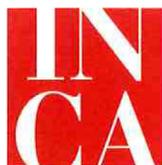


# Notiziario Inca

## N.3/2009

---

Previdenza e assistenza  
Welfare State in Europa  
Diritti e tutele  
nel mondo  
Approfondimenti  
Novità editoriali



notiziario inca / MENSILE DELL'INCA-CGIL



# Notiziario Inca

ANNO XXVII - N. 3 MARZO 2009

---

Previdenza e assistenza

Welfare State in Europa

Diritti e tutele nel mondo

Approfondimenti

Novità editoriali



# Sommario



Antonella Lupi  
Bozzetto per la tessera della CGIL  
1995  
Acquerello su carta  
cm 12,7x11,5  
Direzione Nazionale CGIL

## ▼ Diversi colori, stessi diritti

*Cittadinanza, lavoro e welfare nell'uguaglianza e nella convivenza.  
Manifestazione INCA CGIL «Non solo 8 marzo 2009»*

- Lilly e la sua battaglia per la parità salariale 7  
*di Lisa Bartoli*

## ▼ Interventi

- La diversità, non un ostacolo ma una risorsa 13  
*di Ileana Argentin*
- Stranieri .... ma non tanto 15  
*di Silvia Costa*
- Per un welfare di genere 19  
*di Vera Lamonica*
- Giustizia: il Codice delle pari opportunità 23  
*di Valentina Beghini*
- L'emergenza sicurezza e il tempo immobile dell'immigrazione in Italia 33  
*di Francesco Pompeo*
- L'INCA: termometro sociale dei bisogni della cittadinanza 45  
*di Luigina De Santis*

## ▼ Previdenza e assistenza

- Verifica invalidità civile: evitiamo la caccia alle streghe! 51  
*di Marilena Mellone*
- Totalizzazione dei periodi assicurativi 57  
*di Caterina Di Francesco*

## ▼ Welfare State in Europa

- L'Unione europea riapre all'amianto  
*di Carlo Caldarini*

## ▼ Diritti e tutele nel mondo

- In America in aumento le denunce contro le discriminazioni  
*di Vittorio Longhi*

## ▼ Approfondimenti

- Il ruolo della concertazione  
*Il protocollo su pensioni, lavoro e competitività*  
*di Salvatore Pirrone*

## ▼ Novità editoriali

- Il contribuente totale: nuovo patto fiscale tra Stato e cittadino  
*intervista di Lisa Bartoli a Francesco Piu*

### DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

67

### REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

79

### PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

85

### 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»

99

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  
APRILE 2009



# Diversi colori, stessi diritti

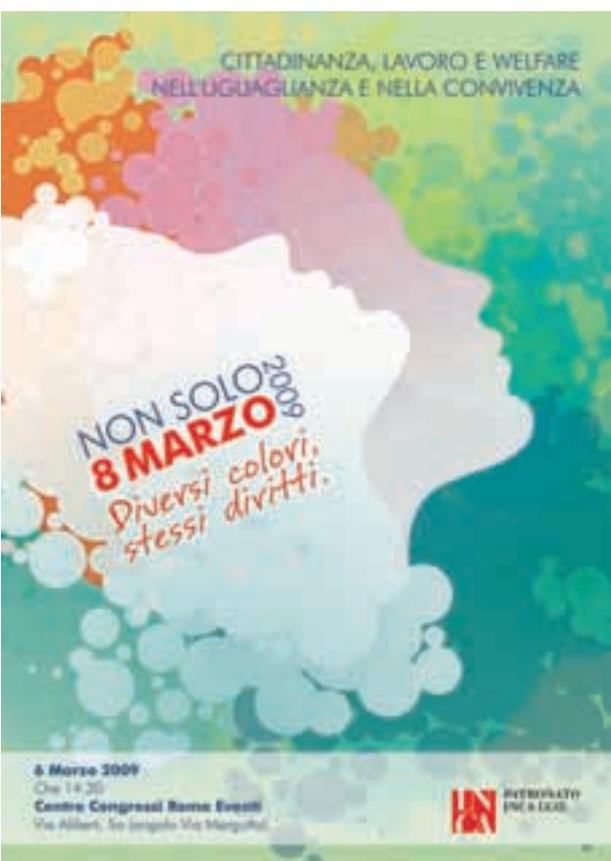
*Cittadinanza, lavoro e welfare  
nell'uguaglianza e nella convivenza  
Manifestazione INCA CGIL  
«Non solo 8 marzo 2009»*



# Diversi colori, stessi diritti

## Lilly e la sua battaglia per la parità salariale

di **Lisa Bartoli** \*



\* Responsabile Ufficio stampa  
INCA CGIL nazionale

Vive in Alabama a Jacksonville. È una signora distinta, tipicamente americana, ma con mani nodose che portano i segni del lavoro svolto alla Goodyear, sollevando pneumatici. Lilly Ledbetter, settant'anni oggi, è stata in Italia per qualche giorno, per ricevere il premio di INCA CGIL «Non solo mimose», in occasione della festa delle donne. Vedendola così piccola e apparentemente fragile si fa fatica a pensare che Lilly sia la stessa che ha sconfitto le grandi lobby industriali e politiche per combattere le discriminazioni salariali tra uomini e donne. Il neo presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, l'ha voluta al suo fianco quando ha firmato la legge sulla parità salariale, intitolandola a lei. Da quest'anno, infatti, la Lilly Ledbetter Fair Pay Act fa parte, con questa dicitura, della legislazione americana. In poco tempo una donna comune è diventata una icona dell'emancipazione femminile, non solo negli Stati Uniti, ma anche per il resto del mondo. Tutto questo perché Lilly, tra ostacoli insormontabili e scontrandosi con la giustizia americana, è riuscita a vincere una battaglia che ha cancellato una tra le più odiose e intollerabili discriminazioni di genere. Per dieci anni si è battuta come una leonessa dopo aver scoperto al momento del pensionamento di essere stata pagata il 40 per cento in meno del salario rispetto ai suoi colleghi maschi per 19 lunghi anni. I primi sospetti li ha avuti diversi anni prima di andare in pensione. Tant'è che aveva denunciato la discriminazione alla Commissione pari opportunità. Ma la Goodyear, per punire la sua intraprendenza ha risposto costringendola a trasferirsi in un altro reparto, dove l'aspettava un lavoro molto più gravoso. Aveva allora già 58 anni. «Formalmente non c'era nulla da eccepire – spiega

Ledbetter –. Da allora però la mia vita è cambiata. Ho lavorato sodo ogni giorno sollevando gomme per il controllo degli standard di qualità. Un'attività che mi ha sottoposto ad uno sforzo fisico non indifferente, con turni notturni di 12 ore che diventavano 14 quando dovevo controllare i pneumatici degli aerei».

*Quali conseguenze ci sono state?*

**Ledbetter.** Questo lavoro mi ha provocato problemi seri al ginocchio che mi hanno costretto ad un intervento chirurgico. Quando sono uscita dall'ospedale il mio medico fu categorico: «non puoi più fare quel lavoro perché rischi di finire su una sedia a rotelle». Così cercò con certificati medici di prolungare il più possibile la mia convalescenza per tenermi lontano da quella fatica che non avrei potuto evitare al mio rientro in fabbrica. È da qui che è nata la mia decisione di andare in pensione anticipata, senza aspettare l'età legale di vecchiaia.

*Come ha reagito la Goodyear?*

**Ledbetter.** Mi disse che non aveva niente in contrario, ma che prima di andarmene dovevo provvedere a istruire due uomini per la mia sostituzione in quel reparto. Così quando ho lasciato la fabbrica al mio posto sono stati assunti due lavoratori. A dimostrazione che quello che facevo era talmente pesante da non poter essere svolto da una persona sola, tanto meno donna. Quando ho cominciato a lavorare, nel 1979, in Goodyear c'erano 4.600 dipendenti, quasi tutti maschi. Eravamo soltanto in due ad essere caporeparto. Anche la mia collega subiva le stesse discriminazioni, ma quando ho agito contro l'azienda mi sono trovata da sola. Per paura delle ritorsioni, la mia compagna di lavoro ha preferito non farsi avanti. Ma non per mancanza di coraggio. Aveva un figlio disabile ed era troppo forte la paura di restare disoccupata. Una prospettiva reale e non soltanto una mia fantasia. Quando sono andata in pensione alla Goodyear erano rimasti soltanto 1.600 dipendenti. Le crisi succedutesi negli anni avevano impresso un duro colpo.

*Cosa ha significato per te andare in pensione anticipata?*

**Ledbetter.** Passare da un reddito annuo di 45 mila dollari ad un altro di soli 12.000, con una pensione di mille dollari al mese. Una perdita secca che non sono riuscita a compensare.

*Il sindacato americano ti ha sostenuto nella tua battaglia?*

**Ledbetter.** Sì. Per quanto era possibile fare, visto che in America non si può essere iscritti se si è un quadro aziendale, come me. Bisogna essere affidabili e godere della fiducia dei capi, altrimenti si finisce in una sorta di lista nera di persone indesiderate. Non si possono fare domande sulle buste paga né sugli inquadramenti dei colleghi.

*Come hai scoperto di ricevere un salario diverso dai tuoi colleghi maschi di pari livello?*

**Ledbetter.** Un giorno qualcuno, rimasto anonimo, mi ha fatto recapitare una busta contenente le buste paga di tre dipendenti uomini di pari livello.

*Hai vinto la tua battaglia, ma non beneficerai degli effetti perché sulla tua vicenda pesa il giudizio negativo della Suprema Corte.*

**Ledbetter.** Sì è vero. Ma ho la soddisfazione di essere riuscita ad affermare un principio di uguaglianza per tutte le donne americane. Ora bisognerà vedere cosa succederà nei prossimi anni. Anche la composizione della Suprema Corte dovrebbe cambiare e quindi potrebbe emergere un orientamento diverso rispetto alla mia vicenda, sulla quale ha pesato in modo determinante la volontà dell'amministrazione Bush di non favorire in alcun modo le mie rivendicazioni. Molto presto tre componenti della Suprema Corte dovrebbero essere sostituiti e l'attuale Presidente ha già in mente i nominativi dei successori, forse più vicini alle istanze democratiche.

*Nella tua storia giudiziaria però c'è chi ti ha dato ragione?*

**Ledbetter.** Nel primo grado di giudizio mi è stato riconosciuto un risarcimento di 3.800.000 dollari poi ridotto a 300.000, perché è stata fatta valere la norma che fissa un limite temporale di 180 giorni per denunciare la discriminazione subita. Una somma, comunque, del tutto insufficiente rispetto ai danni subiti per quasi 20 anni. A questo si è poi aggiunto il ricorso che la Goodyear ha vinto, capovolgendo la prima sentenza. Quindi fino al 2006, anno in cui ho deciso di rivolgermi alla Suprema Corte, la mia battaglia era ad un punto morto e sarebbe rimasta così, se non avesse vinto il democratico Barack Obama. Infatti, la Suprema Corte non riuscendo a giungere ad un giudizio unanime, ha lasciato all'amministrazione Bush il diritto di veto sull'intera vicenda.

*Qual è la cosa che ti brucia di più di tutta questa storia?*

**Ledbetter.** È il giudizio negativo della Suprema Corte. Mi piacerebbe poter mandare un messaggio ai giudici per dire loro che si sono sbagliati. Inoltre, non posso nascondere che purtroppo, in conseguenza della discriminazione salariale subita, la mia pensione è calcolata sul salario tagliato del 40 per cento. Questo significa che per il resto della mia vita sarò sempre una cittadina di serie B.

*Qual è la più grande soddisfazione?*

**Ledbetter.** Aver cambiato la legge ed averne imposta un'altra che porterà miglioramenti e che tocca nel profondo la vita delle persone e delle famiglie americane. Nel 2007 la Commissione per le pari opportunità sul lavoro negli Stati Uniti ha ricevuto circa 25 mila denunce di discriminazione di genere e ne ha accolte circa 23 mila, stabilendo risarcimenti per oltre 135 milioni di dollari.

*Hai qualche rimpianto?*

**Ledbetter.** No, sono contenta di quel che ho fatto e spero che si metta la parola fine alle discriminazioni. Sono consapevole delle conseguenze, ma lo ero anche quando ho cominciato questa battaglia. Le aziende ora devono davvero temere molte denunce.

*Progetti per il futuro?*

**Ledbetter.** Il mio impegno per difendere i diritti delle donne non finisce così. Sto già lavorando ad un'altra legge che si chiama *Paycheque fairness* (equità della busta paga). È un provvedimento che, coerente con il primo, dovrebbe mettere le lavoratrici al riparo da eventuali ritorsioni e rappresaglie nascoste nelle diverse voci che compongono i cedolini dei salari. Ha avuto già l'approvazione del Congresso e ora deve passare al Senato, per avere successivamente la promulgazione del Presidente. Sto lavorando intensamente sul Senato e sui suoi componenti per raggiungere l'obiettivo.

*Quali effetti sta avendo sulle donne l'attuale crisi finanziaria?*

**Ledbetter.** In un certo senso potrebbe addirittura avvantaggiarle perché le aziende potrebbero essere indotte ad assumere manodopera femminile che costa meno. Tuttavia, con la nuova legge, le cose potrebbero profondamente cambiare. Anche se in Alabama non ci sono giudici adatti ad applicare correttamente la nuova norma sulla parità salariale, così come non ci sono attualmente presso la Corte Suprema. Il percorso è quindi ancora lungo.

# Interventi

11

Pubblichiamo gli interventi che si sono svolti durante la Tavola rotonda organizzata dall'INCA CGIL sul tema:  
«Le donne contro i razzismi e le discriminazioni»  
svoltasi a Roma il 6 marzo 2009 in occasione della manifestazione «Non solo 8 marzo»



# Diversi colori, stessi diritti

## La diversità, non un ostacolo ma una risorsa

di **Ileana Argentin\***



Giuseppe Migneco  
Mondine  
1952  
Olio su tela  
cm. 90x70  
Direzione Nazionale CGIL  
«particolare»

\* Deputata, componente  
XII Commissione Affari sociali  
della Camera

**D**isabili, diversamente abili, handicappati; chiamateci come vi pare, ma la cosa fondamentale da mettere in evidenza è che la diversità non è un limite, ma una risorsa.

Il fatto accaduto qualche tempo fa in un supermercato in cui non è stato permesso l'accesso ad una cittadina italiana disabile è scandaloso, probabilmente il direttore di quel centro con il suo gesto ha preso una decisione sbagliata dal profilo culturale, ma anche sotto il profilo imprenditoriale perché quel centro commerciale avrà sicuramente un cliente in meno. L'accaduto denota un grado di intolleranza e ignoranza in cui purtroppo sta scivolando la società attuale. Spesso si identifica il diverso, lo straniero, il rom, il disabile con la persona sfigata, incapace, bisognosa di assistenza, mentre non si riesce a comprendere che anche i diversi hanno un vissuto pieno di gioie e dolori che fanno parte della vita di ogni essere umano.

Spesso l'uomo si accanisce a focalizzare lo sguardo verso la persona disabile sulle qualità mancanti, mentre dovrebbe valorizzare le tante risorse che essi posseggono. Nella mia vita mi sono sempre battuta fino alla noia per affermare che i disabili non vogliono essere *uguali*, ma vogliono rivendicare la loro *diversità* che deve essere percepita dalla società non come un ostacolo, ma come una risorsa ed è fondamentale gridare ad alta voce che a tutti debbono essere concesse *pari opportunità*.

Ultimamente il Parlamento italiano con la legge del 3 marzo 2009 n. 18, ha ratificato la «Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità» fatta a New York il 13 dicembre 2006. È un passaggio fondamentale perché l'art. 1 della conven-

zione si pone lo scopo di promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità. La convenzione vuole porre l'accento su tutti i diritti umani e sulla dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone. L'approvazione della convenzione è sicuramente un enorme successo, ma dobbiamo avere il coraggio di andare avanti e guardare in faccia le varie realtà sociali e dove c'è un disagio non devono mancare la presenza, le proposte, le soluzioni e il modello inclusivo che contraddistingue una forza progressista. Nella mia vita, nonostante le difficoltà, ho cercato di dare voce a chi non ce l'ha e non vedo l'ora che arrivi un nuovo giorno, non perché mi senta Rossella O'Hara, ma perché sono convinta che valga la pena esserci in questo, seppur intricato, mondo di oggi.

# Diversi colori, stessi diritti

## Stranieri... ma non tanto

*Testo a cura della Redazione*

di **Silvia Costa\***



*Vettore Zanetti Zilla  
Casa di pescatori  
1930  
Olio su compensato  
cm. 128x108  
CGIL nazionale*

\* Assessore all'Istruzione  
della Regione Lazio.

**S**ul tema dei bambini stranieri o immigrati a scuola è necessario cominciare a fare delle necessarie distinzioni per riuscire a proporre azioni politiche mirate alla soluzione del problema.

Il 35% degli studenti stranieri è nato in Italia. Di questi, il 41% è nella scuola primaria ed il 74% è iscritto alla scuola dell'infanzia, ma li continuiamo a definire «immigrati stranieri».

Questi dati ci impongono di promuovere una battaglia affinché venga riconosciuto il diritto di cittadinanza a questi immigrati «di seconda generazione».

Siamo a 60 anni dalla Costituzione, a 60 anni dalla Dichiarazione dei Diritti umani, dobbiamo riprendere in mano quella legge di iniziativa popolare che era stata bloccata nella legislatura precedente e che si era preoccupata di riconoscere la cittadinanza italiana ai bambini che nascono in Italia.

Non si deve più consentire, infatti, che bambini che nascono nel nostro paese da genitori stranieri, regolarmente residenti da alcuni anni, non possano essere chiamati bambini italiani o «anche» italiani, in virtù della loro doppia cittadinanza.

Dobbiamo cominciare a diversificare le azioni, al fine di evitare, anche in questo caso, di attuare politiche separate, che intervengano dove non c'è bisogno, tralasciando invece di operare su esigenze concrete.

La seconda questione riguarda la scuola italiana che ha sposato una linea precisa, che non è quella del multiculturalismo, né tantomeno dell'assimilazione, ma dell'interculturalità.

Definimmo con il Governo Prodi un documento che parlava del-

la «via italiana all'interculturalità nella scuola». A quell'iniziativa era collegato un progetto sperimentale, che sarebbe dovuto durare 2 anni e per il quale erano stati stanziati circa 5 milioni di euro, per l'avvio di piani di sperimentazione e di sostegno alle Regioni che ne avessero avuto più bisogno, ed il Lazio era fra queste. La sperimentazione riguardava l'insegnamento dell'italiano «Lingua 2» nelle scuole. Non si trattava, dunque, di proporre classi differenziate o classi «ponte», che avrebbero accentuato la discriminazione e la separazione tra bambini, ma di corsi in grado di accompagnarne l'integrazione, da effettuare eventualmente anche nell'orario di autonomia, al fine di incentivarne la frequenza.

Un insegnamento mirato soprattutto a quei bambini stranieri con bisogni specifici, che all'inizio hanno difficoltà di comprensione, dovuta ad una povertà linguistica che riguarda anche i loro genitori. Non parlo solamente dei bambini nati nel nostro paese da genitori stranieri, che sono soltanto «non cittadini», ma di quei ragazzi, spesso adolescenti, che arrivano in Italia attraverso il ricongiungimento familiare e che incontrano grandi difficoltà nell'esprimersi e nell'integrazione.

Abbiamo verificato la situazione complessiva in occasione di un importante convegno promosso dall'Assessorato all'Istruzione della Regione Lazio, dal titolo «Bambini stranieri in classe», che ha visto la partecipazione di oltre 600 insegnanti e, in quell'occasione, abbiamo adottato una sorta di Carta dell'integrazione. Spesso, infatti, si liquida il problema di questi adolescenti che si ricongiungono ai propri familiari mettendoli con i loro coetanei italiani senza dotarli di una conoscenza della lingua, degli usi e dei costumi del nostro paese.

Le esperienze degli insegnanti, invece, suggeriscono che l'inserimento di questi ragazzi passa attraverso l'insegnamento della lingua italiana ai loro genitori. Questa diventa dunque una priorità ed è quanto stiamo cercando di fare nella nostra Regione, perché ciò che a noi più interessa, oltre all'inserimento, è il successo scolastico di tutti i ragazzi, ed in particolare di quegli adolescenti stranieri che spesso non superano la terza media e che incontrano difficoltà ancora più grandi nelle scuole superiori. In questo caso si verifica una sorta di «segregazione» – non sempre vocazionale – nell'ambito degli Istituti professionali ed una dispersione scolastica che è molto più alta rispetto a quella che vede protagonisti gli altri studenti.

È in questo senso che il governo dovrebbe articolare le politiche scolastiche.

Noi assessori regionali alla Scuola abbiamo suggerito al ministro Gelmini di riprendere quel cammino già intrapreso, di non cominciare, come spesso accade, dall'«Anno Zero»! Anche se in realtà non si tratta di un vero e proprio ritorno al punto di partenza, è pur tuttavia un cammino a ritroso, quello che stiamo compiendo, e comunque molto preoccupante, perché la politica dell'immigrazione è tornata ad essere un problema di ordine pubblico. Un problema che certamente esiste, ma che tende ad accentuarsi nel momento in cui i percorsi di vita non vengono garantiti; quando non si offre una prospettiva ad una famiglia che viene a vivere nel nostro paese; quando non si garantisce ai loro figli la cittadinanza italiana; quando non si garantiscono i percorsi di integrazione. È chiaro che la condizione di irregolarità e di precarietà porta spesso ad una maggiore devianza sociale.

A fronte di una mancanza totale di fondi nazionali, l'Assessorato all'Istruzione del Lazio ha stanziato 3 milioni e mezzo di euro di fondi regionali (nonostante le note difficoltà di bilancio) in favore delle scuole che abbiano dimostrato di ospitare almeno il 5% di studenti stranieri, in collegamento con associazioni no-profit e con università, per la messa a punto non solo di percorsi di Italiano-Lingua 2, ma anche per rispondere al bisogno di mantenere le conoscenze della lingua d'origine a bambini e ragazzi che, al pari dei loro genitori, rischiano di perderla.

Il ruolo dei genitori, delle mamme in particolare, è davvero strategico per quanto riguarda l'integrazione delle proprie famiglie e dei loro bambini. Sono state proprio queste esperienze pilota a dimostrarlo.

Credo, quindi, che sia importante andare avanti in questa direzione, ed è quanto stiamo proponendo, sebbene non sappiamo quanto saremo ascoltati. Come coordinatore degli assessori regionali all'Istruzione e alla Formazione nell'ambito della Conferenza delle Regioni, ho chiesto formalmente al ministro Gelmini di aprire un tavolo per formulare accordi relativi alle linee di indirizzo in merito ai protocolli di accoglienza ed alla distribuzione degli studenti non solo nelle classi, ma anche nelle scuole.

Questo per raggiungere una vera interculturalità, per escludere l'apartheid o i «tetti», per promuovere quelle condizioni che garantiscano davvero un'integrazione di questi ragazzi, unica premessa di un processo non discriminatorio.

Altra problematica che stiamo analizzando come Assessorato è quella riferita ai tagli degli organici nella scuola; operazione questa che non aiuterà certo i processi di integrazione perché, quando si torna nella scuola elementare e primaria alla lezione frontale in presenza di una percentuale stimata attorno al 38% di bambini stranieri, è chiaro che rischiamo di non avere più quelle condizioni di accoglienza, di integrazione ed anche di diversa organizzazione didattica, con il rischio di sviluppare problematiche adolescenziali.

Su questo versante sono stati utilizzati due strumenti:

- i fondi europei per dotare gli istituti professionali di tutta la nostra regione di laboratori linguistici e di laboratori informatici;
- un supporto ai ragazzi che abbandonano la scuola a 15-16 anni o che sono a forte rischio di dispersione, molti dei quali sono stranieri, attraverso percorsi professionalizzanti, integrati, fra scuola e formazione professionale, in grado di facilitare un buon inserimento scolastico o la possibilità di ritornare a scuola dopo aver ottenuto una qualifica professionale, al fine di acquisire un diploma.

Le politiche riguardanti l'immigrazione non possono essere basate soltanto sull'emergenza o su una logica di assimilazione. Vanno portate avanti politiche rivolte ad attivare processi di integrazione per l'affermazione di un moderno welfare state. La legge regionale Lazio, del luglio scorso, tenta di fare un altro percorso, in controtendenza rispetto alla linea nazionale che sposta la soluzione dei problemi sull'ordine pubblico. Le misure per l'integrazione scolastica ed i percorsi triennali professionali di cui accennavo sopra sono l'unico modo per favorire i processi di cittadinanza sociale e giuridica.

Ribadisco ancora una volta che è necessaria la battaglia per l'affermazione del riconoscimento di cittadinanza ai bambini che nascono in Italia e che non possono rimanere stranieri fino ai 18 anni. Sarebbe questo un segnale di prospettiva auspicabile in una realtà che è più avanti di quanto si pensi.

Il profilo comune che emerge da questa sinergia di azioni è teso alla costruzione di una società nella quale si promuovano politiche attive di inclusione sociale e di investimento nelle risorse umane.

Altro tema caldo è quello riferito all'occupazione femminile che, da una parte viene dialetticamente considerato come una concessione, e dall'altro, come un tema «interessante» dal punto di vista economico e produttivo, ad esclusione dei momenti di crisi, i cui effetti ricadono inevitabilmente prima sulle donne.

Il Lazio è la prima regione ad aver emanato una legge per il reddito sociale in favore delle persone disoccupate e l'obiettivo che vogliamo perseguire è quello di erogare i fondi nella stessa proporzione, alle donne ed agli uomini e, attraverso questa ripartizione, affermare il principio di non discriminazione, ancora persistente se si analizzano i dati sui congedi parentali.

I dati della Regione Lazio relativi all'accesso ai congedi parentali ci dicono infatti che sono soprattutto le donne a ricorrervi. Gli uomini sono solo il 17%.

Rispetto a questo dato non bisogna sottovalutare che il congedo parentale non è interamente coperto dal punto di vista economico e quindi è richiesto maggiormente da chi ha il reddito più basso. È chiaro che, tendenzialmente, sono le donne, a parità di lavoro, ad avere salari minimi rispetto ai propri colleghi maschi. Nella economia familiare, quindi, il congedo parentale diviene una scelta obbligata per il percettore di un reddito basso. E qui si torna al problema della discriminazione nella distribuzione dei redditi da lavoro, che richiede di superare la dicotomia che non è soltanto salariale, ma riguarda un cambiamento culturale più radicale.

# Diversi colori, stessi diritti

## Per un welfare di genere

di **Vera Lamonica\***



*Paolo Ricci  
Italsider di Bagnoli  
Anni '50  
Olio su tela  
cm. 38,5x48,5  
Direzione Nazionale CGIL*

**S**iamo dentro una fase in cui rischiamo una profonda regressione nei caratteri costitutivi della nostra società. Quando un ministro della Repubblica arriva a dire che abbiamo bisogno di «una legislazione cattiva», non dice «dura o pesante», ma dice «cattiva», afferma una cosa molto grave. Penso che di questo pericolo dobbiamo discuterne più approfonditamente.

