

# Notiziario Inca

## N. 4/2011

---

Previdenza

Salute e sicurezza

Contrattazione sociale

Buone esperienze Inca

Fisco

Welfare State in Europa

Diritti e tutele nel mondo

Approfondimenti





# Notiziario Inca

ANNO XXIX - N. 4 APRILE 2011

---

Previdenza

Salute e sicurezza

Contrattazione sociale

Buone esperienze Inca

Fisco

Welfare State in Europa

Diritti e tutele nel mondo

Approfondimenti



# Sommario



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

## ▼ Previdenza

- **Sistema contributivo: requisiti e calcolo dei trattamenti pensionistici** 7  
*Di Caterina Di Francesco*
- **Fidarsi dell'Inps? Sì, ma... meglio passare all'Inca** 15  
*Di Luigina De Santis*
- **Invalità civile, handicap e disabilità.** 17  
Il rebus dei numeri  
*Di Lisa Bartoli*

## ▼ Salute e sicurezza

- **Viaggio alla scoperta dell'Inail** 23  
*Di Antonio Turudda*

## ▼ Contrattazione sociale

- **Il rinnovamento che fa bene** 31  
*Di Gloria Malaspina*

## ▼ Buone esperienze Inca

- **La tutela individuale dell'Inca per i detenuti.** 37  
Una nuova cultura del diritto  
*Di Sonia Cappelli*
- **La miopia italiana** 41  
Intervista a Luigi Manconi  
*di Sonia Cappelli*

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

## ▼ Fisco

### ■ Dichiarazione dei redditi 2011.

Fisco reale e iniquo

*Di Mauro Soldini*

47

## ▼ Welfare State in Europa

### ■ Libera circolazione e sicurezza sociale: come sta cambiando l'Europa.

*Di Valeria De Pascalis*

53

## ▼ Diritti e tutele nel mondo

### ■ Il prezzo dell'esclusione

*Di Vittorio Longhi*

59

## ▼ Approfondimenti

### ■ Tra vecchi e nuovi rischi.

Come le politiche reagiscono alla modifica del contratto sociale

*Di Chiara Saraceno*

65

#### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Lisa Bartoli

#### **REDAZIONE**

Sonia Cappelli

Inca Cgil

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

#### **PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE**

Ediesse s.r.l.

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283

Fax (06) 44870335

www.ediesseonline.it

ediesse@cgil.it

#### **ABBONAMENTI**

annuo € 40,00 - estero € 80,00

una copia € 6,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma, indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

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

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

CHIUSO IN TIPOGRAFIA  
APRILE 2011



# Previdenza

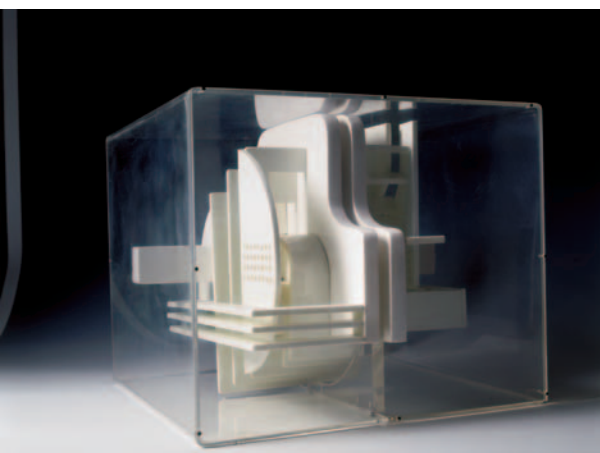




# Previdenza

## Sistema contributivo: requisiti e calcolo dei trattamenti pensionistici

**Caterina Di Francesco \***



Manuel Ayllón  
Rottura di spazi  
s.d.  
Perspex  
cm. 31×36×36  
Archivio del Lavoro di Milano

**I** lavoratori in possesso di *almeno 18 anni di contribuzione al 31.12.1995* sono destinatari del sistema retributivo.

Gli assicurati *privi di anzianità contributiva al 31.12.1995* – ovvero che hanno iniziato l'attività lavorativa a partire dal 1° gennaio 1996 – accedono al pensionamento con le regole previste nel sistema contributivo e il calcolo della pensione viene effettuato con il sistema contributivo.

Coloro che hanno *meno di 18 anni di contribuzione al 31.12.1995* accedono al pensionamento con le regole previste nel sistema retributivo mentre il calcolo della pensione viene effettuato con il sistema misto: retributivo per l'anzianità contributiva maturata al 31.12.1995 e contributivo per i contributi versati dal 1996 in poi.

Questi lavoratori – che hanno iniziato a lavorare prima del 1996 ma non hanno raggiunto i 18 anni di contributi al 31.12.1995 – possono, se in possesso di determinati requisiti (avere 15 anni di contribuzione di cui 5 successivi al 1995), optare per accedere al pensionamento con il sistema contributivo, sia ai fini del diritto che della misura (cioè del calcolo) della pensione.

Il sistema contributivo è stato introdotto con la legge 335/1995 ed ha già subito diverse modifiche, sia per quanto riguarda i requisiti di accesso al pensionamento, sia per quanto riguarda il calcolo del trattamento pensionistico.

\* Area Previdenza Inca-Cgil nazionale.

**SISTEMI APPLICATI**

Anzianità contributiva al 31.12.1995		Diritto alle prestazioni pensionistiche	Calcolo delle prestazioni pensionistiche
Almeno 18 anni		Retributivo	Retributivo
Inferiore a 18 anni	Non effettuata opzione	Retributivo	Retributivo fino al 1995 Contributivo dal 1996
	Effettuata opzione per contributivo	Contributivo	Contributivo in regime di opzione
Nessuna		Contributivo	Contributivo

**▼ Requisiti richiesti per l'accesso alle pensioni di vecchiaia**

Per i lavoratori i cui trattamenti pensionistici sono liquidati esclusivamente secondo il sistema contributivo, le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata, di anzianità sono sostituite da un'unica prestazione denominata «pensione di vecchiaia».

Gli assicurati destinatari del sistema contributivo – ossia i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31.12.1995 o optanti per tale sistema di calcolo – *fino al 31.12.2007* potevano accedere al pensionamento all'età di 57 anni con almeno 5 anni di contribuzione effettiva oppure, a prescindere dall'età, al raggiungimento dei 40 anni di contribuzione. Ad età inferiore ai 65 anni veniva richiesto anche un importo minimo di pensione, che doveva essere non inferiore a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale.

I lavoratori che hanno perfezionato i predetti requisiti entro il 2007 continuano ad accedere al pensionamento con le «vecchie» regole.

La legge 243/2004 ha innalzato, a partire *dal 1° gennaio 2008*, l'età pensionabile nel sistema contributivo a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini, eliminando, quindi, la flessibilità dei 57/65 anni.

Pertanto, dal 2008, il diritto alla pensione di vecchiaia si consegue al raggiungimento di 60 anni di età per le donne e di 65 anni per gli uomini, se in possesso di almeno 5 anni di contribuzione effettiva.

Per le dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ai sensi delle leggi 102/2009 e 122/2010, l'età richiesta è di 61 anni nel biennio 2010-2011 e di 65 anni a partire dal 1° gennaio 2012 (ad eccezione delle lavoratrici delle Poste Italiane, delle Ferrovie, nonché appartenenti alle Forze armate e Vigili del fuoco, per le quali rimangono i 60 anni di età).

Resta confermata la possibilità di accedere al pensionamento con 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica.

Per la pensione contributiva fino al 2007 non venivano considerati, ai fini del raggiungimento dei 40 anni di contribuzione, i periodi di riscatto dei titoli di studio e i versamenti volontari.

Poiché, ai sensi della legge 247/2007, i periodi di riscatto dei titoli di studio sono diventati utili per la maturazione dei 40 anni di contributi, rimangono attualmente esclusi, sempre per il perfezionamento dei 40 anni, solo i contributi volontari,

mentre i periodi di lavoro precedenti il 18° anno di età continuano ad essere maggiorati dell'1,5 (come già previsto dalla legge 335/1995). Dal 2008, inoltre, è possibile accedere al pensionamento con almeno 35 anni di contribuzione e una determinata età anagrafica.

Dal 1° luglio 2009 è stato introdotto il sistema delle quote, costituite dalla somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva.

#### LAVORATORI DIPENDENTI

Anno	Età anagrafica minima	Anzianità contributiva minima	Quota
Dal 1.1.2011 al 31.12.2012	60	35	96
Dal 2013	61	35	97

#### LAVORATORI AUTONOMI

Anno	Età anagrafica minima	Anzianità contributiva minima	Quota
Dal 1.1.2011 al 31.12.2012	61	35	97
Dal 2013	62	35	98

L'introduzione di questa nuova modalità di pensionamento in effetti riguarderà gli uomini ma non potrà essere utilizzata prima del 2013 per gli optanti al sistema contributivo e non prima del 2031 per i privi di anzianità contributiva al 31.12.1995.

Per poter accedere ai pensionamenti descritti prima del compimento del 65° anno di età il trattamento pensionistico deve essere di almeno 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale, pari a euro 500,76 mensili nel 2011.

Nel sistema contributivo le lavoratrici madri possono anticipare il pensionamento poiché l'età pensionabile può essere ridotta di 4 mesi per ciascun figlio fino ad un massimo di 12 mesi oppure, in alternativa, optare per un calcolo più favorevole della pensione grazie all'applicazione di un coefficiente di trasformazione maggiore (di 1 anno con uno o due figli, di 2 anni con almeno tre figli).

Occorre precisare, inoltre, che ai sensi delle leggi 102/2009 e 122/2010, a decorrere *dal 2015*, ci sarà un ulteriore innalzamento dell'età anagrafica prevista per il diritto alla pensione di vecchiaia (attualmente pari a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini) e l'aumento dell'età e della quota previsti per il diritto alla pensione con 35 anni di contribuzione, in relazione alla speranza di vita accertata dall'Istat.

Il primo innalzamento non potrà essere superiore a 3 mesi e decorrerà dal 1° gennaio 2015, mentre il secondo partirà dal 1° gennaio 2019. Successivamente l'adeguamento sarà effettuato con cadenza triennale.

Con questi aumenti si rischia di avere delle conseguenze negative soprattutto sui giovani, per i quali sarà difficile fare previsioni sulla effettiva data di accesso alla pensione.

Oltre al perfezionamento dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva, bisogna attendere anche l'apertura della «finestra» di uscita poiché dal 2008 è stato infatti introdotto il *regime delle decorrenze* anche nel sistema contributivo in base a quelle previste nel retributivo.

Con l'entrata in vigore della legge 122/2010, per i lavoratori che maturano il diritto a pensione dal 1° gennaio 2011 si applica la finestra c.d. «mobile» o «a scorrimento». Infatti, dal 2011, una volta maturati i requisiti anagrafici e contributivi, il trattamento pensionistico decorrerà trascorsi 12 mesi per i lavoratori dipendenti e 18 mesi per i lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata (parasubordinati, associati in partecipazione, ecc.).

Dal 2009, ai sensi della legge 133/2008, le pensioni di vecchiaia contributive sono totalmente cumulabili con qualsiasi tipologia di reddito da lavoro. Tuttavia, per il conseguimento del diritto alla pensione viene ancora richiesta la cessazione dell'attività lavorativa dipendente.

### ▼ **Calcolo del trattamento pensionistico**

Per i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31.12.1995 o con meno di 18 anni di contribuzione al 31.12.1995 l'intera pensione o la quota di pensione relativa al periodo successivo al 1995 viene *calcolata con il sistema contributivo*.

Mentre nel sistema retributivo la pensione viene determinata in base alla media delle retribuzioni di un determinato ultimo periodo lavorativo con un rendimento annuo del 2%, nel sistema contributivo il calcolo viene effettuato in base ai contributi versati in tutta la vita lavorativa, con applicazione del coefficiente di trasformazione relativo all'età al momento del pensionamento.

In pratica, per ogni anno di lavoro si accantona il 33% della retribuzione per i lavoratori dipendenti, il 20% per i lavoratori autonomi e una determinata percentuale (che va dal 10 al 26% in base alla condizione e all'anno di riferimento) per i lavoratori iscritti alla gestione separata.

L'accantonamento accumulato ogni anno viene rivalutato su base composta alla fine di ciascun anno – con esclusione della contribuzione relativa all'ultimo anno – in base alla variazione media del Pil nazionale dell'ultimo quinquennio.

Alla fine si determinerà il montante individuale contributivo. Per calcolare l'importo di pensione basterà moltiplicare tale montante per il coefficiente relativo all'età alla data del pensionamento.

### ▼ **Problematiche**

Alcune problematiche derivanti dall'applicazione del sistema contributivo:

#### ► **Mancata integrazione della pensione al trattamento minimo**

Alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo non si applicano le disposizioni sull'integrazione al trattamento minimo.

L'assenza dell'integrazione al minimo – attualmente pari a euro 467,43 mensili – è particolarmente penalizzante per le pensioni di invalidità e ai superstiti (soprattutto se la/il vedova/o non lavora e ci sono figli minori), che insorgono indipendente-

mente dalla volontà del beneficiario. Infatti, attualmente ci sono pensioni ai superstiti anche di circa euro 50 mensili.

La mancata integrazione al trattamento minimo viene solo in parte attenuata al compimento, attualmente, dei 65 anni di età (ai sensi della legge 122/2010 dal 2015 ci sarà l'innalzamento anche di tale età anagrafica in relazione alla speranza di vita) poiché se non vengono superati determinati limiti di reddito (nel 2011 pari a euro 5.424,90 personale e euro 10.849,80 coniugale) sarà possibile richiedere l'assegno sociale.

La mancata previsione di un minimo comporta una inadeguata tutela economica e contrasta con l'art. 38 della Costituzione che recita (comma 2): «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

### ► Coefficienti di trasformazione

#### *Revisione dei coefficienti di trasformazione*

Un altro aspetto critico del sistema contributivo riguarda la revisione dei coefficienti di trasformazione.

La legge 335/95 prevedeva la rideterminazione dei coefficienti con cadenza decennale ma nel 2005 non si è proceduto alla prescritta revisione.

La legge 247/2007 aveva previsto una specifica disciplina per la modifica dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione e la costituzione di una Commissione con il compito di proporre, entro il 2008, modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione.

Tale Commissione avrebbe dovuto tener conto, tra l'altro, dell'incidenza dei percorsi lavorativi, anche per verificare l'adeguatezza delle pensioni più basse e appositi meccanismi di solidarietà e garanzia per tutti i percorsi lavorativi, nonché proporre politiche attive del lavoro per favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione pensionistico (al netto delle imposte) non inferiore al 60%, con riferimento all'aliquota relativa ai lavoratori dipendenti. La citata Commissione avrebbe dovuto valutare nuove possibili forme di flessibilità in uscita collegate al sistema contributivo, nel rispetto delle compatibilità di medio-lungo periodo del sistema pensionistico.

Il provvedimento del 2007 aveva disposto il primo adeguamento dei coefficienti di trasformazione dal 1° gennaio 2010 e la modifica della rideterminazione degli stessi con cadenza triennale anziché decennale.

Il cambiamento del quadro politico ha portato alla mancata costituzione della Commissione; dal 2010 sono dunque entrati in vigore i ridotti coefficienti di trasformazione previsti dalla legge 247/2007, che di fatto hanno diminuito i trattamenti pensionistici.

Questa riduzione aumenta incredibilmente con l'aumentare dell'età anagrafica: infatti, andando in pensione a 60 anni la riduzione del trattamento pensionistico è pari al 7,07% mentre a 65 anni è dell'8,409%, come da seguente tabella.

**CONFRONTO COEFFICIENTI DI TRASFORMAZIONE**

Età	Coefficienti L. 335/1995 in vigore fino al 31.12.2009	Coefficienti L. 247/2007 in vigore dal 01.01.2010	Riduzione coefficienti	Riduzione pensione
57	4,720%	4,419%	0,301%	6,377%
58	4,860%	4,538%	0,322%	6,626%
59	5,006%	4,664%	0,342%	6,832%
60	5,163%	4,798%	0,365%	7,070%
61	5,334%	4,940%	0,394%	7,387%
62	5,514%	5,093%	0,421%	7,635%
63	5,706%	5,257%	0,449%	7,869%
64	5,911%	5,432%	0,479%	8,104%
65	6,136%	5,620%	0,516%	8,409%

La riduzione dei coefficienti aumenterà nel tempo vista la rideterminazione triennale degli stessi coefficienti (la prossima è prevista nel 2013).

Poiché la pensione contributiva viene calcolata con il coefficiente di trasformazione in vigore alla decorrenza della pensione, è evidente che posticipando la pensione (anche solo di un mese, ad esempio andando in pensione a gennaio 2013 anziché a dicembre 2012), nonostante la maggiore anzianità contributiva e l'ulteriore quota di montante accantonato, si potrà ricevere un trattamento pensionistico di importo più basso, con conseguenze dannose per i lavoratori e per il sistema pensionistico nel suo complesso (corsa al pensionamento nei mesi precedenti l'entrata in vigore dei nuovi coefficienti).

Tale meccanismo apre un contenzioso in base al principio della salvaguardia dei diritti acquisiti e al principio che impedisce un peggior trattamento incrementando l'anzianità contributiva: a nostro avviso si potrebbe sostenere, ad esempio, che sarebbe più equo effettuare il calcolo della pensione con diverse quote (l'applicazione del vecchio coefficiente per i periodi accreditati fino al 31.12.2009 e il nuovo coefficiente per i periodi successivi al 2009) oppure applicare la media dei coefficienti intervenuti in tutta la vita lavorativa.

*Mancata estensione dei coefficienti agli ultra 65enni*

Attualmente sono previsti coefficienti che vanno da 57 a 65 anni di età. Questo è un altro aspetto critico poiché con le nuove decorrenze – ossia l'attesa dei 12/18 mesi – l'impatto sugli uomini sarà ancora più penalizzante. Infatti, andando in pensione a 66 anni (se dipendenti) o a 66 anni e mezzo (se autonomi o parasubordinati), la pensione contributiva verrà determinata applicando il coefficiente di trasformazione previsto per il 65° anno di età.

