, fino all'auspicata eliminazione, della fame e della povertà attraverso lo sviluppo sostenibile, l'ILO concentra la sua attenzione, anche in questo settore, sul lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà sindacale, di giustizia sociale, di sicurezza e di parità. La collaborazione tra le due agenzie dell'ONU non è nuova. Risale al 1947 la definizione di alcuni obiettivi comuni che mettono al centro la dignità dell'individuo secondo un modello di sviluppo socialmente equo. Tuttavia, l'attuale scenario economico e sociale pone sfide nuove alle due organizzazioni, che lavoreranno insieme secondo un protocollo d'intesa, per offrire più tutele alle categorie deboli, come quella dei migranti, e contribuire alla soluzione di questioni sociali legate all'alimentazione e all'agricoltura, dalle epidemie provocate da virus HIV alle influenze aviarie.

Flexicurity, il modello danese*

di **Anna Mette Skipper****

traduzione a cura di Vittorio Longhi



Ángel Orcajo
Paisaje urbano
1970
Smalto su tavola
cm. 100x100
Direzione Nazionale CGIL

Alla Conferenza internazionale del lavoro è stato dedicato uno spazio di discussione al tema controverso della flexicurity, ovvero il tentativo che diversi paesi dell'Unione Europea stanno facendo per combinare flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. Uno dei modelli che sembra funzionare meglio da questo punto di vista è quello danese, dove una notevole flessibilità del mercato del lavoro, con libertà assoluta di assunzione e di licenziamento, si accompagna a ammortizzatori sociali efficienti e a un sistema solido di tutele e garanzie, soprattutto quelle previdenziali. In occasione della Conferenza, la giornalista Anne Mette Skipper ha raccolto questa intervista al ministro del Lavoro danese, Claus Hjort Frederiksen, forte sostenitore e promotore della flexicurity.

L'economia danese sembra andare particolarmente bene. Tanto che viene spontaneo chiedersi: la flexicurity contribuisce a questo successo? E come?

Nel mondo economico globalizzato, i governi possono tentare di proteggere i posti di lavoro e in molti paesi si continua a perseguire questa strada. Ma nel lungo termine ci si deve rendere conto che nessun lavoro può essere davvero garantito in un'economia globale. In Danimarca abbiamo preso atto che, da un lato, non possiamo proteggere i posti di lavoro, ma dall'altro possiamo almeno garantire un certo livello di reddito e di formazione supplementare affinché una persona che perde un posto si possa facilmente riqualificare per un altro. Nel nostro si-

* Intervista diffusa durante i lavori della 97ª Conferenza internazionale del lavoro.

** Giornalista.

stema viene corrisposto un sussidio di disoccupazione relativamente alto, fino a quattro anni e, per i livelli più bassi, ci si basa sul 90 per cento dell'ultimo stipendio percepito.

Sembra comunque un modello molto costoso, in termini di spesa sociale. Cosa vi assicura che una persona sia davvero disposta a cercare un nuovo lavoro, con sussidi così alti?

Innanzitutto, non sono i lavoratori con i salari più alti a prendere fino al 90 per cento dell'ultimo stipendio come sussidio. E l'esperienza ci ha insegnato che in Danimarca c'è un'impressionante volontà e capacità di adattamento a nuove condizioni di lavoro e le persone non sono poi così legate al posto fisso. È piuttosto comune, e spesso auspicabile, cambiare occupazione e fare esperienze diverse, tanto che oggi questa flessibilità è vista come un valore aggiunto sul mercato del lavoro. Detto questo, è vero che noi spendiamo molto per l'attivazione di nuova occupazione e per una formazione professionale che consenta di riqualificarsi e ricollocarsi facilmente.

Perciò la flessibilità è una formula che può funzionare solo a certe condizioni?

Esatto. Le persone devono essere pronte ad accettare i nuovi lavori. Per facilitare questo processo, offriamo aiuti che permettano anche la conciliazione di tempi di vita e lavoro, come servizi gratuiti di asilo nido, per esempio. È importante considerare anche che non c'è il timore di perdere il diritto alla pensione, se si lascia un lavoro. I contributi che vanno nei fondi pensione seguiranno il lavoratore in qualsiasi posto e impiego si ritrovi, perché le pensioni non dipendono dalla durata della contribuzione con la stessa azienda e in Danimarca questo aspetto ha eliminato la paura di perdere la sicurezza della pensione.

Che vantaggi vedono le imprese e i sindacati che hanno accettato questo sistema?

Per le imprese è più facile assumere e licenziare e questo le libera da molti vincoli. Mentre per i sindacati la flexicurity significa avere la possibilità di aggiornare costantemente le proprie abilità e qualifiche professionali per incontrare più facilmente la domanda del mercato. Ovviamente, affinché questo modello funzioni, occorre che imprese e sindacati stiano a un alto livello di dialogo sociale e di collaborazione. Poi occorre che le parti sociali siano disposte a far funzionare il sistema e a costanti adeguamenti delle proprie richieste. Alla fine degli anni '80 e agli inizi degli anni '90 avevamo oltre il 10 per cento di disoccupazione, tanto che le parti sociali decisero di lavorare insieme per affrontare il problema (oggi, il tasso ufficiale di disoccupazione è di 1,8 per cento, il secondo più basso nei paesi OCSE, *n.d.r.*). Infine, in Danimarca è ormai diffusa la consapevolezza che è necessario adeguarsi agli andamenti dei mercati internazionali. Non potremmo competere con quei paesi dove i salari sono molto bas-

si. La nostra è una società basata sullo Stato sociale con un alto standard di vita perciò dobbiamo essere più efficienti, innovativi e creativi.

Formare e riqualificare costantemente i lavoratori è molto costoso?

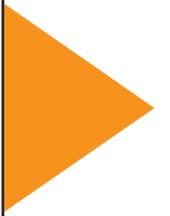
Sì, e non possiamo contare su un aumento delle tasse. Anzi, cerchiamo di abbassarle (la Danimarca ha la più alta imposizione fiscale d'Europa, dopo la Svezia, e quasi non esiste evasione, *n.d.r.*). E c'è anche un cambiamento nella politica dell'immigrazione, perché per anni abbiamo accettato lavoratori migranti senza quelle qualifiche che permettessero loro di trovare impiego in un sistema economico basato sull'alta tecnologia. Stiamo adottando una sorta di Carta verde, come in Canada, per attirare solo lavoratori altamente specializzati dall'estero. Abbiamo già molti immigrati arrivati decine di anni fa, da paesi poveri, senza qualifiche, e solo la metà di questi lavora. Molti hanno difficoltà persino nel parlare e capire il danese e noi cerchiamo in tutti i modi di collocarli. Come altri paesi europei, in futuro avremo il problema demografico del maggiore numero di anziani rispetto a quello di giovani. Anche a questo proposito, basti considerare che avremmo potuto raggiungere una crescita economica maggiore l'anno scorso se avessimo avuto 60 mila lavoratori specializzati in più. Con l'ingresso di nuovi paesi nell'UE, ci auguriamo che più manodopera qualificata sia attratta dall'economia danese, dove già lavorano molti svedesi, tedeschi e polacchi.

Ma i lavoratori chiederanno salari sempre più alti con una simile mancanza di operai specializzati?

La Danimarca è un piccolo paese con un alto livello di trasparenza. I lavoratori sono consapevoli del fatto che per creare occupazione un'azienda deve fare profitti. Perciò, a differenza di altri paesi, non abbiamo un salario minimo stabilito per legge. Le parti, imprese e sindacati, stringono accordi sui livelli minimi di retribuzione oraria e c'è una certa elasticità sugli straordinari. In casi di crisi non è escluso che si comprimano i salari. Un altro aspetto rilevante è che il nostro mercato del lavoro è caratterizzato da molte imprese di piccole dimensioni: il 70 per cento delle aziende impiega mediamente meno di 20 dipendenti. Ciò significa che per essere competitive, puntuali e per soddisfare una domanda di fornitura molto variabile, le imprese devono avere una buona logistica e un rapporto stretto, di collaborazione, con i propri dipendenti (la Danimarca è considerato il terzo paese occidentale con maggiore competitività, dopo Usa e Svizzera, *n.d.r.*).



Speciale lavoro minorile



Il lavoro che «nuoce»

di **Gianni Paone***



Gabriele Mucchi
La morte di Maria Margotti
1949
Tecnica mista su tavola
cm. 85x160
Camera del Lavoro di Parma

Il 12 giugno si è celebrata la *Giornata mondiale contro il lavoro minorile*. In tutto il mondo, l'agricoltura è il settore in cui si riscontra la più alta percentuale di bambini che lavorano, circa il 70% del totale. Tradotto in cifre, le stime parlano di oltre 132 milioni tra maschi e femmine, di età compresa tra i 5 ed i 14 anni, che lavorano ogni giorno in fattorie e piantagioni. La *Giornata mondiale contro il lavoro minorile* si propone la finalità di sensibilizzare l'opinione pubblica in particolare verso quei lavori che mettono in pericolo la vita o un corretto sviluppo dei più piccoli.

▼ Ma cos'è il lavoro minorile?

Secondo l'International Labour Organization (ILO), si può definire lavoro minorile il lavoro che nuoce al benessere dei bambini e ne ostacola l'educazione, lo sviluppo e il futuro. Per lavoro minorile non s'intendono le piccole attività che sono svolte a casa, in aiuto dei genitori, per un tempo limitato, e che non hanno influenze negative sulla frequenza scolastica e sullo sviluppo psico-fisico. Tutto sommato queste possono contribuire alla crescita individuale determinando una maggiore maturazione dal punto di vista dell'autonomia personale, della cura di sé e dello spazio fisico in cui si abita. Queste attività di collaborazione domestica impegnano per un paio d'ore la settimana al massimo e sono determinanti per acquisire esperienze di comportamento e di gestione e per educare all'assunzione di piccole responsabilità. Esse si svolgono sotto la sorveglianza delle figure parentali, non distolgono dagli impegni scolastici e

* Sistema Servizi CGIL nazionale

non espongono mai il minore a rischi per la propria salute ed il proprio benessere psicofisico. A volte però, il lavoro minorile, anche l'aiuto domestico in famiglia, può impegnare per un numero di ore così elevato e in mansioni così svariate da influire sul benessere dei minori. È il caso dei bambini che sono svegliati all'alba per accompagnare i genitori in campagna o delle bambine che sono lasciate sole per l'intera giornata a pulire e ad accudire i più piccoli mentre i genitori sono al lavoro.

Ciò significa che il lavoro minorile si manifesta in molti modi, ecco perché oggi è più corretto parlare di lavori minorili invece che di lavoro minorile, racchiudendo nel plurale della definizione la pluralità delle manifestazioni e adottando una nuova chiave di lettura del fenomeno. Diviene quindi necessario condurre un esame critico delle diverse situazioni per determinare quanto ciascuna possa configurare forme a rischio di sfruttamento. Il lavoro minorile, proprio per le sue caratteristiche particolari e perché coinvolge ragazzi e ragazze, si presenta come un fenomeno multidimensionale e multifattoriale e una prima distinzione da fare è quella tra lavoro minorile illegale e lavoro minorile irregolare. L'illegalità si ha quando non si rispetta il limite minimo di età per l'avviamento al lavoro. Nella maggior parte dei paesi questo limite varia tra il 14° e il 15° anno di età. Oltre il 15° anno di età e comunque oltre il limite minimo fissato dalla legislazione dello Stato di riferimento, il lavoro minorile è ammesso nelle forme previste dalla legislazione corrente. In questa fascia d'età si possono riscontrare fenomeni di irregolarità del lavoro (ad esempio quelli relativi alla sicurezza ed al lavoro notturno).

Contro il lavoro minorile, l'ILO ha ottenuto la collaborazione di cinque organizzazioni internazionali come FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), IFPRI (*International Food Policy Research Institute*), CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*), IFAP (*International Federation of Agricultural Producers*) e IUF (*Uniting Food, Farm and Hotel Workers World-Wide*) affinché l'azione possa essere ramificata e più efficace.

L'obiettivo è quello di sconfiggere le forme peggiori di lavoro minorile entro il 2016.

Aumentano gli sforzi di sensibilizzazione, ma il lavoro minorile è una piaga, un fenomeno presente in modalità differenti, non solo nei paesi dell'Est e del Sud del mondo, ma anche nelle aree e nei paesi industrializzati.

▼ Il lavoro minorile nel mondo

Il lavoro minorile si presenta in tutta la sua drammaticità nei paesi in via di sviluppo. Alcuni esempi: è recente la denuncia fatta in Messico dall'organizzazione «Matraca», in lotta contro le criminalizzazioni e gli abusi subiti dai minori che svolgono attività da ambulanti nelle strade cittadine dello stato di Veracruz. Il fenomeno, inoltre, è strettamente legato ai mutamenti socioeconomici, come in Africa dove, a causa dei conflitti e della diffusione dell'AIDS, si è registrata la tendenza a ricorrere ancor di più alla manodopera infantile. Lo

sfruttamento della povertà è spesso alla radice del problema. I bambini sono costretti a lavorare per contribuire al mantenimento della loro famiglia, spesso la loro paga è fondamentale per la sussistenza quando i genitori non hanno lavoro. Tuttavia, il vero nodo cruciale rimane una mancata trasformazione culturale, soprattutto in paesi come l'India, le cui politiche di abolizione indiscriminata del lavoro minorile non hanno effetto proprio perché non accompagnate da alternative realistiche per le famiglie, oppure il Congo, in cui un primo spiraglio di luce nel contrasto al fenomeno dei bambini soldato si è visto solo recentemente, grazie al programma IPEC, che avvia i maggiorenni verso un mestiere o una propria attività imprenditoriale.

E il tasto dolente della mancata alfabetizzazione emerge chiaramente da tutte le ricerche effettuate in questi anni. Ad esempio una ricerca congiunta UNICEF-UNESCO ha rilevato come, nelle aule di prima elementare dei 14 paesi più poveri, solo quattro bambini su dieci possano sedersi, mentre gli altri si accomodano per terra. Metà degli alunni non posseggono libri e metà delle aule non ha lavagne. Gli insegnanti fanno lezioni in classi numerosissime. Un maestro per 67 alunni in Bangladesh, uno per quasi 90 in Guinea Equatoriale. Complessivamente, il 30% dei bambini del mondo in via di sviluppo non finisce la scuola elementare (ma in alcuni paesi la percentuale sale a 60%).