In questo paese lavora il 46% delle donne. Un dato oggettivo che colloca l'Italia in una posizione sfavorevole: in Europa, la percentuale delle occupate è al 60%. Peraltro, l'Italia è un paese profondamente segnato da disuguaglianze territoriali, per cui a fronte di una media del 46%, ci sono aree in cui questa percentuale sfiora appena il 30%, come nel Mezzogiorno. Si aggiunga che negli ultimi anni il mercato del lavoro ha creato prevalentemente occupazioni precarie e a termine. Sono interessati dal fenomeno dell'instabilità per lo più ragazzi e ragazze, ma sono tante anche le donne con un'altissima scolarizzazione.

Questo rappresenta uno dei problemi principali, soprattutto se messo in relazione all'attuale crisi economica che tende ad acuire il fenomeno della perdita dei posti di lavoro. I licenziamenti, la cassa integrazione, i precari che scompaiono nel nulla, senza alcuna tutela, sono anche e soprattutto donne, e per la natura dell'occupazione femminile, che è maggiormente addensata in alcuni settori, in alcune professionalità, ciò rischia di determinare una ulteriore caduta accentuando gli aspetti discriminatori presenti nel mercato del lavoro in Italia.

Perciò ritengo che un governo serio dovrebbe mettere in moto una scelta determinante di politica economica per aumentare il li-

\* Segretaria confederale CGIL nazionale

vello di occupazione femminile. Questo orientamento richiama tutte le problematiche che già da tempo ostacolano l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro: come si lavora, quali sono i differenziali di carriera e di salario, come si organizza il lavoro, che cos'è la contrattazione nel lavoro.

Una riflessione su questi temi non può prescindere da quella più generale sul modello di welfare, inteso come l'insieme dei servizi sociali che possono favorire l'occupazione femminile, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Il welfare è, infatti, lo strumento ideale che aiuta la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. Solo una rete efficiente di servizi sociali può favorire la costruzione di una società in cui il lavoro delle donne abbia carattere costitutivo e rappresenti anche un volano importante per uscire dall'attuale grave crisi. Le scelte concrete del governo di centro destra, purtroppo, vanno in tutt'altra direzione ed accentuano, invece di risolvere, le gravi discriminazioni già esistenti.

I differenziali salariali tra uomini e donne sono intorno al 25%, che è un dato medio; il che significa che ci sono settori nei quali oscilla tra il 10%, 15%, 18% e altri nei quali va oltre il 30%. Anche se con percentuali diverse, il problema riguarda l'Europa e il mondo intero. Per questo, la discriminazione salariale di genere deve essere affrontata con battaglie significative per cambiare gli orientamenti politici dei governi, così come è avvenuto negli USA, con la recente legge che porta il nome di Lilly Ledbetter.

Ma non c'è soltanto il problema economico; c'è una differenza nei percorsi di carriera. Per esempio, i dati statistici affermano che nel nostro Paese ci sono pochi laureati in materie scientifiche. Ebbene, accade che su tre persone che trovano lavoro con una laurea scientifica purtroppo due sono uomini e una sola è donna, nonostante queste ultime siano numericamente di più dei laureati in materie scientifiche.

Un dato che si riflette analizzando i vertici delle imprese. Solo nel 4 per cento dei casi le donne occupano posti di comando, una percentuale assolutamente irrisoria. Lo stesso vale per la politica e per il mondo più vasto delle organizzazioni. Una tendenza che richiede un ragionamento più ampio anche sui modelli di rappresentanza e sulle qualità della nostra democrazia.

Questo scenario è ulteriormente aggravato dalle scelte concrete del governo di destra destinate ai migranti, alla disabilità, alla scuola che rischiano di avere immediatamente conseguenze di rilievo sulle donne.

I tagli alla spesa del welfare stanno già determinando, per esempio, nei Comuni e negli Enti locali, su cui ricadono gli effetti economici immediati, una contrazione dei servizi sociali che sta compromettendo il già magro patrimonio disponibile. Non dobbiamo dimenticare che l'Italia è un paese dove solo il 9% dei bambini ha diritto a un posto in asilo nido; una media nazionale che nasconde diversità territoriali molto preoccupanti, come la percentuale del 4 per cento nel Sud. Ma c'è dell'altro. Per gli anziani non autosufficienti l'unico welfare che effettivamente funziona sono le donne, fatte anche di nonne che sono quasi le sole a garantire ancora la possibilità di continuare a lavorare ad altre donne.

Sono problemi che devono entrare in una discussione generale e non deve essere prerogativa del mondo femminile. Le questioni investono tutti. È questa l'unica

condizione perché riparta una battaglia che coinvolga la società. Le cose non accadono mai perché accadono, ma accadono perché si muovono pezzi di opinione, di interessi, di bisogni, di desideri e di soggettività.

Per far vivere questo impegno dobbiamo impedire che tutto questo diventi soltanto una operazione mediatica. Quindi, non dobbiamo assecondare un modello di comunicazione molto in auge in questa fase che tende a semplificare i problemi, a farli diventare semplicemente degli spot, con messaggi veloci e superficiali. Le questioni che vogliamo porre all'attenzione di tutti sono complesse, la società è complessa ed il tema delle discriminazioni sulle donne è tema complesso. Per affrontarle occorre che si sconfiggano modelli culturali e valoriali, fortemente radicati.

Per esempio, lo dico da sindacalista, come si affrontano le questioni delle discriminazioni salariali se dentro i luoghi di lavoro, la contrattazione, che è la sede in cui si discute di come si fanno i salari, le carriere, gli straordinari, gli orari, subisce un tentativo di ridimensionamento?

Che risposta si vuole dare alla complessità di questi problemi, se è in atto e praticato l'obiettivo persino di ridurre i diritti? Oppure se avanzano anche nel mondo sindacale altre idee, come quelle contenute nel famigerato accordo separato sul modello contrattuale, che prevede la possibilità per tutte le aziende di derogare ai contratti nazionali? La domanda è: quali sono le ricadute per le donne? Si affermeranno condizioni migliori nelle aziende per crescita professionale e salariale, oppure si tornerà indietro, creando nicchie di lavoro femminile sempre più penalizzate?

Io credo che di fronte al rischio di arretramento, ci sono le condizioni per una reazione seria, vissuta, informata e importante che dobbiamo aiutare moltiplicando le occasioni di discussione sulle tante disuguaglianze e iniquità. Solo così potremo aprire un percorso per ricostruire un'idea d'Italia in cui si possa vivere in una società mite, accogliente, che fa crescere i diritti e che, quindi, aiuta le donne e gli uomini a vivere meglio e ad avere un futuro che in questo momento ci sembra lontano.

La nostra idea di società è fondata sul principio della inclusione e sulla lotta contro le disuguaglianze, dovunque e per chiunque; perché si affermino i diritti delle persone, siano essi immigrati, donne, uomini, giovani e anziani.

Concludendo e per dare un segnale positivo alla nostra battaglia, vorrei che ci assumessimo l'impegno affinché venga riconosciuta la cittadinanza ai bambini immigrati nati in questo paese. Questo impegno sintetizza emblematicamente l'idea di un altro modo di vivere i valori sociali della sinistra e la costruzione del consenso intorno a modelli di relazione alternativi a quelli che invece sembrano avanzare in un paese dove l'incertezza e la paura rischiano di prevalere.



# Diversi colori, stessi diritti

## Giustizia: il Codice delle pari opportunità

di **Valentina Beghini\***



Piero Martina  
Tessitrice n. 1  
1952  
Olio su tela  
cm. 100×125,5  
Direzione Nazionale CGIL

### ▼ Le tutele giurisdizionali ed il Codice delle pari opportunità

Il d.lgs. n. 198/2006, meglio noto come «Codice delle Pari Opportunità» (d'ora in avanti c.p.o.), ha rivisitato la disciplina processuale già esistente per le azioni in giudizio contro le discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro, anche al fine di dare attuazione alle novità apportate da ultimo dal d.lgs. n. 145/2005, attuativo della dir. 2002/73/Ce. Il c.p.o. conferma lo schema introdotto già dall'art. 4, l. n. 135 del 1991, ossia all'azione individuale ne affianca altre esperibili contro le discriminazioni collettive da parte del consigliere o dalla consigliera di parità nella sua veste di organo istituzionalmente incaricato di promuovere, anche in sede giudiziaria, l'interesse generale alla parità di trattamento tra uomo e donna<sup>1</sup>. Nelle intenzioni del legislatore questo testo avrebbe dovuto introdurre le modifiche necessarie per dotare l'ordinamento italiano di un sistema normativo coerente, sistematico ed effettivo con riferimento a qualsiasi fattore di discriminazione, così come peraltro richiesto dal diritto comunitario. In realtà, come evidenziato in dottrina, il codice si pone quale mero *collage* delle precedenti normative e non apporta alcun miglioramento significativo

<sup>1</sup> In dottrina, v. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007; Germano, *Il codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in *Lav. Giur.*, 2006, 8, 748 ss.; Silvestri, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, 853 ss.; Maruffi, *Recenti sviluppi della tutela contro le discriminazione di genere*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2008, 1053 ss.; Silvestri, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, 3, 853 ss.

\* Docente di diritto del lavoro  
Università degli studi di Trento

né provvede a delineare una disciplina processuale unitaria ed omogenea avverso ogni forma di discriminazione, mantenendo invece una pluralità di azioni e di procedure a seconda del singolo fattore di rischio<sup>2</sup>. In questo senso, peraltro, deponeva l'art. 6 della legge delega n. 246/2005, il quale prevedeva appunto che il governo individuasse «strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione», in riferimento al sesso, alla razza, all'origine etnica, alla religione e alle convinzioni personali, all'handicap, all'età e orientamento sessuale.

Purtroppo, il legislatore non riesce a realizzare quel coordinamento tra le regole contenute nelle diverse normative che in questi anni si sono succedute per effetto di interventi occasionali, e gli ambiziosi obiettivi della legge delega rimangono del tutto disattesi. Con la conseguenza che oggi si assiste ad una diversificazione delle forme di tutela contro le discriminazioni «certamente non giustificabile sulla base del solo fattore di rischio dedotto in giudizio»<sup>3</sup>. Solo per fare qualche esempio, si passa dallo schema del procedimento di repressione della condotta antisindacale di cui all'art. 28 Stat. Lav. per le discriminazioni di genere collettive (art. 37 c.p.o.), al rinvio all'art. 44 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero in caso di discriminazioni in base alla razza e origine etnica (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 215/2003, nonché art. 3, c. 1, l. n. 67/2006 a tutela delle persone con disabilità). Ancora, si richiede che il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, deduca in giudizio «elementi di fatto idonei a presumere» tale circostanza come nell'art. 40 c.p.o. per le discriminazioni di genere, oppure «elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti» in caso di discriminazioni per l'origine etnica, la razza o la disabilità (art. 4, c. 3, d.lgs. n. 215/2003 e art. 3, c. 2, l. n. 67/2006).

Peraltro, anche la disciplina processuale in caso di discriminazioni di genere, al quale il codice si è voluto limitare, non è stata incisa in maniera significativa dalla riforma, e ciò sia con riferimento alle dimensione individuale che collettiva della discriminazione, come si illustrerà, pur brevemente, nei successivi paragrafi.

### ▼ Le azioni esperibili nei confronti delle discriminazioni individuali

Come anticipato, nella trasposizione delle disposizioni originarie il codice mantiene un sistema di tutela «a doppio binario» introdotto ancora dalla l. n. 125 del 1991 e poi modificato dal d.lgs. n. 196 del 2000<sup>4</sup>: il primo per le azioni individuali, il secondo per le azioni collettive, proponibili «anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le lavoratrici o i lavoratori lesi».

<sup>2</sup> Cfr. Silvestri, cit., 853-854; Curcio, *Le azioni in giudizio e l'onere della prova*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto...*, cit., 529 ss., ma si vedano anche i giudizi di Amato, Barbera, Calafà, *Note sul progetto di codice delle pari opportunità fra uomo e donna*, in [www.cgil.it/GIURIDICO](http://www.cgil.it/GIURIDICO).

<sup>3</sup> Così Maruffi, cit., 1056.

<sup>4</sup> L'espressione è di Rapisarda, *La tutela dei soggetti discriminati. Azione individuale, azione pubblica, tentativo di conciliazione (commento alla legge 10 aprile 1991, n. 125)*, in *Nuove Leg. Civ. Comm.*, 1994, 75.

Per quanto riguarda le discriminazioni individuali, sono previste, esattamente come prima dell'entrata in vigore del codice, un'azione ordinaria, proponibile dal singolo o dal consigliere di parità in virtù di una specifica delega, ed un'azione sommaria da esercitarsi nelle forme speciali del procedimento originariamente previsto dall'art. 15, l. 9 dicembre 1977, n. 903, anch'essa proponibile dal singolo o dal consigliere di parità, in virtù di specifica delega<sup>5</sup>. Quest'ultima è espressamente regolata dall'art. 38 c.p.o., il quale riproduce il modello del procedimento previsto per la repressione della condotta antisindacale. In altre parole, il giudice, «nei due giorni successivi, convocate le parti e assunte sommarie informazioni», provvede con decreto immediatamente esecutivo, avverso il quale è proponibile opposizione nel termine di quindici giorni dalla comunicazione<sup>6</sup>.

Non è invece disciplinata l'azione ordinaria, l'esistenza della quale si ricava dal combinato disposto dell'art. 36 c.p.o. e dell'art. 38, c. 6, c.p.o. Il codice non chiarisce se queste due azioni abbiano o meno lo stesso ambito di applicazione. Se si guarda alla formulazione dell'art. 36 c.p.o. nella parte in cui fa riferimento a «chiunque agisca per la dichiarazione delle discriminazioni», sembrerebbe che l'azione ordinaria sia ammessa per ottenere una mera tutela di accertamento<sup>7</sup>. Come evidenziato in dottrina, una simile interpretazione sarebbe alquanto riduttiva e, soprattutto, non si comprenderebbero i motivi che spingerebbero la lavoratrice o il lavoratore ad intraprendere questo procedimento, piuttosto che agire con l'azione sommaria speciale che, come si vedrà, consente di ottenere non solo una dichiarazione della sussistenza della discriminazione, ma anche la condanna del datore di lavoro alla rimozione degli effetti e al risarcimento del danno. È per tale motivo che sembra farsi strada l'idea che, anche in caso di azione individuale ordinaria, il soggetto discriminato possa ottenere, oltre alla dichiarazione della nullità, un provvedimento di condanna che rimuova gli effetti della discriminazione, destinato ad acquisire forza di giudicato<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'azione sommaria speciale, essa non rappresenta certo una novità nel panorama legislativo contro le discriminazioni di genere in materia di lavoro. Si tratta, infatti, dell'azione sommaria non cautelare introdotta già dall'art. 15, l. n. 903 del 1977, secondo lo schema del procedimento di cui all'art. 28 Stat. lav. per la repressione della condotta antisindacale. In origine, tale forma di tutela era esperibile solo nelle ipotesi di discriminazioni attuate nella fase di accesso al lavoro e nei casi di violazione del divieto di adibire donne al lavoro notturno, mentre per qualunque altra condotta discriminatoria accorsa in costanza di rapporto l'unico strumento processuale utilizzabile era l'azione ordinaria di accer-

<sup>5</sup> In generale v., per la disciplina pre-codice, P. Bellocchi, *Divieti di discriminazioni, interventi di contrasto e sanzioni specifiche contro gli atti discriminatori*, in G. Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2005.

<sup>6</sup> Cfr. Curcio, *Le azioni in giudizio e l'onere della prova*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto...*, cit., 529 ss.; Maruffi, cit., 1056; Silvestri, cit., 853-854.

<sup>7</sup> L'art. 36, d.lgs. n. 198/2006 parla infatti di «dichiarazione della discriminazione», in conformità con la genesi di questa azione, diretta ad accertare la nullità degli atti discriminatori.

<sup>8</sup> In questo senso cfr. Maruffi, cit., 1061-1062.

tamento (o di nullità). Proprio con riferimento a questo specifico profilo, la nuova formulazione dell'art. 38 c.p.o. suscita qualche dubbio interpretativo. Infatti, mentre il c. 1 fa riferimento alle ipotesi di discriminazione in fase di accesso al lavoro o di lavoro notturno femminile, il successivo c. 6 estende la tutela speciale a «tutti i casi di azione individuale in giudizio promossa dalla persona che vi abbia interesse o su sua delega da un'organizzazione sindacale o dalla consigliera o dal consigliere [...] di parità». Sembra dunque potersi affermare che qualunque sia la discriminazione lamentata e senza che rilevi se essa incida sulla fase della costituzione del rapporto di lavoro o si verifichi durante il suo svolgimento, l'azione speciale risulterebbe esperibile in ogni caso, «ferma restando l'azione ordinaria». È proprio questo inciso che, secondo i primi commentatori, creerebbe qualche problema interpretativo<sup>9</sup>. Infatti, la norma si presterebbe a due distinte letture. Anzitutto, si può ipotizzare che l'azione ordinaria e l'azione speciale siano concorrenti e che la scelta tra l'una e l'altra spetti a chi ha subito gli effetti della discriminazione<sup>10</sup>. Secondo una seconda diversa interpretazione, invece, l'art. 38, c. 6 dovrebbe essere inteso nel senso che, una volta promossa l'azione di nullità, il ricorrente possa richiedere al giudice una sorta di «mutamento di rito», ossia l'adozione dei provvedimenti che costituiscono lo specifico della tutela speciale. Secondo la dottrina in esame, questa seconda opzione interpretativa sarebbe più aderente al dettato letterale della norma, nella parte in cui prevede che «le disposizioni di cui ai commi da 1° a 5° [ossia, i commi in cui è contenuta la disciplina dell'azione speciale] si applicano in tutti i casi di azione individuale». Inoltre, essa colmerebbe i limiti intrinseci dell'azione ordinaria, che, come anticipato, si presenta quale mera azione di accertamento. Tuttavia, una tale lettura, pur se suggestiva, lascerebbe irrisolti vari problemi, tra cui le modalità attraverso le quali il giudizio ordinario di cognizione dovrebbe adeguarsi all'eventuale esercizio dell'azione speciale nello stesso processo, dal momento che «manca qualunque norma che chiarisca come le due azioni si sovrappongano o si raccordino»<sup>11</sup>.

Sembra, dunque, che l'azione sommaria di cui all'art. 38 c.p.o. sia destinata a divenire la forma di tutela principale in caso di discriminazione, a scapito non solo della azione ordinaria ma anche della tutela cautelare. D'altra parte, non solo il mancato espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione non è condizione di procedibilità del ricorso (art. 39 c.p.o.), ma, così come avviene per le ipotesi *ex art.* 28 Stat. lav., nell'art. 38 c.p.o. l'urgenza del procedimento discende *ope legis* dalla materia trattata e non è oggetto di valutazione da parte del giudice. Inoltre, il decreto del giudice acquisterà efficacia e forza di giudicato, se non verrà tempestivamente opposto nel termine e nelle forme previste del legislatore<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. Maruffi, *Recenti sviluppi della tutela...*, cit., 1059-1160.

<sup>10</sup> Cfr. L. Curcio, *Le azioni in giudizio...*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. così E. Silvestri, *Codice delle pari opportunità*, cit.; in giurisprudenza, Trib. Venezia, 2 aprile 2008, in *Riv. Crir. Dir. Lav.*, 2008.

<sup>12</sup> In dottrina, Bellocchi, *Divieti di discriminazioni*, cit., 486; Borghesi, *La condanna ed i mezzi di esecuzione indiretta*, in Borghesi (a cura di), *Il processo del lavoro*, in F. Carinci (dir. da), *Diritto*

Il provvedimento che conclude la fase sommaria può avere un contenuto alquanto variegato. Infatti, il giudice può accertare la discriminazione e dichiarare la nullità di eventuali atti/patti/comportamenti, ma può anche ordinare al datore di lavoro la cessazione del comportamento discriminatorio, la previsione di un piano di rimozione degli effetti ed il risarcimento del danno, anche non patrimoniale. Il legislatore non si è tuttavia preoccupato di specificare il contenuto di questi rimedi e, soprattutto, del provvedimento volto a rimuovere gli effetti della discriminazione. Per quanto riguarda, invece, il risarcimento del danno, il codice riprende l'innovazione introdotta già dai d.lgs. n. 215 e 216 del 2003, secondo cui il soggetto leso può ottenere anche il risarcimento del danno non patrimoniale fin dalla fase sommaria del procedimento, nei limiti naturalmente della prova fornita. I più recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di risarcimento di danno alla persona fanno sì che questa previsione sia oggi del tutto superflua, dal momento che, anche nella responsabilità contrattuale, è possibile ottenere il risarcimento del danno non patrimoniale, senza avvalersi peraltro del cumulo della responsabilità extracontrattuale<sup>13</sup>.

### ▼ La dimensione collettiva della tutela contro le discriminazioni di genere

Si può passare ora a svolgere alcuni cenni sulla dimensione collettiva della tutela giurisdizionale configurata dall'art. 37 c.p.o., la quale può essere esperita anche quando non siano immediatamente riconoscibili i soggetti lesi. La legittimazione ad agire spetta alle consigliere e ai consiglieri di parità regionali e, nei casi di rilevanza nazionale, alle consigliere e ai consiglieri nazionali<sup>14</sup>.

Anche in questo caso, non pare azzardato affermare che il legislatore si sia limitato a collocare in un'unica sede le disposizioni già esistenti, delineando un sistema che si snoda, anche in questo caso, su un doppio binario, individuale e collettivo e dalla duplice struttura, ordinaria e sommaria, senza peraltro chiarirne i termini di un eventuale coordinamento.

L'azione ordinaria presenta la particolarità che, in un momento antecedente l'instaurazione del giudizio, il consigliere o la consigliera possono intraprendere un

---

*del lavoro. Commentario*, Torino, 2005, 492 ed ivi ulteriori citazioni. D'altra parte, se il legislatore avesse voluto escludere un tale effetto, lo avrebbe fatto espressamente come è avvenuto nel caso dell'azione sommaria prevista dall'art. 19, d.lgs. n. 5 del 2003 nell'ambito del contenzioso societario, dove l'ultimo comma stabilisce espressamente che «all'ordinanza non impugnata non conseguono gli effetti di cui all'articolo 2909 del codice civile».

<sup>13</sup> La bibliografia sul tema è vastissima; cfr. in dottrina R. Del Punta, *Diritto della persona e contratto di lavoro*, in A.I.D.La.S.S., *Il danno alla persona del lavoratore*, Milano, 2007; Nogler, *La «derivata» risarcitoria della tutela dei diritti inviolabili della persona del lavoratore indipendente*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2006, 63 ss.; Navarretta (a cura di) *I danni non patrimoniali. Lineamenti sistematici e guida alla liquidazione*, Milano, 2004; Pedrazzoli (a cura di), *Vessazione e angosce sul lavoro. Tutele, responsabilità e danni nel mobbing*, Bologna, 2007. Per quanto riguarda la giurisprudenza, v. Cass. 8827 e 8827 del 2003 e, da ultimo, Cass., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972.

<sup>14</sup> Cfr. Silvestri, cit., 853 ss.; Maruffi, cit., 1064 ss.

percorso conciliativo attraverso la richiesta al datore di lavoro di predisporre un «piano di rimozione» della discriminazione accertata entro un termine massimo di 120 giorni. Se tale istanza viene accolta ed il piano viene giudicato idoneo a rimuovere gli effetti, il consigliere o la consigliera di parità promuovono il tentativo di conciliazione nelle forme di cui all'art. 410 e 411 c.p.c. o art. 66, d.lgs. n. 165/2001 per la definizione della controversia. Come anticipato, si tratta di un riconoscimento importante della funzione conciliativa che può svolgere l'ufficio del consigliere o della consigliera di parità.

Una particolare attenzione merita il possibile contenuto del provvedimento del giudice, il quale è diretto all'accertamento della discriminazione, alla condanna al risarcimento del danno – anche non patrimoniale – e alla definizione di un piano di rimozione degli effetti da attuarsi secondo criteri anche temporali prefissati dal giudice stesso, sentite eventualmente le rappresentanze sindacali aziendali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale o la consigliera di parità.

Analoghi contenuti può avere il decreto emanato dal giudice al termine della nuova azione sommaria, proponibile «in via d'urgenza», secondo le forme che ricalcano il procedimento di cui all'art. 28 St. Lav. Si tratta di una delle novità più rilevanti in materia, attraverso la quale il legislatore ha inteso creare una sorta di simmetria tra dimensione individuale e collettiva<sup>15</sup>. Il provvedimento conclusivo di questo procedimento ha un contenuto del tutto sovrapponibile a quello che si può ottenere con l'azione ordinaria, almeno nella parte in cui si prevede la possibilità per il giudice di ordinare la predisposizione e la conseguente attuazione di un piano di rimozione degli effetti.

Occorre segnalare che a questa specifica previsione fa oggi da *pendant* un apparato sanzionatorio assai articolato che, in aggiunta alla sanzione penale di cui all'art. 650 c.p. e alla revoca di eventuali benefici pubblici accordati all'autore della discriminazione, prevede una misura coercitiva di natura pecuniaria, ossia il pagamento di una somma di denaro (€51) per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dell'ordine giudiziale e da corrispondere al «Fondo per l'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità». Questa previsione ci conduce immediatamente ad uno dei problemi più importanti della tutela giurisdizionale contro le discriminazioni, ossia il problema dell'effettività.

### ▼ Il problema dell'effettività della tutela giurisdizionale contro le discriminazioni di genere

Come noto, la tutela giurisdizionale si rivela del tutto sterile se non è effettiva. Peraltro, il problema dell'effettività si rivela particolarmente importante in quei casi in cui, da un lato, siano in gioco diritti fondamentali dell'individuo, come nel caso del contratto e del rapporto di lavoro e, dall'altro, l'attuazione concreta di tali diritti necessiti dell'imprescindibile collaborazione del soggetto obbligato.

---

<sup>15</sup> In questo senso v. Silvestri, cit., 860.

Stante l'impossibilità di utilizzare in questi casi i meccanismi dell'esecuzione forzata, da tempo si discute della necessità di introdurre un sistema generale di misure compulsive indirette, capaci di «piegare» indirettamente la volontà del soggetto obbligato ed indurlo ad adempiere.

Il legislatore del 2006 sembra aver tenuto in debita considerazione questo aspetto, ma limitatamente alle discriminazioni di natura collettiva. E ciò, nonostante il principio di effettività della tutela sia oramai riconosciuto come un diritto fondamentale dell'individuo, garantito sia dalla Costituzione italiana sia dallo stesso diritto comunitario. Al riguardo, non si può non ricordare che la recente dir. 2006/54/CE sull'attuazione dei principi di pari opportunità e di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego, stabilisce che *«affinché tutte le persone che si ritengano lese, in seguito alla mancata applicazione dei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, eventualmente dopo essersi rivolte ad altre autorità competenti o dopo aver esperito le eventuali procedure di conciliazione, a procedure giurisdizionali finalizzate all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla presente direttiva anche dopo la cessazione del rapporto nell'ambito del quale si sarebbe prodotta la discriminazione»* (art. 17, c. 1, dir. 2006/54/CE). Il diritto comunitario sembra finalmente imporre agli Stati membri la predisposizione di strumenti processuali idonei a garantire, anche sul piano esecutivo, il godimento delle posizioni giuridiche soggettive di origine comunitaria. Di tale profilo, invece, non vi è traccia nel nuovo codice delle pari opportunità, salvo la sanzione penale rappresentata dall'applicazione dell'art. 650 c.p. in caso di inottemperanza all'ordine giudiziale di cui all'art. 38, d.lgs. n. 198/2006. Eppure, una misura coercitiva a contenuto pecuniario è stata invece prevista in funzione di coazione all'adempimento degli obblighi scaturenti dal provvedimento che conclude il giudizio instaurato dalla consigliera o del consigliere di parità per ottenere la cessazione di una discriminazione collettiva (v. art. 37, c. 5, d.lgs. n. 198/2006).