Bisognava, quindi, da subito, aggiungere alla tabella dei coefficienti quelli per gli ultra 65enni. La legge 122/2010, invece, interviene sull'argomento, ma solo parzialmente, prevedendo che l'estensione dei coefficienti agli ultra 65enni avverrà solo quando l'età pensionabile, determinata in relazione alla speranza di vita accertata dall'Istat, sarà aumentata di almeno 1 o 2 anni. In pratica solo quando l'età pensionabile per gli uomini sarà almeno pari a 66 anni. Questo significa che nel 2015,

con il primo adeguamento, non ci sarà alcuna estensione dei coefficienti poiché l'innalzamento dell'età pensionabile non potrà superare i 3 mesi (come previsto dalla legge 122/2010). Da uno studio fatto, l'aumento di 1 anno dell'età pensionabile avverrà soltanto nel 2025.

Pertanto, da subito, si consiglia di proseguire con il contenzioso per incostituzionalità, facendo altresì presente che nelle Casse libero-professionali sono già previsti coefficienti per età superiori ai 65 anni.

\* \* \* \* \*

Come sopra illustrato, vista la prevedibile inadeguatezza delle pensioni future sarà sempre più utile integrare il trattamento pensionistico pubblico con quello assicurato dalla previdenza complementare.





# Previdenza

## Fidarsi dell'Inps? Sì, ma... meglio passare all'Inca

**Luigina de Santis\***



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

**N**egli ultimi tempi il Presidente dell'Inps sta inondando le televisioni con spot che esaltano l'efficienza dell'Inps e la volontà dell'Istituto di favorire il rapporto diretto con i cittadini tramite il suo sito Internet ed il colloquio telematico.

Attraverso l'utilizzo massiccio di televisioni e di giornali mai visto prima, il Presidente dell'Istituto cerca di offrire un'immagine di qualità, efficienza e rapidità dei servizi Inps, a cui il cittadino può rivolgersi direttamente, senza nessuna intermediazione... ci penserà l'Inps! L'esperienza di lavoro quotidiano con l'Istituto e i suoi uffici ci dice che le cose non stanno così, ma il cittadino può crederci.

La pubblicità vuole mostrare un Istituto migliore di quanto non sia; far supporre che i suoi servizi funzionino alla perfezione, che si può stare sicuri. Il Patronato non servirebbe più, suggerisce la pubblicità, perché ci pensa l'Inps. È così? No, nonostante i lodevoli sforzi di alcuni dirigenti responsabili e il controllo attento e qualificato da parte del Civ. Si potrebbero portare molti esempi, ma il più interessante è offerto da una recente sentenza del Tribunale di Bergamo con la quale il giudice del lavoro condanna l'Inps a pagare ad un lavoratore i danni prodotti, insieme alle spese legali e processuali.

La vicenda è semplice: il lavoratore si rivolge al Patronato per sapere quando può andare in pensione. Il Patronato fa i suoi controlli e le sue verifiche informandolo che può lasciare il lavoro a fine 2009 poiché il suo trattamento di pensione può decorrere dal 1° gennaio 2010. Il lavoratore si rivolge anche all'Inps, che gli for-

\* Presidenza Inca Cgil nazionale.

nisce una risposta diversa: può andare in pensione prima, dal 1° ottobre 2009, non è necessario attendere oltre. A chi crede il lavoratore? Al Patronato o all'Inps che ha l'archivio con la registrazione dei contributi versati a suo favore? All'Inps, ovviamente. Si dimette, dunque, il 30 settembre, aspetta la pensione dal 1° ottobre, ma... l'Inps ha sbagliato nel calcolare le settimane necessarie per il diritto a pensione, doveva lavorare sino a fine anno... la pensione può decorrere solo dal 1° gennaio, come aveva detto il Patronato.

L'Inps aveva sbagliato non solo nell'indicare la decorrenza della pensione, ma anche nell'indicare l'importo della pensione... e l'errore non è di poco conto: si tratta di 80 euro di meno al mese.

La lettura della sentenza di condanna dell'Inps è interessante perché tra i motivi di discolta l'avvocato dell'Istituto indica il fatto che il lavoratore era assistito da un soggetto qualificato come il Patronato...

Insomma, anche per l'Inps il Patronato serve ed è qualificato. Per questo va ascoltato soprattutto... quando opera meglio dell'Inps!!

## Invalidità civile, handicap e disabilità. *Il rebus dei numeri*

**Lisa Bartoli\***



*Ervardo Fioravanti  
Ritorno dal comizio  
1957  
Olio su masonite  
cm. 50,3x69,8  
Direzione Nazionale Flai Cgil*

**S**tefania non ci sta a rientrare nelle statistiche dei falsi invalidi che l'Inps, nella persona del suo presidente, sta diffondendo da diversi mesi senza risparmiare entusiasmi per l'opera moralizzatrice che sta portando avanti, quasi come fosse una vera e propria crociata contro «miscredenti e malfattori». A lei, che da decenni assiste suo figlio Roberto affetto da un grave deficit psicomotorio dalla nascita, dopo le verifiche straordinarie avviate dall'Istituto previdenziale, è stata revocata l'indennità di accompagnamento. Una prestazione economica che rappresenta un aiuto indispensabile per far fronte alle quotidiane spese cui va incontro. Per l'Inps, Roberto non presenta i tratti tipici della persona portatrice di handicap. È un bel ragazzo di 27 anni, alto 1 metro e ottanta, scolarizzato, apparentemente normale, ma che in realtà è cerebroleso, ha una grave lesione all'apparato oculo-motore (nistagmo); non è autonomo; ha difficoltà nel camminare e soffre di una grave forma di epilessia per la quale è costretto ad assumere barbiturici.

Da quando mamma Stefania si è accorta della sua malattia si è dedicata anima e corpo per assicurargli una vita quasi normale, rinunciando anche a lavorare. Per anni e anni si è sbattuta da un ambulatorio ad un altro, da una commissione ad un'altra per avere il riconoscimento di invalidità civile totale che per anni le ha permesso di percepire dall'Inps una pensione di invalidità (di 260,27 euro e una indennità di accompagnamento (altri 487,39 euro). Poi a gennaio è arrivata la doccia fredda: la decisione dell'Istituto di revocarle l'indennità di accompagnamento, pur confermando a Roberto una totale inabilità al lavoro. Stefania descrive la

\* Responsabile Area Comunicazione  
Inca Cgil nazionale.

visita alla quale è stato sottoposto suo figlio il 13 dicembre scorso quanto meno superficiale: «Nonostante la certificazione medica esibita, lo hanno intervistato ponendogli domande che nulla avevano a che fare con la sua patologia: come ti chiami; come passi il tuo tempo, dove abiti e con chi, porti gli occhiali e altre amenità varie. Peccato che Roberto ha risposto a tutto senza capirne il significato, ma le sue risposte, peraltro non sempre pertinenti, sono state sufficienti per decretare che Roberto era in grado di provvedere a se stesso senza bisogno di essere accompagnato». Da lì la decisione dell'Inps di revocare la prestazione economica che percepiva da quando suo figlio aveva 5 anni. A nulla sono valsi i due verbali delle commissioni Asl e le diagnosi emesse da almeno una decina di medici, tanti sono quelli che hanno certificato lo stato di dipendenza di Roberto. Mamma Stefania ha già avviato il ricorso giudiziario patrocinato dall'Inca regionale Umbria e quasi certamente, ma chissà tra quanto, sarà ripristinato il suo diritto ad avere la prestazione economica. Intanto, però, suo malgrado, fa parte di quella schiera di falsi invalidi che, secondo i dati Inps, sono circa un quarto dei 2.900.000 invalidi civili in Italia, contro cui si vuole condurre una battaglia senza frontiere. Alla famiglia di Roberto non resta che aspettare la conclusione del ricorso.

Questa storia fa parte delle 417 revoche e sospensioni che solo in Umbria nel 2010 l'Istituto previdenziale ha provveduto ad emettere e che hanno fatto gridare l'Inps allo scandalo, per l'altissima percentuale di falsi invalidi scovati. E sui numeri ci sarebbe da obiettare, poiché l'Istituto ha prima affermato che si trattasse del 47 per cento, poi del 20. Ma a ben guardare le cose stanno in modo diverso e non solo in Umbria. A livello nazionale, secondo le intenzioni dell'Inps, le verifiche dovevano riguardare oltre 200 mila persone, ma soltanto 115.908 sono quelle sulle quali sono stati effettuati i controlli; di queste però sono risultati irreperibili 7.080 soggetti. E se l'esperienza della scorsa edizione su controlli e verifiche serve a qualcosa, è molto probabile che il 50 per cento delle revoche per queste persone saranno riattivate, così come è successo nel 2009. Quindi, si tratta di uno spaccato praticamente dimezzato. Ad oggi perciò i verbali definiti dai Centri medici legali territoriali sono 95.875, e di questi sono state confermate le prestazioni a 86.074 persone, pari a oltre il 90 per cento. Un fatto che smentisce clamorosamente le dichiarazioni del presidente dell'Inps quando ha affermato che i falsi invalidi in Italia sono in rapporto di uno a quattro. Sullo stesso campione la Commissione medica superiore ha poi disposto una ulteriore revoca a 807 persone. Perciò il totale dei provvedimenti negativi è stato di 10.608 sul totale degli accertamenti effettuati che ha riguardato 95.875 persone. Va precisato peraltro che una parte consistente delle revoche riguarda malati oncologici ai quali viene normalmente sospesa l'indennità di accompagnamento quando finiscono la chemioterapia, così come prevede la normativa. Sono perciò sospensioni temporanee che nulla hanno a che fare con la verifica straordinaria. Infatti, le indennità di accompagnamento vengono ripristinate, come è giusto che sia, ogni qual volta questi malati si sottopongono ad altri cicli di cure. È un dettaglio nel rebus dei numeri che riduce di molto l'incidenza di coloro che indebitamente percepiscono prestazioni e che vanno giustamente perseguiti andando ad indagare soprattutto sulle certificazioni mendaci sottoscritte dai medici.

■ Resta da chiedersi quante di queste revoche o sospensioni si tradurranno in un numero per ora imprecisato di ricorsi alla magistratura, come ha già fatto mamma Stefania, considerando anche che, secondo le stesse parole del presidente dell'Inps, l'Istituto soccombe in oltre il 50 per cento delle cause (su oltre un milione di ricorsi pendenti). Un magro bottino per chi si vuole dipingere come il moralizzatore; un grande fardello, invece, per le famiglie coinvolte, ma anche per la collettività, se si guarda ai costi dell'intera operazione di verifica straordinaria che ricadranno sui contribuenti e, dunque, su chi in questo Paese paga regolarmente le tasse. Ma forse dietro l'accanimento dell'Istituto sugli invalidi civili c'è proprio l'intenzione di portare all'asperazione chi si porta sulle proprie spalle una tragedia come questa. Un modo per poter dire che si può intanto risparmiare togliendo quel po' di ossigeno alle famiglie più deboli e scoraggiare la legittima richiesta di assistenza che invece è un diritto universale sancito dalla Costituzione.



# Salute e sicurezza





## Viaggio alla scoperta dell'Inail

**Antonio Turudda\***



Emilio Tadini  
Reggio Emilia, 1988  
Acrilici su tela (particolare)  
cm. 200x394  
Camera del Lavoro di Reggio Emilia

\* Consigliere Civ Inail.

**C**ome lavoratore dipendente, in più di quarant'anni di lavoro, non ho mai ricevuto una comunicazione o informazione dall'ente preposto alla tutela della mia salute. Ho a che fare con Inail, come sindacalista, già da molti anni, ma mi ha sempre meravigliato questa assenza di comunicazione diretta. I lavoratori infortunati o che si ammalano a causa dell'attività professionale (oltre un milione ogni anno) questo rapporto, purtroppo, ce l'hanno, ma spesso si traduce in un qualcosa di freddo, di burocratico; a volte anche di negativo perché l'Ente rifiuta loro il riconoscimento di diritti.

All'inizio del 2009, la Cgil mi ha nominato nel Consiglio d'indirizzo e vigilanza dell'Inail nazionale – organo delle parti sociali per il Governo dell'Ente – e da quel momento ho iniziato a conoscerlo dall'interno. Scoprirne i meccanismi può aiutare a migliorare la sua importante attività a favore dei lavoratori assicurati, ma anche delle aziende alle quali la legge impone l'obbligo di assicurare condizioni di lavoro salubri e, dunque, di rimuovere gli ostacoli che impediscono una adeguata sicurezza nei posti di lavoro.

### ▼ Quanti sono gli assicurati e quanto costano

Quasi ottanta anni fa Heinrich, un imprenditore americano, comprese che all'infortunio era collegata tutta una serie di oneri, in gran parte difficilmente valutabili, che si contrapponevano al costo diretto delle prestazioni assicurative, giungendo alla conclusione che per ogni dollaro speso per la copertura assicurativa se ne spendevano altri quattro per far fronte alle spese economiche deri-

vanti dal tempo perduto per i primi soccorsi alla persona infortunata, dalla diminuzione di produttività dovuta ai danni alle macchine, alla formazione dei lavoratori, dalla perdita di immagine ai salari comunque versati durante il periodo di inattività, dalle spese per le pratiche amministrative a quelle giudiziarie, che scaturiscono dai ricorsi.

Molti in Italia si lamentano dell'alto costo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali. È vera questa affermazione? È una delle prime curiosità che mi è sembrato giusto verificare.

I lavoratori coperti da assicurazione sono 18 milioni e mezzo, a cui si devono aggiungere 2 milioni di addetti al lavoro domestico. Quindi, oltre 20 milioni di persone. Il lavoratore domestico versa direttamente le sue quote all'Inail, mentre per i dipendenti e per i parasubordinati sono i datori di lavoro a contrarre (pagare) l'assicurazione con l'Ente pubblico preposto.

Questi ultimi, nel 2008, hanno versato 8 miliardi e 646 milioni di euro, mezzo punto di Pil, pari al 2,61% delle retribuzioni lorde. Per ogni lavoratore dipendente o parasubordinato la quota media è di 470 euro. Un costo ben al di sotto di quello che normalmente si paga per l'assicurazione auto, ma che varia sensibilmente in ragione del settore produttivo e dell'esposizione al rischio infortuni o malattie professionali. Dati questi riferimenti, non deve meravigliare se a pagare di più siano gli addetti alle costruzioni con 1.110 euro e meno gli intermediari finanziari, con appena 109 euro. Il paradosso, però, è che gli edili mediamente percepiscono una retribuzione annua lorda di circa 12 mila euro, mentre gli intermediari finanziari superano i 21 mila euro. Perciò paga meno chi guadagna di più perché è più ridotto il rischio di farsi male lavorando. Una differenza abissale da cui è facile comprendere perché sia così diffusa l'evasione dal pagamento dei premi da parte di quelle imprese dove si registra un alto numero di eventi infortunistici.

Eloquenti sono i costi che ricadono sulla collettività che sono superiori circa 5 volte l'ammontare dei premi che vengono versati all'Inail. Secondo uno studio della dottoressa. Silvia Amatucci della Consulenza statistica attuariale dell'Inail, *nel 2007 il costo complessivo dei danni da lavoro è stato di 45,4 miliardi di euro; un valore, avverte l'esperta, che rappresenta, in un'ottica prudenziale, solo una stima del limite minimo. Nel 2005 a fronte di un Pil pari a 1.417 miliardi di euro si è registrato in termini relativi un costo degli infortuni e delle malattie professionali pari al 3,21%; nel 2003 la percentuale era del 3,29%. Oneri che ricadono sulla società in termini di assistenza sanitaria generale e sulle imprese che, di fronte ad un infortunio o ad una malattia professionale, devono far fronte alla riduzione della produzione e pagare una quota parte dell'indennità temporanea corrisposta dall'Inail. Lo stesso studio stima in oltre 45 miliardi di euro la spesa complessiva, in Italia, per coprire i costi degli infortuni e delle malattie professionali, mentre gli investimenti nella prevenzione risultano essere appena di 14 miliardi di euro.*

È su questo ampio differenziale che bisognerà operare non tanto per abbassare le tariffe dei premi, ma soprattutto per ridurre un carico troppo alto di sofferenze di chi lavora. Solo una credibile politica della prevenzione e seri strumenti di deter-

renza nella violazione della normativa sulla sicurezza del lavoro (nero e/o precario che sia) potranno notevolmente ridurre l'insieme della spesa dovuta ad infortuni e a malattie professionali.

### ▼ **Il percorso per la classificazione e tassazione del rischio assicurato**

L'Inail tutela il lavoratore contro i danni fisici ed economici derivanti da infortuni e malattie causati dall'attività professionale ed esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile conseguente all'evento lesivo subito dai propri dipendenti, salvo i casi in cui, in sede penale o, se occorre, in sede civile, sia riconosciuta la sua responsabilità per reato connesso alla violazione delle norme di prevenzione e di igiene sul lavoro. Per i lavoratori dipendenti il premio si calcola sulla base delle retribuzioni e della pericolosità della lavorazione svolta.

In particolare, per gli artigiani, fermo restando che il calcolo tiene conto della pericolosità della lavorazione svolta, si fa riferimento alla retribuzione minima annua imponibile agli effetti contributivi; per i medici liberi professionisti, possessori di apparecchi RX il premio si calcola in relazione al tipo di apparecchio e alla quantità delle sostanze radioattive in uso. Per i parasubordinati, il premio ordinario è ripartito nella misura di un terzo a carico del lavoratore e di due terzi a carico del committente. L'obbligo del versamento del premio è in ogni caso a carico del committente. Fin qui i fondamentali.

### ▼ **Cosa sono i repertori analitici delle lavorazioni**

Si tratta di una classificazione tecnica delle lavorazioni assicurate cui corrispondono tassi differenziati in funzione dello specifico rischio della lavorazione, così come risulta dal rapporto oneri/retribuzioni registrato dall'Inail in un determinato periodo di osservazione. Il premio assicurativo è quindi proporzionale alla concreta rischiosità della specifica lavorazione, espressa da un valore numerico che è il «tasso di premio».

A decorrere dal 1° gennaio 2000 sono istituite distinte tariffe dei premi per quattro gestioni: *Industria* – diviso in 10 grandi gruppi, 316 sottogruppi o voci di sottogruppo; *Artigianato* – diviso in 10 grandi gruppi, 217 sottogruppi o voci di sottogruppo; *Terziario* – diviso in 10 grandi gruppi, 131 sottogruppi o voci di sottogruppo; *Altre attività* – diviso in 10 grandi gruppi, 73 sottogruppi o voci di sottogruppo; quindi, dopo aver determinato questa classificazione si stabilisce per ogni singola lavorazione il tasso medio nazionale che va da un massimo del 130 per mille ad un minimo del 4 per mille.

