

Notiziario Inca

N. 5-6/2011

Previdenza
Infortuni e malattie
professionali
Disabilità in Europa
Immigrazione
Disoccupazione giovanile
Welfare State in Europa
Diritti e tutele nel mondo
Approfondimenti



notiziario inca / MENSILE DELL'INCA/CACGIL

Sommario



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

▼ Previdenza

- Le «finestre mobili» dei pubblici dipendenti 7
di Stefano Perini
- Lavoratori elettrici e telefonici – Modifiche previdenziali introdotte dalle legge n. 122/2010 15
a cura delle Aree Previdenza Inca Cgil, Inas Cisl, Ital Uil
- Il contenzioso giudiziario in favore dei residenti all'estero: analisi e proposte 33
di Rosa Maffei

▼ Infortuni e malattie professionali

- La falsa illusione 45
di Lisa Bartoli

▼ Disabilità in Europa

- Integrazione lavorativa delle persone disabili per causa di lavoro in Italia 51
di Marco Bottazzi
- L'inidoneità al lavoro: la salute dei lavoratori e la medicina del lavoro in Francia 65
di Gilles Seitz

▼ Immigrazione

- Contenzioso sull'immigrazione 73
di Luca Santini

▼ Disoccupazione giovanile

- Gli anni verdi della crisi
di Mauro Soldini

79

▼ Welfare State in Europa

- I nuovi regolamenti di sicurezza sociale europei, un anno dopo
di Paola Cammilli

85

▼ Diritti e tutele nel mondo

- L'Italia e la Convenzione internazionale sul lavoro delle persone disabili
di Vittorio Longhi

97

▼ Approfondimenti

- Italia. Misurare il benessere equo e sostenibile: la produzione dell'Istat
di Enrico Giovannini e Tommaso Rondinella

105

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

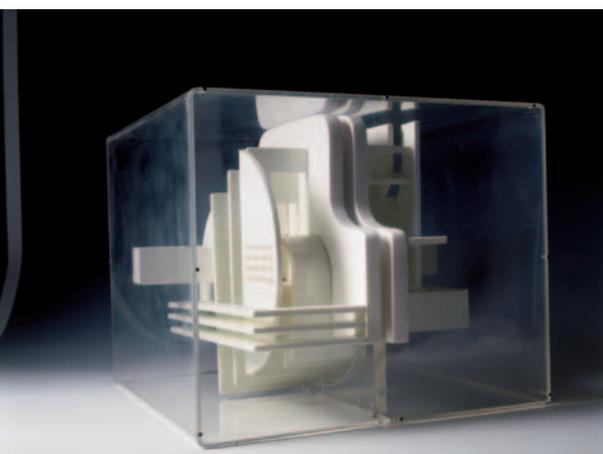
CHIUSO IN TIPOGRAFIA
GIUGNO 2011

Previdenza

Le «finestre mobili» dei pubblici dipendenti

Gli effetti della legge n. 122/10 sulle pensioni dei dipendenti pubblici

Stefano Perini*



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

Nella manovra finanziaria della scorsa estate (legge n. 122/10 di conversione del d.l. n. 78/10) sono state varate importanti disposizioni in materia pensionistica, alcune delle quali rivolte esclusivamente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Prima di illustrare in dettaglio i contenuti delle novità introdotte, è bene ricordare che la materia pensionistica è da circa vent'anni oggetto di ripetuti interventi legislativi che ne hanno profondamente modificato l'impianto originario. In alcuni casi si è trattato di interventi strutturali, quali ad esempio la riforma Amato (legge n. 503/92) o la riforma Dini (legge n. 335/95), solo per citare quelle più conosciute, mentre in altre circostanze si è trattato di misure correttive che hanno comunque apportato rilevanti modifiche al quadro normativo. All'interno di questo lungo processo riformatore, una particolare attenzione è stata rivolta ai pubblici dipendenti, le cui regole pensionistiche si sono nel tempo progressivamente allineate a quelle dei lavoratori privati. Ciononostante permangono ancora significative differenze non solo tra lavoratori privati e pubblici, ma anche tra gli stessi lavoratori pubblici, a seconda che si tratti di personale degli enti locali, della sanità o dello Stato, con un'ulteriore distinzione, per questi ultimi, tra il personale civile e quello militare.

▼ **Pensione di vecchiaia**

■ **Requisiti per il diritto**

Per la quasi generalità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sia uomini che donne, l'età pensionabile è da sempre fissata a 65 anni.

* Area Previdenza Inca Cgil nazionale

Soltanto per alcune figure professionali femminili della sanità (infermiere), e per le dipendenti di quelle amministrazioni locali i cui regolamenti organici lo avevano espressamente contemplato, il limite di età era stabilito a 60 anni.

Un discorso a parte merita invece il personale appartenente alle forze armate, alle forze di polizia e al corpo dei vigili del fuoco, il cui limite di età varia da 60 a 65 anni non in relazione al sesso ma alla qualifica e al grado ricoperti.

Come pure esula dalla normativa generale quella prevista per i magistrati, i prefetti, il corpo diplomatico e i professori universitari, che fissa limiti di età superiori a 65 anni. Per queste specifiche categorie di pubblici dipendenti, un'apposita disposizione di legge (d.lgs. n. 165/97) consente l'accesso a domanda alla pensione di vecchiaia al compimento dei 65 anni.

Nell'ottica dell'armonizzazione, la riforma Dini (legge n. 335/95) aveva previsto la possibilità per le dipendenti pubbliche, con limite di età di 65 anni, di accedere alla pensione di vecchiaia anticipata al compimento del 60° anno di età.

La Corte di giustizia europea, con la sentenza del 13 novembre 2008 nella causa C-46/08, ha ravvisato da parte del nostro Paese, con riferimento alla diversa età pensionabile tra uomini e donne nel pubblico impiego, la violazione del principio della parità di trattamento economico tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, sancito dall'art. 141 Ce.

In attuazione della sentenza, con l'art. 22-ter della legge n. 102/09 (legge di conversione del d.l. n. 78/09), modificato con l'art. 12-sexies della legge n. 122/10 (legge di conversione del d.l. n. 78/10), si è provveduto a innalzare l'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego, portandola gradualmente da 60 a 65 anni. Il provvedimento originario prevedeva l'entrata a regime del requisito dei 65 anni nel 2018. Con la modifica apportata dalla legge n. 122/10, il termine è stato anticipato al 2012.

Requisiti pensione di vecchiaia nel pubblico impiego

Anni	Età anagrafica		Contribuzione minima
	uomini	donne	
2009	65	60	20
2010-2011		61	
2012		65	
2015	65 anni e 3 mesi		

Dall'applicazione del più elevato requisito dei 65 anni sono esclusi:

- ▶ le dipendenti pubbliche che al 31 dicembre 2009 e al 31 dicembre 2011 hanno maturato il diritto alla pensione di vecchiaia sulla base dei previgenti requisiti rispettivamente di 60 e 61 anni;
- ▶ il personale femminile delle forze armate, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, per il quale resta confermato, in virtù della qualifica e del grado posseduti, il requisito anagrafico più ridotto dei 60 anni.

Sempre in tema di limiti di età, la legge n. 122/10 (art. 12-bis), confermando la previsione già contenuta nella legge n. 102/09 (art. 22-ter), ha stabilito che dal

■ 2015 l'età pensionabile di tutti i lavoratori, pubblici e privati (uomini e donne), si innalzerà di ulteriori tre mesi.

Il diritto alla pensione di vecchiaia si consegue se in possesso dell'età richiesta e di un'anzianità contributiva minima che, per i destinatari del sistema retributivo e misto (vale a dire per tutti i soggetti che alla data del 31 dicembre 1995 possono fare valere un'anzianità contributiva di almeno 18 anni o inferiore), è stabilita nel limite di 20 anni. Per i pubblici dipendenti con periodi di contribuzione precedenti al 1993, il requisito contributivo minimo richiesto è di 15 anni.

■ **Trattenimento in servizio**

Il decreto legislativo n. 503/92 (cd. riforma Amato) aveva previsto la facoltà per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo. L'esercizio di tale facoltà si configurava come un diritto soggettivo del lavoratore, avverso al quale l'ente datore di lavoro non poteva opporre alcuna motivazione ostativa.

Con la legge n. 133/08 (di conversione del d.l. n. 112/08), si è passati dal diritto soggettivo del dipendente alla potestà discrezionale dell'amministrazione che, sulla base delle proprie esigenze organizzative e funzionali, può accogliere o respingere le istanze di trattenimento.

La legge n. 122/10 (art. 9, c. 31) è nuovamente intervenuta sul tema apportando un ulteriore elemento di rigidità costituito dal rispetto dei vincoli assunzionali. Di fatto, ogni amministrazione pubblica potrà disporre i trattenimenti in servizio esclusivamente nell'ambito delle facoltà di assunzione previste dalle vigenti normative in tema di contenimento della spesa (rispetto del patto di stabilità interno).

Resta, comunque, un diritto soggettivo del dipendente a proseguire il rapporto di lavoro fino al compimento del 70° anno di età, al fine di raggiungere l'anzianità minima contributiva richiesta per il diritto a pensione.

■ **Regime delle decorrenze**

La modifica del regime delle decorrenze costituisce una delle novità più rilevanti introdotte dalla legge n. 122/10 in materia pensionistica.

Per i dipendenti pubblici che maturano il diritto a pensione a far data dal 1° gennaio 2011, la pensione verrà liquidata il giorno successivo, decorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti (cd. finestra mobile o a scorrimento). Nel caso di pensioni liquidate in regime di totalizzazione, il tempo d'attesa si allunga a 18 mesi.

Il nuovo regime delle decorrenze si applica ai dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli appartenenti alle forze armate, alle forze di polizia e ai vigili del fuoco, con la sola eccezione del personale della scuola, per il quale l'accesso alla pensione resta confermato all'inizio dell'anno scolastico (1° settembre) o dell'anno accademico (1° ottobre).

Oltre al personale della scuola, sono esclusi dall'applicazione della finestra mobile tutti i dipendenti che hanno maturato il diritto a pensione entro il 31 dicembre 2010 anche se la decorrenza dei trattamenti, determinata in base alla previgente normativa, è prevista nel 2011.

La legge ha inoltre mantenuto in vigore le previgenti finestre d'uscita nei confronti dei lavoratori con preavviso in corso alla data del 30 giugno 2010 e che maturano il diritto a pensione entro la data di cessazione del rapporto di lavoro:

- ▶ lavoratori che al raggiungimento del limite di età perdono il titolo abilitante per lo svolgimento di specifiche attività;
- ▶ lavoratori in mobilità per effetto di accordi stipulati entro il 30 aprile 2010, nel limite massimo di 10.000 unità;
- ▶ lavoratori che, al momento dell'entrata in vigore della legge, risultavano titolari di prestazioni straordinarie a carico di fondi di solidarietà.

Si tratta di lavoratori per lo più afferenti i settori privati, tra i quali potrebbero essere ricompresi i dipendenti di ex aziende pubbliche privatizzate che hanno comunque mantenuto l'iscrizione all'Inpdap.

Per queste categorie di lavoratori, l'accesso alla pensione di vecchiaia resta disciplinato con le vecchie regole che prevedevano 4 decorrenze l'anno in ragione del periodo di maturazione dei requisiti.

Vecchio regime delle decorrenze

Periodo di maturazione requisiti	Decorrenza pensione
Primo trimestre anno	1° luglio stesso anno
Secondo trimestre anno	1° ottobre stesso anno
Terzo trimestre anno	1° gennaio anno successivo
Quarto trimestre anno	1° aprile anno successivo

Con l'introduzione delle finestre mobili, si è reso necessario raccordare gli aspetti lavoristici (collocamento a riposo d'ufficio al compimento dell'età pensionabile) con quelli previdenziali (pagamento della pensione dopo 12 dalla maturazione del diritto), prevedendo l'obbligo da parte degli enti datori di lavoro di mantenere in servizio i dipendenti che cessano per limiti di età fino alla data di decorrenza della pensione.

▼ **Pensione di anzianità**

■ **Requisiti per il diritto**

Per quanto riguarda i requisiti per il diritto alla pensione di anzianità, la legge n. 122/10 non ha apportato alcuna modifica, salvo nella parte in cui prevede a decorrere dal 2015 l'innalzamento di tre mesi del requisito di età e del valore di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva (cd. sistema delle quote).

Come si sa, dal 2008 l'accesso alla pensione di anzianità si consegue se in possesso di almeno 35 anni di contributi, di un'età anagrafica incrementata degli anni e di un valore corrispondente alla somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva (quota). In alternativa al sistema delle quote, il diritto a pensione si matura sulla base del solo requisito contributivo di almeno 40 anni.

Periodo	Requisiti età, contributi e quota			Solo contributi
	età	contributi	quota	
Da 1.1.2008 a 30.6.2009	58	35		
Da 1.7.2009 a 31.12.2010	59	35	95	
Da 1.1.2011 a 31.12.2012	60	35	96	40
Da 1.1.2013 a 31.12.2014	61	35	97	
Da 1.1.2015 in poi	61 anni e 3 mesi	35	97 e 3 mesi	

Per raggiungere la quota è indispensabile che uno dei due elementi (età e/o contributi) o entrambi risultino più elevati di quelli minimi previsti dalla legge. Ad esempio, un dipendente che al 30 novembre del 2012 è in possesso di 35 anni, 3 mesi e 20 giorni di contribuzione e ha 60 anni, 8 mesi e 10 giorni di età ha maturato il diritto a pensione, in quanto sommando anni, mesi e giorni raggiunge la quota 96 prevista per quell'anno.

Dall'applicazione del sistema delle quote sono esclusi:

- ▶ i dipendenti che entro il 31 dicembre 2007 hanno maturato i requisiti di età e di contribuzione previsti dalla previgente normativa;
- ▶ i dipendenti autorizzati alla prosecuzione volontaria entro il 20 luglio 2007;
- ▶ gli appartenenti alle forze armate, ai corpi di polizia e dei vigili del fuoco.

Per tali soggetti, il diritto alla pensione di anzianità continua a conseguirsi con 57 anni di età e 35 anni di contributi, oppure con 40 anni di contributi, indipendentemente dal requisito anagrafico.

Inoltre, per alcuni ruoli e gradi del personale delle forze armate, di polizia e dei vigili del fuoco (cd. operativi) è prevista un'ulteriore modalità di pensionamento anticipato basato sul possesso dell'aliquota massima di pensionabilità (80%), che di norma si raggiunge con un'anzianità di servizio utile inferiore a 40 anni, unitamente all'età anagrafica di almeno 53 anni.

In via sperimentale, dal 2008 al 2015, al solo personale femminile è data la possibilità di conseguire la pensione di anzianità con 57 anni di età e 35 di contributi, senza alcuna quota, solo se optano per il sistema di calcolo contributivo.

■ Regime delle decorrenze

Dal 2011, le finestre mobili o a scorrimento scattano anche per le pensioni di anzianità maturate sia con il sistema delle quote sia con i 40 anni di contribuzione. Come per le pensioni di vecchiaia, anche per quelle di anzianità le nuove decorrenze si applicano ai dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi i militari, le forze di polizia e i vigili del fuoco, che perfezionano i requisiti per il diritto a far data dal 1° gennaio 2011. Per chi li ha perfezionati in data anteriore continua a valere il previgente regime che prevedeva in linea generale due tipologie di decorrenze: due finestre semestrali in caso di pensione con il sistema delle quote; quattro finestre trimestrali per i trattamenti con almeno 40 anni di contribuzione. Per il personale della scuola, anche in caso di pensionamento di anzianità, resta confermata l'unica decorrenza annuale in concomitanza dell'inizio dell'anno scolastico (1° settembre) o accademico (1° ottobre).

Con una nota ministeriale è stato inoltre precisato che la finestra mobile si applica anche nei confronti del personale femminile optante, in via sperimentale, per il sistema contributivo.

▼ Sistema contributivo

Introdotta dalla legge n. 335/95 (riforma Dini), il sistema contributivo ha subito negli ultimi anni una profonda modifica sia nei requisiti d'accesso, con le leggi n. 243/04 (riforma Maroni) e n. 247/07 (protocollo sul welfare), sia nel calcolo, con la legge n. 247/97, sia nel regime delle decorrenze dapprima con la legge n. 247/07 e da ultimo con la legge n. 122/10.

Come è noto, i destinatari del sistema contributivo sono i lavoratori privi di anzianità contributiva anteriore al 1996 e i soggetti con meno di 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995 che optano per l'intero sistema contributivo.

Alla luce delle modifiche apportate negli anni, il diritto alla pensione nel sistema contributivo si consegue sulla base dei seguenti requisiti:

Requisiti per il diritto in vigore per i pubblici dipendenti

Genere	Età	Contributi	Importo pensione
Uomini e donne	65 anni	Almeno 5 anni	Qualsiasi
Donne (anni 2010-2011)	61-64 anni	Almeno 5 anni	Non inferiore a 1,20 volte assegno sociale
Uomini e donne	Qualsiasi	Almeno 40 anni	Non inferiore a 1,20 volte assegno sociale

Per il personale femminile delle pubbliche amministrazioni, dal 2012 con l'entrata a regime del requisito anagrafico di 65 anni, si annulla la possibilità di andare in pensione a partire da 61 anni (cd. flessibilità).

Nel sistema contributivo sarà possibile negli anni a venire andare in pensione anche con il meccanismo delle quote.

L'originario impianto della riforma Dini continua ad applicarsi a tutti i dipendenti che hanno maturato il diritto a pensione in base ai previgenti requisiti entro il 2007. Come pure restano destinatari delle vecchie regole i militari, le forze di polizia e i vigili del fuoco. Per tutti questi soggetti, resta in vigore la flessibilità in uscita da 57 a 65 anni, con almeno 5 anni di contribuzione effettiva, oppure la possibilità di accedere alla pensione sulla base del solo requisito contributivo di 40 anni a prescindere dall'età anagrafica. Ad eccezione del pensionamento con 65 anni di età, in tutti gli altri casi il diritto si perfeziona a condizione che l'importo della pensione non risulti inferiore a 1,20 volte l'importo dell'assegno sociale.

Dal 2010, in attuazione della previsione normativa già contenuta nella riforma Dini, i coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione sono stati ridotti in ragione dell'incremento dell'attesa di vita.

Infine, con la legge n. 122/10 anche per le pensioni contributive maturate dopo il 2010 è previsto il nuovo regime della finestra mobile.

▼ Valutazione dei servizi

La legge n. 122/10 ha apportato rilevanti modifiche ad alcune normative fondamentali che consentivano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di valorizzare ai fini pensionistici periodi di servizio altrimenti non utilizzabili.

Il primo correttivo ha riguardato la legge n. 29/79, che prevede, per i dipendenti con contribuzione accreditata sia all'Inps che all'Inpdap, la possibilità di accentrare le varie posizioni presso una sola gestione. L'articolo n.1 della succitata legge disciplina le modalità di trasferimento della contribuzione dall'Inpdap all'Inps; mentre l'articolo 2 regola la ricongiunzione dei periodi in senso inverso, vale a dire dall'Inps all'Inpdap. Fino all'entrata in vigore della legge n. 122/10 (30 giugno 2010), la riunione dei periodi all'Inps (art. 1) era in linea di massima gratuita. Con le nuove disposizioni di legge, dal 1° luglio 2010 il ricorso all'articolo n. 1 è diventato oneroso.

Anche l'articolo n. 2 (ricongiunzione dall'Inps all'Inpdap), da sempre oneroso, ha subito una parziale modifica rappresentata dall'applicazione dei nuovi coefficienti attuariali, introdotti dal decreto ministeriale dell'agosto del 2007, che lo hanno reso ancor più costoso.

Ma l'intervento più incisivo nei confronti dei pubblici dipendenti è costituito dall'abrogazione della legge (n. 322/58) che consentiva, nel caso di cessazione dal servizio senza diritto a pensione, di trasferire, gratuitamente, la posizione all'Inps per ottenere da quest'istituto, al momento della maturazione dei richiesti requisiti, un trattamento pensionistico calcolato ovviamente con le regole dell'Inps (cd. pensione differita).

Tale disposizione si rendeva necessaria in quanto le gestioni pensionistiche dei pubblici dipendenti, confluite nell'Inpdap, non contemplavano la possibilità di corrispondere la pensione differita a quei dipendenti che cessavano dal servizio prima ancora di aver maturato i requisiti per il diritto a pensione.

L'abrogazione della legge n. 322/58 ha indotto l'Inpdap a riconoscere il diritto alla pensione differita, alla stregua di quanto avviene all'Inps.

▼ I trattamenti di fine servizio

La legge n. 122/10, nel quadro delle misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, è intervenuta anche in materia di trattamento di fine servizio (tfs) dei dipendenti pubblici, modificandone le modalità di calcolo per le anzianità contributive a decorre dal 2011.

Di fatto, alla risoluzione del rapporto di lavoro, il dipendente pubblico percepirà un tfs composto da due quote:

- ▶ la prima, riferita agli anni di servizio posseduti alla data del 31 dicembre 2010, calcolata con le vecchie regole (tfs 1);
- ▶ la seconda, relativa alle anzianità contributive maturate dal 2011, determinata in base alle nuove regole (tfs 2).

Per quanto riguarda il calcolo della prima quota, bisogna far riferimento alle normative che disciplinano il computo dei tfs nei diversi comparti del pubblico impiego:

- ▶ per il personale civile e militare dello Stato, l'indennità di buonuscita sarà pari a 1/12 dell'80% della retribuzione contributiva spettante al momento della cessazione, rapportata su base annua, per il numero degli anni di servizio maturati al 31 dicembre 2010;
- ▶ per il personale degli enti locali e della sanità, l'indennità premio di servizio sarà pari a 1/15 dell'80% della base retributiva annua utile spettante all'atto della risoluzione del rapporto di lavoro, per gli anni posseduti al 31 dicembre 2010;
- ▶ per i dipendenti degli enti pubblici non economici, l'indennità di anzianità sarà pari a 1/12 del 100% delle voci stipendiali utili (comprehensive dell'indennità integrativa speciale) annualmente spettanti all'atto della cessazione, per gli anni di servizio maturati al 31 dicembre 2010.

Il calcolo della seconda quota di tfs verrà invece effettuato con le modalità previste per il trattamento di fine rapporto (tfr): accantonamento del 6,91% della base retributiva utile per il calcolo dei tfs (80% o 100% a seconda dei comparti), annualmente indicizzato a un tasso composto, costituito da un punto e mezzo fisso e dal 75% dell'indice Istat. L'accantonamento del 6,91% calcolato sulla stessa base retributiva dei tfs determina effetti diversi sulle prestazioni dei pubblici dipendenti a seconda del comparto di appartenenza. In linea generale, il nuovo sistema di computo risulta più vantaggioso per i dipendenti degli enti locali e della sanità, mentre è penalizzante per il personale statale e degli enti pubblici non economici.

La legge n. 122/10 non ha sancito il passaggio di sistema dal tfs al tfr, ma ha soltanto introdotto una diversa modalità di computo dei tfs, la cui natura giuridica non è stata modificata.

Ciò vuol dire che resta a carico del dipendente, laddove prevista, l'obbligazione contributiva del 2,5%, e che, di conseguenza, anche la quota di tfs, calcolata con le regole del tfr, beneficerà del più favorevole trattamento fiscale previsto per il tfs.

In questo contesto è intervenuto l'accordo sottoscritto tra le organizzazioni sindacali e Aran il 29 marzo con il quale è stato prorogato al 31 dicembre 2015 il termine per l'esercizio dell'opzione da parte dei pubblici dipendenti per il passaggio dal tfs al tfr, previa adesione alla previdenza complementare.

Sono interessati all'opzione tutti i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato stipulato prima del 2001 che aderiscono alla previdenza complementare. Infatti, per tali soggetti la normativa ha previsto il mantenimento del tfs, la cui modalità di computo a partire dal 2011 si è modificata, vincolando il passaggio al tfr solo in caso di adesione al fondo pensione complementare.

Invece, per tutti i dipendenti assunti a tempo indeterminato dal 1° gennaio 2001 e per quelli con rapporto di lavoro a tempo determinato trova applicazione la disciplina del tfr a prescindere dall'adesione al fondo pensione negoziale.

Considerato che l'unico fondo pensione negoziale al momento attivo nei comparti del pubblico impiego è quello della scuola (Espero), il differimento dei termini riguarda soltanto il personale scolastico. A breve è previsto l'avvio del fondo pensione negoziale per i dipendenti dei comparti degli enti locali e della sanità.

Lavoratori elettrici e telefonici – Modifiche previdenziali introdotte dalla legge n. 122/2010

a cura delle Aree Previdenza Inca Cgil - Inas Cisl - Ital Uil



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

La legge 122/2010, entrata in vigore in data 31.07.2010, ha introdotto importanti modifiche legislative per i lavoratori elettrici e telefonici iscritti ai soppressi Fondi speciali.

I commi 12-*septies*, 12-*octies* e 12-*novies* dell'art. 12 della legge 122/2010 hanno modificato le norme in materia di trasferimento della posizione assicurativa nonché quelle relative alla ricongiunzione (art. 1, legge 29/79).

Il comma 12-*undecies* dello stesso dispositivo ha infine abrogato la costituzione della posizione assicurativa verso Ago regolata dalla legge 322/58.

▼ 1. Ricongiunzione e trasferimento posizione assicurativa

- ▶ Dal 1° luglio 2010 è abrogato l'art. 3, comma 14, del decreto legislativo 562/1996, che prevedeva il trasferimento gratuito a domanda della posizione assicurativa dal Fondo elettrici all'Assicurazione generale obbligatoria;
- ▶ dal 1° luglio 2010 è abrogato l'art. 28 della legge 1450/56, che consentiva il trasferimento gratuito d'ufficio o a domanda della contribuzione dal Fondo telefonici all'Assicurazione generale obbligatoria;
- ▶ dal 1° luglio 2010 le ricongiunzioni ai sensi dell'art. 1, legge 29/79, che consentivano il trasferimento nel Fpld a titolo gratuito dei periodi di contribuzione maturati presso forme di previdenza sostitutive, esonerative ed esclusive dell'Ago, sono diventate onerose.

Pertanto, a decorrere dal 1° luglio 2010, secondo le indicazioni dell'Inps¹, la posizione assicurativa dei lavoratori elettrici e telefonici potrà essere trasferita nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti *solo a domanda* degli interessati ed *a titolo oneroso*.

L'Istituto dispone che, in conseguenza di quanto sopra e con effetto sulle domande di pensione inoltrate a partire dalla suddetta data, in favore dei lavoratori iscritti ai Fondi elettrici e telefonici non dovrà più essere posto in pagamento *il trattamento pensionistico più favorevole* fra quello calcolato con le norme del Fondo speciale e quello calcolato secondo le norme del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Messaggio Inps n. 21181 del 12/8/2010).

In presenza dei requisiti pensionistici ai lavoratori elettrici e telefonici dovrà essere, invece, liquidata la pensione a carico dei rispettivi Fondi speciali; è concessa altresì agli interessati la possibilità della liquidazione di una pensione complessiva Ago solo su *espressa richiesta* di trasferimento della posizione assicurativa e previa accettazione del previsto *onere di copertura*.

Restano ferme le previgenti disposizioni solo per le *istanze di costituzione della posizione assicurativa* al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, presentate entro il 30 giugno 2010, e purché risulti contestualmente soddisfatto alla medesima data il requisito della cessazione dell'iscrizione al Fondo speciale (Messaggio Inps n. 22889 del 9/9/2010).

■ 1.1. Trasferimento d'ufficio verso Ago-Fpld

Con la circolare n. 142 del 5/11/10 l'Inps prevede che i lavoratori possano ancora avvalersi del trasferimento *d'ufficio* ed a titolo gratuito della posizione assicurativa nell'Ago, solo nelle seguenti due ipotesi:

- ▶ lavoratori iscritti al *Fondo elettrici*, cessati dal servizio prima del 15/11/1996, senza aver raggiunto i requisiti anagrafici e/o contributivi per la maturazione del diritto a pensione nel Fondo²;
- ▶ lavoratori iscritti al *Fondo telefonici*, cessati dal servizio entro il 30/06/2010, senza aver raggiunto i requisiti anagrafici e/o contributivi per la maturazione del diritto a pensione nel Fondo. Questa condizione interessa anche i lavoratori in mobilità, purché la durata della mobilità e la contribuzione figurativa accreditata successivamente alla cessazione non consenta il perfezionamento dei requisiti per il diritto a pensione nel Fondo.

In definitiva, secondo l'Istituto, il trasferimento d'ufficio delle posizioni assicurative sussiste quando, all'atto della cessazione dell'attività lavorativa che comportava l'obbligo di iscrizione al Fondo (o alla fine del periodo di mobilità per i telefonici), manchi anche uno solo dei requisiti per l'insorgenza del diritto alla pensione. Trattandosi di un trasferimento d'ufficio non è necessario presentare una domanda; il lavoratore potrà tuttavia sollecitarne la definizione con apposita istanza anche contestualmente alla domanda di pensione nell'Ago.

¹ Circolare Inps n. 142/2010.

² Art. 29, legge 293/56.

■ 1.2. Trasferimento a domanda verso Ago-Fpld

Nuove regole dovranno pertanto applicarsi, a decorrere dal 1° luglio 2010, ai trasferimenti delle posizioni assicurative dei lavoratori elettrici e telefonici (in servizio alla suddetta data) dai rispettivi Fondi speciali al Fpld. Detta operazione si configura come nuova modalità di costituzione della posizione assicurativa e non come un'effettiva ricongiunzione, fermo restando l'onere a carico dei richiedenti.

Oltre alla facoltà di trasferimento il lavoratore potrà comunque avvalersi dell'istituto della ricongiunzione ai sensi dell'art. 1, legge 29/79, come modificato dalla legge 122/2010 per omogeneizzare tutta la sua contribuzione nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti

Dal 1° luglio 2010 i lavoratori elettrici e telefonici hanno dunque la possibilità di trasferire i contributi al Fpld attraverso le due seguenti modalità:

a) Il trasferimento oneroso Fondo elettrici e telefonici - Ago (art. 12, legge 122/10)

- 1) Il richiedente non deve essere titolare di pensione a carico del Fondo stesso.
- 2) Il trasferimento è possibile solo previa cessazione dall'iscrizione al soppresso Fondo speciale (tale circostanza si realizza anche quando, senza cessare il rapporto di lavoro, il lavoratore passa da un'azienda con obbligo di iscrizione al Fondo ad un'azienda con obbligo di iscrizione Ago).
- 3) Il trasferimento può avvenire solo a domanda del lavoratore o dei superstiti.
- 4) Oggetto di trasferimento sono tutti i periodi contributivi maturati nel Fondo (compresi eventuali periodi di contribuzione volontaria o figurativi per mobilità successivi alla cessazione del rapporto di lavoro).
- 5) Per il trasferimento non è richiesta la presenza di contribuzione in altre gestioni né nel Fpld di destinazione.
- 6) L'onere per il trasferimento deve essere calcolato con le modalità previste per il calcolo dell'onere di ricongiunzione di cui all'art. 1 della legge 29/79, come modificato dalla medesima legge 122/2010, *ma viene determinato sulla sola contribuzione Fondo (pensione equivalente)*.
- 7) La domanda di trasferimento dal Fondo all'Ago non è incompatibile con una eventuale successiva domanda di ricongiunzione effettuata in senso contrario verso il Fondo (*art. 2, legge 29/79*).
- 8) La data di presentazione della domanda di trasferimento non influisce sulla decorrenza della pensione.

b) La ricongiunzione onerosa Fondo elettrici e telefonici - Ago (art. 1, legge 29/79)

- 1) Il richiedente non deve essere titolare di pensione.
- 2) La ricongiunzione è possibile anche in costanza di iscrizione al soppresso Fondo speciale.
- 3) La ricongiunzione può avvenire solo a domanda del lavoratore o dei superstiti.
- 4) Oggetto di ricongiunzione è tutta e per intero la contribuzione maturata dal richiedente fino alla data della domanda in qualsiasi gestione diversa dal Fpld di destinazione.

- 5) Il richiedente deve far valere contribuzione in almeno 2 gestioni pensionistiche (non necessariamente nel Fpld di destinazione).
La contribuzione delle Gg.Ss. da lavoro autonomo può essere ricongiunta solo a condizione che vi siano almeno 5 anni da lavoro dipendente immediatamente precedenti la domanda. Se i 5 anni vengono perfezionati con la contribuzione proveniente dal Fondo speciale la contribuzione in parola può essere ricongiunta successivamente presentando una ulteriore domanda complementare alla prima (in deroga alla regola generale sulla reiterabilità della ricongiunzione).
- 6) La domanda di ricongiunzione dal Fondo all'Ago è incompatibile con una domanda di ricongiunzione verso il Fondo, salvo quanto previsto dall'art. 4, legge 29/79 (vedi successivo paragrafo).
- 7) La decorrenza della pensione non potrà essere antecedente alla data di presentazione della domanda di ricongiunzione.
- 8) L'onere da porre a carico dei richiedenti è determinato in base al criterio fissato per l'onere di riscatto (articolo 2, commi da 3 a 5, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184) sul differenziale pensionistico sottraendo la contribuzione versata nel fondo di provenienza e abbattendo il risultato del 50%.

Si precisa che oggetto di trasferimento o ricongiunzione sono anche i periodi accreditati dal 1/1/2000 nelle evidenze contabili separate del Fpld per i lavoratori elettrici e telefonici che risultavano iscritti ai rispettivi fondi alla data del 31/12/2009³ (soppressione dei Fondi)⁴.

A) Il trasferimento oneroso Fondo Elettrici e Telefonici - AGO (art. 12, legge 122/10)	B) La ricongiunzione onerosa Fondo Elettrici e Telefonici - AGO (art. 1, legge 29/79)
1) Il trasferimento è possibile solo previa cessazione dall'iscrizione al soppresso Fondo Speciale (tale circostanza si realizza anche quando senza cessare il rapporto di lavoro il lavoratore passa da un'azienda con obbligo di iscrizione al Fondo ad una azienda con obbligo di iscrizione AGO)	1) La ricongiunzione è possibile anche in costanza di iscrizione al soppresso Fondo Speciale
2) Il trasferimento può avvenire solo a domanda del lavoratore o dei superstiti.	2) La ricongiunzione può avvenire solo a domanda del lavoratore o dei superstiti.
3) Per il trasferimento non è richiesta la presenza di contribuzione in altre gestioni né nel FPLD di destinazione.	3) Il richiedente deve far valere contribuzione in almeno 2 gestioni pensionistiche (non necessariamente nel FPLD di destinazione)
4) Oggetto di trasferimento sono tutti i periodi contributivi maturati nel Fondo (compresi eventuali periodi di contribuzione volontaria o figurativi per mobilità successivi alla cessazione del rapporto di lavoro).	4) Oggetto di ricongiunzione è tutta e per intero la contribuzione maturata dal richiedente fino alla data della domanda in qualsiasi gestione diversa dal FPLD di destinazione <i>Nota bene: la contribuzione delle GG.SS. dei lavoratori autonomo può essere ricongiunta solo a condizione che vi siano almeno 5 anni da lavoro dipendente immediatamente precedenti la domanda.</i>

³ Messaggio Inps n. 9086/2009.