Si tratta dell'ennesima disparità di trattamento in cui incorre la legislazione antidiscriminatoria italiana. E poco consola il recente *arrêt* delle Sezioni Unite della Cassazione penale, a mente del quale la fattispecie di reato prevista dall'art. 388, c. 2, c.p. è integrata anche in caso di comportamento omissivo dell'obbligato<sup>16</sup>. Infatti, l'assenza di misure coercitive civili a garanzia dell'attuazione del provvedimento contro le discriminazioni individuali costituisce inevitabilmente un impedimento all'attuazione effettiva e tempestiva del provvedimento giudiziale. Questa opzione legislativa rischia effettivamente di avallare «la tanto deprecata “mone-

---

<sup>16</sup> Cass. Pen., sez. un., 10 ottobre 2007, n. 36692, dove si afferma che «quando la natura personale delle prestazioni imposte ovvero la natura interdittiva dello stesso provvedimento giudiziale escludano che l'esecuzione possa prescindere dal contributo dell'obbligato (...), l'inadempimento dell'obbligato contraddice di per sé la decisione giudiziale e ne pregiudica l'eseguibilità. (...) E ove si tratti di provvedimento prescrittivo di prestazioni personali o comunque di un comportamento agevolatore dell'obbligato, il rifiuto di adempiere non si esaurisce in una mera inottemperanza all'ordine del giudice, ma tende a impedirne o comunque a ostacolarne l'esecuzione, incidendo così ancora sull'interesse all'effettività della giurisdizione tutelato dalla norma incriminatrice».

tizzazione” di un diritto fondamentale, quale è quello alla parità uomo-donna nei rapporti di lavoro»<sup>17</sup>.

Proprio di recente sembrava che il legislatore avesse invertito la rotta. Infatti, il d.d.l. n. 1441-*bis*, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria ed approvato alla Camera il 5 agosto 2008, introduceva un nuovo art. 614-*bis* al codice di procedura civile rubricato «Attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare», a mente del quale «con il provvedimento di condanna all'adempimento di un obbligo di fare infungibile o di non fare il giudice, su richiesta di parte, fissa la somma dovuta all'avente diritto per ogni violazione o inosservanza successiva. Il provvedimento costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza».

La dottrina salutò subito con entusiasmo questa norma, la quale introduceva un sistema generale di misure compulsive in caso di mancata attuazione di obblighi infungibili di fare e di non fare, che poteva trovare applicazione anche – e soprattutto – nel diritto del lavoro e condurre ad una maggiore effettività della tutela giurisdizionale, specie in casi particolarmente odiosi di inadempimento contrattuale come nel caso di atti e comportamenti discriminatori.

Ebbene, nel corso della discussione seguita in Senato, questo disegno di legge è stato modificato e, nel testo definitivamente approvato lo scorso 4 marzo 2009, al nuovo art. 614-*bis* c.p.c. sono stati aggiunti due nuovi commi, in base ai quali «le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico e privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409» e «il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile».

Se tale norma verrà approvata alla Camera senza ulteriori modifiche, il nuovo sistema di misure compulsive avrà un'applicazione generale, eccetto che per il diritto del lavoro, ossia per quei rapporti in cui, più di altri, il godimento effettivo dei diritti fondamentali del lavoratore dipende dalla necessaria collaborazione del datore di lavoro e dalla concreta attuazione di obblighi di *facere* e non *facere* infungibili. Peraltro, se così fosse, la disposizione susciterebbe non pochi dubbi di costituzionalità, attesa l'assoluta disparità di trattamento che verrebbe a determinare tra i lavoratori – ivi compreso quelli a progetto e le collaborazioni coordinate e continuative – e altri debitori, il cui diritto può essere attuato solo attraverso l'esecuzione di obblighi infungibili di fare o di non fare.

### ▼ Conclusioni

Al termine di questo *excursus*, vengono alla memoria le parole di un illustre studioso del diritto processuale e, in particolare, del diritto processuale del lavoro, il quale

---

<sup>17</sup> Cfr. E. Silvestri, *Codice delle pari opportunità*, cit.

scrisse che «se si vuole introdurre nell'ordinamento una nuova forma di tutela, occorre darsi carico delle questioni tecniche che una simile operazione comporta»<sup>18</sup>. Questo insegnamento si rivela particolarmente adatto nel momento in cui ci si confronta con la tutela giurisdizionale contro le discriminazioni di genere. Come si è cercato di dimostrare, pur nella brevità e sinteticità delle considerazioni, l'attuale normativa pare ridondante dal punto di vista delle azioni esperibili, ma del tutto priva di effettività.

Inoltre, le diverse soluzioni processuali adattate in rapporto ai vari tipi di discriminazione ipotizzabili, denotano l'assenza di una visione d'insieme del problema di come assicurare con adeguati strumenti processuali il rispetto del principio della parità di trattamento.

Si è consapevoli che la battaglia contro le discriminazioni non si vince sul terreno del processo. Essa, infatti, richiede interventi idonei ad incidere su di una realtà sociale che tuttora rivela una pericolosa intolleranza nei confronti del «diverso». Tuttavia, è auspicabile che l'intera struttura della tutela antidiscriminatoria venga ripensata in chiave di semplificazione ed armonizzazione delle normative vigenti, in vista dell'introduzione di un modello unitario di azione contro qualunque tipo di condotta antidiscriminatoria. Peraltro, questo cambiamento sembra sottendere un diverso approccio culturale alla stessa battaglia contro le discriminazioni. È giunto forse il tempo di valorizzare più le uguaglianze che le differenze, considerando l'individuo in quanto uomo o cittadino e non in quanto donna o disabile o immigrato. Si tratta, in definitiva, di incoraggiare e sostenere i modi in cui con le diverse opinioni politiche, le diverse lingue, le diverse razze... di tutti gli individui possano interagire nelle loro specifiche funzioni sociali, innanzitutto, di cittadini del proprio territorio<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Proto Pisani, *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1979, 539, ripreso da Silvestri, cit.

<sup>19</sup> Cfr. Sen, *Identità e violenza*, Ed. Laterza, 2006, *passim*.



# Diversi colori, stessi diritti

## L'emergenza sicurezza e il tempo immobile dell'immigrazione in Italia

di **Francesco Pompeo**\*



Lorenzo Viani  
Gli scaricatori  
Anni '30  
Olio e tempera su compensato marino  
cm. 60x85  
Direzione Nazionale CGIL

Questo intervento davvero non ha la pretesa di esaurire un argomento tanto complesso, io spero semplicemente di riuscire a trasmettere alcuni stimoli e più realisticamente soprattutto degli interrogativi, a partire dagli aspetti paradossali e contraddittori di una contemporaneità in cui è sempre più complesso rintracciare segnali di prospettiva, orizzonti di sviluppo.

La comprensione del rapporto tra fenomeno migratorio e timore per la sicurezza ci obbliga al confronto con un primo paradosso fondamentale: trovare un nesso tra la realtà dell'immigrazione, che nel nostro paese oramai è un elemento stabile, e il trattamento che ad essa viene riservato in una sfera della comunicazione che ne restituisce un'immagine come elemento di allarme sociale, talvolta «compensata» da letture che, sottolineando solo le difficoltà economiche anche quando vogliono promuovere i «successi dell'integrazione», lo fanno con riferimenti stereotipati, oggi risulta davvero problematico, questo perché assumendo la sfida di una conoscenza fondata su di un'analisi ravvicinata, ovvero attraverso lo sguardo etnografico, un nesso diretto semplicemente non c'è.

L'assunto è solo in apparenza provocatorio: da una parte infatti ci troviamo dinanzi ad un fenomeno di trasformazione come l'immigrazione, che, come recita il titolo del volume dell'Istituto Cattaneo del 2008, *Trent'anni dopo*<sup>1</sup> ha assunto caratteri strutturali

\* Coordinatore Osservatorio sul Razzismo e le diversità  
Università degli studi di RomaTre.

<sup>1</sup> A. Colombo, G. Sciortino, a cura di, *Stranieri in Italia. Trent'anni dopo*, Il Mulino, Bologna 2008.

nella società italiana, dall'altra, in assenza di politiche e scelte di prospettiva, siamo costretti a constatare quotidianamente la riduzione dell'attenzione verso i diritti fondamentali e il carattere regressivo di quei provvedimenti, che, ispirati esclusivamente alle logiche dell'emergenza e della sicurezza, a loro volta intercettano, e di ritorno legittimano i comportamenti di rifiuto violento e quegli atti – negli ultimi mesi in numero crescente e progressivo – di xenofobia che nel complesso appaiono ispirati al consolidarsi di un razzismo «tranquillo e popolare», riprendendo la definizione dello scrittore franco algerino Tahar Ben Jelloun<sup>2</sup>, che nel nostro paese oggi è entrato stabilmente nel gioco del consenso.

Cambiando punto di vista possiamo dire che oggi in Italia abbiamo almeno un 5% della popolazione residente che ha davvero dei problemi, in primo luogo sul piano dei diritti poi su quello della convivenza, del «vicinato». Questo semplicemente perché almeno un 5% di chi oggi vive nel nostro paese è di origine straniera<sup>3</sup> ed oltre a confrontarsi con le consuete problematiche connesse all'esperienza del migrare, già solo per questo dato di partenza non gode dei diritti fondamentali allo stesso livello di una popolazione italiana che peraltro – anche questo contribuisce alla drammatizzazione di conflitti dell'immigrazione – sperimenta anch'essa degli arretramenti spaventosi in quanto a diritti sociali.

A dispetto di queste circostanze critiche, la presenza straniera nel nostro paese presenta la tendenza al consolidamento, legata a reti parentali e *modelli di familiarità*<sup>4</sup> trasformati e rielaborati in senso transnazionale, ridisegnando le classi di età, i generi ed i loro rispettivi ruoli, in poche parole sperimentando un vasto ed inedito processo di cambiamento socioculturale. Si tratta di una migrazione che oggi fa i conti con quella realtà che un linguaggio spesso legato a una certa rigidità di tempi e traiettorie di vita indica come la seconda generazione. Negli ultimi anni in Italia il numero dei nuovi nati da genitori stranieri oramai raggiunge regolarmente le decine di migliaia, compensando il basso tasso demografico della penisola e contribuendo così almeno in parte ad ammortizzare il peso del suo invecchiamento progressivo. Proprio su questo terreno peraltro nel 2008 si è raggiunto un traguardo simbolico, tanto significativo quanto scarsamente mediatizzato, per il fatto che il numero dei nuovi nati – 63.000 – ha superato di misura quello dei minori stranieri – 60.000 – arrivati tramite i meccanismi del ricongiungimento familiare. Per costoro, i veri protagonisti del cambiamento demografico e sociale del nostro paese, però occorre sempre ricordare che, a dispetto delle più elementari considerazioni sulla convivenza, nonostante la prospettiva e la possibilità di svolgere un percorso scolastico completo sul nostro territorio nazionale, la normativa prevede che essi ri-

---

<sup>2</sup> Il riferimento è a quel bellissimo lavoro testimoniale che è *Ospitalità francese*, tradotto nel nostro paese nel 1992 (Theoria), dall'originale *Hospitalité française: racisme et immigration maghrébine*, Seuil, Paris 1984.

<sup>3</sup> Per una panoramica sui dati cfr. <http://demo.istat.it>.

<sup>4</sup> Con questa espressione intendiamo rappresentare il fatto che l'immigrazione nel nostro paese ha dato vita ad una varietà di esperienze familiari, non circoscrivibili al modello della famiglia nucleare, che viceversa per alcuni, soprattutto in ambito cattolico, sembra rappresentare in sé un modello auspicabile di integrazione.

mangano stranieri, e dunque al compimento della maggiore età, facciano rientro nel paese di origine dei genitori, con cui non è detto abbiano mantenuto legami particolarmente solidi, per tentare in seguito di tornare in Italia, una *madrepatria biologica* davvero ingrata, solo come adulti stranieri e dunque «anonimamente» attraverso il meccanismo dei flussi. Da questo punto di vista il confine è netto: in questo ordine di idee l'italianità non si può imparare a scuola.

Eppure, occorre ancora ribadirlo, nel nostro paese l'immigrazione è entrata definitivamente nel tessuto economico e produttivo, in particolare nel Centro e nel Nord, contribuendo per una percentuale stimata intorno al 9% alla definizione del prodotto interno lordo. Questo apporto se da una lato è legato certamente alla consueta segmentazione al ribasso del mercato del lavoro, spesso confinato nell'ille-gale o nei *bad jobs*, dall'altro negli ultimi anni ha dato vita ad una crescente presenza nel lavoro dipendente e anche nell'imprenditoria, dove ormai sono 165.000 le imprese gestite da cittadini stranieri.

Insomma trent'anni dopo la migrazione è divenuta una componente relativamente stabile del nostro tessuto sociale e con la sua presenza lo sta cambiando profondamente, ma questo dato convive e si confronta con la permanenza e la crescita di atteggiamenti e politiche di rifiuto, con una chiusura miope e pericolosa alle ragioni come alla domanda di diritti di questa che, a tutti gli effetti, è già una quota importante di popolazione residente. A questo punto la cosa su cui ci dobbiamo interrogare è questa: se il contributo materiale della migrazione in questo trentennio costituisce un fatto innegabile, lo stesso non può dirsi del riconoscimento sociale che ad esso, in condizioni normali, con tempi e modi opportuni, avrebbe dovuto essere associato. Sottolineo questi elementi contraddittori e questi riferimenti cronologici per mettere in evidenza il fatto che su questo terreno, nella comunicazione prima e nel dibattito pubblico e politico poi, il continuo riaffiorare della *questione dell'immigrazione* sempre in termini di problematicità, ci pone di fronte ad una situazione che nel momento attuale si può definire solo come un tragico anacronismo, un attardamento che rispetto ad un presente di cambiamenti ci consegna ad una condizione di irrealtà di cui già misuriamo il peso, in termini di vero e proprio ritardo socio-culturale, l'ennesimo della nostra convivenza civile.

Per comprendere questa contraddizione dobbiamo assumere come parte integrante di una storiografia del fenomeno migratorio in Italia la considerazione di quella che, parafrasando gli storici delle *Annales*, potremo definire come la *longue dureé*, la lunga durata della rappresentazione allarmistica e della conseguente gestione securitaria e poliziesca dell'immigrazione, ben al di là di ogni dato realistico, congelando la vicenda dell'immigrazione in Italia in una sua temporalità, una «velocità storica» dissonante, distinta e specifica, un tempo senza cambiamenti, in sostanza un tempo immobile.

Questa condizione si è determinata attraverso la sovrapposizione di un immaginario e di un dispositivo ideologico che per tramite della comunicazione si è riprodotto «a frammentazione» nel discorso quotidiano, che a sua volta è divenuto luogo di accreditamento di un discorso pubblico di autoconferma, dei falsi e facili unanimismi

che, in assenza di sguardi critici sulla realtà, sono la verità mistificante e la sostanza del populismo, oggi terreno di caccia privilegiato del consenso politico.

«Con l'immigrazione bisogna essere cattivi»<sup>5</sup>, così recentemente il ministro dell'interno Maroni per segnare il nuovo passo delle politiche dell'attuale governo e del decreto sicurezza. A parte l'analisi dello scempio di diritti che tale provvedimento comporta e che molte istanze istituzionali, tra cui il Consiglio superiore della magistratura, hanno ampiamente denunciato, sul piano generale già la riduzione della complessità migratoria ad un dibattito per stereotipizzazioni moraleggianti, che rappresenta l'idea di fondo di questo provvedimento, continua a fare violenza e propriamente a de-storificare il migrante, lo fa diventare ora il personaggio di un *feuilleton* poliziesco, sempre più tecnologicamente equipaggiato – Dna, scannerizzazioni dell'iride, impronte digitali/digitalizzate e altre «innovazioni» biometriche – ora il protagonista di un improbabile viaggio iniziatico in una «modernità italiana» a prova di sviluppo<sup>6</sup>. Il destino dell'immigrato infatti si riassumerebbe nel dovere di redimersi sulla via dell'integrazione, concetto che in termini soggettivi non ha alcun senso, se non di ulteriore colpevolizzazione discriminatoria, per abbracciare il senso della nostra «civiltà del benessere», mentre al contrario ha modo di scoprire quasi subito che alla promessa del paradiso dei consumi illimitati corrisponde specularmente l'inferno dei diritti assenti e delle possibilità negate.

### ▼ **Populismo penale, decadenza securitaria ed inclusione subalterna**

Per comprendere l'attuale paradosso della realtà migratoria nel nostro paese occorre tuttavia fare ancora un passo indietro tornando a quello che può essere definito come il nodo gordiano o, per riprendere le considerazioni precedentemente svolte, il motore immobile della condizione dei migranti in Italia, nel contrasto tra una fortissima rigidità – al tempo concettuale, formale e burocratica – del sistema normativo nei loro confronti, a partire da un dispositivo e da una legge che fa della cittadinanza un bene esclusivo, coltivando quella che Sayad ha magistralmente definito come l'illusione della provvisorietà dell'esperienza migratoria<sup>7</sup>, cui si contrappongono un mercato del lavoro e una società davvero civile (!?) che in questi decenni hanno determinato un assetto, un modello di inserimento, quello dell'inclusione subalterna, che, in continuità con la tradizione nostrana del cinismo dissimulato, ha fatto della debolezza storica e sociale dell'arcipelago migratorio italiano e della sua marginalità una risorsa preziosa, tollerando (!?) e perpetuando l'esistenza di zone di invisibilità, di un'esistenza separata, di

<sup>5</sup> «Per contrastare l'immigrazione clandestina non bisogna essere buonisti ma cattivi, determinati, per affermare il rigore della legge» dichiarazione del ministro Maroni del 2 febbraio 2009, nello stesso giorno del vile attacco razzista a Navtej Singh Sidhu, bruciato su di una panchina a Nettuno.

<sup>6</sup> La rimozione si applica semplicemente ad almeno tre decenni di dibattito e letteratura sulle specificità della *modernità senza sviluppo* della vicenda della società italiana.

<sup>7</sup> Cfr. A Sayad, *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, trad. it. 2008, Ombre Corte, Verona.

un mercato del lavoro a parte in cui il migrante è continuamente esposto. I caporali del lavoro migrante hanno tutto l'interesse a far sì che rimanga una quota grigia, un serbatoio da cui attingere costantemente forza lavoro svalutata perché non riconosciuta nei suoi diritti fondamentali.

L'obiettivo preliminare da cui una qualsiasi politica dell'immigrazione degna di questo nome dovrebbe partire è proprio il superamento di questo schema che, bloccando ogni mobilità sociale ascendente, di per sé la ghettizza e la de-storifica; allo stesso modo il perpetuarsi e consolidarsi del meccanismo di circolarità, anch'esso in Italia storicamente riferibile all'arco di qualche decennio<sup>8</sup>, dalla messa in scena mediatica dell'emergenza, dell'invasione e dello sbarco ha portato alla costruzione del fantasma sociale del clandestino che, scivolato giù da qualche stiva (più realisticamente sfuggito al soffocamento in qualche bagagliaio o Tir), sarebbe nascosto nel ventre molle delle nostre città, pronto a diffondere il virus inarrestabile della microcriminalità.

Questo racconto della vicenda della migrazione in Italia si è prodotto ed imposto nel contesto di quella crisi di culture politiche che caratterizza la storia recente del nostro paese e in assenza di visioni universaliste adeguate, assecondando spinte difensive particolariste, piccole patrie, e tutta una varietà di altri tranquillizzanti ripiegamenti dietro i cancelli e gli allarmi della villettopoli estesa, venuta su in nome del condono, della deroga e del lavoro nero – spesso migrante – quindi a spese degli altri e, in ultima analisi, di noi tutti.

La reazione scientemente ricercata è infatti stata quella della costruzione di un clima di diffuso populismo penale, in cui la questione dell'immigrazione è stata – ancora una volta – affrontata solo in termini di sicurezza, cioè di pericolosità sociale. Questo significa vivere il presente con lo sguardo rivolto all'indietro: quello che stiamo vivendo è quindi un periodo «in controtempo», in cui giorno dopo giorno si misura un arretramento culturale e sociale senza precedenti; ci confrontiamo infatti con un presente che per difendere immagini e valori autoreferenti si nega la coscienza delle trasformazioni che vive. Questa è una circostanza nuova, ben paradossale nell'era di una comunicazione globale che, oltre agli eventi o al *costume*, non racconta le società. Per recuperare l'intelligenza su questi scenari dobbiamo lavorare con tutte le energie – direi intellettuali e morali – per contrastare le ideologie e le politiche che stanno producendo una vera e propria decadenza securitaria della vita della democrazia, a partire dai territori. Quegli orientamenti secondo cui la richiesta di efficacia del potere, figlia di una crisi decennale, appare completamente (e falsamente) sganciata da una dimensione politica, ovvero dal dibattito su strategie ed orizzonti, per regredire al semplice esercizio della forza, alla definizione di un modello di ordine che intende ricollocare le cose in un *loro posto*, definito una volta per tutte in base a gerarchie sociali naturalizzate, dentro/fuori dalla fortezza Europa, come in nome di appartenenze, interessi, valori e simboli (Dio, patria, famiglia... e mercati). Nel vuoto delle analisi politiche, i

<sup>8</sup> Cfr. F. Pompeo, *Il Mondo è poco*, Meltemi, Roma 2007.

modelli di vita e famiglia, le presunte tradizioni culturali – locali e nazionali senza contraddizione, dettati costituzionali ora immutabili ora da riformare, vengono chiamati in causa nella centrifuga della post-politica come referenti trascendenti, insieme risacralizzati e banalizzati.

Da questo punto di vista è possibile leggere nella strumentalizzazione politica delle «problematiche legate all'immigrazione» uno dei canali privilegiati della produzione del discorso neoautoritario nel nostro paese: l'uso dalla percezione allarmata ed allarmistica della presenza straniera come elemento di polarizzazione del discorso pubblico, insieme al persistente senso di inadeguatezza delle risposte, ha ri-orientato il campo del dibattito politico come terreno privilegiato di sperimentazione di quella vasta dinamica di *eterogenesi dei fini* (quasi per allitterazione anche per l'attuale presidente della Camera!) che, sconfiggendo il quadro della politica italiana, spingendo tutti alla ricerca della sicurezza, originaria o perduta, ha rappresentato un investimento di resa rapida e sicura.

### ▼ I diritti sociali dei territori e la sicurezza urbana

Alla base tuttavia resta un problema reale dei/nei territori, in particolare per quanto concerne i sistemi metropolitani e le aree produttive; una precisa geografia dell'esclusione sociale che le logiche della speculazione immobiliare degli ultimi anni non hanno certo contribuito a superare, continuando invece a distribuire spazialmente differenze e criticità in base al reddito, perlopiù senza adeguati interventi su di una dimensione locale che nel frattempo, volente o nolente, è divenuta un attore di primaria importanza nella/della globalizzazione. La presenza dei non-cittadini si è così venuta sovrapponendo all'assenza di investimenti su razionalità progettuali, al disinteresse verso quelli che sinteticamente possiamo chiamare i *diritti sociali dei territori*, ovvero quell'insieme di risposte e negoziazioni legate ai loro bisogni, lasciati da parte in nome di altre priorità ed interessi, più coerenti con un'idea di modernizzazione come insediamento di flussi e «valori» forti. Così come ad esempio le stazioni orbitanti del consumo popolare *su scala* – ipermercati, outlet e altre cattedrali del tempo libero – sparse nel “perturbano”, accanto a terreni agricoli, produzioni e patrimoni locali iscritti in altri itinerari di fruizione elitari.

Nella complessità delle trasformazioni contemporanee la questione della qualità della vita della *periferia diffusa* è rimasta troppo spesso ai margini, lasciando spazio libero all'espressione di un disagio multidimensionale e confuso, legato alla sovrapposizione di scelte che hanno cumulato soluzioni parziali che inevitabilmente non hanno retto alla prova del tempo. Un diffuso qualunquismo, conseguenza diretta dell'assenza di responsabilità politica, ha continuato ad esprimere il suo malessere individuando proprio nella presenza degli stranieri un fattore determinante di uno stato di cose «non più accettabile», contro cui levare la voce facendo appello ad un'indignazione popolare tanto gridata nei toni quanto più sfocata nella sostanza: «Abbiamo bisogno di ulteriore aiuto da parte dello Stato per combattere la criminalità, aumentare il controllo del territorio e superare le situazioni di degrado che esistono nelle nostre periferie e nell'area dell'hinterland

romano. Situazioni legate ad arretratezze accumulate negli anni»<sup>9</sup>. Queste le parole decise del sindaco di Roma, Gianni Alemanno, alla notizia che a Nettuno nella notte tra sabato 31 gennaio e domenica 1° febbraio scorsi tre giovanissimi italiani «in cerca di emozioni forti» hanno bruciato un indiano di 36 anni che dormiva su di una panchina. Alla condanna univoca ed inoppugnabile dell'ignobile atto di aggressione è stato associato il riferimento ad una nozione di degrado quanto mai ambigua e vaga che in qualche modo ha avuto l'effetto di evitare o attenuare il riconoscimento dell'evidente matrice razzista del gesto omicida; bel paradosso per un'espressione che in altri tempi era parte del lessico dell'impegno e della lotta per il risanamento delle periferie storicamente legata alla sinistra.

In luogo di un'idea di degrado quanto mai imprecisa e generica, che spesso anche nei *benpensanti* include proprio i migranti e le altre differenze sociali, lo sguardo etnografico su queste realtà urbane ci mette di fronte ad una crisi dello spazio pubblico e degli spazi pubblici oramai cronica, che si manifesta insieme al collasso delle reti e dei percorsi di mobilità, per divenire una «risorsa scarsa», luogo di conflitti per il controllo.