I datori di lavoro sono inquadrati nelle predette Gestioni tariffarie secondo la classificazione disposta ai fini previdenziali e assistenziali, ai sensi dell'articolo 49 della legge n. 88/89, tenendo anche conto delle specifiche disposizioni, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 38/2000.

A questo primo livello di determinazione segue una specifica elaborazione che porta al tasso specifico aziendale e successivamente a quello applicabile in ogni specifica attività lavorativa.

### ▼ Il «sistema di oscillazione dei tassi»

La tassazione applicata alla singola azienda può variare in relazione a diversi parametri, tutti finalizzati a riconoscere un trattamento più favorevole alle aziende a minore rischio infortunistico.

Lo strumento utilizzato è il «sistema di oscillazione dei tassi» (sistema bonus-malus), che consente di ridurre o aumentare, entro limiti prestabiliti, la misura del «tasso medio nazionale». Il sistema distingue tra le aziende di nuova istituzione, considerando tali quelle che operano da meno di un biennio, e quelle che invece operano da più di un biennio.

Nei primi due anni dalla data di inizio dell'attività viene considerata la situazione dell'azienda soltanto in relazione al rispetto delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro. Per il periodo successivo, invece, vengono considerati l'andamento infortunistico aziendale; l'attuazione di interventi di miglioramento delle misure di sicurezza ed igiene sul luogo di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia (d.lgs. n. 81/2008).

Con l'adozione del «sistema di oscillazione dei tassi», il premio può diventare anche un efficace strumento per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali inserito in un modello più ampio e coordinato di incentivi, tutti mirati all'adozione di misure di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

### ▼ La formuletta magica

Una volta scelta la gestione e classificata l'attività lavorativa si determina il tasso medio nazionale (Tmn), con massimale del 130%. Si definiscono quindi gli eventi infortunistici o le malattie professionali verificatesi nel precedente triennio in «azienda» ai fini del caricamento nella tariffa. Quindi, da una lato, si detrae dal Tmn l'eventuale prima oscillazione per prevenzione e, dall'altro, si aggiunge o si detrae la seconda oscillazione: il cosiddetto bonus/malus. Si arriva così al Tasso specifico aziendale (un tot. % da applicare al monte retribuzioni).

### ▼ Classificazione delle imprese e... fordismo

Il sistema classificatorio o di inquadramento delle imprese ai fini tariffari è figlio di una impostazione fordista. Poco è stato, infatti, innovato del vecchio inquadramento di fine Novecento, che è diventato inadeguato rispetto alle novità avvenute nel mercato del lavoro (dalla legge Treu del '96, alla legge Biagi), in special modo nel sistema degli appalti e subappalti, che ormai caratterizza l'organizzazione della produzione di un prodotto o di un servizio. Nello stesso luogo di lavoro coesistono più «imprese» a cui riconnettere la responsabilità di eventi infortunistici o di malattie professionali.

Questa situazione penalizza i lavoratori più deboli, ma anche i piccoli imprenditori che sono responsabili civilmente e penalmente della salute e dell'integrità fisica dei loro dipendenti, anche quando l'organizzazione tecnica e scientifica di un determinato ciclo, e quindi le condizioni di lavoro, è decisa e diretta da una azienda madre. In sostanza, il sistema della classificazione Inail non prevede indici specifici di rischiosità per quelle imprese che si servono del lavoro precario. E proprio per que-

sto, non è certamente un caso che alla fine nel sistema di tariffazione dei premi chi paga spesso l'oscillazione «in malus» siano aziende terze, per incidenti la cui responsabilità dovrebbe ricadere sulle «imprese madri», da cui di fatto dipendono. E contemporaneamente queste stesse aziende madri possono usufruire dell'oscillazione «in bonus» perché riescono ad aggirare le responsabilità di eventuali casi di infortuni restando immacolate sotto il profilo formale; nonché di oscillazioni positive per la prevenzione perché, date le dimensioni più grandi, riescono a fare qualcosa in più rispetto a quanto previsto dal Testo Unico sulla sicurezza del lavoro. Perciò alla fine, ai lavoratori spettano sofferenze e menomazioni, ai piccoli imprenditori il «malus», all'azienda madre profitti e «bonus».

### ▼ **Per i dipendenti pubblici, lo Stato paga a consuntivo**

Il sistema tariffario descritto vale per il settore privato. Per i dipendenti pubblici lo Stato paga a consuntivo. Perciò, quando si verifica un infortunio o una malattia professionale, l'Inail riceve dallo Stato quanto ha speso. Mentre nel settore privato si ripartiscono solidarmente tra tutte le aziende alcuni costi (infortuni in itinere, malattie professionali derivanti dall'amianto e rivalutazione annuale delle rendite pregresse, oltre al ripiano delle gestioni deficitarie), per lo Stato non esistono tariffe e perciò non valgono le stesse regole.

Questo stato di cose porta con sé un'altra conseguenza. Nel settore pubblico non si possono applicare norme premiali a chi investe in prevenzione, che perciò finisce per non essere neppure stimolata. Così pure finiscono per non essere incentivati comportamenti virtuosi, posto sempre che il Ministero del Tesoro li finanzi o li incentivi. Un sistema a doppio binario che apre delle contraddizioni evidenti.

### ▼ **... E io (parasubordinato) pago...**

Nel nostro Paese, i tanti lavoratori parasubordinati, nonostante siano perlopiù malpagati, giovani e precari, sono gli unici a pagare una parte della assicurazione infortuni: un terzo della tariffa applicata nel posto dove lavorano. Eppure non dipende da loro né l'organizzazione né la responsabilità della loro sicurezza e nemmeno possono promuovere la prevenzione. Anche tra di loro però si verificano infortuni sul lavoro, in itinere o alla guida di mezzi durante l'attività lavorativa e cominciano a manifestarsi le prime malattie professionali. Sono lavoratori di serie B e oltre a non avere in futuro una pensione decente devono pagarsi nel presente una parte dell'assicurazione sugli infortuni e le malattie professionali! Sarebbe bene cancellare questa discriminazione e parificare il loro trattamento a quello dei lavoratori dipendenti. È una ingiustizia intollerabile.



# Contrattazione sociale





# Contrattazione sociale

## Il rinnovamento che fa bene

**Gloria Malaspina\***



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

\*Responsabile contrattazione sociale e territoriale Inca Cgil nazionale.

**L**a *contrattazione sociale territoriale* significa per l'Inca consolidare il legame fra contrattazione sociale e funzione di tutela individuale, per le quali il territorio rappresenta la sede d'elezione.

Nell'attuale contingenza, con tutte le difficoltà possibili per un esercizio coerentemente costituzionale dei diritti, del lavoro e di cittadinanza, nonché per i «nuovi diritti», attinenti ad un insieme di rischi sociali non coperti dal nostro sistema di welfare, è necessario che il nostro Patronato scelga anche strade che innovino le modalità per perseguire gli obiettivi propri. La sua funzione non è generalmente conosciuta, nei riflessi della «titolarità specifica», nonostante la sentenza n. 42/2000 della Corte Costituzionale che, in base all'articolo 38 della Costituzione, ha riconosciuto gli istituti di Patronato tra quelli la cui attività è diretta a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale tra i cittadini, affermato all'articolo 3 della Costituzione e perciò tra gli organi dello Stato preposti alla difesa dei diritti nei procedimenti amministrativi.

Promuovere l'Inca sul territorio come referente di soggetti, istituzionali e non, fino ad ora non investiti direttamente dal suo agire diventa un obiettivo strategico, legato alla funzione istitutiva. Si tratta di un'innovazione non solo necessitata dalle decisioni del Governo nei confronti dei Patronati sindacali – riduzione delle risorse per le funzioni che sono tenuti a svolgere dalla legge istitutiva e dal regolamento che ne definisce ambiti e facoltà – ma anche da un'analisi politica che riguarda direttamente la mutata condizione sociale e del lavoro. Non a caso, con il bilancio 2011 si è scelto di modificare a vantaggio del territorio la distribuzione delle

risorse, per nuovi orientamenti e spazi di attività sui terreni che significano qualità per le persone e qualità e punteggio per la nostra attività. Va dunque innescato un processo di innovazione organizzativa che affianchi al modello tradizionale di fare Patronato allo sportello quello indicato dal Regolamento, come un'opportunità per non perdere progressivamente quote di incidenza sull'attività complessiva e necessaria per far fronte alla nuova impostazione governativa in atto per gli Istituti previdenziali, che stanno tentando di sostituirsi al Patronato.

Il messaggio farà presa, nonostante la confusione che questo nuovo attivismo ha creato, e prima che se ne comprendano le complicazioni e le trappole e si decida di tornare indietro produrrà danni alla dimensione del nostro lavoro e lascerà le persone con molti problemi irrisolti.

È da ascrivere alle opportunità della contrattazione sociale territoriale anche l'emersione delle molte attività che svolgiamo non finanziate o che rientrano nell'ambito di domande «inespresse» relative agli interventi di natura previdenziale, socio-assistenziale, sanitaria, «scoperti» dai nostri operatori scavando nel problema specifico che una persona ci pone. Impegnarsi per esse ed evidenziare di quale massa critica di problemi si tratti consentirebbe sia di rivendicarne il riconoscimento ai fini del finanziamento, sia di svolgere la nostra funzione sociale.

Importante è anche la finalità di promuovere l'Inca oltre il bacino tradizionale di riferimento e le modalità che creano l'affluenza delle persone. L'informazione circola poco e spesso si perde in un genericismo che associa le funzioni, ad esempio, dei Consulenti a quelle dei Patronati. Capita anche che le stesse istituzioni pubbliche locali non conoscano la molteplicità delle nostre funzioni e potenzialità.

Avviando un processo di contrattazione sociale, il Patronato ha la possibilità di mettere in evidenza le sue molteplici capacità e professionalità, disponibili per la Cgil e disponibili per essere più diffusamente conosciuti dai cittadini e dagli Enti locali per la propria estensione e qualità. È un modo per valorizzare il nostro lavoro, per distinguersi dalla miriade di «servizi» alla cittadinanza autoreferenziali, per fare giustizia del tentativo di ampliare surrettiziamente la platea dei Patronati da parte delle compagini governative mettendo tutti sullo stesso piano, per ricostruire una contiguità (e in molti casi una continuità) fra tutela individuale e tutela collettiva. Si tratta dunque di indirizzarsi sia verso le «attività diverse» previste dall'articolo 10 della legge 152/01, in termini di attività a titolo gratuito e di attività in convenzione, sia di meglio estendere e tesaurizzare quanto già nella nostra pratica.

Importante è, poi, costruire un rapporto diretto tra contrattazione collettiva e tutela individuale nella collaborazione tra Sindacato e Patronato, investendo in una figura presente sul luogo di lavoro, capace di cogliere gli elementi di tutela/diritto individuale posti dalle esigenze dei lavoratori. Recuperare la valenza del delegato sociale, che l'Inca in prima persona istituì e valorizzò tra la fine degli anni sessanta e gli anni settanta, significherebbe costruire quel ponte di conoscenze e di capacità di risposta necessario anche a rimettere al centro una modalità di essere della rappresentanza sindacale che si è perduta.

Si tratta tuttavia di operare in primo luogo una scelta politica – se fare o non fare – e in relazione ad essa definire, in base alle peculiarità del territorio, dell'azione delle

Istituzioni, della presenza e della qualità dei servizi, dei bisogni emergenti e prevalenti tra essi, su quale ambito orientare in primis la propria attenzione. Possiamo fare riferimento alla funzione di «segretariato sociale», previsto dalla legge n. 328 del 2000, che implementi le opportunità di tutela e offra alle Istituzioni locali, gravate da competenze difficili da sostenere a fronte della riduzione dei trasferimenti statali e regionali, una dimensione di welfare locale che sia quello rispondente ai bisogni, sulla quale l'istituzione possa decidere di investire anche proprie risorse a fronte di un servizio che moltiplichi gli effetti positivi di una sua programmazione, dovuta.



# Buone esperienze Inca



# Buone esperienze Inca

## La tutela individuale dell'Inca per i detenuti.

*Una nuova cultura del diritto*

**Sonia Cappelli\***



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

Lo si definisce in tanti modi: il gabbio, la buiosa, la casanza, l'intafutù, lo statù. Lo si percepisce come una fastidiosa presenza di cui si invoca la necessità, ma della cui concreta esistenza non si vorrebbe sapere nulla; un universo di corpi muti, dove è più facile schierare i buoni e i sani da una parte, i cattivi e i malati da un'altra. Ma il carcere, al di là delle percezioni soggettive, finisce per essere uno spazio indistinto dove le persone si dimenticano di essere cittadini e, in quanto tali, titolari dei diritti sociali.

Ed è appunto per garantire e promuovere questi diritti che il Patronato della Cgil ha aperto decine di sportelli presso i principali istituti penitenziari. Dalla Valle d'Aosta alla Sicilia sono già 23 le permanenze degli operatori che, grazie ai Protocolli sottoscritti con le Amministrazioni penitenziarie, possono portare, così come dice Franca Gasparri della Presidenza Inca, i diritti «là dove solitamente fanno più fatica ad arrivare». L'Inca svolge per conto dei detenuti le pratiche per assegni sociali, invalidità civili, disoccupazione a requisiti ridotti, rinnovo dei permessi di soggiorno; insomma tutto ciò che serve per abbattere il muro che separa la vita nei penitenziari da quella esterna e restituire dignità a quelle persone temporaneamente private della libertà personale.

Le carceri in Italia sono suddivise in quattro categorie: le case di reclusione, con detenuti condannati in via definitiva o a più di cinque anni; le case circondariali, per quelli in attesa di giudizio; gli istituti per le misure di sicurezza; le case mandamentali, che ospitano persone considerate «a bassa pericolosità». Ma dall'ordinamento penitenziario del 1931, ispirato alla filosofia per cui solo

\* Area Comunicazione Inca Cgil nazionale.

la sofferenza e la privazione potevano condurre il soggetto al ravvedimento, poco o nulla è cambiato, nonostante la legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975 all'art. 1 reciti: «Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona».

E logicamente, laddove il trattamento assume il carattere più repressivo, i diritti individuali si assottigliano ogni giorno sempre di più: scarsa è l'assistenza sanitaria; inadeguate le condizioni igieniche; pochi sono quelli che lavorano (il 24% dei detenuti); l'assistenza sociale, ridotta ai minimi termini, è quasi totalmente sostenuta dai volontari della Comunità di S. Egidio, dell'Arci - Ora d'Aria, di Antigone e dell'associazione «A buon diritto». Dentro gli istituti di pena italiani la presenza di tossicodipendenti è doppia rispetto alla media europea (38,2 contro il 15,9).

Il sovraffollamento rappresenta uno dei problemi più sentiti dalla popolazione carceraria. Sono circa 70.000 le persone rinchiusi, a fronte di una capacità di contenimento poco superiore a 40.000 posti; quasi la metà risulta essere in attesa di giudizio. Nel 2009, la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per aver detenuto persone in meno di tre metri quadri, violando l'art. 3 della Convenzione Ue che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. E il trend non accenna a diminuire: nel 2009 i detenuti erano 64.791 e nel 2010 sono aumentati a 67.961. Si può dire che ogni anno si registrano oltre 3.000 nuovi ingressi nelle patrie galere.

E che le condizioni di reclusione non sono affatto adeguate a garantire condizioni psicofisiche adeguate lo dimostrano i dati sui suicidi che registrano un indice 20 volte superiore a quello che si verifica fuori dal carcere. L'anno scorso si sono tolte la vita 107 persone, di cui per un quinto non si conoscono le cause; nei primi due mesi di quest'anno già nove sono gli episodi denunciati. Questo triste primato spetta al penitenziario di Sulmona, dove Laura Pepice, operatrice dell'Inca, si reca a fare la permanenza una volta al mese per offrire tutela previdenziale e assistenziale ai detenuti che, così come avviene negli altri istituti di pena, sono costretti a dividere strutture totalmente insufficienti a garantire lo spazio vitale. L'istituto di Sulmona è un carcere potenzialmente destinato a 270 persone, ma di fatto ne ospita circa 600. «Ho conosciuto personalmente l'ultima vittima di questa piaga – racconta Pepice –. Era un egiziano che si è rivolto al Patronato per ottenere l'assegno sociale. Dopo aver scontato la pena ha dovuto fare i conti con l'intolleranza della società civile sempre più incapace di esprimere solidarietà. Non ce l'ha fatta a trovare la sua strada. È tornato in carcere, perché lì diceva di aver trovato la sua unica famiglia; e si è ucciso. La sua condizione di “diverso” lo ha segnato in modo indelebile».

«Quando ho cominciato – continua Pepice – oltre al timore di vedere tanta sofferenza, si sommava la paura di non essere adeguata. Mi si raccomandava di essere “distaccata”, di rivolgermi al detenuto dandogli del “Lei” per evitare contaminazioni, ma sono cadute nel vuoto. È impossibile restare indifferenti. Spesso si instaura con i detenuti un rapporto fatto di piccole confidenze, di un dialogo indispensabile come l'aria per chi è recluso. C'è chi mi parla del suo Paese, chi mi dà dei consigli di cucina, chi invece vuole avere notizie anche banali dall'esterno. No, non sono



diversi da noi... sono sicuramente più deboli e quell'unica presenza mensile è ancora troppo poca cosa. Dobbiamo fare di più...».

A Milano, nella casa circondariale di San Vittore l'esperienza è la stessa. Un edificio ormai fatiscente di fine Ottocento a sei rami, con una sezione femminile, un centro clinico e una capienza regolamentare di 712 detenuti contro i 1.600 soggiornanti. «In questo carcere – racconta Marco Colombo, dell'Inca – la permanenza media dei detenuti è di circa 6 mesi e, quindi, spesso non riusciamo a portare a buon fine le pratiche avviate. Ciononostante, grazie al passaparola aumentano le persone che si rivolgono al Patronato. Resta, però, la difficoltà di organizzazione logistica, poiché il sovraffollamento riduce fortemente gli spazi di incontro. Basti pensare che spesso ci capita di svolgere il nostro lavoro nei corridoi, sotto gli occhi poco discreti della guardia penitenziaria».

