

OMNIBUS - STUDI E RICERCHE DELL'INCA CGIL

I sistemi di sicurezza sociale in Europa

Italia e Belgio: modelli
di solidarietà a confronto

SUPPLEMENTO AL NOTIZIARIO INCA N. 8/9-2008



n.1

Omnibus

OMNIBUS - STUDI E RICERCHE DELL'INCA CGIL

I sistemi di sicurezza sociale in Europa

Italia e Belgio: modelli
di solidarietà a confronto

di Eleonora Medda

n.1



Supplemento al
NOTIZIARIO INCA
N. 8/9-2008

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

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

PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Ediesse srl
Via dei Frentani 4/a
00185 Roma
Tel. (06) 44870283/260
Fax (06) 44870335

ABBONAMENTO NOTIZIARIO INCA

annuo € 25,00 - estero € 50,00
una copia € 4,00
C/C post. n. 935015
intestato a Ediesse srl
Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma,
indicando la causale
di versamento «Notiziario Inca»

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

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

CHIUSO IN TIPOGRAFIA
IL 20 NOVEMBRE 2008



Indice

Presentazione	5
1 Introduzione	11
1.1 Uno sguardo sulla tipologia di sistema	16
2 Le sfide dei mutamenti sociali e la sostenibilità finanziaria dei sistemi in Europa	19
2.1 Le dinamiche demografiche	21
2.2 La sostenibilità dei sistemi pensionistici	24
2.3 I livelli della spesa sociale e la sua ripartizione	29
2.4 Le entrate	33
2.5 Effetti dei trasferimenti sui redditi	34
2.6 Coordinamento in Europa: il MAC	38
2.7 Cenni sulle disposizioni comunitarie in materia di protezione sociale	41
3 Caratteristiche a confronto: il Belgio	47
3.1 Breve storia ed impostazione generale	49
3.2 Pensioni	57
3.3 Disoccupazione	63
3.4 Infortuni sul lavoro	67
3.5 Malattie professionali	69
3.6 Prestazioni non contributive a garanzia del reddito	70
4 Caratteristiche a confronto: l'Italia	75
4.1 Breve storia ed impostazione generale	77

4.2 Pensioni	85
4.3 Disoccupazione	98
4.4 Infortuni sul lavoro	103
4.5 Malattie professionali	107
4.6 Prestazioni non contributive a garanzia del reddito	109
5 Conclusioni	113
Bibliografia consultata	123
Sitografia principale	128



Presentazione

Raffaele Minelli

Il 18 aprile del 1951, per iniziativa di Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi nasceva la CECA, Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Era la prima pietra per la costruzione dell'Europa di oggi. Soltanto tre anni dopo, nel 1954, nella fase di pieno sviluppo dell'industria mineraria, una struttura giovane come l'INCA metteva le sue radici anche a Bruxelles, in Belgio, inizialmente per opera di un pugno di militanti volontari. In questo paese, caratterizzato in quegli anni da un forte afflusso di manodopera dalle regioni più povere d'Italia, la presenza dell'INCA si concretizza tanto nell'assistenza quotidiana ai lavoratori e alle loro famiglie, quanto nelle lotte politiche, sindacali e giudiziarie che contribuirono alla creazione dell'Europa dei diritti: dalle battaglie per la salute dei minatori e per il riconoscimento delle malattie professionali, alle sentenze presso la Corte di giustizia europea per la corretta applicazione dei regolamenti comunitari che tutelano la libera circolazione e la sicurezza sociale dei lavoratori.

Cinquanta anni dopo, nel 2004, l'INCA celebra a Bruxelles il suo primo mezzo secolo d'attività in Belgio e annuncia, tra le altre iniziative, la nascita dell'Osservatorio per le politiche sociali in Europa: un centro di documentazione, studi e informazione creato per tutte le strutture del nostro Patronato in Italia e nel mondo, allo scopo di accrescere la conoscenza dei processi d'integrazione europea e l'affermazione dell'Europa sociale.

L'Osservatorio ha quindi le sue radici a Bruxelles, sede del Patronato INCA in Belgio. Il suo compito principale è lo scambio delle esperienze, il confronto delle idee e il dialogo aperto sui grandi temi dell'Europa sociale, la libera circolazione e la sicurezza sociale, l'inclusione e la lotta alla povertà, le pari opportunità, i fenomeni migratori, i diritti fondamentali della persona come la casa, l'istruzione, la salute, l'ambiente, ecc.

In concreto, l'Osservatorio svolge questa funzione attraverso un lavoro quotidiano di lettura, selezione, traduzione e analisi delle informazioni sull'Europa sociale. In sostanza, tutto questo si traduce tenendo sotto osservazione i lavori delle istituzioni

Omnibus

comunitarie e internazionali e quelli dei principali attori del dialogo sociale: primi fra tutti i sindacati europei. Questo impegno costante comporta quindi l'analisi e la raccolta di testi di riferimento bibliografico sull'Europa sociale, sentenze della Corte di giustizia europea, regolamenti comunitari sul diritto del lavoro e la sicurezza sociale.

Tutte visibili e consultabili attraverso la sua vetrina sul mondo che è il portale www.osservatorioinca.org.

Una seconda attività importante dell'Osservatorio consiste nella produzione di diversi «Dossier d'approfondimento», ovvero brevi studi comparativi sulle politiche sociali in Europa. Nel 2008, a titolo d'esempio, sono stati affrontati diversi temi d'attualità: le dinamiche salariali, la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, la parità tra uomini e donne, la spesa per la protezione sociale, l'amianto, l'immigrazione irregolare.

Tra le attività dell'Osservatorio, forse la più originale e interessante, è la creazione di una base dati sulle legislazioni e sulle prestazioni sociali dei diversi paesi europei, per quanto riguarda malattia, maternità e paternità, invalidità, vecchiaia, supersiti, infortuni e malattie professionali, famiglia, disoccupazione.

L'Osservatorio è dunque, per sua natura, un luogo d'apprendimento. Ed oltre ad essere utilizzato per le attività di formazione, di aggiornamento e di approfondimento promosse dall'INCA per i propri operatori, esso accoglie ogni anno alcuni studenti universitari interessati ad approfondire le politiche sociali europee e ad approfittare di quest'esperienza per portare a termine gli studi, per predisporre la tesi di laurea e per sviluppare i propri progetti professionali.

La presente pubblicazione è proprio il risultato di uno dei primi lavori originali di ricerca svolti da uno di questi studenti: Eleonora Medda, che durante il suo stage presso l'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, effettuato in qualità di laureanda in Scienze Politiche, vincitrice di una borsa di studio del programma europeo di mobilità degli studenti Leonardo da Vinci II, ha sviluppato un'interessante comparazione dei modelli di protezione sociale italiano e belga.

La ricerca si colloca nel quadro dei mutamenti determinati dalle dinamiche demografiche in corso in Europa e dei conseguenti problemi di sostenibilità finanziaria. Tiene conto delle differenze qualitative e quantitative tra i due sistemi, dei modelli interpretativi elaborati dalle scienze sociali, dell'evoluzione storica e culturale e delle diverse scelte di politica sociale effettuate nel tempo dai due paesi.



Omnibus

A conclusione dello stage, questo lavoro di ricerca – divenuto una tesi - ha permesso ad Eleonora Medda di conseguire la sua laurea in Scienze Politiche e di continuare poi a collaborare con l'INCA Belgio, presso cui lavora ora stabilmente.

Oltre al prof. Carlo Baccetti dell'Università degli Studi di Firenze, relatore della tesi, hanno dato un contributo importante alla realizzazione di questo studio: il coordinatore dell'INCA Belgio Stefano Tricoli, che ha messo a disposizione le sue competenze e la sua lunga esperienza; gli operatori e gli assistiti dell'INCA Belgio, che hanno permesso di fondare lo studio su casi ed esempi concreti; il direttore dell'Osservatorio per le politiche sociali, Carlo Caldarini, che ha accompagnato e supervisionato lo stage di Eleonora, contribuendo all'impostazione scientifica e metodologica del suo lavoro di ricerca.

Per rendere d'attualità questa pubblicazione, tutti i riferimenti alla legislazione e gli importi delle prestazioni sono stati aggiornati a ottobre 2008.

1 Omnibus

«Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile».

Erasme

1 Omnibus

1 Introduzione

I modelli di protezione sociale dei singoli Stati membri dell'Unione europea sono il frutto di lotte e conquiste per l'affermazione dei diritti sociali, di scelte politiche, di condizionamenti di carattere culturale, sociale, economico e demografico, che hanno portato le nazioni a scegliere sistemi organizzativi differenti, sia sul piano istituzionale sia in merito al tipo e consistenza delle prestazioni erogate e quindi della relativa dimensione e composizione della spesa pubblica.

Nonostante le diversità, nel corso di quest'ultimo ventennio, molti Stati membri europei hanno intrapreso processi di riforma dei propri sistemi di *welfare* per cercare di adattarli alle trasformazioni sociali che stiamo oggi vivendo: progressivo invecchiamento della popolazione europea, crescita del lavoro a tempo determinato e a tempo parziale, nascita di nuove forme di organizzazione del lavoro, crescita dell'occupazione nel settore dei servizi a discapito degli altri, crescente coinvolgimento della forza lavoro femminile nei processi produttivi, necessità di adeguare i sistemi di protezione sociale europei ai movimenti migratori intra-UE, mutamenti di carattere quantitativo e qualitativo della domanda di servizi sanitari, riduzione dei lavoratori maturi sul mercato del lavoro (50-64 anni), persistenza della disoccupazione di lunga durata, ecc¹.

Stiamo assistendo ad un vero e proprio cambiamento della natura dei rischi sociali. Come ricorda Paci², i tradizionali rischi coperti dalle assicurazioni obbligatorie (come la malattia, la disoccupazione o la vecchiaia) erano rischi veri e propri, «aleatori e circostanziali», ovvero eventi che colpivano «incidentalmente» i lavoratori: dalla malattia si usciva entro un tempo relativamente limitato, e lo stesso si poteva dire per lo stato di disoccupazione, almeno per un lavoratore dipendente della gran-

¹ Coluzzi Massimo e Palmieri Stefano, *Welfare a confronto. Funzioni e contenuti del sistema di protezione sociale in Europa*, Ediesse, Roma, 2001, pp. 19-20.

² Paci Massimo, «Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa», in *La Rivista delle politiche sociali – Italian Journal of social policy*, n. 1/2004, Ediesse, Roma, 2004, pp. 333-373, spec. p. 344.

de industria fordista. Anche la vecchiaia era da considerarsi un «incidente», sia perché era vista come una perdita di salario, sia perché la copertura assicurativa riguardava un numero limitato di anni: all'inizio del XX secolo, quando si diffuse questo tipo di assicurazione in Europa³, un uomo di 20 anni aveva allora una speranza di vita di 62 anni mentre uno di 40 anni poteva sperare di vivere fino a 68⁴.

A tal proposito, Ferrera suggerisce di «ricalibrare» i modelli di *welfare*⁵ in vista di quelli che sono i nuovi bisogni: pensare ad una strategia che dia maggiore enfasi alla promozione concreta di opportunità e di capacità piuttosto che al risarcimento ex post dei danni subiti all'occorrenza di contingenze individuali negative.

Ferrera parla prima di tutto di «ricalibratura funzionale», in merito all'oggetto dei rischi (non) protetti: nella maggior parte dei paesi europei, e, come vedremo, l'Italia costituisce un caso eclatante a tal proposito, si protegge troppo intensamente la vecchiaia a discapito dei (nuovi) rischi connessi ad altre fasi del ciclo della vita, come il lavoro precario, i carichi familiari, la non-autosufficienza, l'esclusione sociale. Senza nulla togliere agli anziani in difficoltà, sarebbe d'auspicio porre maggiore attenzione alla tutela, tra altri esempi possibili, delle madri lavoratrici: invecchiamento demografico, occupazione femminile e protezione sociale sono infatti tre fenomeni strettamente collegati fra loro. C'è un collegamento, o, per meglio dire, un vincolo, fra sostenibilità finanziaria (soprattutto in ambito pensionistico) dei sistemi di *welfare* fra le entrate che potrebbero essere generate da alti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro e il contenimento degli squilibri demografici che dipendono in parte dalla disponibilità delle donne ad avere figli. Tassi di fertilità elevati e maggiore partecipazione femminile al lavoro potrebbero co-esistere, ma sarebbero indispensabili nuovi servizi attraverso politiche incisive, tutt'oggi, almeno in Italia, quasi inesistenti⁶.

³ «Verso il 1890, dopo aver deciso di introdurre un sistema previdenziale obbligatorio, uno dei primi al mondo, il cancelliere tedesco [Bismarck] aveva il problema di determinare l'età limite per andare in pensione. Chiese quindi agli statistici governativi – si narra – quale fosse l'età in cui morivano in media i tedeschi. Sessantacinque anni, gli fu risposto. Si fissi dunque a 65 anni l'età a cui si può andare in pensione, decise il cancelliere». Gallino Luciano, «La previdenza e il modello Bismarck», in *La Repubblica* del 5 settembre 2006, p. 21.