La risposta a questo articolato scenario, come si è detto, è stata ancora una volta quella semplicistica e mistificatoria delle retoriche della paura e della sicurezza, che ha consentito di attribuire ad altri e nuovi le ragioni di una crisi tutta nostra. Gli appelli ricorrenti alla pericolosità e al degrado delle nostre città, che hanno occupato la scena comunicativa degli ultimi tre anni, hanno infine trovato definizione a livello normativo nel più recente concetto di sicurezza urbana<sup>10</sup> che vale la pena di approfondire: «uno spazio di intervento – la sicurezza urbana intesa come «bene comune» – molto più ampio rispetto alla tradizionale area di competenza dell'ordine pubblico. Uno spazio in cui ciascun soggetto, istituzionale e non, è chiamato a ripensare il suo ruolo, in un processo, per certi versi inedito e ancora incompiuto, di ridefinizione di poteri, relazioni e responsabilità»<sup>11</sup>. Questa formulazione richiama direttamente alcuni degli elementi che abbiamo riferito alla crisi dello spazio pubblico proponendone una lettura e tentando di configurare una risposta. Nel concreto questo orientamento, rafforzato dall'attribuzione ai sindaci di poteri speciali, come possibilità non più confinata ad un'eccezionalità di casi, si è tradotto in una vasta e inedita dinamica di ulteriore definizione di molti terreni e ambiti del sociale per via normativa: in sette mesi si è infatti assistito all'emissione di una serie di più di 600 ordinanze da parte di almeno 318 comuni. Quello che si è venuto a determinare, dentro il complesso scenario di ridefinizione dei poteri tra locale e nazionale, è un mantello di arlecchino di regolamenti comunali, in cui fatta salva una relativa presenza e omogeneità di provvedimenti contro la prostituzione negli spazi pubblici (16%), seguita dal consumo di alcoolici (13,6%), vandalismo e danneg-

<sup>9</sup> Tratto da «Servono più risorse nella lotta al degrado» di Stefania Scarpa, articolo pubblicato nel numero de *Il giornale* di martedì 3 febbraio 2009.

<sup>10</sup> Cfr. decreto legge 23 maggio 2008, convertito dalla legge 125 del 24 luglio 2008.

<sup>11</sup> Tratto da *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*. Rapporto di Cittalia, Fondazione ANCI ricerche, marzo 2009, p. 6.

giamenti (10%,) vengono lasciate in secondo piano problematiche come l'abusivismo commerciale (5%) il sovraffollamento delle abitazioni (2%) o la speculazione dei fitti in nero e le questioni di viabilità, di maggiore impatto sul vicinato urbano. Una recentissima ricerca realizzata da Cittalia, la fondazione per la ricerca dell'ANCI, ha distinto le numerose ordinanze in tre categorie principali: le «ordinanze situazionali» connesse a specifici luoghi o eventi, le «ordinanze rafforzative» che ampliano il raggio di intervento in riferimento a leggi nazionali già esistenti, per es. nel campo delle droghe o dell'accattonaggio, e infine, più discutibili, le «ordinanze comportamentali»: «Utilizzate per indurre i cittadini a mantenere comportamenti civili e riguardosi nei confronti degli altri e della città stessa. In queste ordinanze sono prescritti, in molti casi, comportamenti di “buona educazione” che evidentemente si è ritenuto necessario stabilire formalmente, senza affidarsi a regole non scritte»<sup>12</sup>.

Questa straordinaria produzione legislativa ci ha messo dinanzi ad una grande varietà di fattispecie, dal controllo delle panchine a quello del consumo dei gelati, fino al divieto di insediare attività commerciali esotiche in certe zone, contribuendo a definire standard comportamentali civili e decorosi, per contrastare quelli che potrebbero determinare «fastidio» o ledere al «decoro» ovvero il modo di vestire, il modo di comportarsi negli spazi pubblici, ecc.

Nell'insieme l'obiettivo di queste politiche è di rendere *appropriato* lo spazio urbano, ovvero di rimuovere preventivamente ogni elemento ritenuto potenziale portatore di disturbo; chiamando in causa nozioni come fastidio, decoro, educazione e civiltà si evocano dimensioni sfuggenti e discrezionali, canoni culturali e sociali insieme a tutto un armamentario concettuale della logica della distinzione.

### ▼ Crisi del vicinato e xenofobia quotidiana

Se proviamo a definire la xenofobia a partire dalle sue manifestazioni la quotidianità ci consegna dei dati impressionanti: negli ultimi 6 mesi ci troviamo dinanzi ad un'escalation generale di atti, con rilevanti differenze e specificità a livello locale; monitorando anche solo alcune realtà urbane, alcuni quartieri di Roma, si riscontra una frequenza di aggressioni senza precedenti. Oggi peraltro si tratta di violenze perlopiù esplicitamente razziste rivolte quasi sempre contro persone che vivono in Italia da molti anni, se non addirittura a figli della «seconda generazione». Non siamo più solo all'aggressione in nome di generici riferimenti xenofobi, ma il gesto violento si autorappresenta in questo modo: «Ti colpisco perché sei diverso. Ti colpisco perché sei straniero».

Negli ultimi due mesi nell'ambito delle nostre attività di ricerca<sup>13</sup> abbiamo realizzato un campionamento solo in un'area della capitale, nella zona orientale, registrando e documentando più di 30 eventi, una frequenza di uno ogni due gior-

<sup>12</sup> *Ivi*, pp. 34-37.

<sup>13</sup> Per una panoramica delle attività di ricerca dell'Osservatorio sul razzismo e le diversità «M.G. Favara» si può consultare il sito <http://host.uniroma3.it/laboratori/osservatoriorazzismo/>.

ni, esclusivamente ai danni della collettività del Bangladesh che lì è più presente. Si tratta di un fenomeno legato semplicemente al fatto che le strade ad una certa ora sono attraversate da ragazzi del Bangladesh che tornano dal lavoro. Il nostro dato, che fa di questa collettività una delle più colpite, è stato riconfermato da recenti e gravi fatti di cronaca in particolare al Trullo, Tor Bella Monaca e Torpignattara.

Questa realtà come la leggiamo? Forse si tratta dell'insorgenza improvvisa di un'aggressività latente e strutturale? Più opportunamente e sulla scorta di un vasto lavoro di confronto interdisciplinare<sup>14</sup> la potremmo interpretare come una *malattia dei territori*, cioè una dinamica che si realizza con una fragilità di territori periferici a vario titolo, dove le logiche proprietarie vincono sulle logiche di uso comune e, in questi spazi «urbani» non gestiti, in sostanza, se alterano i rapporti sociali in senso difensivo che portano alla costruzione del confine e del nemico.

Se ne deduce che, tuttavia, è solamente ripartendo da questi territori, dalle realtà di convivenza, che potremo tentare di contrastare la forte tendenza, anche nelle nostre città, alla cosiddetta *zonizzazione*, ovvero alla delimitazione di spazi del benessere, di zone di *massima sicurezza*, che respingono all'esterno ogni elemento di disturbo, a partire da vecchie e nuove povertà. Una diversa lettura di questa direzione tendenziale, la classica *gentrification* che allontana dai centri e dagli snodi le fasce sociali a debole potere di acquisto perifericizzandole progressivamente, chiama in causa le dinamiche cui abbiamo fatto cenno in apertura, ovvero quell'insediamento migratorio che divenuto pluridecennale con la crescita del potenziale di reddito si trasforma in senso proprietario con l'ingresso degli stessi immigrati sul mercato immobiliare. Nel clima sociale che oggi stiamo vivendo, il rischio è quello di determinare un futuro di ripiegamento in concentrazioni spaziali, di quartieri che vengono interamente abitati, tutti in blocco, da alcune collettività.

Questo fenomeno non si è mai realizzato nel nostro paese: il modello che ha sempre differenziato l'Italia da altri paesi d'immigrazione è storicamente quello di un «arcipelago migratorio» in cui ad un'estrema frammentazione di provenienze corrisponde una distribuzione spaziale dispersa; in questo modo invece ci muoviamo verso un modello multiculturalista europeo<sup>15</sup>, in cui si possono creare quartieri ghetto, zone in cui si concentrano disagio e conflitto. In qualche modo questa è l'altra faccia, il ritorno del pendolo, dell'idea elitaria di *zonizzazione*, laddove nelle nostre realtà si potrebbe contrapporre una tendenza alla *zonizzazione popolar-comunitaria* delle nuove periferie, ora su area vasta e di ambito provinciale, un futuro di ulteriore conflitto per le nostre città, che dobbiamo fare di tutto per evitare.

---

<sup>14</sup> Nel mese di novembre 2008 la giornata di studio *Paesaggi dell'esclusione a Roma. Politiche degli spazi, nuovi razzismi e altre malattie del territorio*, dedicata a questi temi, ha visto la partecipazione di economisti, urbanisti, sociologi ed antropologi oltre che di alcuni protagonisti delle lotte nei territori. Gli atti sono in corso di pubblicazione nella collana dei quaderni dell'osservatorio.

<sup>15</sup> Per chiarire il senso di una lettura critica di questo concetto di multiculturalismo si veda F. Pompeo, *La Società di tutti. Multiculturalismo e politiche dell'identità*, Meltemi, Roma 2008.

Se da un lato è assolutamente evidente che c'è una fragilizzazione sociale di alcuni territori, e dentro questa crisi ci sono anche i migranti, è altrettanto chiaro che essi non ne sono davvero la ragione; in questo occorre infatti stare attenti a non scambiare la causa con l'effetto.

In questo quadro la presenza straniera che nel nostro paese, lo ribadiamo, strutturalmente entra ed esce da una zona grigia e di marginalità, andando ad insediarsi proprio in zone che sono lasciate «libere» sia nel senso di valore immobiliare, sia nel senso del peso di altre strutture sociali: certo non in quei nuclei forti dove sarebbe ancora più marginalizzata e discriminata, prima di tutto economicamente. Se nei territori si creano delle situazioni che sono esplosive, il problema è nel territorio in sé, nei processi di destrutturazione dei suoi legami sociali tradizionali, nella mancanza cronica di investimenti sulla qualità del vicinato e sugli spazi pubblici, non negli attori, vecchi o nuovi, che lo vivono. Se noi accettiamo l'idea di concentrare debolezze, differenze e disagio in quartieri senza servizi, in zone dormitorio, in aggregati abitativi a bassa qualità urbanistica, nella città generica che invade spazi e cancella luoghi, contribuiamo attivamente a costruire quelli che abbiamo definito come i «paesaggi dell'esclusione», serbatoi di una tensione sorda e costante che in assenza di una sociabilità positiva, di un protagonismo che reinventi il locale, trova espressione nella dialettica tra paura e controllo, tra «degrado» e ordine.

Questi elementi concorrono alla definizione di un substrato di violenza potenziale, ad una ulteriore desertificazione sociale, all'estensione di territori dello svantaggio. In questo modo stiamo solo creando le premesse dei conflitti futuri, non è infatti un caso se gli atti di aggressione che abbiamo censito negli ultimi mesi si siano manifestati in quelle aree di flusso che, lungi dal divenire zone di contatto, piuttosto assumono carattere di spazi di attrito e frizione; così abbiamo constatato che quasi tutti si verificano in passaggi, strade, parcheggi, fermate, cioè tutti quegli spazi di convivenza che in alcuni quartieri – ad esempio della capitale – sono diventati difficili. Questo non è perché oggi siamo diventati «troppi», come commentano alcuni anziani su uno stipato autobus romano, guardando allusivamente il passeggero dall'aria esotica, ma all'inverso potremmo dire: siamo davvero troppi su questo autobus, proprio perché non passa mai! Alla base di queste distorsioni del senso comune è l'idea che il passeggero straniero non sta condividendo il mio disagio ma in qualche misterioso modo, per il solo fatto che è un altro, un «di più», ne è in ogni modo corresponsabile. Molto banalmente è esattamente l'inverso, il «problema» nasce nei territori, laddove i servizi hanno un livello che non soddisfa il cambiamento intervenuto in questi stessi territori, arrivando sempre con un ritardo enorme rispetto alle esigenze; così ad esempio il Comune non riesce a organizzare il grande spazio che c'è al piazzale e al terminal dell'Anagnina, dove convergono collettività straniere che si autorganizzano facendone un polo anche per i viaggi di mobilità interna e in Europa, per i pulmini, per i mercati; tutto questo va semplicemente gestito, naturalmente con il coraggio delle scelte, come una sfida e non come un problema di sicurezza.

### ▼ **Per l'estensione del demos e per una nuova politica universalista**

La risposta è tutta politica, ma in senso assai diverso da quello comunemente inteso; un asse centrale è quello delle politiche della cittadinanza, dell'estensione del *demos* come ridefinizione di un concetto alto di cittadinanza, di Repubblica, e di spazi di civiltà e di vita in un senso inclusivo e non esclusivo, dove la civiltà non è più elemento di distinzione e gerarchizzazione, ma contenuto più nobile della convivenza. Allo stesso modo occorre riprendere il discorso delle uguaglianze e l'impostazione universalista, lavorando alla ricostruzione di quell'ethos repubblicano che ha rappresentato un carattere essenziale della cultura della sinistra, mentre oggi è troppo spesso in ostaggio delle retoriche delle destre, che ne propongono una lettura esclusivamente autoritaria in cui il patto repubblicano si traduce nel recupero dei tratti del nazionalismo novecentesco, in funzione «antimondialista» (sic!), insieme all'estensione di una logica tecno-securitaria e di un apparato di controllo. Mentre si riaffacciano idee di «inciviltà» che per estensione da alcuni comportamenti oggi troppo rapidamente criminalizzati e rubricati nel penale vengono proiettati su intere categorie sociali, la vera emergenza è quella di interrompere il vortice dello stato di paura, che a sua volta premette alla generalizzazione dello stato di polizia. Occorre altresì recuperare una razionalità di istanze di ascolto, di mediazione sociale, cogliendo in pieno anche la responsabilità e la complessità di questo discorso, in cui la dimensione interculturale non è uno slogan, ma un campo di lavoro, dove bisogna negoziare, non basta solo contrapporre simbolicamente icone della paura e simboli del dialogo, il dialogo bisogna farlo davvero e chi lavora nei territori lo sa bene, occorre pretendere soluzioni alte ed universalistiche, essere esigenti, non accontentarsi nel sociale, ed alla fine – direi io – recuperare spazi pubblici in senso – insisto a dire – non proprietario: non è che il quartiere è di qualcuno, il quartiere è uno spazio in cui lavorare per stare meglio tutti e tutte, il quartiere, come la città e il nostro paese.



# Diversi colori, stessi diritti

## L'INCA: termometro sociale dei bisogni della cittadinanza

di **Luigina De Santis\***



*Alberto Sughi*  
Contadini che valutano un cavallo  
1954  
Olio su tela  
cm. 68,5x99  
Direzione Nazionale FLAI

\* Collegio di Presidenza  
INCA CGIL nazionale

I temi che stiamo affrontando e quanto sta accadendo nel nostro paese producono riflessi importanti sul lavoro quotidiano delle compagne e dei compagni dell'INCA, «sindacalisti allo sportello» impegnati a trovare risposte adeguate ai tanti problemi delle persone che si presentano, con fiducia, nei nostri uffici. La crisi economica ed occupazionale, le crescenti difficoltà economiche di lavoratori e lavoratrici, l'esigenza di ricorrere, quando possibile, alla modesta tutela assicurata dagli ammortizzatori sociali: dall'indennità di cassa integrazione (nel solo mese di gennaio abbiamo assistito a una vera e propria impennata delle richieste di cassa integrazione; per i vari settori industriali sono state autorizzate più di 27 milioni di ore di cassa integrazione con un incremento, rispetto a gennaio 2008, del 109,58%), dalla mobilità, dalla disoccupazione (anche il Centro studi di Confindustria stima che, nei due anni compresi tra la metà del 2008 e la metà del 2010, in Italia verranno persi 507 mila posti di lavoro, pari al 2,2% dell'occupazione totale) producono una forte tensione sociale che si scarica sul lavoro quotidiano dei nostri operatori, impegnati nella tutela individuale, vicini alle lavoratrici ed ai lavoratori nei momenti difficili della loro vita lavorativa e personale.

Le difficoltà di trovare lavoro, le discriminazioni salariali e di carriera, di cui sono vittime in particolar modo le donne ma anche giovani e lavoratori migranti, caratterizzano la storia lavorativa di centinaia di migliaia di persone, una storia che giunge al suo epilogo al momento del pensionamento.

L'importo della pensione è lo specchio di quanto è avvenuto negli anni di lavoro: del livello delle retribuzioni percepite, dell'inqua-

drammento professionale ottenuto, della carriera svolta, degli stop dovuti alle crisi aziendali o a vicende personali (per le donne, in molti casi, la cura dei figli o di familiari anziani). Il momento in cui si chiede la pensione è il «momento della verità», la sintesi di lavoro e vita vissuti.

In queste settimane molti giornali italiani stanno affrontando con superficialità la crisi che viviamo, forse per dare forza a chi, strumentalmente, nega le difficoltà ed assicura che, ad ogni modo, coloro che dovessero perdere l'occupazione potranno beneficiare di un intervento di sostegno che li aiuterà a superare questa difficile fase. Chi lavora nel campo dei diritti e delle tutele sa bene che non è così poiché in Italia, per accedere agli ammortizzatori sociali, occorre aver maturato particolari requisiti di anzianità di iscrizione alle assicurazioni sociali e di contribuzione. Molti lavoratori, dunque, resteranno senza alcuna protezione a meno che non ci sia uno specifico intervento legislativo che, ad esempio, riconosca il diritto all'indennità di disoccupazione a chi perde il lavoro, anche se non ha il biennio di iscrizione assicurativa. In tale direzione è utile sottolineare che anche le nuove misure di sostegno, definite dalla più recente legislazione, alla prova dei fatti si rivelano insufficienti perché di importo troppo modesto. È previsto, ad esempio, in via sperimentale e per il triennio 2009-2011, un nuovo trattamento di disoccupazione per gli apprendisti sospesi per crisi aziendali o licenziati, beneficio di importo pari a quanto erogato per l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali. Anche qui occorre soddisfare dei requisiti precisi: essere apprendista alla data di entrata in vigore della norma legislativa (si tratta del decreto n. 185/08, la data è il 29 novembre 2008) ed avere almeno 3 mesi di servizio presso l'azienda interessata al momento del licenziamento o della sospensione.

In questo caso non è richiesto il biennio di iscrizione assicurativa ma l'indennità verrà corrisposta per un periodo massimo di 90 giorni nel corso dell'intero periodo di apprendistato, che ha durata pluriennale.

L'INCA, per l'attività che svolge, è un vero «termometro sociale» che registra bisogni e disuguaglianze, mentre lavora per far attuare in modo corretto le leggi e far rispettare i diritti.

A proposito della proposta del Presidente Sarkozy di corrispondere un'indennità alle persone che restano a casa per accudire un familiare disabile: sono contrarissima innanzi tutto perché la ritengo una soluzione inadeguata per la persona disabile che ha diritto, in quanto cittadino, ad un'assistenza vera, qualificata, integrata dal punto di vista sociale e sanitario, così come riafferma l'ONU nella sua Convenzione per i diritti dei disabili. In questi mesi è stata alimentata, anche da fonti governative, una forte polemica sui congedi a cui i lavoratori e le lavoratrici hanno diritto quando assistono familiari disabili, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate».

Ci si è ben guardati, da parte del governo, dal far sapere ai cittadini italiani come gli altri paesi europei affrontano il problema della tutela delle persone non autosufficienti, come erogano servizi domiciliari integrati, come corrispondono indennità economiche di sostegno, come creano servizi determinando un aumento del tasso

di occupazione delle donne (tutti i dati europei concordano nell'evidenziare una correlazione chiara tra tasso di occupazione femminile e tassi di presenza dei servizi socio-sanitari per l'infanzia e la non autosufficienza).

Sarkozy pensa che si può pagare «un familiare che resta a casa» ben sapendo che si tratta, nel 99% dei casi, di una donna; occorre dirlo con chiarezza, per valutare appieno la filosofia di un intervento che riporterebbe le donne indietro.

Le soluzioni efficaci sono altre: la Spagna, due anni fa, ha varato una legge per i cittadini non autosufficienti che assicura loro diritti certi mentre crea 300.000 posti di lavoro ad alto tasso di occupazione femminile. In tutto il Nord Europa, dal Belgio in su, Austria, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, operano sistemi che assicurano alle persone non autosufficienti le cure a domicilio, di tipo sanitario e sociale, ed un sostegno vero alle famiglie che, sottolineiamolo, non sono più quelle di cinquanta anni fa, hanno subito una trasformazione che non si arresterà, dovuta anche alla presenza massiccia delle donne nel mercato del lavoro. C'è un aspetto che non voglio sottacere: il fatto che le esigenze di assistenza di una persona con gravi disabilità richiedono professionalità ed interventi qualificati, elementi che non possono essere sostituiti dall'affetto.

L'affetto non basta per curare una persona non autosufficiente; ci vuole l'assistenza sanitaria qualificata, ci vuole il personale professionalizzato, il terapeuta della riabilitazione, il logopedista, il podologo... ci vogliono tutti quei sostegni che aiutino ad avere una vita piena, non la semplice pulizia degli ambienti di vita e della persona.

La scorciatoia, quindi, del pagamento dell'assistente in casa mi sembra la più contraria alle scelte, dobbiamo batterci per politiche più attive e reagire contro una subcultura che si va espandendo (come spiegare, diversamente, il fatto che il Comune di Roma abbia potuto finanziare, per l'8 marzo, uno spettacolo con Franco Califano subito dopo una sua lunga prolusione all'Università «Roma Tre» veramente offensiva nei confronti delle donne). Se ne è scandalizzata anche la direttrice de *Il Secolo d'Italia*: c'è ancora la possibilità di reazioni comuni.

In questi giorni, si discute sulla condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia europea a proposito dell'età pensionabile delle donne lavoratrici del pubblico impiego. Siamo al finale di una tragicommedia all'italiana. Ripercorriamo i fatti: il precedente Governo Berlusconi ricevette dalla Commissione europea l'annuncio che, secondo la Commissione, l'Italia stava violando l'articolo 13 del Trattato dell'Unione europea, che vieta le discriminazioni in base, tra l'altro, al genere, in quanto prevede per le donne lavoratrici del pubblico impiego un'età legale di pensione inferiore a quella degli uomini. Per effetto di questa scelta, l'importo della pensione media delle donne risulta inferiore a quella degli uomini. Da qui l'accusa di praticare una discriminazione contro le donne. Il governo non rispose; non chiari, ad esempio, che le donne del settore pubblico «possono» andare in pensione, non «devono», e che anzi esse possono restare al lavoro fino all'età prevista per gli uomini, proprio sulla base del principio di parità. La Commissione, in assenza di risposte, si convinse del suo orientamento e chiamò il governo italiano a rispondere davanti alla Corte di giustizia. A quel punto (caduto il Governo Prodi era tornato Berlusconi) il governo italiano ha presentato una relazione – potete trovare il

dossier completo sul sito dell'Osservatorio INCA sulle politiche sociali europee – nella quale non è riuscito a rappresentare la situazione italiana ed allegando una discreta nota, predisposta dall'INPDAP, di fatto la sconfessava giudicandola superata dai fatti. La Commissione europea ha vinto la sua azione di fronte alla Corte di giustizia. L'Italia non è riuscita ad illustrare il suo sistema pensionistico lasciando la Commissione europea convinta del fatto che la pensione, per le lavoratrici pubbliche, altro non è che la prosecuzione della retribuzione e poiché la retribuzione della donna che va in pensione a 60 anni è inferiore a quella dell'uomo che va in pensione a 65, su questa differenza si basa la discriminazione, che va rimossa al più presto. La sentenza è inappellabile ed occorre applicarla. La CGIL insiste per l'istituzione di un «Tavolo tecnico» tripartito, che esamini la situazione e proponga le soluzioni più utili ma, finora, il governo non ha dato risposte.

Diciamo, quindi, qualche «No», quando occorre. Ci rafforza. Voglio quindi ringraziare Lilly Ledbetter, per il suo «No», per la sua battaglia per la parità salariale, perché con il suo coraggio ha riproposto all'attenzione mondiale, con il presidente Obama, il diritto delle donne ad essere pari, a rifiutare di essere considerate lavoratori di «seconda classe». Ringrazio anche Fausta Guarriello (*n.d.r.* alla ex consigliera nazionale per le Pari opportunità, l' Inca Cgil ha consegnato il Premio «Non solo mimose», 2009), per il suo «No», per la sua caparbia nel rifiutare un ruolo servile, rispetto alle politiche del governo, mortificando la funzione della consigliera di parità e la sua autonomia nella difesa dei diritti delle donne.

Voglio sottolineare, infine, che la cultura italiana diffusa è familista, in Italia si parla di famiglia anche a sproposito... eppure non si dice che se le donne non lavorano non fanno figli, come provano tutte le statistiche disponibili. Come spiegare, altrimenti, il fatto che il Sud d'Europa ha un tasso di natalità molto più basso dei paesi del Nord Europa? La risposta è semplice: perché il tasso di natalità è strettamente correlato al tasso di occupazione delle donne; se le donne lavorano fanno figli, altrimenti no.

Guardo con fiducia al nostro futuro ed alla nostra battaglia, tutte insieme, nella CGIL.

Senza questa battaglia non ci sarebbe futuro per il paese, per noi stesse, per le ragazze di oggi.

# Previdenza e assistenza



## Verifica invalidità civile: evitiamo la caccia alle streghe!

di **Marilena Mellone** \*



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

**A**ncora una volta gli invalidi civili sono presi di mira perché ritenuti una delle cause del depauperamento delle risorse dello Stato e il governo decide di ridimensionarne il numero con l'ennesimo «Piano straordinario di verifica» finalizzato al vaglio dei requisiti che hanno dato titolo ai benefici. Il Piano straordinario è stato introdotto dall'articolo 80 della legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del d.l. del 25 giugno 2008, n. 112, ai più conosciuto come «Decreto Brunetta».

Per commentarne i contenuti è necessario quindi dar conto sinteticamente degli antecedenti legislativi in materia di verifica dei requisiti che hanno dato luogo alle prestazioni economiche di invalidità civile, cecità e sordità, cominciando con il sottolineare che l'attività di controllo è stata prevista fin dall'istituzione delle stesse prestazioni economiche. Ma è a partire dagli anni '90 che, a fronte di un notevole aumento delle prestazioni erogate ai minorati civili, si assiste ad un potenziamento dell'attività di controllo che mira a scoprire i cosiddetti falsi invalidi. L'accanimento legislativo in materia è notevole e si realizza con l'inserimento nelle diverse leggi finanziarie di disposizioni, slegate dalla normativa precedente, che mirano esclusivamente al contenimento della spesa senza risolvere i veri problemi che creano le prestazioni erogate indebitamente ma determinando disagio a tutti i cittadini che ne beneficiano giustamente. Un esempio di quanto appena affermato lo si trova nella finanziaria per il 1994<sup>1</sup> che, oltre a confermare la competen-

\* Area Previdenza e assistenza  
INCA CGIL nazionale

<sup>1</sup> C. 4, art. 11, legge 537/93: La Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del Ministero del Tesoro procede a verifiche programma-

za delle verifiche in capo al Ministero del Tesoro, introduce in via formale il concetto di verifiche programmate dettando severe sanzioni nei casi di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per il godimento dei benefici non solo economici ma anche relativi alle assunzioni agevolate presso amministrazioni pubbliche ed enti privati.

Le innumerevoli contestazioni sollevate da tale disposizione hanno decretato la sua abrogazione avvenuta con legge 8 agosto 1996, n. 425, di conversione del d.l. 20 giugno 1996, n. 323. Tale norma ha anche introdotto una distinzione tra la verifica dei requisiti sanitari e quella dei requisiti reddituali delineando percorsi diversi con soggetti diversi: le verifiche sanitarie sono affidate alla Commissione medica superiore e alle Commissioni mediche di verifica del Ministero dell'Economia e Finanze; le verifiche reddituali sono a cura della Direzione generale dei servizi vari presso lo stesso Dicastero e si effettuano, annualmente entro il 30 giugno, attraverso controlli incrociati con le banche dati dello stesso Ministero e del casellario centrale dei pensionati dell'INPS.