⁴ Art. 41, legge 488/1999.

	<i>Se i 5 anni vengono perfezionati con la contribuzione proveniente dal Fondo Speciale la contribuzione in parola può essere ricongiunta successivamente presentando una ulteriore domanda complementare alla prima (in deroga alla regola generale sulla reiterabilità della ricongiunzione).</i>
5) Il richiedente non deve essere titolare di pensione a carico del Fondo stesso.	5) Il richiedente non deve essere titolare di pensione
6) La domanda di trasferimento dal Fondo all'AGO non è incompatibile con una eventuale successiva domanda di ricongiunzione effettuata in senso contrario verso il Fondo (art. 2 legge 29/79).	6) La domanda di ricongiunzione dal Fondo all'AGO è incompatibile con una domanda di ricongiunzione verso il Fondo, salvo quanto previsto dall'art. 4 legge 29/79
7) La data di presentazione della domanda di trasferimento non influisce sulla decorrenza della pensione.	7) La decorrenza della pensione non potrà essere antecedente alla data di presentazione della domanda di ricongiunzione
8) L'onere per il trasferimento deve essere calcolato con le modalità previste per il calcolo dell'onere di ricongiunzione di cui all'art. 1 della legge 29/79, come modificato dalla medesima legge 122/2010, <u>ma viene determinato sulla sola contribuzione Fondo (pensione equivalente).</u>	8) L'onere da porre a carico dei richiedenti è determinato in base al criterio fissato per l'onere di riscatto (articolo 2, commi da 3 a 5, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184) sul differenziale pensionistico sottraendo la contribuzione versata nel fondo di provenienza e abbattendo il risultato del 50%.

Nello schema che precede sono state messe a confronto le caratteristiche e le condizioni sopraelencate, richieste per il trasferimento oneroso (art. 12, legge 122/10) e per la ricongiunzione onerosa (art. 1, legge 29/79).

■ 1.3. La ricongiunzione verso i Fondi speciali (art. 2, legge 29/79)

È utile precisare che, in alternativa alle modalità di ricongiunzione e trasferimento verso il Fpld ora esaminate, resta ferma la possibilità di avvalersi dell'art. 2 della legge n. 29/79 per ricongiungere la contribuzione maturata in altre gestioni presso il Fondo telefonici o il Fondo elettrici. Questa opportunità è espressamente prevista dalla legge di soppressione, che ha mantenuto le previgenti disposizioni in favore di coloro che erano già iscritti al Fondo alla data del 31/12/1999⁵.

È il caso, ad esempio, del lavoratore elettrico che intenda ricongiungere al Fondo i periodi da apprendista, o altri periodi non altrimenti riconoscibili ai sensi dell'art. 3, legge 1079/71 (vedi paragrafo dedicato); è il caso del lavoratore telefonico assunto dopo il 20/2/92 con pregressa contribuzione Ago; è il caso del lavoratore che è stato iscritto al Fondo elettrici e successivamente è diventato dipendente di Azienda Telefonica con obbligo di iscrizione al relativo Fondo.

Più avanti faremo alcune valutazioni circa le opportunità di utilizzare uno strumento piuttosto che l'altro; ci preme in questa sede ricordare le regole di applicazione dell'art. 2, legge 29/79, e la compatibilità con analoghi Istituti.

L'art. 2, legge 29/79, è esercitabile:

⁵ Circolare Inps n. 22/2001.

- ▶ se il richiedente non è titolare di pensione;
- ▶ solo a domanda del lavoratore o dei superstiti;
- ▶ se il richiedente può far valere contribuzione in almeno un'altra gestione oltre a quella del Fondo speciale di destinazione (sono escluse le casse dei liberi professionisti per le quali si applica l'art. 1, legge 45/90);
- ▶ se il lavoratore è iscritto nel Fondo speciale all'atto della domanda (in questo caso non è necessario un requisito contributivo minimo a meno che oggetto di ricongiunzione non sia un periodo con iscrizione nelle Gestioni Speciali dei lavoratori autonomi; in tale evenienza il richiedente deve far valere nel Fondo almeno 5 di contributi precedenti alla domanda);
- ▶ se il lavoratore non risulta più iscritto al Fondo speciale al momento della domanda ma può far valere nel Fondo di destinazione almeno 8 anni di contribuzione derivante da *periodi di effettiva attività lavorativa*;
- ▶ anche se il lavoratore ha richiesto il trasferimento presso il Fpld senza accettarne il relativo onere. Nell'ipotesi in cui, invece, il lavoratore ha richiesto la ricongiunzione tramite l'art. 1 della legge 29/79 verso Fpld, potrà esercitare l'art. 2 della legge 29/79 in direzione contraria solo a condizione che possa far valere almeno 10 anni di contribuzione successiva di cui almeno 5 di effettivo lavoro dalla presentazione della precedente domanda. Nel caso in cui non siano maturati ulteriori 10 anni la ricongiunzione può essere riproposta all'atto del pensionamento e *solo nella medesima direzione della precedente*. Tali limiti, secondo l'Inps, valgono anche nei casi in cui il lavoratore abbia rinunciato, non pagando il relativo onere, alla prima domanda di ricongiunzione⁶; questa posizione dell'Istituto deve essere contestata. Secondo la nostra consulenza legale la nuova domanda di ricongiunzione può essere esercitata in qualsiasi momento successivo in quanto la precedente *non ha prodotto alcun effetto*.

■ 1.4. La determinazione dell'onere

L'onere di copertura richiesto al richiedente per il *trasferimento della posizione assicurativa verso Ago* è pari al 50% del valore derivante dalla differenza fra la riserva matematica determinata sulla base della sola contribuzione di pertinenza del Fondo – cioè corrispondente alla quota di pensione che sarebbe derivata al richiedente qualora, per i periodi di iscrizione al Fondo, fosse stato invece iscritto all'Ago (nello schema «Pensione equivalente») – e la contribuzione maggiorata di interessi al tasso annuo del 4,50%, relativa a tutti i periodi contributivi maturati in relazione alla preesistente assicurazione nell'ordinamento speciale.

In caso di *ricongiunzione della posizione assicurativa verso Ago* (art. 1, legge 29/79) l'onere viene calcolato con la stessa procedura ma la riserva matematica è determinata dalla differenza di importo annuo delle due pensioni calcolate in Ago, con e senza la contribuzione trasferita (nello schema «Differenziale Pensione»). Secondo quanto ha precisato l'Istituto, quindi, il calcolo dell'onere per i destinatari del sistema di calcolo *interamente retributivo* viene determinato secondo il seguente schema:

⁶ Circolare Inps n. 142/2010.

TRASFERIMENTO ONEROSO

RICONGIUNZIONE ONEROSA

Pensione Equivalente annua

Differenziale pensione annuo

X Coefficiente attuariale

=

Riserva matematica

-

Contribuzione maturata al Fondo rivalutata al 4,50% annuo

=

Riserva differenziale / 2

=

Onere a carico del lavoratore

Per quanto riguarda il calcolo dell'onere di trasferimento/ricongiunzione per i lavoratori che rientrano nel sistema di calcolo della pensione misto o contributivo l'Istituto non fornisce alcuna indicazione operativa e pertanto si fa riserva di ulteriori comunicazioni al riguardo.

In caso di *ricongiunzione della posizione assicurativa verso i Fondi speciali* (art. 2, legge 29/79), l'onere viene calcolato sulla differenza di importo annuo di due pensioni calcolate nel Fondo speciale, con e senza la contribuzione trasferita. Dall'esame di alcuni provvedimenti di calcolo dell'onere comunicati dall'Inps al lavoratore rileviamo tuttavia alcune anomalie.

L'Inps non sempre determina la riserva matematica sul reale beneficio pensionistico ma adotta un criterio che d'ora in poi definiremo «Terza Via», del tutto svincolato dal vantaggio economico. Tale criterio comporta che l'onere della riserva matematica venga determinato sull'intero incremento di anzianità contributiva indipendentemente dalla circostanza che essa concorra a determinare o a migliorare l'importo di pensione. Questo avviene, ad esempio, nell'ipotesi in cui per effetto della ricongiunzione viene superata l'anzianità massima pensionabile; oppure quando i periodi importati per effetto della ricongiunzione abbattano la retribuzione media pensionabile e nonostante l'aumento dell'anzianità contributiva la pensione subisce una riduzione generando un differenziale negativo.

Dai provvedimenti definiti con la «Terza Via» rileviamo altresì che dalla riserva matematica non viene sottratta la contribuzione versata nel fondo di provenienza.

Alla luce di queste anomalie si consiglia di prestare attenzione ai provvedimenti emanati dall'Inps. Sentita anche la consulenza legale, è possibile contestare in giudizio il criterio «Terza Via» adottato dall'Inps contestualmente o successivamente all'accettazione dell'onere; per i termini di accettazione si rinvia al paragrafo successivo.

■ 1.5. Modalità di versamento

A parere dell'Inps l'onere a carico dell'interessato è regolato dalle medesime disposizioni previste per il pagamento degli oneri di ricongiunzione:

- ▶ in unica soluzione entro la data prestampata sul bollettino allegato alla comunicazione dell'onere (di norma entro 60 giorni);
- ▶ in rate mensili (previo pagamento delle prime tre rate in unica soluzione), di numero non superiore alla metà dei mesi ricongiunti e con la maggiorazione di un interesse annuo pari al 4,50%;
- ▶ con trattenuta sulla pensione nel caso di pagamento rateale in corso all'atto del pensionamento, dopo aver rilasciato apposita delega per la trattenuta all'Inps.

Nel caso vengano sospesi i versamenti prima che sia completato l'intero pagamento dovuto, l'operazione di trasferimento/ricongiunzione sarà annullata, con conseguente ripristino della posizione assicurativa nel Fondo originale e rimborso all'interessato della somma versata.

■ 1.6. Riconoscimento gratuito di periodi di lavoro nei Fondi elettrici e telefonici

L'Inps, con messaggio n. 28264 del 10/11/2010, chiarisce gli effetti della legge 122/2010 rispetto ad alcuni *istituti* che si applicano ancora agli iscritti dei soppressi Fondi elettrici e telefonici.

In particolare, per quanto riguarda i *lavoratori telefonici*, la nuova norma non ha prodotto alcun effetto sull'art. 5 della legge 58/92 (che, pertanto, è tuttora in vigore), che prevede l'obbligo per le aziende telefoniche di costituire presso il Fondo speciale, per tutti i dipendenti *in servizio alla data del 20 febbraio 1992*, un'unica posizione assicurativa. I periodi da considerare sono tutti quelli precedenti l'iscrizione al Fondo, già accreditati ovvero accreditabili alla data del 20/02/1992 sulla base dei presupposti di fatto e di diritto, secondo le norme delle singole gestioni interessate.

Sono compresi anche i periodi di attività autonoma delle gestioni Art, Com e Cd/Cm, i periodi regolarizzati nell'Ago per omissione contributiva e quelli riscattati per lavoro estero.

Per quanto riguarda i *lavoratori elettrici*, la norma non ha modificato l'art. 3 della legge 1079/71 (e, pertanto, continua ad operare d'ufficio); per effetto di questa norma in favore degli *iscritti al Fondo elettrici alla data del 15 novembre 1996* devono essere riconosciuti al Fondo, senza oneri a carico del richiedente, i periodi di lavoro anteriori alla data di iscrizione al Fondo stesso, che risultino coperti di contribuzione obbligatoria, volontaria e da riscatto nell'Assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.

Il riconoscimento non opera, invece, per i periodi di contribuzione con qualifica di apprendista, per i periodi di contribuzione figurativa (ds, malattia, cig, maternità e Tbc), per i periodi di contribuzione nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (Art, Com, Cd-Cm) per i quali è necessario ricorrere alla ricongiunzione ai sensi dell'art 2 della legge 29/79. Il servizio militare è riconoscibile gratuitamente al Fondo a domanda.

▼ 2. Maturazione del diritto a pensione

I lavoratori elettrici e telefonici iscritti ai soppressi Fondi speciali potranno accedere alla pensione di vecchiaia o anzianità, perfezionando tutti i requisiti di età e di contribuzione nei rispettivi Fondi elettrici e telefonici.

Qualora il lavoratore abbia periodi di contribuzione nell'Assicurazione generale obbligatoria o in altre forme pensionistiche precedenti l'iscrizione al Fondo per i quali non è stato possibile avvalersi del trasferimento gratuito (ai sensi art. 3, legge 1079/71 – elettrici) o a carico dell'azienda (ai sensi art. 5, legge 58/92 – telefonici), ma determinanti per maturare il diritto alla pensione, potrà scegliere tra le seguenti opzioni:

- ▶ presentare una domanda di ricongiunzione onerosa ai sensi dell'art. 2, legge 29/79 verso il Fondo;
- ▶ presentare una domanda di ricongiunzione onerosa ai sensi dell'art. 1, legge 29/79 (*lavoratori in servizio, non titolari di pensione*) verso il Fpld;
- ▶ presentare domanda di trasferimento oneroso ai sensi della legge 122/10 al momento della cessazione dall'iscrizione al Fondo verso il Fpld.

■ 2.1. La totalizzazione

In ultima analisi i periodi di contribuzione maturata presso i soppressi Fondi speciali di previdenza possono essere totalizzati con altre gestioni, ivi comprese quelle dell'Assicurazione generale obbligatoria. Lo stabilisce il d.lgs. 42 del 1996 citando i fondi sostitutivi tra le forme totalizzabili.

La totalizzazione è possibile anche quando il lavoratore si sia avvalso del riconoscimento gratuito dei periodi secondo le specifiche norme sopra richiamate ovvero nel caso in cui abbia fatto domanda di ricongiunzione e abbia concluso il pagamento del relativo onere prima del 3 marzo 2006⁷.

Del pari, il trasferimento della contribuzione nel Fpld (art. 12, commi 12-*octies* e 12-*novies*, legge 122/2010) non impedisce l'esercizio della successiva totalizzazione con altra gestione.

In taluni casi dunque, soprattutto per i soggetti che cesseranno dal Fondo senza diritto a pensione, la totalizzazione potrebbe essere l'unica strada non onerosa per accedere al pensionamento e valorizzare la contribuzione Fondo.

Per totalizzare debbono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- ▶ almeno 3 anni di contribuzione non sovrapposta in ciascuna Gestione o Fondo;
- ▶ 65 anni di età anagrafica (per uomini e donne) e 20 anni di contributi per la pensione totalizzata di vecchiaia oppure 40 anni di contributi (con esclusione dei contributi ds e malattia a copertura) per la pensione di anzianità indipendentemente dall'età anagrafica;
- ▶ cessazione dell'attività da lavoro dipendente.

A partire dal 2011 la pensione avrà decorrenza trascorsi 18 mesi dal perfezionamento dei requisiti di età e contribuzione. L'Inps ha chiarito che in caso di doman-

⁷ Messaggio Inps n. 30218 del 29/12/2009.

da di pensione di vecchiaia in totalizzazione presentata oltre il 18° mese la pensione avrà comunque una decorrenza retroattiva a far tempo dal primo giorno del mese successivo al 18° mese, ferma restando la cessazione del rapporto di lavoro⁸.

■ 2.2. La pensione supplementare

In caso di contribuzione presente in più gestioni è necessario valutare anche l'eventuale diritto a pensione autonoma e di conseguenza l'eventuale possibilità di pensione supplementare al compimento dell'età stabilita per il pensionamento di vecchiaia. Occorre ricordare tuttavia che la titolarità di pensione a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria non permette la liquidazione di una pensione supplementare a carico del Fondo sostitutivo⁹.

Al contrario, può essere riconosciuta una pensione supplementare, valorizzando la contribuzione versata nell'Ago, ai titolari di pensione a carico del Fondo sostitutivo qualora detta contribuzione non sia sufficiente per il diritto ad una pensione autonoma.

■ 2.3. Lavoratori elettrici e telefonici in Bonus legge 243/04

I lavoratori che hanno usufruito del Bonus ai sensi dell'art. 1, comma 12, legge 243/04, posticipando il pensionamento di anzianità, già al momento della cristallizzazione della pensione hanno avuto la possibilità di scegliere il trattamento più favorevole tra quello calcolato con le regole del Fondo speciale o quelle del Fpld.

Qualora abbiano optato per la liquidazione nel Fondo speciale, l'ulteriore periodo di contribuzione versato successivamente al 31/12/2007 verrà liquidato a titolo di supplemento, contestualmente alla decorrenza della pensione, alla definitiva cessazione del rapporto di lavoro.

Viceversa, qualora nella domanda di Bonus essi abbiano optato per il trasferimento della contribuzione nel Fpld, l'ulteriore contribuzione versata al Fondo speciale dopo il 31/12/2007 non può dare origine ad un supplemento di pensione né, come abbiamo illustrato, alla pensione supplementare a carico del Fondo stesso.

In tale evenienza occorre chiedere il trasferimento oneroso presso il Fpld della contribuzione maturata dal 2008, per perfezionare il diritto ad un supplemento nell'Ago.

■ 2.4. Lavoratori assicurati al Fondo telefonici dopo il 20 febbraio 1992 e al Fondo elettrici dopo il 15 novembre 1996

Tutti i lavoratori che, dopo aver svolto un periodo da lavoro dipendente o autonomo, anche consistente, con iscrizione all'Ago, sono stati assunti presso aziende telefoniche tra il 21/2/1992 e il 31/12/1999, oppure presso imprese elettriche tra il 16/11/1996 e il 31/12/1999, non hanno la possibilità di ricongiungere gratuitamente ai rispettivi Fondi il suddetto periodo sulla base delle norme specifiche sopra indicate.

⁸ Messaggio Inps n. 4497 del 23/2/2011.

⁹ Art. 5 legge, 1338/62.

In presenza di queste tipologie di lavoratori occorrerà valutare, caso per caso, la soluzione pensionistica più conveniente (ricongiunzione - art. 2 legge 29/79; trasferimento - legge 122/2010; totalizzazione - d.lgs. 42/2006; diritto a due trattamenti autonomi ecc.).

Dall'esperimento di alcune simulazioni di calcolo abbiamo riscontrato che in queste situazioni assicurative, il calcolo dell'onere di trasferimento verso Ago è fortemente ridimensionato o in taluni casi pari a zero in quanto la contribuzione maturata al Fondo e trasferita arriva a coprire anche interamente l'importo della riserva matematica.

■ **2.5. Lavoratori assicurati al Fondo telefonici ed al Fondo elettrici dal 1° gennaio 1996 con anzianità assicurativa precedente in altre gestioni**

Secondo l'orientamento dell'Inps, non ancora formalizzato, l'assicurato che, possa far valere contribuzione al Fondo dal 1996 in poi è considerato un soggetto privo di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e dunque destinatario del sistema contributivo anche in presenza di contribuzione maturata in altre gestioni precedentemente al 1° gennaio 1996.

Come conseguenza, tali lavoratori potrebbero maturare il requisito per il diritto a pensione nel Fondo speciale con solo 5 anni di contribuzione effettiva. L'unica eccezione a tale possibilità, lo ricordiamo, riguarda i lavoratori elettrici già iscritti al Fondo alla data del 15/11/1996; per loro si attiva il riconoscimento d'ufficio della contribuzione da lavoro dipendente maturata in precedenza.

■ **2.6. Lavoratori assicurati per la prima volta al Fondo telefonici ed al Fondo elettrici dal 1° gennaio 1996 entro il 31 dicembre 1999 e privi di anzianità assicurativa**

Nessun problema di cumulo interesserà i lavoratori che sono stati assunti presso aziende elettriche e telefoniche dal 1° gennaio 1996 senza pregressa contribuzione in altre gestioni. In tale ipotesi infatti trova applicazione l'art. 1 del d.lgs. 184/97, che consente il cumulo gratuito della contribuzione non sovrapposta maturata nelle varie gestioni indipendentemente dalla consistenza della posizione assicurativa. Pertanto se un lavoratore elettrico o telefonico cessasse l'iscrizione al Fondo per intraprendere un'altra attività con iscrizione a diversa gestione previdenziale obbligatoria, potrà cumulare gratuitamente i diversi spezzoni contributivi senza ricorrere a trasferimenti o ricongiunzioni onerose.

■ **2.7. Lavoratori iscritti ai Fondi elettrici e telefonici alla data del 31 dicembre 1999 coinvolti in cessioni di ramo di azienda o mobilità professionale dopo la soppressione dei relativi fondi**

L'Inps ha chiarito¹⁰ che per i lavoratori il cui contratto di lavoro sia ceduto ad altra società a seguito di trasferimento di ramo di azienda e di mobilità professionale av-

¹⁰ Circolare Inps n. 22/2001.

venuti dopo la soppressione dei Fondi speciali (31/12/1999), si deve mantenere l'iscrizione alle evidenze contabili separate del Fpld (elettrica o telefonica) per i periodi assicurativi maturati successivamente a tali processi, al fine di salvaguardare la posizione previdenziale dei lavoratori stessi. Ricorrendo tali fattispecie è necessario verificare sugli estratti contributivi che, effettivamente, la contribuzione sia stata versata correttamente nella relativa evidenza contabile; in caso di errata registrazione è opportuno un intervento presso la sede Inps per la rettifica della posizione assicurativa e l'esatta imputazione dei periodi.

■ 2.8. Lavoratori assunti presso aziende elettriche e telefoniche dal 1° gennaio 2000

Coloro, infine, che sono stati assunti presso azienda telefonica o elettrica a decorrere dal 1° gennaio 2000, cioè dopo che sono stati soppressi i Fondi telefonici ed elettrici ai sensi dell'art. 41, legge 488/99 (Finanziaria 2000), sono iscritti di diritto all'Inps nel Fpld.

▼ 3. Il calcolo della pensione

Non sono cambiate le regole di calcolo per coloro che chiedono la liquidazione della pensione a carico delle evidenze contabili del Fondo telefonici ed elettrici (mantenendo, cioè, tutta la contribuzione al Fondo) con il sistema retributivo, misto e contributivo. Ricordiamo che per i lavoratori destinatari del sistema esclusivamente retributivo il trattamento di pensione continuerà ad essere determinato confrontando l'importo della pensione a calcolo con il più favorevole tra i due tetti (Tetto Fondo: 88% o 90% della retribuzione pensionabile determinata con regole rispettivamente del Fondo elettrici e telefonici; Tetto Ago Regime generale: 80% della retribuzione pensionabile determinata con le regole Ago)¹¹.

▼ 4. Lavoratori maggiormente penalizzati

Dal quadro normativo e interpretativo che abbiamo descritto risulta chiaro che la legge 122/2010 ha provocato dannose conseguenze per i lavoratori iscritti ai soppressi Fondi elettrici e telefonici senza prevedere alcuna forma di salvaguardia: non solo ha eliminato la scelta del «trattamento di miglior favore» riducendo di fatto l'importo messo in pagamento ma, in diverse circostanze, ha compromesso il diritto alla pensione stessa introducendo costosi ed inaccessibili oneri di ricongiunzione/trasferimento.

Tra i lavoratori che *non maturano il diritto* a pensione ricordiamo:

- ▶ I lavoratori elettrici, iscritti alla data del 15/11/1996, con contribuzione precedente l'iscrizione al Fondo da apprendista, lavoro autonomo (Art Com - Cd/Cm) o figurativa (ds - mal - mat - cig - tbc) che, per perfezionare il diritto a

¹¹ Art. 3, comma 2, d.lgs. 562/96.

pensione, sono obbligati alla ricongiunzione onerosa verso il Fondo od alla ricongiunzione e al trasferimento onerosi verso l'Fpld.

- ▶ I lavoratori elettrici iscritti dal 16/11/1996 al 31/12/1999 ed i lavoratori telefonici iscritti dal 21/02/1992 al 31/12/1999 con contribuzione Inps precedente l'iscrizione al Fondo che, per perfezionare il diritto a pensione, sono obbligati alla ricongiunzione onerosa verso il Fondo, alla ricongiunzione o al trasferimento onerosi verso l'Fpld, oppure dovranno cercare di maturare il diritto a pensione autonoma in ciascuna gestione. Molti di questi lavoratori sono passati alle dipendenze di aziende elettriche o telefoniche per fusione o incorporazione d'azienda continuando a svolgere le stesse mansioni e negli stessi ambiti lavorativi.
- ▶ I lavoratori iscritti al Fondo elettrici che, dopo il 15 novembre 1996, sono passati alle dipendenze di un'azienda telefonica o di un'azienda senza obbligo di iscrizione al Fondo elettrici. Per questi lavoratori il trasferimento gratuito al Fondo pensioni lavoratori dipendenti degli spezzoni contributivi maturati nei fondi speciali costituiva una scelta obbligata. Il venir meno di tale opportunità condanna questi lavoratori a costosissime operazioni di ricongiunzione.
- ▶ I lavoratori elettrici cessati entro il 30 giugno 2010 senza diritto a pensione nel Fondo, che alla data di cessazione non hanno chiesto il trasferimento gratuito all'Inps ai sensi dell'art. 3, comma 14, del d.lgs. 562/96 e che avrebbero completato il diritto a pensione trasferendo la posizione nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Tra i lavoratori che *maturano comunque il diritto* a pensione ricordiamo:

- ▶ I lavoratori elettrici e telefonici che maturano il diritto a pensione con la sola contribuzione Fondo. Tra questi casi dobbiamo distinguere i lavoratori con molta retribuzione per lavoro straordinario e turno dai lavoratori privi di consistenti voci retributive legate alla presenza. I primi avrebbero potuto avere interesse a trasferire gratuitamente la posizione al Fpld per ottenere un trattamento almeno uguale a quello che, a parità di condizioni, avrebbe percepito un lavoratore dipendente comune.
- ▶ I lavoratori con posizioni miste Ago-Fondo che alla maturazione di tutti i requisiti possono accedere alla pensione totalizzata. Come abbiamo illustrato tale modalità di pensionamento, oggi, non rappresenta un'alternativa concreta alla ricongiunzione o al trasferimento onerosi, perché non consente l'accesso a pensione con gli stessi requisiti e con le medesime finestre. Chi accede alla totalizzazione, infine, subisce un danno, salvo rare eccezioni, anche nel calcolo del trattamento: in assenza di un diritto autonomo a pensione in ciascuna gestione, infatti, il calcolo verrà effettuato con il sistema contributivo. Per i Fondi il calcolo contributivo, soprattutto per quanto riguarda il calcolo in opzione dei periodi ante 31/12/1995, è particolarmente penalizzante perché molte voci retributive, fino al 31/12/1996, non erano imponibili.
- ▶ I lavoratori telefonici in mobilità cessati prima del 30 giugno 2010. Abbiamo già chiarito che, se i successivi periodi di mobilità consentono il perfezionamento del diritto a pensione nel Fondo, viene meno la possibilità del trasferi-

mento gratuito d'ufficio presso il Fpld. Anche in questo caso il lavoratore potrebbe subire un danno nell'importo di pensione, se la pensione Ago risultasse più favorevole.

- I lavoratori elettrici e telefonici autorizzati alla contribuzione volontaria che abbiano perfezionato il diritto a pensione nel Fondo. Impedendo a questi lavoratori il trasferimento gratuito verso l'Inps, la pensione sarà calcolata con le regole del Fondo di appartenenza. Anche in questo caso la pensione Ago potrebbe essere più favorevole. Infatti, la retribuzione teorica presa a base per il calcolo delle quote A, B e C nella pensione a carico del Fondo sarà quella rilevata dalla data di cessazione andando a ritroso per tutto il periodo di riferimento perché, nonostante il versamento di contribuzione volontaria, la retribuzione teorica però non viene rivalutata¹².

L'elenco delle casistiche sarebbe ben più ampio. Ci preme ora fornire, sulla base delle considerazioni evidenziate, alcune prime indicazioni operative concordate con la consulenza legale per avviare il contenzioso amministrativo e giudiziario.

È utile ricordare che, perché possa essere esercitata l'azione giudiziaria di tutela, deve essersi realizzata la lesione del diritto e il danno deve essere attuale e non solo eventuale.

▼ 5. Indicazioni di contenzioso

Criteria di determinazione degli oneri di trasferimento verso Ago

Come abbiamo avuto modo di osservare, gli oneri di trasferimento sono calcolati in modo del tutto svincolato dal reale beneficio pensionistico che ne deriva: il lavoratore, cioè, potrebbe non avere interesse economico al trasferimento in Inps ma tale operazione spesso è necessaria per completare il diritto a pensione.

Ciò nonostante la particolare tecnica di calcolo degli oneri di trasferimento (che come sappiamo impone una procedura ibrida tra il trasferimento, la ricongiunzione e il riscatto, generando importi inaccessibili alla stragrande maggioranza dei lavoratori) non appare contestabile in giudizio a parere della nostra consulenza legale.

I legali ravvisano invece, esclusivamente per i lavoratori elettrici, la possibilità di ricongiungere o trasferire la posizione assicurativa all'Ago escludendo dal calcolo dell'onere i periodi da lavoro dipendente già riconosciuti gratuitamente al Fondo ai sensi dell'art. 3 della legge 1079/71. In tale evenienza, al momento della domanda di trasferimento occorre chiedere la rimozione dei periodi dal Fondo speciale ed il relativo ripristino al Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Viceversa, nel Fondo telefonici, poiché la ricongiunzione ai sensi dell'art. 5, legge 58/92, prevede il pagamento di un onere a carico dell'Azienda, non è possibile la risoluzione degli effetti della ricongiunzione; la relativa contribuzione, cioè, non può tornare indietro se non in modo oneroso come previsto dall'art. 12, legge 122/2010.

¹² Messaggio Inps n. 18285/2007.

Criteri di determinazione degli oneri di trasferimento verso i Fondi speciali

Come abbiamo già descritto trattando l'art. 2 della legge 29/79, in particolari circostanze è possibile contestare le modalità di calcolo dell'onere. Le ragioni della contestazione risiedono nel principio secondo il quale il pagamento dell'onere deve essere proporzionato al beneficio pensionistico e non può essere scollegato da esso (onere = corrispettivo del vantaggio pensionistico). La maturazione del diritto a pensione, non accompagnata anche da un beneficio pensionistico, non è sufficiente a giustificare l'esistenza di un onere di ricongiunzione.

Lavoratori elettrici cessati entro il 30 giugno 2010 senza diritto a pensione

Come abbiamo visto, secondo l'Inps gli iscritti al fondo elettrici cessati entro il 30 giugno 2010 possono aspirare al trasferimento gratuito solo se hanno presentato domanda di trasferimento (e quindi, nei fatti, la domanda di pensione) entro la medesima data. Riteniamo tuttavia che il trasferimento gratuito d'ufficio possa ancora operare per i seguenti motivi:

l'art. 28, comma 3, e l'art. 29, comma 1, della legge n. 293 del 1956 dispongono che, in caso di cessazione dal servizio senza che l'iscritto abbia maturato il requisito contributivo per il diritto a pensione e senza che questi si avvalga della facoltà di proseguire volontariamente e di conservare la posizione contributiva in posizione di pensionato differito, il Fondo deve provvedere all'aggiornamento (d'ufficio) della posizione assicurativa del lavoratore nell'assicurazione obbligatoria¹³.

Queste disposizioni non sono state abrogate dall'art. 3, comma 14, del d.lgs. n. 562 del 1996, che ha introdotto, *in deroga* a quanto previsto agli artt. 28 e 29 citati, la facoltà di trasferire la posizione contributiva – a domanda – al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, quando sia maturato il diritto a pensione, a condizione che essa non sia già stata liquidata a carico del Fondo sostitutivo. A partire dal 15 novembre 1996, quindi, *la deroga* non ha abrogato la disciplina precedente, ma ha soltanto offerto una facoltà in più al lavoratore che, oltre al trasferimento d'ufficio nei casi di cessazione senza diritto a pensione, avrebbe potuto trasferire la posizione a domanda anche qualora avesse perfezionato il diritto a pensione nel Fondo in analogia con le norme previste per i lavoratori telefonici. Perciò con l'abrogazione dell'art. 3, comma 14, d.lgs. n. 562 del 1996, riacquistano concreta operatività le disposizioni precedenti che – per effetto della più ampia facoltà di trasferimento della contribuzione fino alla data di liquidazione della pensione – non avevano avuto modo di operare, senza peraltro mai perdere vigore.

Lavoratori elettrici e telefonici cessati entro il 30 luglio 2010 senza diritto a pensione

Per i lavoratori elettrici e telefonici cessati entro il 30 luglio 2010 riteniamo che si possa applicare l'articolo unico della legge 322/58. Tale norma dispone che:

«In favore dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive della assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti o ad altri trattamenti di pre-

¹³ Art. 29, comma 1, legge 293/1956.

videnza che abbiano dato titolo all'esclusione da detta assicurazione, deve essere provveduto, quando viene a cessare il rapporto di lavoro che aveva dato luogo alla iscrizione alle suddette forme o trattamenti di previdenza senza il diritto a pensione, alla costituzione, per il corrispondente periodo di iscrizione, della posizione assicurativa nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, mediante versamento dei contributi determinati secondo le norme della predetta assicurazione...».

La disposizione citata interviene nell'ordinamento due anni dopo le norme specifiche di settore emanate per elettrici e telefonici. A nostro modo di vedere, questo particolare svolgimento temporale identifica la legge 322/58 come norma di carattere generale, sussidiaria alle norme particolari. Riteniamo dunque applicabile il principio in essa contenuto anche ai lavoratori elettrici e telefonici cessati entro il 30 luglio 2010 senza diritto a pensione.

Lavoratori che avevano già maturato il diritto a pensione prima dell'entrata in vigore della legge 122/2010

Molti lavoratori, in particolar modo le figure ad alta specializzazione tecnica, pur avendo da tempo maturato il diritto a pensione, su richiesta aziendale, sono rimasti al lavoro ben oltre la maturazione del diritto. Molti di questi lavoratori avrebbero percepito un importo di pensione più favorevole (trasferendo in Ago) se non avessero deciso di continuare a lavorare. Purtroppo il nostro ordinamento non tutela la semplice aspettativa pensionistica né il lavoratore può far valere un diritto quesito: manca infatti uno degli elementi fondamentali per il perfezionamento del diritto a pensione, e cioè la cessazione del rapporto di lavoro. La vivenza del rapporto di lavoro giustifica, di fatto, l'applicazione della nuova disciplina introdotta dalla legge 122/2010.

Diversamente potrebbero essere considerati i lavoratori che hanno ottenuto in ritardo (dopo l'entrata in vigore della legge 122/2010) il riconoscimento della maggiorazione contributiva per esposizione all'amianto (certificazione). A causa del tardivo riconoscimento i suddetti lavoratori non hanno avuto l'opportunità di cessare l'attività lavorativa per accedere alla pensione entro il 30 giugno 2010 pur avendo maturato il diritto entro quella data. In tali casi al momento del pensionamento e successivamente in via giudiziale si potrebbe chiedere la riammissione in termini, per replicare tutte le condizioni e le opzioni che sarebbero state esercitabili al momento della domanda (cristallizzazione del diritto), se la certificazione fosse stata rilasciata in modo tempestivo prima del 30 giugno 2010. Se più favorevole, dunque, il lavoratore potrà tentare un contenzioso per ottenere il trasferimento verso Ago a titolo gratuito.