⁴ Ferrera Maurizio, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 47.

⁵ Ferrera Maurizio, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, URGE Working Paper 7/2004, Unità di Ricerca sulla Governance Europea, Moncalieri (Torino), 2004, p. 2. <http://www.urge.it/>

⁶ Ad esempio, servizi per l'infanzia e per gli anziani per alleggerire un tipo di cure che grava principalmente sulle donne, incentivare la redistribuzione delle mansioni fra genitori nel tentativo di rompere abitudini e mentalità purtroppo consolidate, assegni familiari o detrazioni fiscali di importo consistente per compensare, almeno in parte, il costo dei figli.

Altro aspetto da «ricalibrare» dovrebbe riguardare la distribuzione fra le categorie oggetto della protezione. Vedremo ad esempio che in Belgio permangono marcate disuguaglianze distributive delle prestazioni a seconda del regime di appartenenza (lavoratori dipendenti, indipendenti o pubblico impiego). In Italia, per quanto riguarda la disoccupazione, vi sono categorie quasi prive di tutela; per non parlare del lavoro precario, che è inadeguatamente protetto di fronte a rischi come maternità, malattia, disoccupazione temporanea e che presenta gravi penalizzazioni in termini di spettanze pensionistiche.

A tal proposito, è emblematico l'esempio della riforma del sistema pensionistico italiano che avremo modo di approfondire nel cap. 4: con il passaggio, avuto nel 1995, dal sistema retributivo al sistema contributivo, chi ha una carriera discontinua rischia di perdere consistenti quote contributive; un vero paradosso distributivo, che interessa soprattutto i giovani.

L'Unione europea, in particolar modo la Commissione, ha avuto il merito, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, di contribuire alla diagnosi complessiva dei problemi di cui si è detto e di identificare delle grandi linee di riforma attraverso il metodo aperto di coordinamento (di cui parleremo nel cap. 2), che prevede tre grandi strategie di coordinamento in ambito di protezione sociale: le politiche per l'occupazione dal 1998, le politiche di inclusione sociale dal 2001 e le politiche pensionistiche dal 2003.

Nel 2007 gli Stati membri hanno presentato per la prima volta relazioni nazionali integrate su strategie riguardanti l'inclusione sociale, le pensioni, la sanità e l'assistenza di lunga durata: si tratta di un primo, importante, approccio sullo sfondo dell'invecchiamento demografico, in vista di una sempre maggiore coesione sociale in Europa⁷.

Nel nostro percorso cercheremo quindi di capire, nel cap. 2, quali sono le dinamiche che producono quella sfida demografica che i paesi europei dovranno fronteggiare nei decenni a venire e gli effetti che questa produrrà sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici, analizzando le quote di spesa degli Stati membri in ambito di protezione sociale e la relativa ripartizione della spesa fra le differenti branche di prestazioni.

Cercheremo anche di vedere quali sono i principi ispiratori e in cosa consiste il metodo di coordinamento aperto proposto dall'Unione europea, passando successivamente in rassegna i due principali Regolamenti comunitari che disciplinano l'esper-

⁷ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2007) 13 def., *Proposta di relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e sull'inclusione sociale*, Bruxelles, 19 gennaio 2007.

tabilità dei diritti in Europa in ambito di protezione sociale, con particolare riguardo alle prestazioni pensionistiche.

Nei capitoli successivi (cap. 3 e cap. 4), alla luce di un breve *excursus* storico, cercheremo di posizionare i due sistemi in una classificazione qualitativa (di carattere storico-istituzionale) elaborata dalla maggiore letteratura; analizzando poi nel dettaglio le singole prestazioni che contraddistinguono il modello belga e italiano e cercando, in conclusione, di analizzare le differenze fra i due sistemi in modo da far luce sull'attuale dibattito riguardante le strategie di riforma in corso nei due paesi.

1.1 Uno sguardo sulle tipologie di sistema

Nei paesi dell'area occidentale si assiste ad una evidente difficoltà da parte degli Stati di rispondere a quelli che sono i bisogni sociali emergenti derivanti dall'evoluzione della società contemporanea e si assiste, quindi, ad un processo di ristrutturazione che si incentra sulla messa in gioco del ruolo dell'attore pubblico: è evidente il generale passaggio da sistemi di *welfare state* tradizionali a sistemi di *welfare* misti, basati su forme sempre più integrate di partnership pubblico/privato. Quest'ultimo elemento fa in modo si possa osservare una graduale riduzione delle differenze fra i modelli tradizionali affermatasi in ogni paese, che tenderemo comunque di inquadrare in un'ottica tipologica storico-istituzionale.

La letteratura ha cercato di individuare dei «tipi ideali» di modelli al fine di poterli classificare. Uno dei primi studi, di Richard Morris Titmuss, degli anni Settanta, proponeva tre modelli diversi che si distinguevano a seconda dell'onerosità e della complessità degli interventi pubblici che si potevano osservare; una distinzione costruita come su una scala virtuale, nella quale al livello più basso troviamo il «residual welfare model», caratterizzato per considerare famiglia e mercato come i canali naturali di risposta alle necessità e, di conseguenza, per inserire gli interventi pubblici limitatamente ai bisogni individuali nel caso di fallimento dei primi due canali naturali di protezione. Un gradino più in alto troviamo l'«industrial achievement-performance model», dove la protezione è fortemente legata ai meriti del lavoro. Per finire, l'«industrial redistributive model» che corrisponde ad un orientamento più universalistico⁸. Questa classificazione non è mai stata utilizzata per uno studio comparato ed è stata giudicata limitata; è stata però ripresa e rielaborata nel 1990 da Gøsta Esping-Andersen, che aggiunge una dimensione qualitativa attraverso il concetto di «buona società». Secondo Esping-Andersen l'obiettivo fi-

⁸ Titmuss Richard Morris, *Social Policy: An introduction*, Allen & Unwin, Londra, 1974.

nale del welfare è quello di livellare le disuguaglianze e gli Stati hanno trovato soluzioni differenti che si giustificano in una diversa concezione di ciò che rappresenta una «buona società». Per questo nei paesi anglosassoni, maggiormente orientati all'individualismo, si sono percorse strade differenti rispetto ai paesi scandinavi, rivolti più verso l'egualitarismo e l'universalismo, o rispetto a scelte basate sulla sussidiarietà del cattolicesimo sociale, propria dei paesi cattolici-conservatori. All'approccio integrato quantitativo-qualitativo l'autore affianca il concetto di «demercificazione», con cui si «intende verificare in che misura lo stato sociale riesca a ridurre la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto a un reddito indipendente dalla partecipazione al mercato»⁹, ovvero la capacità del *welfare* di sottrarre l'individuo alla dipendenza dal mercato. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una triplice classificazione che possiamo adesso immaginare come una linea che va dalla bassa demercificazione all'alta demercificazione, misurata attraverso lo studio dei diversi programmi di sostegno alla disoccupazione, alla malattia e al reddito per la vecchiaia: i regimi sono classificati come «liberale», «conservatore-corporativo» e «socialdemocratico».

Il regime liberale è caratterizzato da un basso livello di demercificazione, determinato storicamente dalla predominanza dei valori liberali propri della borghesia imprenditoriale: tale sistema vige in paesi come l'Australia, gli Stati Uniti, il Canada, l'Irlanda e la Gran Bretagna. In paesi come l'Italia, la Francia, la Germania, la Finlandia e la Svizzera, dove i valori borghesi sono commisti con la tradizione statalista, e in alcuni casi anche con la dottrina cattolica, il sistema di protezione è maggiormente legato alla famiglia e al mercato del lavoro: è il regime conservatore-corporativo. Il regime socialdemocratico, invece, garantisce l'universalità delle prestazioni grazie ad un forte intervento pubblico, ed è proprio di paesi come l'Austria, il Belgio, l'Olanda, la Danimarca, la Norvegia e la Svezia.

Il lavoro di Gøsta Esping-Andersen ha avuto il merito di stimolare un vivo dibattito, ma lo stesso autore ha sostenuto come questa tipologia fosse troppo rigidamente basata sui programmi di sostegno al reddito; inoltre molti studiosi sostenevano la necessità di inquadrare i paesi dell'Europa meridionale in un regime a parte. Per questi motivi, Maurizio Ferrera nel 1993 elabora una tipologia suddivisa in quattro modelli: «occupazionali puri», di Francia, Belgio, Germania e Austria; «occupazionali misti», di Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda; «universalistici misti», di Gran Bretagna e Canada; «universalistici puri», di Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia¹⁰. Lo studio di Ferrera si basa su un approccio prettamente

⁹ Esping-Andersen Gøsta, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, il Mulino, Bologna, 2000.

¹⁰ Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993.

qualitativo, incentrato a misurare la copertura rispetto agli individui più che la quantità di protezione offerta dallo Stato. Le tipologie dei modelli guardano ad una dimensione storica, ovvero a come siano nate le prime assicurazioni sociali obbligatorie, che potevano essere di tipo occupazionale o nazionale: in seguito ci sarà la distinzione fra modelli puri o misti a seconda che siano o meno rimasti fedeli al modello originario.

Il fatto di elaborare tipologie basate su un'unica dimensione viene considerato da Bonoli un limite della letteratura; egli infatti propone uno studio che guarda sia ad una dimensione quantitativa che ad una dimensione qualitativa¹¹. L'aspetto qualitativo riprende il lavoro di Ferrera, distinguendo così fra modelli universalistici e occupazionali, o beveridgiani e bismarckiani¹²; mentre per l'aspetto quantitativo si continua a guardare al livello di spesa: si presta attenzione, da un lato, alla percentuale di spesa sociale e, dall'altro, a come questa venga finanziata (nel caso del ricorso alla tassazione generale siamo in presenza di un modello beveridgiano, nel caso di un sistema contributivo siamo in presenza di un modello bismarckiano).

Nello studio di Bonoli è chiaro il concetto che le variabili utili per spiegare le differenze osservabili fra gli odierni sistemi sono di derivazione storico-istituzionale; egli elabora quattro modelli: beveridgiano con alta spesa (Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia), beveridgiano con bassa spesa (Gran Bretagna, Irlanda), bismarckiano con alta spesa (Germania, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo), bismarckiano con bassa spesa (Italia, Spagna, Grecia, Svizzera, Portogallo).

È importante, nel cercare di classificare i differenti modelli esistenti, porre l'accento sulle differenze storico-istituzionali, poiché, come vedremo, i sistemi di protezione classici hanno tendenza a configurarsi come sedimenti istituzionali (poco elastici) che hanno una profonda influenza sui processi di cambiamento in corso.

¹¹ Bonoli Giuliano, «Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach», in *Journal of Social Policy*, 1997, n. 3, pp. 351-372

¹² Il cancelliere tedesco Bismarck sviluppò un modello di solidarietà fra attivi – basato sulle contribuzioni dei lavoratori e delle imprese (con un intervento dello Stato limitato al campo delle pensioni) – in cui le prestazioni sono legate ai salari; con l'obiettivo di fare fronte ai rischi sociali garantendo così ai lavoratori il mantenimento di un certo tenore di vita. Il campo d'applicazione delle politiche sociali verrà successivamente ampliato dal britannico Lord Beveridge: non sono più soltanto i lavoratori a poter beneficiare di misure di protezione sociale, ma la popolazione che, in quanto tale, ha diritto ad un'esistenza sicura. Alimentato dalla fiscalità generale, il modello beveridgiano prevede analoghe prestazioni sociali per tutti, indipendentemente dalla condizione professionale.

1 Omnibus

2

Le sfide dei mutamenti sociali
e la sostenibilità finanziaria
dei sistemi in Europa

2.1 Le dinamiche demografiche

Secondo il Libro Verde pubblicato dalla Commissione europea nel 2005¹, l'Unione europea si troverà nei prossimi decenni a dover fronteggiare una complessa sfida demografica. Tale sfida concerne il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione insieme alla riduzione della popolazione attiva e la stagnazione prima, con riduzione sul lungo termine poi, della popolazione in termine assoluti.

Secondo tale pubblicazione, la sfida demografica è essenzialmente il risultato di tre fenomeni: l'allungamento della speranza di vita; l'invecchiamento della generazione del «baby-boom» che comporterà il ritiro dal mercato del lavoro dei nati tra il 1945 e il 1965; e la progressiva riduzione del tasso di natalità.

Tab. 1 – Demografia dell'Europa a 25 nei prossimi decenni

	<i>Popolazione 2004</i>	<i>2005-2050</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2030</i>	<i>2030-2050</i>
Popolazione totale	456.815.263	-2,1%	+1,2%	+1,1%	-4,3%
0-14 anni	74.768.066	-19,4%	-3,2%	-8,9%	-8,6%
15-24 anni	58.124.767	-25,0%	-4,3%	-12,3%	-10,6%
25-39 anni	100.211.474	-25,8%	-4,1%	-16,0%	-8,0%
40-54	97.137.079	-19,5%	+4,2%	-10,0%	-14,1%
55-64	51.290.210	+8,7%	+9,6%	+15,5%	-14,1%
65-79	57.067.783	+44,1%	+3,4%	+37,4%	+1,5%
80+ anni	18.215.884	+180,5%	+17,1%	+57,1%	+52,4%

Fonte: Comunicazione della Commissione, COM(2005a), p. 4.