La legge finanziaria del 1997<sup>2</sup>, sempre nell'intento di ridurre il numero dei percettori di prestazioni economiche, introduce nuovi adempimenti a loro carico: le autocertificazioni.

Le successive leggi finanziarie prevedono nuovi piani straordinari di verifiche e modifiche alle precedenti disposizioni: la finanziaria per il 1998<sup>3</sup> conferma che i procedimenti delle verifiche reddituali e sanitarie si effettuano con i criteri previsti dalla legge 425/96, pone un termine (30 aprile 1998) entro il quale concludere le verifiche in corso avviate prima della legge 425/96 e annuncia un nuovo piano straordinario di verifiche sanitarie a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze la cui competenza in materia viene poi ulteriormente ribadita con l'articolo 129 del decreto legislativo 112/98. La legge finanziaria per il 1999<sup>4</sup> amplia il numero delle verifiche da effettuare, sposta la data entro la quale concluderle a dicembre 2000 e dispone che sia sempre il Ministero dell'Economia e delle Finanze a provvedere alla immediata sospensione dell'erogazione del beneficio e, entro 90 giorni dalla data di accertamento, alla conseguente revoca del beneficio stesso con decorrenza dalla data dell'accertamento.

La legge 24 novembre 2003, n. 326 all'articolo 42, conferma la competenza del Ministero dell'Economia e Finanze per la verifica dei requisiti medico-legali e stabilisce che il numero delle verifiche straordinarie è disposto annualmente con decreto ministeriale.

---

te, da effettuare anche senza preavviso, con riferimento privilegiato alle zone a più alta densità di beneficiari di pensioni, assegni e indennità. Nel caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per il godimento dei benefici, e se il beneficiario non rinuncia a goderne dalla data dell'accertamento, sono assoggettati a ripetizione tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data stessa. In tale ultimo caso, ove in ragione o sulla base dei requisiti insussistenti il beneficiario sia stato assunto presso pubbliche amministrazioni o enti e imprese private, il rapporto di lavoro è risolto di diritto a decorrere dall'accertamento di insussistenza.

<sup>2</sup> Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>3</sup> Articolo 52, legge 449/97.

<sup>4</sup> Articolo 37, c. 8, legge 448/98.

A decorrere dal 1° aprile del 2007, in attuazione dell'art. 10, d.l. 203/05, convertito in legge 248/2005, l'INPS subentra al Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'esercizio delle funzioni in materia di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità. Pertanto l'INPS ha anche l'onere di esaminare sotto l'aspetto formale e sostanziale le valutazioni della commissione medica della ASL e di verificare a campione la sussistenza dei requisiti medico-legali e reddituali.

Infine, l'attuale governo, all'interno di uno dei quattro decreti legge collegati alla manovra economica di quest'anno, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 133/08, all'articolo 80 annuncia l'ennesimo piano straordinario di verifica sulla sussistenza dei requisiti sanitari e reddituali che hanno dato luogo alle prestazioni economiche di 200.000 invalidi e, in base alla suddetta legge 248, ne dispone l'attuazione a carico dell'INPS.

I criteri attuativi del piano straordinario sono dettati dal successivo decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali 29 gennaio 2009.

Di conseguenza, l'INPS ha elaborato il campione da sottoporre alle verifiche previste tenendo conto delle indicazioni del suddetto decreto interministeriale, in particolare della previsione di cui all'articolo 3, dove è sottolineato che i criteri selettivi devono tener conto dell'incidenza territoriale dei benefici concessi in rapporto alla popolazione residente; del tipo di prestazione, del suo costo e dell'età del titolare; delle revisioni in base alle scadenze programmate.

Ma lo stesso Istituto, in una logica da un lato di regole e, dall'altro, di doverosa attenzione nei confronti di una categoria di percettori di prestazioni assistenziali per definizione «deboli» e meritevoli della massima attenzione e sensibilità, ha deciso di porre in atto un pacchetto di iniziative, che in parte esulano dal dettato normativo.

Tra queste, quella relativa al campionamento dei beneficiari di prestazione che potrebbero essere sottoposti ai controlli: si passa dai 200.000, come fissato dalla legge, a 400.000 in considerazione delle eventuali «scremature» che interverranno in base alle disposizioni che escludono dalle visite di revisione.

A tale campione sono stati aggiunti due sottoinsiemi: 112.000 titolari di prestazione che svolgono attività lavorativa di cui 22.000 già computati all'interno dei 400.000; 277.000 titolari di prestazione che riscuotono direttamente, di cui 50.000 facenti parte del macro-campione. Per tali fattispecie, secondo le previsioni dell'INPS, la convocazione per la revisione avrà carattere prioritario rispetto ai restanti pensionati.

Non fanno parte del piano straordinario di verifiche i residenti nella Regione della Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano che opereranno le verifiche in base ai rispettivi statuti e norme di attuazione.

Non rientrano tra i soggetti da sottoporre a verifica i minori e coloro che hanno già compiuto i 78 anni oltre ai titolari di prestazione sospesa e agli invalidi già revisionati dopo il 1° luglio 2007 o che abbiano in programma la revisione entro il 30 giugno 2010.

A causa degli eventi sismici che hanno colpito l'Abruzzo il 6 aprile scorso, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha revocato il Piano straordinario di verifica nei confronti dei residenti nella città dell'Aquila e provincia.

Sono stati inoltre esclusi dalle verifiche gli ultrasessantacinquenni titolari di assegno e pensione sociale sostitutivi in quanto, con il compimento dei 65 anni di età, si cristallizza la situazione in essere dell'invalido che passa dalla pensione originaria di invalidità o sordità all'assegno sociale ai fini del quale la legge non prevede alcuna modalità di revisione sanitaria. Ma gli stessi ultrasessantacinquenni, se titolari di indennità di accompagnamento, potrebbero essere compresi tra i soggetti facenti parte del campione per la verifica dei requisiti sanitari che hanno dato luogo all'indennità.

Sono altresì esclusi da ogni revisione sanitaria, come previsto dal d.m. del 2 agosto 2007, i «soggetti portatori di menomazioni e patologie ingravescenti, inclusi i soggetti affetti da sindrome di talidomide, che abbiano dato luogo all'indennità di accompagnamento o di comunicazione». In tali casi l'esonero deve essere confermato dalla Commissione medica decentrata che ha l'onere di valutare la documentazione agli atti. Per tale fattispecie di pensionati, quindi, è importante che si realizzi tempestivamente la sinergia tra le ASL che sono in possesso della documentazione sanitaria e gli uffici medico-legali provinciali dell'INPS al fine di valutare preventivamente la documentazione. In ogni caso, all'eventuale convocazione a visita dell'invalido che, in virtù delle patologie di cui è portatore, potrebbe essere esonerato dalla verifica, può seguire, da parte dell'interessato, l'invio alla Commissione medica preposta, della certificazione sanitaria attestante la gravità della infermità.

L'INPS ha l'obbligo di avvisare i soggetti che devono essere sottoposti a visita di verifica sanitaria con lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Il pensionato deve ricevere la convocazione almeno 30 giorni prima della data fissata per la revisione sanitaria.

Nei casi in cui l'interessato non si presenti alla visita di verifica sanitaria senza giustificato motivo, subisce la sospensione della prestazione e, se entro i 90 giorni successivi non fornisce idonee giustificazioni, la revoca della stessa dalla data della sospensione.

Le giustificazioni, se ritenute valide dalla Commissione medica superiore operante presso il Centro medico-legale provinciale INPS, daranno luogo ad una nuova convocazione. Se anche in tale sede l'interessato non si presenta egli subirà la revoca della prestazione a decorrere dalla sospensione a meno che non ricorrano situazioni di carattere eccezionale che dovranno comunque essere vagliate dalla competente CMS.

Per gli ultrasessantenni che, alla convocazione, rispondono di non potersi presentare, viene disposta la visita domiciliare che è prevista anche per coloro che a causa delle patologie irreversibili o per impossibilità fisica sono intrasportabili. In tali casi è comunque necessario produrre la documentazione attestante la non trasportabilità.

Su tale problematica la norma è ambigua, in quanto non chiarisce quale sia la differenza concreta tra la gravità delle infermità che danno titolo all'esclusione dalla revisione e la gravità che invece dà titolo alla visita domiciliare. Ma l'INPS, che per la prima volta si vede impegnato ad espletare altri compiti che la legge gli ha affidato, sostiene che lo spirito con il quale opererà nel merito del piano straordinario di verifiche tende ad accertare se ci sono delle situazioni di privilegio che devono esse-

re contestate e situazioni di diritto che invece sono da tutelare. Pertanto la Commissione medica preposta vaglierà la documentazione che gli interessati vorranno produrre e, se dall'esame essi risulteranno affetti dalle patologie escluse dalla revisione, saranno esonerati dalla stessa.

Le visite mediche di verifica sono espletate dalla Commissione medica superiore ovvero, su delega di questa, dalle Commissioni mediche di verifica provinciali. Gli accertamenti sono effettuati presso il Centro medico-legale INPS della Provincia di residenza dell'interessato.

In sede di verifica, l'invalido può essere accompagnato da un medico di fiducia che, ancorché non titolato ad intervenire sull'esito dell'accertamento, ha un ruolo fondamentale in quanto può rappresentare alla Commissione medica il quadro patologico e, da ciò, il presidente della Commissione non potrà che trarne la migliore decisione.

In fase di accertamento di verifica sanitaria sono valutate le patologie riscontrate all'atto dell'accertamento, considerando anche quelle insorte successivamente alla concessione del beneficio economico, ma l'eventuale riscontro di un aggravamento riconfermerà il titolo della prestazione già in godimento. Per la prestazione relativa all'eventuale grado superiore di invalidità, l'interessato dovrà produrre nuova domanda. Invece, nel caso in cui in sede di visita di verifica si rilevi una riduzione della percentuale di invalidità che dia comunque diritto ad una prestazione economica (ad esempio dal 100% si passa al 74%), ricorrendo il requisito reddituale previsto, che l'INPS verificherà attraverso il data base dell'Agenzia delle entrate, l'interessato continuerà a percepire il trattamento economico ancorché di titolo diverso.

La legge impone che la valutazione medico-legale debba effettuarsi con riferimento alle norme in vigore al momento della verifica, contrariamente a quanto sancito dalla Corte Costituzionale con sentenza 209/95, nella quale si afferma che l'accertamento di verifica dei requisiti sanitari deve essere espletato con riferimento alle disposizioni di legge e alle tabelle vigenti all'epoca della concessione del beneficio.

Al fine di evitare che l'invalido civile parziale con il 67% di invalidità, titolare di assegno mensile perché concesso prima del 1992, sottoposto oggi a visita di verifica, veda modificata tale valutazione con riferimento alle nuove tabelle e perda il diritto alla prestazione, l'INPS in sede d'incontro con i Patronati ha affermato che le Commissioni mediche preposte non opereranno in senso opposto a quanto affermato dalla Corte Costituzionale.

Le verifiche previste dal piano straordinario riguardano anche i requisiti reddituali ed anche in questo caso la competenza è dell'INPS. Per effettuare il controllo, l'Ente previdenziale dovrebbe firmare una convenzione con l'Agenzia delle entrate per avere e dare tutte le informazioni necessarie per svolgere questo compito. In attesa della convenzione, l'Istituto, comunque, opererà per effettuare la verifica dei requisiti reddituali attraverso i tradizionali incroci tra Casellario delle pensioni, Casellario degli attivi, Emens, punto fisco, anagrafe tributaria.

Questo ennesimo piano straordinario di verifiche sui requisiti che hanno dato luogo a prestazioni economiche per invalidità civile, cecità e sordità vede per la prima volta impegnato l'INPS. Ci auguriamo che l'Istituto non crei il clima «di caccia al-

le streghe» tipico in questi contesti ma operi evitando errori di valutazione che comporterebbero il proliferare del contenzioso che, come noto, proprio dopo le verifiche è significativamente aumentato ed è principale causa del disagio delle persone deboli.

LINCA, come sempre, si attiverà affinché non siano lesi i diritti delle persone e tutelerà tutti coloro ai quali ingiustamente dovesse essere revocata la prestazione che, vogliamo sottolineare, all'origine è stata concessa in virtù di minorazioni accertate da Commissioni mediche e non perché l'interessato abbia autodichiarato il suo stato di salute.

## Totalizzazione dei periodi assicurativi

di **Caterina Di Francesco**\*



*Omar Galliani*  
Disegno  
1993  
*Grafite su tavola di legno*  
cm. 39x99  
*Camera del Lavoro di Reggio Emilia*

\* Area Previdenza e assistenza  
INCA CGIL nazionale

### ▼ Premessa

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 61/1999, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 45/1990 nella parte in cui non prevedevano la mancanza di un'alternativa alla ricongiunzione onerosa dei contributi, dove non si raggiunge il diritto a pensione in nessuna gestione. Con l'ordinanza n. 244/2000 la stessa Corte Costituzionale sanciva l'autoapplicabilità dei principi contenuti nella sentenza del 1999.

L'art. 71 della legge 388/2000 aveva quindi previsto l'emanazione di uno o più decreti interministeriali per determinare le modalità di attuazione della totalizzazione dei periodi assicurativi. A tal fine, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, aveva emanato il decreto n. 57/2003.

Successivamente, la legge 243/2004 aveva previsto l'emanazione di un decreto legislativo per rivedere il principio della totalizzazione estendendone l'operatività anche nei casi in cui il lavoratore maturi il diritto a pensione in una gestione.

Il decreto legislativo n. 42 del 2 febbraio 2006, ha dato attuazione alla delega conferita dal governo, introducendo una nuova disciplina sulla totalizzazione dei periodi assicurativi.

Il Ministro del Lavoro, con direttiva del 2 marzo 2006, interviene sul calcolo del trattamento pensionistico pro-quota a carico di enti previdenziali pubblici e sull'anzianità contributiva richiesta nella singola gestione.

La legge 247/2007 (comma 76 dell'art. 1, lettera a) modifica l'art. 1, c. 1, del decreto legislativo 42/2006 riducendo il limite minimo

di anzianità contributiva previsto nella singola gestione per totalizzare i periodi assicurativi.

### ▼ Destinatari e condizioni

La totalizzazione è la possibilità di utilizzare, cumulandoli gratuitamente, periodi assicurativi non coincidenti posseduti in diverse gestioni pensionistiche al fine di conseguire un'unica pensione.

La facoltà di totalizzare può essere esercitata da soggetti iscritti a più forme pensionistiche a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della stessa, delle casse privatizzate e private dei liberi professionisti di cui ai decreti legislativi 509/1994 e 103/1996, della gestione separata di cui all'art. 2, c. 26 della legge 335/95 e del Fondo clero e ministri di culto di religioni diverse dalla cattolica.

La totalizzazione è ammessa a condizione che:

- ▶ il lavoratore non sia titolare di trattamento pensionistico in nessuna delle predette gestioni;
- ▶ la contribuzione maturata in ogni singola gestione, per le pensioni di vecchiaia e con 40 anni di contribuzione<sup>1</sup> non sia inferiore a 3 anni<sup>2</sup> (6 anni per le domande presentate fino al 31.12.2007);
- ▶ riguardi tutti e per intero i periodi assicurativi posseduti dal lavoratore.

La facoltà di totalizzare viene quindi concessa anche ai lavoratori che maturano il diritto a pensione in una delle gestioni interessate, purché non titolari di pensione.

Possano avvalersi della totalizzazione:

- ▶ i titolari di pensione ai superstiti, al fine di conseguire un unico trattamento pensionistico diretto;
- ▶ i familiari superstiti titolari di pensione diretta, al fine di conseguire un unico trattamento pensionistico indiretto.

La totalizzazione dei periodi assicurativi è preclusa ai titolari di assegno ordinario di invalidità (anche in sede di trasformazione dell'assegno in pensione di vecchiaia). Tuttavia, in caso di aggravamento delle condizioni di salute, il titolare di assegno ordinario di invalidità può avvalersi della totalizzazione al fine del conseguimento della pensione di inabilità (in questo caso l'assegno viene revocato)<sup>3</sup>.

Nel determinare l'anzianità contributiva ciascuna gestione tiene conto delle regole del proprio ordinamento, vigenti alla data di presentazione della domanda di totalizzazione.

La totalizzazione deve riguardare tutti e per intero i periodi assicurativi totalizzabili posseduti dal lavoratore. La richiesta di restituzione dei contributi, ove prevista, presentata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 42/2006 (3 marzo 2006), preclude il diritto all'esercizio della facoltà di totalizzazione.

<sup>1</sup> Direttiva del Ministro del Lavoro del 2 marzo 2006.

<sup>2</sup> Art. 1, c. 76, della legge 247/2007.

<sup>3</sup> Circolare INPS n. 9/2008.

Non è quindi possibile la totalizzazione parziale, sia per quanto riguarda le gestioni, sia per quanto riguarda i periodi contributivi di una singola gestione (salvo il caso di periodo non totalizzabile poiché, ad esempio, inferiore a 3/6 anni).

### ▼ **Prestazioni ammesse**

Il ricorso alla totalizzazione è consentito per perfezionare il diritto a pensione:

- ▶ di vecchiaia, al raggiungimento del 65° anno d'età;
- ▶ con almeno 40 anni di contribuzione, indipendentemente dall'età anagrafica;
- ▶ di inabilità assoluta e permanente;
- ▶ indiretta.

La facoltà di totalizzare viene quindi esclusa per il conseguimento della pensione di anzianità con 35 anni di contribuzione, dell'assegno ordinario d'inabilità, dell'inabilità alla mansione e delle inabilità specifiche per inidoneità al servizio o ad esercitare la propria professione.

Oltre alle condizioni sopra esposte (non titolarità di pensione, totalizzazione di tutti e per intero i periodi posseduti), di seguito illustriamo i requisiti richiesti per il diritto alle prestazioni pensionistiche in regime di totalizzazione.

#### **a) Pensione di vecchiaia totalizzata**

Il diritto alla pensione di vecchiaia viene perfezionato al raggiungimento dei seguenti requisiti:

- ▶ 65 anni di età (sia per gli uomini che per le donne);
- ▶ 20 anni di anzianità contributiva (calcolata col cumulo);
- ▶ ulteriori requisiti, diversi da quelli di età ed anzianità contributiva, eventualmente previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia (ad esempio cessazione del rapporto di lavoro dipendente, cancellazione dall'albo, ecc.).

Per il conseguimento della pensione di vecchiaia possono essere incluse nel cumulo le sole gestioni nelle quali si è in possesso di anzianità contributiva pari ad almeno 3 anni (6 anni fino al 31.12.2007).

#### **b) Pensione con 40 anni di contribuzione totalizzata**

Per l'accesso alla pensione prima del compimento del 65° anno di età il lavoratore deve perfezionare:

- ▶ 40 anni di anzianità contributiva (calcolata col cumulo);
- ▶ ulteriori requisiti, diversi da quelli di età ed anzianità contributiva, eventualmente previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia (ad esempio cessazione del rapporto di lavoro dipendente, cancellazione dall'albo, ecc.).

Per il conseguimento della pensione con 40 anni di contribuzione possono essere incluse nel cumulo le sole gestioni nelle quali si è in possesso di anzianità contributiva pari ad almeno 3 anni (6 anni fino al 31.12.2007).

#### **c) Pensione di inabilità totalizzata**

Il diritto alla pensione di «inabilità assoluta e permanente» viene conseguito in base

ai requisiti di assicurazione e di contribuzione richiesti nella forma pensionistica nella quale il lavoratore è iscritto al verificarsi dello stato invalidante.

Per il conseguimento della pensione di inabilità va considerata la contribuzione versata in qualunque gestione, anche se inferiore a 3 anni.

La facoltà di totalizzare è esclusa per il conseguimento dell'assegno ordinario d'inabilità, mentre si potrà ricorrere alla totalizzazione anche in presenza di inabilità assoluta e permanente a qualsiasi proficuo lavoro qualora l'evento invalidante si verifichi in costanza di iscrizione ad una delle gestioni dell'INPDAP.

Il trattamento pensionistico di inabilità viene determinato attribuendo la maggiorazione convenzionale «*con le regole dell'ordinamento in cui si verifica l'evento invalidante*»<sup>4</sup>.

L'accertamento della sussistenza del requisito sanitario viene effettuato dalla gestione di ultima iscrizione<sup>5</sup>.

#### **d) Pensione indiretta totalizzata**

Il diritto alla pensione indiretta è conseguito in base ai requisiti di assicurazione e di contribuzione, nonché agli ulteriori requisiti richiesti nella forma pensionistica nella quale il dante causa era iscritto al momento della morte.

Per il conseguimento della pensione indiretta va considerata la contribuzione versata in qualunque gestione, anche se inferiore a 3 anni.

#### **▼ Procedimento**

La totalizzazione dei periodi assicurativi è conseguibile a domanda – del lavoratore o del suo avente causa – e va presentata all'ente di ultima iscrizione dell'assicurato.

Tale ente promuove il procedimento.

Qualora il lavoratore da ultimo risulti iscritto a più gestioni può scegliere la gestione presso cui presentare la domanda. In caso di richiesta di pensione indiretta o di inabilità, la gestione scelta risulterà quella di riferimento per la verifica del diritto alle prestazioni in regime di totalizzazione.

L'istituto o la cassa che riceve la domanda, quindi, contatterà gli altri enti presso i quali il lavoratore risulta iscritto e, successivamente, verificherà il diritto alla prestazione richiesta sommando tutti i periodi non coincidenti temporalmente.

Ai fini del perfezionamento dell'anzianità contributiva utile per il diritto alle prestazioni pensionistiche la contribuzione accreditata per periodi coincidenti va conteggiata una sola volta.

Il criterio generale da seguire nella scelta della gestione da neutralizzare deve essere sempre quello di maggior favore per il lavoratore<sup>6</sup>.

#### **▼ Calcolo delle prestazioni**

Le gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano il

<sup>4</sup> Direttiva del Ministro del Lavoro del 2 marzo 2006.

<sup>5</sup> Circolare INPS n. 69/2006.

<sup>6</sup> Circolare INPS n. 9/2008.

trattamento pensionistico pro-quota in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati (compresi, quindi, anche i periodi coincidenti temporalmente).

### **a) Enti previdenziali pubblici**

Il decreto legislativo 42/2006 ha stabilito che il trattamento pensionistico a carico degli enti previdenziali pubblici (INPS, INPDAP, IPOST, ENPALS) va determinato con il sistema di calcolo contributivo in regime di opzione<sup>7</sup>.

Tale sistema si applica anche ai giornalisti con rapporto di lavoro subordinato iscritti all'INPGI<sup>8</sup>.

Il ministro del Lavoro, con direttiva del 2 marzo 2006, ha disposto che qualora il lavoratore abbia raggiunto in una gestione «*i requisiti minimi richiesti per il diritto ad autonoma pensione*», il trattamento pensionistico di propria competenza va calcolato con il sistema vigente nell'ordinamento di detta gestione (sistema di calcolo retributivo o misto, in base all'anzianità contributiva posseduta al 31 dicembre 1995).

L'obiettivo della direttiva del ministro del Lavoro è di salvaguardare, all'assicurato che ha maturato il diritto a pensione in una delle gestioni interessate alla totalizzazione, il sistema di calcolo che sarebbe stato applicato qualora avesse chiesto la pensione nella predetta gestione.

L'INPS ha chiarito che per «*diritto ad autonoma pensione*» rileva, ove richiesta, anche la finestra di uscita prevista nella singola gestione interessata<sup>9</sup>.

Per la determinazione del sistema di calcolo (retributivo o misto), l'accertamento dell'anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995 viene effettuato tenendo presente la contribuzione complessiva maturata nelle gestioni interessate alla totalizzazione, computando tutti i contributi utili e non utili al diritto a pensione purché non sovrapposti temporalmente<sup>10</sup>.

### **b) Enti previdenziali privatizzati ai sensi del decreto legislativo 509/1994**

Il trattamento pensionistico a carico degli enti previdenziali privatizzati ai sensi del decreto legislativo 509/1994 (Casse di previdenza di avvocati, commercialisti, geometri, ingegneri e architetti, ragionieri e periti commerciali, Enti di previdenza di consulenti del lavoro, medici, farmacisti, veterinari, ecc.) viene determinato con il sistema di calcolo contributivo sulla base dei seguenti parametri:

- ▶ per la determinazione del montante contributivo vengono considerati i contributi soggettivi versati dall'iscritto (entro il tetto reddituale eventualmente previsto nei rispettivi ordinamenti), compresi quelli versati a titolo di riscatto ed esclusi quelli versati a titolo integrativo e di solidarietà;

<sup>7</sup> Criteri previsti dal decreto legislativo 180/1997, così come modif. dal decreto legislativo 278/1998.

<sup>8</sup> Direttiva del Ministro del Lavoro del 2 marzo 2006.

<sup>9</sup> Messaggio INPS n. 17730/2008.

<sup>10</sup> Circolare INPS n. 69/2006.

- ▶ il tasso annuo di capitalizzazione dei contributi è pari al 90% della media quinquennale del tasso di rendimento netto del patrimonio investito con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare, con garanzia del tasso minimo annuo pari all'1,5%; il predetto tasso non può comunque superare il tasso annuo di capitalizzazione dato dalla variazione media del PIL nominale dell'ultimo quinquennio. Per le annualità precedenti la privatizzazione dell'ente il tasso di capitalizzazione è pari alla variazione media quinquennale del PIL;
- ▶ l'importo della pensione annua viene determinato moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione relativo all'età di cui alla tabella A allegata alla legge 335/1995 (eventualmente aggiornata);
- ▶ la quota di pensione annua viene maggiorata in proporzione all'anzianità contributiva maturata presso l'ente applicando la seguente formula:

$$P_{tot} = p_0 * \left( \frac{1}{A-a} \right) + p_1 * \left( \frac{A-1-a}{A-a} \right)$$

Dove:

P <sub>tot</sub>	=	Quota di pensione da totalizzazione per gli enti previdenziali privatizzati
P <sub>0</sub>	=	Trattamento previdenziale da totalizzazione calcolato con il metodo vigente nell'ente previdenziale;
P <sub>1</sub>	=	Trattamento previdenziale da totalizzazione calcolato con il metodo di cui alle lettere a), b), c) dell'art. 4 c. 3;
A	=	Anzianità di iscrizione richiesta da ciascun ente per il diritto a pensione di vecchiaia, comunque pari a 15 anni qualora non prevista;
a	=	Anzianità contributiva maturata presso l'ente

I predetti parametri possono essere modificati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e armonizzati in caso di sostanziali modifiche dei sistemi previdenziali dei singoli enti che comportino l'introduzione di diversi sistemi di calcolo delle prestazioni.

Qualora il lavoratore abbia maturato in una gestione il requisito contributivo minimo previsto per l'accesso alla pensione di vecchiaia si applica, per il periodo relativo a tale gestione, il sistema di calcolo della pensione previsto dallo stesso ordinamento.

### **c) Enti previdenziali privati costituiti ai sensi del decreto legislativo 103/1996**

Il trattamento pensionistico a carico degli enti previdenziali privati dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi (Ente nazionale di previdenza degli Infermieri, Assistenti sanitari e Vigilatrici d'infanzia, degli Attuari, Chimici, Dottori agronomi e forestali, dei Geologi, dei Biologi, degli Psicologi, dei Periti industriali, dei Giornalisti collaboratori), costituiti ai sensi del decreto legislativo 103/1996, viene determinato con il sistema di calcolo vigente nei rispettivi ordinamenti.