Analogha facoltà può essere esercitata dai lavoratori che hanno perfezionato i requisiti per la pensione alla data del 31/12/2007 ed hanno ottenuto dall'Inps apposita dichiarazione di certificazione a garanzia *del diritto e del calcolo* della pensione come previsto dalla legge 243/2004. Anche in questo caso è possibile sostenere in giudizio il trasferimento gratuito della posizione dal Fondo speciale al Fpld sempreché vi sia un vantaggio per il lavoratore.

Lavoratori iscritti all'Ago, al Fondo elettrici e al Fondo telefonici

Alcuni lavoratori hanno posizioni in più di un Fondo sostitutivo. L'unico destino pensionistico di questi soggetti è quello di trasferire tutte le posizioni maturate presso il regime generale dell'Ago. Diversamente non riuscirebbero agevolmente a maturare il diritto a pensione. La frammentazione in tanti fondi o gestioni di fatto nega il diritto a pensione a lavoratori che vantano un'attività lavorativa anche superiore ai 40 anni. La stessa sorte subiscono i lavoratori già assicurati all'Ago e iscritti ai fondi dopo i decreti di armonizzazione n. 562/96 (elettrici) e n. 658/96 (telefonici), che hanno sempre versato la contribuzione con aliquota e imponibile retributivo pari a quello previsto per i lavoratori dipendenti. Il versamento di un onere per omogeneizzare la posizione di chi, pur avendo fatto sempre lo stesso lavoro, è stato iscritto per legge a più gestioni è particolarmente odioso soprattutto nei casi in cui, per maturare il diritto a pensione, non lascia alcuna alternativa al lavoratore. Abbiamo infatti dimostrato che la totalizzazione non rappresenta quasi mai un'alternativa praticabile.

In questi casi si dovrebbe proporre al giudice una interpretazione «di legittimità» della legge 122/2010. Il legislatore, infatti, volendo limitare la possibilità di scegliere il trattamento più favorevole, avrebbe dovuto salvaguardare coloro che in realtà tale facoltà non l'hanno mai avuta, e cioè coloro che non maturano il diritto a pensione con la sola contribuzione del Fondo. Può optare tra due gestioni, infatti, soltanto chi ha maturato il diritto a pensione.

Per tutti gli altri lavoratori con posizioni miste non si tratta di una scelta, ma di una necessità per maturare il diritto e accedere alla pensione. In giudizio, dunque, sin dal primo grado, si può tentare di sostenere che l'interpretazione che l'Inps ha dato degli articoli 12-septies, 12-octies e 12-novies della legge 122/10 è illegittima perché non ha fatto salvi i lavoratori elettrici e telefonici che non hanno maturato il diritto a pensione nei rispettivi Fondi. Se tuttavia l'interpretazione della legge fosse ritenuta corretta, si potrebbe sostenere l'incostituzionalità della legge stessa perché violerebbe i principi di razionalità e adeguatezza previsti dagli articoli 3 e 38 della Costituzione.

Lavoratori turnisti

I lavoratori che hanno effettuato molto lavoro straordinario o percepito indennità di turno potrebbero avere un danno concreto dalla intervenuta onerosità del trasferimento verso Ago. Tale danno è tanto più evidente se si confronta la pensione di un lavoratore dipendente con la medesima anzianità contributiva e le stesse retribuzioni nel periodo di riferimento. Alla luce dei decreti di armonizzazione con i quali il legislatore aveva già contenuto «i trattamenti privilegiati» dei lavoratori elettrici e telefonici, è illegittimo che tali lavoratori percepiscano un trattamento inferiore ai loro pari grado assicurati nel regime generale. In tale quadro, dunque, si può sostenere l'illegittimità della legge 122/2010 nella parte in cui, troncando di netto il processo di armonizzazione, rimuove solo la parte che prevedeva delle garanzie per il lavoratore (un trattamento pari a quello previsto nel regime generale) lasciando immodificate tutte le altre limitazioni.

Data la particolare delicatezza dei temi trattati, esclusivamente con riferimento alla casistica indicata, si invitano le strutture a segnalare i casi di possibile contenzioso per concordare con la struttura centrale, caso per caso, l'istruzione della causa e le motivazioni di ricorso.

Il contenzioso giudiziario in favore dei residenti all'estero: analisi e proposte

Rosa Maffei*



Arcadio Blasco Pastor
Equilibrio nascosto
s.d.
Ceramica e ferro
cm. 45x27x27
Archivio del Lavoro di Milano

L'esperienza dell'introduzione di giudizi avanti al giudice del lavoro di Roma in favore dei pensionati italiani residenti all'estero prese le mosse da una specifica attenzione della sede centrale dell'Inca e da un intenso lavoro svolto in stretto collegamento con le sedi europee ed extraeuropee: lavoro che diede luogo a situazioni fortemente diversificate sul piano numerico-territoriale e qualitativo. Un lavoro che fu, fin dall'origine, costantemente permeato da una forte carica di solidarietà sociale e di sostegno nei confronti dei nostri concittadini all'estero¹.

¹ Le questioni che hanno formato oggetto delle controversie avviate dal Patronato Inca negli ultimi anni in favore dei residenti all'estero hanno riguardato numerosi temi di natura variegata e multiforme: si va da quelli riguardanti il riconoscimento di prestazioni di base (assegno di invalidità, pensione di inabilità, pensione di reversibilità a figlio maggiorenne inabile, interessi legali, ratei maturati e non riscossi), fino a quelli di consistente valenza giuridico-interpretativa quali, tra i tanti: i criteri di perequazione automatica del *pro rata* applicabili ai *pro rata*; gli indebiti, con l'introduzione del principio, confermato dalla Cassazione, della irrilevanza dei redditi conseguiti all'estero ai fini del superamento della soglia vigente per l'applicazione delle norme di sanatoria; la retrodatazione degli effetti del riscatto nell'ambito della convenzione italo-venezuelana in materia di sicurezza sociale; la questione dell'interpretazione dell'art. 15 della vigente convenzione italo-argentina e l'obbligo dell'Inps di tener conto, ai fini del perfezionamento del requisito contributivo minimo per la totalizzazione, dei contributi italiani accreditati prima del pensionamento in Argentina; l'annullamento delle posizioni contributive per pretesa inesistenza del rapporto di lavoro. Ed, infine, il contenzioso in tema di integrazione della pensione virtuale che tanti risultati positivi ha apportato negli anni con l'effetto di elevare *pro rata* esigui a importi di maggiore consistenza. Si tratta di quel particolare calcolo che l'Inps deve effettuare allorché procede alla liquidazione del *pro rata* di pensione in regime internazionale, secondo il quale l'Istituto deve dapprima determinare la pensione virtuale o teorica (cioè quella alla quale l'assicurato avrebbe avuto, in astratto, diritto se tutti i periodi di assicurazione fossero stati compiuti in Italia); una volta determi-

* Consulenza legale Inca Cgil nazionale

Da molti anni, dunque, la tutela in sede giudiziaria dei diritti dei lavoratori e dei pensionati residenti all'estero costituisce un fronte di attività di significativo interesse con implicazioni di natura organizzativa e formativa, oltre che di natura tecnico-giuridica. Si tratta di un percorso di lavoro che, partendo dalla richiesta di assistenza legale delle sedi all'estero dell'Inca, si è completato e strutturato nella istruzione e nella messa a punto dei dati di fatto e di diritto connessi alla necessità di introdurre in giudizio controversie pienamente fondate e documentate. Un'attività di tutela, questa, che nasce da un impegno relativamente recente: solo a metà degli anni novanta la necessità di proseguire la tutela di diritti dei residenti all'estero in sede giudiziaria divenne di stretta evidenza dando così avvio a tale esperienza. All'epoca, le domande di intervento concernevano principalmente prestazioni a carattere sanitario negate in sede amministrativa per insussistenza del requisito di invalidità: venne così in luce l'impossibilità di avviare l'azione giudiziaria facendo ricorso ai consueti mezzi processuali di cui si avvalevano i residenti in Italia ed in particolare della consulenza tecnica medico-legale d'ufficio per l'accertamento dell'esistenza delle patologie su cui si basava la prestazione, stante la residenza all'estero dell'assicurato e la conseguente impossibilità a sottoporsi alla visita peritale d'ufficio per l'impossibilità ad affrontare il viaggio sia per lo stato di salute sia per il costo connesso.

Per porre rimedio a tale ostacolo, venne sperimentato – in modo assolutamente innovativo e pionieristico – il ricorso allo strumento della rogatoria al Consolo italiano del luogo di residenza.

La scelta colse nel segno e il giudice del lavoro di Roma (all'epoca il pretore) accolse la richiesta² (in un caso proveniente da Caracas e, subito dopo, in un caso patrocinato dall'Inca australiana) dando avvio ad una esperienza duratura che andò strutturandosi nel tempo e che, d'altro canto, valse ad innescare diffuse prassi imitative da parte di soggetti e organizzazioni a noi estranee.

L'esperienza positiva della rogatoria consolare incrementò la domanda di tutela giudiziaria proveniente dalle sedi estere (o meglio di alcune sedi estere) anche su tematiche che implicavano l'esame dei soli requisiti amministrativi o per questioni di mera interpretazione delle norme di legge nazionale, comunitarie o convenzionali.

D'altro canto, erano tempi in cui il legislatore italiano, con mano pesante, modificò l'assetto normativo riservato ai pensionati italiani residenti all'estero, soprattutto con riguardo all'integrazione al minimo. L'introduzione di minimi contributivi effettivi nella posizione italiana (prima un anno, poi cinque, ed infine dieci anni) diede spazio a questioni di diritto transitorio e di prima interpretazione che confluirono in un serrato contenzioso legale sullo spinoso problema della successione

nata tale pensione cd. teorica, se essa è al di sotto del minimo, va integrata al minimo; tutto ciò però serve come base di calcolo per determinare il *pro rata*, e quindi non ha un effetto diretto, ma strumentale. Un siffatto criterio di calcolo è ora pacificamente riconosciuto come legittimo da giurisprudenza consolidata anche della Suprema Corte, ovviamente sempre che l'interessato non superi i limiti di reddito previsti dall'art. 6 della legge n. 638/1983.

² Ai sensi dell'art. 204, comma secondo c.p.c., per l'accertamento della sussistenza dello stato invalidante al fine del conseguimento dell'assegno di invalidità, pensione di inabilità, e, più frequentemente per i paesi dell'America Latina, la pensione di reversibilità a figlio maggiorenne inabile.

delle leggi nel tempo e che si concluse in larga parte favorevolmente per i pensionati da noi assistiti³.

Sul piano organizzativo la sede centrale è andata progressivamente adattando l'ufficio di riferimento alle esigenze che si andavano via via manifestando: inizialmente questo avvenne con serie difficoltà che, peraltro, diedero luogo a momenti di vera e propria criticità con una importante struttura nazionale europea dell'Inca che rivendicò, con modalità non sempre condivisibili, spazi e momenti di autonomia operativa e gestionale.

Nelle fasi successive fu chiaro che organizzare una struttura centrale, efficiente e capace di dar corso all'istruttoria documentale del contenzioso fosse un impegno di ampio profilo che richiedeva scelte tali da garantire mezzi e risorse adeguate.

Tra le misure messe a punto in questi ultimi anni va innanzi tutto posto l'accento sul rafforzamento dell'ufficio centrale preposto, sul proficuo e costante rapporto con l'area medico-legale (a cui vanno ricondotti gli esiti favorevoli della gran parte delle domande di riconoscimento di prestazioni di invalidità azionate negli ultimi anni) nonché sull'approntamento di importanti attività ausiliarie quali, ad esempio, l'attivazione di un celere ed efficace servizio di traduzioni e di elaborazioni di conteggi.

Passando alla valutazione dei profili numerici e di contenuto dei procedimenti promossi va innanzi tutto annotata una notevolissima differenza rilevabile tra i dati concernenti le varie strutture all'estero, differenze attinenti sia alla quantità che alla tipologia delle controversie. Senza voler stilare graduatorie ma solo per rispondere ad una necessità di rappresentazione della realtà esistente, che per essere armonizzata va prima necessariamente compresa, le sedi Inca dell'America Latina che hanno fruito finora del servizio centrale legale, alimentandolo con continuità e impegno, sono essenzialmente il Venezuela e l'Argentina (in particolare la sede di Rosario).

L'esame delle cifre dà conferma di altri dati degni di nota.

Innanzitutto la marcata concentrazione territoriale, poche sono infatti le sedi, sia nell'area europea sia in quella regolata da Convenzioni bilaterali, che attivano il contenzioso giudiziario. Vanno rintracciate le cause e ipotizzate le soluzioni, e ciò non per alimentare un contenzioso pretestuoso ed inutile ma per dotare tutti, ovunque essi si trovino, della stessa capacità di conoscere e di avvalersi anche del rimedio giudiziario per il conseguimento del diritto.

Altro dato saliente che nasce dall'esame delle cifre è costituito dalla elevatissima percentuale di esiti vittoriosi. Tale risultato si radica soprattutto sulla attitudine a porre filtri serrati alle domande di intervento in sede giudiziaria selezionando rigorosamente i casi da portare in giudizio, allegando al ricorso la documentazione probante e, infine, corroborando i motivi di diritto con argomenti forti e persuasivi.

³ In particolare va fatto richiamo ai casi in cui il pensionato che conseguiva i presupposti del diritto nel mese precedente quello di entrata in vigore della legge doveva essere ritenuto destinatario della precedente più favorevole tutela anche se la decorrenza, spostata al primo giorno del mese successivo, coincideva con la vigenza della norma meno favorevole (secondo il principio del cd. «*tempus regit actum*»).

L'esame dei dati mette, infine, in evidenza una sorta di paradosso che va posto sotto osservazione; esso consiste nel fatto che, mentre gli strumenti di elaborazione ed organizzazione della sede centrale si sono andati via via affinando (con l'istituzione di uno specifico settore di coordinamento), le nuove domande hanno segnato un andamento in sensibile calo che prelude, se non adeguatamente contrastato, a un sostanziale inaridimento dell'attività sopra descritta, propiziatrice della tutela in sede giudiziaria. Complessivamente vanno decifrate le ragioni del significativo ridimensionamento dei flussi delle proposte di ricorso «in entrata», o meglio la diminuzione dei ricorsi proposti a fronte, tuttavia, di un consistente numero di dossier inviati che, per essere incompleti, non possono trovare ingresso in giudizio e quindi permangono in giacenza nell'archivio dell'ufficio centrale per lungo tempo.

Tale dato risulta ancor più preoccupante ove si consideri che l'Inps, lungi dal tradurre in prassi operativa generalizzata, mediante circolari applicative, la lettura delle norme fatta dai giudici di merito e della stessa Cassazione, in dissenso con le proprie tesi interpretative, persiste nella lettura delle norme pur sconfessata dalla magistratura considerando evidentemente che le (scarse) azioni giudiziarie in cui risulta soccombente sono poca cosa rispetto ai grandi numeri dei pensionati potenzialmente destinatari dell'interpretazione favorevole adottata dai giudici.

Di qui una delle cause strutturali di tipo moltiplicativo del prodursi del contenzioso previdenziale tante volte deprecato dallo stesso Inps e portato a giustificazione di auspicate disposizioni di «normalizzazione».

L'indebolimento della propensione delle sedi all'estero ad utilizzare lo strumento giudiziario per la tutela dei diritti pensionistici dei connazionali all'estero, va riportato, dunque, all'azione di diversi fattori.

Va premesso, innanzi tutto, che solo in pochi casi l'azione amministrativa è sufficiente a raggiungere fisiologicamente lo scopo della tutela attraverso una funzione virtuosa dell'*iter* amministrativo: la propensione dei Comitati regionali dell'Inps a confermare gli originari provvedimenti di diniego, rigettando i ricorsi, esclude che la fase del contenzioso amministrativo assolve ad un significativo ruolo di composizione stragiudiziale dei conflitti.

La riduzione della domanda di giustizia da parte dei connazionali all'estero, che tradisce lo stesso scopo della promessa di tutela dei diritti pensionistici da parte del Patronato, può fondatamente ricollegarsi all'azione di cause esterne che hanno agito in termini impropriamente depressivi della propensione al contenzioso legale.

In primo luogo, ha agito una larga demotivazione nei confronti dello strumento giudiziario da parte degli operatori all'estero riconducibile, da un lato, alla durata eccessiva dei processi, soprattutto in grado di appello, invalsa negli anni scorsi e, dall'altro, alla incerta e ritardata esecuzione delle sentenze favorevoli ai pensionati, che per anni e anni sono rimaste ineseuite dall'Inps.

Tale ultimo comportamento, oltre che i più elementari principi di lealtà e buona fede, a cui una amministrazione pubblica è necessariamente tenuta, viola anche le intese Inps-Patronati che impegnano l'Istituto a dare esecuzione alle decisioni rese in giudizio in termini definiti e concentrati nel tempo. Ci siamo trovati, e ancora in molti casi ci troviamo, di fronte ad attese estenuanti per vedere applicate le sen-

tenze ottenute in favore dei residenti all'estero, in una situazione che rischia di vanificare gli sforzi perseguiti ai vari livelli per ottenere tali sentenze, finendo col condizionare negativamente l'atteggiamento degli utenti non solo verso la giustizia e la magistratura ma anche verso lo stesso Patronato.

Altro fattore di demotivazione è stato l'orientamento interpretativo assunto dalla Corte di Cassazione in tema di modalità di prova in sede giudiziaria dei requisiti personali o di reddito; la Corte ha affermato in via definitiva che nel giudizio civile la dichiarazione sostitutiva di certificazione non possa essere ritenuta idonea a comprovare la situazione reddituale o altra condizione personale del ricorrente, dovendo tale prova essere integrata da certificazione proveniente da uffici pubblici⁴. Tale rigoroso indirizzo interpretativo, consacrato dalle Sezioni Unite della Cassazione e valevole per tutto il contenzioso giudiziario in materia previdenziale e assistenziale, prescindendo dalla residenza dell'assicurato, ha provocato la necessità di ricorrere ad altri strumenti di prova consistenti in documentazione di pubblici uffici o autorità.

Ma, se tale conversione operativa per le controversie di cittadini e pensionati residenti in Italia è stata agevolmente attuata attraverso l'acquisizione di attestazioni provenienti, ad esempio, dalle Agenzie delle entrate, la stessa cosa, per i residenti all'estero, non è stata possibile in quanto la gran parte dei Consolati interpellati ha opposto resistenza al rilascio di tali attestazioni. E ciò, nonostante che l'esame delle disposizioni regolanti l'attività di detti uffici consolari riservi poteri certificatori e di indagine su varie materie, ivi inclusa quella sulla condizione economica del cittadino all'estero.

Il disagio che tale orientamento ha provocato è stato rilevantisimo e, pertanto, molte iniziative sono state poste in essere per l'acquisizione di tale documentazione presso i Consolati, avendo riguardo ai compiti istituzionali agli stessi demandati dalla normativa vigente⁵.

⁴ Nella prima fase dell'attività di tutela in sede giudiziaria dei diritti dei residenti all'estero, era possibile fornire la prova di alcuni requisiti (quali l'entità del reddito, la vivenza a carico, la qualità di erede) anche attraverso la semplice dichiarazione sostitutiva di atto notorio che l'assicurato residente all'estero rendeva innanzi alla Autorità consolare al fine di poter azionare il suo diritto all'ottenimento della prestazione (es. ricostituzione della pensione su virtuale integrata, maggiorazioni sociali, sanatoria per indebiti, pensione a figli maggiorenni inabili).

Tale prassi giudiziaria è proseguita pacificamente fino a che la magistratura italiana, su istanza delle avvocature delle parti pubbliche, ha ritenuto che tali dichiarazioni fossero inidonee a fornire la prova in sede giudiziaria pur rimanendo valide per la fase amministrativa.

⁵ Con nota dell'Area Previdenza della Sede centrale di qualche anno fa si invitavano le strutture all'estero, interessate al contenzioso giudiziario, ad intervenire:

- presso gli uffici all'estero equivalenti alle nostre Agenzie delle entrate per reclamare il certificato negativo di mancata presentazione della denuncia;
- presso l'ente previdenziale estero per ottenere un attestato relativo agli importi erogati per gli anni interessati a titolo di pensione o di altra prestazione. In tale caso si precisava che si sarebbe tentato di far ritenere valida l'autodichiarazione attestante la mancata percezione di altri redditi al di fuori della pensione;
- presso il consolato del luogo di residenza per richiedere la certificazione della condizione economica o dello *status* di erede come previsto dal d.p.r. n. 18 del 1967 ed altro della stessa data.

Alla citata circolare erano allegate le bozze dei testi di due missive, una a cura dell'assistito e l'altra a cura del responsabile della sede Inca con le quali veniva rivolta formale richiesta al Consolato compe-

Il comportamento dell'Inps che emerge dalla trattazione dei casi di residenti all'estero sia in sede amministrativa che giudiziaria è spesso fortemente carente, ambiguo e a volte pervicacemente oppositivo. Molte sedi dell'Istituto non onorano i compiti e le funzioni essenziali che dovrebbero caratterizzare l'azione amministrativa e frequentemente hanno fatto proprie prassi non certamente improntate a correttezza. In sede amministrativa è stato frequente registrare che l'Istituto:

- ▶ non abbia inviato, anche nel recente passato, il prospetto CI 28 sia in sede di prima liquidazione sia, ancor più spesso, in sede di ricostituzione e pertanto non abbia messo in grado il pensionato di conoscere i dati della propria posizione pensionistica così inibendo qualsiasi iniziativa di tutela;
- ▶ abbia notificato provvedimenti di ripetizione di somme indebite privi degli elementi essenziali per ricostruire la genesi e i dati temporali dell'indebito stesso con l'effetto di rendere difficilissima, se non impossibile, la richiesta di applicazione delle norme vigenti in materia;
- ▶ in caso di annullamento della posizione contributiva per pretesa inesistenza di valido rapporto di lavoro, non abbia inviato, pur se richiesto, il verbale di accertamento del servizio ispettivo.

In giudizio, l'Istituto solleva generiche eccezioni di decadenza e prescrizione con formule di stile, prive di qualsiasi fondamento, e contesta, a volte a solo scopo defatigatorio, dati di fatto inoppugnabili quali, ad esempio, l'avvenuta presentazione della domanda amministrativa (laddove magari l'archivio Domus ne riporta fedelmente la registrazione). Oppure, ancora, eccepisce la carenza del requisito contributivo non ritenendo sufficiente l'estratto che riporta la dizione «non valido ai fini certificativi» ma, a fronte di specifica domanda, non rilascia neppure quello ai sensi dell'art. 54, legge 88/89.

I magistrati danno rilievo alle eccezioni dell'Inps perché ritengono che l'Istituto, in quanto pubblica amministrazione, agisca nell'interesse generale e quindi danno per scontata la correttezza di comportamento e delle affermazioni contenute nelle difese dell'ente; così facendo però costringono il pensionato a ulteriori attese ed inutili e gravosi adempimenti in sede processuale.

Vanno infine anche segnalate le ricorrenti tentazioni ad introdurre nuove discipline deflative del contenzioso, «punitivo» dei diritti sostanziali per i pensionati: il caso della modifica del sistema regolante le spese giudiziali (con la modifica della regola dell'esonero delle spese di soccombenza, questo valevole per tutti i processi pensionistici e previdenziali) e quello del *dies a quo* degli interessi legali spettanti ai pensionati residenti all'estero, che non coincide più con il 120° giorno dalla proposizione della domanda ma dalla data in cui l'ente estero ha inviato la domanda⁶.

tente di dar corso al rilascio della certificazione richiesta. Si precisava inoltre che la copia di tali missive (completa di timbro di ricezione) doveva essere inviata all'ufficio legale centrale in caso di inerzia del Consolato e che sarebbe potuta essere utilizzata in giudizio per dimostrare che i residenti all'estero non possono fornire la prova del reddito (o della qualità di figli, di eredi o di coniuge superstite) con mezzi diversi dall'autocertificazione in assenza di collaborazione da parte dell'autorità consolare.

⁶ È questa una scelta alquanto preoccupante non solo perché consegna ad un elemento del tutto ignoto all'interessato, perché realizzatosi negli *interna corporis* degli enti, l'operatività del diritto, ma

L'elenco delle disposizioni di legge ispirate a intenti depressivi del contenzioso dei residenti all'estero si completa con il richiamo alla disposizione⁷ che ha modificato le regole relative alla individuazione del giudice territorialmente competente per le controversie previdenziali e pensionistiche dei residenti all'estero: modifica che lungi dal risolversi in una mera norma di natura processuale ha determinato un cambiamento di registro dei flussi di operatività del sistema di tutela dei diritti pensionistici dei residenti all'estero.

Per illustrarne brevemente il contenuto deve farsi richiamo alla disposizione del codice di rito contenuta all'art. 444, prima parte, che, precedentemente all'intervento integrativo del 2009, si limitava a prevedere che le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie «sono di competenza del Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione ha la residenza l'attore». Per i ricorrenti residenti all'estero era applicabile l'art. 19 c.p.c. (foro generale delle persone giuridiche), sicché la competenza era stata individuata, in base a una pacifica e ventennale giurisprudenza di legittimità e di merito, nel Tribunale di Roma, luogo ove l'Inps e l'Inail convenuti hanno la loro sede legale.

Quali sono state le ragioni in base alle quali il legislatore individuò per le controversie previdenziali «la residenza dell'attore» come luogo per fissare la competenza territoriale del giudice del lavoro? Esse vennero individuate dalla Suprema Corte «nella duplice esigenza del lavoratore (o pensionato) di far coincidere la competenza territoriale con il luogo di residenza del lavoratore e di avvicinare la controversia in fase giudiziale al luogo di trattazione in via amministrativa»⁸. Con il provvedimento approvato nel 2009, dopo la prima parte del primo comma dell'art. 444 c.p.c. è stato aggiunto il seguente periodo: «Se l'attore è residente all'estero la competenza è del Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione l'attore aveva l'ultima residenza prima del trasferimento all'estero, ovvero, quando la prestazione è chiesta dagli eredi, nella cui circoscrizione il defunto aveva la sua ultima residenza».

La nuova norma pare irrazionale, sia sotto l'aspetto di una sua intrinseca irragionevolezza, sia perché contrasta con le ragioni su cui è basata la «residenza dell'attore» per i residenti in Italia di cui alla prima parte del primo comma dell'art. 444 c.p.c. L'irragionevolezza in sé consiste nel fatto che non si riescono a individuare i motivi e le finalità che hanno indotto il legislatore a stabilire il criterio dell'«ultima residenza del lavoratore all'estero», atteso che essa risulta mediamente fissata dall'attore almeno 30-40 anni prima, se non addirittura per un periodo anteriore. C'è da chiedersi quale senso può avere e quale interesse giuridico può soddisfare una residenza che l'attore ha avuto moltissimi anni fa. Mentre nella prima parte del primo comma dell'art. 444 c.p.c. la residenza dell'attore che vive in Italia ha la funzione di agevolare la parte più debole del rapporto previdenziale (avvici-

anche perché, unilateralmente, introduce una rottura con un criterio fondante delle convenzioni bilaterali costituito dalla funzione di sostituto a pieno titolo dell'ente estero rispetto a quello italiano; sicché la presentazione di una domanda all'uno si intende effettuata anche all'altro.

⁷ Contenuta all'art. 46, comma 23, della legge n. 69 del 2009.

⁸ Cass., sez. lav., 19.2.2000, n. 1941.

nando il giudice al luogo in cui il lavoratore/pensionato attore risiede), quale agevolazione-vantaggio-beneficio può mai ricavare il lavoratore attore residente all'estero da una competenza territoriale legata al luogo della sua ultima residenza? Anzi, egli, rispetto alla regolamentazione precedente, ne riceve tutta una serie di svantaggi che incidono sull'esercizio del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. Il cittadino, trasferitosi all'estero in epoca generalmente lontana nel tempo, infatti, prima di agire in giudizio dovrà individuare con esattezza l'ultima residenza posseduta (che può non coincidere con il luogo dove ha dimorato) e acquisirne la prova documentale per il giudizio.

Sembra facile un siffatto accertamento che deve affidarsi – a distanza di decenni – alla memoria individuale delle vicende vissute e alla registrazione anagrafica di esse! Sappiamo quali difficoltà si incontrano presso le Autorità consolari per il rilascio di un mero certificato; figuriamoci quali difficoltà dovranno essere affrontate per ottenere una certificazione storica di residenza di così antica data. Ci vorranno mesi, se va bene, e, nelle more, decorre il termine di decadenza con conseguente diniego del diritto di azione a pretendere quanto le norme prevedono in suo favore. Viene così frustrato il diritto alle prestazioni garantite dall'art. 38 Costituzione senza che, corrispondentemente siano, con la nuova norma, tutelati ulteriori e distinti interessi meritevoli di analoga o superiore protezione, che sarebbe la sola ragione giustificatrice di un ostacolo o di una limitazione dei diritti garantiti dall'art. 24 e dall'art. 38 Cost.

C'è da notare, infine, che la individuazione del giudice competente nel Tribunale del luogo dell'ultima residenza del ricorrente residente all'estero non soddisfa neppure un intrinseco interesse dell'Istituto (se non quello, come si diceva, di frappare ostacoli alla domanda di giustizia e quindi diradare la pressione di giudizi sgraditi) in quanto il criterio amministrativo-burocratico adottato per la trattazione delle posizioni assicurative dei residenti all'estero *non ha affatto attinenza con il luogo dell'ultima residenza dell'assicurato*.

Ed infatti fin dal 2003 l'Istituto ha varato un provvedimento interno (relativo alla creazione dei cd. «Poli») per cui la trattazione amministrativa dei casi è regolata, *in senso specularmente opposto alla nuova regola* introdotta per la fase giudiziaria, con riguardo *alla identità dello Stato estero* di residenza del pensionato tale per cui tutte le posizioni dei richiedenti residenti in Argentina sono devolute per la trattazione amministrativa alla sede Inps di Venezia, così come quelle dei residenti in Venezuela alla sede di Bari, quelle dei residenti in Brasile alla sede di Forlì e così via.

Il precedente sistema, che si poggiava sul foro generale delle persone giuridiche, assicurava il rapido accesso alla giustizia attraverso l'individuazione di un'unica Autorità giudiziaria dotata di una competenza territoriale indiscussa, la quale a sua volta assicurava una unitarietà di applicazione delle norme speciali dell'ordinamento internazionale di sicurezza sociale. Ciò giovava sia al lavoratore/pensionato residente all'estero sia all'Inps, atteso che detto istituto ha organizzato, come si è detto, le proprie strutture con una rete di Poli regionali. Con il vecchio sistema si realizzava *un'uniformità di indirizzo interpretativo*, nel senso che, pur nella varietà di decisioni dei primi giudici, la Corte di Appello di Roma aveva la funzione di dare una interpretazione che finiva

per garantire la certezza ermeneutica riducendo notevolmente la necessità di ricorrere alla Corte di Cassazione se non in casi di assoluta necessità⁹.

Non è facile, conclusivamente, tentare di trarre le somme del discorso finora svolto con la indicazione di misure che contribuiscano al miglioramento della qualità del servizio legale fornito ai residenti all'estero.

Sul versante esterno due sono i fronti ai quali rivolgere l'impegno: innanzi tutto andrebbe portato a compimento e andrebbe consolidato in modo omogeneo l'impegno intrapreso affinché i Consolati svolgano il ruolo di soggetti certificatori che la legge attribuisce loro ai fini, in particolare, della situazione reddituale e sullo *status* dei cittadini.

È indispensabile, inoltre, avanzare nei confronti dell'Inps la richiesta di fornire, tutte le volte che venga richiesto, la documentazione necessaria (a partire dai provvedimenti di costituzione e ricostituzione) che molto spesso rimane oggetto di richieste inevase con l'effetto di rendere impossibile l'esame della posizione dei soggetti, tarpando alla radice l'esigenza di informazione che è presupposto indispensabile per l'azione amministrativa.

Anche nella fase di esecuzione della sentenza l'Inps va chiamato a svolgere il suo ruolo istituzionale con la rapida ed efficace azione di adeguamento della sua prassi al *dictum* del giudice nella fase successiva alla definizione della causa.

Sul fronte interno si pongono due ordini di esigenze.

Il primo, a stretto carattere organizzativo, con la messa a punto dei criteri di istruzione dei casi, e in particolare con la redazione di un codice di buone prassi che identifichi per ogni domanda il corredo della documentazione indispensabile. Nelle sedi territoriali va favorita una forma di verifica dinamica delle pratiche e il monitoraggio mediante la predisposizione di schede di rilevazione che tengano conto degli «oggetti» e della tipologia dei casi controversi, che dovrebbero essere considerati prioritari ai fini di dare impulso alla trattazione delle fattispecie, non solo per scongiurare il compiersi di termini di prescrizione e di decadenza ma anche per contenere il più possibile i tempi di attesa da parte degli interessati.

L'individuazione di responsabili dell'attività di contenzioso all'interno delle strutture all'estero e la messa a punto di protocolli di lavoro concordati potrebbero costi-

⁹ Altro problema evidenziato dal testo riguarda *i limiti di applicabilità* della nuova norma. Essa, cioè, non è applicabile a tutti quei casi in cui non esiste «l'ultima residenza in Italia» per non essere stato l'attore mai residente sul territorio nazionale. Alcuni di tali casi possono essere individuati nelle seguenti fattispecie:

- Coniuge di pensionato italiano deceduto di nazionalità estera che non ha mai risieduto in Italia e che agisce per ottenere la pensione di reversibilità. In tal caso, non trattandosi di erede, ma di soggetto che agisce per un diritto proprio, non è applicabile la seconda parte della nuova disposizione.
- La stessa ragione di cui al punto precedente vale per il figlio maggiorenne inabile che chiede la pensione di reversibilità al momento del decesso del dante causa o del genitore titolare di reversibilità.
- Tutti coloro che agiscono per ottenere prestazioni previdenziali e che hanno avuto la loro ultima residenza in territori all'epoca italiani (ma successivamente per vicende storiche divenuti territori esteri, come quelli della ex Jugoslavia) sono privi di un Tribunale italiano del luogo dell'ultima residenza e quindi rientrano nel criterio di cui all'art. 19 c.p.c. (foro generale delle persone giuridiche): ad essi pertanto non è applicabile la nuova normativa.

tuire misure di realizzazione di una più identificata responsabilità nella gestione della esperienza da far confluire alla sede centrale.

Si potrebbe infine prevedere una razionalizzazione nella circolazione delle decisioni giudiziarie con la reintroduzione dei criteri tradizionali delle cd. «cause pilota», e ciò nell'ambito più generale di un impegno di ricostituzione della funzione di elaborazione e di indirizzo alle strutture all'estero sulle norme e le prassi operative in tema di trattamenti pensionistici in regime di convenzioni bilaterali. Ed infatti va coltivata a livello centrale la funzione di osservatorio e intervento specialistico sulla regolamentazione della Ue e l'area delle convenzioni bilaterali per rimettere in moto il contenzioso di alto profilo che attiene agli assetti giuridico normativi delle norme regolanti la materia delle pensioni dei residenti all'estero. In tale ambito, deve essere considerata centrale la individuazione delle questioni sulle quali far nascere e stimolare l'avvio di nuovo contenzioso, svincolato da una logica di episodicità e frammentarietà.