¹ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2005) 94 final, Livre vert *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, Bruxelles, 16 marzo 2005.

Nonostante l'immigrazione abbia recentemente attenuato il deficit demografico in un gran numero di paesi, gli Stati membri dove non si assisterà ad una diminuzione della popolazione fino al 2050 sono un numero assai limitato: per esempio, fra i cinque Stati membri maggiormente popolati, solo nel Regno Unito e in Francia si assisterà ad un incremento rispettivamente dell'8% e del 9,6% (periodo 2005-2050). È da questo scenario che nasce la preoccupata affermazione della Commissione: «*on n'a jamais vu dans l'histoire un croissance sans berceaux*²».

Possiamo considerare l'allungamento della speranza di vita come uno storico successo delle società europee dovuto ai progressi in termini di tutela della salute e di qualità delle condizioni di vita e di lavoro³. Uno storico successo al quale però si accompagna un nuovo (e problematico) equilibrio fra generazioni, con un numero crescente di persone anziane ed il conseguente aumento della popolazione inattiva. Come si può infatti notare dalla tabella 1, per il periodo 2005-2050 è previsto un incremento dell'8,7% per la classe d'età 55-65 che passerà al 44,1% per la classe 65-79 fino ad arrivare ad un incremento del 180% per la popolazione dagli 80 anni in su. Altro dato esplicativo potrebbe essere il tasso di dipendenza demografica totale che passerà dal 49% del 2005 al 66% del 2030: tale risultato è il rapporto fra la popolazione di età compresa fra 0 e 14 anni più gli oltre 65 e quella compresa tra i 15 e i 64 anni⁴.

Il secondo fattore esplicativo di tale crisi demografica è l'invecchiamento della generazione del «baby-boom»: una volta che questa generazione arriverà all'età della pensione, l'equilibrio fra popolazione attiva e inattiva ne risentirà fortemente. Come si può chiaramente notare dal grafico 1, mentre le generazioni intermedie si spostano attraverso la piramide d'età, le coorti di età anziana diventano più numerose rispetto a quelle di giovane età.

Infine, terzo elemento, una persistente riduzione del tasso di natalità: il tasso medio europeo è circa l'1,5%, quando sarebbe necessario almeno il 2,1% per poter rimpiazzare la popolazione esistente. Purtroppo le generazioni del «baby-boom» hanno meno figli rispetto alle precedenti (vedi grafico 2) e questo, sempre secondo la Commissione, è il frutto di molteplici fattori che non dipendono dalla volontà degli individui: la Commissione rivela infatti che esiste un forte scarto fra il numero di figli che gli europei desiderano e il numero che effettivamente hanno (2,3 con-

² «Non si è mai verificata storicamente una crescita senza culla», *ivi*, p. 5.

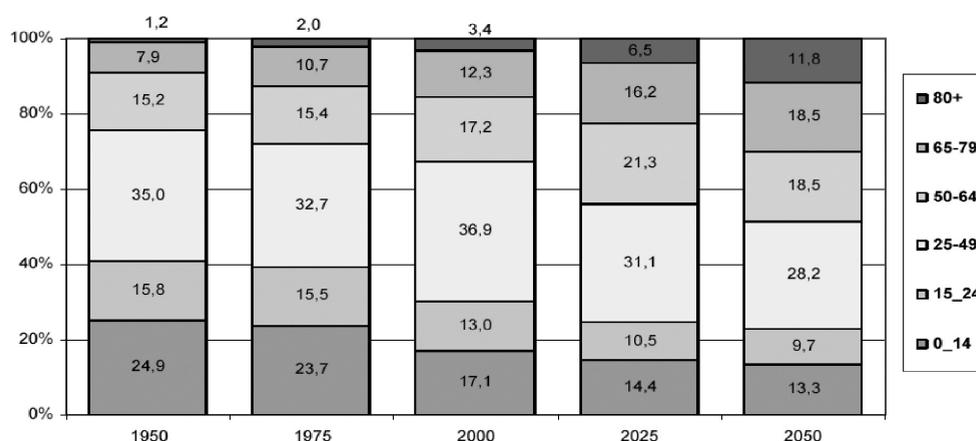
³ Natali David, «La politica pensionistica fra dimensione europea e prospettive nazionali», in *La Rivista delle politiche sociali – Italian Journal of social policy*, 2005 n. 3, ed. Ediesse, Roma, pp. 363-374, spec. p. 363.

⁴ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2005) 94 final, *Livre vert Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, cit., p. 4.

tro 1,5). Le ragioni sono dovute ai cambiamenti della società: le difficoltà che si incontrano nell'inserimento professionale, la penuria e i costi elevati degli alloggi, la differenza di età rispetto alla nascita del primo figlio, le differenti scelte degli studi⁵. Secondo le stime sopracitate è prevedibile per il periodo 2005-2050 una riduzione del 19,4% del numero di bambini nella classe 0-14, assieme ad una ancor più consistente riduzione del 25% della classe 14-24 e del 25,8% della classe 25-39 (vedi ancora tabella 1).

Il totale della popolazione europea dei 25 paesi è cresciuto dai 350 milioni del 1950 ai 418 milioni del 1975, fino ai 450 milioni del 2000. È prevista ancora una crescita fino al 2025 (popolazione di 470 milioni circa) e poi un decremento per il 2050 fino ai 449 milioni circa. Ci vorranno quindi ancora due decenni prima che l'invecchiamento faccia sentire i suoi effetti, ma questi si ripercuoteranno sul mercato del lavoro, nel settore della salute ed in campo pensionistico. La Commissione ha previsto inoltre che questi effetti combinati, diminuzione ed invecchiamento della popolazione, potrebbero far ridurre la crescita potenziale del Prodotto interno lordo in Europa dal 2-2,5% di oggi, all'1,25% nel 2040: è dunque necessario, ricorda, seguire la via della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, specialmente in materia pensionistica, al fine di assicurare la stabilità finanziaria e sociale dei sistemi⁶.

Grafico 1. L'invecchiamento della popolazione europea: distribuzione percentuale della popolazione nell'Europa a 25 per gruppi di età (1950-2050)

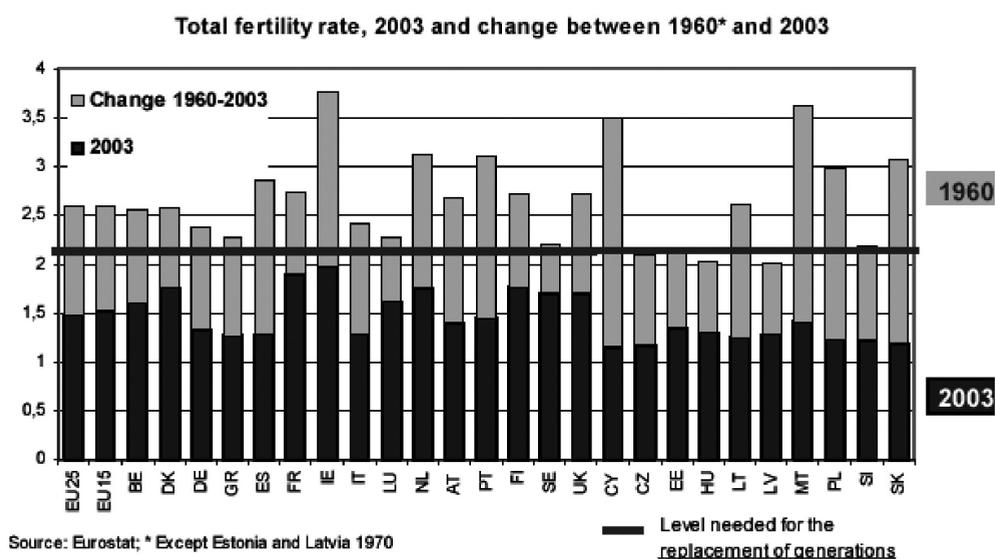


Fonte: Comunicazione della Commissione, COM(2005a), annex2, graph. 4, p. 18.

⁵ Ivi, p. 3.

⁶ Ivi, p. 2.

Grafico 2. Evoluzione del tasso di natalità: percentuali in Europa nel 2003 e differenza fra il 1960 e il 2003



Fonte: Comunicazione della Commissione, COM(2005a), annex2, graph. 8, p. 22.

2.2 La sostenibilità dei sistemi pensionistici

La sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici dovrebbe essere valutata alla luce della generale crescita economica e occupazionale: le opportunità occupazionali offerte dalla maggiore crescita economica risultano infatti fondamentali nel ridurre la dipendenza economica di coloro che fanno ricorso alla protezione sociale. In tale ambito si è mossa la Commissione europea quando, alla fine del 2000, ha analizzato le possibili sfide lanciate ai sistemi pensionistici e le politiche necessarie alla riforma dei differenti regimi⁷. Tuttavia, per quanto concerne le dinamiche economico-demografiche, è interessante vedere il lavoro svolto dal Comitato di politica economica sul rapporto fra economia, invecchiamento della popolazione e finanze pubbliche⁸. Tale lavoro nasce a seguito del Consiglio di

⁷ Commissione delle Comunità europee COM(2000) 622 def., *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, Bruxelles, 11 ottobre 2000.

⁸ Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, Bruxelles, 26 ottobre 2000.

Lisbona, quando, tra le conclusioni della presidenza, è stato previsto per il Gruppo ad alto livello «Protezione sociale» il compito di

[...] preparare uno studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici in contesti temporali diversi sino al 2020 e oltre, se necessario⁹.

Nello studio predisposto dal Comitato di Politica economica¹⁰, *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, sono illustrate simulazioni di lungo periodo della spesa pensionistica pubblica¹¹. Per le proiezioni di lungo periodo sono stati esaminati due differenti scenari: il primo ad ipotesi «tendenziali» ed il secondo denominato scenario «Lisbona»¹². Il primo caso, ad ipotesi «tendenziali», è basato sull'assunzione della mancata attuazione delle riforme strutturali definite in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, il secondo caso invece assume il successo delle politiche strutturali e quindi prevede per gli anni a venire una crescita economica del PIL pari al 3% e la tendenza (già per il 2010) verso un tasso di occupazione medio totale del 70% (60% per le donne).

Lo scenario ad ipotesi macroeconomiche considerate «tendenziali» prevede un aumento sostenuto del tasso di dipendenza demografica degli anziani¹³, passando questo da circa il 27% del 2000 a circa il 53% nel 2050. Attraverso tale ipotesi sono state elaborate simulazioni per i 15 paesi facenti parte dell'Unione nel 2000 per il calcolo, su percentuale del PIL, degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica pensionistica (vedere tabella 2).

⁹ Consiglio europeo (2000a), Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, p. 8.

¹⁰ Più precisamente redatto dal Gruppo di lavoro sulle implicazioni dell'invecchiamento della popolazione AWG – *Working Group on the implications of ageing populations*.

¹¹ È importante tener presente che le simulazioni in questione sono proiezioni e non previsioni: i risultati possono quindi presentare un elevato grado di incertezza. Mentre l'attendibilità delle proiezioni sui tassi di dipendenza demografica è elevata (il numero dei pensionati fra cinquanta anni può essere individuato abbastanza accuratamente), d'altra parte molte altre variabili economiche e demografiche hanno un grado di incertezza maggiormente elevato.

¹² In entrambi i casi sono state considerate ipotesi demografiche elaborate dall'Eurostat.

¹³ Il tasso di dipendenza demografica degli anziani viene calcolato tramite il rapporto tra popolazione di età superiore ai 65 anni e la popolazione di età compresa fra i 20 e i 64 anni.

Tabella 2. Proiezioni d'aumento della spesa pensionistica pubblica in percentuale del PIL – Ipotesi «tendenziali»

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento massimo
(B) Belgio	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
(DK) Danimarca	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
(D) Germania	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
(EL) Grecia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
(E) Spagna	9,4	9,2	9,3	10,2	12,8	16,3	17,7	8,3
(F) Francia	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	NA	3,9
(IRL) Irlanda	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
(I) Italia	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
(L) Lussemburgo	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
(NL) Olanda	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
(A) Austria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
(P) Portogallo	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
(SF) Finlandia	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
(S) Svezia	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
(UK) Regno Unito	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Fonte: Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, cit., p. 38.