#### **▼ Decorrenza dei trattamenti pensionistici**

I trattamenti pensionistici diretti di vecchiaia, con 40 anni di contribuzione e di inabilità, decorrono dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda di pensione in regime di totalizzazione.

La pensione ai superstiti, invece, decorre dal mese successivo al decesso del dante causa.

#### **▼ Pensione totalizzata**

Le varie quote di pensione sono poste a carico delle singole gestioni e sono reversibili ai superstiti con le modalità e nei limiti previsti da ogni singola gestione.

Gli aumenti a titolo di rivalutazione automatica sono liquidati con riferimento al trattamento unico complessivo con onere a carico delle gestioni interessate secondo il meccanismo del pro-rata.

Il pagamento degli importi liquidati dalle singole gestioni è effettuato dall'INPS, anche se non ha a carico nessuna quota.

Sulle pensioni totalizzate:

- ▶ non spetta il trattamento minimo<sup>11</sup>;
- ▶ spettano, se soddisfatti i limiti di reddito previsti, le maggiorazioni sociali qualora una quota del trattamento sia stata liquidata da una gestione dove è previsto tale beneficio (FPLD, gestioni speciali lavoratori autonomi, ecc.);
- ▶ spetta l'assegno al nucleo familiare (ANF) se una quota di pensione è a carico di una forma assicurativa dei lavoratori dipendenti o, in caso contrario, gli assegni familiari (AF) previsti nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi.

A nostro avviso, se soddisfatti i limiti di reddito previsti, la pensione totalizzata (diretta, indiretta o reversibilità di una pensione totalizzata) spettante ai lavoratori che hanno iniziato l'attività lavorativa prima del 1996 deve essere integrata al trattamento minimo<sup>12</sup>.

Le pensioni totalizzate, inoltre, sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro, sia dipendente che autonomo.

<sup>11</sup> Circolare INPS n. 9/2008 e nota Ministero del Lavoro del 7.11.2007.

<sup>12</sup> Vedi circolare INCA n. 49/2008.

La pensione diretta liquidata con la totalizzazione è reversibile ai superstiti con le modalità e nei limiti previsti da ogni singola gestione.

La domanda di pensione di reversibilità di pensione diretta già liquidata in regime di totalizzazione va presentata all'INPS, ente che effettua il pagamento, anche se non ha a carico nessuna quota.

# Welfare State in Europa



## L'Unione europea riapre all'amianto

di **Carlo Caldarini**\*

(Si ringrazia Laurent Vogel, direttore del Dipartimento salute e sicurezza dell'Istituto sindacale europeo)



Ennio Calabria  
Studio per un «Ricordo di Moore»  
a Firenze  
1977  
Olio su tela  
cm. 60x80  
Camera del Lavoro di Napoli

Sotto la pressione delle grandi lobby industriali, l'Europa concede ancora una deroga all'uso delle fibre d'amianto negli impianti di alcune industrie chimiche. Le multinazionali dell'amianto cantano vittoria. Ma c'è poco da rallegrarsi, denuncia il sindacato europeo: la salute di molti lavoratori viene infatti messa a rischio, in cambio di un vantaggio economico per l'industria mondiale davvero irrisorio.

Nel 2005, anno di entrata in vigore della direttiva europea n. 1999/77 che ha proibito l'uso e la commercializzazione di questa sostanza nociva in tutti gli Stati membri, il Dipartimento salute e sicurezza dell'Istituto sindacale europeo scriveva in un suo dossier dedicato all'amianto: «*Questa notizia suscita gioia e amarezza. Gioia per un divieto intervenuto a seguito di una lotta lunga e difficile condotta dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni delle vittime. Amarezza, perché i ritardi accumulati prima del divieto totale dell'amianto causeranno la morte di centinaia di migliaia di persone*»<sup>1</sup>.

Parole che pesano come macigni, dopo la decisione di febbraio della Commissione europea di consentire la deroga all'abolizione delle fibre killer. Le quantità massicce d'amianto utilizzate in Europa continuano, infatti, e continueranno, ad uccidere decine di migliaia di persone ogni anno nel corso dei due prossimi decenni. Nella sola Europa occidentale, gli esperti dell'Unione europea

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

<sup>1</sup> *Dossier spécial. L'amiante dans le monde*, HESA Newsletter, juin 2005, n. 27, pp. 7-21 (<http://hesa.etui-rehs.org/fr/newsletter/files/Newsletter27p7-21.pdf>).

calcolano che i tumori causati dall'amianto saranno all'origine di circa 500.000 decessi nel corso dei primi trenta anni del nostro secolo.

L'Organizzazione mondiale della sanità parla di 125 milioni di lavoratori esposti nel mondo e di 90 mila morti ogni anno<sup>2</sup>. Ma si tratta di un valore sottostimato, poiché il calcolo dei decessi avviene sulla base dei dati epidemiologici di paesi come la Finlandia, che si suppone adottino misure di sicurezza per i lavoratori più avanzate rispetto ad altre realtà del mondo, soprattutto dei paesi poveri<sup>3</sup>: se in Finlandia, infatti, si registrano secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro, 10 casi di tumore al polmone e 2 di mesotelioma ogni 100 mila lavoratori esposti<sup>4</sup>, è piuttosto probabile che in Africa e in Asia queste cifre siano assai più alte.

Alcuni ricercatori del Canada, uno dei paesi leader al mondo nella produzione e commercializzazione dell'amianto, prevedono che questa «guerra» causerà la morte di 5 o forse 10 milioni di persone<sup>5</sup>.

Sono cifre da guerra mondiale. E tuttavia l'industria dell'amianto ha ricevuto a febbraio una buona notizia: l'UE renderà «più elastiche» le norme che disciplinano l'utilizzo di questa sostanza nociva su tutto il suo territorio.

Senza troppo clamore, infatti, il 20 febbraio scorso la Commissione europea ha fatto approvare agli Stati membri il suo progetto di testo del nuovo allegato XVII del regolamento sui prodotti chimici REACH, in cui si mantiene la possibilità d'utilizzare diaframmi contenenti fibre di crisotilo negli impianti d'elettrolisi.

Ma come è potuto succedere? L'amianto non era già proibito in tutta l'Unione europea, dal 1° gennaio 2005? Sì, ma non del tutto.

### ▼ Cosa prevedeva la direttiva 1999/77...

L'Allegato della direttiva del 1999 (1999/77/CE), che proibisce dal 1° gennaio 2005 la vendita e l'uso di fibre di amianto e di «qualsiasi altro prodotto in cui queste fibre siano intenzionalmente aggiunte»<sup>6</sup>, prevedeva, infatti, una opzione che ha consentito agli Stati membri di esentare da tale divieto i diaframmi che contengono l'amianto crisotilo utilizzato nelle attuali installazioni di elettrolisi.

Tale deroga temporanea doveva essere riesaminata dalla Commissione prima del 1° gennaio 2008 e, in mancanza di provvedimenti diversi, sarebbe rimasta in vigore fino a che le installazioni funzionanti non avessero raggiunto la conclusione del loro ciclo di vita.

<sup>2</sup> World Health Organization, *Elimination of Asbestos-related diseases*, 2006 ([http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO\\_SDE\\_OEH\\_06.03\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO_SDE_OEH_06.03_eng.pdf)).

<sup>3</sup> Pagani M., *Amianto: una guerra da 100.000 morti all'anno*, 19 dicembre 2008 (<http://ecoalfabeta.blogosfere.it/2008/12/amianto-2-una-guerra-da-100000-morti-allanno.html>).

<sup>4</sup> Asbestos Conference, Dresden 3 September 2003 (<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/accidis/asbestos-dresden1.pdf>).

<sup>5</sup> Brophy J.T., Keith M.M., Schieman J., «Canada's Asbestos Legacy at Home and Abroad», in *International Journal of Occupational and Environmental Health*, Vol 13, No 2, pp. 235-242. ([http://www.oen.ca/newsletter/IJOEH\\_April07\\_Brophy.pdf](http://www.oen.ca/newsletter/IJOEH_April07_Brophy.pdf)).

<sup>6</sup> Gazzetta ufficiale n. L 207 del 6.8.1999, pp. 18-20 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0077:IT:NOT>).

La Commissione europea ne ha discusso per la prima volta con gli Stati membri e con i rappresentanti dell'industria alle riunioni del gruppo di lavoro della DG Imprese del 12 luglio 2006 ed ancora il 3 luglio 2007.

Il 17 dicembre 2008, i rappresentanti degli Stati membri sono stati chiamati a votare una proposta di documento della Commissione europea, secondo la quale esisterebbero «*le ragioni tecniche ed economiche per mantenere ancora in vigore questa deroga*».

Il ragionamento degli esperti partiva dal fatto che attualmente nell'UE alcune industrie usano ancora diaframmi all'amianto, fornendo occupazione diretta e indiretta a circa 10.000 persone. Secondo la Commissione europea, trattandosi di impianti obsoleti del tipo a bassa tensione, non sarebbe possibile impiegare materiali sostitutivi, malgrado i consistenti programmi di ricerca effettuati in questo senso dalle stesse aziende interessate. La conversione di questi impianti da bassa ad alta tensione sarebbe infatti «*troppo costosa e non economicamente sostenibile*».

In conclusione, sempre secondo il gruppo di lavoro della Commissione, «*poiché le difficoltà tecniche rimangono le stesse di quando la deroga è stata concessa e il funzionamento di questi impianti all'amianto non ha provocato apparentemente alcun rischio, non sembrano esservi motivi per il ritiro della deroga*».

«*Avendo anche gli Stati membri e l'industria acconsentito con questa valutazione, la deroga può dunque essere concessa*». Anche perché la Commissione «*non ha ricevuto informazioni che dimostrino che l'uso continuato dei diaframmi all'amianto costituisca un rischio*»...

Il documento infatti, disponibile sul sito dell'istituto sindacale europeo<sup>7</sup>, si basa soltanto sulle ragioni espresse dai rappresentanti dell'industria dell'amianto, e più precisamente dalla multinazionale Dow Chemical, secondo cui «*il rischio potenziale per i lavoratori esiste soltanto quando i diaframmi devono essere sostituiti (ogni 10 anni)*». A rassicurare la Commissione, del resto, basta il fatto che «*l'industria riferisce che per il crisotilo i limiti di esposizione dei lavoratori sono pienamente rispettati*».

L'elaborato in questione non considera invece il punto di vista dei sindacati, e tanto meno quello delle associazioni, che erano già mobilitati in una campagna di sensibilizzazione molto forte nei confronti degli Stati membri.

«*All'inizio avevamo soltanto il supporto della Francia* – racconta Laurent Vogel, direttore del Dipartimento salute e sicurezza dell'Istituto sindacale europeo, che da quindici anni segue per la CES le negoziazioni dei dossier europei sull'amianto – *ma giorno dopo giorno abbiamo guadagnato più supporto, e anche altri paesi si facevano via via riluttanti a sostenere la Commissione*».

Nell'immediato, i risultati della riunione del 17 dicembre sono apparsi come una vittoria per il sindacato. Francia, Italia, Belgio e Paesi Bassi erano infatti favorevoli a votare subito contro il prolungamento della deroga. A questo punto, la Commissione europea temendo che non venisse approvata la sua proposta da diversi Stati

<sup>7</sup> <http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/files/DEROGATION-CHRYBOTILE-ASBES.pdf>.

membri, tra cui l'Italia, non si è assunta in quella sede la responsabilità di metterla al voto. Dopo una giornata d'intensa discussione, è stato quindi deciso di rimandare ogni decisione.

Uscita dalla porta, la deroga è però rientrata dalla finestra due mesi dopo, attraverso il regolamento REACH.

### ▼ ...Cosa prevede il nuovo regolamento REACH

Entrato in vigore il 1° giugno 2007, per «rafforzare la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi delle sostanze chimiche», ma anche per «migliorare la competitività e la capacità di innovazione dell'industria chimica europea», il regolamento REACH (*Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals* = Registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche) sostituisce altre normative e direttive già in vigore, tra cui quella del 1999/77/CE, che ha proibito la commercializzazione e l'uso dell'amianto.

Articolato in oltre 270 pagine, questo complesso regolamento comprende 141 articoli e 17 allegati.

L'ultimo di questi allegati, il XVII per l'appunto, stabilisce le «*Restrizioni in materia di fabbricazione, immissione sul mercato e uso di talune sostanze, preparati e articoli pericolosi*». A proposito delle fibre d'amianto crisotilo esso prevede la stessa deroga già prevista dalla direttiva 1999/77, e precisamente<sup>8</sup>:

«1) *L'immissione sul mercato e l'uso di queste fibre e degli articoli contenenti tali fibre, intenzionalmente aggiunte, sono vietati. Tuttavia, gli Stati membri possono concedere una deroga per l'immissione sul mercato e l'uso dei diaframmi contenenti crisotilo e destinati agli impianti di elettrolisi già esistenti fino alla fine della loro vita utile, oppure fino a quando siano disponibili sostituti adeguati che non contengono amianto, a seconda di quale dei due casi si verifica per primo. La Commissione riesamina questa deroga entro il 1° gennaio 2008.*

2) *L'uso di articoli contenenti le fibre di amianto (di cui al paragrafo 1) e che sono già installati e/o in servizio prima del 1° gennaio 2005 è consentito fino alla data della loro eliminazione o fine della vita utile. Tuttavia, gli Stati membri possono, per motivi di tutela della salute umana, vietare l'uso di tali articoli prima della data della loro eliminazione o fine della vita utile.* La deroga prevista dal regolamento REACH è appena più restrittiva rispetto a quanto previsto dalla direttiva del 1999, perché ora viene in aggiunta specificato che «*gli Stati membri non consentono la presentazione di nuove domande di amianto crisotilo sui loro territori*».

Il 20 febbraio 2009, a Bruxelles, nell'ambito del nuovo regolamento REACH, si doveva appunto decidere la regolamentazione di alcune sostanze chimiche sul mercato europeo, tra cui proprio le fibre di amianto.

In questa sede, la Commissione europea ha fatto approvare agli Stati membri la proposta di deroga per la fabbricazione e l'uso di alcuni componenti industriali

<sup>8</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 396, del 30 dicembre 2006, p. 131 ([http://www.regolamentoreach.it/UserFiles/File/Rettifica%20Regolamento\\_1907\\_2006.pdf](http://www.regolamentoreach.it/UserFiles/File/Rettifica%20Regolamento_1907_2006.pdf)).

contenenti fibre d'amianto crisotilo che non era stata messa ai voti il 17 dicembre 2008, senza neppure fissare una data limite. I rappresentanti dei governi di Belgio, Francia, Italia, Olanda e Spagna si sono opposti ed hanno chiesto di fissare perlomeno un termine preciso per il divieto completo di amianto, ma la posizione della Commissione europea ha finito purtroppo per prevalere.

### ▼ Reazioni e sviluppi

Secondo la Confederazione europea dei sindacati *«questo nuovo orientamento comunitario è contraddittorio rispetto a quanto sostenuto a livello internazionale dall'Unione europea, quando afferma la necessità di arrivare ad un divieto mondiale di tutte le sostanze contenenti amianto»*. *«Ma come possiamo chiedere al Canada o allo Zimbawe di bloccare le loro produzioni, quando poi acquistiamo amianto da questi stessi paesi? Si chiede la Ces»*. La posizione della Commissione sembra proprio frutto del formidabile lavoro di pressione della lobby dell'amianto, guidata a livello mondiale dall'industria canadese, secondo paese al mondo produttore di questa fibra dopo la Russia.

La «buona notizia» ha fatto presto il giro del mondo tra i maggiori produttori industriali: *«La buona apertura della Commissione europea dimostra che i nostri passi iniziano a portare frutti»* ha dichiarato al giornale del Quebec *La Tribune* il deputato canadese e presidente dell'Assemblea nazionale Yvon Vallières<sup>9</sup>. A fargli da eco, il presidente canadese del movimento pro-crisolito, Serge Boislard: *«già alcuni anni fa gli americani avevano tentato di bandire completamente l'amianto, ma hanno dovuto anche loro ravvedersi per soddisfare le necessità della NASA»*.

Immediata, anche in questo caso, la reazione del Dipartimento salute e sicurezza dell'Istituto sindacale europeo. *«La notizia che avete diffuso il 4 marzo è inesatta e unilaterale»*, ha affermato Laurent Vogel in una lettera a *La Tribune*<sup>10</sup>. Il fatto che la Commissione europea abbia ceduto al ricatto delle multinazionali dell'amianto non dovrebbe infatti essere motivo di gioia per i cittadini del Quebec, e questo sia perché la comunità internazionale ha riconosciuto ormai l'elevata pericolosità del crisotilo, causa della morte di migliaia di persone ogni anno in Europa, sia perché la deroga concessa dall'UE ha in realtà una portata molto limitata sul mercato mondiale dell'amianto.

Secondo Vogel, per smentire il trionfalismo della lobby canadese *«basta considerare che quando l'amianto è stato proibito nell'Unione europea il consumo di questa sostanza era di circa 40-50.000 tonnellate l'anno nei 27 paesi UE, mentre oggi è si è ridotta drasticamente a 300 tonnellate. Ciò dimostra chiaramente che la quasi totalità delle industrie, comprese quelle produttrici di cloro, è passata a dei processi produttivi alternativi in meno di dieci anni»*. Questa deroga riguarda, infatti, soltanto sei fabbriche del settore chimico che producono cloro o idrogeno, utiliz-

<sup>9</sup> Provencher Y., «L'Europe s'ouvre à l'utilisation du chrysotile», *La Tribune*, 4 mars 2009 ([http://hesa.etui.org/uk/newsevents/files/Yvan%20Provencher\\_%20L'Europe.pdf](http://hesa.etui.org/uk/newsevents/files/Yvan%20Provencher_%20L'Europe.pdf)).

<sup>10</sup> [Http://www.ban-asbestos-france.com/images/la\\_tribune.pdf](http://www.ban-asbestos-france.com/images/la_tribune.pdf).

zando diaframmi ad amianto provenienti dal Quebec e dallo Zimbabwe, e situate in Germania, Polonia, Svezia e Bulgaria, quando invece le altre imprese europee del medesimo settore utilizzano già da tempo processi industriali alternativi, ossia senza la fibra killer.

C'è poco da rallegrarsi, quindi: la salute di molti lavoratori europei viene messa a rischio, mentre il vantaggio economico per l'industria canadese è in proporzione davvero irrisorio. Del resto, anche il principale attore industriale che si oppone all'interdizione dei diaframmi ad amianto in Europa, la società americana Dow Chemicals, sta già da tempo abbandonando l'amianto crisolito nella sua fabbrica di Freeport, in Texas, mentre pretende di continuare a utilizzarlo nella produzione di cloro a Stade, in Germania.

Mentre le lobby si sfregano le mani, le associazioni delle vittime ed i sindacati vogliono ancora sperare che la ragione finirà per prevalere. Il Parlamento europeo ha infatti sei mesi di tempo per reagire o ratificare questa decisione. La deroga all'utilizzo dell'amianto prevista dal nuovo testo del regolamento REACH sarà altrimenti definitivamente ratificata tra sei mesi se il Parlamento non eserciterà il suo diritto di veto.

Di mezzo ci sono però le elezioni europee di giugno. Il rischio, sottolinea Vogel, è che il dibattito possa prolungarsi in eterno: *«Secondo il testo del Regolamento, se la deroga dovesse essere concessa gli Stati membri faranno di nuovo il punto della situazione nel 2012, e, visti i tempi della burocrazia europea, rischiamo che il pronunciamento definitivo non arrivi prima del 2015»*.

Due sarebbero quindi, a questo punto, le soluzioni auspicabili:

- ▶ un parere del Parlamento europeo contrario alla deroga approvata dagli Stati membri il 20 febbraio. In questo caso, la Commissione sarebbe obbligata a presentare un nuovo testo. Il messaggio del Parlamento dovrebbe però essere molto chiaro ed impegnativo. Questa ipotesi ha l'inconveniente che il testo attuale dell'Allegato XVII entrerebbe automaticamente in vigore il 1° giugno 2009 fino all'approvazione di un nuovo testo.
- ▶ Una risoluzione politica dell'Europarlamento chiaramente contraria all'atteggiamento della Commissione europea. Tale orientamento dovrebbe confermare il sostegno dell'UE al divieto generalizzato contro l'amianto in tutto il mondo e richiedere l'istituzione di un coordinamento delle politiche europee per superare le contraddizioni tra le differenti direzioni generali della stessa Commissione europea per giungere, ad esempio, all'elaborazione di un rapporto globale sull'amianto nell'UE.

L'ideale sarebbe che entrambe le soluzioni si avverassero prima del voto di giugno. Questo richiederebbe una forte mobilitazione dell'opinione pubblica e, per conseguenza, un esplicito impegno in tal senso da parte dei sindacati, delle associazioni nazionali e internazionali, delle forze politiche progressiste, almeno nei paesi che hanno già dimostrato maggiore sensibilità in tal senso.

## CONFRONTO TRA DIRETTIVA 1999/77/CE E REGOLAMENTO REACH

### Disposizioni di deroga relative alle fibre d'amianto

ALLEGATO DELLA DIRETTIVA 1999/77/CE	ALLEGATO XVII DEL REGOLAMENTO REACH
<b>Denominazione della sostanza, dei gruppi di sostanze o di preparati</b>	
6.1. Crocidolite, CAS n. 12001-28-4 Amosite, CAS n. 12172-73-5 Antofillite, CAS n. 77536-67-5 Actinolite, CAS n. 77536-66-4 Tremolite, CAS n. 77536-68-6  6.2. Crisotilo, CAS n. 12001-29-5	6. Fibre d'amianto a) Crocidolite CAS n. 12001-28-4 b) Amosite CAS n. 12172-73-5 c) Antofillite CAS n. 77536-67-5 d) Actinolite CAS n. 77536-66-4 e) Tremolite CAS n. 77536-68-6 f) Crisotilo CAS n. 12001-29-5 CAS n. 132207-32-0
<b>Restrizioni</b>	
<p>6.1. L'immissione sul mercato e l'uso di queste fibre e dei prodotti contenenti tali fibre intenzionalmente aggiunte sono vietati.</p> <p>6.2. L'immissione sul mercato e l'uso di questa fibra e dei prodotti contenenti tale fibra intenzionalmente aggiunta sono vietati.</p> <p>Tuttavia, gli Stati membri possono concedere una deroga per i diaframmi destinati agli impianti di elettrolisi già esistenti fino alla fine della loro vita utile oppure fino a quando siano disponibili sostituiti adeguati che non contengono amianto, a seconda di quale dei due casi si verifica per primo. La Commissione riesamina questa deroga entro il 1° gennaio 2008.</p> <p>L'uso di prodotti contenenti le fibre di amianto di cui ai punti 6.1 e 6.2 e che sono già installati e/o in servizio prima della data di attuazione della direttiva 1999/77/CE nello Stato membro in questione, è autorizzato fino alla data della loro eliminazione o fine della vita utile. Tuttavia, gli Stati membri possono, per motivi di tutela della salute, vietare sul loro territorio l'uso di tali prodotti prima della data della loro eliminazione o fine della vita utile.</p> <p>Fatta salva l'applicazione di altre disposizioni comunitarie concernenti la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura di sostanze e preparati pericolosi, l'immissione sul mercato e l'uso di queste fibre e di prodotti contenenti tali fibre, autorizzati conformemente alle deroghe suddette, possono essere consentiti soltanto se i prodotti recano un'etichetta conformemente al disposto dell'allegato II della direttiva 76/769/CEE.</p>	<p>1. L'immissione sul mercato e l'uso di queste fibre e degli articoli contenenti tali fibre intenzionalmente aggiunte sono vietati.</p> <p>Tuttavia, gli Stati membri possono concedere una deroga per l'immissione sul mercato e l'uso dei diaframmi contenenti crisotilo [lettera f)] e destinati agli impianti di elettrolisi già esistenti fino alla fine della loro vita utile oppure fino a quando siano disponibili sostituiti adeguati che non contengono amianto, a seconda di quale dei due casi si verifica per primo. La Commissione riesamina questa deroga entro il 10 gennaio 2008.</p> <p>2. L'uso di articoli contenenti le fibre di amianto di cui al paragrafo 1 e che sono già installati e/o in servizio prima del 1° gennaio 2005 è consentito fino alla data della loro eliminazione o fine della vita utile. Tuttavia, gli Stati membri possono, per motivi di tutela della salute umana, vietare l'uso di tali articoli prima della data della loro eliminazione o fine della vita utile.</p> <p>Gli Stati membri non consentono la presentazione di nuove domande di amianto crisotilo sui loro territori.</p> <p>3. Fatta salva l'applicazione di altre disposizioni comunitarie concernenti la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura di sostanze e preparati pericolosi, l'immissione sul mercato e l'uso di queste fibre e di articoli contenenti tali fibre, permessi in base alle deroghe suddette, possono essere consentiti soltanto se gli articoli recano un'etichetta a norma dell'appendice 7 del presente allegato.</p>

## Per saperne di più sull'amianto crisotilo...

L'amianto (o asbesto) è un insieme di minerali fibrosi, noto per le sue eccezionali caratteristiche fisiche (a cominciare dalla refrattarietà al fuoco) e per il suo basso costo è stato ampiamente utilizzato nell'edilizia, ma anche in altre applicazioni: ad esempio negli asciugacapelli o persino nei sigari (dove aveva lo scopo di mantenere compatta la cenere). Alcuni tipi di amianto, tra cui proprio il crisotilo, sembra venissero utilizzati già nel terzo millennio a.C., per rinforzare stoviglie in terracotta.

Peccato che questa sostanza sia pericolosissima e a più livelli e che continui a mietere vittime anche nei paesi dove è stata nel frattempo proibita.

Quattro le malattie sicuramente provocate da questa sostanza: la fibrosi polmonare (asbestosi); le lesioni pleuriche e peritoneali; il carcinoma bronchiale; il mesotelioma pleurico.

Una delle forme più tossiche, il crisotilo appunto (detto anche sepertino o amianto bianco), tristemente noto in Italia per essere stato utilizzato dall'Eternit di Casale Monferrato, rappresenta da solo circa il 94% della produzione mondiale di amianto, ed è ancora estratto e largamente utilizzato in varie parti del mondo, soprattutto Canada, Russia, India, Cina e Giappone. La lobby internazionale dell'industria dell'amianto è infatti riuscita fino ad ora a non farlo includere nell'elenco delle sostanze pericolose previsto dalla Convenzione di Rotterdam, entrata in vigore nel 2004 con l'accordo di 120 paesi.

Le prime scoperte sulla nocività dell'amianto risalgono alle ricerche condotte nel 1889 in Inghilterra dall'ispettrice del lavoro Lucy Deane. Dieci anni dopo, sempre nello stesso paese, il medico Montague Murray osservava il primo caso di malattia polmonare dovuta all'amianto e nel 1906 segnalava la morte sospetta di decine di lavoratori dell'amianto, dando così impulso ad un movimento d'opinione che portò la Gran Bretagna ad approvare le prime direttive per la tutela dei lavoratori nel 1931.