L'Inca esprime le qualità tecniche e le motivazioni ideali perché questo accada: da tali qualità e motivazioni deve prendere le mosse un rinnovato impegno per l'ulteriore miglioramento della tutela legale dei nostri connazionali trattandosi di un obiettivo, questo, che rappresenta ancora un'appassionante ragione di essere del nostro Patronato.

Infortuni e malattie professionali

La falsa illusione

Rapporto Inail sugli infortuni e le malattie professionali

Lisa Bartoli*



Mario Ceroli
1890-1990 1° Maggio
1990
Scultura in bronzo, legno e marmo
cm. 75x41,5x41,5
Direzione Nazionale Cgil

* Responsabile Area Comunicazione
Inca Cgil nazionale.

La riduzione degli infortuni sul lavoro rilevata nell'ultimo rapporto Inail contrasta non soltanto con l'aumento delle denunce di malattia professionale, ma anche con la grave crisi occupazionale che investe soprattutto i giovani (28,1 per cento), cioè la principale risorsa del nostro Paese. Perciò in questo contesto, il dato positivo viene annacquato fino a scomparire se lo si raffronta più in generale con la ancora cattiva congiuntura dell'economia che costringe le aziende a ricorrere agli ammortizzatori sociali in modo massiccio e a ridurre la loro capacità produttiva. Non solo, anche il diffondersi di una sostanziale sfiducia delle lavoratrici e dei lavoratori nel futuro contribuisce a scoraggiare qualunque denuncia e ad alimentare quel sommerso fatto di ricatti e di paure che nessuna statistica è in grado di rappresentare in maniera esaustiva. Che non ci sia nulla di cui andare orgogliosi lo dimostra anche l'aumento degli incidenti nel pubblico impiego, settore che per antonomasia non risente come il privato in modo dirompente degli effetti della crisi economica. Quindi, osservando meglio i numeri, viene fuori un'altra storia: un disagio profondo che una lettura dei dati nuda e cruda difficilmente riesce a rappresentare. Ma partiamo dai dati sugli infortuni: nel 2009 i casi sono stati 780 mila, di cui 950 mortali, a fronte dei 1.050 decessi e dei 790 mila incidenti del 2008. Cento morti e diecimila infortunati in meno in un anno. Un fatto indubbiamente positivo, ma molto relativo perciò, perché è chiaro che se si riduce il numero delle persone che lavorano anche il rischio infortuni è destinato a diminuire. Una spia di questa falsa illusione è che, nonostante la riduzione complessiva del fenomeno, gli incidenti nell'edilizia e in

agricoltura continuano a crescere. Il che sta a significare che laddove l'andamento dell'occupazione è più o meno costante il fenomeno è ben lungi dall'essere significativamente contrastato.

In questo contesto, l'aumento delle denunce di malattie professionali assume una valenza ancora più importante perché svela il profondo malessere del quale è investito il mondo del lavoro, che i dati dei soli infortuni non riescono a far emergere nella dimensione reale. Secondo il rapporto Inail, sono 34.646 le denunce registrate nel 2009, quasi 5.000 in più rispetto all'anno precedente (+16 per cento) e 8.000 se si guarda all'ultimo quinquennio; il valore più alto degli ultimi 15 anni. Per le malattie professionali, avverte lo stesso rapporto Inail, «il 2009 si chiude, alla data di rilevazione del 30 aprile 2010, con un vero e proprio boom di denunce all'Istituto confermando e anzi accelerando la crescita del fenomeno osservata sin dal 2007».

L'Inca considera questo incremento un fatto positivo perché ha permesso di far emergere quel fenomeno che viene indicato comunemente come «malattie perdute» perché, date le maggiori difficoltà di individuazione e di accertamento del nesso causale dovute anche ai lunghi periodi di latenza, pesa su di esse una storica sottovalutazione e, dunque, anche sotto il profilo quantitativo, una sottostima. A favorire questa impennata è stato indubbiamente l'aggiornamento delle relative tabelle realizzato nel 2008, dopo oltre vent'anni di attesa. Grazie a questa importante novità, per la prima volta, anche le patologie di natura muscolo-scheletrica, che sono la principale causa di denunce, sono state inserite nell'elenco delle malattie per le quali vale il principio della «presunzione legale d'origine», cioè del nesso di causalità con il lavoro svolto. Cosa significa? In questi casi, alle lavoratrici e ai lavoratori non viene richiesto l'onere della prova, che invece resta per le malattie extratabelle. Questo riconoscimento, anche se tardivo rispetto a quanto è già avvenuto negli altri Paesi, ha di fatto spostato l'ago della bilancia nel riconoscimento degli indennizzi Inail che prima favoriva in modo preponderante le malattie extratabelle: nel 2000, infatti, i casi trattati dall'Inail riguardavano il 60 per cento; nel 2005 raggiungevano l'82 per cento, per diventare l'86 per cento nel 2009. Con l'aggiornamento delle tabelle il rapporto percentuale tra malattie tabellari ed extratabelle si è invertito, favorendo il riconoscimento dell'origine professionale di patologie molto diffuse, come quelle muscolo-scheletriche alle quali va attribuita la causa dell'eccezionale aumento.

Si tratta di patologie dovute a posture incongrue, a movimenti ripetuti e a un sovraccarico bio-meccanico che provocano affezioni dei dischi intervertebrali e tendiniti (circa 6.000 denunce nel 2009 per entrambe), sindromi del tunnel carpale (oltre 2.000) che rappresenta circa il 50 per cento del totale delle denunce di malattia professionale. Secondo l'Inail oramai queste patologie sono divenute la principale causa di ricorso all'assicurazione da parte dei lavoratori, superando nella graduatoria le storiche malattie come l'ipoacusia da rumore e alcune di natura respiratoria.

Un altro aspetto significativo che emerge dal rapporto Inail sulle patologie da lavoro riguarda il numero delle «denunce plurime». Si tratta di 7.000 persone circa, ciascuna delle quali risulta affetta da più malattie lavoro-correlate. Infatti, sono

■ 29.000 i soggetti denunciati a fronte di quasi 35.000 patologie professionali: circa il 20 per cento del dato complessivo, pari a una incidenza più che doppia di quella analoga rilevata per il 2005.

Questo fenomeno è diffuso soprattutto in agricoltura (circa un terzo del totale), settore nel quale si è registrato nel 2009 un aumento eccezionale delle denunce (3.914 casi), più del doppio rispetto al 2008, il valore più alto degli ultimi 20 anni. Nell'industria e nei servizi, l'aumento è stato del 9 per cento, passando da 27.756 casi del 2008 ai 30.362 del 2009. Di questi, le cosiddette «denunce plurime» sono oltre 5.000.

Non accennano a diminuire, invece, le asbestosi (circa 600 casi l'anno), che, poiché hanno un periodo di latenza fino a 40 anni, quasi certamente sono destinate ad aumentare. Il picco massimo è previsto nel 2025. Strettamente connessi a questo tipo di patologia sono i tumori professionali per cui, anche se nei numeri (circa 2.000 casi l'anno) non rappresentano una quota significativa, pur tuttavia, avverte l'Istituto assicuratore, si tratta di stime che presumibilmente non rappresentano pienamente le dimensioni reali del fenomeno, considerando la difficoltà di accertare il nesso causale (il più delle volte di natura multifattoriale).

A contribuire a tracciare un quadro completo delle patologie da lavoro ci sono anche quelle di natura psichica che negli ultimi anni hanno assunto sempre più rilievo. Complice di questo stato di cose, ancora una volta, la crisi economica prolungata, nuove realtà contrattuali e l'introduzione di forme di flessibilità, ma anche di precarietà lavorativa che hanno ingenerato nei lavoratori malesseri e disagi psicologici, configurabili in vere e proprie malattie professionali, definibili sinteticamente in mobbing. Sono circa 500 casi l'anno che investono il settore dei servizi e i dipendenti dello Stato.

Se in Italia è difficile quantificare il costo sociale degli infortuni e delle malattie professionali, può servire osservare quanto succede nel resto del mondo. Secondo le statistiche dell'Ilo, ogni giorno circa 6.300 lavoratori nel mondo muoiono per incidenti e malattie professionali: oltre 2,3 milioni di morti ogni anno. Ognuno dei 337 milioni di incidenti che ogni anno accadono sul luogo di lavoro determina assenze prolungate dal lavoro. Mentre il costo umano di questa tragedia giornaliera può risultare incalcolabile, quello economico in termini di assenza dal lavoro, cure mediche e indennità pagate rappresentano ogni anno, secondo le stime, il 4 per cento del Pil mondiale.

Disabilità in Europa

Disabilità in Europa

Integrazione lavorativa delle persone disabili per causa di lavoro in Italia

Marco Bottazzi*



*Agustín de Celis
Chang
1968-69
Acrilico su tela
cm. 150x100
Direzione Nazionale Cgil*

* Coordinatore medico-legale Inca Cgil nazionale

La disamina dei dati contenuti nella V Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68 dimostra come l'applicazione di detta legge abbia risentito in maniera considerevole, e forse statisticamente più significativa, dell'andamento negativo del mercato del lavoro.

Nel 2009 si è avuta una ulteriore diminuzione degli iscritti agli elenchi provinciali facendo registrare un calo nel biennio 2008-2009 di ben 15.000 unità.

Nell'anno 2009 erano iscritti agli elenchi del collocamento obbligatorio 706.568 disabili di cui poco meno della metà donne (341.972)¹.

¹ Nel 2008 i 2.262.048 invalidi erano così suddivisi:

- ciechi 128.637 (di cui 47.811 maschi) con una età media di 71,5 anni;
- sordi 41.614 (di cui 21.246 maschi) con una età media di 47,4 anni;
- invalidi civili 341.077 (di cui 149.698 maschi e 191.379 femmine) con una età media di 41,1 anni;
- invalidi civili totali: 1.759.729 (di cui 619.789 maschi e 1.130.931 femmine) con una età media di 71,3 anni.

I 2.262.048 invalidi si distribuiscono secondo l'età:

- fra 0-19 anni 128.586;
- fra 20-29 anni: 70.938;
- fra 30-39 anni: 130.997;
- fra 40-49 anni: 198.903;
- fra 50-59 anni: 242.862;
- fra 60-69 anni: 251.145;
- fra 70-79 anni: 340.434;
- fra 80-89 anni: 632.964;
- oltre gli 89 anni: 265.219.

Venendo agli invalidi totali, 100% di questi 182.681 percepiscono il solo assegno di circa 250 euro, 264.300 percepiscono sia l'assegno che l'indennità di accompagnamento e (si tratta chiaramente di soggetti con meno di 65 anni)

Il 59,2% degli iscritti è residente nel Sud e nelle Isole, il 12,8% risiede nel Centro, il 12,6 nel Nord Ovest e infine l'8,3% nel Nord Est. La contrazione nei numeri non è stata tale da modificare in maniera sostanziale il rapporto fra i Paesi relativi alle quattro macro aree geografiche, che vedono la estesa polarizzazione delle iscrizioni nelle province meridionali.

Il dato contenuto in questa relazione che, a nostro avviso, merita maggiore attenzione è quello relativo alla tipologia di invalidità, con una larga prevalenza degli invalidi civili nell'ambito del numero dei beneficiari che accedono agli elenchi unici.

I dati permettono di rilevare come la preponderante maggioranza sia costituita (93,3% nel 2008 e 94,6% nel 2009) da persone alle quali viene riconosciuta una invalidità civile con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.

Il dato dell'incidenza degli invalidi civili all'interno degli elenchi non registra differenze sostanziali: su base geografica: si va dal 97,0% del Sud al 95,3% del Nord Ovest.

Gli invalidi del lavoro rappresentato solo l'1,8% degli iscritti in questi elenchi; i dati suddivisi per area geografica permettono di tracciare una mappa dell'occupazione in Italia e dell'andamento infortunistico. Si passa infatti dall'1% del Sud al 3,0% del Nord Ovest.

Si tratta di un dato che meriterebbe un'analisi più in dettaglio per comprendere quanto i portatori di una disabilità tutelata dall'Inail continuino a svolgere un lavoro che incide negativamente sulla loro salute in assenza di diversa soluzione occupazionale.

Numericamente insignificante appare, infine, la presenza degli invalidi per servizio, che rappresentano solo lo 0,4% del totale.

Nel 2008 e 2009 si è avuta una pressoché stabilità del dato degli accertamenti finalizzati alla «diagnosi funzionale della persona disabile»; con la eccezione dell'anno 2007, possiamo rilevare come si sia in presenza di un dato costante che si colloca dal 2004 a oggi su un valore superiore ai 52.000 accertamenti annui.

Ultimo dato su cui soffermarsi, e che certamente meriterebbe un maggiore dettaglio di elaborazione, è rappresentato dagli iscritti in base all'articolo 18. Nel 2009 essi sono stati 44.717 in tutta Italia, con una flessione di 3.000 unità rispetto all'anno precedente. Flessione che è ascrivibile alle sole macro aree centrale e meridionale. Nel

la maggior parte sono compresi nella fascia 40-49 anni e 50-59 anni con rispettivamente 66.397 casi e 67.987 a dimostrazione del contributo delle patologie neoplastiche e neurologiche (ictus).

Quindi ben 1.303.739 casi (401.262 maschi e 902.477 femmine) sono soggetti con diritto alla sola indennità di accompagnamento. L'età media di questi titolari è di 79,5 anni (74,1 maschi e 81,9 femmine). Per quanto riguarda la distribuzione in fasce di età abbiamo:

49.178 casi fra 0 e 19 anni;

2.583 casi fra 20 e 29 anni;

2.600 casi fra 30 e 39 anni;

5.540 casi fra 40 e 49 anni;

12.549 casi fra 50 e 59 anni;

84.300 casi fra 60 e 69 anni;

306.308 casi fra 70 e 79 anni;

591.572 casi fra 80 e 89 anni;

249.109 casi oltre i 90 anni.

2007 circa il 79% di questa categoria risiedeva nelle Regioni del Mezzogiorno. Tale percentuale si è ridotta al 73,8% nel 2008 per risalire al 75,1% nel 2009.

▼ **Avviamenti al lavoro**

Gli avviamenti di persone disabili, nel biennio oggetto della Relazione, hanno subito una flessione importante passando dai 28.306 avviamenti del 2008 ai 20.830 del 2009, a conferma di quanto questa normativa abbia risentito degli effetti della crisi economica in atto: si tratta del dato più basso dal 2000, anno d'inizio della registrazione dei dati.

La contrazione degli avviamenti non è intervenuta a modificare in maniera radicale il peso relativo delle diverse macro aree geografiche, anche se la forte diminuzione registrata nel Nord Ovest (dal 35,2 % del 2008 al 30,9% del 2009) ha favorito statisticamente il Centro, che passa dal 18,5% del 2008 al 21,9% del 2009; pressoché invariate le percentuali del Sud e Isole (18,2% nel 2008 e 18,8% nel 2009) e del Nord Est (28,0% nel 2008 e 28,5% nel 2009).

L'analisi dei dati relativi alle diverse modalità di avviamento previste dalla normativa conferma il sorpasso (avvenuto nel 2007) delle convenzioni sulla modalità della richiesta nominativa. Nel 2009 il 49% degli avviamenti è avvenuto attraverso convenzioni contro un 41,9% di quelle per richiesta nominativa.

Occorre rilevare nel contempo come il forte ridimensionamento degli avviamenti nel biennio di indagine si sia ripercosso su tutte le diverse modalità. In termini relativi il calo degli avviamenti nazionali si dimostra più elevato per gli avviamenti numerici (-31,1%), seguiti dalla richiesta nominativa (-30,5%) e dalle convenzioni (-24,6%). La disaggregazione territoriale mostra che il Nord Ovest registra una contrazione più rilevante della richiesta nominativa (-44,5%) rispetto alla chiamata numerica e alle convenzioni. Il Nord Est mostra a sua volta un comportamento per certi versi ribaltato, dato che la contrazione più ampia si verifica per la chiamata numerica (-39,7%). Il Centro subisce un calo meno rilevante che colpisce maggiormente le convenzioni (-17,7%), seguite dalla chiamata numerica (8,5%) e dalla richiesta nominativa (-6,20%). Infine nella macro area Sud e Isole la contrazione maggiore viene registrata nell'ambito delle chiamate numeriche (-39,4%), seguite dalla richiesta nominativa (-30,5%) e infine dalle convenzioni (-24,6%).

La Relazione indaga, poi, la tipologia contrattuale con la quale avviene la vera e propria assunzione dei lavoratori disabili. Il dato viene raccolto utilizzando le seguenti categorie:

- ▶ tempo indeterminato;
- ▶ tempo indeterminato part-time;
- ▶ tempo determinato full-time;
- ▶ tempo determinato part-time;
- ▶ contratto di inserimento;
- ▶ contratto di apprendistato;
- ▶ altre tipologie.

Oltre alla contrazione numerica sopra riportata nel biennio 2008-2009, si è registrato l'emergere di una prevalenza in termini assoluti delle tipologie di assunzioni a tempo determinato, che sopravanzano quelle a tempo indeterminato (*full-time* e *part-time* insieme) a ulteriore conferma delle difficoltà del mercato occupazionale.

Nel 2009 le assunzioni a tempo indeterminato hanno rappresentato il 47,5% del totale (contro il 54,5% del 2008), quelle a tempo determinato il 48,5% (erano il 41,6% nel 2008), mentre le altre tipologie con il 4% sono rimaste percentualmente invariate rispetto all'anno precedente.

Tale andamento è possibile registrarlo anche nelle altre tipologie di beneficiari della legge 68/99.

La legge 68/1999 ha profondamente innovato gli strumenti per l'integrazione lavorativa delle persone disabili producendo una serie di conseguenze nelle procedure: il passaggio dal collocamento obbligatorio a quello mirato e il decentramento amministrativo. I due fattori hanno fatto sì che si passasse da una cultura burocratica, propria della lista per gli invalidi ad azioni positive, tipiche dell'empowerment e del recruitment.

Particolare attenzione verrà posta, stante il particolare osservatorio rappresentato da un Patronato sindacale, al tema della tutela dei lavoratori divenuti inidonei al lavoro successivamente all'assunzione sia per infortunio o malattia professionale che per malattia comune.

La legge 68 prevede norme specifiche a favore proprio di quei lavoratori che siano divenuti disabili a seguito di infortunio o malattia professionale prevedendo all'articolo 1, comma 7, che i datori di lavoro sia pubblici sia privati debbano garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che non disabili all'atto dell'assunzione lo siano diventati in corso del rapporto di lavoro.

Tale normativa, a nostro avviso, deve essere sempre analizzata congiuntamente alla legge 104 e al più recente d.lgs. 81/2008 (il cosiddetto Testo Unico di Salute e Sicurezza), che prevede all'articolo 42, comma 1, che «il datore di lavoro, anche in considerazione di quanto disposto dalla legge 12 marzo 1999 n. 68, in relazione ai giudizi di cui all'articolo 41, comma 6, attua le misure indicate dal medico competente e qualora le stesse prevedano una inidoneità alla mansione specifica adibisce il lavoratore, ove possibile, ad altra mansione compatibile con il suo stato di salute».

La legge 68, in particolare:

- ▶ prevede l'accesso al mondo del lavoro delle persone con handicap anche attraverso percorsi formativi;
- ▶ prevede forme di incentivazione per i datori di lavoro che assumono i soggetti svantaggiati; in quest'ambito un ruolo importante e ancora scarsamente applicato viene attribuito all'Inail.

L'articolo 1 della legge 68 prevede che rientrano nella norma²:

² Per poter accedere al sistema di inserimento lavorativo, il disoccupato rientrante nelle diverse categorie di invalidità deve anche sottoporsi preventivamente all'accertamento delle condizioni di

- ▶ gli invalidi civili in età lavorativa portatori di minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e i portatori di handicap intellettivo, con percentuale di riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
- ▶ infortunati o tecnopatici che abbiano visto il riconoscimento di una percentuale superiore al 33% ai sensi delle tabelle annesse al T.U. 1124 del 1965³, con necessità di una doppia valutazione per i casi avvenuti o riconosciuti dopo il 25 luglio 2000 (introduzione della tutela del danno biologico);
- ▶ i non vedenti (colpiti da cecità assoluta o con residuo visivo non superiore a un decimo in entrambi gli occhi);
- ▶ i sordomuti con sordità dalla nascita o precedente all'apprendimento della lingua parlata;
- ▶ gli invalidi di guerra, gli invalidi per servizio con minorazioni rientranti nella categoria di cui alla tabella A del d.p.r. 915/78 e successive modificazioni⁴.

La legge 38, oltre a dettare disposizioni dirette a facilitare l'ingresso degli invalidi nel mondo del lavoro, affronta il tema dei lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in seguito a un evento morboso subito dopo l'assunzione, nel tentativo di impedirne la fuoriuscita dal mercato del lavoro, o, laddove ciò non sia possibile, di agevolarne il reinserimento lavorativo.

Ma come ben evidenziato da Venditto e Latini nel volume dell'Iims⁵: «le previsioni sono meramente incidentali. Non è stato predisposto un apposito articolo autonomo per questa specifica categoria di soggetti, che è contemplata, al contrario, in due sole disposizioni, contenute l'una nel comma 7 dell'art. 1, intitolato «*Collocamento del disabile*»⁶, e l'altra nel comma 4 dell'art. 4, dedicato ai «*Criteri di computo della quota di riserva*»⁷: disposizioni che, indubbiamente, per l'inopportuna scelta siste-

disabilità, cioè a un esame mirato all'individuazione di elementi da fornire al Comitato tecnico, per permettergli di svolgere il proprio compito consistente nel valutare le residue capacità lavorative degli invalidi disoccupati aspiranti a un'occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, nonché nel definire le prestazioni e gli strumenti idonei all'inserimento e nel predisporre gli eventuali controlli periodici post-inserimento sulla permanenza delle condizioni di inabilità.

³ Su questo punto vedi Circolare del Ministero del Lavoro n. 41 del 26 giugno 2000.

⁴ T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra.

⁵ Maria Olimpia Venditto - Elide Latini, «La ricollocazione dei lavoratori divenuti inabili alla propria mansione», Edizioni Iims 2006.

⁶ Il comma 7 dell'art. 1 recita: «I datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, non essendo disabili al momento dell'assunzione, abbiano acquisito per infortunio sul lavoro o malattia professionale eventuali disabilità».

⁷ Il comma 4 dell'art. 4 afferma: «I lavoratori che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o malattia non possono essere computati nella quota di riserva di cui all'art. 3 se hanno subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60 per cento o, comunque, se sono divenuti inabili a causa dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisprudenziale, delle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Per i predetti lavoratori l'infortunio o la malattia non costituiscono giustificato motivo di licenziamento nel caso in cui essi possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori. Nel caso di destinazioni a mansioni inferiori essi hanno diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Qualora per predetti lavoratori non sia possibile l'assegnazione a mansioni equivalenti o inferiori, gli stessi vengono avviati, dagli uffici competenti di cui all'articolo 6, comma 1, presso altra azienda, in attività compatibili con le residue capacità lavorative, senza inserimento nella graduatoria di cui all'articolo 8»:

matica, e per il modo in cui sono formulate, non si armonizzano molto, né tra loro, né col contesto discorsivo in cui ciascuna di esse è inserita, con la conseguenza di suscitare di continuo notevoli perplessità di ordine interpretativo e applicativo».

La legge 68 non contempla disposizioni relative all'igiene e alla sicurezza sul lavoro (tranne quelle appena citate all'art. 13) e questa mancanza di legame diretto e visibile con il corpo della legislazione prevenzionale e di igiene del lavoro è derivata dalla convinzione che il dettato delle norme in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'imporre al datore di lavoro l'obbligo di tenere conto – nella strutturazione dei luoghi di lavoro – delle caratteristiche dei lavoratori e della presenza di lavoratori portatori di handicap, rendeva inutile uno statuto normativo particolare. Il contrario, e cioè la creazione di uno statuto normativo particolare in tema di sicurezza e igiene sul lavoro dei disabili, avrebbe determinato una inutile e ulteriore frammentazione della materia, e questo proprio quando si tende a pervenire a un'opera di omogeneizzazione della normativa.

Pertanto la legge 68/99 va vista in relazione e unitamente a tale corpo normativo.

Ma la prevenzione prevista da detta normativa specifica, oltre a essere rivolta alle esigenze dei portatori di handicap [con particolare riguardo – come detto – alle vie di circolazione orizzontali e verticali (scale), e ai servizi igienico-sanitari], impone di valutare quanto la presenza del disabile possa interagire con l'intero sistema aziendale senza che il soggetto possa egli stesso costituire un ulteriore fattore di rischio.

Vero è che tale particolare strutturazione del luogo di lavoro deve essere operata soltanto nel caso in cui siano effettivamente presenti lavoratori portatori di handicap, così come viene specificamente indicato nella prima circolare ministeriale esplicativa del decreto 626/1994, ma restano, per altro verso, fermi in ogni caso gli obblighi legati al rispetto della normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche⁸.

Nel campo dell'inserimento lavorativo del disabile occorre, poi, enfatizzare la tematica presente nella normativa più recente, che tende a una individualizzazione della prevenzione, in ragione della riconducibilità al singolo lavoratore disabile di variabili spesso così specifiche da dover essere tenute in considerazione non soltanto *ad personam*, ma anche in rapporto ai momenti di inevitabile interazione con gli altri lavoratori.

La predisposizione di un adeguato sistema di prevenzione e protezione dai rischi professionali presenti sul luogo di lavoro deve dunque essere «calibrato» anche sui fattori di disabilità e di handicap presenti in azienda; in questo senso, a nostro avviso, va letto il riferimento costante previsto nel d.lgs. 81/2008 e s.m.i. ai lavoratori particolarmente sensibili.

A ricordarci la ineludibile esigenza che il mondo del lavoro tenga conto della specifica inabilità della quale il lavoratore è portatore, è intervenuta – peraltro – anche la Cassazione⁹ che, prendendo spunto dall'art. 2087 c.c. «norma di chiusura del sistema antinfortunistico la cui operatività non è esclusa bensì rafforzata dalla sussistenza di norme speciali che dispongono l'adozione di particolari cautele [...] ob-

⁸ D.p.r. n. 503/96; d.m. n. 236/89; legge n. 104/92.

⁹ Cass. civ. sez. lav. 29 marzo 1995, n. 3738.

bliga l'imprenditore ad adottare ai fini della tutela delle condizioni di lavoro, non solo le particolari misure tassativamente imposte dalla legge in relazione allo specifico tipo di attività esercitata, nonché quelle generiche dettate dalla comune prudenza, ma anche tutte le altre misure che in concreto si rendano necessarie per la tutela della sicurezza del lavoro in base alla particolarità dell'attività lavorativa, all'esperienza e alla tecnica. Misure per l'individuazione delle quali può farsi riferimento, ove sussista identità di *ratio*, anche ad altre norme dettate ad altri fini ancorché peculiari ad attività diverse da quella dell'imprenditore».

L'insegnamento che si trae dalla pronuncia della Suprema Corte è che la strada da seguire per la costruzione di un coerente e utile sistema di prevenzione e protezione è quella di far interagire sinergicamente legislazioni, anche di ambito, che obbligano il datore di lavoro a mettere in atto tutte le misure tecnicamente possibili a garantire il massimo della sicurezza, anche quando non esista una norma specifica che imponga l'adozione di questa o quella cautela.

È dunque il sistema prevenzionale e di igiene in se stesso che comanda, senza deroghe e riserve, a far sì che ogni singolo lavoratore possa operare, con specifico riferimento alla propria condizione individuale, senza rischi per la propria o altrui salute. La legge 68/99 sull'avviamento al lavoro dei disabili si inserisce dunque, non organicamente, ma certamente sul piano dei principi, nel quadro normativo generale relativo all'igiene e alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

Dopo questo breve *excursus* della normativa appare utile, in conclusione, riassumere quanto previsto dalla normativa (d.p.r. 333/2000 e legge 68/1999) per i lavoratori non assunti per il tramite del collocamento obbligatorio che, successivamente all'assunzione, subiscano un infortunio sul lavoro o una malattia professionale divenendo, conseguentemente inabili allo svolgimento delle proprie mansioni con una riduzione della capacità di lavoro accertata all'Inail ai sensi delle tabelle annesse al T.U. del 1965 superiore al 33%:

- ▶ *conservazione del posto di lavoro;*
- ▶ *trattamento retributivo originario nell'eventualità di ricollocazione a mansioni inferiori;*
- ▶ *possibilità di essere computati nelle quote di riserva ex art. 3, legge 68/99;*
- ▶ *esclusione dalla base di computo richiesta dall'art. 3 legge 68/99 per determinare la quota di riserva.*

Qualora l'assegnazione a mansioni equivalenti o inferiori, con conservazione del trattamento più favorevole, non sia possibile, essi potranno essere licenziati.

Per facilitare il loro reinserimento nel circuito lavorativo, l'articolo 3, comma 4, del d.p.r. 333/2000 dispone la possibilità di:

- ▶ *avviamento presso altre aziende:* in mancanza di mansioni equivalenti o inferiori cui poterli adibire, tali lavoratori hanno diritto a essere avviati, a cura degli uffici competenti, ex art. 6, comma 1, legge 68/99, in attività compatibili con le residue capacità lavorative, con diritto di precedenza e senza inserimento nella graduatoria dei disabili disoccupati ex art. 8, dopo averne accertata l'idoneità alle mansioni. In questa fattispecie l'accertamento deve essere svolto dall'Inail sentito il Comitato tecnico e non dalle Commissioni integrate ex art. 4 legge 104/92.

▼ La riqualificazione professionale dei lavoratori inidonei

Fra le misure previste dalla normativa per agevolare la ricollocazione del lavoratore divenuto inabile all'espletamento delle proprie mansioni vi è anche la individuazione di percorsi di riqualificazione professionale, attribuendo alle Regioni il compito di farsi carico delle spese di gestione, anche indiretta, di questi corsi formativi che devono essere individuati tenendo conto delle concrete e realizzabili occasioni di impiego esistenti nel territorio, dopo avere effettuato, in via preventiva, un'indagine sulle opportunità occupazionali offerte dal mercato del lavoro locale.

Ai sensi dell'articolo 24 del d.lgs. 38¹⁰ viene riconosciuta anche all'Inail competenza in materia di riqualificazione professionale e ricollocazione lavorativa dei disabili a causa di lavoro, nella ottica della tutela globale dell'infortunato/tecnopatico. Tale competenza si concretizza nella realizzazione di iniziative speciali per promuovere l'impiego delle persone disabili, tra cui il finanziamento di progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche e di progetti formativi di riqualificazione.

L'Inail è chiamato a svolgere un ruolo di «facilitatore» dei meccanismi di reinserimento lavorativo dei disabili, orientando il mondo del lavoro verso l'impiego delle persone disabili, a fianco degli enti e degli organismi previsti dalla legge 68/99, che istituzionalmente sono preposti a tale compito.

In questo ambito all'Inail, che è impegnato in azioni sul versante della riabilitazione (oggi il più recente d.lgs. 81/2008 e s.m.i.)¹¹, viene chiesto un intervento anche nel campo della assistenza riabilitativa non ospedaliera con l'obiettivo di recuperare al massimo le funzioni lese, di valorizzare e potenziare tutte le capacità residue, di raggiungere il miglior livello di qualità della vita, ma anche e soprattutto di avviare questi percorsi già durante la temporanea.

Le ricerche condotte negli ultimi anni sottolineano le pesanti conseguenze mediche, psicologiche, sociali ed economiche delle lesioni professionali.

¹⁰ L'articolo 24 del d.lgs. 38/2000 recita: «Il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail definisce, in via sperimentale, per il triennio 1999-2001, d'intesa con le Regioni, in raccordo con quanto stabilito in materia dalla legge 12 marzo 1999 n. 68, indirizzi programmatici finalizzati alla promozione e al finanziamento dei progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro, nonché, in tutto o in parte, dei progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese e nelle imprese agricole e artigiane che sono tenute a mantenere in servizio o che assumono invalidi del lavoro, determinandone gli stanziamenti in relazione ai maggiori flussi finanziari derivanti di piani di lotta all'evasione contributiva del limite di 150 miliardi complessivi. Sulla base degli indirizzi programmatici di cui al comma 1 il Consiglio di Amministrazione dell'Inail definisce i criteri e le modalità per l'approvazione dei singoli progetti in analogia a quanto previsto dall'articolo 23, comma 3».

¹¹ Articolo 9, comma 4, *d-bis*): può erogare prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo accordo quadro stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentito l'Inail, che definisca le modalità di erogazione delle prestazioni da parte dell'Inail, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

La letteratura scientifica dimostra che una piccola quota dei lavoratori che hanno subito un infortunio o una malattia professionale evolve verso la cronicità e non rientra al lavoro (Gatchel e Gardea 1999)¹².

Studi pubblicati recentemente (Dorset; Truchon e Fillion entrambi del 2000) documentano il carattere complesso e multifattoriale dei rischi di cronicizzazione conseguenti a un infortunio sul lavoro nel caso di lavoratori in costanza di lavoro. Ad esempio, nei soggetti affetti da lombalgia, quelli che sembrano caratterizzarsi come fattori dominanti il quadro clinico con un potenziale predittivo sul rischio di cronicità sono: la percezione soggettiva da parte del lavoratore delle proprie condizioni fisiche, la persistenza percepita del dolore e la percezione delle proprie capacità e risorse.

Mentre l'insieme di altri fattori come la gravità della diagnosi, la personalità, l'età, il sesso, la formazione non sembrano assumere un ruolo significativo nel percorso che porta alla incapacità cronica.

Inoltre, come dimostrato negli studi di Borgen e Amundsen del 1987 e di De Gaulejac e Leonetti del 1994, la perdita del rapporto di lavoro a causa di un infortunio o di una tecnopatia determina l'emersione dei fattori bio-psico-sociali che contribuiscono alla cronicizzazione e alla esclusione.

Su questo punto appare importante ricordare che nel 1983 il programma di azione delle Nazioni Unite (*World Programme of Action Concerning Disabled Persons*) concernente le persone portatrici di una «incapacità» propone che il riadattamento sia definito come un processo mirante ad aiutare la persona a raggiungere un livello di funzionamento sociale, fisico e mentale ottimale che gli permetta di avere gli strumenti e i mezzi necessari per cambiare la propria vita.

Per la realizzazione concreta di questa nuova mission, le cui finalità sono indicate nel Regolamento approvato nel novembre 2000 dal Consiglio di amministrazione, è prevista l'istituzione presso tutte le sedi provinciali dell'Istituto di una Equipe multidisciplinare di 1° livello e presso le Direzioni regionali di una Equipe multidisciplinare di 2° livello.

È ormai l'Equipe multidisciplinare di sede che, come ricordato al IV Convegno dei medici Inail: «prende in carico gli infortunati e i tecnopatici gravi nonché i superstiti degli infortuni mortali e l'approccio multidisciplinare si dimostra vincente nel sostenere il disabile nel suo percorso riabilitativo che ha come obiettivo finale la ricerca di un nuovo equilibrio fisico, psicologico, sociale e lavorativo attraverso un nuovo progetto di vita compatibile con il danno biologico derivante dall'infortunio sul lavoro».