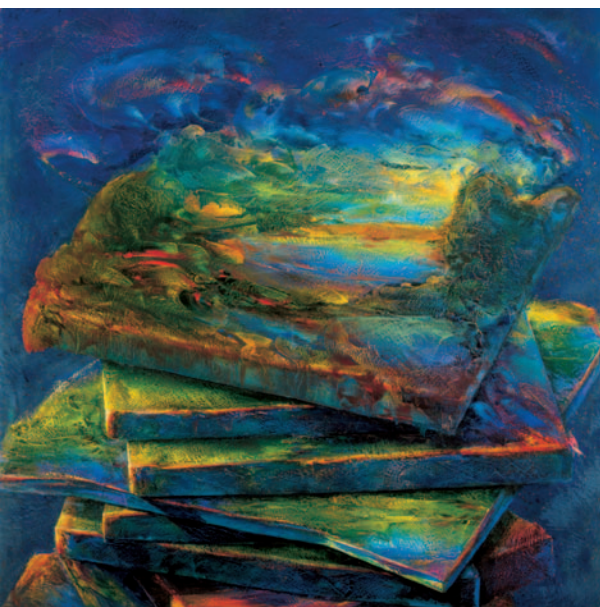
L'esperienza abruzzese e quella milanese sono soltanto due delle tante permanenze che l'Inca ha avviato per portare anche all'interno delle carceri la cultura del diritto, superando le non poche difficoltà di un sistema penitenziario come il nostro, ma volendo vincere l'imbarbarimento della vita civile che spesso si avverte. Sono le buone pratiche che possono aiutare chi ha commesso degli errori a ricomporre il mosaico della propria vita nel rispetto della dignità individuale. Un modo come un altro per non dimenticare chi è dietro le sbarre e dargli quel briciolo di speranza in un futuro migliore, indispensabile per sopravvivere in quello che molti ormai definiscono «il buio tunnel delle carceri italiane».



# Buone esperienze Inca

## La miopia italiana *Intervista a Luigi Manconi*

**Sonia Cappelli\***



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

«I servizi del Patronato aiutano a dare risposte ai bisogni dei detenuti. Le iniziative dell’Inca sono un’opera certamente apprezzabile e meritoria». È quanto sostiene Luigi Manconi, presidente dell’associazione «A buon diritto».

«È un modo per dare risposte concrete ai bisogni di chi sta in carcere – continua Manconi – ed è fondamentale, soprattutto in considerazione del fatto che, grazie al cielo, essere detenuto non è una condizione permanente. I contributi previdenziali sono utili per chi resta in carcere per decenni, ma sono ancor più preziosi per quanti ne escono. Di fatto, l’uscita dal carcere è solo formalmente un ritorno al sistema di cittadinanza; nella sostanza lo è in misura esilissima e parzialissima.

### *Quali sono le conseguenze?*

**Manconi.** Dal carcere esce un cittadino dimezzato, di serie zeta, spogliato in larga parte di tutto il pacchetto di diritti che la sua condizione di cittadino dovrebbe garantirgli. Esce privo di lavoro e faticherà enormemente a trovare una nuova collocazione. Si esce con un curriculum ridotto ai minimi termini. In questa direzione, svolgono un lavoro splendido i Centri di avviamento al lavoro (Cal) che insegnano a compilare un curriculum a chi pensa di non avere nulla da offrire e che, invece, anche se spogliato di tutto, ha una conoscenza di saperi che costituiscono un valore. Quindi il ricostruire il patrimonio di prerogative, facoltà, diritti, garanzie, nei quali rientrano quelli previdenziali, rappresenta una parte essenziale per ricostruire la dignità persa.

\* Area Comunicazione Inca Cgil nazionale.

*Come si può risolvere l'emergenza carceri nel nostro Paese?*

**Manconi.** Le soluzioni sono quelle che da oltre un decennio tutte le Commissioni per la riforma del codice penale e di quello di procedura penale, istituite presso il Ministero di Giustizia, hanno elaborato. Sono proposte condivise da entrambi gli schieramenti politici, di centrodestra e di centrosinistra. Se esaminiamo i risultati di questo lavoro, osserviamo proposte di riforma, anche radicale larghissimamente condivise, che si sono mosse intorno a due assi principali: depenalizzazione e decarcerizzazione; che significa ridurre il numero di fattispecie classificate come reati, ovvero il numero di comportamenti o atti che vengono sanzionati come fattispecie penali. Purtroppo nel corso degli ultimi anni si è andati nella direzione esattamente opposta. Si pensi all'introduzione del reato di clandestinità e dell'aggravante di clandestinità per gli stranieri, oppure a quei reati che, pur non punendo direttamente il solo consumo di sostanze stupefacenti, nei fatti portano alla sanzione penale per tanti che, senza essere spacciatori, vivono in una condizione, diciamo così, di limite che finisce col portare il semplice consumatore ad essere punito come spacciatore.

*Cosa significa decarcerizzazione?*

**Manconi.** È il secondo asse attorno al quale si sono mosse tutte le proposte di riforma; il che significa ridurre il più possibile il numero di reati che, pur restando tali, comportino la reclusione in cella. Si tratta, quindi, di estendere il più possibile il ventaglio delle forme sanzionatorie alternative alla detenzione.

*Cosa succede in Italia?*

**Manconi.** Nel nostro Paese, il numero di misure alternative è assai ridotto, nonostante i progetti di riforma, come quelli elaborati dalle commissioni Pisapia e Nordio, prevedessero una grande varietà di forme sanzionatorie, dalla messa in prova fino alla forma di pena, che ha dato buoni risultati in altri Paesi, come la reclusione nel fine settimana.

*Di che si tratta?*

**Manconi.** Consiste in una misura che in Italia appare bizzarra, ma che risponde ad una intelligente razionalità. Si è liberi nel corso della settimana quando si hanno relazioni stanziali, lavorative, sociali e poi è prevista la privazione delle libertà nel fine settimana, nel tempo libero. Ovviamente si tratta solo di un esempio, solo per rimarcare come in Italia non solo il senso comune, ma anche il pensiero giuridico sembra ritenere la cella come la sola forma di sanzione non solo applicabile, ma addirittura pensabile. Se si lavorasse sui tempi brevi intorno a queste due direttrici i risultati sarebbero certi e anche molto significativi.

*Cosa ha fatto questo governo?*

**Manconi.** Per 13 volte ha parlato di un «piano carceri» del quale, ad oggi, si ignora quali risultati abbia ottenuto; si sospetta seriamente che anche i nuovi posti creati per risolvere il problema del sovraffollamento siano tuttora totalmente inutilizzati

per mancanza di personale. Non è stata fornita alcuna attendibile informazione, mentre si continua a enfatizzare l'utopia negativa dell'edificazione di nuove carceri, quasi a inseguire un innalzamento del numero dei reati che nei fatti non c'è stato. Si pensi al fatto che in 20 anni il numero degli omicidi volontari si è ridotto di un 1/3. In un Paese dove, distribuiti su territorio nazionale, ci sono 40 carceri non utilizzati, parlare di nuove strutture è solo una promessa di sprechi e corruzione. Un decimo della cifra prevista sarebbe bastata per ristrutturare quello che già è stato costruito; il che avrebbe dato risultati maggiori e migliorato sensibilmente le condizioni ambientali e igienico-sanitarie dei detenuti.



Fisco





## Dichiarazione dei redditi 2011. *Fisco reale e iniquo*

**Mauro Soldini\***



Manuel Ayllón  
Rottura di spazi  
s.d.  
Perspex  
cm. 31×36×36  
Archivio del Lavoro di Milano

**S**ecundo uno studio del Dipartimento politiche economiche della Cgil, con il federalismo municipale, 16 milioni di lavoratori dipendenti e di pensionati pagheranno più tasse; 3500 Comuni aumenteranno le addizionali Irpef dopo i tagli dei trasferimenti dallo Stato centrale.

Ci siamo: l'appuntamento di primavera con il fisco è arrivato. Tutti i lavoratori dipendenti e i pensionati si stanno attrezzando per mettere insieme la documentazione che accerta il reddito percepito nel 2010, gli obblighi fiscali già assolti (prelievo alla fonte), le detrazioni e le deduzioni cui hanno diritto, le altre eventuali tasse da pagare.

Si tratta di un momento molto importante della vita della gente, cioè di tutti coloro che risiedono sul territorio nazionale siano essi lavoratori, pensionati, autonomi, professionisti, imprenditori, imprese, società, ecc. Importante perché pagare le tasse significa fare il proprio dovere, vuol dire concorrere fattivamente alla ricchezza del proprio Paese. È un principio di civiltà e di solidarietà, che si traduce anche in un obbligo morale e di legge. E spesso, per far questo, si devono fare dei sacrifici, a volte anche pesanti.

Ma a questo principio/obbligo non tutti adempiono. In troppi casi chi non dispone di un reddito certo cerca di sfuggire o di pagare meno del dovuto; complice un sistema di controlli non pienamente efficace. Sono gli evasori, i soliti ignoti (?), spesso detentori di grandi ricchezze e di profitti incalcolabili che, con il loro mancato gettito, determinano effetti devastanti sulle entrate nelle casse dello Stato, a danno dei servizi e delle opere pubbliche. Ma c'è di più. Il loro ignobile e riprovevole comportamento rende il nostro

\* Presidente Consorzio nazionale Caaf e Coordinatore nazionale Sistema Servizi Cgil.

fisco tutto sbilanciato sui lavoratori dipendenti e sui pensionati, che finiscono con l'essere i grandi sostenitori del sistema fiscale italiano.

I dati elaborati dalla Cgil ci parlano di uno scandaloso trend. È stato calcolato che il maggior esborso dei lavoratori dipendenti e dei pensionati è di 3000 euro all'anno rispetto al dovuto e che, nel corso degli anni duemila, il carico fiscale sul lavoro dipendente e sulle pensioni è progressivamente cresciuto fino ad arrivare a più del 5% nel 2010, tutto questo grazie all'alto tasso di evasione fiscale.

Sullo sfondo c'è un Paese con forti diseguaglianze socio-economiche: secondo l'ultima indagine di Banca d'Italia sui redditi delle famiglie, il 10% delle famiglie più ricche possiede quasi il 44,5% dell'intera ricchezza netta e metà della popolazione possiede solo il 9,8% delle ricchezza netta complessiva.

Il tempo della dichiarazione dei redditi ci porta inevitabilmente a ragionare, a fronte delle profonde ingiustizie del nostro «Fisco reale», dell'urgenza di una sua riforma. A chiederla a gran voce è la Cgil, che indica come priorità lo spostamento del prelievo dai redditi fissi e dai redditi dei produttori verso le rendite improduttive e finanziarie.

Ad aggravare il quadro si è aggiunto il recente varo del decreto che attua il federalismo fiscale municipale. Secondo uno recente studio del Dipartimento politiche economiche della Confederazione di Corso d'Italia, saranno ben 16 milioni i lavoratori dipendenti e i pensionati che pagheranno più tasse. Sono i residenti dei circa 3500 Comuni che, secondo gli indicatori dati, saranno costretti ad aumentare le addizionali Irpef, cioè l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per fronteggiare i minori trasferimenti dallo Stato centrale.

Ma ora abbiamo davanti la campagna fiscale 2011 che vede già al lavoro i Caaf della Cgil, orgogliosi di aver mantenuto e rafforzato nel 2010 il primato delle dichiarazioni con modello 730.

Vediamo le principali novità contenute nella dichiarazione dei redditi - modello 730/2011, le detrazioni concesse e quelle abolite:

Tra le novità:

- una cedolare secca (imposta sostitutiva del 20%) sulle locazioni degli immobili ad uso abitativo ubicati nella Provincia di L'Aquila, in alternativa alla tassazione ordinaria; ad oggi si è in attesa di un provvedimento dell'Agenzia delle entrate per conoscere le modalità dell'esercizio dell'opzione;
- un credito d'imposta per il reintegro delle somme anticipate sui fondi pensione. I contribuenti che aderiscono alle forme pensionistiche complementari possono richiedere, per determinate esigenze (ad esempio: acquisto prima casa e spese sanitarie a seguito di gravissime situazioni), un'anticipazione delle somme relative alla posizione individuale maturata. Le anticipazioni possono essere reintegrate in qualsiasi momento mediante contribuzioni anche annuali eccedenti il limite di euro 5.146,57. Sulle somme eccedenti il predetto limite è riconosciuto un credito d'imposta pari all'imposta pagata al momento dell'anticipazione;
- un credito d'imposta per le mediazioni in caso di conciliazione di controversie civili e commerciali. Per le parti che si sono avvalse della mediazione per la risoluzione di una controversia civile o commerciale è riconosciuto un credito d'im-

posta commisurato all'indennità corrisposta ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione. In caso di successo della mediazione, il credito è riconosciuto nel limite di euro 500,00; in caso contrario è ridotto della metà. Il credito d'imposta deve essere indicato dal contribuente, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi ed è utilizzabile a partire dalla data di ricevimento della predetta comunicazione. Il credito d'imposta può essere utilizzato a partire dalla data di ricevimento della comunicazione trasmessa al soggetto interessato dal Ministero della Giustizia (inviata entro il 30 maggio 2011) e potrà essere usufruito: in compensazione tramite Mod. F24 o, per chi non è titolare di redditi d'impresa o di lavoro autonomo, in diminuzione delle imposte sui redditi;

- la possibilità per i lavoratori dipendenti di richiedere il rimborso delle maggiori imposte pagate per le somme percepite negli anni 2008 e 2009 per il conseguimento di elementi di produttività e redditività oppure per lavoro straordinario assoggettabili a imposta sostitutiva in tali anni. È ovvio che si dovrà tener conto degli eventuali rimborsi Irpef erogati. Il rimborso è concesso per l'anno 2008 solo se il reddito da lavoro dipendente dell'anno 2007 non è superiore a 30.000 euro invece, per l'anno 2009, se il reddito dell'anno 2008 non supera i 35.000 euro, tenendo sempre conto delle somme già assoggettate all'imposta sostitutiva.

Sono prorogate:

- l'agevolazione prevista sulle somme percepite per incremento della produttività, consistente nell'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali, pari al 10%, nel limite di euro 6.000 lordi;
- la detrazione riconosciuta per il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso, determinata dal sostituto d'imposta entro il limite di 149,5 euro;
- la detrazione del 36% per le spese di ristrutturazione edilizia;
- la detrazione del 55% per le spese relative agli interventi finalizzati al risparmio energetico degli edifici esistenti.

Tra le detrazioni abolite:

- non è più prevista la detrazione del 19% sull'ammontare delle spese di aggiornamento e formazione degli insegnanti, nonché sugli abbonamenti ai servizi pubblici (treno, metro, bus). Va notato, infine, che l'introduzione della cedolare secca sugli affitti, prevista nel decreto attuativo del federalismo comunale approvato dal Parlamento, prevede nei Comuni ad alta tensione abitativa, in sostituzione delle imposte ordinarie sui redditi, l'applicazione di un'imposta sostitutiva pari al 21% del canone di affitto o al 19% se la locazione avviene a canone concordato. La cedolare secca è sostitutiva anche dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo.

Questo è il quadro che ci consegna il nuovo 730 per i redditi del 2010, alla cui compilazione dovranno provvedere milioni di contribuenti: tutti quei cittadini, «onesti» che sopportano il peso dei maggiori tributi e che invocano una giustizia fiscale con una seria lotta all'evasione e con una tassazione delle rendite e dei profitti degna di un Paese europeo. A tutti loro darà voce la Cgil anche con lo sciopero generale indetto per il 6 maggio prossimo che avrà al centro proprio il lavoro e il fisco.

**MODELLI 730**

	<b>Anno 2005</b>	<b>Anno 2006</b>	<b>Anno 2007</b>	<b>Anno 2008</b>	<b>Anno 2009</b>	<b>Anno 2010</b>
Cgil	2.844.553	2.835.946	2.906.423	2.998.086	3.082.798	3.063.400
Cisl	2.366.212	2.346.070	2.385.580	2.530.428	2.638.707	2.587.642
Acli	958.000	947.388	984.375	1.031.438	1.138.421	1.184.953
Uil	940.407	929.450	943.660	991.110	1.035.676	1.050.600
Cgn prof.	671.451	701.146	747.383	812.130	854.472	886.486
50&più	632.558	622.348	622.498	711.883	727.460	725.737
Coldiretti	626.869	596.535	592.440	617.024	632.493	627.061
Pens&dip c.i.a.	554.348	526.330	533.299	569.219	590.397	577.841
Tut. Fisc. Cont.	497.703	521.164	592.619	674.858	726.401	741.930
Cna	320.325	316.700	330.186	354.360	374.079	379.204
Confartig.	309.780	314.417	316.864	336.154	352.866	349.119
Mcl	262.864	266.026	276.074	291.040	315.714	315.968
Dott. commerc	237.723	241.015	261.039	307.333	334.003	345.745
Naz. lavoro	172.929	200.325	226.661	274.664	325.674	359.138
Italia	154.620	177.808	192.991	226.371	211.721	239.942
Assocaaf	174.903	173.637	176.868	183.698	185.865	182.401
Confisal	161.147	156.057	161.109	169.263	174.117	181.126
Confagricoltura pens.	146.395	153.501	158.192	176.256	196.293	203.694
Ugl	150.647	144.766	147.094	163.249	166.796	160.895
Consul. lavoro	53.827	106.920	124.686	152.692	188.118	213.067
<b>Totale</b>	<b>12.237.261</b>	<b>12.277.549</b>	<b>12.680.041</b>	<b>13.571.256</b>	<b>14.252.071</b>	<b>14.375.949</b>

# Welfare State in Europa



# Welfare State in Europa

## Libera circolazione e sicurezza sociale: come sta cambiando l'Europa

**Valeria De Pascalis\***



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

\* Laureanda in Relazioni internazionali e Studi europei nell'Università di Firenze e stagista presso l'Osservatorio per le politiche sociali Inca Cgil Belgio.

Con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti Ue sul coordinamento della sicurezza sociale, il 1° maggio 2010 è stato fatto un altro passo avanti verso l'Europa sociale che affianca l'Europa dell'euro, l'Europa dei mercati, l'Europa della conoscenza.