Il lavoro minorile è un fenomeno diffuso: in Asia (127 milioni e circa il 60%) e in Africa (61 milioni e circa il 29%) si registrano le percentuali maggiori di presenza di lavoro minorile. Tuttavia, anche nei paesi industrializzati è presente la manodopera minorile con modalità e caratteristiche diverse da quelle degli altri paesi nel mondo.

Un bambino su quattro lavora anche più di 9 ore consecutive per sei giorni la settimana, senza contare tutte le bambine che prestano servizio domestico nelle famiglie.

Resta poi il problema delle forme di sfruttamento meno palesi, praticate in particolar modo nei paesi più poveri. In Asia meridionale i piccoli di 8-9 anni vengono usati come merce di scambio, un pegno, per ricevere in cambio un prestito da parte dei proprietari di fabbriche. Nello Stato indiano dell'Uttar Pradesh, i bambini sono costretti a lavorare anche più di 20 ore al giorno per sostenere la fiorente industria dei tappeti. Molto bassa è anche l'età media dei bambini (tra i 5 e i 12 anni) impiegati in Bangladesh nella produzione di palloni, gioielli, scarpe.

Le miniere di oro e diamanti della Costa d'Avorio e del Sudafrica, e quelle di carbone in Colombia, continuano a proliferare grazie alla manodopera infantile, che respira giornalmente polvere di carbone ma è addirittura avvantaggiata rispetto ai colleghi delle industrie delle serrature, che respirano fumi nocivi emessi da sostanze chimiche, e dei vivai colombiani, dove è costante l'esposizione a pesticidi ormai banditi nei paesi industrializzati.

Lo stesso tipo di violazione di ogni norma di sicurezza e di igiene è pratica comune nelle piantagioni di caffè, tè e tabacco, in cui i minori rappresenta-

no quasi un terzo della forza lavoro ed il 40% delle vittime di incidenti, provocati dal machete.

▼ Il lavoro minorile nei paesi industrializzati

In Italia, l'Istat stima in oltre 145 mila il numero dei minori coinvolti nel lavoro precoce e non tutelato (escludendo da tale calcolo i minori immigrati e i rom). Una cifra enorme, che ci colloca ben oltre la media dell'Unione Europea dell'1,5% (superata solo da Grecia e Spagna del Sud) e oltre la media del 2% dei principali paesi occidentali (secondo i dati ILO). Inoltre l'Italia è al 2° posto in Europa per la più alta percentuale di minori che vive sotto la soglia di povertà. Il 17% di minori in Italia è povero; al Sud la percentuale arriva al 29,1%. Nel panorama generale della povertà, la fascia di età fino ai 18 anni è la più povera insieme a quella che comprende chi ha più di 65 anni. Questi dati allarmanti collocano la povertà dei minori tra i problemi cruciali del nostro paese, perché, in assenza di mirate politiche di inclusione sociale che abbiano al centro la formazione scolastica e professionale, i minori poveri oggi sono destinati a rimanere poveri per tutto il corso della loro vita. Tra i bambini di 7 e 10 anni che lavorano, più dell'80% di questi proviene da famiglie sotto o ai limiti della soglia di povertà; il 90% di questi nuclei familiari rientrerebbe nelle soglie per aver diritto ad un reddito minimo di inserimento.

▼ Quali sono i settori nei quali sono impiegati i minori?

Il tema del lavoro minorile è strettamente correlato a quello dell'economia del lavoro sommerso. Il problema riguarda, in diversa misura, tutti i paesi OCSE. Per quanto riguarda l'Italia, con un'economia sommersa stimata dalla Commissione tra il 20% e il 26% del Pil, figura al secondo posto nella graduatoria europea, preceduta soltanto dalla Grecia (29%-35%). Il Sud Europa (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo) è l'area che registra la maggiore presenza e diffusione di un'economia di tipo sommerso e se relazione esiste tra sommerso e lavoro minorile, possiamo ipotizzare una consistente presenza di manodopera minorile in tutta la fascia mediterranea con particolare riferimento a Grecia, Spagna, Italia, Portogallo e in qualche misura anche la Francia. Ciò ovviamente non significa che in altri paesi il fenomeno non si presenta. Anzi, nei paesi del Nord Europa, come ad esempio la Gran Bretagna, il lavoro minorile è documentato; il che significa che nell'analizzare la presenza del lavoro minorile in una determinata area geografica l'indicatore rappresentato dalla tipologia del mercato del lavoro è solo uno, anche se importante, degli indicatori che occorre prendere in considerazione.

▼ Il paradosso occidentale ad Ovest di Iqbal

Sul tema dello sfruttamento dei minori in Europa vi sono pochi dati. Le informazioni disponibili, pur non confrontabili perché non omogenee, forniscono utili indicazioni sull'estensione del fenomeno nell'Unione. Un fenomeno che, si può dire, continua ad esistere in tutti i paesi, con differenze tra Nord e Sud e

con una forte caratterizzazione, anche in termini di vero e proprio sfruttamento, nell'Est Europa, dove il fenomeno della prostituzione minorile tra i ragazzi di strada è in allarmante diffusione. Infatti si potrebbe indicare tra 1,5 milioni e 2 milioni il numero di minori impiegati, nelle più svariate forme e tipologie lavorative, nei paesi dell'Unione Europea.

In Portogallo, i settori maggiormente interessati sono quello delle costruzioni, del turismo, del tessile oltre che nelle attività di strada. Molti lavorano per un tempo considerevole che va dalle 10 alle 14 ore il giorno e sono impiegati in attività illegali. I dati stimati ufficialmente dal Ministero portoghese oscillano da un minimo di 43 mila minori tra i 6 e i 15 anni ad un massimo di 126 mila. In Gran Bretagna numerose inchieste svolte negli ultimi dieci anni hanno riscontrato che circa il 40% dei ragazzi tra i 13 e i 15 anni svolgono un qualche impegno lavorativo part-time non ufficiale e spesso illegale. In Spagna circa 200 mila giovani sotto i 14 anni sarebbero occupati nel settore informale e in Francia, secondo alcune inchieste, sono diverse decine di migliaia i minori coinvolti in attività lavorative retribuite ed il 59% di loro lavora più di 40 ore a settimana. In Grecia secondo una ricerca dell'Istituto di Pedagogia, il settore delle costruzioni impiega circa il 27% di lavoratori adolescenti a partire dai 12 anni di età, seguito dal settore dell'agricoltura e della produzione e vendita di beni agricoli (16,3%) e delle automobili (12,1%).

In Italia uno studio della CGIL stima in 350 mila i minori impiegati in attività lavorative dei quali circa 80 mila possono rientrare nella categoria dello sfruttamento, mentre l'ISTAT nella sua ricerca del 2002 stima in 145 mila il numero dei minori lavoratori di cui oltre 30 mila sfruttati. Quest'ultima stima è comunque, per ammissione dello stesso ISTAT, sottostimata in quanto non tiene conto ad esempio dei minori immigrati. Nei paesi che ultimamente hanno aderito all'Unione Europea la situazione è allarmante. Infatti i dati sull'abbandono scolastico sono molto più alti rispetto agli altri paesi, si riscontra l'impiego di minori in attività informali e domestiche. È inoltre diffusa la prostituzione infantile ed il traffico dei minori. Presenti in modo allarmante sono i fenomeni dell'accattonaggio, del lavoro di strada e della prostituzione nelle aree urbane. Ad oggi inoltre manca una qualsivoglia stima sul fenomeno dei minori immigrati coinvolti nel lavoro nero. Nel 2003 i minori stranieri in Italia erano 270.000; molti di questi bambini andavano regolarmente a scuola (nel 2001/2002 si contavano 181.767 studenti stranieri nelle scuole italiane), ma secondo il Comitato per i minori stranieri, erano oltre 60.000 i bambini stranieri che non frequentavano. A questa cifra va aggiunta quella dei cosiddetti minori stranieri non accompagnati, bambini in stato di abbandono, privi di sostegno o perché allontanati dal nucleo familiare o perché costretti ad emigrare dal loro paese in cerca di lavoro per contribuire a sostenere la famiglia, che risultavano essere oltre 20.000 con un trend di crescita annuale del 4,8%, un dato che, sempre per ammissione del Comitato minori stranieri, era da ritenersi in difetto perché non teneva conto dell'area della clandestinità (stima di 30-35 mila minori al 2004).

Drammatica è poi la situazione nei paesi dell'Est europeo.

In Romania, nel 2000 secondo la stima NACPA oscillavano tra 2.500 e 3.500 i minori per strada. Inoltre si stima che circa il 30% dei «lavoratori del sesso» a Bucarest abbia meno di 18 anni. In Bulgaria nel 2000 l'ILO ha stimato che il 14% dei minori tra 5 e 15 anni era impegnato in attività retribuite fuori della famiglia, nei settori commerciali e dei servizi, dei trasporti e delle comunicazioni, dell'industria delle costruzioni e in agricoltura. Una parte era impegnata in attività non retribuite per esigenze familiari, un'altra in lavori pesanti che espongono a rischi per la salute nelle aziende del tabacco. I minori sono anche usati nei laboratori per l'agricoltura e l'industria tessile. Il *child labour* è generalmente in aumento ed è impiegato nella produzione di articoli per il mercato nazionale e internazionale, ma il dato inquietante è che il 10% delle prostitute sono minori (sono impiegate nell'industria del sesso bambine di 12 e 13 anni). Nella Repubblica Ceca, come in altri paesi dell'Est europeo, sono diffusi la prostituzione minorile ed il traffico di minori a fini sessuali. Anche in Estonia non ci sono statistiche ufficiali e molti rapporti di associazioni riferiscono di minori coinvolti nel traffico della prostituzione, della droga, e sono stati oltre 5.000 i minori trovati nelle strade nel 1999. In Ungheria risultano essere numerosi i minori impiegati nell'accattonaggio e nella prostituzione nelle aree urbane e nel traffico di persone.

In Lettonia, nonostante non siano state condotte ricerche ufficiali sul fenomeno, il governo ha preso atto dell'esistenza dello sfruttamento minorile, in particolare di quello rivolto ai fini sessuali. Si stima che oltre il 15% delle prostitute siano minori tra gli 8 e i 18 anni. In Lituania il governo ha avviato un programma nazionale contro lo sfruttamento ed il commercio sessuale dei minori. Secondo le stime UNICEF oltre il 50% delle prostitute potrebbero essere minori. In Polonia secondo il rapporto PIP (State Labor Inspectorate), si è in presenza di un aumento del numero dei minori che lavora e della violazione delle norme sul lavoro da parte dei datori di lavoro. È presente in misura consistente lo sfruttamento sessuale in particolare delle ragazze. Anche in Slovacchia le statistiche sul fenomeno non sono disponibili così come non è disponibile il dato sulla frequenza scolastica. Si può ipotizzare che il fenomeno presenti caratteristiche analoghe a quelle degli altri paesi dell'Est europeo e quindi che il problema più consistente sia quello dei ragazzi di strada e del traffico sessuale dei minori.

In Turchia secondo un'inchiesta del 1999, il 4,2% dei bambini di età compresa tra i 6 e i 14 anni risultavano economicamente attivi (511.000) mentre il 27,6% (3.329.000) erano impegnati in lavori a casa. Anche in Turchia esiste il fenomeno dei ragazzi di strada ed è anch'esso paese di destinazione e di transito dei minori per il commercio sessuale.

Nei paesi dell'Unione Europea la situazione dei minori a rischio di sfruttamento desta preoccupazione; il fenomeno assume dimensioni generalizzate fino ad arrivare ai paesi entrati recentemente nell'Unione dove, accanto alle tradizionali

forme di lavoro minorile, si affianca la piaga della prostituzione minorile che colpisce soprattutto le bambine.

Quando stimiamo e quantifichiamo il lavoro minorile, occorre anche aver chiaro che le cifre vanno interpretate, perché esse possono significare tutto e niente. Nelle ricerche e nelle indagini non ci si deve limitare a «contare» il fenomeno ma a sezionarlo nelle diverse realtà nazionale, regionali e territoriali, intrecciando i dati quantitativi con i profili qualitativi selezionati, e quindi andando a vedere la storia lavorativa di questi bambini, il loro rapporto con la scuola e con la famiglia.

Gli studi che nei diversi paesi approfondiscono il tema fanno emergere un quadro inevitabilmente eterogeneo, perché il lavoro minorile è quello del bambino che fa poche ore al giorno e va comunque a scuola, ma anche quello del suo coetaneo sfruttato in turni massacranti. Condizioni diverse e di diversa incandescenza, tuttavia accomunate da un eguale rischio di esclusione sociale e soprattutto da una proiezione negativa del proprio futuro. Ossia, in parole povere, dalla mancanza di speranze.

Quando si parla di lavoro minorile è sempre necessario distinguere tra lavoro pesante e lavoro leggero, tra lavoro positivo e lavoro minorile di sfruttamento. È una distinzione da adottare nell'analisi del fenomeno tanto nei paesi occidentali quanto nel Resto del mondo. È ovvio che la medesima distinzione ha un peso diverso se riferita ad un paese industrializzato rispetto ad un altro, con un'economia povera o in transizione, dove il lavoro può dare, a volte, i mezzi per frequentare la scuola e, se fosse loro impedito di esercitarlo, senza predisporre una valida alternativa di sostegno sociale, questo finirebbe per costituire un fattore di impoverimento molto forte non soltanto dal punto di vista economico. Per tutti quei bambini che svolgono attività a tempo pieno, in età precoce, per numerose ore il giorno, che sono vittime di indebite pressioni fisiche, sociali o psicologiche, spesso mal pagati e a volte non pagati affatto che non possono andare a scuola, né ricevere un'adeguata istruzione, il lavoro è solo abuso e sfruttamento inaccettabile, e deve essere combattuto.