I dati di tali simulazioni mostrano come la spesa pensionistica pubblica sia destinata ad aumentare in ogni Stato membro preso in considerazione (ad eccezione del Regno Unito), anche se il picco di spesa massima non è previsto nello stesso momento per tutti gli Stati: ad esempio in Italia sarà nel 2030, in Belgio nel 2040. Altra differenza sta nell'entità di variazione della spesa: in alcuni paesi, come l'Italia, l'aumento atteso è inferiore ai 2 punti percentuali, in altri paesi, come il Belgio, l'aumento sarà nell'ordine dai 3 ai 5 punti percentuali: in altri casi, come la Spagna o il Portogallo, gli effetti dell'invecchiamento della popolazione faranno aumentare il peso del fabbisogno finanziario pensionistico sul PIL fino ad 8 punti percentuali.

Tabella 3. Proiezioni d'aumento della spesa pensionistica pubblica in percentuale del PIL – Scenario «Lisbona»

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento massimo
(B) Belgio	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6
(DK) Danimarca	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8

(segue tabella 3)

(D) Germania	10,3	9,8	9,5	10,6	12,2	12,6	12,3	2,3
(EL) Grecia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
(E) Spagna	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4
(F) Francia	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	NA	2,7
(IRL) Irlanda	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7
(I) Italia	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4
(L) Lussemburgo	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
(NL) Olanda	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0
(A) Austria	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3
(P) Portogallo	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1
(SF) Finlandia	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3
(S) Svezia	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6
(UK) Regno Unito	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0

Fonte: Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, cit., p. 45.

Lo scenario «Lisbona», come accennato sopra, si fonda invece su ipotesi macroeconomiche che presuppongono il successo degli obiettivi delle politiche strutturali contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000: successo in particolare per ciò che riguarda l'evoluzione dei tassi di attività e del tasso di disoccupazione¹⁴.

Secondo tale scenario (vedi tabella 3) si assisterebbe ad una riduzione generale dell'aumento della quota del PIL per quanto concerne il settore delle pensioni pubbliche rispetto alla prima ipotesi precedentemente analizzata.

Per alcuni paesi (ad esempio il Belgio) le proiezioni dello scenario «Lisbona» sono per tutto il periodo considerato inferiori rispetto allo scenario «tendenziale»: in altri paesi invece, come Germania o Finlandia, i risultati seguono inizialmente un percorso simile e solo in seguito lo scenario «Lisbona» risulta migliore dello scenario «tendenziale». Per quanto concerne l'Italia, le già buone proiezioni del primo scenario sono confermate anche nel secondo caso.

L'inevitabile invecchiamento della popolazione (anche dovuta all'entrata nel sistema pensionistico delle generazioni del «baby-boom», situazione analizzata nel prece-

¹⁴ Queste ipotesi considerano la media dei tre Stati membri che hanno ottenuto, durante la seconda metà degli anni novanta, i risultati migliori in materia: in tal caso, nel 2045, i tassi di attività degli uomini e delle donne raggiungerebbero una percentuale dell'83% e il tasso di disoccupazione si assesterebbe al 4%.

dente paragrafo), richiederà l'aumento delle risorse provenienti dalla popolazione attiva, la quale contribuirà fortemente a determinare le condizioni di vita dei pensionati. Sarà dunque necessario, in vista della sostenibilità dei sistemi pensionistici (e più in generale della sostenibilità dei sistemi di protezione sociale), avviare iniziative rivolte a ridurre al minimo il numero delle persone inattive tra la popolazione in età lavorativa.

L'Unione europea ha elaborato una strategia globale enunciando i propri obiettivi nel documento *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*¹⁵. Tale strategia è volta a garantire un trattamento pensionistico che sia stabile, da raggiungere anche attraverso la collaborazione fra Stati (scambiando, ad esempio, pareri e buone pratiche), nel rispetto dei principi nei confronti dei quali gli Stati membri si sono impegnati, tra cui l'equità e la coesione sociale, principi caratterizzanti il modello sociale europeo.

I principi e gli obiettivi enunciati, verso i quali «gli Stati membri saranno chiamati a ricercare un equilibrio», sono i seguenti:

1. Mantenere l'adeguatezza delle pensioni: i tre pilastri dei sistemi pensionistici, che interagiscono secondo modalità stabilite dagli Stati membri, dovrebbero consentire alle persone di restare finanziariamente autonome durante la vecchiaia, mantenendo, entro certi limiti, il tenore di vita conseguito durante la vita lavorativa.
2. Garantire l'equità tra le generazioni: gli sforzi necessari per far fronte all'invecchiamento della popolazione vanno suddivisi in modo equo tra la popolazione attiva (lavoratori dipendenti o autonomi) e i pensionati.
3. Rafforzare la solidarietà nei sistemi pensionistici: nessuno andrebbe escluso dai sistemi pensionistici perché percepisce un reddito troppo basso o presenta un profilo di rischio svantaggioso. I sistemi pensionistici dovrebbero prevedere un elemento redistributivo a favore delle persone che hanno scarse possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro o che devono prestare assistenza a bambini, disabili o anziani non autosufficienti.
4. Mantenere un equilibrio tra diritti e doveri: le prestazioni dovrebbero corrispondere ai contributi versati al sistema pensionistico. In particolare, ritardando la data del pensionamento si dovrebbero percepire prestazioni più elevate.
5. Far sì che i sistemi pensionistici favoriscano la parità tra uomo e donna: in particolare servono aggiustamenti per rafforzare gli incentivi all'ingresso e ritorno delle donne nel mondo del lavoro e al miglioramento della loro posizione professionale.

¹⁵ Commissione delle Comunità europee COM(2000) 622 def., *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, cit.

6. Garantire la trasparenza e la prevedibilità: coloro che aderiscono ad un sistema pensionistico dovrebbero essere adeguatamente informati delle prestazioni cui hanno diritto in diverse circostanze.
7. Rendere le pensioni più flessibili di fronte all'evoluzione sociale: i sistemi pensionistici dovrebbero essere in grado di adeguarsi ai cambiamenti che possono verificarsi nel loro ambiente economico e demografico.
8. Facilitare la capacità di adeguamento al mondo del lavoro: i sistemi pensionistici dovrebbero tener conto della mobilità professionale e geografica e riconoscere un certo margine di scelta individuale, ad esempio per quanto riguarda l'età pensionabile e l'organizzazione dei periodi di formazione, lavoro e tempo libero.
9. Garantire la coerenza dei regimi pensionistici all'interno di tutto il sistema delle pensioni: i pilastri dei regimi pensionistici dovrebbero sostenersi a vicenda ed essere ben coordinati. I sistemi pensionistici dovrebbero inoltre essere coerenti con le politiche sociali ed economiche generali.
10. Garantire l'equilibrio e la sostenibilità delle finanze pubbliche: le riforme devono fare in modo che il carico fiscale dei sistemi pensionistici pubblici si collochi ad un livello appropriato, senza pregiudicare altre spese pubbliche essenziali¹⁶.

2.3 I livelli della spesa sociale e la sua ripartizione

Nel 2003 la spesa sociale nell'Unione europea risulta pari al 28% del Prodotto interno lordo¹⁷. Nella tabella 4 sono riportati i dati relativi ai livelli di spesa sociale, espressi in rapporto al PIL, dei 25 Stati membri. Come si può vedere dalla tabella, le percentuali variano notevolmente: si parte dal 13,4 dell'Estonia per arrivare al 33,5 della Svezia.

Potremmo dividere i paesi europei in tre gruppi, a seconda dei differenti livelli di spesa: un primo gruppo, formato da quei paesi che destinano una quota della propria spesa per lo stato sociale maggiore rispetto alla media dei paesi europei, rappresentato da Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria e Svezia; un secondo gruppo, collocato su posizioni intermedie molto vicine alle media dell'insieme dell'Unione, rappresentato da Grecia, Italia, Portogallo, Finlandia, Regno Unito e Slovenia; un ultimo gruppo, caratterizzato da una spesa sociale assai bassa, dove rientrano Lussemburgo, Irlanda e i dieci paesi entrati a far parte dell'Unione nel 2004 (ad eccezione della Slovenia).

¹⁶ Ivi, pp. 15-16.

¹⁷ Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Bruxelles, aprile 2006.

Possiamo notare come la spesa sociale nell'Unione europea abbia avuto un incremento di quasi un punto percentuale nel periodo 2001-2003: dato che si conferma tendenziale confrontandolo con il totale percentuale della spesa sociale nel 1990, che era pari al 25,4%¹⁸. Nel periodo considerato, dal 1992 al 2003, si evidenzia la propensione generale di quasi tutti gli Stati ad un incremento della spesa, primi fra tutti il Portogallo, con un incremento di quasi 5 punti percentuali, e la Grecia con un aumento di 4 punti. I casi dove assistiamo ad una diminuzione percentuale sono limitati a Spagna, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Finlandia, paese con la diminuzione di spesa maggiore (quasi 7 punti percentuali). L'Italia non manifesta cambiamenti significativi: i dati percentuali rimangono stabili nell'arco di tutto il periodo considerato.

È anche necessario vedere come la spesa sociale viene ripartita dai singoli Stati in funzione delle diverse prestazioni offerte. La tabella 5 illustra, in percentuale sul totale di spesa statale per benefici sociali, come sono suddivise le spese secondo sei settori principali: pensioni di vecchiaia e reversibilità, malattia e cure mediche, invalidità, famiglia, disoccupazione, abitazioni ed esclusione sociale.

È evidente come pensioni di vecchiaia e reversibilità costituiscano la più ampia componente di spesa, rappresentando circa il 46% del totale, ovvero più del 12% del prodotto interno lordo (cfr. tabella 4 e tabella 5). Ad eccezione dell'Irlanda¹⁹, tale componente di spesa è la maggiore per tutti gli Stati, in alcuni casi superiore anche alla metà delle uscite totali come in Grecia, Lettonia, Malta, Polonia e Italia. L'Italia è il paese che si distingue in assoluto per la maggiore quota di spesa sociale destinata alle pensioni (61,8%) pari a circa il 16% del PIL²⁰.

La seconda componente di spesa nell'ambito della protezione sociale risulta essere la malattia e le cure mediche in tutti i paesi membri (ad eccezione dell'Irlanda dove rappresenta la quota più alta con il 41,8%): nel 2003 questa è pari al 28% della spesa, almeno l'8% del PIL, nell'Unione nel suo complesso. Le quote più basse, intorno al 20%, sono quelle destinate da Danimarca e Polonia, pari rispettivamente al 6 e al 4% del PIL.

La parte di spesa per invalidità, considerando pensioni di invalidità e prestazioni di beni e servizi per persone con disabilità fisiche e mentali, rappresenta giusto l'8% della quota di spesa sociale nell'Unione, corrispondente al 2% del PIL.

¹⁸ Fonte: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹⁹ In Irlanda la quota percentuale riservata alle pensioni di vecchiaia e reversibilità risulta bassa dato il peso importante che rivestono i fondi pensione privati nel sistema.

²⁰ È doveroso precisare che nel calcolo percentuale della quota di spesa per le pensioni è stato sommato anche il TFR (trattamento di fine rapporto). Le spese per il TFR sono stimate intorno al 1,5% del PIL per l'anno 2003: questo implica che, anche togliendo tale voce, il totale della spesa per pensioni di vecchiaia e reversibilità ammonterebbe a circa il 14,5% del PIL, ugualmente il valore più alto rispetto agli altri paesi europei.

Anche la quota di spesa destinata agli aiuti per la famiglia è pari all'8%: questa copre aiuti come assegni di maternità, assegni familiari, vari sussidi per i genitori o servizi per i bambini. La comparazione fra i paesi europei in questo settore non è facile poiché gli aiuti per le famiglie possono assumere diverse forme: in molti paesi si espletano spesso in vantaggi fiscali, che non vengono in questa sede calcolati; in altri paesi gli aiuti familiari per i bambini sono considerati parte del sistema educativo e per questo esclusi dalle spese per protezione sociale²¹. Dalla tabella 5 si nota la diversità delle percentuali di spesa destinate dai singoli Stati per questo settore: si va da meno del 5% di Spagna, Italia, Paesi Bassi e Polonia a più del 13% di Danimarca, Irlanda, Lussemburgo e Ungheria.

Una grande differenza di percentuali di spesa si ha anche nel settore di aiuto alla disoccupazione che assorbe poco meno del 7% del totale della spesa sociale, ovvero l'1,8% del PIL nell'Unione. In questa voce di spesa sono compresi gli assegni di disoccupazione, i benefici connessi al non impiego e i costi per i programmi di aiuto alla ricerca di lavoro o sviluppo delle qualifiche professionali finanziati dalle agenzie pubbliche. I paesi che si distinguono per la quota maggiore di spesa sono la Spagna (13,3%) il Belgio (12,4%); in coda abbiamo Italia, Estonia e Lituania con una quota di spesa inferiore al 2%.

L'ultima categoria, abitazione ed esclusione sociale, copre solo il 3,5% del totale della spesa sociale nell'Unione, circa l'1% del PIL nel 2003. Nel calcolo rientrano gli aiuti per le spese della casa (ad esempio le agevolazioni fiscali sui mutui per l'acquisto prima casa) e benefici in denaro (come il reddito minimo di alcuni paesi) o agevolazioni per programmi mirati a combattere l'esclusione sociale (ad esempio programmi di riabilitazione per problemi di alcolismo o droga).