Nel 1977 tutti i tipi d'amianto erano già classificati tra le sostanze nocive secondo il CIRC, il Centro internazionale di ricerca sul cancro delle Nazioni unite. Ma soltanto negli anni ottanta i paesi europei prendono le prime misure di una certa importanza per controllare e circoscrivere l'uso. Tra i paesi dell'attuale UE, la Danimarca è stato il primo a proibire, nel 1986, l'uso generalizzato di questo minerale, dopo che i primi passi in questo senso nel mondo erano stati compiuti dall'Islanda nel 1983 e un anno dopo dalla Norvegia. In Italia l'amianto è fuori legge dal 1992 (legge n. 257 del 1992).

Nonostante questo, il divieto generalizzato di utilizzare questa sostanza, altamente nociva per le persone, è entrato in vigore nell'UE soltanto nel 2005 (direttiva 1999/77/CE).

## ▼ Per saperne di più

**Direttiva 1999/77/CE del 26 luglio 1999**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0077:IT:NOT>

**Regolamento REACH**

[http://www.regolamentoreach.it/UserFiles/File/Rettifica%20Regolamento\\_1907\\_2006.pdf](http://www.regolamentoreach.it/UserFiles/File/Rettifica%20Regolamento_1907_2006.pdf)

**Dossier dell'Osservatorio del settembre 2009: Amianto, a che punto siamo?**

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Amianto\\_luglio\\_2008.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Amianto_luglio_2008.pdf)

**Articolo dell'Osservatorio di gennaio 2009: Amianto, la Commissione europea ci riprova**

<http://www.osservatorioinca.org/12-509/archivio/amianto,-la-commissione-europea-ci-riprova.html>

**Comunicato stampa dell'Istituto sindacale europeo (EN, FR)**

<http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsevents/newsfiche.asp?pk=1197>

**Articolo del quotidiano *La Tribune* del 4 marzo 2009**

[http://hesa.etui.org/uk/newsevents/files/Yvan%20Provencher\\_%20L'Europe.pdf](http://hesa.etui.org/uk/newsevents/files/Yvan%20Provencher_%20L'Europe.pdf)

**Risposta di Laurent Vogel al quotidiano canadese *La Tribune***

[http://www.ban-asbestos-france.com/images/la\\_tribune.pdf](http://www.ban-asbestos-france.com/images/la_tribune.pdf)



# Diritti e tutele nel mondo



## In America in aumento le denunce contro le discriminazioni

di **Vittorio Longhi\***



*Tommaso Cascella*  
Millenovecentouno  
1992  
*Tecnica mista su tavola*  
cm. 177x95  
*Camera del Lavoro di Reggio Emilia*

«**D**a anni non vedevamo un aumento così consistente di denunce. Non sappiamo se si possa parlare di un andamento tendenziale ma è certo che la discriminazione sul lavoro è un problema che persiste negli Stati Uniti». Il presidente dell'Equal Employment Opportunity Commission, Stuart Ishimaru, è sorpreso davanti ai dati sui casi di discriminazione sul lavoro rilevati nel 2008. L'anno scorso l'ente governativo ha ricevuto 95.402 denunce, il 15 per cento in più rispetto all'anno precedente, che riguardano sia il settore privato sia quello pubblico. Le discriminazioni sulla base dell'età registrano l'incremento più alto (al 25,8 per cento), mentre quelli che riguardano la razza e il genere si mantengono mediamente agli stessi livelli degli anni precedenti (35,6 e 29,7 per cento), continuando a costituire però la maggioranza dei casi. Secondo l'EEOC questa crescita è dovuta a diversi fattori, tra cui la situazione economica, la maggiore diversità e i cambiamenti demografici nella forza lavoro, la più ampia conoscenza della legge da parte dei lavoratori ed alcuni miglioramenti apportati dall'ente stesso al sistema di denuncia. «Tra sanzioni, mediazioni e vertenze, la Commissione ha risolto oltre 81 mila casi, restituendo circa 376 milioni di dollari come risarcimento per le migliaia di vittime di discriminazione – precisa l'EEOC – portando le imprese ad applicare e a promuovere sempre più i sistemi di lavoro anti-discriminatori».

Con l'approvazione della legge ispirata a Lilly Ledbetter, ci sarà un ulteriore aumento delle denunce e progressivamente, si spera, un miglioramento sostanziale delle condizioni di vita e di lavoro per milioni di donne americane. Il Lilly Ledbetter Fair Pay Act, infat-

\* Giornalista e consulente ILO  
(International Labour Organisation)

ti, riforma il titolo VII della legge federale sui diritti civili del 1964, che dovrebbe tutelare i lavoratori da ogni forma di abuso e discriminazione sulla base della razza, la religione, il genere, la gravidanza e l'origine nazionale. Le imprese con meno di 15 dipendenti non sono soggette al rispetto della legge, tranne in alcuni Stati come la California, che non pone limiti numerici. Prima di portare il caso in tribunale è necessario presentare la denuncia all'EEOC ma questo va fatto nei tempi previsti dalla legge. Affinché la pratica sia accolta e avviata, i lavoratori devono rispettare una serie molto precisa di procedure. Infatti, nel 2007 la Corte Suprema aveva rigettato le istanze di Lilly Ledbetter, ex dirigente della Goodyear colpevole di averla pagata meno dei colleghi maschi per decenni, perché la legge richiedeva la denuncia entro sei mesi dall'atto della discriminazione e, nel suo caso, questo significava sei mesi dopo ogni singolo pagamento ricevuto dall'azienda.

L'anno scorso alla Camera dei Rappresentanti alcuni parlamentari democratici avevano tentato di far passare un disegno di legge per ribaltare la sentenza dell'alta corte, cancellando il vincolo temporale dei sei mesi di denuncia, ma al Senato i repubblicani erano riusciti a impedirne l'approvazione, nonostante il sostegno bipartisan di alcuni senatori del *Grand Old Party*. Lo stesso presidente Bush aveva minacciato di porre il veto, nel caso non si fosse raggiunta la maggioranza dei senatori contrari. Ci sono voluti un nuovo presidente, una forte maggioranza di democratici al Senato e il sostegno di almeno cinque senatori repubblicani del Maine, stato notoriamente indipendente, per riscrivere la sentenza. Infatti, dopo le ultime elezioni, la nuova legge «Fair Pay Act» è passata alla Camera con 250 voti a favore e 117 contrari, mentre al Senato il rapporto è stato di 61 a 36. Nel testo del provvedimento firmato da Obama si stabilisce che nella causa contro la Goodyear «il limite temporale dei sei mesi imposto dalla Corte ignora la realtà, l'effettività dell'atto discriminatorio ed è perciò in contrasto con la concreta applicazione delle norme sui diritti civili che il Congresso intendeva affermare».

Tuttavia, anche se il Lilly Ledbetter Fair Pay Act rappresenta un deciso passo avanti nella lotta alla discriminazione di genere, c'è ancora molto da fare affinché si arrivi a una reale parità di condizioni di lavoro e di salario tra uomini e donne negli Stati Uniti. C'è un altro disegno di legge che aspetta di essere approvato dal Senato, il Paycheck Fairness Act, misura necessaria a riformare la legge in vigore, la Equal Pay Act del 1963. «Avere approvato la legge Ledbetter senza quella sul Paycheck, è come averci dato i chiodi senza un martello», sostiene la stessa Ledbetter. In effetti il nuovo provvedimento serve a creare incentivi per le imprese al rispetto della legge, a dare più potere alle donne nella contrattazione sui salari e a rafforzare il sostegno federale all'istruzione e all'applicazione delle norme. Inoltre, si inasprirebbero le sanzioni e si proibirebbe ogni forma di ritorsione nei confronti dei lavoratori che scambiano informazioni sulle pratiche salariali dell'impresa. «La nuova legge prevede anche interventi di formazione alle donne in tutto il paese, affinché si rafforzi la loro capacità di negoziazione», spiega Kristen Gillibrand, giovane senatrice democratica dello stato di New York, impegnata nella campagna per l'approvazione del Paycheck. «Se riusciamo a mettere fine al divario salariale tra uomini e donne, si dimezzeranno i casi di povertà per le madri single e per il 60 per cento delle donne

sposate che lavorano», spiega Gillibrand. Oggi, le lavoratrici statunitensi guadagnano mediamente 78 centesimi per ogni dollaro che guadagna un uomo, con punte di disparità per le donne che appartengono a minoranze etniche, come le ispaniche che ricevono 53 centesimi e le africane-americane che arrivano solo a 62. «Le donne che lavorano e le loro famiglie perdono mediamente 250 mila dollari nel corso di una carriera – commenta la senatrice di New York – e le famiglie non possono più permetterselo».



# Approfondimenti



## Il ruolo della concertazione<sup>1</sup> *Il protocollo su pensioni, lavoro e competitività*

di **Salvatore Pirrone**\*



**I**l Protocollo su pensioni, lavoro e competitività del 23 luglio 2007 si colloca certamente nel novero dei più rilevanti accordi tra governo e parti sociali degli ultimi anni, per ampiezza delle tematiche trattate e per l'ampio dibattito che ha suscitato nell'opinione pubblica.

A conferire a tale accordo un'importanza particolare è anche l'ampia partecipazione dei lavoratori al referendum indetto sul testo, nonché l'alta percentuale di approvazione delle soluzioni in esso contenute. Per il metodo seguito e per le soluzioni adottate, esso può costituire lo spunto da una parte per analizzare come la concertazione si è evoluta e come si atteggia in un panorama politico sostanzialmente bipolare, e dall'altra per verificare lo stato di salute del nostro sistema di welfare, in un'epoca caratterizzata da sfide di importanza epocale, quali la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione. L'articolo ripercorre la struttura del protocollo, focalizzandosi rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli inerenti alla regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro e, infine, su quelli riguardanti la competitività del sistema.

### ▼ 1. Il metodo: la concertazione

Si fa solitamente risalire la nascita della concertazione al cosiddetto lodo Scotti, del 22 gennaio 1983; si trattò infatti del primo caso in cui le decisioni riguardanti particolari questioni di carattere

\* Dirigente INPS, Responsabile aree relative all'Indennità di mobilità e Cassa integrazione guadagni.

<sup>1</sup> Le opinioni espresse sono esclusivamente attribuibili all'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.

economico e sociale venivano concordate mediante un accordo tripartito, tra governo e parti sociali<sup>2</sup>. È anche opinione comune quella secondo cui la lunga stagione della concertazione può in qualche maniera suddividersi in due principali fasi, tra le quali l'elemento di separazione è proprio l'accordo di concertazione per autonomia, ossia il Protocollo Giugni del 1993. In tutta la prima fase prevale l'attenzione alle questioni riguardanti il controllo dell'inflazione e l'incremento della produttività; nella seconda fase, ormai ridimensionato il problema dell'inflazione e appena superato il momento di grave difficoltà legato alla crisi finanziaria e valutaria del 1992, ci si concentra maggiormente su altre questioni: il problema del debito pubblico e le prospettive degli anni a venire, legate in particolare alla spesa pensionistica; la flessibilità da introdurre, specie in fase di costituzione del rapporto di lavoro; i correttivi da apportare, in termini di tutele nel mercato, alla flessibilità introdotta.

Secondo l'opinione di alcuni commentatori, il primo periodo è maggiormente caratterizzato da una logica di scambio politico: uno scambio tra moderazione salariale e allargamento del benessere collettivo, in termini di maggiori diritti e/o maggiore occupazione (Carrieri, 2007). Nella seconda fase prevalgono invece gli aspetti di codecisione riguardo alla riforma o, meglio, all'adeguamento (di pezzi) del sistema di welfare. Questo, più che il contenuto, è in effetti il vero aspetto di distinzione tra le due fasi.

Dal punto di vista del contenuto, infatti, in entrambi i periodi si trovano accordi che abbracciano molti ambiti (come ad esempio l'Accordo Scotti del 1983 o il Patto di Natale del 1998) e altri più limitati ad un unico tema. Si trovano poi accordi – in particolare quelli aventi come unico contenuto le pensioni – di cui sono ritenute parti necessarie le sole organizzazioni sindacali e non quelle datoriali (ad esempio l'accordo del 1995 in materia di pensioni). Si distinguono inoltre, rispetto agli altri, il protocollo del 23 luglio 1993 e il «patto di Natale» del 1998, per il tentativo di dare alla concertazione un sistema di regole.

Non si può non ricordare inoltre che, dal 1993 ad oggi, la concertazione ha vissuto fasi e andamenti oscillanti, che hanno visto momenti di affannosa ricerca del consenso delle parti sociali alternarsi ad altri in cui il rapporto con il sindacato era più distaccato, quando non direttamente teso a procurare una spaccatura nell'ambito dello stesso. Questo andamento è stato letto come il prodotto di un sistema bipolare, che porta di volta in volta al governo forze più o meno vicine alle posizioni sindacali<sup>3</sup>. Vi ha inciso, tuttavia, non solo il colore politico, ma anche la maggiore o minore stabilità e forza numerica delle maggioranze che sostenevano i governi. Difficile dire quanto peso abbia avuto l'una o l'altra componente, vista la coincidenza di governi di centro-destra piuttosto stabili (con l'ec-

<sup>2</sup> In tal senso Giugni, 2003 e Carrieri, 2007. Secondo alcuni commentatori (Bellardi, 1999 e Carinci, 2005), germi di concertazione erano già rinvenibili nell'accordo interconfederale del 1977 sul costo del lavoro, che aveva ad oggetto gli stessi temi che hanno successivamente caratterizzato la prima stagione della concertazione.

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, Treu, 2005.

zione, significativa, del primo Governo Berlusconi) e di governi di centro-sinistra con maggioranze fragili o numericamente deboli.

In questo panorama, il protocollo del 23 luglio 2007 presenta alcune peculiarità. La prima riguarda le modalità con le quali si è pervenuti alla stesura del testo, in relazione alle quali esso si presenta al tempo stesso come tripartito e bipartito: sebbene l'accordo tra governo e parti sociali sia stato infatti raggiunto sul testo complessivo, non si può trascurare il fatto che al testo si sia pervenuti passando per il lavoro di tre diversi tavoli, rispettivamente relativi a pensioni, mercato del lavoro e competitività, e che soltanto agli ultimi due hanno partecipato le associazioni datoriali. Una seconda qualità che caratterizza il protocollo è l'estrema ampiezza delle materie trattate, che costituisce di fatto un *unicum* nel panorama degli accordi di concertazione: sul fronte delle pensioni si spazia infatti dagli interventi di carattere puramente sociale, come quelli destinati ad incrementare le pensioni (contributive e non) più basse, al ritocco dei requisiti per il pensionamento di anzianità e alla modifica dei coefficienti di trasformazione previsti per il calcolo della pensione contributiva, fino al tentativo di trovare una soluzione al problema dei lavori usuranti, senza trascurare interventi volti a dare una maggiore copertura previdenziale ai giovani, caratterizzati da una maggiore probabilità di cambiare lavoro, tipologia contrattuale, tipo di copertura previdenziale e di incorrere in episodi di disoccupazione; sul fronte delle politiche del lavoro si interviene in materia di ammortizzatori sociali (identificando gli interventi immediati e prefigurando una riforma a regime), si prefigurano interventi di riforma in materia di incentivi all'occupazione, apprendistato e servizi per l'impiego, si delineano interventi in favore delle donne e dei giovani; si interviene inoltre nella regolazione del rapporto di lavoro, per abrogare le tipologie contrattuali ritenute più «precarizzanti» e limitare la reiterazione dei contratti a tempo determinato; sul fronte della competitività, infine, si interviene per rafforzare gli incentivi alla retribuzione legata alla produttività. Solo la politica industriale e il sistema fiscale risultano essere esclusi da questo ampissimo novero di materie sottoposte al confronto con le parti: entrambe erano state d'altra parte già oggetto di importanti provvedimenti governativi (il varo del programma Industria 2015 per la prima materia, la riforma Visco contenuta nella legge 296/2006 per la seconda).

Una terza e importante peculiarità è data dal forte vincolo che l'accordo ha avuto nei confronti della sua attuazione legislativa. Un vincolo talmente robusto da portare il governo a ritornare sul testo inizialmente predisposto e instaurare un secondo processo di concertazione, sul testo medesimo, del quale sono stati infine concordati anche i più piccoli dettagli. Un caso che ha portato molti commentatori ad interrogarsi sulla legittimità sostanziale di un processo decisionale che vedeva imporsi i contenuti di un accordo tra le parti sociali nei confronti delle prerogative del Parlamento, riproponendo il dibattito riguardante i rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tra i commenti di quei giorni si segnala un fondo di Piero Ostellino sul *Corriere della sera* del

La straordinaria forza dell'accordo è stata per lo più collegata al grande consenso che l'accordo medesimo aveva guadagnato nel referendum svolto tra i lavoratori: l'ampia partecipazione al voto (cinque milioni i lavoratori votanti) e la grande percentuale di consensi (oltre l'80% dei votanti) davano infatti all'accordo una straordinaria valenza sociale e politica (Carrieri, 2007). Pur senza sottovalutare tale componente, riteniamo che essa abbia avuto una influenza secondaria e derivata rispetto alla questione centrale, ossia la difficoltà di comporre, nell'ambito della maggioranza parlamentare e di governo, impostazioni estremamente diverse tra la componente più radicale e quella più moderata. Una diversità evidente sin dall'articolazione del programma di governo, la cui composizione, che aveva richiesto equilibri non indifferenti, e la cui concreta attuazione avrebbero portato all'emergere di notevoli tensioni; per questi motivi il percorso di concertazione poteva servire a rendere esogene alcune scelte, facendole rientrare nella maggioranza di governo con una forza che le sottraesse alle più difficili mediazioni interne. Analoghe ragioni di tattica politica spiegano, ad avviso di chi scrive, anche l'estrema ampiezza delle materie trattate: solo allargando il campo di azione era infatti possibile trovare materia per concretizzare quello scambio politico che avrebbe potuto rendere digeribili alcuni contenuti essenziali (il «superamento dello scalone», in primo luogo) anche alle parti datoriali (o ad alcune di esse).

## ▼ 2. Alcune valutazioni riguardanti il merito

Al di là delle considerazioni sul metodo svolte nel paragrafo precedente, vale la pena di passare ad analizzare, nei limiti di spazio e approfondimento che questo contributo si pone, il merito delle questioni affrontate dal Protocollo del 23 luglio 2007 e poi in larga misura incorporate nel decreto-legge n. 81/2007 e nella legge n. 247 dello stesso anno.

Nel fare ciò i paragrafi che seguono, ripercorrendo la struttura del protocollo, si focalizzeranno rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli riguardanti la regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro, dando conto, infine, della parte riguardante la competitività del sistema.

### ■ 2.1 Previdenza

Gli interventi sul sistema pensionistico si articolano fondamentalmente intorno a tre tematiche fondamentali: l'inadeguatezza di alcune pensioni, anche di quelle basate su contributi, principalmente come conseguenza della imperfetta indicizzazione; il «superamento dello scalone», pur nel rispetto delle compatibilità finanziarie di lungo periodo (anche con riferimento al sistema contributivo); la previsione (ovviamente collegata all'innalzamento dell'età pensionabile) di età di pensionamento più favorevoli per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti.

---

1° dicembre 2007, dal significativo titolo «Welfare: esautorato il Parlamento»; tra le risposte, quella di De Luca Tamajo sulle colonne de *il Sole 24 Ore* («Parlamento, la sovranità non è messa a rischio», 7 dicembre 2007).

Sui rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare si veda, più diffusamente, Maresca, 2000.

L'intervento di redistribuzione – la cui attuazione era stata anticipata, subito dopo la stipula del protocollo, dal decreto legge n. 81 – si articola principalmente su due elementi: una indicizzazione completa ai prezzi (per un triennio) per gli scaglioni di pensione fino a cinque volte il trattamento minimo; un incremento dei trattamenti inferiori a determinate soglie. In quest'ultimo caso, all'intervento sulle pensioni assistenziali, che ricalca quello già operato con la legge finanziaria per il 2001, se ne aggiunge un secondo più direttamente mirato al sostegno delle pensioni basate su contributi e articolato in base agli anni di contribuzione. Quest'ultima è proprio la parte più rilevante dell'intervento, sia dal punto di vista delle risorse impegnate (oltre il 90% delle maggiori uscite stimate nel quadriennio 2007-2010), che da quello dell'innovatività dello strumento rispetto al quadro preesistente.

Si tratta di un intervento ibrido, che ha in sé una componente di assistenza pura, ma anche una di redistribuzione interna al sistema. Dal primo punto di vista potrebbe essere giudicato un intervento scarsamente mirato: come è stato dimostrato (Baldini e Mazzaferro, 2008) parte del beneficio finisce per essere indirizzato a famiglie non disagiate (un quarto delle famiglie beneficiarie sono sopra il terzo decile di reddito), onde la riduzione della povertà ad esso riconducibile è di soli 0,4 punti percentuali nel totale delle famiglie e dello 0,9% rispetto alle famiglie che hanno al proprio interno individui pensionati. Tuttavia l'intervento si giustifica anche da un altro punto di vista, ossia quello di premiare in qualche maniera la contribuzione versata rispetto ai trattamenti puramente assistenziali: resta il fatto che si tratta di un premio *ex post*, laddove un vero incentivo al lavoro e alla contribuzione (rispetto al non lavoro o al lavoro non regolare) richiederebbe che un tale meccanismo sia noto *ex ante*.

Più difficile da valutare è la questione del «superamento dello scalone», che su un piano prettamente economico risulta difficilmente giustificabile e che può essere compresa unicamente alla luce del suo significato politico, legato alla rimozione di quello che da taluni veniva considerato un *vulnus*, sia in termini di equità tra generazioni che da quello della correttezza di rapporti tra potere legislativo e prerogative delle parti sociali. Nell'affrontare l'irrinunciabile nodo dell'innalzamento graduale dell'età minima di pensionamento, il decreto legislativo n. 243/2004 aveva infatti previsto il brusco innalzamento del requisito anagrafico minimo per il pensionamento di anzianità da 57 a 60 anni a partire dal 2008; ma nel fare ciò aveva da una parte creato una netta differenza tra lavoratori nati in anni contigui (in particolare tra i nati nel 1950 e nel 1951<sup>5</sup>) e dall'altro era intervenuto in materia di pensioni senza un preventivo accordo con le parti sociali. Il protocollo interviene a diluire tale brusco innalzamento, pervenendo ad una situazione a regime più o meno ana-

<sup>5</sup> Per i nati nel 1951 l'uscita sarebbe stata ritardata di ben quattro anni rispetto alla coorte immediatamente precedente: a parità di contributi (almeno 35 anni), mentre un lavoratore nato il 31 dicembre 1950 sarebbe potuto andare in pensione al 1° gennaio 2008 (la prima finestra utile), un individuo nato il giorno dopo (il 1° gennaio 1951) avrebbe dovuto attendere il 1° gennaio 2012 (nel 2011, infatti, raggiunti i 60 anni, l'età pensionabile sarebbe ormai salita ulteriormente fino a 61).

loga a quella delineata dalla Legge Maroni, pur con alcune peculiarità (prima tra tutte la considerazione della «quota», ovvero della somma tra anzianità anagrafica e quella contributiva). Per quanto riguarda le pensioni retributive ciò mantiene, al prezzo di un rilevante sacrificio nel breve periodo (quasi 7,5 miliardi di euro in dieci anni), la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema.

Tra gli elementi positivi spicca la messa in sicurezza del sistema contributivo, con una semplificazione della procedura di revisione dei coefficienti di trasformazione (che elimina la necessità di acquisire i pareri del nucleo di valutazione della spesa previdenziale, delle competenti commissioni parlamentari e delle parti sociali), l'accorciamento da dieci a tre anni della periodicità degli aggiornamenti e l'adozione, con effetto dal 1° gennaio 2010, di una nuova tavola dei coefficienti (che avrebbe dovuto essere introdotta già nel 2005, alla scadenza del primo decennio di applicazione della Riforma Dini).

Va tuttavia osservato che l'intervento sull'età di pensionamento e sui requisiti contributivi, pensato guardando evidentemente al sistema retributivo, è stato esteso anche al sistema contributivo, perpetuando così l'errore già commesso dalla Legge Maroni. Ne risulta stravolta una delle caratteristiche tipiche dei sistemi NDC (*Notional Defined Contribution*). Tali sistemi postulano una corrispondenza fra contributi versati e spettanze previdenziali, *n.d.r.*, ossia la flessibilità dell'età di pensionamento, che rendeva di fatto superata la vecchia distinzione tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia. Da una parte il ventaglio di possibilità si restringe drasticamente (a regime gli uomini potranno scegliere di andare soltanto tra i 61 e i 65 anni se dipendenti e tra i 62 e i 65 se autonomi); dall'altra si introduce anche per i pensionandi contributivi un requisito di anzianità contributiva (35 secondo la legge Maroni, 35 o 36, a seconda dell'età anagrafica, per la legge 247) per le uscite di anzianità, che (oltre ad eliminare per una parte rilevante dei contribuenti ogni possibilità di scelta in ordine all'età di pensionamento) appare piuttosto scollegato dalla logica del sistema NDC. Sicuramente più coerente sarebbe stato mantenere l'impostazione originaria del sistema contributivo spostando in avanti il range di età (portandolo ad esempio da 57-65 a 60-67)<sup>6</sup>.

Ultimo tra gli interventi sul sistema pensionistico è quello relativo alla riduzione dell'età di pensionamento per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti. Non si tratta di una questione nuova nel panorama legislativo italiano<sup>7</sup>, ma non sembra che le esperienze del passato abbiano stimolato una adeguata riflessione in ordine ai criteri con cui identificare tali lavoratori. In mancanza di un'adeguata riflessione scientifica, il protocollo ha adottato soluzioni basate sul senso comune e sulle esigenze poste in maniera più pressante dalle organizzazioni sindacali, aggiungendo alla lista delle attività già identificate dal cosiddetto decreto Salvi del 2000 i lavori svolti nell'ambito di organizzazioni a linea catena, quelli di

<sup>6</sup> Si veda, a tal proposito, Gronchi, 2008.

<sup>7</sup> Le disposizioni che in passato hanno riconosciuto benefici di tal genere hanno tuttavia avuto un effetto estremamente limitato, interessando soltanto 600 persone nel periodo 2001-2002.

conduzione di mezzi pubblici pesanti e i lavori notturni. Si è trattato tuttavia di uno dei punti più controversi, soprattutto per il fatto che, data la difficoltà di individuare in maniera univoca i lavori più usuranti, ci si era limitati, in sede di stesura del protocollo, all'identificazione di criteri di massima (in particolare per quanto riguarda il lavoro notturno), aggiungendo però una indicazione puntuale delle risorse finanziarie impiegabili (280 milioni di euro annui per il primo decennio di applicazione); con la conseguenza che in fase di stesura del testo legislativo ci si dovette confrontare con la difficoltà di circoscrivere il campo dei possibili beneficiari a partire da un onere totale già fissato (invertendo quindi l'ordine temporale delle operazioni). La difficoltà di trovare un accordo si è quindi riflessa nella necessità di lasciare aperta la questione, inserendo nella legge 247 una delega al governo (rimasta peraltro ancora inattuata) invece che un testo precettivo.