Qui di seguito verrà svolta una breve disamina dei progetti/percorsi di riqualificazione avviati dall'Inail, di cui i più significativi sono, indubbiamente, rappresentati da: Empowerment, Start, Aristotele e @rt_lab.inail. Si tratta di progetti molto importanti anche dal punto di vista del numero dei lavoratori divenuti inabili che sono stati interessati dal progetto; fra l'altro il progetto Aristotele ha già visto un suo

¹² I dati elaborati dalla Csst (Commissione per la salute e la sicurezza sul lavoro del Canada) nel 2004 indicano nel 10,4% i casi a rischio di cronicità.

successivo sviluppo con Aristotele. Ma quello che appare importante sottolineare è che questi progetti non hanno interessato invalidi in procinto di essere licenziati per sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle proprie mansioni, ma bensì lavoratori che avevano perso il lavoro a seguito dell'infortunio.

Nelle conclusioni del progetto @rt_lab.inail si legge, infatti, che il modello può essere sperimentato anche nei confronti di lavoratori che frequentano il corso di riqualificazione per riuscire a mantenere il posto di lavoro, ricollocandoli in altre mansioni all'interno dello stesso luogo di lavoro o avviandoli ad altre aziende.

Per quanto concerne il finanziamento di progetti, ad esempio, l'Inail del Friuli prevede misure indirizzate alle piccole e medie imprese che vogliono mantenere in servizio l'invalido sul lavoro, ma per invalido si intende «ogni persona che ha una disabilità conseguente a un infortunio sul lavoro o a una malattia professionale superiore al 33%». Interessante è, poi, in questa Regione, il progetto di reinserimento lavorativo e sociale attraverso la rete delle «fattorie sociali».

La sede di Catania ha avviato un progetto di inserimento lavorativo di 55 disabili Inail che a causa dei postumi dell'infortunio hanno perduto il lavoro e sono da alcuni anni disoccupati.

Come si vede si tratta sempre di esperienze che hanno interessato portatori di invalidità gravi ma soprattutto lavoratori che avevano perso il lavoro.

▼ Considerazioni

L'analisi delle relazioni ministeriali sullo stato di applicazione della normativa evidenzia una prima esigenza che è quella che nel più breve tempo possibile si avvii un sistema di registrazione che permetta di conoscere il numero dei lavoratori che diventano, ogni anno, inidonei allo svolgimento delle proprie mansioni e il numero di quanti a seguito di interventi mirati riescono a mantenere il posto di lavoro o a trovare una altra occupazione in un lasso di tempo accettabile.

Per una conoscenza piena della problematica occorre, poi, che anche l'Istituto assicuratore che segue tutti i casi di infortunio e di tecnopatia, e non solo quelli che hanno determinato una riduzione della capacità di lavoro superiore al 33%, pervenga a quantificare in un rapporto con l'attività del medico competente o delle Commissioni *ex* articolo 5 legge 300, i lavoratori che sono dichiarati inidonei o idonei con limitazioni alle mansioni con una attenzione particolare alle fattispecie che hanno determinato tale giudizio.

La conoscenza reale del problema dovrebbe, così, permettere di rivedere la normativa in ragione degli invalidi del lavoro inidonei allo svolgimento delle proprie mansioni che presentino una riduzione della capacità lavorativa pari o inferiore al 33% sia:

- per quanto concerne il diritto alla ricollocazione, anche a mansioni inferiori, con la garanzia della retribuzione corrispondente al livello precedente;
- per quanto concerne il diritto a fruire di percorsi di formazione/riqualificazione atti a trovare una nuova collocazione lavorativa;

■ per quanto concerne il diritto a interventi di tipo ergonomico che permettano loro di ritrovare il lavoro precedentemente svolto. Tale possibilità assume particolare importanza stante le dimensioni tipiche delle nostre aziende e la loro monotematicità ma anche in ragione del livello di formazione che presentano, in maggioranza, gli inabili.

Come già avvenuto per altre disposizioni di legge, anche nel caso della legge 68/99 occorre pervenire a definire i percorsi valutativi per quei soggetti portatori di disabilità in diversi ambiti. Il testo della norma esclude infatti che sia possibile procedere a una percentualizzazione cumulativa di invalidità nei diversi regimi per poter raggiungere il minimo di legge previsto per l'accesso alla valutazione ai sensi della legge 68/99 con l'esclusione dal diritto di soggetti realmente disabili.

Su questo tema, appare importante una sentenza che abbiamo ottenuto come Patronato Inca nella quale viene stabilito che: «Il Tribunale ha affermato che “il tenore letterale della norma è inequivocabile e, nel prevedere il riconoscimento del beneficio agli invalidi per qualsiasi causa, non consente di porre dei distinguo tra le varie forme di invalidità previste dall'ordinamento e nemmeno di escludere il cumulo tra invalidità dipendente da causa di lavoro e da altre cause, considerato che la finalità del beneficio consiste nel favorire coloro che hanno continuato a prestare l'attività lavorativa in condizioni di maggiore usura a causa dell'elevato grado di invalidità”».

Altro aspetto valutativo che richiede una definizione normativa è quello dei soggetti in possesso dei requisiti validi sia in ambito Inail sia in altri ambiti. Si tratta di definire se tali soggetti abbiano diritto ad accedere alla valutazione sia presso una commissione 104/92, sia presso l'Inail o se debbano esprimere una opzione.

Degno di interesse è poi che il dibattito ponga all'attenzione anche il problema dei casi border-line e si concorda con Tavolaro e coll.¹³ quando affermano: «Quel che in questa sede si vuole, invece, segnalare è l'opportunità di prevedere una riflessione teorica su quale possa essere il significato e il ruolo di un intervento sociale e sanitario che voglia affrontare le criticità che presenta una persona portatrice di esiti disfunzionali che, pur non impedendo il suo reinserimento nella stessa allocazione lavorativa pre infortunistica, la rendono difficoltosa e/o necessitante di accorgimenti e/o di specifici interventi». Molto interessante è poi la prospettiva di un impegno dell'Istituto assicuratore in merito al trattamento riabilitativo adottando un approccio di tipo «occupazionale», che tiene conto dell'esame del gesto lavorativo, della valutazione delle performances lavorative (nella componente neuromotoria, muscolo-scheletrica e psico-cognitiva) e un esercizio terapeutico finalizzato al recupero di quella gestualità o abilità psico-fisica di specifico interesse lavorativo (vedi riabilitazione vestibolare in soggetti esposti in lavorazioni in quota, ovvero ricerca di modalità esecutive alternative in caso di menomazioni della mano in artigiani ecc.). Vi è poi il problema della concordanza con altre normative, che è stato risolto prevedendo che per la fattispecie specifica rimane invariato il parametro di riferimento

¹³ M. Tavolaro, V. Castaldo, P. Allamprese: «Il reinserimento lavorativo postinfortunio: le attività sociosanitarie per il reinserimento: spunti di riflessione alla ricerca di buone prassi», VI Congresso di medicina legale previdenziale S. Margherita di Pula 18-20 ottobre 2006.

per il diritto, per cui occorrerà operare una doppia valutazione in base al d.lgs. 38 per l'indennizzo e in base alle tabelle accluse al T.U. per l'accesso ai benefici di cui alla legge 68. Su questo punto in sede di incontri tecnici fra Parti sociali e Inail si era pervenuti a un accordo sul valore percentuale in ambito del danno biologico da cui far discendere il diritto, ma tale accordo non ha ancora trovato una definizione normativa.

In accordo con quanto previsto dalle normative di altri Paesi, come abbiamo evidenziato nella prima parte, si dovrà pervenire a definire una forma di sostegno del reddito per il lavoratore che perde il lavoro a seguito di infortunio o malattia professionale, ad esempio estendendo a tale fattispecie quanto previsto dalla normativa speciale per i lavoratori affetti da silicosi o asbestosi che abbandonano per ragioni di salute la lavorazione nociva.

Ma la disamina dei diritti dei lavoratori divenuti inidonei per causa di lavoro non può prescindere dalle risposte che questi lavori possono trovare in sede di applicazione del d.lgs. 38/2000 e da quali siano le modifiche che si rendono necessarie per migliorare la tutela di questi lavoratori.

Negli ultimi anni si è avuta una esasperazione del difficile equilibrio fra temporanea, ricaduta, guarigione clinica e postumi permanenti: equilibrio reso ancor più difficile dall'operato dei medici competenti a cui spetta di riavviare il lavoratore infortunato al lavoro e che spesso a fronte di un giudizio di ripresa del lavoro Inail si sono visti costretti a esprimere una non-idoneità temporanea, e questo anche in ragione dell'attribuzione al Ssn della componente riabilitativa (tema dei Lea ma anche dei tempi di fruizione di dette prestazioni).

Sarebbe utile, a questo riguardo, attivare studi randomizzati con controllo per valutare l'effetto di percorsi mirati al precoce ritorno al lavoro in alcune fattispecie di lesioni o malattie dell'apparato muscolo-scheletrico come le discopatie e le alterazioni del rachide lombare o le patologie del sistema mano-braccia, nelle quali il recupero funzionale e il ritorno al lavoro sono lenti.

Il tema del reinserimento del soggetto divenuto inabile non può che rinviare a una valutazione del d.lgs. 38; un decreto che nasce da una filosofia: quella di attribuire maggior valore indennitario ai danni più significativi; filosofia su cui fu espresso il consenso da parte dei diversi tavoli tecnici e che pur tuttavia è figlia di una ottica parziale che accompagna l'assicurazione obbligatoria e che probabilmente è frutto della genesi stessa dell'Assicurazione, e cioè uno strabismo infortunistico.

E questo strabismo ha trovato una applicazione concreta nelle tabelle di cui al d.m. del luglio 2000, che rispondono appieno a detta filosofia con un ristoro economico molto più elevato per quella piccola fascia di danni conseguenti ai gravi episodi infortunistici ma che male si adattano alla nuova tipologia di malattie professionali (si vedano le statistiche europee che pongono ai primi posti le patologie del sistema mano-braccio da movimenti ripetuti e le patologie del rachide da m.m.c. e da vibrazioni).

In ripetuti momenti di studio e di dibattito, come Patronato Inca, abbiamo avanzato proposte di modifica e di integrazione delle tabelle valutative di cui al d.m. del luglio 2000; queste proposte, oltre che del confronto con altri sistemi valutativi del

danno biologico, sono frutto di una valutazione: è vero che il decreto indennizza il danno biologico, ma non si sarebbe mai dovuto dimenticare che oggetto della assicurazione obbligatoria Inail è il danno biologico del lavoratore e dunque il danno alla sua capacità di lavoro, il che dovrebbe far concentrare maggiormente l'attenzione sul danno patrimoniale, sul lucro cessante.

Tabelle, dunque, costruite avendo maggiormente presente il lavoratore con un legame con il criterio del Testo Unico del ristoro sia pure indennitario della capacità di guadagno persa in seguito al danno alla salute provocato dal lavoro.

Né sono sufficienti i riferimenti testuali agli aspetti dinamico-relazionali, visto che poi la stessa norma prevede parametri lavorativo-attitudinali ed economici quando introduce per i danni sopra il 16% il coefficiente per la determinazione del danno economico-professionale.

Appare sorprendente che sia stato posto al 16% il limite oltre il quale si ha anche un danno alla capacità lavorativa, quando anche la Simla pone tale limite al 10%, affermando a proposito delle inabilità micropermanenti <10%: «appare opportuno affermare che i danni minimi all'integrità psico-fisica rappresentano, sotto il profilo della risarcibilità, unicamente un danno biologico, a meno che non ci si imbatta in casi del tutto particolari nei quali il pur modesto danno anatomo-funzionale, di scarsa rilevanza nel contesto dell'integrità psico-fisica dell'individuo globalmente considerata e cioè riferita alla totalità degli atti quotidiani dell'esistenza, vada a incidere su un particolare apparato organo-funzionale preposto allo svolgimento di una specifica attività lavorativa».

A tale riguardo, afferma il Fallani: «la decisione di integrare l'indennizzo per le menomazioni di grado pari o superiore al 16% con un'ulteriore quota di rendita, commisurata alla categoria di attività lavorativa di appartenenza e alla sua ricollocabilità, sicuramente svilisce il valore che s'intendeva dare all'estensione della tutela al danno biologico perché delle due l'una: o il danno biologico è espresso dalla compromissione delle complessive capacità personali, compresa quella di produrre reddito, o la capacità di produrre reddito è funzione autonoma rispetto alla compromissione dello stato di salute.

Nel primo caso il ristoro non può che avvenire attraverso un unico intervento personalizzato, in cui la capacità di produrre reddito è considerata, alla stregua di tutte le altre capacità personali, espressione dell'individualità del danneggiato. Nel secondo caso il ristoro della compromissione della capacità di produrre reddito deve essere valutata in maniera autonoma e non come integrazione del ristoro del danno biologico».

Certamente nella fascia fino al 15% vi sono situazioni lavorative in cui quel danno anche piccolo ha delle grandi ricadute sulla possibilità di svolgere la propria mansione, e questo dovrà portare a una modifica dell'impianto per pervenire a ricomprendere questa realtà.

Facciamo un solo esempio: lavoratore allergopatico 5-7% da tabella, che viene giudicato non idoneo dal medico-competente e che quindi deve essere collocato in altra mansione (qualora possibile); se si tratta di un artigiano questi deve smettere l'attività e dunque ha una notevole ricaduta sulla capacità di lavoro.

Ma la concreta applicazione del d.lgs. e dell'articolo 13 in particolare ha evidenziato alcune difficoltà applicative che meriterebbero una più puntuale definizione:

- ▶ mancata considerazione del danno biologico temporaneo a livello di copertura assicurativa. Il risarcimento del danno biologico temporaneo, danno per altro previsto dalla legge 57/2001 (art. 5, comma 2b), ha aperto un vasto dibattito in ambiente medico-legale in merito alla sua definizione, ma che, ritengo, dovrebbe essere ammesso ove si verifichi un effettivo e sensibile coinvolgimento delle attività abituali quale si realizza in caso di ricovero ospedaliero, di immobilizzazioni che limitino sensibilmente l'autonomia, di patologie che richiedano approcci terapeutici «invalidanti», ma anche (il che comporta una percentualizzazione assai diversa) in caso di patologie non estremamente impegnative che oltre a vietare l'attività lavorativa limitino solo in parte le attività extra-lavorative;
- ▶ la franchigia del 5% in tema di danno permanente.
- ▶ Il mancato risarcimento del danno lavorativo nei danni inferiori al 15% con necessità di rimodulare la franchigia adeguandola a quella prevista dalla Simla e prevedendo, per le altre tipologie di danno comprese nella fascia dell'indennizzo in capitale (così rimodulato) l'introduzione di un coefficiente lavorativo non automatico che i sanitari dell'Istituto potranno riconoscere in funzione dell'effettiva ricaduta sulla capacità lavorativa del lavoratore infortunato o tecnopatico.

Disabilità in Europa

L'inedoneità al lavoro: la salute dei lavoratori e la medicina del lavoro in Francia*

Gilles Seitz**



Gian Franco Fasce
Il giardino incantato
1996
Olio su tela
cm. 95x75
Camera del Lavoro di Genova

* Traduzione a cura di Marco Bottazzi

** Medico del lavoro, animatore del collettivo CGT e UGICT CGT dei medici del lavoro

Fin dalla sua nascita, la medicina del lavoro francese ha presentato un'ambivalenza traendo le sue origini da due campi opposti:

- ▶ da una parte l'igienismo industriale che si interessa delle condizioni di lavoro (vale la pena citare il dottor Villerme, che ha realizzato su richiesta del governo e del Parlamento alla fine del XIX secolo, un'indagine conoscitiva sullo stato di salute dei lavoratori, concentrandosi sulla relazione fra condizioni di lavoro e salute; nonché il dottor Ramazzini, che è l'ispiratore della medicina del lavoro in Francia);
- ▶ dall'altra parte l'eugenismo medico, che ha come precursore il dottor Alexis Carrel, medico di Lione, che ha ottenuto il premio Nobel e le cui teorie sono state alla base dell'etnorazzismo, del fascismo e del nazismo.

Nel campo della medicina del lavoro queste teorie si sono tradotte nel vaglio della manodopera per selezionare i lavoratori migliori e non affetti da malattie contagiose da trasferire in Francia per sfruttare il loro lavoro, e le migliori lavoratrici da adibire alla fabbricazione delle armi durante la grande guerra. Successivamente, queste teorie sono state utilizzate anche in occasione della seconda guerra mondiale per selezionare i migliori operai francesi da inviare in Germania in sostituzione dei tedeschi mobilitati (Servizio del Lavoro Obbligatorio). Durante questa fase storica, Pétain ha creato la medicina del lavoro con i decreti del 1942 in cui si stabilisce che il medico del lavoro deve terminare la propria visita con una scheda sull' idoneità che poteva determinare l'avvio alla deportazione lavorativa o all'utilizzo all'interno dell'azienda.

La legge del 1946, che costituisce l'applicazione del Programma nazionale della Resistenza, ha introdotto la medicina del lavoro in Francia affermando che: i medici del lavoro devono evitare l'alterazione dello stato di salute (e non i danni) dei lavoratori in conseguenza del lavoro svolto.

Sfortunatamente il governo dell'epoca non ha abrogato i decreti del 1942 in tema di idoneità.

Tutto ciò ha prodotto all'interno del Codice del lavoro, la coesistenza di due elementi fra loro in contraddizione: l'idoneità del salariato a svolgere un determinato lavoro in base alla scheda compilata dal medico del lavoro (si tratta in questo caso dell'adattamento dell'uomo al lavoro) e l'adattamento del posto di lavoro allo stato di salute del lavoratore (adattamento del lavoro all'uomo).

Da un lato, si propende per la gestione del rischio e dall'altro per la prevenzione primaria medicalizzata che pone il medico del lavoro dalla parte della preservazione della salute dei lavoratori, attribuendogli sulla base dei dati dell'indagine clinica del lavoro individuale (nell'ambulatorio medico) e dei dati collettivi (il terzo del tempo che deve essere dedicato a conoscere il luogo di lavoro, l'ufficio... il lavoro in un collettivo e all'interno di una organizzazione del lavoro e in rapporto con il management), sia un ruolo di «allerta» che di sorveglianza.

In questo modo ci confrontiamo con due concetti che non sono speculari fra loro. Il contrario dell'idoneità non è la inidoneità.

L'idoneità è uno strumento offerto alle aziende per sfruttare i lavoratori in quanto questo concetto aderisce all'individuo.

Infatti, secondo questa interpretazione, è l'individuo che è in grado di lavorare o non è in grado di farlo.

L'inidoneità, invece, è una protezione offerta al lavoratore a fronte dei rischi lavorativi e dei possibili danni.

Dopo questa premessa è possibile affrontare il tema della inidoneità.

Innanzitutto, occorre distinguere fra due diverse fattispecie: l'inidoneità riconosciuta dal medico del lavoro, peraltro unica figura titolata a esprimere tale giudizio, e lo stato di invalidità che può essere concesso solo da parte del medico consigliere della Sécurité Sociale.

In ragione del grado di incapacità lavorativa, che viene riconosciuta sulla base di tabelle, abbiamo tre tipi di invalidità.

A partire dal secondo livello di invalidità, il lavoratore non dovrebbe più svolgere alcuna attività. Ma l'invalidità non equivale all'inidoneità. Così, nel caso di un lavoratore riconosciuto invalido dal medico consigliere dell'ente previdenziale, l'azienda deve convocarlo a visita, che deve essere effettuata dal medico del lavoro, il quale si deve esprimere in merito alla inidoneità o meno. Il lavoratore invalido riceve una pensione dalla Sécurité Sociale, che non è cumulabile con altre prestazioni quale, ad esempio, quella prevista per i portatori di handicap.

Lo stato di inidoneità è una decisione che deve essere assunta dal medico del lavoro dopo un «interrogatorio» del lavoratore e un esame clinico-medico, che gli permetta di mettere in evidenza l'alterazione dello stato di salute in conseguenza dell'attività svolta nelle condizioni date e con quella organizzazione, se non addirittura il

danno già conclamato. Questa decisione deve essere assunta con l'accordo del lavoratore, che deve essere adeguatamente informato, tranne nei casi di patologie che non permettono una decisione del lavoratore.

Si possono individuare diverse tipologie di inidoneità:

► *inidoneità totale a qualsiasi lavoro per un tempo determinato*

In questo caso il lavoratore non può più svolgere la sua mansione nella data postazione di lavoro, per un tempo equivalente alla prognosi di guarigione. Il medico del lavoro, quindi, lo giudica inidoneo provvisoriamente ad ogni attività, indicando anche la necessità di sottoporlo a controllo prima della ripresa lavorativa.

Si tratta di una prassi consolidata in quanto questa fattispecie non è prevista nel Codice del lavoro. Il medico del lavoro non ha il diritto di prendere nessuna decisione in merito alla sospensione dal lavoro. Così il lavoratore si trova nel caso di una assenza ingiustificata ad incorrere a sanzioni da parte dell'azienda. Per evitare questo, il medico del lavoro invia il lavoratore dal medico curante¹ affinché questi rediga la certificazione di malattia o quella di infortunio. In questo caso, come per altro in quello di sospensione totale, il lavoratore, il suo medico curante o il medico consigliere della Sécurité Sociale possono richiedere l'adattamento della postazione di lavoro o il cambio mansione in una visita di «pre-ripresa» in modo tale che si trovi una soluzione al problema. Altrimenti il lavoratore può riprendere la sua postazione.

Questa tipologia di inidoneità la ritroviamo nei casi di violenza sul lavoro in cui si rende indispensabile l'allontanamento dal luogo dove il lavoratore svolge quotidianamente la propria attività. Si tratta di evitare che vi sia un aggravamento dello stato di salute mentale e anche di avere il tempo necessario a trovare le migliori soluzioni al problema.

Sarebbe auspicabile che il datore di lavoro dichiari questa situazione come un infortunio sul lavoro (in Francia è l'azienda che deve dichiarare l'infortunio sul lavoro, mentre per le malattie professionali spetta al lavoratore il compito di segnalarle alla Sécurité Sociale).

► *inidoneità parziale*

Il lavoratore può continuare a lavorare alla sua postazione con alcune modifiche apportate o con l'esclusione di attività o gesti lavorativi specifici.

Prendiamo il caso del personale ospedaliero: un infermiere manifesta una forma benigna di lombosciatalgia non complicata da ernia discale che non gli impedisce di lavorare; questo infermiere può continuare a farlo, ma con l'esclusione della movimentazione manuale di carichi, per un tempo determinato fino alla guarigione.

Nello stesso tempo, si deve contrastare la movimentazione manuale di carichi attraverso la messa in opera di misure adeguate a evitare infortuni sul lavoro.

In altri casi, si può agire sugli orari, soprattutto al momento del rientro alla postazione, se il medico consigliere della Sécurité Sociale indichi la ripresa parziale del

lavoro con una riduzione terapeutica dell'orario (pagata dalla Sécurité Sociale e dal datore di lavoro), in modo da garantire lo stipendio pieno al lavoratore.

► *inidoneità con richiesta di cambio di mansione*

Il lavoratore, in questo caso, non può svolgere la sua abituale attività e deve essere spostato ad altra mansione. In questa situazione si pone un problema di salvaguardia dell'impiego. Il medico del lavoro, sia spontaneamente sia su richiesta da parte dell'azienda, deve indicare le caratteristiche che rendono compatibile la postazione con le mansioni assegnate. Il datore ha l'obbligo di tenere in conto ciò che prescrive il medico: deve impegnarsi a ricercare una postazione congrua allo stato di salute; richiedere il parere del medico del lavoro per eventuali modifiche e adattamenti.

► *inidoneità al lavoro specifico*

Per ragioni sanitarie, il lavoratore non può più svolgere la mansione specifica a lui assegnata. Il medico del lavoro, in questo caso, deve formulare un primo giudizio di inidoneità, accompagnato da proposte come nel caso precedente. L'azienda deve rispondere e cercare un'altra collocazione nei successivi 15 giorni. Il medico del lavoro, in questo lasso di tempo, dovrà verificare se non ci siano le condizioni per tornare a svolgere le precedenti mansioni. Decorso i 15 giorni, il medico del lavoro deve sottoporre nuovamente a visita il lavoratore per modificare o confermare la sua decisione ed esprimere un parere in merito alla mansione proposta dall'azienda. Se viene evidenziata la comparsa di una patologia invalidante il datore di lavoro ha un mese per comunicare il licenziamento del lavoratore.

Altre soluzioni possono essere prospettate nel caso di una inidoneità: un bilancio delle competenze per avviare un percorso di formazione professionale, oppure per ottenere dalla Maison Départementale du Handicap il riconoscimento di portatore di handicap. Il lavoratore potrà accedere ad una pensione o ad altri diritti. La Maison può proporre un adattamento della postazione sulla base di uno studio della medesima o un percorso di formazione professionale.

Occorre sottolineare, inoltre, che il lavoratore ha il diritto di contestare il parere del medico del lavoro impugnandolo davanti all'ispettore del lavoro, che decide sulla base del parere di un suo medico. Il parere del medico comunque può essere impugnato sia dal lavoratore sia dall'azienda.

Il tema dell'inidoneità trova una difficile soluzione nei periodi di crisi, soprattutto per piccole e medie imprese, che non hanno i mezzi sufficienti ad adattare le postazioni di lavoro. In questo caso, l'ispezione può intervenire su richiesta del lavoratore per verificare l'autenticità delle dichiarazioni dell'azienda. Nelle grandi industrie come nei grandi gruppi, tutto questo è relativamente meno difficile. Tuttavia, i datori di lavoro sono recalcitranti ad adattare il lavoro all'uomo e preferiscono scegliere la strada più facile del licenziamento.

Il datore di lavoro ha anche l'obbligo di informare e di richiedere il parere delle Istituzioni rappresentative dei dipendenti (Comitato d'Impresa – Comitato di Igiene, sicurezza e delle condizioni di lavoro – Delegati del personale).

In conclusione, l'inidoneità non è il contrario dell'idoneità; essa permette di preservare la salute dei lavoratori.

L'inidoneità non è nemmeno l'invalidità o l'handicap; si tratta bensì di una decisione assunta dal medico del lavoro che deve ricercare l'accordo con il lavoratore.

È il datore di lavoro che decide se continuare o meno a utilizzare il lavoratore e non spetta al medico del lavoro, che invece deve fare di tutto quello che rientra nelle sue competenze affinché la salute del lavoratore non si aggravi a seguito di decisioni aziendali.

Sarebbero necessarie delle leggi più stringenti nei confronti degli imprenditori.

Occorre battersi per prevenire i danni alla salute dovuti al lavoro imponendo alle aziende di fare una valutazione di tutti i rischi, in modo da sviluppare una politica di prevenzione che veda un costante controllo da parte dei lavoratori, delle organizzazioni sindacali, affinché possano utilizzare le loro «armi» che sono le Istituzioni di rappresentanza del personale sopra ricordate.

Perciò il tema cruciale continua ad essere il mantenimento di un lavoro e di una occupazione.

Immigrazione

Contenzioso sull'immigrazione

Luca Santini*



*Juan Givalt Ortíz
La parcela
Acrilico su legno pressato
cm. 91×102
Direzione Nazionale Cgil*

La Cgil, attraverso il Patronato Inca, entra in contatto ogni anno con decine di migliaia di immigrati che hanno necessità di assistenza e di tutela nei loro rapporti con la pubblica amministrazione, nelle pratiche di rinnovo o di rilascio del permesso di soggiorno, nelle procedure di regolarizzazione della posizione lavorativa, nelle richieste di ricongiungimento familiare. Grazie a questo scambio continuo e a questo elemento di conoscenza diretta dei problemi quotidiani della popolazione immigrata, la Cgil e l'Inca hanno potuto proporre negli ultimi anni numerose azioni di tutela, sia nella forma di vertenze individuali sia mediante contrattazione con le Amministrazioni territoriali (questure, prefetture ecc.).

In molti casi sono stati promossi dei contenziosi cosiddetti «pilotati», ad esempio in tema di accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Le forme più vistose di discriminazione ai danni dei non-cittadini sono state portate all'attenzione dell'autorità giudiziaria e talvolta anche della Corte Costituzionale. Dalla Consulta è stata ottenuta, ad esempio, la famosa sentenza 432/2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale lombarda che introduceva delle agevolazioni tariffarie in favore degli invalidi civili, escludendo però del tutto dal beneficio coloro che non fossero in possesso della cittadinanza italiana. Nello stesso filone giurisprudenziale si colloca la sentenza 4392/2009 del Tar-Lombardia, che ha annullato una delibera della giunta regionale con cui erano stati introdotti dei benefici economici a favore di famiglie numerose, a esclusione però dei residenti stranieri. Ulteriori azioni di questo tipo sono in corso di svolgimento presso le sedi

* Legale Inca Cgil nazionale.

giudiziarie di Roma (dove nel giudizio di primo grado è stato esteso il cosiddetto assegno «al terzo figlio» anche a un genitore di cittadinanza extracomunitaria, nonostante il diniego e l'opposizione dell'Amministrazione) e di Arezzo (dove è stata impugnata la costituzionalità della *social card* nella parte in cui è disposta la totale esclusione degli stranieri dal beneficio).

Nell'ambito di una procedura contenziosa avviata dall'Inca di Brescia è stata pronunciata la sentenza 306/2008 della Corte Costituzionale (poi seguita da altre pronunce di analogo tenore) con cui è stata stabilita l'irragionevolezza del requisito della «carta di soggiorno» per l'accesso alle prestazioni di invalidità di natura assistenziale (indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, pensione di inabilità, assegno di invalidità). In tal modo il possesso del semplice permesso di soggiorno dovrebbe consentire ormai il pieno accesso degli stranieri ai benefici descritti. Tuttavia il Patronato si trova a essere impegnato con tutte le sue strutture, anche locali, per ottenere il rispetto del dettato della Consulta da parte dell'Inps, che a quanto consta, continua a rifiutare con vari pretesti l'erogazione delle misure di invalidità agli immigrati che non siano titolari di un permesso di soggiorno di natura permanente.

In ultimo, su ricorso della Cgil, in tre sentenze (nn. 1239, 1240, 1242 del 2011) il Tar Lombardia ha stabilito, tra l'altro, che i Comuni non hanno poteri di ordinanza e neanche poteri regolamentari in materia di anagrafe e in materia di immigrazione, non potendo quindi autonomamente regolare, anche per profili diversi da quelli anagrafici, la posizione degli stranieri. Ciò implica l'illegittimità anche di atti comunali che discriminino gli stranieri, per l'accesso ai servizi sociali o altre prestazioni pubbliche, introducendo requisiti non previsti da leggi statali.

L'Inca ha poi promosso ulteriori azioni di tutela in tema di ricongiungimento familiare (istituto modificato in senso restrittivo dal Governo nell'ottobre 2008), di conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, nonché per la declaratoria di incostituzionalità del reato di «immigrazione clandestina». Una speciale attenzione è stata poi prestata alla trasparenza nella gestione delle procedure di ingresso dei lavoratori extracomunitari, tanto che sia il decreto flussi per l'anno 2007 che quello per l'anno 2008 sono stati interessati da procedure giurisdizionali con l'intervento dell'Inca: per l'anno 2007, con sentenza non impugnata, è stata sanzionata la irregolarità della procedura informatica di acquisizione delle istanze relative al decreto-flussi; per il 2008, è stata rimossa, con pronuncia cautelare anche del Consiglio di Stato, la discriminazione nei riguardi dell'accesso ai flussi dei datori di lavoro stranieri.

L'attenzione alle concrete condizioni di vita degli immigrati ha indotto il Patronato a presentare in questi giorni due azioni collettive contro il Ministero dell'Interno, per il ripristino della correttezza e dell'efficienza dei procedimenti amministrativi in tema di concessione della cittadinanza italiana e in tema di riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo.

Per quanto riguarda la cittadinanza si intende intervenire sulla sistematica e gravissima violazione dei termini massimi per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Benché la legge preveda che le procedure di naturalizzazione debbano concludersi entro due anni dalla presentazione della domanda (e benché questo termi-

ne sia eccezionalmente lungo e senza paragoni con nessun altro procedimento amministrativo), si verifica in concreto che gli istanti restino in attesa per tre, quattro e più anni senza alcun cenno di riscontro da parte dell'Amministrazione. Il disservizio appare ancora più grave alla luce delle recenti modifiche legislative che, con il «pacchetto sicurezza» approvato nel luglio 2009, hanno imposto ai richiedenti la cittadinanza di pagare una tassa di 200 euro al momento della presentazione della domanda, senza però avere in cambio un «ritorno» in termini di maggiore efficienza della procedura o di potenziamento degli organici e dei mezzi messi a disposizione del Ministero dell'Interno.

Per quanto attiene, invece, al problema dei lungo soggiornanti, oltre ai ritardi si sono riscontrate alcune prassi disomogenee nei vari contesti territoriali, soprattutto per quanto riguarda il rilascio del titolo di soggiorno permanente ai familiari, in violazione del diritto fondamentale alla «unità» della famiglia «nucleare» (genitori e figli) assicurato anche a livello europeo. La questione può essere riassunta in questi termini: il Testo Unico sull'immigrazione prevede che uno straniero residente in Italia da almeno cinque anni e che abbia ottenuto un certo grado di inserimento sociale (testimoniato dal possesso di redditi congrui, dalla disponibilità di un alloggio, nonché – a partire dalla fine del 2010 – dalla conoscenza della lingua italiana) possa ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno a carattere permanente, che gli garantisce l'accesso a un ampio novero di diritti supplementari di solito preclusi ai titolari di permesso di soggiorno «semplice». Ebbene, benché la legge preveda che il richiedente principale possa chiedere il rilascio di tale titolo di soggiorno a tempo indeterminato «per sé e per i propri familiari», molte questure si ostinano a procrastinare la concessione del titolo fino a che ciascuno dei familiari non abbia autonomamente maturato il requisito della presenza ultra-quinquennale sul territorio italiano. Per tale via vengono introdotte delle differenziazioni di *status* tra i diversi membri della stessa famiglia nucleare. Per censurare queste prassi illegittime (lo si ribadisce, presenti soltanto in alcuni contesti territoriali) si è chiesto con l'azione di classe al Ministero dell'Interno un intervento armonizzatore e chiarificatore.

Da un punto di vista procedurale le azioni di classe prendono avvio con un atto di diffida a cui il Ministero è tenuto a fornire risposta entro 90 giorni dal ricevimento. Sono legittimati ad agire sia i privati cittadini pregiudicati dal disservizio dell'Amministrazione che gli enti collettivi e le associazioni di tutela dei soggetti portatori dei medesimi interessi. Se l'Amministrazione non risponde nel termine di 90 giorni o se risponde in modo insoddisfacente o se comunque il disservizio non viene eliminato, può essere promossa nel termine di un anno la vera e propria azione di classe in sede giurisdizionale innanzi al Tar-Lazio. Alla proposizione del ricorso viene data ampia pubblicità anche sul sito istituzionale delle Amministrazioni coinvolte, onde consentire ai soggetti versanti nella medesima situazione giuridica dei ricorrenti di intervenire a sostegno fino a venti giorni prima dell'udienza di discussione. All'esito del giudizio il Tar emette una sentenza che può accertare la violazione, l'omissione o l'inadempimento e contiene l'ordine di rimozione del disservizio. In seguito a ciò può essere promossa, ma in un separato giudizio, anche un'ulteriore azione per il risarcimento dei danni subiti.