Tabella 4. Spesa per protezione sociale (in% del PIL) nell'Unione europea per gli anni 1992, 1995, 2001 e 2003

	1992	1995	2001	2003
(EU) Unione europea	...	...	27,1	28,0
(BE) Belgio	27,7	28,1	27,7	29,7
(CZ) Rep. Ceca		17,2	19,5	20,1
(DK) Danimarca	29,7	31,9	29,2	30,9
(DE) Germania	27,2	28,2	29,3	30,2
(EE) Estonia	...	...	13,6	13,4

²¹ Discussioni metodologiche sono in corso presso l'ESSPROS, *European System of Integrated Social Protection Statistics*, organismo che raccoglie i dati provenienti dalle diverse agenzie statistiche nazionali, facente parte dell'Eurostat.

(segue tabella 4)

(EL) Grecia	21,2	22,3	27,0	26,3
(ES) Spagna	22,4	22,1	19,4	19,7
(FR) Francia	28,7	30,3	29,5	30,9
(IE) Irlanda	20,3	18,8	15,0	16,5
(IT) Italia	26,2	24,8	25,6	26,4
(CY) Cipro	...	...	15,2	...
(LV) Lettonia	...	...	14,3	13,4
(LT) Lituania	...	...	14,7	13,6
(LU) Lussemburgo	22,5	23,7	21,3	23,8
(HU) Ungheria	...	...	19,8	21,4
(MT) Malta	...	17,5	17,7	18,5
(NL) Paesi Bassi	31,9	30,9	26,5	28,1
(AT) Austria	26,9	28,9	28,6	29,5
(PL) Polonia	...	...	21,5	21,6
(PT) Portogallo	18,4	21,3	22,8	24,3
(SL) Slovenia	...	...	25,3	24,6
(SK) Rep. Slovacca	...	18,7	19,1	18,4
(FI) Finlandia	33,6	31,4	25,5	26,9
(SE) Svezia	37,1	34,6	31,5	33,5
(UK) Regno Unito	27,9	28,2	27,5	26,7

Fonte: Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, cit., p. 154.

Tabella 5. Ripartizione delle prestazioni sociali per principali funzioni di spesa sociale (in% del totale dei benefici totali) nell'anno 2003

	<i>Pensioni di vecchiaia e reversibilità</i>	<i>Malattia/ cure mediche</i>	<i>Invaldità</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Disoccupazione</i>	<i>Abitazioni/esclusione sociale</i>
EU	45,7	28,7	8,0	8,0	6,6	3,5
BE	44,5	27,0	6,6	7,8	12,4	1,7
CZ	41,3	35,6	8,2	7,5	3,9	3,5
DK	37,2	20,5	13,5	13,2	9,8	5,7
DE	42,9	27,7	7,8	10,5	8,6	2,5
EE	44,8	31,8	9,3	10,0	1,8	2,2
EL	50,8	26,5	5,1	7,3	5,7	4,6
ES	43,8	30,7	7,4	3,0	13,3	1,7
FR	43,3	30,5	4,8	9,0	7,9	4,5
IE	23,2	41,8	5,1	16,0	8,4	5,6

(segue tabella 5)

IT	61,8	25,7	6,4	4,1	1,8	0,2
CY	49,4	25,2	3,8	8,0	5,7	7,9
LV	53,1	22,9	8,5	10,8	3,2	1,5
LT	47,4	29,8	9,7	7,9	1,8	3,3
LU	37,2	24,8	13,4	17,7	4,2	2,8
HU	41,3	29,7	10,3	13,0	2,8	2,9
MT	52,3	26,8	6,5	5,6	6,7	2,9
NL	40,3	31,4	11,1	4,9	6,2	6,2
AT	48,2	24,8	8,6	10,8	6,0	1,7
PL	58,5	20,5	12,2	4,7	4,0	0,2
PT	46,2	28,8	11,5	6,5	5,5	1,6
SL	45,0	32,4	8,2	8,6	3,1	2,6
SK	39,4	32,8	8,9	8,3	5,8	4,9
FI	37,0	25,1	13,3	11,5	9,9	3,3
SE	40,1	26,3	14,2	9,5	5,9	4,0
UK	44,9	29,6	9,4	6,9	2,7	6,5

Fonte: Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, cit., p. 103.

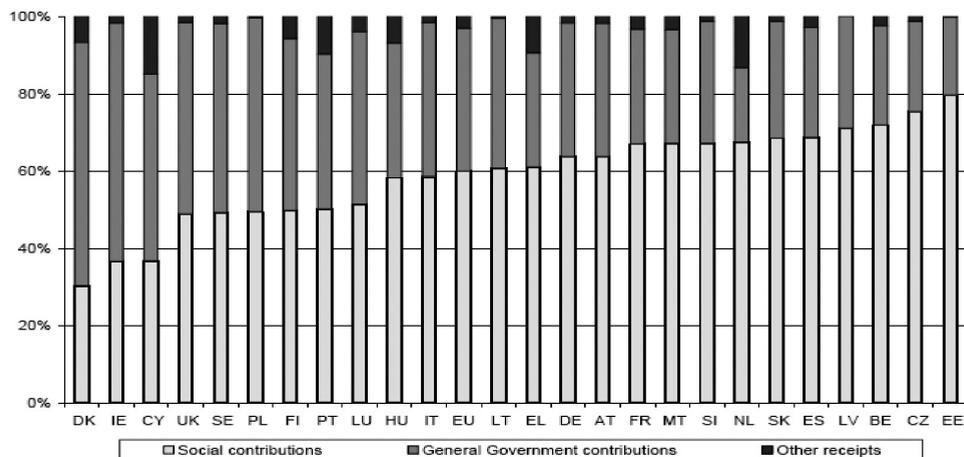
2.4 Le entrate

Sulla base dei dati presenti nel *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006* e illustrati nel grafico 3 si evince come nell'Unione europea le entrate del sistema di sicurezza sociale provengano per la maggior parte dal sistema di contribuzione, il quale comprende sia i contributi versati dai datori di lavoro che i contributi a carico dei beneficiari (lavoratori dipendenti, autonomi, pensionati e altro). Nel 2003, la parte proveniente dalla contribuzione sociale ammontava al 60% delle entrate totali nella media dell'Unione, mentre la parte finanziata dai contributi pubblici, ovvero dal sistema di tassazione generale, era pari al 37% del totale (vedi grafico 3).

Possiamo notare come esistano notevoli differenze fra i diversi paesi nella struttura del reperimento dei fondi per la protezione sociale: Danimarca, Irlanda e Cipro sono Stati dove la tassazione generale ricopre il ruolo più importante; nei paesi rimanenti è la contribuzione sociale che costituisce la parte più ampia come in Belgio, Repubblica Ceca o Estonia, con percentuali maggiori del 70%.

Importante è segnalare la tendenza alla diminuzione della quota proveniente dalle contribuzioni sociali: questa ammontava, sul totale, al 65,5% nel 1990 (Europa a 15 Stati), al 61% nel 2000 e al 60% nel 2003.

Grafico 3. Struttura del finanziamento della protezione sociale (in % delle entrate totali) nell'Unione europea nel 2003



Fonte: Commission staff working document, SEC(2006) 523, Bruxelles, 19.04.2006.

2.5 Effetti dei trasferimenti sui redditi

Obiettivo di un sistema di sicurezza sociale è quello di fornire alla collettività una rete di protezione sia da rischi predefiniti, come vecchiaia o spese familiari, che da rischi inattesi come invalidità, malattia, disoccupazione o infortunio sul lavoro. A tale nucleo centrale del *welfare* si sommano programmi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che hanno esteso nel corso degli anni la sfera di influenza dei sistemi di sicurezza sociale: servizi sociali, trasferimenti per individui e famiglie non autosufficienti, politiche attive del lavoro, politiche per l'istruzione e la formazione, schemi di reddito minimo garantito²². Per valutare un sistema di *welfare* in tal modo inteso e gli effetti prodotti da questo sui redditi degli individui è doveroso in primo luogo dare uno sguardo alla dimensione della povertà. Essere a rischio di povertà è un concetto relativo, che si riferisce alla capacità degli individui di partecipare appieno alla società in cui vivono, anche se la misura è prettamente economica: sono infatti considerati a rischio di povertà gli individui il cui reddito familiare sia inferiore al 60% del reddito familiare medio del proprio paese. Nel 2003, nel complesso dell'Europa a 25 il tasso di rischio di povertà era al 16%, mentre le percen-

²² Ferrera Maurizio, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, cit.

tuali dei singoli paesi variano dall'8% della Repubblica Ceca e dal 10% della Slovenia fino al 21% di Irlanda, Portogallo e Repubblica Slovacca (vedi tabella 6 e grafico 4). A questo punto possiamo interrogarci sulla relazione fra spesa per la protezione sociale e rischio di povertà. La comparazione del tasso di rischio di povertà nell'ipotesi in cui i trasferimenti sociali fossero del tutto assenti ci mostra che i trasferimenti sociali hanno un importante effetto redistributivo e che contribuiscono in forte misura alla riduzione del numero di persone che vivono a rischio di povertà: in assenza di trasferimenti vedremmo salire il tasso di rischio di povertà nell'ordine dei 25 punti percentuali²³.

Il grafico 5 (vedi) ci mostra come le percentuali del tasso di rischio di povertà scendano grazie ai trasferimenti sociali: l'effetto sulla riduzione della povertà (prendendo in considerazione o meno i trasferimenti pensionistici) è particolarmente evidente in Repubblica Ceca, Finlandia, Svezia e Danimarca, dove la riduzione è pari ai tre quarti o più. Negli altri paesi i risultati variano in misura maggiore se si considerano le pensioni come un trasferimento sociale o come un reddito primario. In Italia, per esempio, c'è una netta differenza fra le due situazioni: se consideriamo le pensioni come un reddito primario, il tasso di rischio di povertà diminuirà in misura inferiore al 20%; nel caso si includano le pensioni fra i trasferimenti sociali, vedremo il tasso di rischio di povertà ridursi di circa il 57%. Al contrario, in Irlanda i trasferimenti pensionistici non sembrano avere un impatto decisivo nella riduzione della povertà.

È importante notare che questi dati riflettono l'impegno dei singoli Stati, l'importanza che questi dedicano alle differenti funzioni del sistema di protezione sociale e la relativa struttura del sistema della spesa: non a caso la spesa per pensioni di vecchiaia e reversibilità, in percentuale sul totale di spesa per il sistema di protezione sociale, è in Italia la più alta (61,8%) e in Irlanda la più bassa (23,2%) dell'Unione europea (vedi tabella 5).

Tabella 6. Tasso di rischio di povertà (in % sulla popolazione totale) e soglia di rischio di povertà (valori illustrativi) in PPP²⁴ nell'Unione europea, anno 2003

	Tasso di rischio povertà (in % pop. totale)	Soglia di rischio di povertà	
		Persona singola	2 adulti con 2 bambini
EU	16	7716	16.204
BE	15	8963	18.822

²³ Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, cit., p. 116.

²⁴ PPP – *Purchasing power parity* – a parità di potere d'acquisto.