Oggi i cittadini europei che hanno deciso di usufruire del proprio diritto alla libera circolazione spostandosi in un altro Stato membro rappresentano all'interno dell'Unione europea circa il 2,4% dei cosiddetti «non-nazionali», ossia persone con una cittadinanza diversa rispetto a quella del Paese in cui vivono. Sono pari al 4% invece i non-nazionali provenienti da Paesi terzi. I cittadini europei più «mobili» sono i rumeni, gli italiani e i polacchi. Oggi gli europei mobili sono per lo più giovani e istruiti e decidono di trasferirsi in un altro Paese dell'Europa per motivi legati al lavoro, di studio o anche per ragioni sentimentali. Una nuova tipologia di migrante intra-europeo è rappresentata dagli ultrasessantacinquenni, soprattutto provenienti dal nord Europa che decidono di recarsi nei Paesi del sud durante il periodo di pensionamento per godere delle condizioni climatiche favorevoli e dei minori costi della vita.

La rimozione dei controlli di polizia e doganali all'interno dell'Europa grazie all'Accordo di Schengen è stata una delle prime decisioni a favore di un'Europa «senza frontiere». Molto è stato fatto anche nel campo del riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali su tutto il territorio europeo, necessario per permettere agli europei più istruiti di cercare possibilità di carriera anche in un altro Stato membro. L'ampliamento del novero dei soggetti che possono usufruire del diritto alla libera circolazione

ha rappresentato un'ulteriore conquista in ambito comunitario: inizialmente infatti erano compresi solo i lavoratori, mentre a partire dal Trattato di Maastricht sono stati inclusi tutti i cittadini europei. La direttiva 2004/38/Ce, oggi il principale atto normativo comunitario in materia, ha agevolato questi cambiamenti riducendo le formalità burocratiche e i requisiti necessari per spostarsi e soggiornare in un altro Stato membro e introducendo la possibilità di acquisire un diritto di soggiorno permanente dopo cinque anni di residenza ininterrotta in un altro Paese. Di conseguenza soprattutto chi ha un lavoro, chi è un familiare di un cittadino europeo «mobile» oppure, per quanto riguarda i cittadini inattivi, chi ha un'assicurazione di malattia e risorse economiche a sufficienza, può più facilmente scegliere di lasciare il proprio Paese d'origine e fare un'esperienza all'estero di durata più o meno lunga. Il 1° maggio 2010, con l'entrata in vigore del regolamento (Ce) 883/2004 e di quello attuativo 987/2009, gli ulteriori ostacoli alla libera circolazione in Europa sono stati rimossi. Mentre inizialmente erano interessati da queste regole principalmente i lavoratori, a partire da questa data i destinatari delle disposizioni europee in materia diventano «i cittadini comunitari, assicurati in un qualsiasi stato membro, gli apolidi e i rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono Stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché i rispettivi familiari e superstiti» (art. 2). In altre parole, in seguito a tali modifiche possono godere delle regole sul coordinamento anche i cittadini comunitari «inattivi» che si muovono sul territorio dell'Unione.

Le decisioni nel campo della sicurezza sociale sono da sempre di competenza nazionale in quanto è la legislazione dei singoli Paesi che stabilisce chi siano gli assicurati, quali prestazioni erogare e a quali condizioni, le modalità di calcolo, nonché l'entità dei contributi. I regimi di sicurezza sociale dei vari Stati differiscono tra loro per una molteplicità di aspetti ed eventuali conflitti e discordanze tra i vari sistemi possono rappresentare un serio ostacolo all'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini europei. Per rendere possibile la mobilità delle persone sul territorio dell'Unione, colui che si trasferisce in un altro Paese per lavorare deve esser sicuro di non perdere i propri diritti sociali e, parallelamente, di poter acquisire nel Paese di destinazione gli stessi benefici di cui gode un cittadino nazionale. In altre parole il cittadino europeo potrebbe essere scoraggiato dal far uso del proprio diritto alla mobilità in Europa per il timore di una diminuzione della propria sicurezza sociale. Il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale a livello europeo tenta di dare una risposta a tali problemi. La normativa europea non ha l'obiettivo di armonizzare bensì di coordinare i singoli sistemi di sicurezza, fornendo principi e regole comuni e costruendo così un ponte tra le varie normative nazionali.

Il coordinamento europeo dei regimi di sicurezza sociale si fonda su quattro principi:

1. *Unicità della legislazione applicabile*: non può accadere che un lavoratore migrante non sia soggetto ad alcuna legislazione sociale o rientri in quella di due Stati simultaneamente. Per evitare che si realizzino simili situazioni, nella maggior parte dei casi è previsto che la legislazione applicabile sia quella dello Stato in cui



il lavoratore, dipendente o autonomo, esercita la propria attività lavorativa (principio della *lex loci laboris*).

2. *Parità di trattamento*: è vietata ogni forma di discriminazione sulla base della nazionalità. Le legislazioni nazionali non possono prevedere condizioni diverse e meno favorevoli nei confronti degli stranieri per la totalità degli aspetti riguardanti il rapporto previdenziale.
3. *Totalizzazione dei periodi contributivi*: si mira a garantire la conservazione dei diritti maturati da un singolo lavoratore nei vari sistemi previdenziali nazionali coinvolti durante la sua carriera lavorativa svolta in più Stati membri. Ogni Stato ha quindi l'obbligo di cumulare i periodi di assicurazione compiuti nell'ambito di più legislazioni nazionali ai fini dell'acquisizione, del mantenimento o del recupero del diritto alle prestazioni.
4. *Principio di esportabilità delle prestazioni*: implica che le prestazioni sociali possono essere erogate ovunque nei Paesi dell'Unione.

L'obiettivo delle nuove norme comunitarie punta alla semplificazione e all'estensione dell'ambito di applicazione delle regole sul coordinamento per assicurare ai migranti europei una sempre maggiore sicurezza sociale. Le disposizioni sul coordinamento si applicano alle seguenti prestazioni:

- prestazioni di malattia e di maternità;
- prestazioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti;
- prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali;
- assegni in caso di morte;
- prestazioni di disoccupazione;
- prestazioni familiari.

A partire dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti il campo di applicazione oggettivo è stato ulteriormente ampliato includendo:

- prestazioni di paternità;
- prestazioni di pensionamento anticipato.

Rimangono invece escluse dalle regole del coordinamento le prestazioni assistenziali e l'assistenza sanitaria, nonché le prestazioni a favore delle vittime di guerra o delle sue conseguenze, o delle vittime di reati, omicidi o atti terroristici. Il risultato si traduce in minori possibilità per i cittadini che si trovano in condizioni di bisogno di usufruire del loro diritto alla mobilità, perché ciò comporterebbe la perdita delle prestazioni assistenziali di cui godono nel loro Stato d'origine. È evidente come la preoccupazione maggiore sia quella di evitare che questa particolare categoria di cittadini, una volta in mobilità, possa rappresentare un peso per il sistema di welfare dello Stato ospitante.

Ulteriori novità riguardano il rafforzamento del principio della parità di trattamento e di quello di esportabilità delle prestazioni, mentre sono state modificate le regole che precedentemente governavano la situazione dei lavoratori distaccati ed il campo delle prestazioni di disoccupazione. L'innovazione di maggior rilievo è forse la «dematerializzazione» degli scambi di informazione tra gli Stati membri attraverso un nuovo sistema di comunicazione europeo denominato Eessi (*Electronic Exchange of Social Security Information*). Tale sistema consente lo scambio di informa-

zioni attraverso documenti elettronici strutturati denominati Seds (*Standard Electronic Documents*) e dovrebbe essere utile per l'affermazione del principio di buona amministrazione.

Attraverso il regolamento Ue 1231/2010, dal 1° gennaio di quest'anno le nuove disposizioni Ue sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale si applicano anche ai cittadini non comunitari, proprio come era stato fatto per le regole in vigore precedentemente grazie al regolamento di estensione 859/2003/Ce. Secondo il parere della Commissione, questo non dovrebbe comportare oneri significativamente maggiori per gli Stati membri. Infatti vari studi dimostrano come gli immigrati risultano spesso contributori netti e non un «fardello» per il sistema di welfare dei Paesi ospitanti, anche data la loro giovane età. Rimane da notare però come le condizioni necessarie affinché i cittadini di Paesi terzi possano godere dei vantaggi legati alle regole sul coordinamento non siano sempre di facile attuazione. Ciò che si richiede è che il cittadino non comunitario soggiorni legalmente nel territorio di uno Stato membro e che l'interessato abbia soggiornato, lavorato e versato i relativi contributi previdenziali in almeno due Stati membri. Quest'ultimo requisito può però essere difficilmente soddisfatto da cittadini di Paesi terzi che non abbiano lo status di ricercatore o di residente di lungo periodo o, alternativamente, la carta di soggiorno di un familiare di un cittadino dell'Unione, casi in cui è previsto il diritto di circolare liberamente all'interno dello spazio Schengen per cittadini non comunitari. Ne deriva che una grossa porzione di popolazione immigrata, legalmente residente e occupata in uno Stato membro, è esclusa dalla tutela comunitaria di sicurezza sociale. Bisogna inoltre tenere a mente che anche quando queste condizioni sono soddisfatte questo non vuol dire che essi godano automaticamente dei benefici sociali, ma solo che le condizioni di accesso e di mantenimento a tali diritti non devono essere difformi da quelle previste per i cittadini nazionali. Per esempio, se la legislazione di uno Stato concede ai suoi cittadini la possibilità di esportare la pensione in un Paese terzo, una tale opportunità la deve poter avere anche un cittadino non comunitario, così come viene previsto già da molti accordi bilaterali tra l'Unione europea e vari Paesi terzi.

Si può concludere che non è possibile individuare un unico diritto comunitario della sicurezza sociale ma esistono diversi livelli di tutela che variano a seconda della prestazione e della nazionalità o dello status del soggetto interessato. La disciplina non è omogenea neanche tra gli stessi cittadini comunitari, dato che le maggiori difficoltà legate all'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione e di quelle di tipo non contributivo inevitabilmente rappresentano un limite alla mobilità delle persone economicamente non attive. Differenti gradi di tutela riguardano poi i cittadini non comunitari a seconda che questi figurino come residenti di lungo periodo, familiari di cittadini comunitari o destinatari dei vantaggi derivanti da un accordo in materia di sicurezza sociale stipulato tra il Paese di provenienza e l'Unione europea. Un vuoto giuridico sembra invece riferirsi al caso di cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in uno Stato membro che non rientrano però nelle categorie appena enunciate: situazione questa tra le più diffuse oggi all'interno dei confini dell'Unione.

# Diritti e tutele nel mondo



# Diritti e tutele nel mondo

## Il prezzo dell'esclusione

**Vittorio Longhi\***



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

Ci sono circa 650 milioni di persone disabili nel mondo. Lottanta per cento vive nei Paesi in via di sviluppo. Circa 450 milioni sono in età lavorativa e otto su dieci vivono sotto la soglia di povertà. A causa dello stigma e della discriminazione un'ampia maggioranza è esclusa dall'accesso ai servizi essenziali, tra cui l'assistenza sanitaria, l'istruzione e il lavoro. Questa mancanza di accesso contribuisce all'emarginazione dei disabili con possibilità molto scarse di uscire dallo stato di povertà.

«Queste persone sono quasi sempre definite per la loro forma di disabilità e non per le capacità e le altre abilità che hanno, sono pensate solo in termini di costo e non di risorsa, sono considerate oggetto di carità e non agenti di cambiamento», ha ricordato il direttore generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo), Juan Somavia, in occasione della giornata mondiale delle persone disabili. «I disabili sono tra i più poveri e sono intrappolati in un circolo vizioso che non consente loro di uscire da quello stato».

L'Ilo ha condotto una ricerca nei mesi scorsi per stimare quanto costa alla società escludere le persone disabili dal mondo del lavoro. In particolare, quello che lo studio intende mettere in luce sono i fattori che determinano tali costi. Tra questi: le perdite dovute alla minore produttività del lavoro per la mancata valorizzazione delle persone con disabilità, attraverso istruzione e formazione adeguate; lo scarto tra la produttività potenziale e reale; lo scarto tra i tassi di disoccupazione e inattività delle persone con e senza disabilità.

\* Giornalista e consulente Ilo.

La ricerca ha preso in esame dieci Paesi in via di sviluppo a reddito basso e medio in Asia (Cina, Thailandia e Vietnam) e in Africa (Etiopia, Malawi, Namibia, Sudafrica, Tanzania, Zambia e Zimbabwe). La conclusione è che le perdite economiche legate alla mancata occupazione dei disabili sono ampie e misurabili, con un impatto negativo sul Prodotto interno lordo, che si riduce dal 3 al 7 per cento. Ad esempio, tra i costi economici misurati in Asia, sia in termini di esclusione che di minore produttività, è significativo che un Paese emergente come la Cina perda ben 112 miliardi di dollari ogni anno, pari al 4,2 per cento del Pil. In Africa le percentuali sono più alte anche se, è ovvio, in termini assoluti le perdite sono minori: si va dal 3,1 per cento del Malawi – pari a 99 milioni di dollari – al 7 per cento del Sudafrica, pari a circa 18 milioni.

La ricerca è sperimentale e presenta dei limiti, come la difficoltà di raccogliere dati uniformi e quantitativamente rappresentativi, oppure come la stessa definizione dell'espressione «persone disabili», che deve consentire di individuare con una certa precisione il tipo e il livello di disabilità. L'obiettivo dello studio dell'Ilo, però, resta quello di mostrare quanto incida l'esclusione dei disabili dal mercato del lavoro e di suggerire ai governi come destinare una parte di risorse ai progetti per la loro occupazione, individuando alcune priorità per migliorare le opportunità di lavoro e di vita specialmente nei periodi di crisi, come quello attuale. Altro scopo è stimolare il dibattito sull'inclusione dei disabili dal punto di vista economico, mettendo in evidenza la variabile della produttività, fino a oggi scarsamente considerata.

Secondo i ricercatori dell'agenzia Onu, le strategie per la promozione di una maggiore e migliore occupazione devono essere ispirate innanzitutto dall'obiettivo del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle norme internazionali del lavoro. Inoltre, è necessario un impegno da parte dei governi in politiche e azioni che permettano di accedere alle opportunità di lavoro: dallo sviluppo delle abilità al lavoro autonomo, dalle tutele sociali alla maggiore consapevolezza per abbattere i pregiudizi che oggi non consentono la effettiva partecipazione di tutte le lavoratrici e i lavoratori.

Riguardo alle norme internazionali del lavoro, va considerato che l'Ilo ha adottato nel 1983 la Convenzione 159, aggiornamento dell'omonimo testo del 1955, per garantire ai disabili il diritto al reinserimento e alla riqualificazione professionale, proprio con l'obiettivo di offrire pari opportunità e piena partecipazione al mercato del lavoro. «Le politiche dei governi devono puntare ad assicurare misure di reinserimento e riqualificazione professionale appropriate, da mettere a disposizione di tutte le categorie di persone disabili», dice chiaramente il testo della Convenzione.

L'Italia ha ratificato la Convenzione 159 nel 2000 e, successivamente, anche la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Con la legge 18, del 3 marzo 2009, il Governo ha recepito e attuato le due Convenzioni, istituendo l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. In una risposta alle ultime osservazioni della Commissione di esperti dell'Ilo sull'applicazione delle Convenzioni ratificate, il Governo italiano

nel 2010 ha chiarito: «Tra i compiti di tale Osservatorio è ricompreso quello di condurre indagini conoscitive in attuazione dei principi in materia di lavoro e occupazione sanciti dall'art. 27 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006.

Tale articolo riconosce il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri e con particolare riferimento al diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità».

## ▼ I progetti per la disabilità nei Paesi in via di sviluppo

### ■ Il caso dell'Etiopia

La prima volta che Mesfin Kebede ha provato a chiedere uno dei computer disponibili, gli è stato detto che quello di cui un giovane paralizzato avrebbe avuto davvero bisogno era una sedia a rotelle, non un Pc.

«Non avevo la possibilità di reclamare diritti allora, né c'erano leggi a tutela dei disabili. Quindi me ne sono tornato a casa con una certa frustrazione», racconta Mesfin. Però non ha rinunciato. Quando finalmente è riuscito ad avere un computer e una connessione a Internet, la sua vita è cambiata drasticamente. «Sono entrato in un nuovo mondo, pieno di coraggio e di speranza – dice –; anche le cose che sembravano impossibili sono diventate raggiungibili grazie alla disponibilità di tante informazioni».

Oggi Mesfin lavora come traduttore, anche per conto dell'ufficio Ilo di Addis Abeba, e fa parte del Consiglio direttivo del Centro etiopico per la disabilità e lo sviluppo: un'organizzazione non governativa che promuove l'inclusione di persone disabili nei programmi di sviluppo e riduzione della povertà. Tuttavia, si tratta di un caso particolarmente fortunato.

Nei Paesi in via di sviluppo le persone con disabilità vivono situazioni di estrema povertà. Sono esclusi dalla vita sociale, economica e politica con un accesso molto limitato alle aree chiave della società, comprese la sanità, l'istruzione, le politiche abitative, la formazione e l'occupazione. Nonostante la disabilità sia importante per raggiungere tutti gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio (Mdg), non c'è un riferimento esplicito nel quadro dei principi.

«Sviluppo significa portare le persone escluse – come le donne e gli uomini disabili – all'interno della società», sostiene Fantahun Melles, coordinatore del progetto di aiuto per la disabilità in Etiopia, realizzato dall'Ilo e dall'Irlanda. «Solo se i disabili faranno parte dei programmi di sviluppo più ampi si potrà arrivare a un vero dimezzamento della povertà entro il 2015», come previsto dal Mdg.

Intanto, questo progetto sta gradualmente ottenendo dei risultati importanti. Nel contesto del Mdg 1, ovvero quello riferito all'eliminazione della povertà estrema e della fame, «stiamo assistendo a dei miglioramenti sostanziali, in termini di opportunità che generano reddito e lavoro, compreso quello autonomo, riservato alle persone con disabilità» spiega Melles.

In varie città dell'Africa orientale e meridionale il progetto viene portato avanti insieme ai governi, alle imprese e ai sindacati, nello spirito tripartito dell'Ilo, oltre che alle organizzazioni di rappresentanza dei disabili per iniziative di formazione professionale e di sostegno alla creazione di impresa, rivolti principalmente alle donne. Le partecipanti ai corsi trasmettono poi le competenze acquisite ad altre donne e, grazie a questo circolo virtuoso che si innesca, l'attività sembra particolarmente efficace, in termini di maggiore accesso ai servizi, da cui prima le donne disabili erano totalmente escluse.