Il processo educativo e formativo delle giovani generazioni, relegato in genere a questa età soprattutto in ambito familiare e scolastico, viene così ad essere integrato con il lavoro, che appartiene più propriamente al mondo adulto.

Sicuramente sull'inserimento lavorativo precoce incide anche quella che potremmo definire «crisi» della scuola, e della formazione scolastica al lavoro, crisi che comprende diversi aspetti:

- ▶ l'espulsione dai suoi programmi di gran parte della dimensione tecnico-pratica, operando, di fatto, una separazione tra istruzione e lavoro, e che non garantisce più un inserimento lavorativo adeguato al titolo di studio raggiunto;
- ▶ l'incapacità di individuare profili professionali adeguati alla società contemporanea;
- ▶ l'impossibilità di garantire l'eguaglianza, che sembrava ormai raggiunta, con la scolarizzazione di massa e che offriva a tutti la possibilità di accesso; se si consi-

derano le reali possibilità di riuscita di ciascun alunno, si continuano a perpetuare le disuguaglianze che esistevano al momento dell'ingresso a scuola;

- ▶ l'aver una scuola costruita uniformemente su un unico programma di base valido per tutti, con scarsissima possibilità di scelta fra materie facoltative, che quindi non tiene conto delle differenze individuali, delle singolarità e dei diversi percorsi degli alunni.

Di fronte a tutto ciò c'è anche una certa disaffezione degli studenti nei confronti della scuola, presente soprattutto in coloro che vantano una serie di insuccessi scolastici, e un'incapacità di porvi rimedio non solo da parte della scuola stessa, ma anche da parte delle famiglie, che a volte considerano l'istituzione scolastica più come area di parcheggio che uno specifico sistema formativo.

Queste situazioni, dunque, possono incoraggiare i genitori a cercare per i propri figli altre soluzioni, una delle quali può essere anche l'inserimento precoce nel mondo del lavoro, con la speranza di far acquisire ai figli una professionalità che la scuola non garantisce o, in caso di insuccesso scolastico, di responsabilizzarli dirottando il loro interesse verso un altro impegno.

D'altra parte non bisogna dimenticare che per le generazioni passate il lavoro è stato un importante «maestro di vita», oltre che il presupposto necessario per l'affrancamento da condizioni di povertà diffusa. È comprensibile, quindi, che in presenza di situazioni problematiche, l'inserimento lavorativo precoce sia ritenuto una risposta utile ed efficace. Non a caso l'orientamento positivo nei confronti del lavoro emerge maggiormente in situazioni di crisi economica con forti tassi di disoccupazione.

La famiglia dunque ha un ruolo fondamentale: quando, infatti, non incide direttamente sull'inserimento lavorativo del bambino/a o del preadolescente, è vero che vi incide indirettamente, anche solo acconsentendo tacitamente o chiudendo un occhio di fronte alla scelta di questo/a. La famiglia conserva la capacità di condizionare e influenzare i riferimenti valoriali e culturali delle nuove generazioni e in questo senso di far passare l'idea del lavoro come valore.

Va comunque tenuto presente che una spinta ad un inserimento precoce può derivare anche da un forte orientamento positivo nei confronti del lavoro diffuso nell'ambiente di vita, quindi anche al di fuori dell'ambito familiare (es. alcune zone turistiche).

Inoltre il lavoro può essere considerato una risorsa per evitare i rischi del tempo trascorso da soli, probabilmente in strada, luogo di devianza per eccellenza in quei luoghi in cui non siano presenti percorsi educativi alternativi, e per quelle famiglie che non riescano a svolgere la loro funzione di socializzazione, che viene delegata ad altre istituzioni, pubbliche e private, che progressivamente la affiancano nelle sue funzioni educative. Emerge in questi casi la responsabilità della scuola, che non riesce a garantire adeguati percorsi di socializzazione, che non alimenta il desiderio di conoscenza, che non è attrezzata per garantire percorsi differenziati capaci di partire dalle abilità e dalle attitudini individuali e di rispondere ai bisogni dei singoli alunni.

Attualmente la scuola perde parte dei suoi iscritti e ne fa uscire alcuni, i più

problematici, dopo 8 anni, ancora semianalfabeti. Inoltre, in assenza di serie strategie di accoglienza e di tutoring, la dispersione scolastica è destinata ad aumentare.

Sono molte le ricerche che, analizzando il rapporto scuola-lavoro, indicano come l'insuccesso scolastico e l'inserimento lavorativo precoce siano strettamente connessi.

Nel complesso si conferma l'esistenza di un processo circolare: se è riconosciuto il fatto che sono le difficoltà scolastiche a precedere la scelta del lavoro, e non il contrario, è vero però che l'attività lavorativa incide sul rendimento scolastico aumentando le difficoltà.

Il lavoro minorile è da collegare, come tutte le più recenti analisi già evidenziano, alla dimensione sociale nel suo complesso: alla scuola, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alle nuove sfide della complessità, alla crescita ed al bisogno di formazione, alla «cultura» del lavoro, al territorio ed al proprio ambiente di vita.

L'evoluzione delle istituzioni formative, del mercato del lavoro e dei consumi, dei modelli culturali legati alla stratificazione sociale e ai diversi territori, finisce per condizionare anche le dinamiche del lavoro dei ragazzi e delle ragazze, nella prospettiva di sviluppo contraddittorio di una società industriale avanzata che lascia convivere vecchie e nuove povertà, vecchi e nuovi bisogni, originando multiformi strategie di reazione.

Nei paesi più industrializzati le forme più gravi di lavoro minorile non sono del tutto scomparse. Esse purtroppo rimangono, ma sono probabilmente collegabili a condizioni di marginalità già precedenti all'attività lavorativa del minore e riguardano una parte esigua di popolazione. Interrogarsi sul lavoro minorile significa però considerare un più ampio spettro di possibilità e capire, o scegliere, di contesto in contesto di quale lavoro minorile si stia parlando.

▼ Cosa si potrebbe fare per combattere il lavoro minorile?

In Italia la Carta di Impegni del 1998, sottoscritta da sindacati, organizzazioni datoriali e governo, e purtroppo disattesa, assumeva come coordinate per un intervento integrato a livello nazionale, una politica sociale di inclusione e di assistenza che intervenisse sulle cause materiali di disagio delle famiglie; una politica scolastica che, qualificando la propria offerta formativa ed i propri servizi, potesse intervenire sui fenomeni di dispersione, abbandono ed insuccesso dei più giovani. Per combattere seriamente il lavoro minorile (o meglio i lavori minorili) occorre concentrare tutti gli sforzi delle istituzioni locali e nazionali su una «tastiera di strumenti» che punti, a partire dalla dimensione territoriale e anche tramite una collaborazione con i diversi soggetti (sindacati, imprese, associazioni di volontariato) a ridurre le condizioni di degrado sociale, economico e culturale che sono alla base dello sfruttamento dei minori, potenziando e non riducendo le reti di protezioni e qualificando i modelli di sviluppo locale.



ILO, Child labour Il progetto che tutela i minori nelle città indiane

di **Vittorio Longhi***



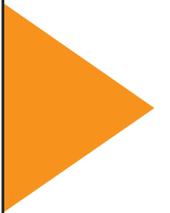
Augusto Perez
Bambino con pane
1957
Bronzo
cm. 61×88×82
Direzione Nazionale CGIL

* Consulente Centro di formazione dell'ILO progetto «Communicating Labour Rights»

Romesh era partito dalla piccola città di Bihar per andare a cercare lavoro a Hyderabad, uno dei maggiori centri commerciali e industriali dell'India. A soli 14 anni aveva lasciato la madre e le tre sorelle minori e aveva attraversato migliaia di chilometri viaggiando clandestinamente con ogni mezzo. Quando gli educatori lo hanno trovato, nel 2006, raccoglieva stracci per strada insieme ad altri ragazzini, dall'alba fino a notte fonda, per poco più di 20 centesimi al giorno. Romesh è stato portato in un centro di accoglienza per minori ed è stato visitato per verificare che non avesse subito abusi nei mesi passati per le strade di Hyderabad. Poi gli è stato proposto di entrare in un progetto di riabilitazione alla scuola di formazione Boystown e dopo un corso professionale di un anno, alla fine del 2007, è stato inserito nell'organico di una grande azienda automobilistica come operaio specializzato, dove ora guadagna circa 100 dollari al mese. Analoga la storia di Shanti, che a nove anni è stata mandata dai genitori a servizio, sempre a Hyderabad, presso una famiglia che la chiudeva in casa a chiave, lasciandola da sola per ore a sbrigare le faccende. Gli educatori sono intervenuti dopo una segnalazione di alcuni vicini di casa e quando l'hanno trovata Shanti mostrava segni di maltrattamento ed era in condizione di evidente malnutrizione. Dopo un periodo di trattamento psicologico e di cure, la bambina è stata reinserita a scuola e la famiglia che la teneva in regime di semischiavitù è stata condannata a un pesante risarcimento, secondo la legge nazionale sul lavoro minorile.

La squadra di educatori che ha raccolto Romesh e Shanti ogni giorno sottrae dagli abusi almeno 15 minori migranti che arrivano a Hyderabad per lavorare. «L'anno scorso abbiamo tolto dalle strade di questa città più di cinquemila minori – spiega Leyla Tegmo-Reddy, direttrice della sede indiana dell'ILO (Organizzazione internazionale del lavoro). Gli educatori fanno parte del Programma dell'ILO per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC), realizzato insieme al Ministero del Lavoro, a diverse organizzazioni non governative locali, a sindacati e squadre specializzate di educatori. IPEC ha l'obiettivo di tutelare e reinserire nei percorsi di scuola e formazione i bambini e i ragazzi tra i 5 e i 14 anni che finiscono nelle mani di trafficanti e sfruttatori, specialmente nei grandi centri urbani, e che sono oltre 122 milioni nel continente asiatico. Durante le azioni di soccorso si cerca anche di istruire i ragazzi sul modo migliore per proteggersi dai rischi, a cominciare da quelli collegati alla salute e alla sicurezza. Decisivo è il ruolo delle organizzazioni sindacali in questo programma, perché tra i luoghi in cui è più facile individuare minori in situazioni di sfruttamento ci sono le strade e le stazioni. Gli help-desk per minori sono collocati in molte stazioni ferroviarie e di autobus, infatti, e sono gestiti dai lavoratori istruiti appositamente dal sindacato dei trasporti. «La nostra più grande soddisfazione è restituire a questi bambini la propria infanzia e nuove prospettive per il futuro – commenta il direttore del programma a Hyderabad, Rani Kumidini – perché è questo che perdono quando sono costretti a lavorare prematuramente, soprattutto per strada e in condizioni di rischio, costantemente preoccupati di mandare i soldi a casa». Le storie dei ragazzi di Hyderabad e il programma realizzato dal governo indiano, insieme all'ILO, alle ONG e ai sindacati, dimostrano che il lavoro minorile è il sintomo di uno sviluppo socio-economico del tutto squilibrato, in cui sono penalizzati soprattutto l'istruzione pubblica e il sistema delle tutele sociali. Pertanto, secondo l'ILO, il problema del lavoro minorile non può essere trattato, né tanto meno risolto, in modo isolato, staccato dal contesto più ampio del modello di sviluppo, dell'istruzione, della riduzione della povertà.

Approfondimenti





Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme

di **Manuela Samek Lodovici, Renata Semenza, Nicoletta Torchio***

saggio pubblicato su «la Rivista delle politiche Sociali» n. 2/07

▼ Premessa

Le riforme che sono state realizzate fino ad oggi, in molti dei paesi europei, sono state solo riforme «al margine», non in grado di incidere realmente sui problemi che contraddistinguono molti di essi, ad esempio nel ridurre la segmentazione e i tassi di disoccupazione di alcune fasce sociali sottorappresentate, le disparità regionalilocali, le nuove forme di sottoccupazione che caratterizzano soprattutto la fase di ingresso al mercato del lavoro, e che riguardano essenzialmente i giovani.

In particolare, nessuna riforma ha effettivamente avuto l'ambizione o l'obiettivo di riprogettare l'impianto normativo dei contratti di lavoro «standard» e del sistema di welfare, ad eccezione forse delle Riforme Hartz in Germania. D'altro canto è noto quanto sia controversa questa istituzione del mercato del lavoro, proprio in ragione del fatto che il sistema di regolazione e di welfare di ciascun paese è particolarmente complesso, frutto di un lungo percorso storicoistituzionale e fondato su di un equilibrio fragile.

Questa presunta marginalità delle riforme dei mercati europei del lavoro ha riguardato soprattutto i paesi dell'Europa meridionale, che più avevano bisogno di interventi strutturali di riforma del mercato del lavoro. In questi paesi sono state messe in campo delle riforme, anche assai complesse (come la Legge Biagi nel caso italiano), o ripetute (come nel caso spagnolo), che hanno portato però solo a risultati provvisori e insoddisfacenti per il funzionamento del mercato del lavoro.



Migliori risultati si sono avuti invece nei paesi del Nord Europa e nel Regno Unito, caratterizzati da riforme più estese, anche se non propriamente strutturali (Raisanen, 2006). Il processo di riforma danese iniziato nel 1994 ha, ad esempio, creato un sistema di rapporti flessibili di impiego e un elevatissimo livello di protezione sociale, a livello individuale, combinato con un sistema efficiente di politiche attive del lavoro. In Olanda è stato riformato il sistema della sicurezza sociale e delle politiche attive del lavoro, rafforzando i servizi per l'impiego, che hanno visto un ruolo crescente del settore privato. Negli ultimi due anni si è anche cercato di combinare la flessibilità dei contratti a termine con le sicurezze del lavoro permanente, in modo simile a ciò che è stato sperimentato positivamente in Danimarca.

In Finlandia vi sono state due ondate di riforme nel 1998 e nel 2002, che puntavano a ridurre la disoccupazione e a prevenire quella di lunga durata, attraverso un miglioramento dei servizi per il lavoro, definendo meglio gli obblighi e i diritti dei disoccupati, e riformando sia le misure di incentivazione del lavoro, che il sistema fiscale.