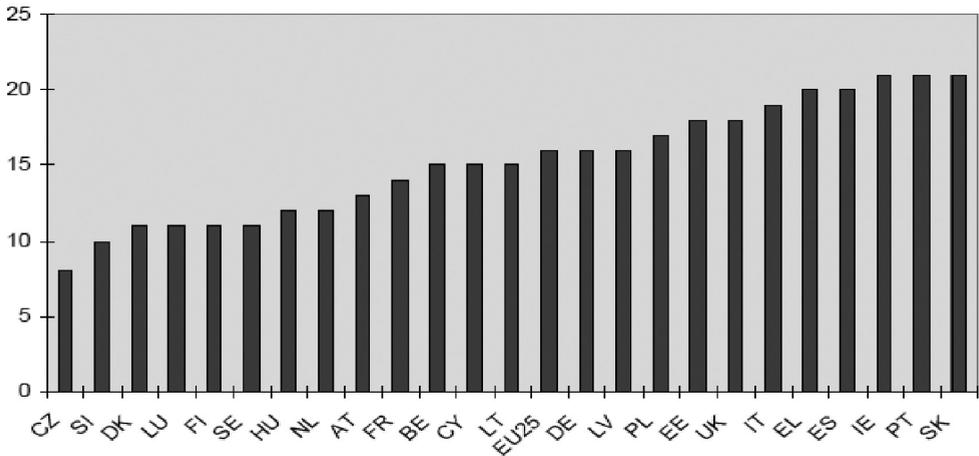
Omnibus

(segue tabella 6)

CZ	8	4382	9202
DK	11	9176	19.270
DE	16	9175	19.268
EE	18	2352	4939
EL	20	6272	13.171
ES	20	7254	15.233
FR	14	8643	18.150
IE	21	8502	17.854
IT	19	7450	15.645
CY	15	7822	16.426
LV	16	2064	4334
LT	15	2298	4826
LU	11	15.522	32.596
HU	12	3722	7816
MT	15	5711	11.993
NL	12	9869	20.725
AT	13	9630	20.223
PL	17	2662	5590
PT	21	4697	9864
SL	10	6088	12.785
SK	21	3554	7463
FI	11	7.931	16.655
SE	11	8501	17.852
UK	18	9783	20.544

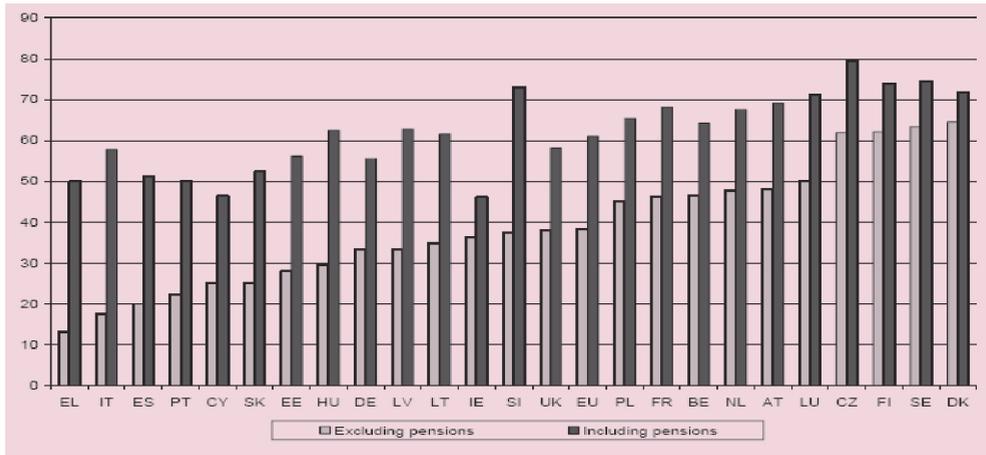
Fonte: Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, cit., p. 156.

Grafico 4. Tasso di rischio di povertà nei paesi dell'Unione europea, anno 2003 (valori percentuali)



Fonte: Commission staff working document, SEC(2006) 523, Bruxelles, 19.04.2006, p. 6.

Grafico 5. Impatto dei trasferimenti sociali (inclusi ed esclusi i trasferimenti pensionistici): riduzione percentuale del tasso di rischio di povertà nell'Unione europea, anno 2003



Fonte: Commission staff working document, SEC(2006) 523, Bruxelles, 19.04.2006, p. 50.

2.6 Coordinamento in Europa: il MAC

Nel fronteggiare le sfide sociali legate alla disoccupazione, all'esclusione sociale e all'invecchiamento demografico di cui si è detto, è nata a partire dagli anni novanta la convinzione, tra istituzioni comunitarie e governi nazionali, che un'azione coordinata a livello europeo avrebbe potuto portare vantaggi ai singoli Stati membri: tutto questo attraverso il confronto fra le esperienze nazionali di maggior successo, l'apprendimento reciproco e la fissazione di obiettivi comuni.

È stata fortemente sentita l'esigenza, soprattutto con l'avvio del progetto di unione monetaria, di creare maggior consenso attorno al processo integrativo, affermando una «dimensione sociale» accanto a quella economica. È inoltre evidente che politiche nazionali non coordinate, specialmente in materia pensionistica, ma anche per assistenza sociale ed occupazione, costituiscono un ostacolo alla mobilità del lavoro e perciò anche al funzionamento del mercato interno²⁵.

Lo strumento che l'Europa ha fatto proprio nel tentare di armonizzare le politiche degli Stati membri in ambito sociale è il Metodo aperto di coordinamento (MAC). Questo nasce ufficialmente nel 2000 al Consiglio europeo di Lisbona²⁶, occasione in cui l'Europa si è data un obiettivo strategico per il decennio 2000-2010:

[...] diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede una *strategia globale* volta a: predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno; modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale; sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche²⁷.

²⁵ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2002) 694 def., *Libera circolazione dei lavoratori – realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità*, Bruxelles, 11 dicembre 2002.

²⁶ Anche se si basa sul modello fornito dal coordinamento delle politiche per l'occupazione previsto dal titolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam, a sua volta ispirato dal coordinamento delle politiche economiche introdotto dal Trattato di Maastricht e dalle procedure previste nell'ambito dell'Unione economica e monetaria.

²⁷ Consiglio europeo (2000a), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, punto 5.

Per attuare tale strategia di riforma si è così deciso di introdurre il metodo di coordinamento aperto e di potenziare il ruolo di guida del Consiglio europeo al fine di garantire una «direzione strategica più coerente ed un efficace monitoraggio dei progressi compiuti»²⁸. In vista di questo, a partire dal 2000 ogni primavera si tiene una riunione del Consiglio europeo sui temi economici e sociali legati all'obiettivo strategico di Lisbona. Per quanto concerne invece il metodo aperto di coordinamento, questo si basa, per ogni settore di politiche a cui esso viene applicato, su cicli a periodicità variabile che prevedono:

- ▶ la fissazione a livello europeo di linee guida e obiettivi;
- ▶ la presentazione da parte degli Stati membri di piani nazionali d'azione volti all'attuazione di tali obiettivi;
- ▶ la valutazione *inter pares* (*peer review*) dei piani da parte dell'insieme degli Stati membri;
- ▶ la valutazione congiunta dei piani da parte di Commissione e Consiglio dei ministri²⁹.

Il MAC si applica in campo sociale a diversi settori di politiche: alle politiche per l'occupazione dal 1998, alle politiche di lotta alla povertà ed esclusione sociale dal 2001, alle politiche pensionistiche dal 2002 e dal 2006 anche alle politiche di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine.

Gli attori che fanno parte di tale processo sono molteplici:

- ▶ la Commissione ha il ruolo di proporre le linee guida, di organizzare lo scambio di informazioni ed esperienze, di predisporre gli strumenti statistici e tecnici necessari al fine della comparazione fra gli Stati e di dare supporto nella fase di valutazione dei casi nazionali;
- ▶ il Consiglio ha il ruolo di guida politica adottando le linee strategiche e gli obiettivi che possono essere anche rivisti da quest'ultimo (su proposta della Commissione);
- ▶ i Comitati forniscono un supporto tecnico specializzato: hanno il compito di fornire pareri e preparare i lavori dei singoli Consigli dei ministri e di preparare rapporti alla Commissione e al Consiglio stesso. Questi sono istituiti dal Consiglio e sono formati da due membri di rappresentanza della Commissione e da due delegati per ciascuno Stato membro (di regola provenienti dai ministeri nazionali di competenza). Ne costituiscono un esempio, nel campo della protezione sociale e pensionistica, il Comitato di protezione sociale, CPS, afferente al Consiglio

²⁸ Ivi, punto 7.

²⁹ Ivi, punto 37.

dei ministri del Lavoro e degli Affari sociali e il Comitato di politica economica, CPE, che coadiuva il Consiglio dei ministri per gli Affari economici e finanziari, l'ECOFIN.

- ▶ gli Stati membri, a seguito delle linee guida elaborate a livello europeo, hanno il compito di elaborare i rapporti adattandoli alle realtà nazionali, regionali e locali attraverso informazioni qualitative e quantitative che possano essere oggetto di comparazione.

È importante segnalare che il MAC si basa su linee guida e obiettivi e per questo non è legalmente vincolante: gli Stati membri non possono essere portati dinanzi alla Corte di Giustizia europea in seguito al rifiuto di sviluppare una strategia nei piani nazionali di azione; tale sistema è infatti privo di sanzioni che non siano puramente reputazionali. D'altro canto il metodo aperto di coordinamento ha anche dei vantaggi politici: permette ai governi nazionali di imputare all'Unione le «colpe» di politiche repute impopolari o, al contrario, di beneficiare dei meriti quando il coordinamento risulti efficace e permette inoltre di gestire meglio i contrasti con l'opposizione interna giustificando le politiche come frutto di decisioni internazionali.

Come ha fatto presente la Commissione in una comunicazione del 2005³⁰, allo scopo di elaborare politiche migliori, il MAC ha fatto sì che si promuovessero l'apertura, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati al coordinamento. Per quanto ci riguarda più direttamente, nella sopraindicata comunicazione la Commissione ha rielaborato e razionalizzato gli obiettivi in materia pensionistica che erano stati formulati a Laeken nel 2001:

- ▶ in uno spirito di solidarietà ed equità fra generazioni e all'interno di ciascuna generazione, garantire a tutti un adeguato reddito da pensione e l'accesso a pensioni che consentano, in misura ragionevole, di mantenere il proprio livello di vita dopo il pensionamento;
- ▶ nell'ambito di una sana gestione delle finanze pubbliche garantire la sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici pubblici e privati, soprattutto favorendo il prolungamento della vita lavorativa e l'invecchiamento attivo, garantendo un giusto ed adeguato equilibrio fra contributi e prestazioni nonché promuovendo l'accessibilità e garantendo la sicurezza dei regimi privati e a capitalizzazione;
- ▶ garantire che i sistemi pensionistici siano trasparenti, ben adatti alle esigenze e alle aspirazioni degli uomini e delle donne e alle necessità delle società moderne, al-

³⁰ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2005) 706 def., *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione Europea*, Bruxelles, 22 dicembre 2005.

l'invecchiamento demografico e ai cambiamenti strutturali e garantire altresì che le persone ricevano le informazioni necessarie per programmare il pensionamento e che le riforme siano realizzate in base al più ampio consenso possibile³¹.

2.7 Cenni sulle disposizioni comunitarie in materia di protezione sociale

Lavoratori subordinati ed autonomi, studenti, pensionati, turisti ed altre categorie di soggetti che esercitano il diritto di muoversi e soggiornare nel territorio dell'Unione europea si trovano ad affrontare numerose problematiche connesse alla loro sicurezza sociale: in mancanza di una normativa comunitaria in materia, milioni di cittadini europei non disporrebbero di tutela sufficiente. Solo evitando alle persone protette da tali norme, che si spostano all'interno dell'Unione, qualsiasi inconveniente in termini di sicurezza sociale, queste potranno esercitare senza timore il loro diritto di circolazione e di soggiorno in paesi diversi da quello di origine³².

Per questi motivi, l'Europa si è dotata, da oltre trent'anni, di strumenti giuridici in grado di offrire soluzioni pratiche alla maggioranza delle problematiche in materia di sicurezza sociale: in particolare, il regolamento (CEE) n. 1408/71 con il suo regolamento di attuazione n. 574/72 e successive modifiche³³. Tali regolamenti si applicano in tutti gli Stati appartenenti all'Unione, ai paesi dello Spazio economico europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia) e dal giugno 2002 anche alla Svizzera, grazie ad un accordo bilaterale concluso tra tale paese e l'Unione europea³⁴.

È importante sottolineare che le disposizioni comunitarie non sostituiscono i diversi sistemi nazionali che, come vedremo per il caso belga e italiano, derivano da lunghi processi di evoluzione delle politiche sociali, i quali hanno portato a soluzioni organizzative specifiche. Le disposizioni comunitarie non hanno lo scopo di armonizzare ma semplicemente di coordinare i sistemi previdenziali nazionali, facendo in modo che chi esercita il proprio diritto di circolazione o di soggiorno non si trovi in una posizione svantaggiata rispetto a chi, invece, ha sempre risieduto e lavorato in un unico Stato membro.

³¹ Ivi, par. 2.2.2., p. 7.

³² Commissione delle Comunità europee, *Disposizioni comunitarie sulla sicurezza sociale. I diritti di coloro che si spostano nell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2005, p. 7.

³³ Una versione aggiornata dei regolamenti con tutte le modifiche apportate è disponibile in italiano all'indirizzo http://europa.eu.int/eur-lex/it/consleg/main/1971/it_1971R1408_index.html.

³⁴ Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, *La mobilità dei lavoratori in Europa. Diritti, ostacoli, prospettive*, Patronato INCA CGIL, Bruxelles, dicembre 2006, p. 13.

Premesso che occorre avere la nazionalità di uno Stato membro o dello Spazio economico europeo, sono tutelati dalle disposizioni comunitarie i seguenti soggetti:

- ▶ i lavoratori subordinati e autonomi che siano assicurati, o lo siano stati, ai sensi della legislazione di uno dei detti Stati;
- ▶ i dipendenti pubblici³⁵;
- ▶ gli studenti³⁶;
- ▶ i pensionati, anche nel caso siano andati in pensione anteriormente rispetto all'adesione del proprio paese all'UE o allo SEE;
- ▶ i cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente in uno degli Stati in questione³⁷;
- ▶ i familiari e i superstiti dei soggetti di cui sopra, indipendentemente dalla nazionalità.

I regolamenti si applicano a tutte le legislazioni nazionali con riferimento alle seguenti categorie di prestazioni:

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

Ne sono quindi escluse le prestazioni dell'assistenza medica, l'assistenza sociale e i regimi speciali in favore delle vittime di guerra.