Ad esempio, nel caso di Shemsiya Hiyar, con una forma di disabilità fisica dall'infanzia a causa di un incidente, la formazione nel settore pellettiero le ha permesso di specializzarsi nella produzione di oggetti e di impiegare, oggi, altre cinque persone. Quello che ha fatto la differenza è l'acquisizione delle tecniche di marketing e di promozione dei prodotti che ha dato un impulso decisivo all'attività di Shemsiya.

Secondo Melles, questa storia dimostra l'effettività di quanto contenuto nella Convenzione Onu dei diritti delle persone disabili, che prevede proprio interventi a sostegno dell'occupazione, come politiche attive e formazione. L'Etiopia ha ratificato la Convenzione nel 2010 e ora sta cercando di applicarne i contenuti raggiungendo le persone disabili nelle aree rurali più remote: quelle che sono più esposte al rischio di povertà e di emarginazione.



# Approfondimenti



## Tra vecchi e nuovi rischi. *Come le politiche reagiscono alla modifica del contratto sociale*

**Chiara Saraceno\***



\* È stata fino al 2008 Professore di Sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, dove ha anche diretto il Centro interdisciplinare di ricerca delle donne (Cirsde); attualmente è Professore di ricerca al Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

**I** mutamenti nella famiglia e nel mercato del lavoro, nonché la globalizzazione dell'economia e dei movimenti delle persone hanno indebolito i tre pilastri su cui è stato costruito il welfare state: un lavoro sicuro, un matrimonio durevole e basato sulla divisione del lavoro, confini nazionali certi. Si parla di «nuovi rischi sociali», senza che quelli vecchi siano spariti. In questo contributo viene discusso come i vari Paesi si siano attrezzati rispetto a due dei più tematizzati di questi cosiddetti nuovi rischi sociali: la necessità di conciliare responsabilità di cura e partecipazione al mercato del lavoro (con il connesso potenziale rischio di un deficit di cura) non solo in presenza di figli piccoli, ma in presenza di crescenti domande di cura da parte di anziani fragili; la de-standardizzazione dei corsi di vita a seguito dei processi di infragilimento sia dei rapporti di lavoro che dei rapporti familiari. Le differenze in termini di adeguatezza non dipendono solo dai meccanismi di path dependency, ma anche dal timing e dal contesto economico in cui i mutamenti avvengono. La situazione italiana, da questo punto di vista, appare particolarmente sfavorevole.

### ▼ 1. La rottura del «compromesso del dopoguerra» e l'emergere di «nuovi rischi sociali»

Da tempo, comunque ben prima della crisi, molti osservatori avevano segnalato come il sistema di protezione disegnato nei «Trenta gloriosi» fosse inadeguato a fronteggiare i mutamenti intervenuti nei tre pilastri su cui era stato costruito il «compromesso sociale» del dopoguerra (Crouch, 2001) e anche il sistema di cittadinanza

sociale (Marshall, 1950). Essi erano: un lavoro stabile che dava accesso ai diritti sociali per sé e per i propri familiari, una famiglia (un matrimonio) stabile fondata sulla divisione di genere del lavoro, che, mentre garantiva accesso ai diritti sociali per chi era fuori dal mercato del lavoro, garantiva anche il necessario lavoro di riproduzione (lavoro di cura, lavoro domestico), e infine confini nazionali poco permeabili.

Ben prima della crisi iniziata nel 2007, i mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro, con la riduzione dei lavori manuali a bassa specializzazione, la diffusione dei contratti di lavoro a termine e atipici, la finanziarizzazione dell'economia, la globalizzazione nei suoi due aspetti di de-localizzazione della produzione e di mobilità geografica delle persone a prescindere dai confini geo-politici, hanno fortemente indebolito il primo e il terzo pilastro, ancorché non in modo uniforme tra Paesi, coorti di età, gruppi sociali. L'instabilità coniugale, la diversificazione delle forme familiari, unitamente alla crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro (a sua volta esito di processi complessi e non univoci), hanno indebolito il secondo pilastro, proprio quando le domande di cura provenienti dagli anziani fragili – in larga misura soddisfatti dalle famiglie e, al loro interno, dalle donne – sono aumentate a seguito dell'aumento in termini assoluti e relativi della popolazione anziana. Gli stessi sistemi di welfare hanno a loro volta messo in moto processi di destabilizzazione degli equilibri precedenti. L'esempio più noto e anche più diffuso riguarda le riforme dei sistemi pensionistici, che hanno legato sempre più l'entità della pensione ai contributi versati e quindi anche alla continuità lavorativa, spostando parte della difesa del potere d'acquisto al secondo o terzo pilastro, ovvero a piani assicurativi più o meno privatizzati, proprio in un contesto in cui non solo la continuità lavorativa, ma anche il valore del risparmio sono diventati più insicuri. Anche le modifiche all'età alla pensione delle donne e alle pensioni di reversibilità, che in vario modo sono avvenute in tutti i Paesi europei, hanno cambiato sostanzialmente i termini del patto implicito su cui si fondava la divisione del lavoro in famiglia.

Questi mutamenti nella famiglia, nel mercato del lavoro e nel sistema di welfare hanno indotto taluni a parlare di «nuovi rischi sociali» (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005), senza che quelli vecchi siano spariti. Essi riguarderebbero: *a*) la difficoltà a conciliare partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità familiari, specie per le donne a bassa istruzione, in presenza di figli piccoli; *b*) possibili deficit di cura, sia per i bambini che per gli anziani fragili; *c*) impoverimento di donne e bambini derivante dalla rottura o assenza di un rapporto di coppia; *d*) difficoltà ad ottenere e mantenere un lavoro quando si hanno bassi livelli di specializzazione e al contempo, *e*) rischio di obsolescenza delle proprie competenze in assenza di adeguate forme di *lifelong learning*; *f*) dover usare le proprie risorse private per far fronte a pensioni inadeguate o servizi sociali carenti o insoddisfacenti. A questi, aggiungerei i rischi derivati dall'essere un *denizen*, ovvero un cittadino a metà (quando va bene), in cui incorrono molti immigrati regolari la cui presenza pone sotto tensione gli assetti di welfare pensati per una popolazione autoctona, culturalmente omogenea e che vanta diritti acquisiti. I conflitti, ad esempio, sulla assegnazione delle case popolari agli immigrati, o il fatto

che in molti Paesi si richieda una anzianità di residenza per accedere a taluni benefici (reddito minimo se poveri, abitazioni popolari, ecc.), o ancora si escludano gli immigrati e i loro figli da taluni trasferimenti nazionali o locali (ad esempio l'assegno per il terzo figlio, in Italia) – tutti questi fenomeni segnalano come lo status di *denizen* non riguardi solo la mancanza di diritti politici, ma anche in parte l'accesso ai diritti sociali.

Si può discutere quanto effettivamente nuovi siano alcuni di questi «nuovi rischi sociali» o se, in alcuni casi almeno, essi siano semplicemente diventati più visibili solo perché riguardano più persone e più gruppi della popolazione. Ad esempio, le vedove e gli orfani, gli anziani inabili al lavoro sono figure classiche nella storia dei poveri e della povertà. E la difficoltà a conciliare lavoro e responsabilità familiari non è fenomeno di oggi per le donne. Così come non lo è la maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro di chi è privo di qualifiche professionali. E la collocazione degli stranieri rispetto ai diritti di cittadinanza nei Paesi in cui si trovano è sempre stata fragile. È la scala di questi fenomeni, e il fatto che essi avvengono all'incrocio di importanti mutamenti non solo nei comportamenti individuali, ma nelle forme di organizzazione dell'economia e di regolazione dei corsi di vita, che li fa riconoscere appunto come rischi «sociali», non esclusivamente legati alle biografie individuali e limitati a gruppi marginali della popolazione. Da questo punto di vista, il processo è analogo a quello che a suo tempo portò all'introduzione della indennità di disoccupazione o della pensione di vecchiaia: per coprire gli individui da rischi che non dipendevano esclusivamente, o per nulla, dalle loro scelte, bensì dal funzionamento del mercato del lavoro e dell'economia. È analogo anche al processo tramite il quale all'inizio del ventesimo secolo sono stati introdotti, in diversi Paesi europei, i primi congedi di maternità: a testimonianza che quello che oggi è considerato quasi l'epitome per eccellenza dei «nuovi rischi sociali» – la necessità di conciliare responsabilità familiari e lavoro remunerato e le possibili conseguenze che la compresenza di queste due obbligazioni può avere su entrambe – in realtà ha una lunga storia.

È tuttavia vero che, se questi rischi sono stati largamente presenti da molto tempo dal punto di vista degli individui che li sperimentavano, le modifiche demografiche, nei comportamenti delle donne e nel funzionamento dell'economia, nel renderli fenomeni diffusi li rendono anche fenomeni socialmente rilevanti, che incidono sugli assetti sociali e non solo sui destini individuali. Il caso della necessità di conciliare lavoro e cura è da questo punto di vista davvero esemplare, perché rende evidenti le interdipendenze tanto a livello di biografie individuali quanto tra le biografie di individui diversi, in particolare tra chi ha bisogno di cura e chi ha la responsabilità socialmente attesa di fornirla.

Come osserva Bonoli (2007), la capacità dei diversi sistemi di welfare di fronteggiare i cosiddetti nuovi rischi, specie quelli legati alle trasformazioni demografiche, familiari e nei comportamenti e modelli di genere, dipende dal modo specifico in cui si intersecano due importanti dimensioni: l'assetto istituzionale consolidato, nei suoi obiettivi, forme di legittimazione, modelli di equità sociale espliciti e impliciti, gruppi di interesse, e il *timing* – quando – in cui i cosiddetti nuovi rischi so-

ciali emergono e vengono riconosciuti come tali. I Paesi, come quelli scandinavi, con una buona base di servizi e con diritti sociali individualizzati, dove l'occupazione femminile ha iniziato ad aumentare contestualmente alla espansione del welfare state, non solo erano e sono istituzionalmente e culturalmente più attrezzati a rispondere alle sfide della modificazione del contratto sociale del dopoguerra. Hanno anche potuto farlo in un contesto di espansione della spesa pubblica. Quindi i potenziali conflitti tra i vecchi e nuovi gruppi di interesse potevano essere ammortizzati. Viceversa i Paesi, come l'Italia, ma anche in parte la Germania, che sono arrivati alla sfida posta dai mutamenti sociali con un welfare fortemente squilibrato verso alcuni gruppi di interesse e in un periodo di vincoli di bilancio crescentemente rigidi, sono stretti tra questi vincoli e il potere di veto dei gruppi di interesse consolidati.

Nelle pagine che seguono discuterò di come i vari Paesi europei si siano attrezzati rispetto a due dei più tematizzati cosiddetti nuovi rischi sociali: la necessità di conciliare responsabilità di cura e partecipazione al mercato del lavoro (con il connesso potenziale rischio di un deficit di cura) non solo in presenza di figli piccoli, ma in presenza di crescenti domande di cura da parte di anziani fragili; la de-standardizzazione dei corsi di vita a seguito dei processi di infragilimento sia dei rapporti di lavoro che dei rapporti familiari, ma anche del parziale venir meno della divisione di genere del lavoro che teneva separate le due sfere.

## ▼ 2. I rischi della conciliazione famiglia-lavoro: tra costo della maternità e deficit di cura

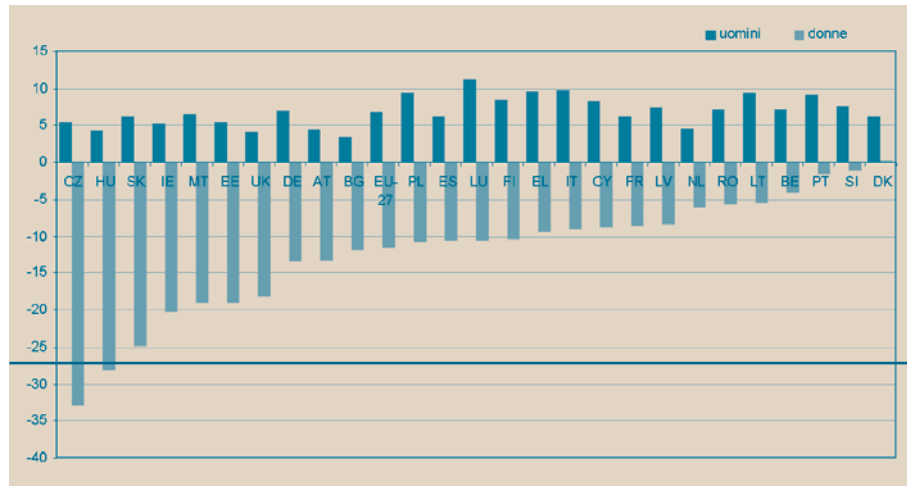
Che esista una *mother's penalty* nel mercato del lavoro è ampiamente noto. Essa tuttavia non ha la stessa intensità in tutti i Paesi. Come mostra la figura 1, basata sulle indagini europee sulle forze di lavoro, in tutti i Paesi la presenza di un figlio sotto i 12 anni ha una relazione positiva con l'occupazione degli uomini (in parte dovuta all'età di questi), ma una relazione quasi universalmente negativa con quella delle donne, almeno nel breve-medio periodo.

Tuttavia l'effetto negativo è nullo in Danimarca, minimo in Portogallo e Slovenia, mentre è molto elevato nella Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia (nonostante, o forse anche perché, come vedremo, questi Paesi abbiano un congedo parentale molto lungo), e anche in Irlanda, Malta, Estonia, Regno Unito, Germania. Va per altro osservato che l'effetto relativamente contenuto in Paesi come Italia o Spagna è dovuto principalmente al fatto che in questi Paesi l'occupazione femminile è complessivamente bassa e che, in Italia almeno, soprattutto tra le donne meno istruite e che vivono nel Mezzogiorno, già il matrimonio causa un abbandono del mercato del lavoro. Ovvero molte donne non sono occupate e spesso neppure «attive» a prescindere dalla presenza di figli.

La diversità dell'impatto dei problemi di conciliazione derivanti dalla presenza di figli piccoli dipende da una serie complessa di fattori: dalle politiche sociali, ma anche dagli orari di lavoro, dalla possibilità di ricorrere ad un part-time reversibile in presenza di responsabilità di cura (è un diritto, ad esempio, in Germania e Svezia), e anche dalla disponibilità di aiuto informale, specie familiare (nonne/i).

**FIGURA 1**

Impatto della presenza di figli sotto i 12 anni su donne e uomini (15-49 anni) nei paesi Ue 2007 (differenza percentuale tra i tassi di occupazione in presenza di un figlio sotto i 12 anni e senza alcun figlio)



Nota: Dati non disponibili per la Svezia.

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey (Lfs), media annuale e European Commission, 2009.

Quest'ultimo è particolarmente importante in contesti come quelli mediterranei, ma anche in Paesi dell'Est europeo, ove i servizi sono scarsi e i congedi (specie nei Paesi mediterranei) relativamente contenuti. In questa complessità, le politiche sociali (ma anche di regolazione dell'orario di lavoro e gli orari scolastici per i bambini un po' più grandi, ma non ancora autonomi) contano molto, se non altro perché forniscono la risorsa di base, più o meno generosa, attorno alla quale le donne possono sviluppare le proprie strategie. Quanto più bisogno è coperto dall'insieme di congedi e servizi, tanto meno è lasciato alla discrezionalità delle risorse private – del poter contare o meno su una nonna, o del potersi permettere di acquistare tempo/cura sul mercato. Quindi tanto minori sono le disuguaglianze tra donne nella possibilità di conciliare, tanto più ridotto è il cambiamento richiesto agli uomini per arrivare ad una maggiore condivisione delle responsabilità di cura.

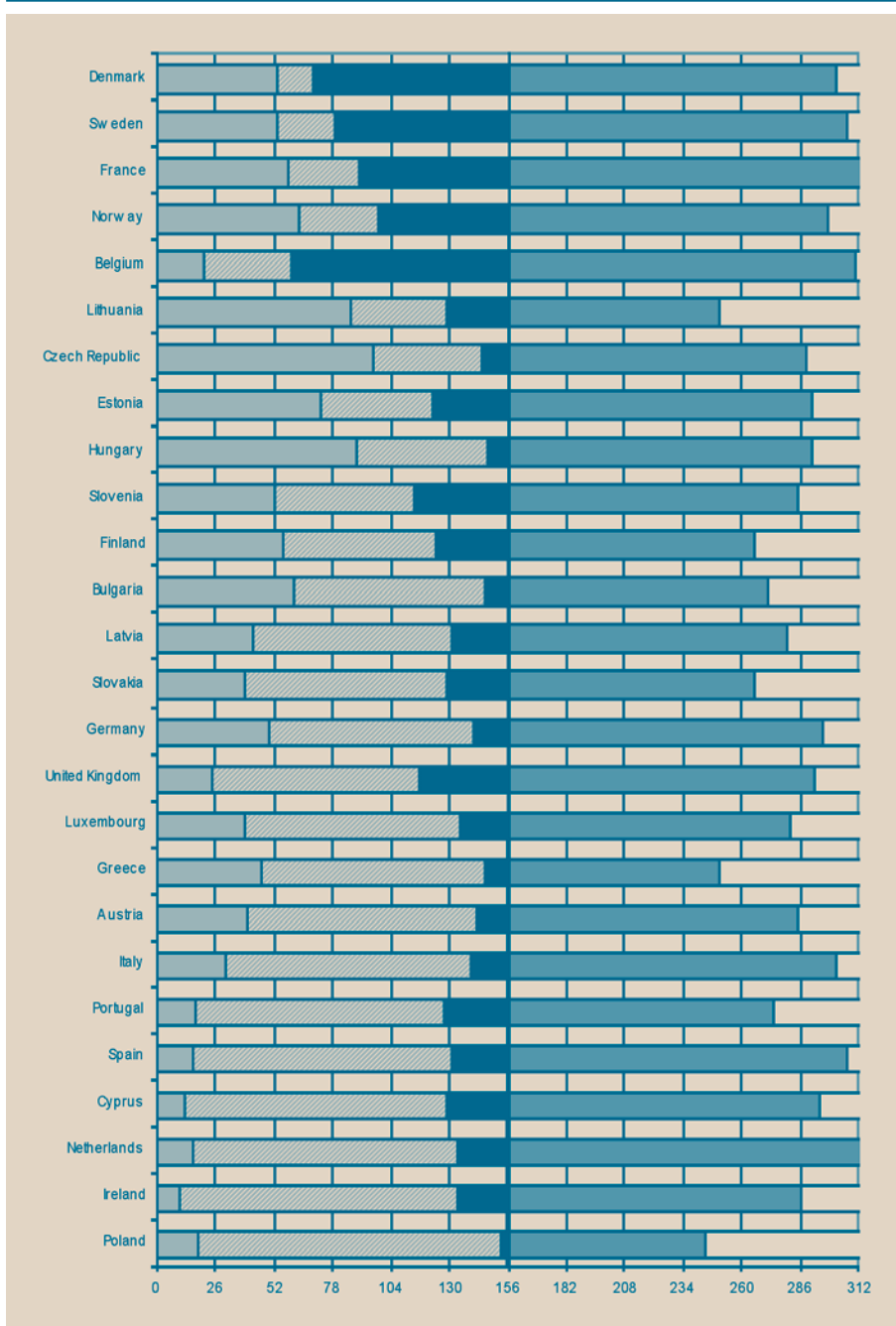
In tutti i Paesi europei il tema della conciliazione in presenza di figli piccoli negli ultimi anni è entrato con maggiore o minore forza nella agenda politica, in parallelo a quello sulla opportunità di incentivare l'occupazione femminile. È anche il settore in cui, contrariamente a tutti i discorsi sul *welfare retrenchment*, in molti Paesi si è assistito ad un incremento della spesa. Rimangono tuttavia importanti differenze tra Paesi, sia nei livelli di copertura totali, sia nelle modalità con cui questi vengono ottenuti, come mostra la figura 2, in cui si sintetizzano i dati sul tempo coperto dal congedo di maternità e genitoriale pesato per livello di remunerazione, sulla copertura da parte dei nidi e da parte della scuola per l'infanzia.