Nel Regno Unito l'idea centrale di riforma era quella di «attivare» con politiche mirate e servizi di sostegno al lavoro i disoccupati e di sostenere le persone economicamente non attive, con particolare attenzione ai programmi di attivazione dei giovani in entrata nel mercato del lavoro.

Risultati più frammentari e riforme più limitate e discontinue hanno segnato invece i paesi dell'area mediterranea, mentre i nuovi paesi membri dell'UE, caratterizzati da elevati tassi di economia sommersa e di lavoro illegale/irregolare, sono solo all'inizio di un processo di riforma, improntato alla Strategia Europea per l'occupazione, che si sta delineando nei loro Piani nazionali del lavoro.

Proprio in base a queste evidenze empiriche, accingendosi ad approfondire i contenuti delle recenti riforme dei mercati del lavoro europei in chiave comparata, sono sorti alcuni interrogativi preliminari, che si possono circoscrivere nel modo seguente.

I problemi legati alle condizioni e al funzionamento dei mercati del lavoro nei diversi paesi europei sono oggi realmente simili? È plausibile, di conseguenza, parlare di una convergenza delle riforme in atto o sarebbe più opportuno dire che si stanno delineando delle soluzioni parziali e transitorie, delle sperimentazioni differenziate nei contenuti e nei metodi? È possibile ipotizzare che esista una relazione positiva fra le condizioni iniziali di ciascun mercato del lavoro nazionale e il tipo di riforme implementate in quel paese? In quale misura le riforme messe in campo, la loro estensione e intensità dipendono dal punto di partenza di ciascun contesto nazionale e in quale misura invece esse non dipendono dal grado di tollerabilità politicoistituzionale che ciascun paese è in grado di esprimere nei confronti di una riforma, cioè dalla difficoltà di raggiungere un consenso sociale? È possibile infine ipotizzare che vi sia un effetto del modello di welfare sul tipo di riforme realizzate nei differenti contesti territoriali europei?

In Germania la Riforma Hartz, che è molto articolata e la cui implementazione dura ormai da 5 anni, sta cercando di integrare riforme del mercato del lavoro con riforme del welfare (in particolare riconsiderando l'impianto dei sussidi alla disoccupazione), in modo simile a ciò che avviene in Austria, in Svizzera e in Svezia. In molti altri paesi si è invece partiti dalla riforma dei contratti di lavoro, come è avvenuto in Spagna, che ha attuato una liberalizzazione a tutto campo dei contratti a termine, per poi tornare ripetutamente sui suoi passi nel tentativo di riequilibrare la situazione di fortissima polarizzazione sociale che si era creata; come è avvenuto in Francia, in cui il contratto di prima assunzione (CPE - Contrat première embauche), introdotto con decreto legislativo, ha sollevato una durissima opposizione sociale che ha successivamente portato alla sua abrogazione; come è avvenuto in Italia con la legge 30 del 2003, che ha reso assai complesso sia l'impianto dei tipi contrattuali flessibili (senza toccare il sistema delle tutele esistenti per il lavoro a tempo indeterminato), sia la gestione del mercato del lavoro sul piano dei rapporti pubblicoprivato e dei rapporti fra attori pubblici di diverso livello amministrativo e di gestione.

La lettura d'insieme dei processi di riforma attuati recentemente nei paesi dell'Unione Europea, ha fornito diversi risultati e alcune risposte parziali agli interrogativi che ci siamo posti.

Un primo risultato è che vi è stato un notevole sforzo da parte dei paesi europei, soprattutto negli ultimi 810 anni, per migliorare il rendimento del mercato del lavoro, per tentare di dare delle risposte al comune problema di riconfigurazione del lavoro e del welfare e anche per conformarsi alle linee guida e raccomandazioni dell'Unione Europea. Le riforme realizzate, anche se nella maggioranza dei casi non si possono considerare complete, hanno avuto numerosi effetti positivi sulla performance del mercato del lavoro, primo fra i quali una sensibile riduzione dei tassi di disoccupazione strutturale in quasi tutti i paesi europei, anche in relazione alle specifiche componenti più esposte a disoccupazione e inattività, come quella femminile, giovanile e anziana.

In secondo luogo, emerge che tutti i paesi europei hanno concentrato un notevole sforzo di riforma¹ solo su alcune particolari aree di policy, mentre altre aree sono state investite più debolmente e altre caratteristiche del processo di riforma sono soltanto nazionali o occasionali.

L'analisi comparata ha mostrato che le aree in cui l'intervento è stato più significativo, in relazione sia al numero, che alla pervasività delle azioni intraprese, sono le politiche attive del mercato del lavoro (ALMP), il contenimento del cuneo fiscale e contributivo, i sistemi pensionistici e i prepensionamenti. La maggioranza dei paesi dell'UE ha attuato riforme finalizzate a ridurre la disoccupazione, rafforzando il ruolo delle politiche attive, (miglio-

¹ Le statistiche provengono dal dataset «Social Policy Reform Inventory» della Fondazione Rodolfo De Benedetti.

rando cioè l'efficienza dei servizi offerti e incentivando la ricerca di un'occupazione e la disponibilità al lavoro).

È stato inoltre affrontato il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e della scarsità di forza lavoro, riducendo gli incentivi all'uscita precoce dal mercato del lavoro, intervenendo in maniera restrittiva sugli schemi di prepensionamento e sugli ammortizzatori sociali per i lavoratori anziani e incentivando l'offerta di lavoro femminile attraverso il sostegno alla flessibilità dell'orario di lavoro (attraverso la promozione del part-time e di una maggiore articolazione degli orari di lavoro) e all'offerta di servizi di conciliazione. Si è inoltre agito per stimolare la domanda di lavoro, con l'estensione della flessibilità esterna nell'uso della forza lavoro (facilitando il ricorso al lavoro in affitto e ai contratti a termine) e la riduzione del costo del lavoro.

Contestualmente i paesi europei mostrano di aver in eguale misura dedicato poco impegno alla riforma degli ammortizzatori sociali, dei livelli della contrattazione e dei regimi di protezione dell'impiego, per quanto riguarda l'occupazione standard, aree di intervento particolarmente delicate e difficili da affrontare.

Un terzo risultato è che accanto ad alcune tendenze simili, vi sono invece molti aspetti di difformità fra i paesi membri dell'Unione europea. Le strategie di riforma si differenziano infatti in modo consistente, almeno da quattro punti di vista: rispetto ai tempi di attuazione delle riforme (che possono essere molto rapidi, ma anche molto lenti); al grado di intensità (numero di riforme) e di estensione (numero di aree affrontate) delle riforme realizzate, al tipo di combinazione degli interventi messi in atto (pacchetti combinati di riforme).

Il quarto risultato è che molti dei paesi che sono stati considerati dall'analisi qui presentata (che si basa sulla rielaborazione di fonti secondarie), hanno effettivamente operato al margine: vale a dire soprattutto liberalizzando i contratti di lavoro temporanei e lasciando invariato il sistema di protezione dei lavoratori a tempo indeterminato, perpetuando in questo modo le sostanziali disuguaglianze presenti nel mercato del lavoro.

Inoltre, in molti casi è difficile cogliere una relazione fra lo stato reale di partenza di un mercato del lavoro nazionale e il tipo di riforme che sono state attuate, come a dire che alla diagnosi spesso non corrisponde una terapia adeguata.

In modo solo apparentemente paradossale, le riforme di carattere più strutturale e appropriate, sono state implementate proprio nei paesi dove esistevano già delle condizioni di partenza positive, sia sul piano del rendimento del mercato del lavoro, che in termini di capacità di concertazione fra le parti sociali e di coordinamento fra gli attori, tipicamente nelle economie piccole e aperte come la Danimarca e l'Olanda.

Attraverso la lettura comparata dei processi di riforma, appare con chiarezza che, nei paesi dove si sono ottenuti i risultati migliori, sul piano dell'inclusività del mercato del lavoro (come ad esempio la piccola economia danese),

hanno giocato favorevolmente alcune condizioni: la stabilità politica, l'accordo fra le parti sociali e un buon livello di rispondenza sociale, si sono dimostrati i prerequisiti indispensabili al fine di realizzare nuove e più ampie politiche di regolazione del lavoro.

L'assenza di una o più di queste condizioni diventa ancora più problematica nei paesi più grandi e complessi, di cui l'Italia rappresenta un buon esempio. L'Europa dunque funziona a velocità diverse: come appare anche dai risultati occupazionali ottenuti rispetto ai comuni obiettivi posti dalla Strategia europea per l'occupazione nel vertice di Lisbona, all'inizio degli anni 2000, essa ha compiuto dei progressi diseguali.

▼ I cambiamenti nei processi di riforma degli ultimi dieci anni

Il confronto fra le aree su cui si sono concentrate la maggior parte delle azioni dei paesi membri della UE, nell'arco temporale 1994-2004 e le caratteristiche delle riforme del mercato del lavoro implementate nel decennio precedente, si basa su tre direttrici principali: il numero di riforme intraprese (tabella 1), le aree toccate dalle riforme (tavola 1), i paesi con le «migliori» o «peggiori» performance in termini di intensità ed ampiezza di riforma del mercato del lavoro (tavola 2).

In primo luogo c'è da rilevare che il processo di riforma del mercato del lavoro è decollato a partire dalla seconda metà degli anni '90: è dal 1997 che si è verificata una proliferazione di riforme rispetto al periodo precedente. Tuttavia, a livello complessivo le riforme sono state per lo più di tipo marginale, raramente comprendenti più di una dimensione alla volta, e in alcuni casi hanno fatto seguito a misure di opposta direzione, anche da parte dello stesso governo (Boeri, 2005).

In secondo luogo, le riforme implementate a partire dalla metà degli anni '90, sembrano seguire il solco dettato dalle linee guida della Strategia europea per l'occupazione (activation, welfare-to-work, making-work-pay). Infatti, nelle aree di intervento, è evidente l'avvenuto cambiamento in direzione delle politiche attive del lavoro, precedentemente dirette alla formazione e all'orientamento, successivamente centrate sulle politiche di rafforzamento del processo di incontro domanda e offerta di lavoro e di riduzione del periodo di disoccupazione attraverso politiche di attivazione che prevedono un monitoraggio più stringente, sanzioni più frequenti e criteri di eleggibilità più restrittivi.

In terzo luogo, il periodo di riforma che va dalla metà degli anni '90 al 2004, si distingue per un più deciso tentativo di riduzione del carico fiscale, specialmente sui redditi bassi, e per una accentuazione della deregolamentazione degli istituti contrattuali a tempo determinato.

Per quanto riguarda il sistema di tutela della disoccupazione, entrambi i periodi sono stati caratterizzati da uno scarso sforzo verso la riduzione dei tassi di copertura dei sussidi di disoccupazione, ma da un incremento dei vincoli

riguardanti le condizioni di eleggibilità. Si osserva inoltre una certa continuità nelle azioni di riforma riguardanti il processo di contrattazione salariale, che non ha subito cambiamenti rilevanti (fatta eccezione per il Regno Unito e la Svezia), se non un lieve trend verso il decentramento, determinato dalle parti sociali e da un maggior ricorso alle clausole di opting out. L'orientamento verso una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro non sembra mostrare significative differenze tra i due periodi, ad eccezione, negli ultimi anni, di una maggiore promozione del lavoro a tempo parziale su base volontaria.

TABELLA 1 - COMPARAZIONE DELLE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO NEL PERIODO 1985-2003 IN EUROPA (NUMERO DI RIFORME)¹

Oggetto e tipo del la Riforme	Riforme che riducono la protezione e la generosità, e che aumentano gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro*			Riforme che aumentano la protezione e la generosità, e che riducono gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro*			Totale riforme
	1985-90	1991-96	1997-02	1985-90	1991-96	1997-02	
Legislazione sulla protezione del lavoro	6	16	35	6	9	38	110
Marginali**	6	11	34	6	7	36	110
Radicali**		5	1	0	2	2	10
Sussidi di disoccupazione	10	38	93	10	9	27	187
Marginali	9	34	92	10	9	27	187
Radicali	1	4	1	0	0	0	6
Pensioni	13	10	22	14	32	27	106
Marginali	10	10	21	13	27	24	106
Radicali	3	0	1	1	5	3	10
Totale di colonne	27	64	150	30	50	92	417

Fonte: adattato da Boeri (2005), tavola 1.

* Le Riforme sono classificate sulla base del loro complessivo orientamento, ovvero se tendono a ridurre o a incrementare la legislazione sulla protezione del lavoro e/o la generosità delle pensioni e dei sussidi di disoccupazione. Le riforme che aumentano gli incentivi alla partecipazione fanno riferimento anche all'introduzione di sussidi ai salari, politiche di attivazione e di incentivo condizionali alla partecipazione a schemi di inserimento e formazione, sanzioni.

** Sono classificate come Radicali le riforme per le quali sono soddisfatte una serie di condizioni: (i) è stata osservata una variazione nella serie storica degli indicatori su cui dovrebbero influire maggiormente le riforme; (ii) sono comprensive e di ampio spettro, oppure, si rivolgono a tutti e non solo ad un gruppo target, oppure, riducono i tassi di sostituzione dei benefici per un ammontare di almeno il 10%, ecc.

¹ Le statistiche provengono dal dataset «Social Policy Reform Inventory» della Fondazione Rodolfo De Benedetti.