Le disposizioni comunitarie hanno lo scopo di stabilire, per i differenti casi, quale sia la legislazione nazionale applicabile. I principi fondamentali sono:

- ▶ il lavoratore è soggetto alla legislazione di uno Stato membro per volta;
- ▶ il lavoratore è assicurato nel paese dove esercita la propria attività;
- ▶ nel caso di un lavoratore distaccato dalla propria impresa in uno Stato diverso dal

³⁵ Regolamento (CE) n. 1606/98 del Consiglio.

³⁶ Regolamento (CE) n. 307/99 del Consiglio.

³⁷ Regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio, entrato in vigore il 1° giugno 2003, che estende ai cittadini terzi il citato regolamento n. 1408/71.

suo, per un periodo non superiore a 12 mesi, il lavoratore resta assicurato nel primo paese³⁸.

Per renderci conto dell'armonizzazione promossa dal sistema europeo prendiamo il caso delle pensioni di vecchiaia, una fra le prestazioni più importanti del modello di protezione sociale. Nel caso più semplice, di periodi assicurativi maturati in un unico paese, l'ammontare della pensione sarà calcolato in conformità alla legislazione del paese in questione: non ha importanza se l'interessato è residente o meno nel paese al raggiungimento dell'età pensionabile.

Nel caso di una persona che invece interrompa la sua attività in un paese, per proseguirla in un altro si applicano 3 principi fondamentali:

- ▶ in ogni paese dove la persona è stata assicurata viene conservata la sua anzianità contributiva fino al raggiungimento dell'età pensionabile, ovvero i contributi versati non saranno trasferiti in un altro paese né verranno restituiti alla persona;
- ▶ ogni Stato in cui la persona è stata assicurata per almeno un anno è tenuto a corrispondere una pensione di vecchiaia al compimento dell'età pensionabile: nel caso ad esempio un soggetto abbia lavorato in quattro paesi riceverà quattro pensioni di vecchiaia distinte;
- ▶ la pensione è calcolata in ogni paese in base all'anzianità contributiva del soggetto.

I periodi contributivi versati, anche se inferiori ad un anno non verranno in alcun caso persi: nel caso un soggetto abbia lavorato 5 mesi in Italia, 9 mesi in Germania e il resto della carriera in Belgio, sarà quest'ultimo paese a farsi carico dei mesi lavorati all'estero.

Più precisamente, per il calcolo e la riscossione delle prestazioni pensionistiche, i regolamenti comunitari prevedono due regole generali fondamentali, consentendo agli assicurati:

- ▶ di cumulare (totalizzare) tutti i periodi di assicurazione e di contribuzione maturati nei paesi membri al fine del conseguimento del diritto alle prestazioni;
- ▶ di ottenere il pagamento della pensione nel paese di residenza, anche se questa è a carico di uno Stato diverso, senza subire riduzioni, modifiche o sospensioni di sorta³⁹.

³⁸ Esistono categorie speciali o situazioni particolari in cui si applicano regole diverse a seconda dei casi: lavoratori marittimi, lavoratori nel settore dei trasporti internazionali, dipendenti pubblici, persone che prestano servizio nelle forze armate, personale delle missioni diplomatiche o degli uffici consolari, persone che lavorano abitualmente in più di uno Stato membro o lavoratori subordinati in uno Stato membro e autonomi in un altro.

³⁹ Istituto nazionale previdenza sociale, *Pensioni internazionali*, Collana «Le guide», Roma, 2006, p. 4.

Quest'ultimo principio non si applica però alle prestazioni speciali non basate su contribuzioni, poiché nella maggioranza dei casi tali prestazioni sono correlate alla situazione finanziaria del soggetto (sono cioè erogate nel caso la pensione sia inferiore ad un certo livello minimo, differente per ogni Stato) e vengono corrisposte a condizione della residenza del paese in questione: è il caso ad esempio della GRAPA (*garantie de revenus aux personnes âgées*) in Belgio o delle maggiorazioni sociali previste in Italia (vedi infra).

Come accennato, il diritto alla pensione viene accertato sommando tutti i periodi di lavoro svolti nei differenti Paesi membri (totalizzazione) e l'importo è determinato in proporzione ai contributi versati nel singolo Paese che liquida la pensione secondo un particolare sistema di calcolo detto «pro-rata». Il diritto di cumulo è di grande importanza per evitare che restino senza pensione i lavoratori che, avendo lavorato in Paesi differenti, non raggiungerebbero i minimi contributivi previsti dalle singole legislazioni nazionali. Facciamo un esempio (1).

Esempio 1. Totalizzazione dei periodi contributivi

Il lavoratore è stato assicurato:

- ▶ 15 anni nello Stato A,
- ▶ 20 anni nello Stato B,
- ▶ 5 anni nello Stato C.

Risulta quindi assicurato per un totale di 40 anni prima del compimento dell'età pensionabile:

- ▶ lo Stato A calcolerà la pensione complessiva a cui il soggetto avrebbe diritto dopo 40 anni di assicurazione nel suo territorio ed erogherà un assegno corrispondente al periodo assicurativo completato, ovvero 15/40;
- ▶ lo Stato B corrisponderà 20/40 della pensione a cui avrebbe diritto l'interessato dopo 40 anni di assicurazione;
- ▶ lo Stato C verserà 5/40 dell'ammontare cui il lavoratore avrebbe avuto diritto nel Paese C a seguito di 40 anni di carriera.

La situazione però si complica se consideriamo l'età pensionabile, che varia a seconda del paese. Facciamo un ulteriore esempio (2).

Esempio 2. La differenza dell'età pensionabile fra più paesi

Il lavoratore è stato assicurato:

- ▶ prima 30 anni in Belgio, dove l'età per una pensione (anticipata) è fissata a 60 anni;

- ▶ in seguito 10 anni in Italia, dove la soglia per una pensione di anzianità è a 57 anni (per il 2007).

Al compimento dei 57 anni, la persona potrà smettere di lavorare in Italia e potrà beneficiare di una piccola pensione commisurata alla durata del periodo assicurativo completato (10/40). Dovrà quindi attendere altri 3 anni per poter beneficiare del trattamento pensionistico più elevato erogato dal Belgio (30/40).

1
Omnibus

3
Caratteristiche a confronto: il Belgio

3.1 Breve storia ed impostazione generale

■ Origini del sistema di sicurezza sociale

Potremmo indicare come data ufficiale della nascita del regime belga di sicurezza sociale il 1944 quando, durante l'occupazione nazista, fu elaborato clandestinamente da una commissione, formata da rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni padronali, un «*Projet d'accord pour une solidarité sociale*» che avrebbe trovato applicazione al termine della guerra. In verità tutto il sistema è il risultato di lotte, conquiste ed accordi iniziato più di 150 anni fa¹ (vedi quadro 1).

Quadro 1. Le tappe fondamentali del sistema di sicurezza sociale in Belgio

1851	Riconoscimento delle <i>mutualités</i> operaie
1891	Primi sussidi dello Stato alle <i>mutualités</i>
1903	Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni da lavoro
1936	Riconoscimento del diritto alle vacanze annuali retribuite
1937	Prestazioni famigliari obbligatorie per i lavoratori autonomi
1944	(<i>Pacte social</i>) Nascita della sicurezza sociale pubblica
1953	Indennità di disoccupazione ai lavoratori a tempo parziale
1956	Assicurazione pensione obbligatoria per i lavoratori autonomi
1963	Assicurazione malattia obbligatoria
1963	Riconoscimento della silicosi come malattia professionale
1966	Indennità di disoccupazione per i giovani al termine degli studi
1967	Sicurezza sociale per i lavoratori autonomi
1969	Reddito minimo garantito per le persone anziane
1971	Assegni famigliari garantiti
1971	Assicurazione invalidità per i lavoratori autonomi

¹ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*, Bruxelles, 2001, pp. 5-8.

(segue quadro 1)

1974	Introduzione del <i>Minimex</i> (reddito minimo d'esistenza)
1981	legge 29 giugno 1981 sui principi generali della sicurezza sociale
1997	Carta dell'assicurato sociale
2005	Contratto di solidarietà tra le generazioni

Siamo nella fase della rivoluzione industriale e della nascita del capitalismo: la povertà, che fino a quel momento guardava solo alla sfera della famiglia, comincia ad essere considerata un problema della società; la richiesta di prestazioni da parte dei pubblici poteri non è avanzata solo in nome dell'assistenza, bensì come conseguenza dell'ordinamento comune e del concetto di cittadinanza che si vanno formando con la costruzione dello Stato contemporaneo². È in questo contesto che, oltre alle *Maison civiles de Dieu* e ai *Bureaux de Bienaisances* (da cui derivano gli attuali CPAS – Centri pubblici di aiuto sociale), nascono le prime *Sociétés d'assistance mutuelle* di origine operaia: tali forme di solidarietà volontaria e reciproca sono vere e proprie *caisses d'assurance mutuelle libre* che avevano l'onere di proteggere i lavoratori da quelli che erano rischi sociali fino ad allora ignorati, come le malattie e gli infortuni professionali, l'invalidità, la disoccupazione. Oltre alle iniziative degli stessi operai, anche alcuni imprenditori, d'ispirazione cristiana, crearono delle *Caisses de prestations familiales* che prevedevano delle minime prestazioni per gli operai con figli. Ovviamente quelle descritte finora erano tutte iniziative private, non vi era cioè ancora alcun onere a carico dello Stato.

Lo Stato ha accordato dei sussidi alle *mutualités* operaie soltanto a partire dal 1891, in seguito alla grande crisi economica che aveva portato a numerosi scioperi generali proclamati dal movimento operaio nel 1886. L'intervento dello Stato ebbe effetti positivi: le differenti *mutualités* locali ebbero modo di raggrupparsi e di beneficiare in tal modo di una gestione più efficace, ed è proprio sotto questo impulso che furono create, a partire dal 1906, le *Unions nationales* che oggi conosciamo³ (anche se per il momento erano sempre *mutualités* libere, ovvero che non prevedevano obblighi d'iscrizione per i lavoratori). Il primo regime di assicurazione obbligatoria, limitato all'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, nasce nel 1903: soltanto nel periodo a cavallo fra le due guerre mondiali nasceranno i primi sistemi di assicura-

² De Boni Claudio, *Alla ricerca dello stato sociale. Politica ed economia nel pensiero francese della prima metà dell'Ottocento*, Cedam, Padova, 1999, p. 11.

³ Nel 1906 nasce l'*Alliance nationale des mutuelles chrétiennes*, nel 1908 l'*Union nationale des mutualités neutres*, nel 1913 l'*Union nationale des mutualités socialistes*, nel 1914 l'*Union nationale des mutualités libérales*, nel 1920 l'*Union nationale des mutualités libres et professionnelles*.

zione obbligatoria in materia di pensioni di anzianità e vecchiaia, di malattie professionali, di ferie annuali retribuite e di assegni familiari.

Come accennato, durante la seconda guerra mondiale erano state poste le basi per un «*Project d'accord pour une solidarité sociale*», che portò alle firma, nel 1944, del «Patto sociale», data a cui si può far risalire la nascita di un vero e proprio regime pubblico belga di sicurezza sociale. Tale Patto posava idealmente su due grandi pilastri: la cosiddetta «pace sociale» fra organizzazioni sindacali e padronali e l'idea di «solidarietà», che vedeva l'assicurazione sociale obbligatoria come base per lo sviluppo e il miglioramento delle condizioni di vita della classe operaia. Il Patto ha avuto il merito di coordinare un sistema che si era formato da solo in modo non strutturato, ma anche di introdurre una serie di importanti innovazioni:

- ▶ tutte le assicurazioni sociali (compresa la disoccupazione, la malattia e l'invalidità) divengono obbligatorie per tutti i lavoratori;
- ▶ viene istituito un organismo centrale di raccolta dei diversi contributi sociali (ONSS – *Office national de sécurité sociale*);
- ▶ viene stabilito il principio della gestione paritaria della sicurezza sociale fra organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

È comunque importante precisare che il Patto sociale riguardava solo i lavoratori dipendenti (non gli indipendenti⁴) e che non vi venivano menzionati né gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali, eventi regolati da assicurazioni private, né i sussidi di inabilità per i disabili, finanziati dal sistema di fiscalità generale.

Il sistema belga di sicurezza sociale si evolve da semplice assicurazione contro i rischi sociali a «*garantie de sécurité d'existence pour chacun*»: il sistema si sviluppa piuttosto rapidamente nel dopoguerra grazie ad una forte espansione economica, ad una certa convergenza politica tra le componenti cristiano-sociale e socialista e allo sviluppo della concertazione fra le parti sociali attraverso lo strumento degli accordi interprofessionali⁵. Il campo d'applicazione del sistema si estende attraverso l'introduzione di migliori coperture assicurative e la partecipazione finanziaria dello Stato che diventa sempre più importante.