Le differenze tra Paesi sono maggiori nel caso dei bambini sotto i tre anni. I Paesi in cui il sostegno pubblico, tramite i congedi e i servizi, lascia scoperta una quota di cura

più ampia in questa fascia di età sono quelli mediterranei, ma anche l'Olanda, l'Irlanda e la Polonia. Inoltre molti Paesi, specie dell'Est, sembrano privilegiare congedi lunghi ben pagati, ma senza farli seguire da una copertura adeguata di servizi, rendendo così difficile un effettivo ritorno al lavoro. Il gap di cura è contenuto solo nei Paesi scandinavi, in Belgio e in Francia.

**FIGURA 2**

Modalità di copertura tra congedi, servizi e famiglia per i bambini 0-2 e 3-6 e «gap di cura» lasciati alla famiglia (alle madri) (Ue attorno al 2007)



Fonti: Varie, cfr. *Multilinks data base* e Saraceno e Keck, 2010.



Nella maggior parte dei Paesi europei e sviluppati vi è stato negli ultimi anni un forte aumento dell'offerta di servizi per la prima infanzia, al punto da indurre l'Unicef (2008) a parlare di una trasformazione significativa nella cura dei bambini. Fanno in parte eccezione, oltre all'Italia, ove l'aumento è stato ridotto e quasi tutto dovuto al mercato, i Paesi ex socialisti, in cui la transizione alla democrazia e la connessa ristrutturazione economica ha in molti casi comportato, al contrario, una riduzione dei servizi, solo parzialmente compensati da congedi di maternità e genitoriali relativamente lunghi.

La novità maggiore nelle policy di questi anni in questo settore, almeno a livello culturale, riguarda tuttavia l'apertura dei congedi genitoriali ai padri e, in alcuni Paesi (tra cui l'Italia), l'istituzione di una «quota» loro esclusivamente riservata sulla base del criterio del «prendere o lasciare». Entrambe queste misure sono state introdotte nei Paesi scandinavi già negli anni settanta, ma la prima è divenuta norma in tutti i Paesi Ue solo dopo l'approvazione della direttiva sui congedi e la seconda esiste solo in un numero ridotto di Paesi. Lo studio sopra menzionato dell'Unicef (2008) ha concluso che, perché una percentuale significativa di padri prenda il congedo, occorre che vi siano contemporaneamente due caratteristiche. Il congedo deve essere ben compensato (ad almeno il 60% dello stipendio) e ci deve essere una quota riservata per i padri. In Italia, come è noto, c'è la seconda condizione ma non la prima. Viceversa, in Danimarca c'è la prima ma non la seconda. Solo in Svezia, Norvegia, Finlandia, Lussemburgo Germania e Belgio si danno entrambe le condizioni (*Multilinks data base*). Per altro, sulla questione della quota riservata esistono controversie sia tra i ricercatori che tra politici e cittadini e tra le stesse femministe. Mentre c'è chi sottolinea che solo in questo modo si può ottenere una presenza significativa di padri, quindi anche una certa condivisione dei rischi dell'aver un bambino, c'è chi critica la quota riservata come troppo normativa e chi sottolinea che in questo modo l'obiettivo di una maggiore parità tra genitori può andare a scapito del tempo genitoriale a effettiva disposizione dei bambini. Se un padre non prende la propria quota, infatti, quel tempo è perso. In ogni caso, si tratta di sviluppi, e anche di dibattiti, che segnalano non solo cambiamenti nei comportamenti e nelle attese individuali, ma nei modelli di normalità promossi dalle politiche in un settore, quello della prima infanzia, che sembrava particolarmente cristallizzato attorno a modelli di genere.

Se la novità maggiore nelle policy per chi sperimenta problemi di conciliazione in presenza di bambini piccoli riguarda l'offerta di un tempo libero dal lavoro remunerato non solo per le madri, ma anche per i padri (cfr. anche Leira, 2006), le modifiche nell'accesso a questa possibilità derivanti dalla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e dall'aumento dei rapporti di lavoro non standard non hanno viceversa adeguato riconoscimento, neppure nel dibattito pubblico. L'Italia da questo punto di vista rappresenta un caso interessante. Da un lato, infatti, la protezione per la maternità (ma non il congedo genitoriale, a differenza di quanto avviene in altri Paesi) è stata progressivamente estesa a tutte le figure di lavoratrici «ufficiali» (quindi anche alle lavoratrici autonome e co.co.pro.). Dall'altro lato, la specifica vulnerabilità delle neo-madri alle conseguenze della temporaneità del contratto di lavoro non è stata messa a fuoco come possibile oggetto di policy. Perciò, mentre le neo-madri con contratti a

tempo indeterminato sono spesso esposte a forme, più o meno esplicite, di pressione perché abbandonino il lavoro, le neo-madri con contratti temporanei sono fortemente esposte al rischio di mancato rinnovo.

Un'altra innovazione di policy, per certi versi simmetrica a quella relativa ai padri, riguarda l'atteggiamento nei confronti delle madri sole che richiedono assistenza economica. Tradizionalmente, soprattutto nei Paesi come il Regno Unito e l'Olanda e, in minor misura, la Germania, in cui le politiche sociali, fiscali, dei trasferimenti monetari hanno a lungo privilegiato e sostenuto la divisione del lavoro tra marito e moglie e il modello di organizzazione familiare basato sul marito procacciatore di reddito e la moglie fornitrice di cura, le madri sole, proprio in virtù del loro essere responsabili della cura, se richiedevano assistenza erano esentate dall'obbligo di essere disponibili ad accettare un lavoro remunerato. Negli anni recenti è stata abbassata progressivamente l'età del figlio più giovane che dava diritto a questa esenzione e le madri sole sono state ridefinite come potenziali procacciatrici di reddito tramite il lavoro per il mercato, non l'assistenza (Finn e Gloster, 2010). Al di là delle ragioni di questa ridefinizione degli obblighi delle madri sole povere, essa ha creato problemi di conciliazione a donne che meno di quelle in un rapporto di convivenza di coppia possono contare sulla parziale condivisione con un partner dei compiti di cura, oltre che di quelli di procacciamento del reddito, e hanno anche meno risorse per acquistare lavoro di cura sul mercato. Allo stesso tempo, il loro lavoro e relazione di cura ne escono parzialmente svalutati, nella misura in cui la norma della «attivazione» che, pur con significati diversi nei vari Paesi (cfr. Barbier, 2005; Bonoli, 2009), informa le politiche di assistenza economica a livello europeo e Ocse, considera, appunto, come attività meritevole solo quella orientata al lavoro per il mercato.

Le politiche di conciliazione – e lo stesso discorso pubblico sulla conciliazione – sembrano pressoché esclusivamente concentrate sulla presenza di figli in età prescolare; quasi che una volta entrati nella scuola elementare tutti i problemi di cura, supervisione, interazione fossero risolti. La rilevanza degli orari scolastici e delle offerte di servizi extrascolastici da questo punto di vista (oltre che dal punto di vista delle opportunità formative offerte ai bambini e ragazzi) rimane largamente «terra incognita» sia nel dibattito che nella ricerca. È anche difficile avere dati sistematici e confrontabili tra Paesi.

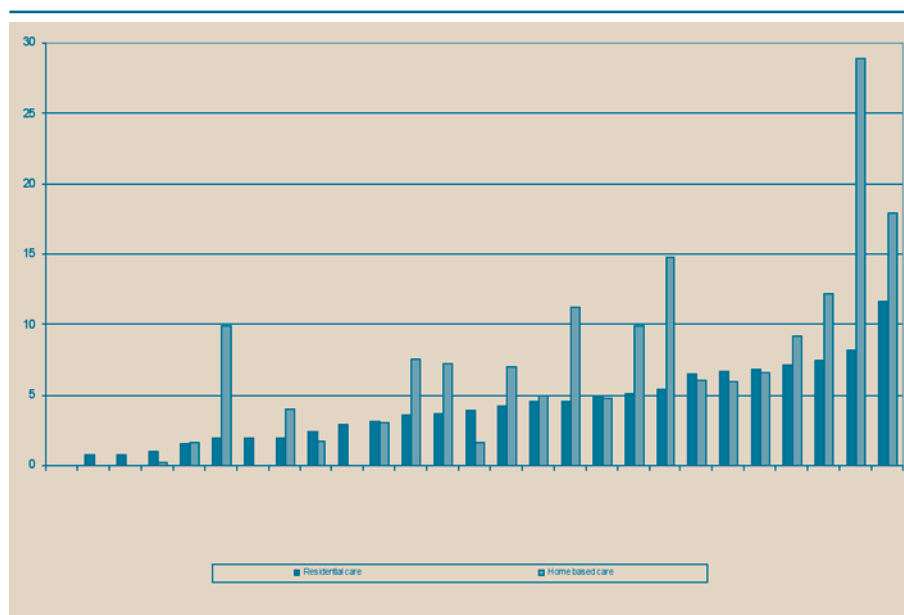
### ▼ 3. La non autosufficienza: un rischio non solo individuale e sociale, ma anche familiare

L'invecchiamento è visto come un rischio crescente per gli equilibri finanziari e organizzativi dei sistemi pensionistici e sanitari, e la perdita della autosufficienza è percepita come un rischio individuale diffuso, eventualmente da contrastare con misure di prevenzione, oltre che con assicurazioni pubbliche o private. Tuttavia, il fatto che essa possa configurarsi come un rischio per le reti familiari, e in particolare per le donne in esse, è raramente messo a tema, sia come problema di conciliazione famiglia-lavoro che come problema di sovraccarico e di appropriatezza. Questo, inoltre, è un settore in cui si possono riscontrare contraddizioni, non solo ritardi, tra le direzioni prese dalle politiche all'interno di uno stesso Paese. Così, da un lato in tutti i Paesi europei si

spinge per una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per un prolungamento della vita lavorativa sia per gli uomini che per le donne, riducendo così il potenziale pool di *caregivers* familiari – le donne «inattive» e i pensionati – che tradizionalmente si sono presi e tuttora si prendono cura delle persone non autosufficienti. Dall'altro lato, le tendenze verso la de-istituzionalizzazione, l'*ageing in place*, le cure a domicilio, unitamente al tentativo di ridurre i costi per il bilancio pubblico, implicitamente o esplicitamente presuppongono la presenza di *caregivers* familiari (in subordine, di reti comunitarie), che coordinino e integrino i servizi domiciliari. Le differenze tra Paesi, tuttavia, sono ancora maggiori che quelle riscontrate per le necessità di cura della prima infanzia, come è evidenziato dai dati, pur grossolani, della figura 3.

**FIGURA 3**

Tassi di copertura tramite servizi residenziali e domiciliari in Europa



Fonti: Multilinks data base e Saraceno e Keck, 2010.

In alcuni Paesi – quelli scandinavi, ma anche l’Olanda – il diritto a ricevere cure (non solo sanitarie) appropriate è radicato da tempo come diritto individuale. Perciò i servizi residenziali e più recentemente quelli domiciliari offrono buoni livelli di copertura, per estensione (persone coperte) e intensità (entità del bisogno soddisfatto). Negli ultimi anni in questi Paesi la volontà di contenere i costi ha prodotto sviluppi diversi. In Svezia c’è stata una maggiore concentrazione dei servizi sui casi più gravi, lasciando maggiormente alle famiglie i casi meno gravi. In Danimarca si è privilegiato il mantenimento di un raggio largo di copertura, ma con una più ridotta intensità, e quindi lasciandone quote più o meno ampie ai familiari e alle risorse private. In Olanda, anche in nome della libertà di scelta, ai servizi domiciliari è stato affiancato il budget individuale, ovvero l’erogazione di denaro per acquistare servizi sul mercato, anziché la fornitura diretta di servizi, con un aumento delle competenze richieste per scegliere e

anche per gestire i rapporti di servizio. Contestualmente è stata anche codificata la responsabilità dei componenti della famiglia di residenza (non della rete parentale) della persona richiedente cura. In altri Paesi, ove non vi era un vero e proprio diritto alle cure di lungo periodo, negli anni novanta è stata introdotta una assicurazione obbligatoria per la non autosufficienza, in base alla quale, a seconda del livello di non autosufficienza, viene stabilito un budget che copre una parte del bisogno. Il principio è quello della sussidiarietà, ovvero del sostegno parziale all'individuo e alla sua famiglia. In Germania questo budget può essere utilizzato sotto forma di denaro o di servizi, in Austria solo di denaro, in Francia come voucher per l'acquisto di servizi. Forme di voucher per servizi sono state introdotte anche in Portogallo e in Spagna, con leggi nazionali. Il caso italiano è simile a quello austriaco, nel senso che l'indennità di accompagnamento è una somma di denaro senza vincoli di utilizzo. Ma ne differisce perché non vi è nessuna graduazione. Alcune Regioni e Comuni accostano a questa misura nazionale vuoi pagamenti per la cura senza vincoli di utilizzo, vuoi voucher servizi, di norma non universalistici ma vincolati a caratteristiche di reddito o condizione sociale (nelle Regioni Piemonte e Liguria, ad esempio, destinati a donne disoccupate con responsabilità di cura per un familiare gravemente non autosufficiente). I Paesi dell'Est Europa in generale sono quelli con meno misure di ogni tipo e che più si affidano alla solidarietà familiare (Saraceno, 2010; Saraceno e Keck, 2010).

I Paesi con una offerta di servizi più elevata sia per livello di cura che di intensità offrono, ovviamente, maggiori risorse per la conciliazione, anche se non è la conciliazione famiglia-lavoro, bensì i diritti individuali di chi abbisogna cura, a motivare tale offerta. In questi Paesi, tuttavia, è meno facile che vengano riconosciuti i problemi di conciliazione dei *caregivers* nel caso di cura per una persona anziana: non sono previsti congedi, se non di pochissimi giorni e per emergenze. Viceversa, in Paesi in cui gran parte della cura rimane affidata ai familiari, questo riconoscimento esiste, anche se in misura più debole che nel caso di cura per bambini: accanto ai congedi brevi (come i tre giorni al mese in Italia), è possibile prendere congedi più lunghi, di diversi mesi, ma senza alcuna indennità.

Vale la pena di osservare che proprio nei Paesi, come l'Italia, in cui l'offerta di servizi per gli anziani fragili è scarsa, ancorché parzialmente compensata da trasferimenti monetari senza vincoli di utilizzo, si è creato un mercato della cura, spesso informale e sregolato, facilitato dall'offerta di lavoro da parte di migranti (cfr. Bettio e al., 2006). Con minore intensità, fenomeni simili avvengono anche in Austria e in Germania. Anche in Paesi con una offerta di servizi più ampia e/o ove i trasferimenti monetari sono destinati all'acquisto di servizi, l'offerta di lavoro di cura da parte di migranti ha ridisegnato il panorama della cura non familiare, definendo gerarchie professionali (e di remunerazione) entro i lavoratori e le lavoratrici della cura su base etnica e di status rispetto alla cittadinanza.

Alla luce di questi sviluppi sembra ancora valida, per molti Paesi, tra cui anche l'Italia, l'osservazione di Leira di qualche anno fa (1994; cfr. anche Leira e Saraceno, 2002), che la cura delle persone non autosufficienti oltre l'età infantile, come bisogno di riceverla e necessità di fornirla, nonostante venga definito ormai come un «rischio sociale», rimane largamente un «diritto incompiuto».

#### ▼ 4. Politiche del tempo: dai congedi, alla flexicurity, ai mercati del lavoro transizionali

I problemi di conciliazione sono stati tradizionalmente tra i primi ad essere affrontati tramite politiche del tempo (si pensi ai congedi prima di maternità, poi genitoriali). Queste ultime, tuttavia, non si esauriscono nell'affrontare le questioni di conciliazione tra lavoro remunerato e responsabilità di cura. Piuttosto riguardano, da un lato, la conciliazione tra diverse esigenze nel corso della vita (studiare, cambiare, sperimentare percorsi nuovi) e, dall'altro, l'accompagnamento e il sostegno in fasi critiche (domande di cura intense, ma anche perdita del lavoro). Anche qui, non si tratta di novità assolute: il diritto ad un periodo sabbatico – di sospensione dagli obblighi lavorativi di routine – è stato tradizionalmente un privilegio delle professioni accademiche, ma anche di qualche posizione manageriale. E, ovviamente, l'indennità di disoccupazione e di malattia, insieme ai congedi di maternità e genitoriali – ovvero tempo pagato mentre non si lavora per il mercato per fronteggiare criticità di varia natura – fanno parte del repertorio classico dei sistemi di protezione sociale. Ad essi, negli anni recenti si sono aggiunte altre forme di flessibilizzazione del tempo lavorativo, che consentono la – parziale – possibilità di una gestione individuale del tempo di lavoro nell'arco non solo del mese o dell'anno, ma di periodi più lunghi. Esse per lo più si configurano come misure aziendali o di categoria, negoziate nei contratti di lavoro come «banche delle ore» o conti temporali individuali. Essi sono molto diffusi, ad esempio, in Germania e in Olanda. In Olanda esse sono anche state oggetto di una norma di legge, che ha introdotto i conti di risparmio di tempo individuali di corsi di vita. Teoricamente, essi dovrebbero consentire ad un lavoratore di accumulare tempo di lavoro da fruire successivamente come tempo di non lavoro (remunerato): per studiare, viaggiare, o, appunto, occuparsi intensamente della famiglia. Ogni lavoratore può risparmiare fino al 12% all'anno del proprio salario lordo. Il denaro così risparmiato, non tassato o tassato in misura ridotta, può essere utilizzato per congedi parentali, sabbatici o pensionamento anticipato.