TAVOLA 1 - LE AREE DI RIFORMA: UN CONFRONTO TRA PERIODI

Da metà anni '80 a metà anni '90	Da metà anni '90 a metà anni 2000
Politiche attive del lavoro	
<p>La spesa per le politiche attive è generalmente cresciuta in tutti i paesi. Tuttavia, in molti casi la spesa per disoccupato si è ridotta.</p> <p>Incremento delle attività di formazione e orientamento; leggera diminuzione dei sussidi di occupazione.</p>	<p>Piuttosto che innalzare la spesa delle politiche attive del lavoro, molti paesi hanno cercato di orientare la spesa verso le attività che hanno mostrato una maggiore efficacia.</p> <p>Le riforme sono state dirette principalmente verso: il miglioramento del ruolo di collocamento dei Servizi pubblici per l'impiego (Spi); l'incremento del monitoraggio della disponibilità al lavoro delle persone in cerca di occupazione; l'aumento delle attività di attivazione preventiva dei disoccupati; l'introduzione di una più efficiente amministrazione degli Spi.</p>
Tassazione	
<p>Alcuni dei paesi con una tassazione del lavoro elevata hanno ridotto il cuneo fiscale (Irlanda, Norvegia, Olanda e Regno Unito).</p> <p>Francia, Belgio e Irlanda hanno ridotto la contribuzione per i lavoratori a basso reddito.</p>	<p>Gli oneri fiscali per il contribuente medio sono scesi nella maggioranza dei paesi europei, soprattutto in Ungheria, Irlanda e Italia.</p> <p>Riduzione della tassazione sui lavoratori a basso reddito (in parte nel quadro delle politiche di <i>making-work-pay</i>), soprattutto in Belgio e nel Regno Unito.</p>
Protezione dell'occupazione	
<p>Tendenza verso pratiche di assunzione e di licenziamento più permissive.</p> <p>Attenuazione nella protezione riguardante i licenziamenti individuali e collettivi in Italia (1991), in Portogallo (1989, 1991) e nel Regno Unito (1993).</p>	<p>Sensibile processo di convergenza nel livello di protezione dell'occupazione tra i vari paesi europei, principalmente determinato da cambiamenti introdotti nella legislazione riguardante l'occupazione a tempo determinato.</p> <p>I paesi con un livello di protezione iniziale medio-alto hanno facilitato il ricorso a forme contrattuali temporanee, lasciando praticamente inalterata la regolamentazione riguardante l'occupazione a tempo indeterminato. La deregolamentazione dei contratti temporanei è stata particolarmente incisiva in Belgio, Italia, Grecia, Germania e Olanda.</p>
Sussidi di disoccupazione	
<p>Solo un numero limitato di riforme hanno riguardato la revisione dei coefficienti di copertura dei sussidi di disoccupazione.</p> <p>Un buon numero di paesi ha reso più stringenti le condizioni di eleggibilità, essenzialmente attraverso: l'incremento del periodo di contribuzione richiesto per il diritto ai benefici, l'innalzamento dell'età minima di fruizione, escludendo i lavoratori dimissionari, escludendo la possibilità di riqualificarsi per i benefici a seguito della partecipazione a programmi di formazione.</p>	<p>Solo un numero limitato di paesi ha ridotto lievemente i tassi di copertura dei sussidi di disoccupazione.</p> <p>Al contrario, molti paesi hanno ridotto la durata dei benefici e reso più stringenti le condizioni di eleggibilità e disponibilità al lavoro. Inoltre, un numero elevato di paesi ha introdotto sistemi di incentivazione al lavoro.</p>
Contrattazione salariale	
<p>Andamento graduale delle riforme.</p> <p>Ruolo determinante delle parti sociali nella contrattazione salariale, pur incrementando il coordinamento dei differenti livelli di negoziazione (nazionale, settoriale e di impresa).</p> <p>Gli unici cambiamenti strutturali hanno riguardato il Regno Unito, che durante gli anni '80 è passato da una contrattazione multi-impresa ad una contrattazione individuale a livello di impresa; e la Svezia, che durante gli anni '90 è passata da una contrattazione intersettoriale ad una contrattazione settoriale.</p>	<p>I cambiamenti osservati nei sistemi contrattuali sono stati principalmente determinati dalle parti sociali e da una crescente introduzione/utilizzo di clausole di <i>opting-out</i>, piuttosto che da riforme operate a livello governativo.</p> <p>Così, molti paesi europei sono stati caratterizzati da un graduale processo di trasformazione verso una decentralizzazione della contrattazione collettiva, che ha portato alla predominanza di un modello di contrattazione settoriale e intersettoriale.</p>

segue Tavola 1 - Le aree di riforma: un confronto tra periodi

Flessibilità dell'orario di lavoro

Alcuni paesi hanno attenuato la regolamentazione riguardante gli orari di lavoro diversi da quelli standard e la regolamentazione del lavoro a tempo parziale, introducendo, talvolta anche misure di incentivo al part-time.

È stata inoltre introdotta, a livello europeo, una regolamentazione riguardante il massimo numero di ore lavorative settimanali.

Gli Stati europei che avevano una legislazione molto restrittiva in tema di orari di lavoro hanno operato riforme nel senso di una maggiore deregolamentazione.

Molti paesi hanno introdotto l'«annualizzazione» delle ore di lavoro e hanno promosso la crescita del lavoro part-time su base volontaria.

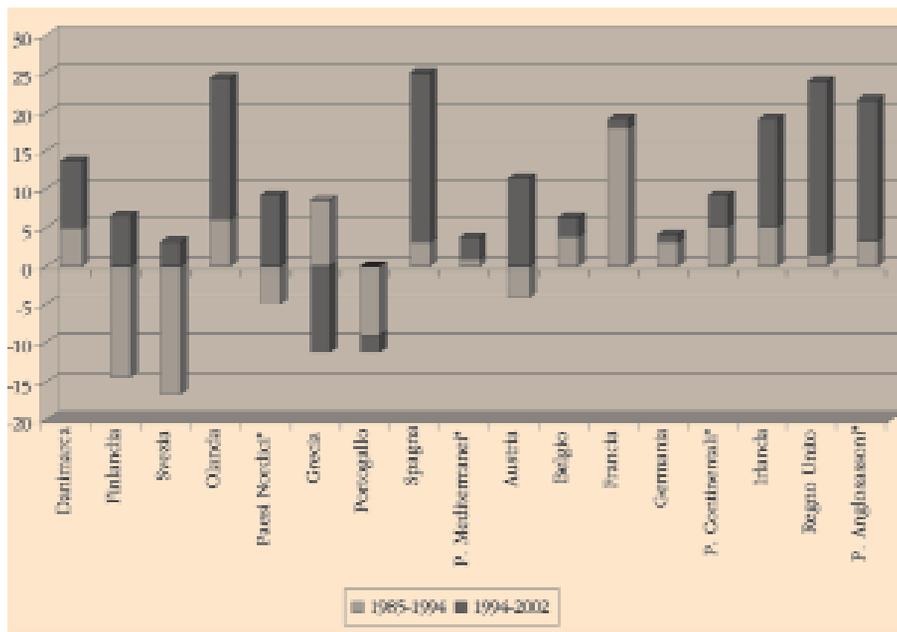
Fonti: Scarpetta, 1998; Eiro, 2005; Brandt, Burniaux e Duval, 2005

**TAVOLA 2 - I PAESI AD ALTA E BASSA INTENSITÀ DI RIFORME:
UN CONFRONTO TRA PERIODI**

Da metà 1980 a metà 1990	Da metà 1990 al 2004
Paesi ad alta intensità di riforme nel mercato del lavoro	
<p>Il Regno Unito ha iniziato un processo di riforme, strutturali e ad ampio spettro, già a partire dalla metà degli anni '80, dando priorità al mercato dei prodotti (liberalizzazioni) e alle relazioni industriali. In maniera simile, l'Olanda ha iniziato nella prima metà degli anni '80 un comprensivo programma di riforme. In particolare, questo paese, che presentava elevati costi del lavoro, si è focalizzato sulla moderazione salariale attraverso la centralizzazione della contrattazione e attraverso una riduzione delle tasse e delle aliquote contributive (in particolare sui redditi bassi); ha ridotto i minimi salariali, soprattutto per i lavoratori giovani.</p> <p>L'Irlanda ha iniziato ad operare cambiamenti strutturali a partire dalla metà degli anni '80. Di fronte ad un problema di dipendenza e interazione tra elevata disoccupazione e «trappola di povertà», indotto dai sistemi di tassazione e dei trasferimenti, ha ridotto la generosità dei benefici di disoccupazione e ha ridotto le aliquote marginali. Al contempo, ha operato riforme volte a migliorare il sistema formativo e le risorse umane.</p>	<p>La Danimarca, la Finlandia e l'Olanda risultano i paesi europei che hanno implementato riforme del mercato del lavoro di più vasta portata, sia in termini di incisività, sia in termini di copertura delle aree trattate (per un maggior dettaglio si vedano i paragrafi successivi).</p>
Paesi a bassa intensità di riforme nel mercato del lavoro	
<p>In altri paesi le riforme sono state di più bassa intensità, anche se singolarmente sono state a volte significative.</p> <p>In alcuni paesi come Germania, Francia, Italia, Belgio, i vincoli politici hanno ostacolato la possibilità di riforme più ampie e più in profondità.</p>	<p>Nei nuovi Stati membri e in Spagna, Grecia e Francia le riforme del mercato del lavoro si sono rivelate molto circoscritte su alcune tematiche, sebbene in alcuni casi le riforme abbiano avuto un carattere strutturale.</p>

Fonti: OECD, 1997; Brandt, Burniaux e Duval, 2005, Tavola 8. Sulla base dell'indicatore generale di intensità di riforma del mercato del lavoro.

GRAFICO 1 - VARIAZIONE (IN PUNTI %) DELLA QUOTA SPESA IN POLITICHE ATTIVE SUL TOTALE DELLA SPESA DELLE POLITICHE PER IL LAVORO



▼ L'articolazione del processo di riforma in Europa

■ Le aree di policy più toccate dalle riforme

La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego e i nuovi schemi di attivazione

Nel corso degli anni '90 tutti gli Stati membri hanno tentato di migliorare l'efficienza delle politiche attive del mercato del lavoro e dei Servizi pubblici per l'impiego, rafforzando il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro e il rientro nel mercato del lavoro dei disoccupati (la cosiddetta «strategia dell'attivazione»).

Un ampio numero di paesi ha introdotto misure volte a stimolare una più intensa attività di ricerca del lavoro da parte dei disoccupati anche attraverso un più stringente controllo della disponibilità al lavoro, richiedendo una frequenza regolare agli uffici locali per l'impiego. Nel Regno Unito, coloro che richiedono l'indennità di disoccupazione (Jobseeker's Allowance) devono firmare ogni due settimane presso i centri per l'impiego e dimostrare di aver attivamente cercato un lavoro presentando un documento scritto (Actively Seeking Employment). Inoltre, quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto requisiti di ricerca del lavoro più restrittivi e/o di attivazione obbligatoria. I paesi nordici e il Regno Unito sono intervenuti in maniera più incisiva sui criteri per godere dei benefici legati alla disoccupazione, introducendo una definizione più stringente di *acceptable jobs* e paesi come Danimarca, Svezia e ancora Regno Unito hanno condizionato il diritto a sussidi di disoccupazione alla partecipazione a misure di attivazione (OECD, 2006).

In accordo con le linee guida della Strategia europea per l'occupazione (SEO), quasi la metà degli Stati membri ha introdotto anche degli schemi di attivazione precoce per i giovani, gli anziani e i disoccupati di lunga durata². Allo scopo di agevolare il (re)inserimento nel mercato lavorativo, quasi tutti gli Stati membri hanno inoltre introdotto piani di azioni individuali per coloro che sono alla ricerca della prima occupazione e per i disoccupati. Meritevole di menzione sono i *Conseil emploi service* in Belgio, i *Program action plan* e *Trajets d'accès à l'emploi* in Francia e i diversi programmi *New deals* nel Regno Unito.

Per quanto concerne i Servizi pubblici per l'impiego, la maggior parte dei paesi europei ne hanno sostenuto la modernizzazione e incoraggiato la concorrenza e la cooperazione con altri soggetti privati, al fine di migliorare il funzionamento dei mercati locali del lavoro³. I Servizi pubblici per l'impiego, che rappresentano in Europa i principali fornitori di politiche attive del lavoro, hanno visto così introdurre diversi cambiamenti sia nella struttura organizzativa (interna ed esterna), che nel tipo di servizi forniti. Sul piano organizzativo, alcuni paesi, come la Spagna, l'Italia e il Belgio hanno operato un decentramento di competenze e responsabilità per quanto riguarda le misure di politiche attive del lavoro; altri paesi, come ad esempio Regno Unito e Irlanda, hanno operato un'integrazione dei servizi per l'impiego e della gestione dei sussidi in un'unica struttura (onestop shops). Inoltre, un certo numero di paesi ha intrapreso un'azione di liberalizzazione in materia di intermediazione nel mercato del lavoro attraverso una più intensa competizione tra servizi pubblici e servizi privati per l'impiego (Grecia, Ungheria, Italia, Olanda, Portogallo) o esternalizzando alcune funzioni, come istruzione e formazione (Danimarca, Germania, Olanda).

Sul fronte dei servizi forniti, i Servizi pubblici per l'impiego sono stati investiti dalle riforme sopra menzionate in tema di politiche attive del lavoro (attivazione preventiva, controllo della ricerca di lavoro, orientamento, piani di inserimento personalizzati, formazione), in quanto principali soggetti di promozione del collocamento dei disoccupati e dei giovani in cerca di prima occupazione. Sempre in tema di collocamento, va ricordato il processo di riforma che ha investito i Spi in termini di utilizzo delle tecnologie dell'infor-

² Ad esempio, in Portogallo e in Germania, dovrebbero essere offerte occasioni di lavoro o di formazione ai giovani dopo sei mesi di disoccupazione e, per gli anziani, dopo dodici mesi, e un'assistenza personalizzata ad ogni persona in cerca di impiego. La Francia ha introdotto il programma *Fresh start* finalizzato ad offrire una attivazione preventiva ai giovani e ai disoccupati di lungo periodo. Nel Regno Unito, il *New deal for young people* (18-24 anni) si attiva dopo sei mesi di disoccupazione, anche se alcuni soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro possono accedervi prima. Il programma comprende un periodo intensivo di orientamento e tutorship (sino a quattro mesi), seguito, per chi non fosse ancora riuscito a trovare un impiego, da un'ampia gamma di opzioni, compresa un'istruzione o formazione a tempo pieno (fino a dodici mesi) o occupazioni sussidiate (sei mesi). Restando inteso che coloro che rifiutano un'offerta adeguata perdono i benefici.