Quanto al beneficio, si prospetta un'anticipazione dell'età di pensionamento di tre anni rispetto al requisito previsto per la generalità dei lavoratori. Si tratta di un beneficio che darà un effettivo vantaggio in termini di rendimento dell'investimento previdenziale soltanto ai lavoratori la cui pensione sarà calcolata con il sistema retributivo; per coloro che vedranno invece il proprio trattamento calcolato con il sistema contributivo, l'anticipazione dell'età di pensionamento (che pure sarà possibile) avrà la conseguenza di provocare una decurtazione della pensione, per effetto dei coefficienti di trasformazione<sup>8</sup>. Per tali soggetti si dovrà dunque prevedere un meccanismo differente, basato sull'utilizzo di coefficienti di trasformazione opportunamente modificati per tener conto della diversa speranza di vita al momento del pensionamento.

## ■ 2.2 Lavoro

I molteplici interventi che hanno inciso sulla politica e la regolazione del mercato del lavoro si sono per lo più focalizzati su tre ambiti principali: le politiche attive, gli ammortizzatori sociali e la regolazione dei contratti di lavoro flessibili. Il criterio di intervento è del tutto diverso nei tre argomenti, dato che per alcune questioni le soluzioni sono appena delineate e lasciate all'attuazione da parte del legislatore delegato, mentre per altre il livello di maturazione delle soluzioni abbozzate nel protocollo ha reso possibile un intervento immediatamente precettivo ad opera della legge 247.

Tra tutti gli argomenti quello che si presentava al tavolo di concertazione con un più ampio livello di approfondimento da parte del dibattito scientifico e politico era certamente la riforma degli ammortizzatori sociali: sin dalla pubblicazione della relazione finale della Commissione Onofri si è fatta sempre più diffusa la consapevolezza – tra gli addetti ai lavori, ma in una certa misura anche nell'opinione pubblica – della necessità di intervenire non solo per innalzare il livello di tutela, ma

---

<sup>8</sup> È questa la ragione per cui si stima che tali benefici abbiano effetti rilevanti sui conti della previdenza soltanto nei primi dieci anni: dopo il 2013, infatti, le uscite inizieranno a riguardare trattamenti liquidati con il metodo del pro-rata e incorporanti un contenuto sempre più elevato di pensione «contributiva».

anche per eliminare le disparità tra settori e classi di ampiezza dell'impresa e per legare strettamente i benefici ad uno stato di disoccupazione inteso non solo come assenza di lavoro, ma anche come ricerca attiva dello stesso.

Non si possono quindi che apprezzare le principali linee verso cui il protocollo dichiara di muoversi nel medio periodo e che la legge 247 riprende nei criteri della delega; ci si riferisce in particolare alla pulsione verso un sistema unitario di assicurazione contro la disoccupazione che accorpi – ponendosi a metà strada in termini di generosità del trattamento – le odierne indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria, rafforzandone peraltro il criterio di condizionalità rispetto alla ricerca attiva di una nuova occupazione<sup>9</sup>.

Quanto al disegno a regime, pur nel giudizio complessivamente positivo, resta tuttavia la diffidenza verso l'approvazione di una ennesima delega in materia di ammortizzatori sociali, data la mancata attuazione di quelle già approvate in precedenza. Deve inoltre esservi la consapevolezza che una vera modifica degli ammortizzatori sociali non può prescindere da una vera e propria rivoluzione copernicana del sistema di servizi per l'impiego che dia vita ad efficienti sportelli dove l'erogazione del sussidio sia spunto per l'attivazione, l'eventuale riqualificazione e la ricollocazione del disoccupato. Per far ciò è però necessario ripensare completamente – in termini fattuali più che in quelli normativi – il ruolo dei servizi per l'impiego come vero centro di snodo delle politiche (attive e passive) verso chi cerca lavoro.

Venendo alle forme di lavoro flessibile, va in primo luogo sottolineato che – rispetto al dibattito spesso semplicistico pro o contro la legge Biagi – il Protocollo ha risposto con misura, cercando di conservare l'impianto generale della normativa, ma al contempo tentando di porre un limite agli eccessi di flessibilità e agli abusi dei relativi istituti.

Sul piano della eliminazione degli eccessi di flessibilità si collocano l'abrogazione dello *staff leasing* e del lavoro a chiamata (ora ripristinato dalla legge n. 133/2008), considerate le tipologie contrattuali potenzialmente più precarizzanti. Non si è trattato di un intervento traumatico, dato che entrambe costituivano categorie del tutto residuali dal punto di vista del numero dei contratti stipulati. Più rilevante, almeno dal punto di vista politico, è stato invece l'intervento sul lavoro a termine, volto ad aggiungere, al termine massimo già previsto dalla normativa in caso di proroga del primo contratto, un termine ultimo complessivo di 36 mesi in caso di successione di contratti posti in essere tra il medesimo datore di lavoro e lo stesso lavoratore.

<sup>9</sup> Con questo criterio di razionalizzazione del sistema stride però la conferma delle indennità «a consuntivo» (l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e i trattamenti per gli operai agricoli), pagate non sulla base di uno stato di disoccupazione, ma come integrazione per i lavoratori discontinui. Si tratta infatti di indennità il cui funzionamento induce comportamenti opportunistici, disincentivando in taluni casi il lavoro (quanto meno quello regolare). Per questi trattamenti le modifiche apportate dalla legge 247 non incidono sulle problematiche sopra accennate e meglio sarebbe stato, ad avviso di chi scrive, includere la tutela dei lavoratori discontinui nell'ambito del disegno di costruzione del trattamento di disoccupazione unico (a tal proposito si veda, più diffusamente, Pirrone e Sestito, 2006 e 2008).

### ■ 2.3 Competitività

Un capitolo a parte ha meritato, nell'ambito del protocollo, la competitività del sistema e delle imprese, sebbene gli interventi previsti siano pochi e anche questi siano stati del tutto depotenziati in fase di attuazione legislativa.

Per capire la logica degli interventi va in primo luogo ricordato che la performance del nostro paese in termini di produttività è stata, negli ultimi anni, decisamente deludente: nell'ultimo decennio si è registrata una crescita media di appena mezzo punto percentuale annuo, mentre nello stesso periodo la produttività è cresciuta in media dell'1,6% in Germania, dell'1,9% in Francia, il 2,1% negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

A detta di molti osservatori uno dei mezzi per favorire un recupero di produttività consiste nel legare maggiormente la retribuzione ai risultati, verificati in sede aziendale<sup>10</sup>. Si tratta quindi di recuperare uno dei punti inattuati della riforma del modello contrattuale contenuta nel Protocollo Giugni del 1993, cercando finalmente di dare impulso alla contrattazione di secondo livello (territoriale o aziendale): ad oggi la percentuale di aziende ove un secondo livello di contrattazione è operativo è particolarmente esigua e, anche laddove tale livello è operativo, spesso i premi sono variabili soltanto nominalmente, essendo nei fatti spesso legati a risultati valutati *ex ante*<sup>11</sup>.

Gli incentivi previsti dal Protocollo andavano senza dubbio nella corretta direzione, prevedendo: un incremento di risorse per i benefici contributivi connessi a tale tipo di retribuzione; la considerazione di tali tipologie di retribuzione ai fini pensionistici (da decontribuzione il beneficio si traduceva quindi in sgravio); l'eventuale incremento del tetto massimo di retribuzione incentivabile (dal 3% fino al 5%); la diversa ripartizione del beneficio, a vantaggio del lavoratore (che avrebbe fruito di uno sgravio totale per la parte a suo carico); la detassazione delle medesime retribuzioni. Tale intervento – al cui completamento concorreva l'eliminazione della contribuzione aggiuntiva sugli straordinari – doveva fare da impulso, nelle intenzioni dei soggetti stipulanti, ad una riforma del sistema di contrattazione, lasciata alle parti, ma anch'essa diretta a rafforzare gli elementi di stimolo della produttività.

Questo in linea di principio, giacché in fase di traduzione di tali intendimenti in norma, a causa di un mero errore tecnico, le risorse previste per lo sgravio contributivo finivano per non crescere affatto, restando ancorate a 650 milioni di euro annui (che, per l'appunto, era pressappoco quello che si spendeva fino all'anno precedente). Per di più il sistema di attribuzione dei relativi benefici ne usciva decisamente più complesso, perdendo l'automaticità prevista dalla norma abrogata a vantaggio di un ben più complesso sistema a domanda<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul punto si può vedere, tra gli altri, Kruse, Freeman e Blasi (a cura di), di prossima pubblicazione.

<sup>11</sup> Dell'Aringa, 2008.

<sup>12</sup> A tal proposito si rimanda al decreto interministeriale 7 maggio 2008 (in GU 178 del 31/07/2008).

Nel complesso, tale componente, determinante (insieme alla limitazione degli interventi di correzione sul contratto di lavoro a tempo determinato e sugli altri contratti «flessibili») per l'acquisizione del consenso di Confindustria al testo del Protocollo, ha alla fine prodotto risultati del tutto deludenti, così come deludente è stato, fino ad oggi, il risultato sul fronte della modifica del sistema di contrattazione.

### ▼ 3. Conclusioni

In conclusione si può dire che il Protocollo del 23 luglio 2007 presenta indubbiamente luci e ombre, sia per quanto riguarda il metodo che nel merito.

Sul metodo non si può negare che l'esigenza stessa del confronto, nonché la sua evoluzione fino all'accordo e oltre, fino alla stesura del testo normativo principale, siano state profondamente influenzate dalla situazione politica, e in particolare dalla debolezza numerica della maggioranza di governo e dalla differenza tra le posizioni espresse dalle sue componenti. Tale situazione ha certamente influenzato il dettaglio con cui alcune soluzioni sono state descritte e il ristretto spazio lasciato per la traduzione in legge, non solo all'opera del governo, ma anche a quella del Parlamento. La difficoltà di trovare soluzioni condivise in tempi ragionevoli ha determinato in altri passi dell'accordo una certa simmetrica indeterminazione, temperata dal continuo rimando di future precisazioni a commissioni tripartite.

Nel merito, la ricerca di soluzioni più razionali ed eque, pur evidente in alcuni tratti (si pensi agli ammortizzatori sociali), ha lasciato il passo talvolta a soluzioni approssimative, non in linea con quelli che sono da considerare i veri punti fermi del nostro sistema di welfare, finendo ad esempio per inquinare una riforma, quella del sistema pensionistico contributivo, prima ancora che potesse effettivamente divenire efficace.

In generale vi è tuttavia da apprezzare la misura con cui sono state ricercate soluzioni di compromesso, andando più nel senso della correzione che in quello dello stravolgimento, nei confronti di un sistema di regole che in fondo ha bisogno di trovare un suo assestamento dopo anni di profondi mutamenti.

Restano, tuttavia, irrisolti alcuni nodi fondamentali dell'adeguamento del nostro sistema di welfare alla situazione economica, sociale e demografica odierna e prevedibile per il futuro. In primo luogo la necessità di un ulteriore innalzamento dell'età media di pensionamento, come conseguenza, più che di vincoli, di un ampliamento delle possibilità di scelta dei lavoratori, da facilitare anche mediante forme di abbandono graduale delle responsabilità lavorative. Speculare a tale esigenza è quella del mantenimento del potere di acquisto delle pensioni, la cui mancanza comporterà anche in futuro l'esigenza di agire con interventi estemporanei o comunque una tantum. Sul fronte del mercato del lavoro manca ancora una riforma organica degli ammortizzatori sociali che faccia da complemento all'incremento delle flessibilità; continua, al contrario, la tendenza a diversificare il sistema in mille deroghe e interventi particolari. È ancora debole, infine, quella strumentazione – in termini di metodo di contrattazione e di incentivi al suo efficiente orientarsi – in grado di stimolare la competitività del sistema produttivo.

## ▼ Riferimenti bibliografici

- Baldini M. e Mazzaferro C., 2008, *Tra previdenza e assistenza: gli interventi sulle pensioni basse*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezze, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel - Il Mulino, Bologna.
- Bellardi L., 1999, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari.
- Carinci F., 2005, «Riparlando di concertazione», *Annali del Lavoro*, n. 10, p. 2.
- Carrieri M., 2007, *Prove di concertazione. Il lavoro nel confronto tra parti sociali e Governo*, Ediesse, Roma.
- Dell'Aringa C., 2008, *Il decentramento della contrattazione collettiva*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezze, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Giugni G., 2003, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gronchi S., 2008, *Il ruolo dei coefficienti nei sistemi NDC*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezze, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel - Il Mulino, Bologna.
- Kruse D.L., Freeman R.B. e Blasi J.R. (a cura di), di prossima pubblicazione, *Shared Capitalism at Work: Employee Ownership, Profit and Gain Sharing, and Broad-based Stock Options*, University of Chicago Press, (bozze preliminari disponibili all'indirizzo <http://www.nber.org/books/krus08-1/>).
- Maresca A., 2000, «Concertazione e contrattazione», *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 2, p. 197.
- Pirrone S. e Sestito P., 2006, *Disoccupati in Italia, tra Stato, Regione e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna.
- Pirrone S. e Sestito P., 2008, *Prestazioni di solidarietà attiva e politiche di attivazione*, in «Arel – Europa Lavoro Economia», Arel (Agenzia di ricerche e legislazione), ottobre.
- Treu T., 2005, *La concertazione*, in «Diritti Lavori Mercati», vol. 1, p. 29.



# Novità editoriali



## Il contribuente totale: nuovo patto fiscale tra Stato e cittadino

Intervista di **Lisa Bartoli\*** a **Francesco Piu\*\***



«**L**o Stato siamo noi. Spesso lo dimentichiamo e pensiamo sempre di essere vittime degli interessi degli altri... Se l'evasione fiscale è (anche) un fatto di emulazione, allora anche l'onestà potrebbe essere contagiosa. Infatti, molti studi sostengono che si evadono le tasse anche perché gli altri lo fanno. Se noi non lo facessimo, saremmo doppiamente svantaggiati, perché pagheremmo anche le tasse degli altri e saremmo meno competitivi di quanti evadono. Allora possiamo tentare di invertire il sistema. Diamo un vantaggio e una reputazione a chi paga le tasse, così potremo sperare che questo esempio sia seguito da altri». Questo invito all'onestà dei contribuenti è di Innocenzo Cipolletta, presidente delle Ferrovie dello Stato, nella prefazione al libro di Dino Pesole e Francesco Piu (edizione Il sole 24 ore), *Il patto*. I due autori, partendo da un'attenta analisi su ciò che non va nella pubblica amministrazione, avanzano una proposta tanto semplice quanto rivoluzionaria, cioè quella di sottoscrivere un nuovo patto fiscale tra cittadino e Stato, basato sul rispetto reciproco e sul superamento delle conflittualità che oggi sono alla base di una relazione difficile fondata sulla diffidenza e sulla permanente presunta colpevolezza dei contribuenti; che a loro volta si sentono vessati e traditi da una pubblica amministrazione inefficiente e spesso poco incline a riconoscere i propri errori e per questo quasi mai sanzionabile. «Al centro della proposta – spiega Francesco Piu – c'è il riconoscimento da parte della pubblica amministrazione del contribuente totale, cioè di colui che, a causa della forte evasione fiscale, si sente tartassato».

\* Responsabile Ufficio Stampa  
INCA CGIL nazionale.

\*\*Responsabile Osservatorio sul sistema  
della comunicazione CGIL.

*Qual è la premessa di questo nuovo patto fiscale?*

**Piu.** Tutta la questione macroeconomica del paese può essere individuata in tre elementi fondamentali: un debito pubblico debordante; una contribuzione sociale molto onerosa (il 33 per cento) e una evasione che è la più alta d'Europa; siamo alla pari con la Grecia, che però non ha il nostro debito pubblico. Questi tre elementi condizionano fortemente la capacità di azione dell'economia generale del paese. Il debito pubblico non può calare; le tasse che, a dispetto di quanto si pensi, non sono le più alte, sono tuttavia sottoposte ad un andamento discontinuo perché nella pressione fiscale viene compreso, per convenzione europea, anche il sommerso. Questo significa che il 42 per cento di pressione fiscale in Italia riflette una situazione fatta di contribuenti che evadono totalmente e di altri che, pagando tutto, subiscono oltre il 50 per cento di tassazione. I virtuosi, che in Italia sono circa il 25 per cento del totale dei contribuenti, sono quelli che sentono l'urgenza di essere sollevati da un onere che finisce per essere insopportabile. Il terzo elemento, la contribuzione sociale, è anch'esso intoccabile, in quanto in Italia è il paese che spende meno nelle politiche di welfare, e quindi qualunque tipo di intervento di riduzione inciderebbe pesantemente sul livello delle prestazioni sociali.

*Di fronte a questo quadro cosa si può fare?*

**Piu.** L'unica azione possibile, in attesa delle riforme comunque da auspicare, è un intervento sul fisco di breve-medio termine che si deve basare su un nuovo patto tra cittadino e Stato. Questo patto prevede che si intervenga sull'area dei contribuenti virtuosi, riconoscendo loro «premi-benefici» fiscali. In sostanza, lo Stato chiede a questi soggetti di dichiararsi, sotto la propria responsabilità, «contribuenti totali», e quindi prevedendo sanzioni in caso di affermazioni false. Essi stessi poi saranno inseriti in una lista speciale riconosciuta formalmente dalla pubblica amministrazione che ha un anno di tempo per verificare la veridicità delle dichiarazioni. In questo modo il «contribuente totale» diventa una sorta di azionista dello Stato che potrà beneficiare nell'anno successivo con la manovra finanziaria di eventuali dividendi, sotto forma di detrazioni di imposta, derivanti dalla redistribuzione dell'aumento di gettito. Le ulteriori entrate aggiuntive dello Stato potranno poi essere destinate a ridurre il debito pubblico ed ad aumentare le risorse per il welfare che sono due punti percentuali in meno rispetto a quelle degli altri paesi europei (circa 32 miliardi di euro).

*Quindi, si tratta di un patto tra onesti?*

**Piu.** Naturalmente. Per farlo, però, occorre superare la conflittualità tra Stato e cittadino e quindi la percezione comune che si ha della pubblica amministrazione. Dobbiamo pensare al debito, all'evasione e alla contribuzione sociale, come ad un unico quadro sul quale agire assumendo ciascuno le proprie responsabilità. Lo sconcertante contesto che ereditiamo dal passato è frutto di una convergenza di interessi che deve essere superata. Alla politica, innanzi tutto, si chiede di non usare, come ha sempre fatto invece, la pubblica amministrazione come strumento proprio, alla burocrazia di non essere più espressione di convenienze di schiera-

mento e al cittadino italiano, che ha una percezione molto bassa dell'adempimento dei propri doveri, di non ricorrere all'evasione per autoassolversi dalle proprie responsabilità.

*La politica ha però una responsabilità maggiore rispetto al cittadino?*

**Piu.** La politica ha legiferato allo stesso modo da decenni, con tanti provvedimenti ribadendo sempre gli stessi principi: tempi certi; trasparenza negli atti e quant'altro. In ogni legge, tra i doveri della pubblica amministrazione sono sempre indicati i diritti dei cittadini, ma non sono altrettanto definite le conseguenti sanzioni, quando questi vengono lesi. Quindi accade che nessuno ha interesse a rispettarli. Il cittadino, quindi, si sente tradito. C'è una legge, per esempio, che vieta alla pubblica amministrazione di chiedere atto o notizia che sia già in suo possesso. Paradossalmente il Ministero del Tesoro, però, non può chiedere al Ministero dell'Interno nessuna notizia perché ciascuno provvede per sé. Il 90 per cento dei moduli che vengono stampati è destinato alla pubblica amministrazione. In questo quadro il cittadino si sente sempre meno partecipe e sempre più estraneo, nonché vessato. Massimo Saverio Giannini dice: «lo Stato permette a sé comportamenti che reprime negli altri». Per riequilibrare questo contesto occorre rimotivare il cittadino, nel senso etico e sociale; farlo sentire appartenente ad una comunità vera di uno Stato democratico, dove la pubblica amministrazione è al servizio dei cittadini. Da noi non è così e una grande responsabilità è della politica. Noi proponiamo un cambio di direzione concreto; raccogliere tutte le leggi in un unico testo nel quale vengano indicati i diritti e i doveri, con le relative sanzioni. Solo in questo modo è possibile ristabilire un principio di parità tra pubblica amministrazione e cittadini.



# Le Guide Inca Cgil ai diritti



## Mamme e papà che lavorano

### GUIDA AI DIRITTI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Aldo Amoretti*

**Pagine 304, € 25,00**



## Oltre le barriere

### GUIDA AI DIRITTI DEI DISABILI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Augusto Battaglia*

**Pagine 320, € 25,00**



## La pensione degli operai agricoli

### GUIDA ALLE PENSIONI CON CONTRIBUZIONE AGRICOLA E MISTA

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Giorgio Scirpa*

**Pagine 120+Cd-rom, € 20,00**



## Conoscere per tutelare

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

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Salvatore Casabona*

**Pagine 280+Cd-rom, € 25,00**



## Danni da trasfusione e da vaccinazione

### LA NUOVA FRONTIERA DELLA TUTELA

*Prefazione di Enrico Moroni*

*Premessa di Gianaristide Norelli*

**Pagine 368+CD Rom, € 25,00**



## Assenze dal lavoro per motivi di salute

### GUIDA AI DIRITTI DEI LAVORATORI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Carla Cantone*

**Pagine 312, € 25,00**





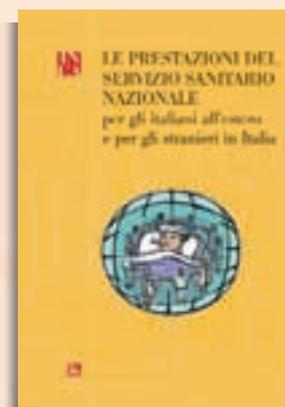
Elenchi delle malattie di probabile origine lavorativa  
**MANUALE AGGIORNATO AL DM 14 GENNAIO 2008**  
 SECONDA EDIZIONE

A CURA DI  
 L. Festucci, T. Tramontano,  
 V. Zanellato e Consulenza medico-legale  
**pagine 60 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

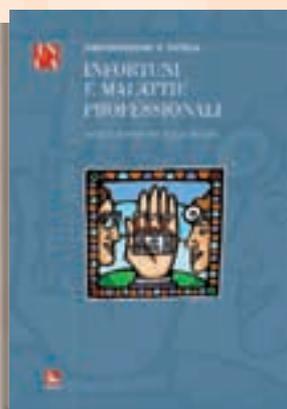


Le nuove tabelle delle malattie professionali in industria e agricoltura  
**DI CUI AL DM 9.4.2008 (G.U. N. 169 DEL 21.7.2008) IN ORDINE ALFABETICO**

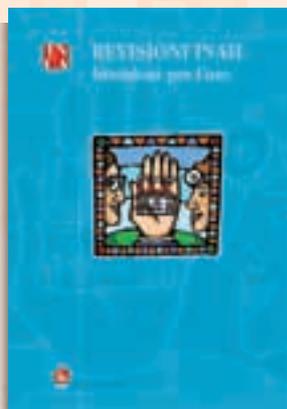
A CURA DI  
 Tiziana Tramontano,  
 Valerio Zanellato  
**pagine 167 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



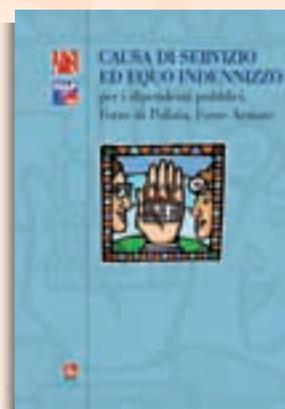
Le prestazioni del Servizio sanitario nazionale per gli italiani all'estero e per gli stranieri in Italia  
 A CURA DI  
 M.P. Sparti, E. Gennaro  
**pagine 160, euro 10,00**



Infortuni e malattie professionali  
**PREVENZIONE E TUTELA**  
 TERZA EDIZIONE AGGIORNATA  
 A CURA DI  
 M. Bottazzi, T. Tramontano  
**pagine 208, euro 10,00**



Revisioni Inail  
**ISTRUZIONI PER L'USO**  
 A CURA DI  
 T. Tramontano, V. Zanellato  
**pagine 100, euro 10,00**

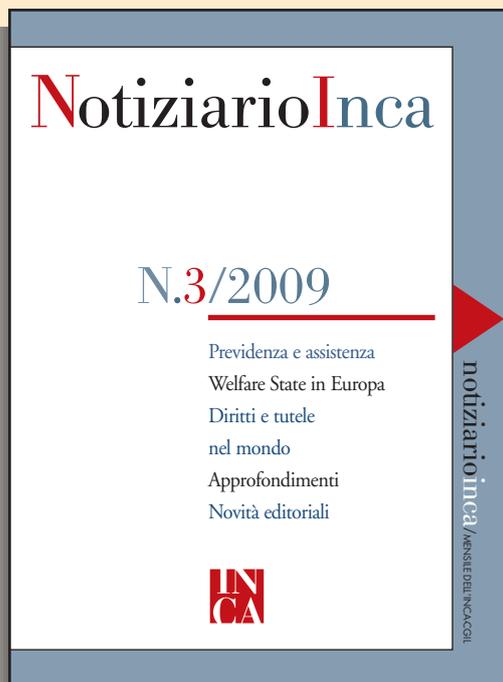


Causa di servizio ed equo indennizzo per i dipendenti pubblici, Forze di Polizia, Forze Armate  
 A CURA DI  
 C. Bruno, L. Festucci  
**pagine 136 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

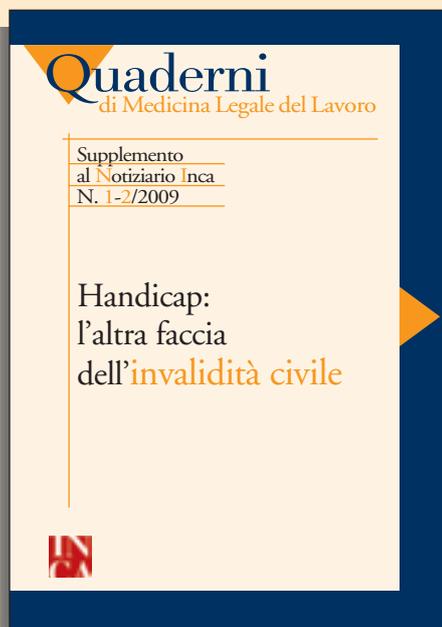




“Informarsi è bene...  
abbonarsi è meglio”



► **Il Notiziario Inca** è uno strumento di informazione e di lavoro per l'attività di tutela in favore dei lavoratori, dei cittadini, degli emigrati e degli immigrati. **Il Notiziario Inca** offre tutti i mesi un panorama ricco e puntuale di notizie previdenziali, sanitarie e assistenziali.



► **Quaderni di Medicina Legale del Lavoro**

è il supplemento al *Notiziario Inca* che ha lo scopo di favorire il confronto tra gli operatori di patronato, medici del lavoro, legali, aziendali, delle ASL, nel campo della prevenzione, della tutela dei danni da lavoro e della salute dei lavoratori.

Per abbonarsi al “Notiziario Inca”:  
Casa editrice Ediesse Srl  
Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma  
tel. 06 44870283 - fax 06 44870335









# Notiziario Inca 3/2009