Alle politiche del tempo possono essere accostate anche quelle che vanno sotto il nome di politiche di *flexicurity*, nella misura in cui esse hanno l'ambizione di svincolare in parte la protezione del reddito dalla continuità lavorativa (anche al fine di ridurre la rigidità dei contratti di lavoro, incentivando la mobilità nel mercato del lavoro).

In parte collegabili alle politiche di *flexicurity*, anche se destinate al segmento più sfortunato dei «potenzialmente attivi», ovvero ai disoccupati di lungo periodo e a coloro che, fuori dal mercato del lavoro, chiedono assistenza economica, sono le politiche cosiddette di «attivazione». In molti Paesi, oltre che nel linguaggio pubblico della Ue, l'aumento della disoccupazione e quindi dei richiedenti sostegno ha un po' paradossalmente provocato una enfasi esplicita sulle politiche attive del lavoro, o meglio dei potenziali lavoratori, pur con importanti differenze culturali e di accentro (Barbier, 2005; Bonoli, 2009), a seconda che esse siano formulate come necessaria contropartita al ricevimento di assistenza o viceversa come forma di investimento in capitale sociale. Nel primo caso, le misure di sostegno al reddito sono state collegate in modo più stringente a requisiti di disponibilità ad accettare un lavoro e in alcuni casi le misure per i disoccupati, specie di lungo periodo, e quelle per i poveri sono state unificate (è il

caso del Regno Unito e della Germania). Nel secondo caso, l'attivazione riguarda non sempre e in prima battuta l'offerta di una occupazione qualsivoglia, bensì forme di arricchimento del capitale umano (formazione, tirocini, ecc.). L'enfasi sulla attivazione nella prospettiva direttamente ed esclusivamente «lavoristica», in un periodo di insicurezza nel mercato del lavoro, appare problematica, anche se è stata accompagnata anche ad una crescente attenzione per i lavoratori poveri e per la necessità di dare loro sostegno. Di conseguenza, in molti casi le misure di sostegno al reddito sono misure di integrazione ad un reddito da lavoro insufficiente, con il connesso rischio di legittimare salari troppo bassi e di sussidiare non tanto i lavoratori poveri quanto i loro datori di lavoro. La prospettiva dell'attivazione come investimento in capitale umano, da questo punto di vista, sembrerebbe più adeguata ai tempi incerti di economie e mercati del lavoro in crisi, in quanto consentirebbe il mantenimento, e anche il miglioramento, della occupabilità nel medio termine, pur senza essere in grado di garantire l'occupazione nel breve termine.

Questa attenzione contemporaneamente per la protezione del reddito e il mantenimento e investimento nel capitale umano, non messa esplicitamente a fuoco nei modelli di *flexicurity* nelle loro varie declinazioni, è invece una delle dimensioni rilevanti dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali, che ha l'ambizione di fornire un quadro insieme concettuale e metodologico per affrontare l'insieme dei – vecchi e nuovi – rischi sociali (Schmid, 2005a; 2005b). In questo approccio, flessibilità e sicurezza vengono collegate tramite «ponti istituzionalizzati» in snodi critici delle biografie lavorative e non. Compito della sicurezza sociale è proteggere dalle conseguenze negative della discontinuità rischiose dal punto di vista dell'accesso al reddito, ma anche del mantenimento del capitale umano e sociale: la disoccupazione involontaria, ma anche il dover far fronte a necessità di cura intense o il tornare in formazione. L'obiettivo non è solo quello, pur importante, di proteggere dai rischi, ma anche e soprattutto quello di incoraggiare l'assunzione di determinati rischi, dal mettere su famiglia al cambiare profilo professionale e lavoro. Centrale è il concetto non genericamente di «occupabilità» ma di «occupabilità in contesto» (*embedded employability*, cfr. anche Schmid e Grazier, 2002 e Supiot, 1999), che potrebbe essere considerato come una parziale operazionalizzazione, limitata al lavoro, dell'approccio delle capacità di Sen. Secondo l'approccio dei mercati transizionali, infatti, il sostegno all'occupabilità piuttosto che alla sicurezza del posto di lavoro, come strumento che rafforza la capacità degli individui di affrontare la responsabilità di assumere rischi in un contesto incerto, non può essere ridotto al sostegno al capitale umano, come suggerito da chi punta pressoché esclusivamente sull'istruzione e il *lifelong learning*. Deve includere anche la possibilità, e capacità, di combinare obbligazioni, non solo attività, differenti e di effettuare transizioni tra diversi tipi di occupazione (o di rapporti di lavoro) a seconda delle diverse priorità che si presentano nel corso della vita. Così, per evitare intrappolamenti in strade senza uscita a chi deve fronteggiare responsabilità di cura, un sostegno alla occupabilità deve includere misure che consentano opzioni effettive (ad esempio servizi accessibili e affidabili). Così come dovrebbe sostenere l'attivazione e conservazione di reti sociali che consentano il mantenimento e rinnovo del capitale sociale.

Il sistema di protezione sociale immaginato all'interno dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali, perciò, non si esaurisce in misure di sostegno al reddito. Piuttosto comprende un pacchetto integrato di misure: protezione del reddito, «conti formazione», ovvero diritto a ricevere formazione in diverse fasi del corso di vita, «conti tempo», ovvero diritto a congedi, sabbatici e così via. È una proposta che per certi versi si avvicina a quella di Supiot (1999), relativamente alla introduzione di un pacchetto di risorse di tempo, formazione, ecc. che siano esigibili nel corso della vita.

Di nuovo, singoli aspetti di questo pacchetto si trovano in quasi tutti i Paesi, anche talvolta limitatamente ad alcuni soggetti. Ad esempio, la formazione in cambio del sostegno al reddito per i poveri, ovvero come strumento di attivazione, i sabbatici per le professioni alte, i congedi familiari prevalentemente per i genitori di figli piccoli. La novità sta nel tentativo di concettualizzarli come un sistema integrato che, pur considerando la partecipazione al mercato del lavoro la via principale alla cittadinanza e alla autonomia personale, ne vede i nessi e i vincoli con altre forme di attività e obbligazione, collegando i rischi sul mercato del lavoro ad altri tipi di rischio, individuale e sociale e fornendo strumenti per aiutare a sciogliere i nodi e le tensioni sia del «troppo pieno» – allorché, ad esempio, la concentrazione di domande provenienti dalla famiglia e dal lavoro produce tensioni insostenibili – sia del «troppo vuoto» – allorché la mancanza o la precarietà del lavoro impediscono di intraprendere un percorso formativo o di formarsi una famiglia, o di uscire da un matrimonio insostenibile.

È un approccio molto attraente, e forse il più teoricamente adeguato alla situazione di incertezza attuale. Anche se, naturalmente, non è privo di problemi non solo sul piano della sostenibilità economica, ma anche su quello della disuguaglianza sociale. Limitandoci a quest'ultima, è stato osservato come non solo uomini e donne spesso utilizzino gli «stessi» strumenti per finalità diverse (formazione o tempo libero gli uni, necessità familiari le altre), con un ulteriore rafforzamento delle disuguaglianze nel mercato del lavoro. Anche differenze nell'istruzione, o nel tipo di lavoro, possono produrre un diverso impatto delle «stesse» politiche. Lo ha osservato, ad esempio, Fagnani (1998), a proposito degli assegni di cura per i genitori (di fatto le madri) che hanno un secondo o terzo figlio in Francia: le madri più istruite e con un buon lavoro tendono a rimanere comunque nel mercato del lavoro, eventualmente pagando un servizio di cura privato se non riescono ad accedere a quello pubblico, mentre le madri meno qualificate e con un cattivo lavoro vedono l'assegno come un incentivo ad uscire dal mercato del lavoro, indebolendo radicalmente le proprie chance successive e anche la propria posizione economica in famiglia nel medio-lungo periodo. Sempre Fagnani, insieme a Letablier (2004), analizzando l'impatto dell'introduzione delle 35 ore in Francia conclude che essa ha allargato il divario tra chi lavora in settori economici protetti, con un contratto regolare e in aziende «amichevoli nei confronti di chi ha responsabilità familiari», e chi, invece, in cambio di una riduzione dell'orario, deve accettare orari «asociali» perché ha un contratto di lavoro meno sicuro e/o lavora in aziende più esposte al mercato.

Dulk e van Doorne-Huiskes (2008), analizzando i dati sull'utilizzo dei «conti tempo» in Olanda, segnalano come, contrariamente alle aspettative, essi non siano utilizzati da chi è maggiormente sottoposto a tensione sul tempo nelle fasi critiche della vita,

bensì da chi ha redditi sufficientemente alti da potersi permettere vuoi una pausa, vuoi un pensionamento anticipato: uomini, ad istruzione elevata, con una buona storia lavorativa alle spalle, in età matura. Laddove un altro schema di risparmio, non vincolato all'uso del tempo, sembra essere più universalmente attraente. Va, per altro, segnalato che la politica del tempo più utilizzata in Olanda è il part-time, massicciamente usato dalle donne per far fronte alle domande provenienti dalla famiglia. Per questo il «conto tempo» può non essere per loro particolarmente attraente o necessario.

Più in generale, l'approccio di corso di vita ai rischi sociali, se getta una rete di protezione potenzialmente meno pre-definita su schemi rigidi, lascia intatta la questione delle disuguaglianze – sia socialmente strutturate che idiosincrasiche – nella esposizione ai rischi. Sono le donne, piuttosto che gli uomini, esposte al rischio di indebolirsi sul mercato del lavoro quando hanno un figlio. Sono le persone a bassa istruzione più esposte al rischio di perdita di lavoro e di disoccupazione di lungo periodo. E qualcuno può ammalarsi più di altri, o avere più domande di cura provenienti dalla rete familiare. Soprattutto negli schemi in cui ci si deve fare da sé la propria dote di risorse, come in quello dei «conti tempo» olandesi, o se ne ha una dotazione fissa, come in quello del pacchetto di diritti sociali esigibili alla Supiot, che cosa si fa quando una persona ha fatto male i suoi conti, o ha esaurito tutto il proprio pacchetto, o quando una crisi economica inattesa ha scompigliato tutte le ragionevoli strategie? La questione di una rete di protezione di ultima istanza si ripropone.

I Paesi europei sono in ogni caso diversamente attrezzati per affrontare una ri-definizione dei sistemi di protezione sociale sia nel senso della *flexicurity* che, a maggior ragione, dei mercati del lavoro transizionali. Contano innanzitutto le caratteristiche dei sistemi di protezione dalla disoccupazione e dalla povertà. Sistemi più universalistici e generali forniscono una base di partenza – istituzionale, ma anche culturale – più favorevole ad eventuali aggiustamenti di sistemi invece molto frammentati e categoriali, come, ad esempio, quello italiano. Come ha segnalato lo studio di Berton e altri (2009), in Italia non solo molti lavoratori sono formalmente esclusi dai sistemi, per altro differenziati, di protezione dalla disoccupazione (e in parte anche della maternità); anche chi formalmente dovrebbe avervi accesso, spesso ne è escluso in conseguenza di norme spesso barocche, che frammentano e moltiplicano condizioni e categorie. A questa frammentazione «colabrodo» si aggiunge la mancanza di una misura generale di sostegno al reddito in caso di povertà. Anche le necessità di protezione dalla perdita di reddito prodotte dalla crisi di questi anni non sono riuscite a far modificare questo approccio, dato che ciò avrebbe richiesto di modificare profondamente gli equilibri tra le diverse categorie, e in particolare tra insider e outsider, toccando inevitabilmente interessi costituiti (e le alleanze e clientele politiche che su di essi si sono consolidate). Al contrario, gli adeguamenti messi in campo – in primis la cassa integrazione in deroga, gestita a livello decentrato da governi locali e sindacati – hanno ribadito e, se possibile, rafforzato quell'approccio sia nei suoi aspetti di categorialità che in quelli di discrezionalità. Hanno anche rafforzato il modello implicito di protezione sociale «all'italiana»: basato su una idea di capofamiglia coincidente con la figura di un lavoratore centrale con il massimo di protezione disponibile, laddove gli altri componenti della famiglia – i giovani innanzitutto – non ne



hanno affatto, o scarsa, salvo quella, appunto, proveniente dalla solidarietà familiare. Ma le diverse risorse che hanno i vari Paesi nell'affrontare la sfida della ridefinizione dei sistemi di protezione sociale a fronte della de-standardizzazione dei corsi di vita e dei rischi sociali non dipendono solo dal quadro istituzionale e dalle culture politiche. Dipendono anche dall'andamento dell'economia e in particolare del mercato del lavoro. Non è un caso che il Paese cui spesso si ascrive il merito di avere «inventato» la *flexicurity*, ovvero un sistema di protezione del reddito e della «occupabilità» dei lavoratori, piuttosto che del posto di lavoro, la Danimarca, abbia uno dei mercati del lavoro più dinamici. Ove la perdita del posto di lavoro difficilmente diviene disoccupazione di lungo periodo, stante una domanda di lavoro elevata. E ove per la quota di disoccupati più a rischio di rimanerlo a lungo esistono politiche attive sia del lavoro che della formazione, che evitano che rimangano a lungo nella «pura assistenza» (pur con tutti i rischi di innescare circuiti di *revolving door* e di finta mobilità evidenziati da taluni osservatori, cfr. Halvorsen, 2005; Larsen, 2005). Certo, nell'ottica italiana sembra manchino tutte le condizioni – istituzionali, di cultura politica e di dinamicità del mercato del lavoro – perché si proceda nella direzione di un adeguamento del sistema di protezione al persistere di vecchi rischi sociali mentre emergono i nuovi. Con il risultato che il tradizionale sistema di protezione sociale passepartout, la famiglia, viene ulteriormente sollecitato a far fronte. Con tutte le conseguenze sul piano delle disuguaglianze sociali, ma anche del sovraccarico, che ciò comporta.

### Riferimenti bibliografici

- Barbier J.-C., 2005, *Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 113-134.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity*, Il Mulino, Bologna.
- Bettio F., Simonazzi A. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: The «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16 (3), pp. 271-285.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», vol. 33 (3), pp. 431-449.
- Bonoli G., 2007, *Time Matters. Post Industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, «Comparative Political Studies», vol. 40 (5), pp. 495-520.
- Bonoli G., 2009, *Varieties of Social Investment in Labour Market Policies*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Institute for Future Studies, Stoccolma, pp. 55-66.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Dulk den L. e van Doorne-Huiskes A., 2008, *Life Course Policies in the Netherlands: An Answer to Work/Care Dilemmas and an Ageing Society?*, in Brandl S., Eckart H. e Woschack P. (a cura di), *Arbeitszeit im Lebenslauf*, Hasn-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, pp. 147-164.

- European Commission, Commission Staff document, 2009, *Accompanying document to the Report to the Commission on Equality between women and men. 2010*, Sec (2009) 1706, Bruxelles, 18.12.2009.
- Fagnani J., 1998, *Helping Mothers to Combine Paid and Unpaid Work-or Fighting Unemployment? The Ambiguities of French Family Policy*, «Community, Work and Family», vol. 1 (3), pp. 297-311.
- Fagnani J. e Letablier M.T., 2004, *Work and Family Balance. The Impact of the 35 Hours Law in France*, «Work, employment and society», vol. 18 (3), pp. 551-572.
- Finn D. e Gloster R., 2010, *Lone Parent Obligations. A Review of Recent Evidence on the Work-Related Requirements within the Benefit Systems of Different Countries*, Department for Work and Pensions, Norwich, Uk.
- Halvorsen R., 2005, *The Emergence of Social Movements by Social Security Claimants*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 241-256.
- Larsen J.E., 2005, *The Active Society and Activation Policy: Ideologies, Contexts and Effects*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 135-150.
- Leira A., 1994, *Concepts of Caring: Loving, Thinking and Doing*, «Social Service Review», vol. 68 (2), pp. 185-201.
- Leira A., 2006, *Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia. 1970s-2000s*, in Ellingsaeter A.L. e Leira A. (a cura di), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Policy Press, Bristol, pp. 27-52.
- Leira A. e Saraceno C., 2002, *Care: Actors, Relationships and Contexts*, in Hobson B., Lewis J. e Siim B. (a cura di), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk, pp. 55-83.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Multilinks data base*, disponibile alla pagina web: <http://www.multilinks-project.eu/uploads/papers/0000/0016/technical-report-version-1-2.pdf>.
- Saraceno C., 2010, *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: A Bi-Generational Perspective*, «Journal of European Social Policy», vol. 20 (1), pp. 32-44.
- Saraceno C. e Keck W., 2010, *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», di prossima pubblicazione.
- Schmid G., 2005a, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in «Socio-Economic Review», vol. 4 (1), pp. 1-32.
- Schmid G., 2005b, *Sharing Risks. On Social Risks Management and the Governance of Labour Market Transitions*, University of Amsterdam, Sinzheimer Lezing.
- Schmid G. e Grazier B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.
- Supiot A. (a cura di), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Parigi.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Unicef, 2008, *The Child Care Transition*, Innocenti Report Card 8, Firenze.

# **DIVERSAMENTE** *Si Può*



**Guida ai permessi, ai congedi e  
ad altre agevolazioni, per l'assistenza  
e la cura delle persone disabili**



PATRONATO  
INCA CGIL

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

# **INCA** *per i giovani*



**Una guida per conoscere i diritti previdenziali  
e per lavorare in sicurezza**







# Notiziario Inca 4/2011