Disoccupazione giovanile

Disoccupazione giovanile

Gli anni verdi della crisi

Mauro Soldini*



*Ervardo Fioravanti
Ritorno dal comizio
1957
Olio su masonite
cm. 50,3×69,8
Direzione Nazionale Flai*

Per la Cgil, la disoccupazione dei giovani è una vera emergenza da affrontare con misure adeguate. È in uscita una Guida del Sistema Servizi che contiene tante indicazioni pratiche e stimoli per non abbandonare sogni, speranze e progettualità.

La crisi economica che ha colpito l'Occidente ha determinato nel nostro Paese, più ancora che in altre realtà, un drammatico contraccolpo non solo sull'economia ma anche sul piano sociale, con incrementi da capogiro della disoccupazione, di quella giovanile in particolare, oltre a una paurosa crescita delle aree della povertà. E questo è accaduto perché sono mancate da parte del nostro Governo valide politiche di sostegno ed efficaci misure per lo sviluppo.

In questa situazione la condizione giovanile è fortemente penalizzata. I nostri ragazzi, finita la scuola, si trovano oggi a vivere gli anni migliori della loro vita in attesa di un lavoro che non si sa se, e quando, verrà. E se entrano nel mondo del lavoro, ciò avviene per strade e percorsi precari, non trasparenti, spesso truffaldini e comunque non rispettosi della dignità della persona.

Infatti, nella gran parte dei casi, i pochi che trovano un'occupazione finiscono per svolgere lavori ben diversi da quelli pattuiti, come è il caso dei tirocini e del praticantato (che spesso mascherano un lavoro subordinato). A volte sono costretti a lunghi periodi di prova (senza mai arrivare al contratto). In molti casi vengono offerti loro contratti a progetto (ma di brevissima durata) o collaborazioni pagate per un part-time (che nei fatti è un vero e proprio full-time) o contratti in partecipazione (con orari lunghi e guadagni

* Coordinatore nazionale Sistema Servizi Cgil.

magri). Quando sembra andar meglio può esserci un contratto di apprendistato professionalizzante (ma poi scopri che è senza formazione!).

Quello che più impressiona è la solitudine e la rassegnazione di chi vive queste situazioni paradossali. C'è il terrore di parlare e di denunciare gli abusi perché si potrebbe perdere quell'unica occasione di lavoro che si è presentata. Si determina così nei giovani l'accettazione di condizioni di lavoro indegne con l'addio implicito a speranze, sogni e alla voglia di fare progetti. Bene ha fatto la Regione Toscana a varare una legge per rendere trasparente l'effettuazione degli stage al fine di evitare che vengano fatte ai giovani proposte, anche economiche, ingannevoli.

Tutti i dati sull'occupazione ci portano all'amara conclusione che il conto più salato alla crisi economica lo stanno pagando i giovani: 30 su cento di loro non trovano lavoro e la nuova occupazione rappresentata da lavoro precario riguarda l'80% delle nuove assunzioni. Insieme cresce, e questo è un altro dato inquietante, la sfiducia sulla possibilità di trovare lavoro: sono quasi 1 milione e 500 mila gli «scoraggiati», cioè coloro che sono disponibili a lavorare, ma non cercano attivamente un lavoro perché sono convinti di non trovarlo.

Il Censis, nel Rapporto annuale del 2010, descrive la poca fiducia dei giovani a trovare una occupazione come «disinvestimento individuale dal lavoro». I giovani avvertono la crisi sulla loro pelle e, sfiduciati, non si iscrivono ai Centri per l'impiego, quindi non dichiarano di voler partecipare alle politiche attive del lavoro messe in campo dalle Province; non frequentano un corso di studio o di formazione.

Il 16,3% della popolazione italiana tra i 15 e i 34 anni risulta inattiva e quindi non impegnata né in un'attività di studio, né in un'attività professionale, né nella ricerca di un lavoro, né è interessata a trovarlo. Il dato sale al 19,2% se si considera la fascia d'età tra i 25 e 34 anni.

Nella ricerca di un'occupazione e per l'inserimento sociale, l'istruzione e la formazione sono sempre state considerate delle leve importanti. Sappiamo tutti, e lo confermano le varie ricerche condotte, che il mercato del lavoro di domani richiederà, in vista dei profondi cambiamenti tecnologici, persone altamente specializzate, quindi grande valore ai percorsi formativi.

Oggi, invece, assistiamo a un fenomeno opposto: molti giovani abbandonano precocemente la scuola e, grazie a una scelta scellerata del Governo, sono stati portati pesantissimi tagli al sistema di istruzione e formazione e alla ricerca.

Illuminante e puntuale è stato il recente appello del Presidente della Repubblica rivolto al Governo per chiedere risorse per la scuola per aiutare i giovani, in cui si sottolineava proprio quanto sia «essenziale promuovere l'innalzamento degli standard formativi e valorizzare le migliori energie intellettuali e creative: solo investendo su tali priorità sarà possibile superare le attuali difficoltà di ordine economico e sociale e affrontare efficacemente le grandi sfide del nostro tempo».

Investire nello studio senza la prospettiva di un lavoro in linea con questi principi è la preoccupazione dei laureati italiani che emerge da una ricerca di Almalaurea del marzo 2011 in cui si analizza la loro condizione occupazionale.

Se ne ricava: che i giovani laureati hanno molte difficoltà a trovare un posto di lavoro adeguato e in tempi brevi; che sempre meno sono gli italiani che si iscrivono

all'università (62% dei diplomati nel 2010, 66% nel 2009), anche loro scoraggiati dalla prospettiva di non trovare un lavoro adeguato; che la media dei laureati, nella popolazione tra i 30 e i 34 anni, è del 19%, mentre quella europea è del 27% (Francia al 41,5%, Spagna 39%).

Dunque l'Italia è ben lontana dal raggiungere entro il 2020 dell'obiettivo del 40% di laureati individuato dalla Commissione europea.

La ricerca ci dice anche che dopo 5 anni dalla laurea il 15% dei laureati è ancora senza lavoro. E che fra chi lavora le cose non vanno meglio. Infatti, il 29% dei laureati dopo 5 anni dall'entrata nel mondo del lavoro ha ancora un contratto precario e, fatto gravissimo, la ricerca stima che il sommerso sia raddoppiato.

I Servizi di Orienta Lavoro della Cgil, divenuti ormai dei terminali importanti per monitorare la condizione giovanile nei territori, incontrando tutti i giorni migliaia di ragazzi in cerca di formazione e di lavoro, considerano che vi sia una vera e propria emergenza e che sia indispensabile intervenire con misure sull'occupazione e sulla formazione per evitare che più generazioni restino totalmente fuori dai luoghi di lavoro veri, esclusi dalle dinamiche sociali e di civile convivenza. Incentivare la precarietà o l'utilizzo di contratti non veritieri, spacciati come forme di ingresso nel mondo del lavoro verso una futura stabilità, fanno notare i dirigenti e gli operatori dei Sol, è fonte di danni gravissimi.

In questo contesto economico e sociale assai delicato, le politiche di tutela individuale del Sindacato (il Patronato Inca, i Caaf, gli Uffici vertenze e legali e i Sol (Servizio orienta lavoro) sono tutte impegnate a dare informazione, aiuto e assistenza al popolo dei senza diritti e a chi i diritti li ha maturati, ma li vede poco considerati, anzi spesso calpestati.

E questa è anche la scelta che il Sistema servizi ha fatto nel 2011 con la Guida per i lavoratori, tutta rivolta ai giovani e a coloro che debbono affrontare il mondo del lavoro. Tanti consigli utili, tante indicazioni pratiche, tanti stimoli a non rassegnarsi, a non abbandonare sogni, speranze e progettualità.

Come dicevano i giovani nel corso delle manifestazioni, il 6 maggio scorso, in occasione dello sciopero generale indetto dalla Cgil, «il nostro tempo è adesso». In quello stesso giorno il segretario generale della Cgil, Susanna Camusso, dal palco di Napoli, chiedeva con forza al Governo «subito un piano per il lavoro», insieme alla continuità delle tutele per chi ha perso l'occupazione o è in cassa integrazione e risposte adeguate per chi le tutele non le ha proprio. Parliamo in gran parte dei nostri giovani.

I NUMERI DELLA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

Secondo i dati Istat a marzo 2011 il tasso di disoccupazione medio era all'8,3%, contro l'8,2% di febbraio, e, in particolare, quello giovanile (15-24 anni) si è attestato al 26,8%.

Anche in Europa gli under 25 hanno difficoltà a trovare lavoro. Infatti, a gennaio 2011, secondo la rilevazione Eurostat, il tasso di disoccupazione medio era al

9,5%, mentre quello giovanile al 20,6%. In Italia, addirittura, era di 8,8% punti percentuali in più rispetto all'Europa (29,4%). Una tendenza, quella italiana, che cresce anche per effetto della flessione degli inattivi e degli scoraggiati.

Proprio perché i dati relativi alla disoccupazione, come sappiamo, sono condizionati dalla quota degli inattivi, è interessante analizzare i dati relativi all'occupazione.

Prendendo in esame la media del tasso di occupazione relativa agli anni 2008 e 2010 vediamo che, sempre da fonte Istat, per quanto riguarda i giovani (tra i 15 e i 24 anni) si è passati dal 24,4% (25 giovani su 100) del 2008 al 20,5% (solo 20 giovani su 100 lavorano) del 2010; per le persone tra i 25 e i 34 anni, mentre nel 2008 lavorava il 70,1%, nel 2010 solo il 65,4%.

Welfare State in Europa

Welfare State in Europa

I nuovi regolamenti di sicurezza sociale europei, un anno dopo

Paola Cammilli*



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

Nota sulla Conferenza «Modernized EU Social Security Coordination one year later. Looking forward», organizzata dalla Presidenza ungherese dell'Ue. Gödöll (Budapest), 28 e 29 aprile 2011

«Ogni dettaglio significante può diventare significato»¹

Così come il Danubio divide la città vecchia, Buda, dalla nuova, Pest, anche l'idea di un'Europa sociale continua a dividere: da un lato i sostenitori della storica concezione alla base di tutto il processo d'integrazione «settoriale», ovvero la creazione di un'Europa dei mercati prima di tutto, da cui far derivare ogni altra forma di legame tra Paesi; e dall'altro l'Europa sociale, reclamata soprattutto da chi ogni giorno si trova a dover affrontare le difficoltà derivanti dal tutelare gli individui, prima che lavoratori, che sul continente si spostano, si stabiliscono, si integrano, si creano nuclei familiari e vivono.

Queste due facce della stessa medaglia, l'Europa, si sono incontrate in Ungheria, il 28 e 29 aprile 2011, dentro la cornice dell'imperiale castello di Gödöll, alla conferenza intitolata «*Modernized EU Social Security Coordination one year later – Looking forward*», la quale ha raggruppato membri del Parlamento europeo, esponenti politici degli Stati membri, rappresentanti degli istituti di sicurezza sociale nazionali, parti sociali, referenti del mondo accademico e della società civile.

* Osservatorio Inca Cgil
per le politiche sociali in Europa.

¹ S. Cammarriere, *Tempo perduto*, tratto dall'album *Dalla pace del mare lontano*, 2002.

Ad un anno di distanza dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa (regolamento 883/2004 e 987/2009), sotto gli auspici della presidenza ungherese di turno dell'Unione, il cui impegno manifesto nel perorare le istanze di un'Europa sociale è quantomeno opinabile, alla luce dei recenti sviluppi costituzionali interni², si sono riuniti i principali attori coinvolti nel processo decisionale e di implementazione dei nuovi regolamenti, per dare nuovo impulso al dialogo sul coordinamento, partendo dall'osservazione diretta della sua applicazione durante l'ultimo anno.

Sopra lo sfondo della continua tensione tra l'idea di Europa mercato, e quella di Europa sociale, si sono andate tracciando e intrecciando diverse dimensioni di dialogo: territoriale e geografico, tra istituzioni governative e di sicurezza sociale, tra partner sociali e tra esponenti della società civile organizzata.

▼ La dimensione geografica del mercato unico sociale: Europa, Stati membri, regioni transfrontaliere

Secondo dati Eurobarometro³, la maggioranza degli Europei ritiene la mobilità una cosa buona soprattutto per il mercato del lavoro (50% degli intervistati dai sondaggi Eurobarometro) e per l'economia (47%), mentre gli stessi intervistati sono più incerti e meno decisi nel ritenere la mobilità una cosa buona per loro stessi (48%), e l'impatto sulla famiglia (36%). Questa concezione non si discosta dall'opinione diffusa che i primi ostacoli alla mobilità si muovano proprio su una di-

² La versione integrale è disponibile all'indirizzo:

http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__D, mentre il Preambolo è scaricabile da:

http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/BRNEDA224_004970.pdf.

La nuova Costituzione ungherese, che prende le mosse da un'idea di unità nazionale dell'Ungheria (già non più della Repubblica d'Ungheria) fa esplicito riferimento ai valori del cristianesimo e al loro ruolo nella difesa della nazionalità «Riconosciamo il ruolo del Cristianesimo nella tutela della nazionalità». Nel Preambolo si trova il riferimento più esplicito alla Corona di Santo Stefano («Il re Stefano... ha fatto sì che il nostro paese fosse parte dell'Europa cristiana»), simbolo religioso e nazionalista, fatto proprio dai gruppi dell'estrema destra xenofoba e razzista, e è la Costituzione stessa che ribadisce che essa deve essere interpretata in base al preambolo (articolo Q, paragrafo 3). I partiti di opposizione e le organizzazioni non governative contestano la riforma costituzionale, compresi i contenuti che smantellano freni e contrappesi democratici. Le più forti opposizioni si sono registrate, tra le tante cose, sul concetto di matrimonio e famiglia così come definito dal nuovo testo (articolo M e Preambolo: «I riferimenti più importanti per la nostra coesistenza sono la famiglia e la nazione, i cui valori fondamentali che ci uniscono sono lealtà, fede e amore»; la famiglia è «la base per la sopravvivenza della nazione», e art. II, che stabilisce che «la vita del feto» è «tutelata fin dal momento del concepimento»); sul mancato riferimento a discriminazioni per motivi di orientamento sessuale, età e caratteristiche genetiche (articolo XIV, paragrafo 2: «L'Ungheria garantisce i diritti fondamentali a tutti i cittadini, senza discriminazioni in base a sesso, etnica, colore della pelle, origine etnica o sociale, origine nazionale, handicap, lingua, religione, orientamento politico o di altro tipo, proprietà, nascita o altre condizioni»; e sull'abolizione e accorpamento degli organi per la difesa dei diritti umani (ad esempio il mediatore per le minoranze e il commissario parlamentare per la protezione dei dati e della libertà d'informazione).

³ Special Eurobarometer 337, *Geographical and labour market mobility, Summary*, November – December 2009, Publication June 2010. Available on line at:

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_sum_en.pdf.

mensione individuale difficilmente affrontabile dalle istituzioni, siano esse comunitarie o nazionali. I maggiori ostacoli riscontrati sono infatti legati alle competenze linguistiche e all'adattamento a culture diverse. Così come rimarcato dall'economista ed ex Commissario al Mercato interno, autore del Rapporto 2010 per il presidente Barroso «Una nuova strategia per il mercato unico», Mario Monti, intervenuto anche lui a Budapest, occorre che le istituzioni competenti lavorino insieme per migliorare le condizioni che favoriscono la mobilità in quelle aree dove la delega all'Ue da parte degli Stati membri può permettere interventi comunitari. Lavorare sul mercato dunque, non sull'individuo: su un maggior coordinamento fiscale o sul riconoscimento delle qualifiche professionali, ad esempio, e sperare che un compromesso tra i Paesi di tradizione «mercatista» e altri di cultura più «sociale» possa essere raggiunto, in modo da completare il «mercato unico sociale».

Proseguendo con l'individuazione dei fattori che prevengono la mobilità dei cittadini europei, un dato interessante attiene la possibilità di trovare all'estero sistemi sociali e sanitari migliori. Questo è particolarmente interessante per un insieme di cause, non esplorate a fondo durante la Conferenza di Gödöll, in primo luogo perché la possibilità di trovare condizioni sociali più favorevoli è stata derubricata al nono posto tra i fattori che incoraggiano lo spostamento, dopo la possibilità di trovare condizioni lavorative e possibilità occupazionali maggiori, migliorare le qualifiche, e trovare all'estero un clima economico più favorevole. Un dato, però, alla prova del caleidoscopio, può cambiare faccia ed essere osservato da più prospettive. Ad esempio, parlando di sistemi sociali nazionali, essi possono essere visti tanto come fattore di spinta che come fattore di attrazione⁴ per il potenziale migrante.

Durante la conferenza di Gödöll, le rilevazioni sull'importanza del sistema sociale nazionale sono state trattate unicamente come fattore di spinta. Non stupisce quindi il dato presentato durante la prima sessione, che mostrava che i cittadini di Paesi con uno Stato sociale forte ritengono che il sistema di sicurezza sociale giochi un ruolo forte nel prevenire lo spostamento (per il 30% degli svedesi lo Stato sociale è un fattore che previene lo spostamento). All'altro capo, dato più basso registrato dai sondaggi Gallup EC, si mostrava come per nessun italiano il sistema sociale nazionale giochi un ruolo decisivo nella decisione di migrare. In questo caso il dato presentato si è soffermato su quanto un sistema sociale nazionale nel Paese di origine possa spingere o meno l'individuo a spostarsi. Se la domanda avesse riguardato, al contrario, il ruolo giocato dal sistema di welfare dello Stato di destinazione (quindi utilizzato come fattore «di attrazione» per il migrante), la risposta sarebbe stata capovolta. Secondo Eurobarometro, la possibilità di trovare condizioni sociali più favorevoli è un importante fattore di traino per il 10% degli europei. Anche in questo caso, come nel precedente, si rischia di avere un'immagine parziale del fenomeno se non si procede con un'operazione ulteriore. La scarsa rilevanza registrata concerne infatti la media dei rispondenti Eu27. Estrapolando da tale dato la percentuale delle risposte date da cittadini provenienti dai nuovi Stati membri⁵, l'im-

⁴ Dall'inglese rispettivamente *push and pull factors*.

⁵ Eurobarometro, *op. cit.*, p. 22.

magine si capovolge. E in ordine di fattori che trainano un potenziale movimento migratorio, la possibilità di fruire di uno Stato sociale più generoso passa dal nono al quarto posto.

L'ultima nota concerne l'anno di rilevazione. Il sondaggio Eurobarometro è datato 2010: ciò significa che le rilevazioni sul campo hanno riguardato l'anno 2009, ovvero il periodo appena successivo alla crisi economica e finanziaria che ha investito tutto il continente e in maniera più forte i nuovi Stati membri.

La necessità di prendere in considerazione gli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro europeo, e dunque sulla qualità del lavoro tanto per migranti europei quanto per la popolazione dei Paesi «riceventi» è stata sottolineata dal Commissario Andor. Nel suo intervento egli si è posto a difesa del principio della libera circolazione su un mercato integrato, affermando che, fino alla crisi economica, i Paesi «riceventi» non hanno subito nessuno shock dovuto alla maggiore e temuta mobilità. Non si è osservato alcun deterioramento degli standard sociali nei Paesi di destinazione; sono state così esorcizzate tutte le paure derivanti da errate forme di comunicazione mediatica nazionali che fomentavano il rischio di dumping sociali e salariali imminenti dopo l'allargamento.

Le stesse minacce percepite si sono riflesse dal livello nazionale ai dialoghi in corso nel Parlamento europeo, dove l'entusiasmo iniziale per il nuovo regolamento ha dovuto affrontare numerose resistenze da parte degli Stati membri, i quali, proprio nelle discussioni sull'attuazione dei principi, nei dettagli dunque, sono riusciti a ridurre notevolmente le innovazioni presenti in prima istanza nel regolamento.

E sono proprio i dettagli che tradiscono la scarsa potenzialità dei nuovi regolamenti sul coordinamento degli schemi di sicurezza sociale in Europa. Essi infatti non sono considerati un vero e proprio spartiacque, anzi.

L'esempio più chiarificatore si ha nel caso delle regioni frontaliere, presentato da Hans Niessen, Direttore dell'Euroregione del Meuse Rhine. Egli ha criticamente presentato un quadro che potrebbe essere riproposto in modo emblematico su scala europea. In Europa le regioni frontaliere non sono soltanto una ricchezza, ma soprattutto dei punti di giuntura tra culture ed esperienze nazionali diverse. Possono costituire così un «laboratorio» per tutto il continente. Il 30% degli europei vive infatti in regioni frontaliere a bassa mobilità. Occorre dunque pensare che vi sono ancora ostacoli troppo elevati per sfruttare a pieno la dimensione anche transfrontaliera, che spesso non prevede neanche un cambio di residenza, né di ambiente sociale e relazionale di riferimento.

Per fare della mobilità una scelta reale è essenziale aumentare non soltanto la cooperazione e il dialogo tra attori coinvolti, ma soprattutto saper produrre un'informazione puntuale a beneficio dei cittadini, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione degli Stati membri per fornire risposte adeguate alle difficoltà riscontrate in fase di attuazione. Alcuni esempi di problemi quotidiani, di natura pratica: pensioni e aggregazione dei periodi, assegni familiari e calcolo delle indennità soprattutto nel caso di prestazione lavorativa in più Stati membri, indennità di malattia, residenza, distinzione tra prestazioni in natura e in denaro, aggregazione dei periodi e

sussidi di disoccupazione (ai sensi dell'articolo 61 del regolamento di base), non conformità della legislazione nazionali.

La semplificazione per i cittadini, il rispetto dell'equilibrio tra doveri e obblighi da parte dei vari soggetti incaricati, e l'individuazione delle aree d'intervento del regolamento ancora controverse, sono stati i temi di dibattito nella sessione che ha visto coinvolte istituzioni di sicurezza sociale nazionale, Commissione europea e mondo accademico. Soprattutto la creazione di «punti di contatto» e l'approccio attivo mirante a fornire maggiore assistenza ai cittadini, la cooperazione tra istituzioni entro scadenze ragionevoli, sono state tra le maggiori innovazioni accolte come utili e significative. Per quanto riguarda i problemi tecnici-amministrativi sovvenuti nella fase di applicazione dei nuovi regolamenti, i partecipanti sembravano concordi sul fatto che nuovi emendamenti, tanto al sistema Eessi che al regolamento, avrebbero mitigato le difficoltà individuate. Un unico punto resta ancora da chiarire e, sollecitata da più parti, la Commissione europea non potrà esitare ancora a lungo su una definizione puntuale della questione: i rapporti tra la direttiva 2004/38/Ce sul diritto di residenza e libera circolazione e i regolamenti 883 e 987, così come, in maniera meno impellente, i rapporti tra gli stessi regolamenti e la direttiva sui diritti dei pazienti. Nel primo, caso infatti, nonostante i progressi del regolamento 883 nel chiarire alcuni criteri definitivi, vi sono ancora casi difficilmente identificabili. Esiste inoltre, tra le aree problematiche, un vuoto legislativo apparente per quanto riguarda alcune prestazioni (come, ad esempio, i sussidi di disoccupazione per gli autonomi).

▼ **Cittadinanza e residenza vs. libera circolazione e sicurezza sociale**

È un giudice della Corte di Giustizia della Comunità europea (Cgce), Koen Lenaerts, a esprimersi infine sul problema, sollevato da più parti, del concetto di residenza così come legalmente definito e dell'accesso ai sistemi di sicurezza sociale quando si fruisce del diritto alla libera circolazione all'interno dei confini dell'Unione.

La definizione, che segue il doppio schema del campo d'applicazione personale e materiale, prevede che, secondo la prima logica, personale, sia da considerare cittadino europeo ogni cittadino di uno Stato membro. Un piccolo appunto degno di nota è che, in questo caso, se uno Stato membro ha delle maglie molto larghe all'accesso alla sua cittadinanza per cittadini provenienti da Paesi terzi in primo luogo, questo significa che ogni altro Stato dovrà adeguarsi alle sue condizioni.

Il primo criterio non è però sufficiente per definire il «cittadino europeo». Le due dimensioni, personale e materiale, si devono sovrapporre per dare vita a quella forma di cittadinanza, paradigmatica, che è la cittadinanza europea, e che permette di beneficiare a pieno titolo di ogni forma di diritto, dovere o beneficio dello Stato sociale, non soltanto entro i confini dello Stato di appartenenza. Una volta acquisita la cittadinanza europea, per definire quali diritti derivano direttamente da questo

status, talvolta anche contro lo Stato membro di appartenenza, è necessario soddisfare anche un'altra condizione: vi deve essere un legame sostanziato con almeno un altro Stato membro oltre a quello di appartenenza⁶. Recentemente la giurisprudenza della Cgce ha aggiunto un ulteriore elemento, iniziando a prendere in considerazione i potenziali impatti del riconoscere o ritirare un diritto di cittadinanza di uno Stato membro sulla fruibilità dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea. Ovvero, quali sono, i diritti sociali di cui godono i cittadini europei e l'impatto sulla mobilità derivante dalla perdita di tali diritti.

La Cgce, inoltre, ha fatto prevalere in quasi ogni occasione il principio di non discriminazione basata sulla nazionalità e della parità di trattamento.

Avendo già detto che ogni discussione che si è andata sviluppando durante i due giorni ha sofferto della continua tensione tra l'idea dell'Europa mercato e dell'Europa sociale, diviene ora più semplice vedere gli effetti pratici di questa frizione sul cittadino dell'Unione, o fruitore del mercato unico.

Da quando l'Europa ha iniziato a muovere i primi passi sulla strada del coordinamento dei sistemi sociali, l'idea della parità di trattamento si è sempre basata sul postulato per il quale occorra essere in primo luogo persone economicamente attive.

Cosa succede alle altre categorie di persone? Esse non hanno diritto ad alcuna prestazione sociale e possono essere espulse dal territorio dello Stato membro di destinazione nel caso in cui risultino essere un peso eccessivo sul sistema di welfare di tale Stato. La Cgce, anche in questo caso, ha favorito una forma di compromesso cosiddetta di «solidarietà finanziaria». Per quanto riguarda questa categoria di persone, infatti, la legislazione europea non ha fatto altro che sintetizzare le sentenze della Corte, la quale rifiutava l'espulsione sulla base della richiesta di prestazioni sociali temporanee pur non lavorando, durante un periodo di residenza nel dato Stato membro che va da 3 mesi fino a 5 anni. Dopo 5 anni e 3 mesi di residenza, se un lavoratore perde il lavoro ed entra nella categoria dei non economicamente attivi, ha automaticamente diritto alle medesime prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini nazionali. Due categorie sono infine espressamente escluse da questo meccanismo: studenti e disoccupati⁷.

▼ Dal lavoratore al cittadino: la voce delle parti sociali e della società civile organizzata

Ces/Etuc (Confederazione europea dei sindacati) e BusinessEurope si sono confrontati a Gödöll sulle premesse dei nuovi regolamenti, sulle aspettative, sui traguardi raggiunti e sulle sfide perse nel campo del coordinamento, sul potenziale orizzonte futuro partendo dall'osservazione contingente.

⁶ Conosciuto come il *cross border link*.

⁷ Nel primo caso, infatti, la Corte ha tentato di mantenere un equilibrio finanziario per quanto riguarda l'accesso alle Università pubbliche finanziate, in alcuni Paesi, completamente dallo Stato, e nel secondo l'indennità è legata alla valutazione di quanto effettivamente un disoccupato è integrato sul territorio.

Laddove però la posizione di BusinessEurope è chiaramente orientata alla ricerca della semplificazione e modernizzazione del sistema di coordinamento, che sia tale da agevolare la mobilità di lavoratori e imprese dovendo affrontare il minor numero possibile di ostacoli burocratici e di procedura, legati alla chiarezza ed efficienza interpretativa, la posizione di Henri Lourdelle (consigliere Ces/Etuc) è risultata molto più focalizzata sulla qualità della vita del lavoratore che si sposta in Europa, toccando temi quali le indennità provvisorie versate ai richiedenti, che adesso, grazie alle novità introdotte, non sono più ostaggio di dispute tra istituzioni di Paesi diversi.

In risposta alla richiesta di maggior semplificazione da parte della sua controparte datoriale, Henri Lourdelle afferma che la semplificazione c'è, se vista dal punto di osservazione dell'individuo e del campo d'azione personale: il regolamento si occupa adesso di tutti i cittadini europei. Occorre però, per mantenere la trasparenza e facilitare il contatto anche preventivo con il potenziale lavoratore mobile, non perdere i punti di contatto umano che favoriscono lo scambio relazionale, senza demandare al solo utilizzo di internet la risposta a quesiti soggettivi e diversi.

Un'ulteriore sfera toccata dal rappresentante sindacale in riferimento al principio secondo il quale per pari lavoro vi sono pari obblighi e diritti, riguarda invece la copertura sociale dei lavoratori provenienti da Paesi terzi, e le innovazioni apportate dal regolamento n. 1231/2010, che estende il coordinamento anche a quest'ultima categoria di lavoratori: importante progresso ma condizionato a specificità del lavoratore.

È proprio questo il versante su cui si aprono le maggiori sfide per il futuro. Ripreso altresì dal relatore dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), questo tema specifico riguarda ormai circa 5 milioni di lavoratori provenienti dal continente africano, riguarda forme di migrazione circolare, lavoro stagionale e lavoratori qualificati provenienti da Paesi extra-europei. L'Europa, vista come la patria dello Stato di diritto, ha per decenni demandato agli accordi bilaterali tra singoli Stati membri il coordinamento sul lavoro e sull'apertura della sicurezza sociale nazionale ai lavoratori extra-europei. La crescente pressione migratoria, la possibilità, per individui provenienti da Paesi terzi, di fruire del principio della libera circolazione dei lavoratori a certe condizioni, l'invecchiamento della popolazione europea che richiede sempre più manodopera migrante, lo stesso regolamento che estende la copertura del coordinamento a cittadini terzi, le direttive e i regolamenti che frammentano la manodopera migrante suddividendola in stagionale, qualificata, distaccata e così via, richiamano a una necessità di rivedere il principio alla base degli accordi bilaterali. L'esportazione delle prestazioni che dipendono da contribuzione lavorativa, ad esempio, a detta della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), deve essere resa possibile in modo omogeneo e diffuso, non frammentato o dipendente dalla legislazione nazionale. Lo stesso art. 79 del Trattato di Lisbona⁸ non parla, per questi la-

⁸ Art. 79 della Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, CU C 83/47, del 30.03.2010,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:IT:PDF>

voratori, di parità di trattamento, quanto di un trattamento equo (*equal treatment* vs. *fair treatment*). Come si può però affermare equità di trattamento quando un lavoratore, a cui dovrebbero essere riconosciuti pari diritti e obblighi derivanti dalla prestazione lavorativa, non può esportare i diritti ormai acquisiti per mancanza di una convenzione bilaterale? La Corte di Strasburgo, in questo caso, ha affermato che alcune prestazioni contributive (le pensioni, in questo caso) devono essere protette, dunque esportabili, in quanto proprietà della persona.

È l'Europa adesso che deve prendere in considerazione la giurisprudenza della Cedu, definendo altresì una sua propria dimensione esterna, dove alla contribuzione equivalga possibilità di esportazione.

E infine arriva il cittadino migrante: il più vulnerabile. Le luci della vetrina addobbata dagli attori istituzionali, coinvolti nel processo di riforma dei regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale, si abbassano quando, in chiusura, prendono la parola gli esponenti della società civile, che lavorano ogni giorno sulla tutela e il supporto ai lavoratori europei mobili, visti ancora spesso, nell'immaginario collettivo, come semplici «stranieri».

Nella fase di applicazione del regolamento ci si rende conto che, tanto sul fronte personale quanto su quello materiale, alcuni argomenti sono stati volontariamente non affrontati: oltre alla residenza, già menzionata, si fa qua riferimento alle prestazioni non contributive, i casi di handicap, le politiche attive a fronte di un mercato in profonda trasformazione. Il regolamento non crea nuovi diritti per i migranti, ma dovrebbe mirare almeno a dare qualità alla mobilità intra-europea, coordinando sistemi di sicurezza sociale (non armonizzando) a partire dal principio di non discriminazione. Per produrre una legislazione efficace occorre a volte capovolgere l'intero procedimento, partire dal basso e dalla dimensione orizzontale, dove si osserva e si risponde ogni giorno, a volte con difficoltà, alle necessità concrete dei cittadini e dei lavoratori. Perché «il lavoro non è una merce»⁹, e dietro ogni lavoro c'è una persona, con le proprie esigenze, individuali e universali. Differentemente da un oggetto, una merce, di cui ci si può disfare anche solo abbandonandolo su uno scaffale polveroso lontano dalla prima vista, le vite delle persone si articolano e si dipanano a partire dalla condizione del proprio lavoro. Un lavoratore ha quindi diritto a una qualità della vita, del lavoro, e del potenziale spostamento migratorio, fosse anche solo in funzione delle logiche del mercato. È esattamente in questo punto che le due dimensioni che hanno fatto da sottofondo ai due giorni di conferenza, «Europa-mercato» e «Europa-sociale», si sovrappongono: nella dimensione del lavoro svolto dalla società civile in funzione della tutela e del supporto ai migranti si risolve la diatriba e la frizione di palazzo, tra i sostenitori dell'una o dell'altra Europa, che ha portato al compromesso ai minimi termini raggiunto dai nuovi regolamenti. È così che tentare di dare una definizione più inclusiva possibile, dall'alto, ha volontariamente escluso dalla copertura del coordinamento categorie di cittadini che si trovano a vivere in situazioni di difficile definizione concreta e quo-

⁹ Dichiarazione di Filadelfia, 1944, art. 1 a), atto fondativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

tidiana, in casi di confine o limite che non si trovano definiti in nessun articolo dei nuovi regolamenti, quindi esclusi dalla loro portata.

Nonostante la complessità dei processi decisionali, è stato ribadito che i legislatori debbano ascoltare i bisogni della società, anche per ragioni di efficienza. Questo permetterebbe infatti di risolvere preventivamente problemi osservati adesso, dopo un anno dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti, relativi all'applicazione degli stessi su un terreno a volte sconosciuto o lontano, fatto di esigenze concrete. A perorare questa istanza è il Direttore dell'Osservatorio Inca Cgil sulle politiche sociali in Europa, Carlo Caldarini, che a Budapest ha rappresentato l'Inca Cgil.

Da questo punto di osservazione privilegiato, fatto di esperienze delle persone che si rivolgono all'Inca per consigli e azioni di tutela concernenti l'accesso alla sicurezza sociale negli Stati competenti, Caldarini ha mostrato in breve come siano cambiati negli anni i bisogni di coloro che si spostano da un Paese all'altro dell'Ue, di pari passo con le trasformazioni della società e del mondo del lavoro. I legislatori che stavano proprio in questa sede cercando di individuare le maggiori difficoltà in fase di attuazione nei nuovi regolamenti, in gestazione da circa dieci anni, dovrebbero infatti ascoltare maggiormente la voce della società civile, e osservare i bisogni non soltanto al loro stato contingente, ma anche come questi siano nati ed evoluti durante gli anni.