³ La modernizzazione dell'Agenzia federale dell'impiego in un moderno e efficiente fornitore di servizi è, ad esempio, un obiettivo essenziale della Riforma Hartz (III) implementata in Germania dal 2004.

mazione e della comunicazione (Internet, telefonia mobile, Txt), finalizzate a rafforzare il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro all'interno e tra i paesi. I paesi nordici sono stati i precursori dell'introduzione di tali servizi all'interno dei centri per l'impiego (a metà anni '90), ma anche i paesi dell'area mediterranea si stanno adeguando⁴.

La riduzione degli incentivi al prepensionamento e degli schemi di invalidità

Nei paesi europei fino ai primi anni '90 era molto diffuso l'uso di programmi di prepensionamento, finalizzato a creare posti di lavoro per i giovani disoccupati. Gli incentivi al prepensionamento erano particolarmente rilevanti in Francia, Italia, Lussemburgo e Olanda (OECD, 2006).

Negli ultimi anni tuttavia, a causa del progressivo invecchiamento della popolazione e dei sempre più stringenti vincoli finanziari dei sistemi pensionistici, la maggior parte degli Stati membri ha tentato di ridurre gli incentivi ad una precoce uscita dal mercato del lavoro, intervenendo in maniera restrittiva sugli schemi di prepensionamento e di disoccupazione per i lavoratori anziani, sugli schemi di invalidità e malattia, e introducendo misure di incentivo a restare più a lungo nel mercato del lavoro.

Nel periodo 1994-2004 in particolare, quasi tutti gli Stati membri hanno avviato delle azioni volte o a restringere i criteri di eleggibilità negli schemi di prepensionamento, ad esempio innalzando il limite d'età (AT, BE; per gli acronimi dei paesi europei, vedi l'Appendice, *n.d.r.*), o a ridurre l'utilizzo (It). Il sistema pensionistico di un ampio numero di paesi europei ha inoltre registrato aggiustamenti nei confronti delle pensioni di vecchiaia, che hanno visto innalzata l'età minima di pensionamento⁵.

Sul fronte delle misure restrittive in ambito di schemi di disoccupazione per i lavoratori anziani, molti paesi hanno ridotto la durata del sussidio (ad esempio Francia e Germania); altri hanno innalzato l'età per l'esenzione dalla ricerca attiva di un impiego (Belgio) o per la maturazione del diritto al sussidio. Infine, un numero crescente di paesi è intervenuto in maniera restrittiva anche sui criteri di eleggibilità per invalidità e malattia. I Paesi Bassi, caratterizzati da un'elevata percentuale di prestazioni di invalidità (soprattutto di natura psicologica), hanno ristretto l'accesso alla pensione piena solo se in presenza di invalidità permanente e hanno introdotto un obbligo più stringente in merito al rientro dei lavoratori in caso di lunga degenza⁶.

Accanto a misure restrittive, molti paesi hanno introdotto incentivi finanziari per indurre i lavoratori anziani a stare più a lungo nel mercato del lavoro. Ad esempio attraverso la riduzione dei contributi previdenziali per il periodo che

⁴ All'inizio del 2000 l'Italia ha attivato la BCNL (Borsa continua nazionale del lavoro) e la Spagna ha introdotto il SISPE (Sistema informatico dei servizi pubblici per l'impiego).

⁵ Per esempio, la riforma italiana delle pensioni ha, tra l'altro, innalzato l'età complessiva di pensionamento, equiparando l'età di pensionamento dei pubblici dipendenti a quella dei lavoratori privati e ha introdotto il sistema di calcolo contributivo che rafforza il legame tra contributi e prestazioni.

⁶ Nonostante i tentativi di riforma i risultati sono inferiori alle aspettative e alle necessità.

■ eccede l'età minima alla pensione; con l'introduzione di opzioni di uscita graduale attraverso un periodo di lavoro a tempo parziale; dando la possibilità di cumulare le pensioni con il reddito da lavoro. Vanno in questa direzione le misure attivate dalla Svezia, che prevede incentivi finanziari (sotto forma di diritti ad una pensione più elevata), per le persone che restano al lavoro sino ai 65 anni di età (o oltre) e il programma New deal 50+ del Regno Unito.

La deregolamentazione dei contratti a termine e del lavoro intermediato da agenzia

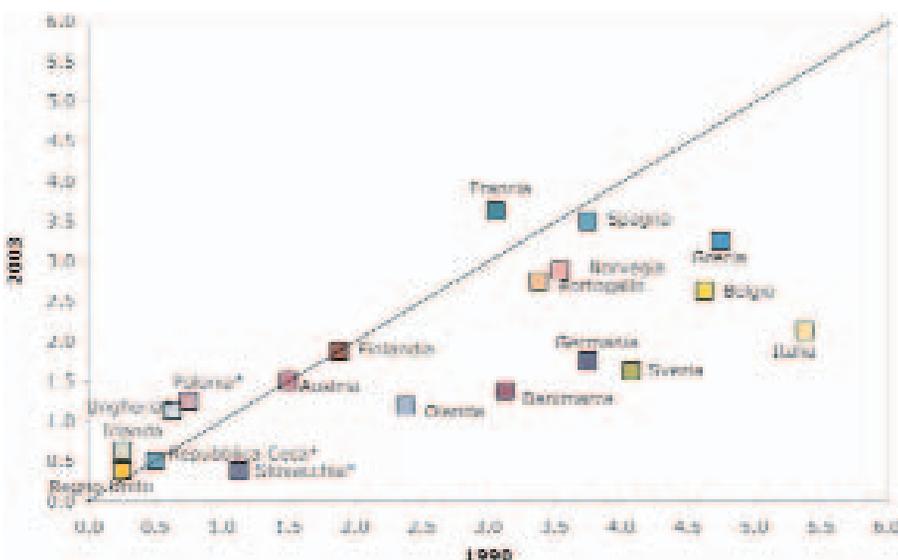
Tra l'inizio degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo tra gli Stati membri dell'UE vi è stato un evidente processo di convergenza nei regimi di protezione dell'impiego⁷, principalmente determinato dai cambiamenti della regolazione del lavoro temporaneo. Durante gli anni '90, i paesi con un livello alto e medio di protezione dell'impiego (essenzialmente i paesi mediterranei, ma anche alcuni paesi nordici e continentali) hanno portato avanti profonde riforme volte a rendere più flessibile il mercato del lavoro. Tuttavia, in quasi tutti i casi il processo di deregolamentazione ha avuto luogo principalmente attraverso una serie di riforme marginali che hanno facilitato il ricorso a forme temporanee di impiego (liberalizzazione dei contratti a termine e lavoro tramite agenzia), lasciando largamente inalterata la legislazione riguardante l'occupazione a tempo indeterminato (legislazione su questioni procedurali, preavviso e indennità per i casi di licenziamenti individuali o collettivi).

Secondo l'indice OCSE di protezione dell'impiego per il lavoro temporaneo⁸, è evidente che durante l'ultimo decennio considerato (1993-2003) quasi tutti i paesi hanno ridotto il regime di protezione dell'impiego per i lavoratori temporanei (grafico 2). La deregolamentazione è stata particolarmente marcata in Belgio, Italia e Grecia (paesi che riportavano una elevata regolazione nel 1990), ma anche in Svezia, Danimarca e Germania. Al contrario, un sensibile incremento nel regime di protezione dell'impiego per i lavoratori temporanei si è avuto nei paesi, con un basso livello di regolazione iniziale (il Regno Unito e l'Irlanda hanno limitato la durata complessiva dei contratti a termine; l'Ungheria ha introdotto una legislazione più restrittiva sui rinnovi) e in Francia che, durante gli anni '90, ha ridotto le motivazioni di ricorso al lavoro temporaneo e i limiti di durata complessiva, e nel 2002, ha incrementato il premio che le imprese devono pagare alla scadenza di un contratto a termine (dal 6% al 10% della retribuzione lorda), se tale contratto non viene trasformato in uno a tempo indeterminato.

⁷ La protezione dell'impiego fa riferimento sia alla disciplina delle assunzioni (per esempio discipline che favoriscono i gruppi svantaggiati, condizioni per il ricorso al lavoro tramite agenzia o a termine, questioni legate alla formazione), che a quella dei licenziamenti (per esempio, procedure di esubero, periodi di preavviso obbligatorio e indennità, requisiti speciali per i licenziamenti collettivi e schemi di lavoro a orario ridotto) (OCSE, 1999).

⁸ L'indice OCSE dei regimi di protezione dell'impiego per i lavori temporanei misura il carattere restrittivo della legislazione riguardante i contratti a termine e tramite agenzia. Quindi, bassi valori indicano bassa regolazione; mentre alti valori alta regolazione del lavoro temporaneo.

GRAFICO 2 - VARIAZIONE NELLA REGOLAMENTAZIONE DEL LAVORO TEMPORANEO



* 1998 invece che 1990 (dato non disponibile)

Fonte: elaborazione IRS sul database OECD «Labour Force Statistics»

La deregolamentazione del lavoro temporaneo ha riguardato sia la legislazione sui contratti a termine, che quella sul lavoro tramite agenzia⁹. Con riferimento ai contratti a termine, molti paesi, specialmente quelli a medioalto livello di regolazione, hanno ridotto il livello di protezione, principalmente: (i) liberalizzandone l'utilizzo e la portata applicativa¹⁰, (ii) allentando le restrizioni sui rinnovi¹¹, (iii) incrementandone la durata e i casi validi¹².

Nel corso degli ultimi due decenni anche il lavoro tramite agenzia ha accresciuto la sua importanza all'interno dei paesi europei¹³. Una parte di paesi ha

⁹ La regolazione del contratto a termine è di solito misurata sulla base delle leggi che disciplinano i casi validi per il ricorso ai contratti a termine, il numero massimo di successivi contratti a termine consentiti e la loro durata massima congiunta. La regolazione del lavoro tramite agenzia è di solito misurata sulla base delle leggi che disciplinano le tipologie di occupazioni per cui è possibile ricorrere al lavoro tramite agenzia, le restrizioni sul numero di rinnovi consentiti e la durata massima congiunta di successivi contratti tramite agenzia.

¹⁰ Ad esempio, in Italia, nel 1997 è stata abrogata la trasformazione automatica dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato e, nel 2001, è stata estesa la possibilità di ricorrere al lavoro a termine; il Portogallo ha ampliato la possibilità di ricorrere al lavoro a termine nel 1996; la Grecia ha liberalizzato i contratti a termine nel 2003.

¹¹ Nel 1999, i Paesi Bassi hanno allentato le restrizioni sui rinnovi dei contratti a termine, passando da due a tre; la Germania ha incrementato, nel 1997, la frequenza di rinnovi possibili di contratti a termine e la loro massima durata congiunta. Nello stesso anno, il Belgio ha consentito la rinnovabilità dei contratti a termine.

¹² Nel 2002 il Belgio ha allungato la durata totale massima dei contratti a termine, in quei casi in cui è giustificato da un picco temporaneo di produzione; anche il Portogallo ha incrementato, nel 2003, il periodo massimo consentito per i contratti a termine. La Germania progressivamente ha diminuito il limite massimo di età per le restrizioni sulla rinnovabilità dei contratti temporanei.

¹³ Secondo uno studio effettuato dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2006) nella maggior parte dei paesi dell'Europa a 15, il lavoro tramite agenzia (o interinale) interessa tra l'1% e il 2% dell'occupazione.

introdotta e disciplinata le agenzie di lavoro temporaneo e il ricorso a tale fattispecie contrattuale (in particolare i paesi mediterranei e i nuovi Stati membri). Un'altra parte, dove la disciplina del lavoro tramite agenzia era già stata introdotta, ha emendato o revisionato la precedente disciplina, che, nella maggior parte dei casi, ha condotto ad un allentamento della regolazione e facilitato il ricorso a tale forma di occupazione. L'effetto complessivo è stato quello di una consistente riduzione nella regolazione del lavoro tramite agenzia e delle agenzie di lavoro temporaneo e l'incremento, in molti paesi, del ricorso a questa tipologia contrattuale (DK; DE; CZ; GR; HU; IT; PO; SE).

La flessibilità negli accordi sull'orario di lavoro

Visti i cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro negli ultimi decenni, l'Unione Europea, nel contesto delle linee guida della SEO, ha raccomandato agli Stati membri di incrementare la flessibilità del mercato del lavoro con riferimento all'orario di lavoro e di introdurre misure di conciliazione tra lavoro e famiglia.

Nell'ultimo decennio, vi è stato un più marcato riconoscimento del ruolo che il part-time, su base volontaria, può giocare nel promuovere la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati quali le donne, i giovani e gli anziani¹⁴. In linea con l'Accordo quadro europeo sul part-time, concluso nel 1997 tra le parti sociali europee, l'UE ha elaborato una direttiva sul lavoro part-time (direttiva del Consiglio 97/81/EC), che mira a eliminare gli ostacoli al lavoro part-time (eliminare la discriminazione contro i lavoratori part-time; migliorare la qualità del lavoro part-time) e che raccomanda ai datori di lavoro di adottare misure che tengano conto delle preferenze dei lavoratori per quanto riguarda gli accordi sul lavoro flessibile (facilitare lo sviluppo del part-time su base volontaria e contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro, in modo da tenere in considerazione sia i bisogni dei datori di lavoro che dei lavoratori).

Tutto ciò ha indotto gli Stati membri ad implementare un'ampia gamma di misure finalizzate a rendere il lavoro part-time più attraente e più accessibile per i lavoratori. Alcuni Stati membri hanno liberalizzato e attenuato la disciplina riguardante il lavoro part-time. Per esempio, nel 2003, la Grecia ha introdotto la possibilità di ricorrere al part-time nel pubblico impiego; l'Italia,

¹⁴ Durante le ultime due decadi, nell'UE, la quota di occupazione parttime sull'occupazione totale è aumentata in modo significativo. Nell'UE, il tasso di occupazione parttime è cresciuto dal 13% nel 1985 (UE a 15) al 18% nel 2005 (UE a 25). Tuttavia, ci sono ancora differenze rimarchevoli nelle dimensioni relative alla quota di occupazione part-time tra i paesi all'interno dell'Unione Europea. I Paesi Bassi mostrano il più alto tasso di lavoro part-time (42%); un secondo gruppo di paesi UE (Danimarca, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Austria, Svezia e Regno Unito) hanno quote relativamente alte di occupazione part-time tra il 16% e il 25%; mentre vi sono tassi relativamente bassi di lavoro part-time in Finlandia, Lussemburgo e Portogallo (11%), Italia e Spagna (8%), e in particolare in Grecia (4,5%). Nelle ultime due decadi, tutti i paesi hanno sperimentato un trend crescente nell'occupazione part-time, ad eccezione della Danimarca e della Grecia (Buddelmeyer, Mourre e Ward-Warmedinger, 2005).

così come il Lussemburgo, ha, via via, reso più flessibile il ricorso al part-time da parte delle imprese. Altri paesi hanno anche introdotto speciali incentivi finanziari per incoraggiare le imprese a ricorrere al part-time. In Francia, Spagna e altri paesi sono previsti rimborsi dei contributi o crediti d'imposta per le imprese che assumono lavoratori part-time. Allo stesso modo, in Italia, per incoraggiare l'occupazione part-time, sono state modificate le disposizioni relative alle prestazioni pensionistiche. Infine, un crescente numero di paesi ha emanato misure finalizzate a imporre/facilitare le transizioni dal tempo pieno al part-time con lo stesso datore di lavoro. L'Austria ha introdotto un diritto al lavoro part-time, a particolari condizioni, per i lavoratori anziani e per i genitori di bambini in tenera età. In Belgio è stato elaborato uno schema per facilitare il soddisfacimento dei bisogni che emergono nel corso della vita, come un passaggio temporaneo ad un lavoro part-time, per facilitare le esigenze di cura dei bambini, un'uscita temporanea dal mercato del lavoro, e congedi sabbaici. La Germania è andata oltre, sancendo nel 2001 il diritto dei lavoratori di trasformare un'occupazione a tempo pieno in un lavoro part-time.

In aggiunta al lavoro part-time, molti paesi (soprattutto continentali) hanno emanato riforme finalizzate ad estendere la flessibilità dell'orario di lavoro a beneficio dei datori di lavoro e dei lavoratori, introducendo nuove forme di accordi. Molti paesi (tra cui DE; AT; BE; UK) hanno introdotto un calcolo più flessibile dell'orario massimo di lavoro, disponendo schemi di lavoro su base annua¹⁵. In altri paesi (NL; DE; FR; BE) sono stati introdotti dei sistemi di crediti orari che possono essere utilizzati per ridurre, in prospettiva, l'orario di lavoro per la cura dei bambini o della famiglia o per esigenze formative. Altri paesi ancora, come Francia e Italia, hanno ampliato la gamma delle tipologie contrattuali: l'Italia ha introdotto, ad esempio, il «jobsharing» (due lavoratori condividono la stessa posizione). In Spagna e in Italia, i contratti collettivi di settori ad elevata presenza di forza lavoro immigrata (ad esempio hotel/catering, edilizia, agricoltura), comprendono delle disposizioni relative alla flessibilità dell'orario di lavoro per scopi religiosi.

La riduzione del carico fiscale per i redditi bassi

Già a partire dalla metà degli anni '80, e in accordo con le linee guida della SEO¹⁶, quasi tutti gli Stati membri hanno intrapreso azioni per ri-

¹⁵ Gli schemi relativi all'«orario annualizzato» consentono di calcolare e articolare l'orario di lavoro (e la retribuzione) su un periodo di un anno (o un periodo più lungo di una settimana, se utilizziamo una definizione più ampia). Rappresentano strumenti per conseguire una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro che, in alcuni paesi europei, sono stati sempre più utilizzati negli ultimi anni, e che sono stati promossi dalla politica e da raccomandazioni comunitarie (Eiro, 2003).

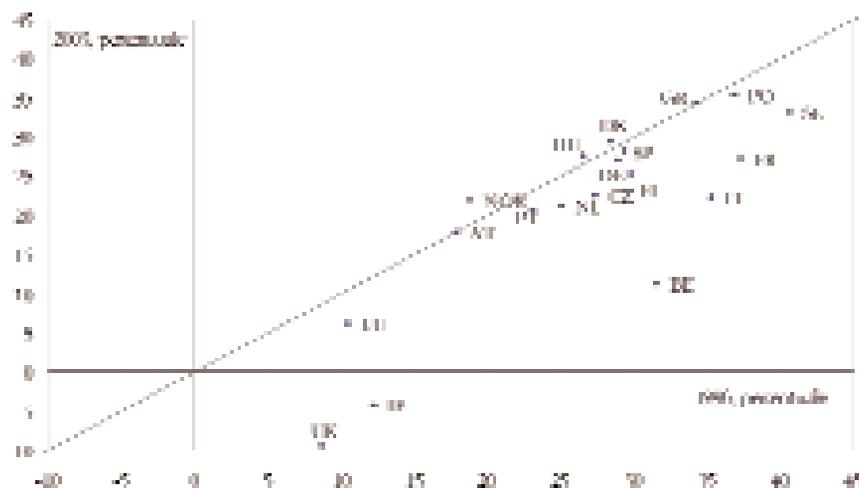
¹⁶ «Rendere il sistema di tassazione più employment friendly e ribaltare il trend di lungo periodo di alta tassazione sul lavoro (che è cresciuta dal 35%, nel 1980, a più del 42% nel 1995). Ciascuno Stato membro fisserà un obiettivo (se necessario e considerando il suo livello), per ridurre gradualmente

durre il carico fiscale, riducendo la tassazione sul reddito e/o i contributi previdenziali. Le riduzioni della tassazione sul reddito da lavoro sono state attuate sia da paesi che partivano da livelli molto elevati di tassazione, come ad esempio l'Italia, sia da paesi che avevano livelli relativamente bassi, come ad esempio il Lussemburgo. In particolare, l'Italia ha incrementato i crediti d'imposta per le famiglie con bambini e per i percettori di redditi bassi, ha aumentato le soglie di esenzione fiscale e, allo stesso tempo, ha ridotto le aliquote più elevate di tassazione e i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro. Un'altra caratteristica che accomuna tutti i paesi europei è l'attenzione rivolta, soprattutto, alla riduzione del carico fiscale per i redditi bassi (si veda il grafico 3). In molti casi queste riduzioni sono rientrate nel più ampio quadro delle politiche di making-workpay¹⁷. Ad esempio, nel 1999, il Regno Unito ha introdotto l'assegno familiare per le famiglie con bambini, ha incrementato gli assegni per i bambini e aumentato la soglia di reddito per la contribuzione previdenziale; nel 2001 ha incrementato significativamente il credito d'imposta per tutti i lavoratori. Tuttavia, ad eccezione del Belgio, dell'Italia, dell'Irlanda e della Francia, la dimensione della riduzione fiscale pare sia stata moderata, in linea con i vincoli di bilancio. Per quanto riguarda l'oggetto della riduzione fiscale, quasi tutti gli Stati membri hanno tagliato le aliquote marginali nei sistemi di tassazione del reddito con benefici effetti sull'offerta di lavoro; alcuni paesi hanno leggermente ridotto i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro (BE; FI; DE; SE; UK; IT); altri paesi hanno introdotto crediti di imposta sul reddito guadagnato o ridotto i contributi previdenziali a carico dei lavoratori (BE; FR; GR; IE; NL; UK; IT). È tuttavia da rilevare che solo un numero limitato di paesi hanno introdotto riduzioni fiscali mirate a favore delle donne (GR; SP; IE; FI), o dei disabili e dei disoccupati (giovani e anziani) (GR) o per sostenere il ricorso al part-time (FR).

il carico fiscale complessivo e, laddove ritenuto opportuno, un obiettivo per ridurre gradualmente la pressione fiscale sul lavoro e sui costi del lavoro non legati alla retribuzione, in particolare sul lavoro relativamente non qualificato e meno remunerato, senza danneggiare le finanze pubbliche o l'equilibrio finanziario degli schemi di sicurezza sociale» (European employment strategy, Guidelines 1998).

¹⁷ Le *making-work-pay policies* consistono nella rimozione di disincentivi finanziari, «trappole» e barriere nei sistemi di protezione sociale e sono elaborate per migliorare gli incentivi finanziari al lavoro dei disoccupati e degli inattivi e dei lavoratori meno remunerati. La raccomandazione ha aggiunto nello stato delle linee guida sull'occupazione: «Gli Stati membri riformeranno gli incentivi finanziari al fine di rendere più attraente il lavoro e di incoraggiarne la ricerca, di facilitare l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero sviluppare politiche adeguate al fine di ridurre il numero di *working poors*. Essi rivedranno e, laddove ritenuto necessario, riformeranno i sistemi fiscali e di sicurezza sociale per eliminare la disoccupazione, la povertà e le trappole dell'inattività, ed incoraggiare la partecipazione delle donne, dei lavoratori poco qualificati, dei lavoratori anziani, delle persone con disabilità e degli esclusi dal mercato del lavoro».

GRAFICO 2 - EVOLUZIONE DEL CARICO FISCALE PER UNA FAMIGLIA A BASSO REDDITO COMPOSTA DA DUE PERSONE CON DUE FIGLI A CARICO (ANNI 1996-2003, MEDIA SEMPLICE)



Nota: Per famiglia a basso reddito si intende quella in cui entrambi i genitori hanno un reddito che non supera il 40% del reddito del lavoratore medio. Per alcuni paesi (Austria, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia e Olanda) parte della variazione è dovuta a cambiamenti nella metodologia di calcolo. In luogo del 1996, l'anno di partenza è il 1994 per la Francia e il 1995 per l'Ungheria. Un carico fiscale negativo (es. UK, le) significa che gli incentivi fiscali superano l'imposizione.

Fonte: OECD, 2005.

Le aree di policy meno toccate dalle riforme

La deregolazione del regime di protezione del lavoro a tempo indeterminato

Durante il periodo 1994-2004, solo un ridotto numero di paesi europei ha attenuato il regime di protezione dell'impiego per i lavoratori a tempo indeterminato, riducendo i costi di licenziamento. Fra questi, la Finlandia ha ridotto il periodo di preavviso di licenziamento per i contratti regolari; la Repubblica Slovacca, nel 2003, ha attenuato le disposizioni relative ai licenziamenti collettivi e alle motivazioni per i contratti a termine; l'Austria ha riformato il suo sistema di indennità di licenziamento in modo da convertire i costi imprevedibili del licenziamento a carico dei datori di lavoro in un sistema di conti individuali, finanziato dai datori di lavoro sulla base di una contribuzione prefissata (sul genere del TFR italiano). La Spagna è intervenuta pesantemente per ridurre la protezione accordata ai lavoratori a tempo indeterminato (rendendo più agevole il licenziamento, già a partire dal 1994; allentando i requisiti procedurali per le ragioni economiche e introducendo il principio che le imprese possono evitare il pagamento delle retribuzioni nelle more di un procedimento giudiziale instaurato in seguito ad un licenziamento; pagando immediatamente una più alta indennità) e ha nel contempo incrementato la protezione per il lavoro a tempo determinato¹⁸.

¹⁸ Il mix di riforme attuato dalla Spagna (aumento della protezione per il lavoro a tempo determinato e contestuale riduzione della protezione per il lavoro a tempo indeterminato) riflette i potenziali effetti negativi derivanti da un mercato del lavoro duale, che si è venuto a creare dopo la liberalizzazione «selettiva» dei soli contratti a tempo determinato durante il corso degli anni '80 (Brandt, Burniaux e Duval, 2005).

I sistemi di welfare e di tutela della disoccupazione

Durante il periodo considerato (1994-2004), sono state rare anche le riforme strutturali finalizzate alla riorganizzazione dell'intero sistema di tutela della disoccupazione. Solo la Danimarca e la Finlandia hanno intrapreso un set esauriente di misure di riforma (sulla durata del trattamento, sui tassi di sostituzione, sulla eleggibilità, sulla condizionalità e sugli incentivi al lavoro), finalizzato a ridurre l'implicito disincentivo al lavoro contenuto nell'istituto del trattamento di disoccupazione.

In generale, sono stati pochi i paesi che hanno ridotto la generosità del trattamento in termini di tassi di sostituzione; mentre la maggior parte degli Stati si è concentrata nel limitare la durata dell'indennità di disoccupazione e nell'incoraggiare i percettori dell'indennità a trovare un lavoro più velocemente. In quasi tutti i casi nazionali si è intervenuti in maniera restrittiva sulle condizioni di disponibilità al lavoro e ridefinito il concetto di lavoro «accettabile»: in Germania il rifiuto di una qualsiasi offerta di lavoro comporta sanzioni; in Ungheria il rifiuto di un lavoro pubblico comporta la perdita dell'eleggibilità in merito al nuovo schema di assistenza alla disoccupazione; nei Paesi Bassi il rifiuto di un lavoro adeguato comporta una completa e permanente perdita dell'indennità. Alcuni paesi hanno ristretto le condizioni di eleggibilità al trattamento di disoccupazione (AT; BE; DK; FI; CZ; PO; NL; SE), mentre altri hanno sottoposto a condizione anche il diritto al trattamento, al fine di sollecitare l'attivazione nella ricerca di un impiego, la partecipazione ai programmi formativi o di riqualificazione (SE; FI; UK; DK; IT). Insieme con interventi restrittivi, molti Stati membri hanno assunto azioni positive per ridurre i disincentivi al lavoro (per esempio, consentendo per un periodo/ammontare limitato la possibilità di combinare il trattamento di disoccupazione e il reddito da lavoro).