Ma quali sono in concreto, è stato chiesto, i bisogni di coloro che si rivolgono a un istituto come l'Inca Cgil? Per rispondere brevemente a questa domanda Caldarini ha distinto 3 categorie principali di persone. Il gruppo più importante e numeroso è quello che ha conosciuto la migrazione italiana degli anni cinquanta e sessanta, composto in maggior parte da lavoratori con deboli livelli d'istruzione che, lasciando il loro Paese, riuscivano a ottenere lavori «standard», ossia a tempo pieno e con contribuzioni sociali obbligatorie. Queste persone oggi non sono più «stranieri», ma hanno tuttora bisogno di un sostegno, ad esempio per accedere ai benefici di fine carriera, o per prestazioni di malattie professionali, infortuni, invalidità e cure mediche. Attualmente, però, dobbiamo far fronte a un tipo nuovo e diverso di migrazione e di soggetto migrante. La migrazione non è più stanziale ma circolare, e il soggetto che compie l'azione è ora anche persona qualificata, che conosce le lingue, con una mentalità «europea», e spesso senza capitale sociale di riferimento, così come tradizionalmente inteso (famiglia, comunità locale, legami di sangue). Da un lato abbiamo il lavoratore della cosiddetta «generazione facebook», che sviluppa capitale sociale soprattutto aiutato dalla rete, che non ha difficoltà nel reperire informazioni circa i propri diritti, ma per il quale è spesso la complessità oggettiva della propria condizione lavorativa e personale, fatta di rapporti di lavoro non-standard, scarsamente retribuiti e poco tutelati, che impedisce di trovare risposte concrete ai propri problemi. Dall'altro abbiamo i lavoratori dei Paesi terzi, ad esempio del bacino mediterraneo, che dopo aver lavorato in Italia si spostano in altri Paesi, dove trovano di nuovo gli uffici Inca Cgil che avevano conosciuto in Italia e dove possono essere sostenuti ancora nell'affermazione dei loro diritti. In tutti i casi non soltanto è fondamentale che l'azione di tutela di un istituto di «patronato» come l'Inca continui a operare attraverso il contatto umano vivo e diretto con le

persone, rispondente alle necessità soggettive e più differenziate, ma è anche essenziale che il coordinamento degli schemi di sicurezza sociale in Europa riesca in futuro, se non nel presente, a rispondere a queste diversità. Per molti aspetti, infatti, tanto i sistemi di welfare nazionali quanto le regole del coordinamento europeo, gli uni e le altre disegnati soprattutto per forme di lavoro standard, oggettivamente non corrispondono più alle nuove condizioni di lavoro e di vita di molte persone. Sarebbe allora interessante, ha concluso Caldarini, provare a rovesciare l'approccio: anziché chiederci quali siano le difficoltà e i bisogni delle persone che ricadono sotto il campo d'applicazione dei regolamenti, sarebbe un esercizio interessante e utile partire dai bisogni concreti delle persone e, sulla base di questi, immaginare e disegnare nuove regole.

In conclusione, questi regolamenti, nonostante estendano il campo d'azione personale, oltre che materiale, come abbiamo visto, non hanno preso in considerazione i trend di un mercato che sta cambiando, fatto di alcuni lavoratori garantiti e di altri scarsamente garantiti (soprattutto in riferimento alle nuove forme contrattuali «atipiche» e precarie) finanche nel proprio Paese d'origine, ma non solo. Alla luce di quanto emerso dai due giorni di Gödöll, sono proprio i lavoratori scarsamente garantiti nel proprio Paese che tenderanno a spostarsi alla ricerca di condizioni di vita e di lavoro migliori in un altro Stato membro. A fronte di questo, un mercato europeo permeato da una forma di armonizzazione sociale (anche minima), che protegga questa categoria di lavoratori altamente mobili, dovrebbe essere l'obiettivo a cui tendere. E, data la complessità di un traguardo come quello dell'armonizzazione, i legislatori dovrebbero in seconda istanza disegnare un sistema di coordinamento guardando alla spaccatura esistente sul mercato del lavoro, dove, a oggi, i garantiti continueranno a esserlo anche qualora si spostino in un altro Stato membro, e nessuna copertura di stampo comunitario è prevista invece per chi già è poco garantito nel proprio Stato d'origine, pur entrando nella categoria sondaggistica dell'«economicamente attivo».

La sicurezza sociale dovrebbe essere una sfera in continuo mutamento, non statica, capace di reagire ai mutamenti costanti nelle relazioni sociali. Dovrebbe essere un dispositivo di accompagnamento che risponda con prestazioni appropriate (e non solo minime) al materializzarsi di nuovi e vecchi rischi sociali, per permettere, in parte, l'evoluzione delle persone e della società.

Diritti e tutele nel mondo

Diritti e tutele nel mondo

L'Italia e la Convenzione internazionale sul lavoro delle persone disabili

Vittorio Longhi*



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

Nonostante i progressi degli ultimi anni, le persone con disabilità ancora incontrano forme di discriminazione e diversi ostacoli per la piena partecipazione alla vita sociale, economica, politica e culturale.

L'Organizzazione internazionale del lavoro, Ilo, stima che nel mondo ci sono circa 650 milioni di disabili, di cui 470 milioni in età lavorativa. Queste persone, rispetto ai non disabili, sono più esposte alla disoccupazione e ai lavori non tutelati, ai salari più bassi e all'economia informale, con scarse possibilità di miglioramento, specialmente se si tratta di donne. L'esclusione dal mondo del lavoro ha dei costi per la società, sia per il potenziale di produttività che non viene sfruttato sia per l'incidenza sui bilanci statali per pensioni e indennizzi. Secondo l'Ilo il prezzo dell'esclusione è quantificabile in un valore che oscilla tra l'uno e il sette per cento del prodotto interno lordo globale. Oltre alle politiche per la promozione del lavoro dignitoso, perseguite attraverso la «Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa» del 2008 e il «Patto globale per l'occupazione» del 2009, l'agenzia Onu ha una serie di strumenti giuridici molto specifici, mirati a includere i disabili nel mercato del lavoro, soprattutto attraverso programmi di formazione. Il più importante di questi strumenti è la Convenzione n. 159 del 1983 sul «reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili», associata ad altri dispositivi, tra i quali il Codice per la gestione della disabilità sul posto di lavoro del 2002.

La Convenzione è stata ratificata finora da 82 Paesi, tra i quali molti europei e anche l'Italia. La firma, tuttavia, è avvenuta il 7 lu-

* Giornalista e consulente Ilo.

glio del 2000 – a distanza di 15 anni dall'entrata in vigore. Da allora, come per tutte le altre Convenzioni, i governi che si sono succeduti hanno iniziato a inviare all'Ilo dei rapporti periodici sullo stato di applicazione.

Dai verbali della Commissione di esperti dell'Ilo, risulta un primo rapporto del Governo italiano che risale al 2002. Due anni dopo gli esperti hanno richiesto informazioni più dettagliate sull'applicazione della Convenzione insieme a statistiche, studi e ricerche sulla materia. Ai commenti della Commissione si aggiungono le osservazioni delle parti sociali. Ad esempio, la Confindustria in quell'occasione ha chiesto maggiore chiarezza riguardo alle misure di promozione del diritto al lavoro dei disabili, in particolare quelle volte a ottenere e mantenere un posto di lavoro e di progredire professionalmente. Dopo il secondo rapporto, del 2005, gli esperti hanno fatto altre richieste nel 2007, ancora più dirette e dettagliate, come l'indicazione della maniera in cui le parti sociali sono consultate e quali sono gli strumenti per assicurare qualità nella riabilitazione professionale delle persone disabili. In quell'occasione, in sede Ilo, la Cgil ha portato l'esempio di altri Paesi europei che hanno avviato azioni specifiche per diffondere la conoscenza di programmi pre-universitari riservati ai lavoratori disabili. Il Governo di allora ha messo in evidenza come l'esistenza di servizi mirati all'integrazione professionale di persone disabili in alcune regioni abbia favorito sensibilmente il processo di inclusione nel mercato del lavoro.

▼ **Gli avviamenti in calo**

Nell'ultimo rapporto del 2010 il Governo ha citato la relazione al Parlamento prevista dalla legge n. 68 del 1999 sul «collocamento mirato» e ha fornito informazioni sullo «stato di attuazione della legge a livello nazionale e regionale, i dati relativi al mercato del lavoro, nonché un quadro delle principali iniziative a sostegno dell'inclusione lavorativa». Nella relazione sono presentati i dati sugli avviamenti dal 2006 al 2009, dai quali si nota un andamento piuttosto altalenante: nel 2006 sono state avviate al lavoro 27.454 persone disabili, mentre nel 2007 la cifra sale a 31.535. Nel biennio successivo si assiste a un calo vistoso: 28.306 unità (di cui 11.232 donne) nel 2008 e 20.830 unità (di cui 8.414 donne) nel 2009. Pertanto, dal 2007 al 2009 (la fase più acuta di crisi economica) gli avviamenti sono scesi di oltre il 30 per cento.

In generale, tuttavia, il Governo sottolinea che i risultati raggiunti dalla normativa sul diritto al lavoro dei disabili, a dieci anni di entrata in vigore della legge n. 68 del 1999, sono da considerare «ampiamente positivi, tenuto conto della profonda modifica culturale nell'interpretazione della tutela del lavoro per le persone disabili, sia per il lavoratore sia per l'impresa». Nella relazione viene segnalato anche il ruolo determinante – per la piena integrazione socio-lavorativa dei disabili in Italia – del nuovo Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, previsto dalla legge del 3 marzo 2009. Tra i compiti dell'Osservatorio ci sono anche le indagini conoscitive in materia di lavoro e occupazione, previste dalla Convenzio-

ne delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006. Tra le altre funzioni: «promuovere l'attuazione della Convenzione; predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale; promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali; predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità; promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire a individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità». Tuttavia, nel documento si specifica che la promozione di politiche attive del lavoro viene riconosciuta ai Servizi per l'impiego, gestiti dalle Province e quindi più adeguati a «determinare, nell'ambito di reti territoriali integrate, le migliori condizioni di inclusione sociale e lavorativa».

È interessante notare che l'inclusione delle parti sociali (imprese, sindacati e associazioni dei disabili) sta avvenendo, sempre secondo la relazione del Governo, tanto a livello provinciale quanto nazionale: «La provincia istituisce un'unica commissione a livello provinciale per le politiche del lavoro – si legge –, quale organo tripartito permanente di concertazione e di consultazione delle parti sociali in relazione alle attività e alle funzioni attribuite alla provincia nonché in relazione alle attività e funzioni già di competenza degli organi collegiali». Altrettanto sembra accadere negli organi centrali. È previsto infatti che: «nell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità», siano rappresentate anche «le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori, dei pensionati e dei datori di lavoro, le associazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e le organizzazioni rappresentative del terzo settore operanti nel campo della disabilità».

▼ **Le osservazioni della Cgil**

Prima dell'ultimo rapporto sull'applicazione della Convenzione n. 159, la Cgil aveva fatto alcune osservazioni sulle norme a tutela dei disabili, ad esempio, a proposito della Circolare del Ministero del Lavoro del 2010 sulla sospensione degli obblighi di assunzione dei disabili nelle aziende private e pubbliche. Il Governo ha risposto che questi lavoratori già «ricorrono alla Cassa integrazione guadagni straordinaria, ai contratti di solidarietà, ai licenziamenti collettivi, nonché al Fondo di solidarietà di settore». In ogni caso, tiene a precisare il Ministero del Lavoro: «la sospensione degli obblighi della legge n. 68/99 ha trovato ampia applicazione in tutti i settori produttivi in quanto legata alla situazione di difficoltà dei datori di lavoro». Quindi – stando a queste dichiarazioni – la legge sarebbe sospesa a causa della crisi. Invece, riguardo al presunto blocco delle assunzioni di disabili nelle Pubbliche amministrazioni, segnalato sempre dalla Cgil, il documento precisa: «in merito all'ambito di intervento del divieto di assumere, si ritiene che siano esclusi dal divieto le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo»,

poiché si tratta «di una categoria meritevole di tutela in quanto rientrante nelle fasce deboli della popolazione che rimane normalmente esclusa dai blocchi e dai vincoli assunzionali». Peraltro, la mancata copertura della quota d'obbligo riservata alle categorie protette è espressamente sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare, come prevede la stessa legge 68.

▼ Le buone pratiche in azienda

Diverse imprese nel mondo stanno arrivando alla consapevolezza dei benefici che le persone disabili possono portare all'interno dell'organizzazione, aumentando i livelli di produttività e di stabilità. Altre aziende sono impegnate nello sviluppo di prodotti e servizi rivolti esclusivamente a disabili con l'obiettivo di facilitarne l'integrazione nel mercato del lavoro e consentirne la piena inclusione sociale.

È con questa premessa che l'Ilo ha realizzato la ricerca *Disability in the workplace* (Disabilità sul posto di lavoro) sulle migliori pratiche di integrazione in un gruppo di 25 grandi imprese multinazionali. Lo studio descrive nel dettaglio il modo in cui queste pratiche si rivolgono ai disabili, considerati sia come lavoratori attivi e potenziali sia come clienti e consumatori o comunque membri delle comunità in cui le imprese operano. Si tratta di una ricerca estremamente attuale per diversi motivi. Innanzitutto, arriva in un momento di ripresa da una crisi economica in cui sono poche le aziende ancora attente all'inclusione e alla valorizzazione delle risorse umane. La ricerca, inoltre, fornisce ispirazione e orientamento per il settore privato quando sempre più Paesi stanno procedendo verso la ratifica e l'attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità: una norma globale e completa sui diritti umani che richiederà cambiamenti sostanziali nelle politiche nazionali e nelle pratiche del lavoro.

Le caratteristiche che emergono con frequenza, tra i casi descritti, si riferiscono soprattutto all'adozione di misure di contrasto a ogni forma di discriminazione, di abbattimento delle barriere e di sostegno al pieno accesso alle risorse e agli strumenti di lavoro. Inoltre, ci sono misure per avviare e mantenere attività di formazione che accrescano la consapevolezza dei dirigenti e degli altri lavoratori sulle problematiche legate alla disabilità. Le pratiche che promuovono la formazione e l'assunzione dei lavoratori disabili, accrescendone la produttività, comprendono specifici programmi di reclutamento e inserimento attraverso le comunità locali, ma anche programmi di tirocini e iniziative di cooperazione con imprese gestite da persone disabili. Queste pratiche spesso rientrano nei programmi di responsabilità sociale d'impresa e, almeno in teoria, prevedono il coinvolgimento attivo dei governi e delle amministrazioni locali, così come delle organizzazioni sindacali e delle associazioni, specialmente quelle che rappresentano direttamente i disabili e quindi meglio ne conoscono le esigenze e le potenzialità.

L'elenco delle imprese che hanno collaborato alla ricerca è lungo e diversi sono i settori coinvolti. Si va dalla Carrefour alla Honda, dalla Ibm alla Sony. Nomi italiani non compaiono, ma ci sono filiali in Italia della Sodexo, una società francese di

servizi e forniture che impiega circa 380.000 persone di 130 nazionalità diverse ed è presente in 80 Paesi. La caratteristica dell'azienda è la politica di «tolleranza zero» verso ogni forma di discriminazione o maltrattamento nei confronti di persone disabili. Per assicurare le pari opportunità la direzione ha stabilito quattro priorità: rappresentanza di genere, inclusione di tutte le generazioni, inclusione di persone disabili, rappresentanza delle diverse etnie. Nel caso dei disabili l'obiettivo è migliorare la qualità della vita attraverso azioni che vanno dalla formazione alla sistemazione logistica.

In Francia, ad esempio, è stato siglato con le organizzazioni sindacali un programma approvato dal Ministero del Lavoro per assumere persone disabili, che oggi alla sede francese della Sodexo sono circa 600, di cui 50 con forme gravi. Inoltre ci sono corsi di formazione e di inserimento mirato, riservati ai più giovani, nella rete di imprese partner, tra clienti e fornitori. Regolarmente l'azienda offre corsi brevi sullo «spirito dell'inclusione» ai propri dirigenti. Finora queste attività sono state tenute in 15 diversi Paesi e hanno coinvolto oltre 25.000 dirigenti.

Approfondimenti

Italia. Misurare il benessere equo e sostenibile: la produzione dell'Istat

Enrico Giovannini* e Tommaso Randinella**



▼ 1. Introduzione

Nel corso della storia, a seconda delle influenze culturali e dei regimi politici prevalenti, sono state discusse diverse nozioni di benessere. Nel XX secolo il benessere è stato spesso considerato sinonimo di benessere economico. Dopo la Grande depressione e la Seconda Guerra mondiale, la contabilità nazionale e soprattutto il Prodotto interno lordo hanno cominciato ad essere considerati da molti come lo strumento principale di misurazione dello sviluppo. E benché nel corso degli anni '70 e '80 siano state elaborate numerose misure alternative di benessere e di progresso sociale (per esempio, quelle comprese nel cosiddetto «movimento degli indicatori sociali»), solo dal 1990 le iniziative dedicate allo sviluppo sostenibile e alla misurazione dello sviluppo umano, quali l'Indice di sviluppo umano del Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo (Undp) o gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, hanno iniziato a catturare l'attenzione dei media e iniziato a giocare un ruolo nel dibattito politico.

Più di recente, grazie alle iniziative svolte da (alcune) autorità nazionali e locali, accanto agli studi sulla misurazione della qualità della vita e della felicità, e alle iniziative intraprese dall'Ocse sulla misurazione e la promozione del progresso sociale, sta emergendo un nuovo movimento finalizzato a misurare il benessere. In questo contesto, la misurazione del benessere nazionale e del progresso sociale in Italia è una delle sfide che l'Istituto nazionale di statistica (Istat) è chiamato ad affrontare. Negli ultimi anni, l'attenzione dell'Istat nei confronti di questo problema si è concretizzata in

* Presidente Istat.

** Ricercatore presso Istat e coordinatore attività di ricerca della campagna «Sbilanciamoci»

una serie di attività volte a rafforzare la capacità delle statistiche ufficiali di misurare le dimensioni specifiche del benessere. Tali iniziative comprendono le misure oggettive e soggettive del benessere individuale, il rafforzamento delle misure di contabilità ambientale e l'adeguamento degli aggregati macroeconomici, in modo da fornire informazioni sulla distribuzione della ricchezza, nonché di superare i limiti del Pil in generale.

Negli ultimi due anni, inoltre, è stato fatto un ulteriore passo avanti in direzione della misurazione del benessere e del progresso sociale sia grazie alla pubblicazione del rapporto annuale *Noi Italia*, che offre una breve illustrazione di quelle che sono, secondo l'Istat, le più significative informazioni statistiche atte a descrivere lo stato del Paese, sia grazie all'inserimento nell'Indagine multiscopo di un quesito comparabile a livello internazionale sul grado complessivo di soddisfazione della qualità della vita e di un altro quesito sull'importanza attribuita dai cittadini alle diverse dimensioni del benessere. Infine, nel 2011, l'Istat, insieme al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), ha avviato una consultazione nazionale per individuare un set condiviso di indicatori di progresso nella società italiana, onorando così le raccomandazioni dell'Ocse e della Commissione Stiglitz.

Questa iniziativa deve tener conto, come minimo, di due grandi sfide. In primo luogo deve essere resa disponibile una produzione statistica adeguata e robusta, capace di coprire tutte le dimensioni rilevanti del progresso. In secondo luogo è necessario che la legittimità pubblica degli indicatori chiave selezionati sia garantita da un processo democratico. Solo se quest'ultima condizione viene soddisfatta, il set ha la possibilità di divenire uno strumento riconosciuto dalle diverse componenti sociali come capace di valutare lo stato del Paese e di supportare efficacemente decisioni politiche orientate al progresso.

Nella sua prima parte l'articolo illustra il contesto internazionale entro cui l'iniziativa Istat agisce. In seguito descrive l'attuale produzione statistica dell'Istat inerente alla misurazione del benessere e del progresso sociale, valutando la sua capacità di rispondere alle raccomandazioni della Commissione Stiglitz. Infine espone l'iniziativa Istat-Cnel finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori-chiave per la misurazione del progresso in Italia.

▼ 2. Il contesto

La misurazione del benessere degli individui e delle società ha rappresentato a lungo una preoccupazione degli statistici, ma solo negli ultimi anni la discussione su come misurare il progresso sta prendendo slancio in tutto il mondo. Si tratta di un tema affrontato dai decisori politici a tutti i livelli, che ha sempre più catturato l'attenzione dei media. Per molti anni l'utilizzo del Pil *pro capite* come *proxy* del benessere della popolazione ha avuto decisamente senso, in una fase in cui la crescita economica coincideva con importanti miglioramenti sul piano sociale, speranza di vita e istruzione *in primis*. Il Pil *pro capite* fornisce una buona misura della capacità di un Paese di affrontare i bisogni materiali dei suoi abitanti. Tuttavia, la relazione

tra la crescita economica misurata dal Pil e le altre dimensioni del progresso sociale non è semplice. Ricercatori universitari, organizzazioni della società civile, statistici ufficiali e organizzazioni internazionali hanno proposto misure alternative del progresso sociale, che possono essere classificate secondo diversi criteri.

A partire dal 2001 l'Ocse ha promosso diverse iniziative nell'intento di favorire il progresso sociale e di aumentare la consapevolezza sul tema della misurazione, dunque sulla necessità di sviluppare nuove misure e di migliorare l'utilizzo di quelle esistenti. Non è stato ancora raggiunto un accordo sulla via migliore da intraprendere, ma la «Dichiarazione di Istanbul» (Oecd, 2007), adottata nel giugno 2007 dalla Commissione europea, dall'Ocse, dall'Organizzazione della Conferenza islamica, dalle Nazioni unite, dall'Undp e dalla Banca mondiale, ha evidenziato un consenso internazionale sulla necessità di «intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni Paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil *pro capite*». Il *Global project on measuring the progress of societies*¹, nato nel 2007 con la Dichiarazione di Istanbul – è gestito dall'Ocse in collaborazione con altri partner internazionali e regionali. Il suo obiettivo è di diventare il punto di riferimento mondiale per quanti desiderino misurare e valutare i progressi delle loro società.

Il lavoro più significativo in quest'ambito è stato quello della Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale («Commissione Stiglitz»), istituita dal presidente francese Nicolas Sarkozy nel gennaio 2008. La Commissione ha prodotto un rapporto finale nel settembre 2009 (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009) in cui veniva richiesto uno «spostamento [dell']enfasi dalla misurazione dalla produzione economica alla misurazione del benessere delle persone». Obiettivo della Commissione è stata l'identificazione dei limiti del Pil come indicatore della performance economica e del progresso sociale; di prendere in considerazione quali informazioni aggiuntive potrebbero essere necessarie per l'elaborazione di indicatori più pertinenti del progresso sociale; per valutare la fattibilità di strumenti alternativi di misurazione e per discutere di come presentare le informazioni statistiche in modo appropriato. Le raccomandazioni presentate nel box 1 sono tratte dal rapporto.

Il tema è stato argomento di discussione anche al summit di Pittsburgh del 2009, dove i leader del G20 hanno chiesto un lavoro sui metodi di misurazione che «tenesse meglio conto delle dimensioni sociali e ambientali dello sviluppo economico» come parte integrante dell'attuazione del nuovo *Framework for strong, sustainable and balanced growth* (G20, 2009). Un'importante sollecitazione è giunta anche dalla Comunicazione della Commissione europea *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (2009), che attua l'impegno assunto dalla Conferenza «Beyond Gdp», organizzata nel novembre 2007 dalla Commissione in collaborazione con il Parlamento europeo, l'Ocse, il Club di Roma e il Wwf.

La conferenza è stata il trampolino di lancio per il dibattito politico sulla necessità di andare oltre il concetto di Prodotto interno lordo; è stato chiaramente affermato che «[...] è tempo di andare oltre il Pil» (Barroso, 2007). La comunicazione ha tra-

¹ www.oecd.org/progress.

sferito le idee presentate alla Conferenza in una tabella di marcia dell'azione europea; con questo documento la Commissione europea si è impegnata a lavorare in diversi settori per migliorare le misure esistenti e per riferire sull'attuazione e i risultati delle azioni elencate entro il 2012.

È su questo sfondo che è stato istituito all'interno del Sistema statistico europeo (Ess) lo *Sponsorship group*² «Misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile», con il mandato di coordinare le attività sul tema e di attuare le raccomandazioni del Rapporto Stiglitz e della Comunicazione della Commissione, tenendo anche in considerazione gli obiettivi della Strategia comunitaria «Europa 2020»³.

BOX 1 - LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE STIGLITZ

Raccomandazione 1: Nella valutazione del benessere materiale, considerare i redditi e i consumi piuttosto che la produzione.

Raccomandazione 2: Accentuare la prospettiva d'analisi sulle famiglie.

Raccomandazione 3: Insieme alla ricchezza, considerare reddito e consumi.

Raccomandazione 4: Dare più risalto alla distribuzione del reddito, del consumo e della ricchezza.

Raccomandazione 5: Estendere la misurazione del reddito alle attività non di mercato.

Raccomandazione 6: La qualità della vita dipende dalle condizioni oggettive e dalle *capabilities* delle persone. Si suggeriscono iniziative volte allo sviluppo delle misure inerenti alla salute delle persone, all'istruzione, alle attività personali, alle condizioni ambientali. In particolare un notevole sforzo dovrebbe essere indirizzato allo sviluppo e all'attuazione di misure robuste e affidabili delle relazioni sociali, della *voice* politica e dell'insicurezza che può essere rilevata per prevedere la soddisfazione futura di vita.

Raccomandazione 7: Gli indicatori di qualità della vita dovrebbero valutare le disuguaglianze in maniera esauriente in tutte le dimensioni considerate.

Raccomandazione 8: Le indagini dovrebbero essere progettate per valutare i legami fra i vari ambiti della qualità della vita di ciascuna persona, e queste informazioni dovrebbero essere utilizzate per elaborare le politiche nei vari settori.

Raccomandazione 9: Gli uffici di statistica dovrebbero fornire l'informazione necessaria ad aggregarsi intorno alla dimensione della qualità della vita, permettendo la costruzione di altri indici.

Raccomandazione 10: Tanto le misure oggettive che quelle soggettive di benessere offrono informazioni-chiave sulla qualità della vita della gente. Gli uffici di statistica dovrebbero includere domande atte a cogliere le valutazioni delle persone sulla qualità della vita, le esperienze edonistiche e le priorità delle loro stesse indagini.

Raccomandazione 11: La valutazione di sostenibilità richiede un ben identificato cruscotto di indicatori. La caratteristica distintiva delle componenti di questo cruscotto dovrebbe

² Lo *Sponsorship group* è co-presieduto dai Direttori generali dell'Eurostat e dall'Insee (Istituto nazionale di statistica francese), con la partecipazione di 16 Stati membri (Presidenti/Direttori generali degli istituti nazionali di statistica: At, Bg, Ch, De, Dk, Es, Fr, It, Lu, Nl, No, Pl, Se, Si, Sk, Uk) e dell'Ocse e dell'Unece.

³ Anche le attività sulla Comunicazione «Gdp and beyond» e il Rapporto Stiglitz all'interno della Commissione europea e nel Sistema statistico europeo (Ess) sono coordinate dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale co-presieduto dall'Eurostat e dalla Direzione generale Ambiente, con la partecipazione di 11 Direzioni generali della Commissione e di tre agenzie.

essere la loro interpretabilità come variazioni di alcuni «stock» basilari. Un indice monetario di sostenibilità ha un suo posto nel cruscotto ma, allo stato attuale delle cose, dovrebbe rimanere essenzialmente concentrato sugli aspetti della sostenibilità economica.

Raccomandazione 12: Gli aspetti di sostenibilità ambientale meritano un follow-up a sé stante basato su un set ben individuato di indicatori. In particolare c'è bisogno di un indicatore chiaro della nostra prossimità a livelli pericolosi di danno ambientale (come quelli associati al cambiamento climatico o alla riduzione del pescato).

Fonte: Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009.

BOX 2 - AZIONI CHIAVE DELLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

- Integrare il Pil con indicatori ambientali e sociali.
- Informazioni più tempestive per l'assunzione di decisioni politiche.
- Informazioni più precise su distribuzione e disuguaglianze.
- Sviluppo di un quadro europeo di valutazione per lo sviluppo sostenibile.
- Estendere la contabilità nazionale alle questioni ambientali e sociali.

Fonte: Commissione europea, 2009.

Per l'Ess la sfida principale è quella di attuare le raccomandazioni emerse da queste iniziative convergenti per offrire informazioni statistiche più ricche e per accrescere ulteriormente l'armonizzazione a livello internazionale, in particolare in Europa.

Nel frattempo, il 30 settembre 2010, la 96^a conferenza dei direttori generali degli Istituti nazionali di statistica (Dgins) ha siglato il «Memorandum di Sofia»⁴, riconoscendo la validità delle raccomandazioni della Commissione Stiglitz, elencando una serie di miglioramenti che gli istituti nazionali di statistica dovrebbero adottare (quali l'armonizzazione degli aggregati di Contabilità nazionale con i dati dalle indagini sulle famiglie per sviluppare una maggiore attenzione alla prospettiva sulle famiglie, cogliere la dimensione distributiva, armonizzare le misurazioni relative all'ambiente e migliorare la tempestività delle statistiche sulla qualità della vita).

Lo *Human Development Report* (Hdr) e il suo Indice di sviluppo umano (Hdi) dell'Undp occupano una parte importante nello scenario delle misure; anzi l'Hdi costituisce probabilmente l'alternativa più nota al Pil (Undp, 2010). L'indice, che comprende misure relative all'aspettativa di vita, all'alfabetizzazione e al reddito, è stato concepito esplicitamente come rivale del Pil. Il rapporto del 2010 – ventesimo anniversario – comprende un capitolo incentrato su altre dimensioni chiave dello sviluppo che non rientrano tra quelle prese in considerazione dall'Hdi. Vi è di fatto una notevole corrispondenza tra il lavoro recente dell'Undp e gli impianti proposti dalla Commissione Stiglitz e dall'Ocse. L'Hdr, ad esempio, discute l'importanza di guardare alla disuguaglianza, e anche alla sostenibilità e alla vulnerabili-

⁴ <http://www.dgins-sofia2010.eu/>.

tà, nel valutare il progresso. L'*empowerment* – che è ampiamente definito come l'acrescimento della capacità individuale di gestire il cambiamento – è anche riconosciuto come fondamentale per lo sviluppo e centrale nell'approccio delle capacità (cfr. il paragrafo 4.2.), che a sua volta ha modellato l'Hdi.

Infine, nel febbraio 2010, il Consiglio dei ministri franco-tedesco ha deciso di chiedere al Consiglio francese d'analisi economica (Cae) e al Consiglio tedesco di esperti economici (Gcee) di proseguire nella scia dei risultati della Commissione Stiglitz. Il Cae e il Gcee hanno recentemente pubblicato un rapporto su *Monitoraggio delle prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità* (2010) che, partendo dai campi e dagli indicatori della Commissione Stiglitz, discute di come il costo di un set di indicatori accurato e completo potrebbe essere perfettamente bilanciato dal basso costo di quello necessario a fornire una base affidabile per rapporti regolari, tempestivi e «commestibili» su tre questioni fondamentali: prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità.

Una delle conclusioni del rapporto Gcee/Cae è che l'approccio verso l'adozione di un indicatore unico per misurare il progresso umano sia, a causa della complessità della vita, di per sé insufficiente e che la domanda di informazione statistica sia troppo diversificata per consentire una concentrazione sensata dello stato attuale delle cose attraverso un unico indicatore generale. Il rapporto suggerisce che un'informazione statistica dettagliata richieda un cruscotto di indicatori sufficientemente ricco che – pur senza essere eccessivamente ampio – sia tale da facilitare un dibattito informato sui diversi aspetti del benessere umano.

▼ 3. Un *framework* per misurare il benessere equo e sostenibile

Le raccomandazioni della Commissione Stiglitz per la misurazione del progresso riducono l'enfasi sugli indicatori economici in favore di un approccio multi-dimensionale che consideri il benessere sociale e ambientale altrettanto importante di quello economico. Hall, Giovannini, Morrone e Ranuzzi (2009) hanno elaborato un *framework* che mira a misurare il progresso sociale definito come incremento del «benessere equo e sostenibile». In particolare, sulla base del modello descritto nella fig. 1, si propone di prendere in considerazione gli obiettivi finali e intermedi, le loro relazioni interne, nonché due dimensioni trasversali, nel modo che segue:

Obiettivi finali

- ▶ Condizioni dell'ecosistema: effetti sull'ambiente
 - terra (geosfera)
 - acqua dolce, oceani e mari (idrosfera)
 - biodiversità (biosfera)
 - aria (atmosfera)
- ▶ Benessere umano: effetti sulle persone, aspetti individuali
 - salute fisica e mentale

- conoscenza e capacità di comprensione
- lavoro
- benessere materiale
- libertà e auto-determinazione
- ▶ Benessere umano: effetti sulle persone, aspetti sociali
- relazioni sociali
- partecipazione sociale
- fiducia interpersonale

Obiettivi intermedi

- ▶ Economia
 - reddito nazionale
 - ricchezza nazionale
- ▶ Governance
 - diritti umani
 - impegno civile e politico
 - sicurezza e violenza
 - fiducia nelle istituzioni
 - accesso ai servizi
- ▶ Cultura
 - patrimonio culturale
 - arti e tempo libero

Legami fra i due set di obiettivi

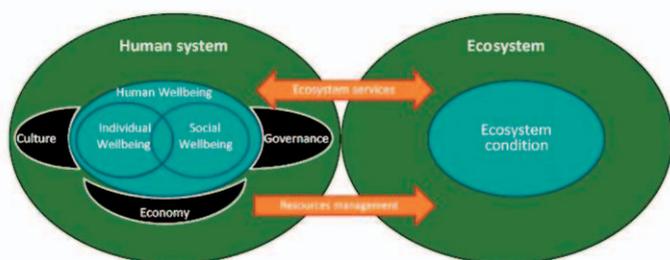
- ▶ Gestione, utilizzo, sviluppo e tutela delle risorse
 - estrazione e consumo delle risorse
 - inquinamento
 - protezione e conservazione del patrimonio economico e ambientale
- ▶ Servizi ecosistemici
 - risorse e processi offerti
 - impatto degli eventi naturali

Prospettive trasversali

- aspetti intra-generazionali: equità/diseguaglianza
- aspetti inter-generazionali: sostenibilità/vulnerabilità/capacità di recupero

L'Italia è fortemente impegnata nel seguire l'approccio al progresso definito a livello internazionale, ed esiste un consenso diffuso sulla necessità di ampliare il monitoraggio di indicatori per la valutazione del progresso reale e del benessere dei cittadini. Tuttavia, la definizione di un insieme condiviso di indicatori di progresso nazionale necessita di essere ampiamente legittimata, se questo dovrà diventare uno strumento di monitoraggio basato su una visione condivisa di progresso per il Paese.