I sistemi di relazioni industriali

Negli ultimi due decenni, vi sono state solo delle lievi riforme delle strutture contrattuali nell'ambito degli Stati membri, che riflettono, in questo caso, minori pressioni per una riforma, data la capacità della maggior parte degli schemi esistenti di adeguarsi ai cambiamenti e di perseguire la moderazione salariale. I cambiamenti osservati nei sistemi di contrattazione sono stati determinati principalmente dalle parti sociali o da un crescente ricorso alle clausole di optout, piuttosto che da riforme predisposte a livello governativo¹⁹. Molti paesi europei sono stati interessati da un processo graduale di trasformazione, verso un decentramento della contrattazione collettiva, che ha sfidato il predominio della contrattazione interconfederale e settoriale: in Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia), gli accordi di più alto livello hanno ampliato la portata applicativa della contrattazione aziendale e/o hanno introdotto clausole aperte che consentono al-

¹⁹ Il passaggio, nel Regno Unito durante gli anni '80, dalla contrattazione multidatoriale a quella con un singolo datore e il passaggio, in Svezia nei primi anni '90, dalla contrattazione interconfederale a quella settoriale rappresentano gli ultimi principali cambiamenti registrati (Eiro, 2005).

le imprese di derogare ad alcuni standard fissati collettivamente. Nei nuovi Stati membri, la diffusione della nuova contrattazione collettiva ha condotto a sistemi di contrattazione piuttosto decentrati, con la predominanza della contrattazione aziendale, e alla determinazione di standard minimi (ad esempio, salari minimi) a livello nazionale (fatta eccezione per la Slovenia e la Slovacchia). Il solo paese che ha visto un incremento nella centralizzazione della contrattazione collettiva è la Spagna, dove le riforme del precedente sistema contrattuale altamente frammentato hanno condotto a un rafforzamento della contrattazione di categoria. Similmente, la copertura della contrattazione collettiva è rimasta stabile nella maggioranza degli Stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Romania, Slovenia e Svezia), mentre, in sette paesi (Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Polonia, Slovacchia e Regno Unito), la copertura contrattuale è diminuita. Ancora, la Spagna è il solo paese dove la copertura contrattuale è stata incrementata (Eiro, 2005).

▼ Conclusioni

Concludendo questa rassegna sulle riforme dei mercati del lavoro europei si può affermare che negli ultimi dieci anni vi sia stato un sforzo considerevole per migliorare i livelli di efficienza, in conformità con le linee strategiche di sviluppo, proposte dalla Commissione europea.

Tali riforme sembrano avere avuto un ruolo positivo sulla crescita dell'occupazione, sulla riduzione dei tassi di disoccupazione, introducendo più flessibilità contrattuale, servizi per l'impiego più efficienti e interventi più mirati rivolti ai lavoratori a rischio di disoccupazione. Detto ciò, non risulta immediata la relazione che dovrebbe esistere fra il livello iniziale di salute del mercato del lavoro e le politiche di riforma adottate successivamente. Alcuni paesi con tassi iniziali di disoccupazione elevati hanno fatto poche riforme e di bassa intensità, mentre in altri paesi, con situazioni iniziali migliori, sono state implementate delle riforme di più ampio respiro.

Le strategie di riforma presentano degli aspetti comuni, ma differiscono sensibilmente fra paesi, sia dal punto di vista delle combinazioni di interventi adottati, che del grado di estensione (numero di aree interessate) e di intensità (numero di riforme messe in atto e tempi).

In generale, l'area sulla quale sono confluiti i maggiori investimenti (non soltanto economici, ma anche di attenzione istituzionale strategica, fondata sul principio di «attivazione») è stata quella delle politiche attive del lavoro (ALMP), e in particolare i servizi per l'impiego in senso lato. Notevoli sforzi sono stati diretti anche alla riduzione del carico fiscale (soprattutto per bassi redditi) e alla riduzione degli schemi di prepensionamento, alla luce dell'allungamento delle speranze di vita della popolazione.

Ciò sembra suggerire che, in modo pragmatico, gli Stati membri abbiano prioritariamente realizzato interventi di riforma più «implementabili» e meno «a rischio», rispetto ai vincoli di bilancio.

Un buon numero di paesi ha realizzato invece delle riforme «al margine», liberalizzando il lavoro a termine, invece di portare avanti riforme di carattere strutturale, che riguardano le pensioni, i sussidi di disoccupazione, i regimi di protezione dell'occupazione a tempo indeterminato, spesso a causa della difficoltà di arrivare ad un accordo politico fra le parti sociali.

Le riforme di ordine strutturale vengono più facilmente introdotte nei paesi che hanno già dei mercati del lavoro in buona salute, contraddistinti da sistemi di relazioni industriali ben funzionanti e lubrificati dal consenso sociale e da elevate pressioni competitive, come possono essere le economie aperte di piccole dimensioni della Danimarca e oggi anche dell'Olanda.

Alcuni prerequisiti di ordine politico e sociale, ancor prima che economico, sono necessari per poter realizzare delle riforme più radicali del mercato del lavoro, i cui risultati possano durare in una prospettiva di lungo periodo.

▼ Riferimenti bibliografici

Algan Y. e Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza Dp, n. 1928.

Arpaia A., Costello D., Morre G. e Pierini F., 2005, *Tracking Labour Market Reforms in the EU Member States: An Overview of Reforms in 2004 Based on LABREF Database*, Economic Papers n. 239, Commissione Europea.

Boeri T., 2002, *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, documento presentato alla conferenza *Transatlantic Perspectives on USEU Economic Relations: Convergence Conflict and Cooperation*, John F. Kennedy School of Government.

Boeri T., 2005, *Reforming Labour and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe*, IMF Working Paper 05/97.

Brandt N., Burniaux J.M. e Duval R., 2005, *Assessing the OECD job strategy: past developments and reforms*, OECD Economics Department Working Paper, n. 429.

Buddelmeyer H., Mourre G. e Ward M., 2004, *Recent Developments in part-time Work in EU15 Countries: Trends and Policy*, Iza Dp, n. 1415.

Buddelmeyer H., Mourre G. e Ward M., 2005, *Part-time Work in EU Countries. Labour Market Mobility, Entry and Exit*, European Central Bank Working Paper Series, n. 460.

Cerc, 2005, *Assisting the Return to Employment*, Council for Employment, Income and Social Cohesion, Report 6.

Cecchi D. e Lucifora C., 2002, *Unions and Labour Market Institutions in Europe*, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli Studi di Milano, Working Paper n. 16/2002.

Consiglio d'Europa, 2004, *Joint Employment Report 2003/2004*.

Consiglio europeo, 1997, Guidelines 1998, risoluzione del Consiglio del 15 December, Bruxelles.

- Consiglio europeo, 2000, Conclusioni della Presidenza, 23 e 24 marzo, Lisbona.
- Commissione europea, 2004, *Employment in Europe 2004*, Commissione europea, Bruxelles.
- Commissione europea, 2006a, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 Synthesis report on adequate and sustainable pensions*, COM (2006) 62 final.
- Commissione europea, 2006b, *Time to Move up a Gear, Annex to Annual Progress Report on Growth and Jobs*, Commissione europea, Bruxelles.
- Commissione europea, 2006c, *Employment in Europe 2006*, Commissione europea, Bruxelles.
- Di Domenico G., 2004, *Comparative Atlas on Employment services in the enlarged European Union*, Isfol Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 11/2004, Roma.
- Di Domenico G., 2005, *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, ISFOL, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 15/2005, Roma.
- Economic Policy Committee, 2000, *Annual Report on Structural Reforms 2000*, rapporto indirizzato al Consiglio e alla Commissione Bruxelles.
- Economic Policy Committee, 2001, *Annual Report on Structural Reforms 2001*, ECFIN/EPC/171/01EN, rapporto indirizzato al Consiglio e alla Commissione Bruxelles.
- Eichhorst W. e KonleSeidl R., 2005, *The Interaction of Labour Market Regulation and Labour Market Policies in Welfare State Reform*, Iza discussion paper n. 1718, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.
- Eichhorst W., GrienbergerZingerle M. e KonleSeidl R., 2006, *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*, Iza discussion paper n. 2514, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.
- Eiro, 2005, *Changes in national collective bargaining systems since 1990*, <http://eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/index.html>
- Eiro, 2003, *Annualised Hours in Europe*, <http://eurofound.europa.eu/eiro/2003/08/study/index.html>
- Elmeskov J., Martin J.P., Scarpetta S., 1998, *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*, «Swedish Economic Policy Review», v. 5, n. 2.
- EspingAndersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Arrowsmith J., 2006, *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2001, *The Future of Social Europe: Recasting Work and welfare in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Gil Martín S., 2006, *An Overview of Spanish Labour Market Reforms*,

- 19852002, Unidad de Políticas Comparadas (Csic) working paper 0217, Madrid.
- OECD, 1997, *Implementing the OECD Jobs Study: Member Countries' Experience*, OECD, Parigi.
- OECD, 1999, *Employment Protection and Labour Market Performance*, cap. 2 in *Employment Outlook 1999*, OECD, Parigi.
- OECD, 2005, *Taxing Wages 2003/2004*, OECD, Parigi.
- OECD, 2006, *Employment Outlook 2006*, OECD, Parigi.
- Raisanen H., 2006, *Recent Labour Market Developments – An overview, Reconciling labour flexibility with social cohesion Ideas for political action*, Council of Europe.
- Sapir A., 2005, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at Ecofin Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005.
- Scarpetta S., 1998, *Labour Market Reforms and Unemployment: Lessons from the Experience of the OECD Countries*, Banco Interamericano de Desarrollo, Res working papers 382, Research Department.
- Tergeist P. e Grubb D., 2006, *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 42.
- Trade Union Congress (TUC), 2005, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, Trade Union Congress, Londra.
- VaughanWhitehead D., 2005, *The World of Work in the New EU Member States: Diversity and Convergence*, ILO, Ginevra.
- Wim K., 2003, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, Report of the Employment Taskforce chaired, novembre.
- Wunsch C., 2005, *Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*, University of St. Gallen Department of Economics working paper series 2005/200506, Department of Economics, University of St. Gallen.

▼ **Appendice Acronimi dei paesi europei**

AT	Austria
BE	Belgio
CZ	Repubblica Ceca
CY	Cipro
DK	Danimarca
EE	Estonia
FI	Finlandia
FR	Francia
DE	Germania
GR	Grecia
HU	Ungheria
IE	Irlanda
IT	Italia
LV	Lettonia
LT	Lituania
LU	Lussemburgo
MT	Malta
NL	Olanda
PL	Polonia
PT	Portogallo
SK	Slovacchia
SI	Slovenia
SP	Spagna
SE	Svezia
UK	Regno Unito



www.inca.it

Le Guide Inca Cgil ai diritti



Mamme e papà che lavorano

GUIDA AI DIRITTI

A cura del Patronato Inca Cgil
Presentazione di Aldo Amoretti

Pagine 304, € 25,00



Oltre le barriere

GUIDA AI DIRITTI DEI DISABILI

A cura del Patronato Inca Cgil
Prefazione di Augusto Battaglia

Pagine 320, € 25,00



La pensione degli operai agricoli

GUIDA ALLE PENSIONI CON CONTRIBUZIONE AGRICOLA E MISTA

A cura del Patronato Inca Cgil
Prefazione di Giorgio Scirpa

Pagine 120+Cd-rom, € 20,00



Conoscere per tutelare

GUIDA ALLE PRESTAZIONI PER GLI INVALIDI CIVILI, CIECHI E SORDOMUTI

A cura del Patronato Inca Cgil
Presentazione di Salvatore Casabona

Pagine 280+Cd-rom, € 25,00



Danni da trasfusione e da vaccinazione

LA NUOVA FRONTIERA DELLA TUTELA

Prefazione di Enrico Moroni
Premessa di Gianaristide Norelli

Pagine 368+CD Rom, € 25,00



Assenze dal lavoro per motivi di salute

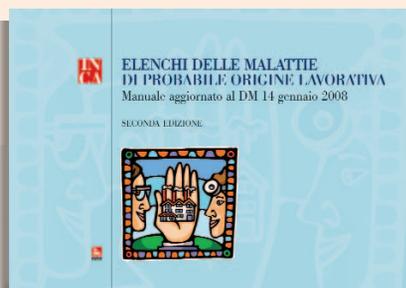
GUIDA AI DIRITTI DEI LAVORATORI

A cura del Patronato Inca Cgil
Presentazione di Carla Cantone

Pagine 312, € 25,00

www.ediesseonline.it





Elenchi delle malattie di probabile origine lavorativa

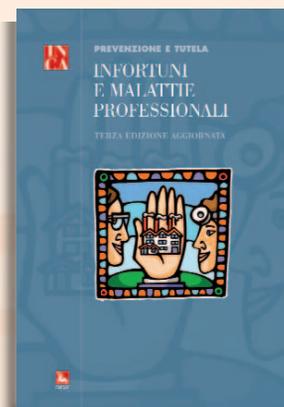
**MANUALE AGGIORNATO
AL DM 14 GENNAIO 2008**

SECONDA EDIZIONE

A CURA DI

L. Festucci, T. Tramontano, V. Zanellato
dell'Area danni da lavoro e sanità Inca Cgil nazionale
Consulenza medico-legale dell'Inca Cgil nazionale
S. Cappelli dell'Ufficio Stampa Inca Cgil nazionale

pagine 60, euro 10,00



Infortunati e malattie professionali

**PREVENZIONE E TUTELA
TERZA EDIZIONE AGGIORNATA**

A CURA DI

M. Bottazzi, T. Tramontano

pagine 208, euro 10,00

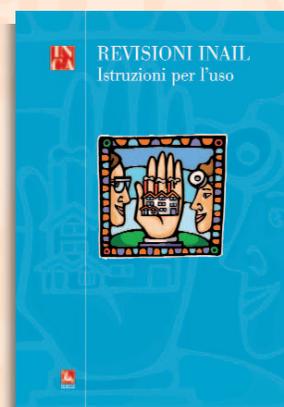


Le prestazioni del Servizio sanitario nazionale per gli italiani all'estero e per gli stranieri in Italia

A CURA DI

M.P. Sparti, E. Gennaro

pagine 160, euro 10,00



Revisioni Inail

ISTRUZIONI PER L'USO

A CURA DI

T. Tramontano, V. Zanellato

pagine 100, euro 10,00