FIGURA 1 - IL FRAMEWORK DEL PROGRESSO DELLE SOCIETÀ



Fonte: Hall e al., 2009.

Un recente *working paper* dell’Ocse di Scrivens e Iasiello (2010) identifica bene le sfide che la definizione di un set di indicatori di progresso sociale deve affrontare per poter essere utilizzato e applicato nei processi decisionali. La prima sfida è, infatti, il riconoscimento di legittimità degli strumenti, il che significa che «gli aspetti evidenziati dagli indicatori vengono reputati importanti» e che gli indicatori selezionati «forniscono misure significative di tali aspetti». La risposta generale che viene offerta è che «gli indicatori devono essere elaborati con la partecipazione di coloro che li useranno, e apprendendo da loro».

Le altre due sfide individuate da Scrivens e Iasiello consistono nella scelta del sistema informativo più adatto (*fit-for-purpose information*) in cui utilizzare gli indicatori di progresso e nella capacità di produrre incentivi politici all’utilizzo degli indicatori. La prima implica la valutazione della possibilità di utilizzare indici composti, un set ristretto di indicatori chiave, piuttosto che un set più ampio e completo, misurandosi con il *trade-off* tra le esigenze di comunicazione e il rischio di visioni semplicistiche. La seconda risulta meno immediata, visto che «produrre dati accademicamente certificati e consegnarli ai *policy makers*» (Innes, 1990, p. 8) non basta per determinare un set di indicatori utile alla politica e realisticamente non definisce condizioni vincolanti per il raggiungimento degli obiettivi implicitamente o esplicitamente fissati dagli indicatori di progresso. Per poter orientare le decisioni politiche, gli indicatori di progresso devono essere accompagnati da incentivi diretti ai responsabili politici sufficienti a far sì che i cambiamenti siano messi in atto. Questi possono essere raggiunti inserendo i politici nel processo di selezione e individuando un organismo di controllo indipendente, oppure mantenendo alta l’attenzione pubblica sui temi selezionati. Per questo motivo l’Istat ha proposto al Cnel di lanciare un’iniziativa comune per misurare il progresso sociale basata sul coinvolgimento di tutte le componenti della società attraverso un processo di consultazione, come descritto nel paragrafo 5. Prima di entrare in questa illustrazione, è utile descrivere brevemente le statistiche ufficiali disponibili sui fenomeni selezionati dal Rapporto della Commissione Stiglitz e dall’Ocse. Pertanto il prossimo paragrafo, seguendo la struttura del Rapporto, presenta la produzione statistica dell’Istat in materia di *performance* economica, qualità della vita, e sostenibilità ambientale.

▼ 4. La produzione attuale dell'Istat⁵

■ 4.1. Misurazione della *performance* economica

Pil. La *performance* economica è classicamente rappresentata dall'aumento della produzione. Attualmente l'Istat realizza stime sia annuali sia trimestrali del Pil. Tuttavia, questo indicatore può essere ampliato per potervi includere alcune componenti trascurate. Molto è già stato fatto negli ultimi anni nelle statistiche ufficiali europee con lo sviluppo di tavole sulle risorse e sui consumi, di stime sull'economia sommersa, l'inclusione nella contabilità nazionale di tutte le unità produttive (esaustività), la deflazione dei servizi pubblici aggregati incorporando i cambiamenti di qualità. Per quanto riguarda l'economia sommersa è da evidenziare che all'interno dell'Istat (Calzaroni, 2000) è stato realizzato un lavoro pionieristico che ha successivamente portato alla definizione di *standard* internazionali secondo quanto esposto nelle linee guida Ocse (Oecd, 2002).

Un'altra sfida è rappresentata dalla stima dei valori dei servizi pubblici, che dovrebbe basarsi sulla produzione effettiva (*output*), piuttosto che sui costi di produzione (*input*). È auspicabile che sia possibile superare questi limiti in un tempo relativamente breve. Basandosi su dati dell'Indagine sull'uso del tempo, è stata prodotta una stima preliminare delle attività non di mercato delle famiglie (Baldassarini e Romano, 2006) ma, essendo questa ancora in una fase iniziale, non può al momento essere inclusa nella formazione del Pil.

Secondo il Rapporto Stiglitz, il Prodotto interno lordo dovrebbe essere sostituito dal Prodotto interno netto (Pin) cioè al netto degli ammortamenti. Naturalmente l'Istat pubblica il netto complessivo, anche se la misurazione del valore dell'ammortamento presenta alcune difficoltà. Ad esempio, negli ultimi anni l'innovazione tecnologica si è sviluppata rapidamente, rendendo più difficile stimare il tasso di ammortamento del capitale, che peraltro non tiene conto dell'impatto dovuto al degrado ambientale.

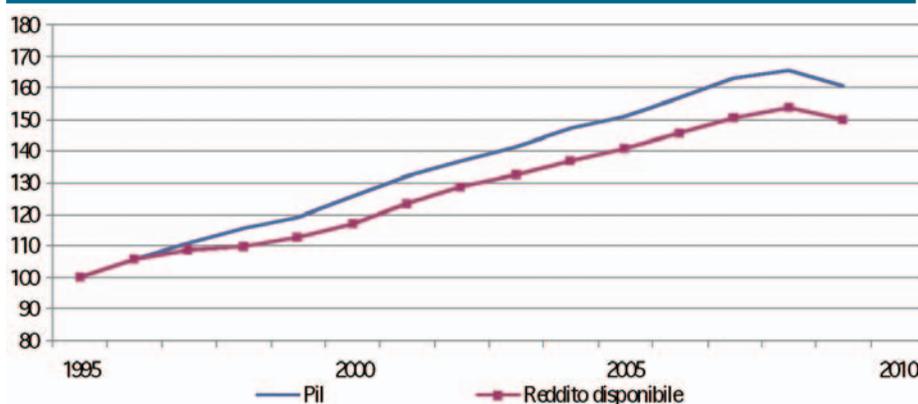
Una delle critiche al considerare il Pil come indicatore unico di benessere è che i prezzi di mercato utilizzati nel suo calcolo non riflettono il valore d'uso dei beni e dei servizi. Né essi riflettono il danno ambientale generato dalla produzione e dal consumo. Inoltre, i mercati non sono perfettamente concorrenziali e non sempre i consumatori dispongono delle informazioni essenziali per le loro scelte. Su questo fronte, la stima della contabilità nazionale in termini reali è garantita dal trattamento del cambiamento nelle prestazioni attraverso l'utilizzo di deflatori dei prezzi, nonché di un sistema variabile di ponderazione.

Reddito. La Commissione Stiglitz propone di aumentare l'attenzione nell'osservazione del reddito la cui chiave di misura deve essere il reddito disponibile, ossia la quantità di risorse correnti disponibili per le famiglie per usi finali, consumo e ri-

⁵ Ringraziamo Linda Laura Sabbadini per il suo contributo alla sistematizzazione delle informazioni comprese in questo paragrafo basato sul *position paper* di prossima pubblicazione *La misurazione del progresso e del benessere nella società italiana: la posizione dell'Istat*.

sparmio, al netto degli ammortamenti. Comprendere tutte le transazioni che effettivamente influiscono sulla capacità di consumo dei beneficiari significa estendere il concetto di reddito disponibile. Esso dovrebbe comprendere anche l'uso di beni e servizi liberamente forniti dal governo e dalle istituzioni senza scopo di lucro, come le cure mediche, i ricoveri in ospedale, l'indennità di abitazione, gli asili nido, e cose simili. Questo conduce alla definizione aggregata del reddito disponibile che può indurre a una maggiore attenzione per il ruolo del governo nel processo di redistribuzione del reddito e, più in generale, per la capacità effettiva di redistribuzione dei sistemi di *welfare*. Si tratta di un indicatore neutrale rispetto alle differenze di copertura dei sistemi di protezione sociale nei vari Paesi e al mix pubblico/privato.

FIGURA 2 - REDDITO DISPONIBILE E PIL (ITALIA, ANNI 1995-2009, 1995=100)



Fonte: Istat.

L'Istat calcola già questo indicatore, la cui evoluzione (rispetto al Pil) è illustrata nella figura 2. Inoltre, l'Istat prevede di calcolare il tasso di sostituzione per il mantenimento del tenore di vita garantito dal sistema pensionistico pubblico, cioè il rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione da lavoro. Oltre ad essere un indicatore di estrema rilevanza per la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, questo tasso fornisce informazioni di base sull'adeguatezza delle prestazioni che garantisce.

Consumi. La Direzione generale Istat sulla contabilità nazionale produce trimestralmente e annualmente i dati sui consumi finali effettivi delle famiglie. Nei consumi finali delle famiglie essa include anche i costi dovuti a istituzioni sociali private e i trasferimenti sociali pubblici *in kind*.

L'estensione della contabilità nazionale. La contabilità nazionale costituisce uno strumento essenziale per l'orientamento degli attori economici nell'assunzione del-

le decisioni, per la valutazione delle politiche e per la previsione del futuro delle società in cui viviamo. Il suo quadro teorico e concettuale, in cui il Pil rappresenta un indicatore della crescita, non è stato specificamente disegnato per analizzare il benessere individuale e sociale, ma per analizzare il sistema economico di un Paese e alcune dimensioni economiche del benessere. Inoltre, il processo di manutenzione del sistema, che dipende dalla definizione internazionale degli aggregati, può non rimanere al passo dei cambiamenti della realtà economica e sociale, mostrando una certa vischiosità e limiti nella capacità di un adattamento tempestivo. Tuttavia, il sistema italiano di contabilità nazionale si è progressivamente aperto integrando informazioni – oltre che sui flussi – sulla distribuzione e la variabilità di *stock* come la ricchezza e – oltre alle tradizionali dimensioni economiche e finanziarie – sui fenomeni sociali e ambientali. Ciò è possibile grazie a conti satellite.

Per un certo tempo, infatti, la Direzione generale per la contabilità nazionale ha lavorato allo sviluppo di nuovi progetti che rispondessero alle nuove prospettive di analisi del benessere, tra cui: i conti trimestrali per settore istituzionale, gli studi sulla globalizzazione, le stime per la produttività parziale e totale dei fattori, il primo prototipo per la stima dello *stock* degli *asset* reali dei settori istituzionali, al fine di produrre un sistema completo di schede di bilancio e stime nazionali del reddito lordo disponibile e dei consumi reali delle famiglie. Un lavoro sperimentale volto alla costruzione di un conto satellite per le famiglie comprende inoltre i dati sul lavoro non retribuito, le attività non di mercato e il capitale sociale e umano. Infine, in risposta a una richiesta espressa sia a livello nazionale sia internazionale, è stata realizzata fin dal 1990 una produzione regolare di contabilità ambientale. A partire dal 2012, l'Istat dovrà considerarvi le tasse ambientali, le emissioni derivanti dalle attività produttive e le principali funzioni dei consumi delle famiglie, nonché i flussi materiali dell'intera economia.

■ 4.2. Misurare la qualità della vita

Nel corso degli ultimi venti anni, le statistiche sociali italiane hanno registrato un continuo progresso, grazie alla produzione di grandi quantità di dati e indicatori atti a misurare la qualità della vita. Grazie all'Indagine multiscopo e ad altre indagini sulle famiglie l'Istat raccoglie un notevole set di informazioni oggi ampiamente utilizzate per la progettazione e la valutazione delle politiche sociali. Il lavoro, la vita familiare e i sistemi di relazioni, le condizioni economiche delle famiglie, il tempo libero, la partecipazione politica, gli stili sociali di vita, la relazione con i servizi, la fruizione culturale, la sicurezza, le condizioni di salute vengono analizzate tenendo conto del comportamento reale e della dimensione soggettiva delle persone. In effetti, l'Indagine multiscopo rappresenta uno dei sistemi di indagine sociale più avanzati e ambiziosi a livello internazionale: è strutturata come indagine annuale denominata *Aspetti della vita quotidiana* ed è integrata da cinque indagini quinquennali approfondite su famiglia, salute, tempo libero, sicurezza e uso del tempo e da un sondaggio trimestrale su viaggi e vacanze.

Il Rapporto Stiglitz propone di prendere in considerazione, oltre agli aspetti di misurazione oggettiva della qualità della vita, aspetti relativi all'esperienza soggettiva.

L'Indagine multiscopo integra gli aspetti soggettivi in tutte le aree di indagine: dalla salute, alla famiglia, al lavoro, al tempo libero e ai rapporti con gli amici, alla sicurezza dei cittadini, alla povertà o alle condizioni economiche, solo per citarne alcune. Inoltre, nell'ultima edizione della *survey*, l'Istat ha aggiunto un indicatore sulla percezione individuale da 1 a 10 della «vita nel suo complesso» comparabile su scala internazionale, e una domanda sul grado di fiducia negli altri.

Naturalmente, la misurazione delle percezioni, delle opinioni e degli atteggiamenti non sostituisce la misurazione oggettiva degli eventi o dei comportamenti, ma riesce a cogliere informazioni sui temi ed eventi della realtà oggetto di indagine che non potrebbero essere catturati diversamente. L'inclusione nelle indagini ufficiali di domande soggettive non ha rappresentato tanto uno spostamento dell'attenzione da un livello ad un altro, quanto un ampliamento delle abituali procedure di raccolta statistica e di produzione di dati sociali, un arricchimento dello spettro di informazioni che consente una migliore lettura dei fenomeni ponendo i cittadini al centro delle statistiche ufficiali.

L'Istat è in questo modo in grado di produrre la gran parte delle informazioni necessarie alla misurazione multidimensionale del benessere. Una ricchezza di informazioni che viene di seguito descritta secondo le 8 aree di benessere individuate dalla Commissione Stiglitz.

Condizioni di vita. La misurazione del benessere materiale si basa fondamentalmente su due indagini: l'indagine Eu-Silc e l'indagine nazionale sui consumi delle famiglie. L'indagine europea raccoglie diverse misure del reddito individuale e familiare, nonché indicatori di deprivazione e di esclusione sociale. L'indagine comprende una serie di aspetti particolarmente significativi per l'analisi multidimensionale della qualità della vita, come la partecipazione al mercato del lavoro, le condizioni di salute, l'istruzione, le caratteristiche dell'abitazione e della zona d'insediamento, le spese per l'affitto o per il mutuo, nonché – in una prospettiva attenta allo stato di deprivazione – i principali problemi economici delle famiglie. Nel caso italiano, la dimensione del campione è maggiore (Eurostat, 2010) rispetto agli *standard* europei, in modo da consentire la disaggregazione regionale dei dati.

L'indagine nazionale sui consumi delle famiglie considera i diversi modelli di spesa delle famiglie ed evidenzia la valutazione soggettiva delle famiglie sui propri cambiamenti nei comportamenti d'acquisto. I risultati di questa *survey* vengono utilizzati anche per il calcolo degli indicatori di povertà relativa e assoluta. Grazie a questa indagine, l'Italia è uno dei pochi Paesi al mondo che produce una misura della povertà assoluta. Per entrambe le misure, che si basano sui redditi e sui consumi, l'Istat determina i valori mediani, i decili e l'indice di Gini, applicando così le raccomandazioni contenute nel Rapporto Stiglitz sulla maggiore attenzione da porre ai temi della distribuzione.

Salute. L'Indagine multiscopo *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari* analizza aspetti tipici di questo tema (malattie acute e croniche, alcuni tipi di disabilità, condizioni di disabilità, uso di droghe) e anche indicatori correlati alla salute e alla

qualità della vita. Si tratta in questo caso di strumenti utilizzati a livello internazionale che consentono l'identificazione di due indici sintetici dello stato di salute: il *Physical component summary* (Pcs) e il *Mental component summary* (Mcs). Utilizzando i dati di questa indagine quinquennale è possibile elaborare uno dei principali indicatori della qualità della vita – la speranza di vita libera da disabilità – mentre un'indagine annuale permette di stimare la speranza di vita in buona salute.

Istruzione. Diverse fonti forniscono in Italia un quadro composito del capitale umano. Oltre alle statistiche tradizionali in materia di istruzione formale predisposte dal Ministero della Pubblica Istruzione, l'Istat, attraverso l'Indagine sulle forze di lavoro, traccia ogni anno il numero degli abbandoni scolastici precoci e dei Neet (non in occupazione, in istruzione o in formazione, dall'acronimo inglese), mentre attraverso l'Indagine multiscopo fornisce informazioni sulla frequenza scolastica, le rette e le classi di inglese e di informatica. Grazie a un sondaggio europeo, indicatori armonizzati sul *lifelong learning*, uno dei temi chiave della Strategia di Lisbona, saranno prodotti entro il 2011.

I livelli di competenza professionale di una popolazione rappresentano una componente importante delle informazioni necessarie per la misurazione del capitale umano che non rientra per il momento nella produzione dell'Istat, ma dovrebbe presto far parte del «Programma per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti» dell'Ocse, che integra le già esistenti *International adult literacy survey* (Ials) e l'indagine Ocse-Pisa (*Programme for international student assessment*), che riguarda gli studenti di 15 anni. Infine, il quadro informativo sul capitale umano dovrebbe essere presto integrato da un conto satellite dell'istruzione su cui l'Istat ha già iniziato a lavorare.

Attività personali e lavoro. L'Indagine sull'uso del tempo misura dettagliatamente il numero di ore dedicate durante il giorno ai diversi tipi di attività. Si tratta di una fonte essenziale di analisi per cimentarsi con il tempo libero, il lavoro domestico, le attività e il lavoro di cura permettendoci di stimare il peso che ricoprono nella vita dei cittadini. In seguito al Rapporto Stiglitz, l'indagine potrà essere rafforzata inserendo le emozioni provate in determinate ore della giornata. Utilizzando strumenti aggiuntivi, potrà essere realizzata un'analisi in profondità che consideri la qualità delle condizioni di lavoro. L'Indagine sulle forze di lavoro misura l'occupazione non-*standard*, la sottoccupazione, il sottoutilizzo di capitale umano e il divario di genere. Inoltre, i dati dell'Indagine sulla struttura delle retribuzioni consente di sviluppare indicatori sui differenziali retributivi settoriali e territoriali.

Gli indicatori sul lavoro comprendono anche misure soggettive, come la domanda sulla soddisfazione del lavoro (che viene posta anche alle casalinghe), mentre le indagini su *Criticità dei percorsi lavorativi in un'ottica di genere* e *Famiglia e soggetti sociali* raccolgono dati sul grado di soddisfazione del lavoro in base a diverse caratteristiche (contenuto, retribuzione, rapporto con i superiori, rapporti con i colleghi ecc.) e aspettative individuali sulla famiglia e sui figli, opportunità di lavoro, progressione di carriera, stabilizzazione e cambio di attività.

Partecipazione politica e governance. Un elemento fondamentale per esercitare il diritto di autodeterminazione è la presenza di una democrazia fiorente e funzionante, del suffragio universale, della libertà di stampa, di un sistema giudiziario che garantisca il diritto alla giustizia e di vivaci organizzazioni della società civile. La misurazione di queste dimensioni è particolarmente difficile utilizzando gli indicatori tradizionalmente prodotti dall'Istat. Al momento sono disponibili dati sulla durata dei processi civili e penali, che consentono di valutare l'efficienza del sistema giudiziario, o dati sulla paura dei cittadini di essere vittime di atti criminali o di uscire da soli di notte al buio.

Per quanto riguarda la partecipazione politica, a partire dal 1993, l'Istat ha elaborato indicatori di partecipazione politica invisibile (il parlare o l'essere informati sulla politica, per frequenza, canali informativi, cause della non pratica) e di partecipazione politica visibile (partecipazione a manifestazioni, a comizi o a riunioni di partito). La disponibilità di questi indicatori consente la costruzione di indicatori compositi di impegno civile e politico. Tuttavia, sarebbe utile disporre di indicatori sulla libertà di stampa simili a quelli pubblicati da agenzie non governative come *Freedomhouse*⁶.

Legami sociali e relazioni. Le relazioni interpersonali influenzano la qualità della vita in vari modi. Le persone con forti relazioni sociali mostrano una maggiore soddisfazione per la vita, una salute migliore, una maggiore probabilità di trovare un lavoro. L'Istat produce un insieme piuttosto importante di informazioni sul tema, compresi indicatori sull'amicizia, sulla parentela, sulla frequenza con cui le persone si incontrano con i loro parenti e amici, e le reti di sostegno informale. Attraverso l'Indagine multiscopo è possibile stimare le principali caratteristiche delle reti di solidarietà sociale (*caregivers* e coadiuvanti familiari), il tipo di aiuto offerto, le possibili condivisioni di questo con altri, il numero di ore dedicate ad esso: tutti elementi fondamentali che aiutano la misurazione del capitale sociale. Questo si configura anche in base ai rapporti che si hanno con i vicini e alla percezione che le persone hanno di coloro su cui possono realmente contare in caso di necessità. Ogni anno dal 1993 sono stati raccolti indicatori soggettivi sulla soddisfazione delle relazioni familiari e amicali.

Insicurezza. Gli indicatori relativi alla sicurezza e alla violenza sono stati sviluppati dall'Istat solo negli ultimi anni. Accanto a informazioni sulla sicurezza considerata dal punto di vista oggettivo (reati subiti), sono state chieste opinioni soggettive in una specifica indagine che analizza temi quali il senso di insicurezza in casa o in strada durante la notte e il rischio di criminalità e di degrado sociale della zona di abitazione. Dal punto di vista delle preoccupazioni sulla sicurezza e sulla sicurezza delle donne è stata specificamente condotta un'altra importante indagine volta ad individuare la violenza fisica e sessuale, dentro e fuori la famiglia.

Il tema della sicurezza economica è infine coperto da informazioni oggettive e soggettive sulle condizioni di vita e di lavoro.

⁶ <http://www.freedomhouse.org>

■ 4.3. Statistiche e contabilità ambientale

Sotto il profilo delle statistiche ambientali, l'Italia ha visto una notevole crescita nella disponibilità di informazioni oggettive e soggettive. Il set di informazioni sui temi ambientali è cresciuto grazie alla realizzazione di un'indagine sull'acqua e l'ambiente urbano e a quello di indicatori agro-ambientali. L'Istat ha anche partecipato alla raccolta di indicatori per l'analisi dello sviluppo sostenibile dalla lista dei 140 indicatori proposti da Eurostat.

Accanto agli indicatori di *pressione*, che misurano cosa viene prelevato dall'ambiente (consumo di risorse naturali, occupazione di terra) e cosa vi viene rilasciato (emissioni e la produzione di rifiuti), e alle misure di *impatto*, che descrivono gli effetti ultimi del cambiamento ambientale e delle attività umane, l'Istat produce indicatori di *risposta* che descrivono e quantificano gli sforzi compiuti per risolvere i problemi ambientali. Questi indicatori di *performance* sono direttamente riferiti all'attuazione di politiche o di strategie che hanno come loro obiettivo finale la riduzione dell'impatto sulla natura. L'Istat rileva anche le opinioni delle persone sulle condizioni ambientali.

L'Istat elabora, su base regolare, una serie di contabilità nazionali sull'ambiente riferita all'impegno economico sostenuto dal Paese per proteggere il sistema naturale. Queste registrano le attività e le transazioni finanziarie connesse all'ambiente, come i costi per la tutela dell'ambiente e le tasse ambientali, nonché i principali aggregati economici riferiti al settore delle eco-industrie. Il quadro concettuale e la metodologia sono forniti da Seriee (*Système européen de rassemblement dell'information économique sur l'environnement*), che definisce due distinti conti satellite: il conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente (Epea - *Environmental protection expenditure account*) e il conto satellite delle spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali (Rumeo - *Resource use and management expenditure account*). In termini di monitoraggio ambientale l'Istat è quindi allineato con gli *standard* più avanzati.

▼ 5. Il lancio della consultazione nazionale

La ricchezza dei dati fin qui descritti sarà alla base di un'iniziativa inter-istituzionale promossa dal Cnel e dall'Istat, lanciata nel dicembre 2010 e finalizzata ad identificare una serie di indicatori di progresso e di benessere sociale. L'iniziativa, che durerà 18 mesi, mira a realizzare un processo che coinvolgerà tutti i principali rappresentanti della società civile italiana nella definizione delle dimensioni del progresso e dei relativi indicatori.

La *leadership* Cnel del processo è garanzia della sua legittimità: il Cnel infatti è un Consiglio istituito dalla Costituzione italiana ed è composto dalle rappresentanze delle principali categorie del lavoro, comprensive dei rappresentanti degli imprenditori, dei sindacati e del terzo settore, per un totale di oltre 100 consiglieri a rappresentanza dei diversi gruppi di cittadini. I gruppi di lavoro e l'assemblea del Cnel fungeranno anche da luogo di accordo e di deliberazione sulle questioni controverse. L'iniziativa prevede: a) la costituzione di un Gruppo d'indirizzo, coordinato

congiuntamente dal Cnel e dall'Istat, che comprenderà 20 membri espressi dal Cnel, da organizzazioni non governative e da istituzioni pubbliche; *b*) la creazione di un Comitato scientifico coordinato dall'Istat e composto da esperti della materia; *c*) l'organizzazione di una consultazione pubblica.

L'iniziativa Cnel-Istat inserisce l'Italia nel gruppo di Paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Canada, Stati Uniti, Australia, Irlanda, Lussemburgo, Messico, Svizzera e Paesi Bassi) che ha stabilito di misurare il benessere sociale mediante una serie selezionata di indicatori statistici di qualità individuati grazie all'impegno congiunto dei rappresentanti dei sindacati, delle imprese e della società civile. Seguendo le raccomandazioni dell'Ocse e della Commissione Stiglitz, questo approccio darà al Paese una prospettiva condivisa sull'evoluzione delle principali dimensioni economiche, sociali e ambientali. In particolare, gli obiettivi dell'iniziativa sono:

- ▶ elaborare una definizione condivisa di progresso riferita alla società italiana, definendone le dimensioni di maggior rilievo economico, sociale e ambientale;
- ▶ selezionare una serie di indicatori statistici di elevata qualità rappresentativi dei vari settori;
- ▶ comunicare i risultati di questo processo, informando la cittadinanza sui significati degli indicatori nel modo più accurato possibile. Il set di indicatori definito è infatti destinato ad una vasta platea pubblica, oltre che al disegno delle *policy*.

Il processo di realizzazione degli obiettivi sarà suddiviso in tre fasi:

1. durante la prima fase il Comitato direttivo definirà le dimensioni da prendere in considerazione; esse saranno successivamente discusse dai gruppi di lavoro tematici del Cnel e, infine, approvate dall'assemblea del Cnel. Nel frattempo i cittadini italiani saranno in grado di esprimere le loro priorità su quelle che considerano le dimensioni più rilevanti del benessere per le persone e per la società, sia attraverso una specifica e aperta consultazione *online*, sia rispondendo ad una specifica domanda introdotta dal 2011 nell'Indagine multiscopo;
2. la seconda fase sarà dedicata all'analisi degli indicatori disponibili che potrebbero essere utilizzati per rappresentare le diverse dimensioni, evidenziando le loro caratteristiche tecniche e l'opportunità del loro utilizzo. Nel set finale il numero degli indicatori dovrebbe essere abbastanza ridotto per facilitarne la comprensione da parte dei non esperti. L'Istat sarà responsabile di questa parte del lavoro e sarà supportato da un Comitato scientifico composto da ricercatori e professionisti con esperienza nella costruzione e nell'utilizzo di indicatori. Su questa base sarà individuato un primo set di indicatori da sottoporre ad una discussione approfondita dei gruppi di lavoro Cnel e all'approvazione dell'Assemblea;
3. l'ultima fase sarà dedicata alla stesura di un rapporto finale e allo sviluppo di diversi strumenti di disseminazione/comunicazione.

La politica sarà formalmente esclusa dal processo. Tuttavia, a conclusione di ogni fase dell'iniziativa il Parlamento verrà informato sui principali risultati emersi dal processo di consultazione.

Come è stato discusso nel paragrafo 3., uno degli aspetti critici di questo tipo di processi consiste nei modi per garantire una solida legittimità all'*output* finale. Per produrre un set di indicatori che rappresenti in modo efficace le priorità per il pro-

gresso della nazione identificate dalle persone, è necessario che esso sia ampiamente discusso e riconosciuto come valido dalla maggior parte degli attori nazionali: si tratta di una «*one-shot opportunity*» di creazione di uno strumento capace di orientare le politiche nazionali. Ciò consentirà (auspicalmente) ai decisori politici e all'opinione pubblica di riferirsi costantemente a una visione nazionale condivisa di progresso, anche se essa potrà cambiare nel tempo.

La discussione fra gli *stakeholders* presso il Gruppo di indirizzo verrà affiancata da una consultazione pubblica che sarà realizzata attraverso due canali differenti. Il primo consiste in una consultazione *online* – aperta prossimamente – in cui si chiederà agli esperti, ai professionisti e a chiunque sia interessato al tema, di definire le dimensioni significative di monitoraggio del progresso e del benessere in Italia. Questo strumento è simile a quello proposto dall'Ons (*Office for national statistics*) in Gran Bretagna⁷. Il secondo canale di consultazione consiste nell'inserimento di una specifica domanda nell'Indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana*, sottoposta annualmente a 24mila famiglie (54mila persone). Nell'edizione 2011 dell'Indagine multiscopo l'Istat tenterà di valutare l'importanza che i cittadini attribuiscono alle differenti dimensioni del benessere. Verrà chiesto ai cittadini di assegnare un punteggio da zero a dieci agli aspetti presentati nel box 3, segnalandone l'importanza crescente per il benessere e la vita.

BOX 3 - ASPETTI DI CUI AGLI ITALIANI VERRÀ CHIESTO DI VALUTARE QUANTO È IMPORTANTE PER IL BENESSERE E LA VITA DELLE PERSONE:

- Avere un lavoro dignitoso di cui essere soddisfatto.
- Essere in buona salute.
- Sentirsi sicuri nei confronti della criminalità.
- Un reddito adeguato.
- Servizi di pubblica utilità accessibili di buona qualità.
- Vivere in una società in cui ci si possa fidare degli altri.
- Un buon livello di istruzione.
- Tempo libero adeguato e di buona qualità.
- Istituzioni pubbliche in grado di svolgere bene la loro funzione.
- Buone relazioni con amici e parenti.
- Essere felici in amore.
- Il presente e il futuro delle condizioni dell'ambiente.
- Partecipazione alla vita della comunità locale attraverso strutture politiche o associative
- Poter assicurare il futuro dei figli dal punto di vista economico e sociale.
- Poter influire sulle decisioni dei poteri locali e nazionali.
- +
- Pensa che ci sono altri importanti elementi per il benessere e la vita delle persone? Quali? (domanda aperta)

⁷ www.ons.gov.uk/well-being

Questo strumento permetterà non solo di aggiungere una solida valutazione delle priorità delle persone al dibattito che avrà luogo nel 2011-2012, ma anche di monitorare costantemente i cambiamenti nel corso del tempo in modo da segnalare la necessità di modificare il set di indicatori.

Infine, il Comitato d'indirizzo dell'iniziativa sarà anche responsabile di due questioni chiave: definire il tipo di informazione più appropriata – decidendo il grado di dettaglio che il set di indicatori dovrà raggiungere – e studiare l'opportunità di sviluppare uno strumento esplicitamente progettato per la decisionalità politica, definendo in questo caso le strategie utili a massimizzare l'impegno della politica nel seguire le indicazioni emerse dalla misurazione del progresso.

▼ Conclusioni

Le statistiche ufficiali italiane risultano pienamente in grado di soddisfare la domanda proveniente dalla società e dal dibattito internazionale per la misurazione multidimensionale del benessere e del progresso sociale. Infatti la maggior parte delle questioni poste dal Rapporto Stiglitz risultano già soddisfatte dal sistema d'informazione sviluppato dall'Istat riguardo alla *performance* economica, la qualità oggettiva e soggettiva della vita e le misurazioni ambientali. L'Italia è quindi pronta ad affrontare la sfida di costruire una misura condivisa di progresso atta a diventare un riferimento costante per i cittadini, i *media* e i decisori politici.

A questo scopo, l'Istat e il Cnel hanno lanciato un'iniziativa della durata di 18 mesi per la misurazione del «benessere equo e sostenibile». Il processo mira a produrre una serie di indicatori in grado di offrire una visione condivisa di progresso per l'Italia, che verrà legittimata da una consultazione con gli esperti, i portatori d'interesse e i cittadini che avverrà attraverso incontri dedicati e gruppi di lavoro, una consultazione *online* e l'inserimento di una domanda – in una importante indagine sociale dell'Istat – che permette di identificare le priorità della gente a proposito del benessere individuale e nazionale. L'appuntamento è per il 2012, quando è programmata la pubblicazione del primo rapporto congiunto Istat-Cnel.

■ Riferimenti bibliografici

Baldassarini A. e Romano M.C., 2006, *Non-market Household Work in National Accounts*, paper presentato al 18° Annual Meeting on Socio-Economics, Trier, Germania, 30 giugno-2 luglio.

Barroso J.M., 2007, *Beyond GDP International Initiative, Opening Speech*, disponibile alla pagina web:

http://www.beyond-gdp.eu/proceedings/bgdp_proceedings_intro_ses1.pdf.

Cae e Gcee, *Monitoring Economic Performance, quality of Life and Sustainability. Joint Report as requested by the Franco-German Ministerial Council*, Conseil des ministres franco-allemand, Fribourg - En Brisgau, 10 dicembre 2010.

Calzaroni M., 2000, *The Exhaustiveness of Production Estimates: New Concepts and*

- Methodologies*, Oecd, disponibile alla pagina web: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/54/2464056.pdf>.
- Commissione europea, 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Com (2009) 0433 def., Bruxelles.
- Eurostat, 2010, *EU-SILC 2007 Comparative EU Final Quality Report. Version 2 – June 2010*», disponibile alla pagina web: http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/eusilc/library?l=/quality_assessment/comparative_quality_1/quality_2007_version/_EN_1.0_&a=d.
- G20, 2009, *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit 2009*, 24-25 settembre, disponibile alla pagina web: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.
- Hall J., Giovannini E., Morrone A. e Ranuzzi G., 2009, *A Framework to Measure the Progress of Societies*, Working Paper n. 34, Oecd Statistics Directorate, Parigi.
- Innes J., 1990, *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*, II ed., Transaction Publishers, New Brunswick e Londra.
- Oecd, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, Oecd, Parigi, disponibile alla pagina web: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1963116.pdf>.
- Oecd, 2007, *2nd World Forum on «Measuring and Fostering the Progress of Societies»*, Istanbul, 30 giugno 2007, Oecd, disponibile alla pagina web: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/38883774.pdf>.
- Scrivens K. e Iasiello B., 2010, *Indicators of «Societal Progress»: Lessons from International Experiences*, Oecd Statistics Working Papers n. 2010/4, Oecd Publishing, Parigi, Doi 10.1787/5km4k7mq49jg-en.
- Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile sul sito web: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Undp - United nations development programme, 2010, *Human Development Report 2010*, disponibile alla pagina web: <http://hdr.undp.org/en/reports/>.