⁴ Per i lavoratori indipendenti gli assegni familiari erano già diventati obbligatori a partire dal 1937. Nel 1956 fu imposta un'assicurazione pensione obbligatoria e nel 1964 divenne obbligatoria anche l'assicurazione malattia e infortuni. Comunque il tutto trova un'armonizzazione nel 1967, anno in cui fu creato uno statuto che incorporava i differenti regimi, *lo Statut social des travailleur indépendants*. Infine, nel 1971, viene istituita un'ultima assicurazione obbligatoria concernente i sussidi per i periodi di incapacità al lavoro.

⁵ Vielle Pascale e Pochet Philippe, *L'État social actif. Vers un changement de paradigme?*, P.I.E. – Peter Lang S.A., Bruxelles, 2005.

⁶ Leuzzi Anton Giulio, *1954-2004: 50 anni di presenza dell'Inca Cgil in Belgio. Azioni e conquiste per il progresso della legislazione sociale*, Inca Cgil Belgio, Bruxelles, 2004.

Un significativo esempio dell'evoluzione legislativa fu il decreto legge del 24 dicembre 1963 che riconobbe la silicosi come malattia professionale del minatore e che cambiò in seguito tutto il regime delle malattie e degli infortuni professionali⁶: tale decreto fu la risposta alla forte pressione dell'opinione pubblica internazionale scaturita a seguito della catastrofe nella miniera del *Bois du Cazier* di Marcinelle, vicino alla città di Charleroi⁷.

La legislazione si evolve ancora fra il 1953 e il 1966, quando le prestazioni di disoccupazione vengono estese anche ai lavoratori a tempo parziale e ai giovani al completamento degli studi: nel 1967 il campo d'applicazione della sicurezza sociale viene riconosciuto anche ai lavoratori autonomi. Inoltre, nel 1969 vengono istituiti le prestazioni sociali non contributive ai disabili e il reddito minimo garantito per le persone anziane; nel 1971 è la volta degli assegni familiari garantiti e dell'assicurazione obbligatoria contro il rischio d'invalidità per i lavoratori autonomi.

L'intervento maggiormente significativo di questo periodo, quello che forse più di tutti cambia i connotati del regime belga di sicurezza sociale, è l'introduzione, nel 1974, del reddito minimo di sussistenza, il *minimex*⁸.

A partire dal 1975 il Belgio deve però fare i conti con la crisi petrolifera ed un periodo negativo di congiuntura economica: anche il sistema di sicurezza sociale ne risente. A causa della forte crescita della disoccupazione il numero dei beneficiari del sistema di protezione sociale aumenta a dismisura e i costi diventano insostenibili⁹. Vengono quindi introdotte una serie di riforme, con la legge del 29 dicembre 1981 sui principi generali di sicurezza sociale, al fine di sostenere le entrate, ridurre i costi per le imprese e contenere le prestazioni verso alcune categorie sociali (in particolare le coppie coabitanti, i giovani in cerca di prima occupazione e le persone che vivono sole).

Seppur con questi aggiustamenti, resta il fatto che il sistema belga di sicurezza sociale si possa definire un sistema di garanzia universale dei diritti d'esistenza, i cui prin-

⁷ L'8 agosto del 1956 un tragico incidente causò un incendio nella miniera del Bois du Cazier a Marcinelle (Charleroi) che provocò la morte di 262 minatori, di cui 136 di nazionalità italiana. La tragedia sconvolse l'opinione pubblica internazionale e mobilitò le associazioni sindacali, soprattutto italiane: ciò fece sì che il Parlamento italiano approvasse la legge n. 1115 del 1962 (a firma dell'allora Presidente del Patronato INCA CGIL, il senatore Bitossi) con la quale, di fatto, il sistema previdenziale italiano si sostituiva transitoriamente a quello belga, a tutela dei diritti dei lavoratori italiani in Belgio.

⁸ Il *minimex* viene trasformato nel 2002 in *revenue d'intégration*.

⁹ Caldarini Carlo, «Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra generazioni. Origini e funzionamento del sistema di sicurezza sociale in Belgio», in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2006, il Mulino, Bologna, dicembre 2006, pp. 133-163, spec. p. 139.

¹⁰ MISSOC, *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse. L'organisation de la protection sociale, organigrammes et descriptions*, Communautés européennes, 2006, p. 6.

cipi sono stati ulteriormente sanciti nella *Charte de l'assurance social* nel 1997. Tale Carta, istituita con la legge dell'11 aprile 1995 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1997, stabilisce e ridefinisce una serie di regole a difesa dei diritti di tutti i cittadini nei confronti di ogni istituzione della sicurezza sociale: chiarezza, completezza, tempestività delle informazioni, aumento dei limiti di tempo per i ricorsi, automatismo dei diritti senza bisogno di introdurre la relativa domanda ne costituiscono un esempio.

■ Impostazione generale del sistema di sicurezza sociale

Il sistema di sicurezza sociale del Belgio è materia nazionale di competenza del ministro degli Affari sociali, del ministro del Lavoro, del ministro delle Pensioni, del ministro della Funzione pubblica, dell'Integrazione sociale, della politica delle grandi città e delle pari opportunità e delle Segreterie di Stato per la famiglia e le persone handicappate, che trovano un punto di armonizzazione nell'Ufficio nazionale di Sicurezza sociale (*ONSS – Office national de Sécurité sociale – Rijksdienst voor sociale Zekerheid*)¹⁰.

Il sistema è organizzato in tre differenti regimi: quello dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori del pubblico impiego.

L'ufficio nazionale di Sicurezza sociale è un organismo di interesse pubblico la cui missione principale consiste nella riscossione dei contributi in entrata (*cotisations*) e nella successiva ripartizione dei mezzi finanziari fra le diverse istituzioni centrali che hanno il compito della gestione dei diversi settori della sicurezza sociale. L'ONSS e le istituzioni centrali sono diretti da un Comitato di gestione, composto in numero uguale da rappresentanti del settore padronale e dei lavoratori (tutti nominati dal Re). La presidenza del Comitato è affidata ad una personalità con caratteristiche indipendenti, spesso un parlamentare o un magistrato. L'autonomia di gestione di cui gode il Comitato riguarda il potere di decisione in materia amministrativa, mentre la politica, la legislazione e la regolamentazione generale restano di competenza del Parlamento, del Re o del ministro cui afferisce la materia trattata. Il Comitato deve comunque essere consultato dai differenti ministri per ogni progetto di legge riguardante la missione dell'organismo, mentre un Commissario governativo vigila al fine di evitare che le decisioni del Comitato siano contrarie alla regolamentazione o all'interesse generale (nel caso di decisioni contestate dal Commissario governativo i ministri hanno il potere di annullare l'atto).

¹¹ INAMI: *Institut national d'assurance maladie-invalidité* o *Rijksinstituut voor ziekte en invaliditeitsverzekering*.

Il settore della malattia, maternità e invalidità è gestito dall'Istituto nazionale d'assicurazione malattia e invalidità¹¹ che a sua volta distribuisce i mezzi finanziari fra i differenti organismi assicuratori incaricati del servizio di elargizione delle prestazioni. Tali organismi sono: gli uffici regionali della Cassa ausiliaria d'assicurazione malattia e invalidità, la Cassa delle cure mediche della Società nazionale delle ferrovie e i differenti istituti di mutua affiliati a una delle cinque Unioni nazionali riconosciute. Le Unioni nazionali delle mutue, che dispongono di uffici regionali e locali in tutto il Belgio, sono le seguenti:

- ▶ l'alleanza nazionale delle mutue cristiane;
- ▶ l'unione nazionale delle mutue indipendenti;
- ▶ l'unione nazionale delle mutue socialiste;
- ▶ l'unione nazionale delle mutue liberali;
- ▶ l'unione nazionale delle mutue libere.

Il settore delle pensioni è gestito dall'Ufficio nazionale delle pensioni¹², che è competente per l'attribuzione e il pagamento delle prestazioni pensionistiche, e dall'Istituto nazionale d'assicurazioni sociali per i lavoratori indipendenti, l'INASTI (*Institut national d'assurance sociales pour travailleurs indépendants*).

Per le malattie professionali c'è il Fondo delle malattie professionali¹³, un organismo d'interesse pubblico, che ha il compito di indennizzare le vittime e organizzare missioni nel campo della prevenzione; mentre il settore degli incidenti sul lavoro fa riferimento al Fondo degli incidenti sul lavoro¹⁴. Tale fondo si occupa della riparazione del danno, intervenendo anche nella eventuale discordia fra la vittima e l'assicurazione: il datore di lavoro deve infatti contrarre per tutto il suo personale una assicurazione per gli incidenti sul lavoro presso una impresa assicuratrice o una Cassa comune d'assicurazione.

L'esecuzione della legislazione per il settore degli assegni famigliari è affidata all'Ufficio nazionale degli assegni famigliari per i lavoratori dipendenti¹⁵, alle Casse speciali di compensazione e alle Casse di compensazione libere (create su iniziativa dei datori di lavoro e gestite da questi). L'Ufficio nazionale ha il compito di reperire i mezzi finanziari presso le differenti Casse di compensazione e di controllare il loro funzionamento.

¹² ONP: *Office national des pensions* o *Rijksdienst voor pensioenen*.

¹³ FMP: *Fonds des maladies professionnelles* o *Fonds voor de beroepsziekten*.

¹⁴ FAT: *Fonds des accidents du travail* o *Fonds voor arbeidsongevallen*.

¹⁵ ONAFTS: *Office national d'allocations familiales pour travailleur salariés* o *Rijksdienst voor kinderbijlang voor werknemers*.

¹⁶ ONEM: *Office national de l'Emploi* o *Rijksdienst voor arbeidsvoorziening*.

Il settore della disoccupazione è gestito dall'Ufficio nazionale per l'impiego¹⁶ che, attraverso i vari uffici regionali, vigila sui diritti degli interessati. Le prestazioni vengono elargite tramite la Cassa ausiliaria dei pagamenti dei sussidi di disoccupazione o attraverso l'organizzazione sindacale cui si è iscritti e a cui ci si è rivolti per chiedere il sussidio. Le organizzazioni sindacali interessate dal servizio sono la Centrale generale dei sindacati liberali del Belgio (CGSLB), la Centrale dei sindacati cristiani (CSG) e la Federazione generale dei lavoratori del Belgio (FGTB).

Per quanto riguarda le prestazioni non contributive a garanzia del reddito, queste sono di competenza del ministro delle Pensioni, del ministro all'Integrazione sociale e della Segreteria di Stato per la famiglia e le persone handicappate: la GRAPA¹⁷ è elargita tramite l'Ufficio nazionale delle pensioni; il diritto all'assegno di integrazione sociale è accordato dal Centro pubblico d'azione sociale competente sul territorio (in Belgio ne esistono 589); e le prestazioni per le persone con handicap sono di competenza della Direzione generale Persone handicappate del Servizio pubblico federale di Sicurezza Sociale.

¹⁷ GRAPA: *garantie de revenus aux personnes âgées*, sostegno a garanzia del reddito delle persone anziane.

¹⁸ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction générale Politique sociale, Bruxelles, 2004, p. 223.

Quadro 2. Organizzazione del sistema di protezione sociale in Belgio

<i>Distribuzione delle risorse</i>	<i>Ente competente</i>	<i>Prestazioni</i>	<i>Istituti parastatali di riferimento</i>
Ufficio nazionale di sicurezza sociale: riscossione delle entrate (salvo che per gli incidenti sul lavoro) e distribuzione fra gli enti	Servizio pubblico federale di sicurezza sociale	Malattia Maternità Invalidità	<ul style="list-style-type: none"> ▶ INAMI, Istituto nazionale d'assicurazione malattia; ▶ Unione nazionale delle mutue ▶ Casse ausiliarie di assicurazione malattia/invalidità ▶ Cassa nazionale dei ferrovieri
		Pensioni di vecchiaia e superstiti	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ONP, Ufficio nazionale delle pensioni, ▶ INASTI per gli indipendenti
		Incidenti sul lavoro Malattie professionali	<ul style="list-style-type: none"> ▶ FMP, Fondo delle malattie professionali ▶ FAT, Fondo degli incidenti sul lavoro ▶ Casse comuni o società assicurative private
		Assegni famigliari	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ONAFTS, Ufficio nazionale per gli assegni famigliari dei lavoratori dipendenti ▶ Casse di compensazione
	Ministero Federale del Lavoro	Disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ONEM, Ufficio nazionale per l'impiego ▶ Cassa ausiliaria o organizzazione sindacale
Finanziamento dalla fiscalità generale	Servizio pubblico d'integrazione sociale e ONP	Prestazioni non contributive a garanzia del reddito	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centri pubblici d'Azione sociale per l'assegno di integrazione ▶ ONP, Ufficio nazionale delle pensioni per la GRAPA

3.2 Pensioni

In Belgio le pensioni costituiscono oggi la principale fonte di reddito per circa 2 milioni di persone: una spesa finanziaria che rappresenta circa il 10% del Prodotto interno lordo¹⁸. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, in Belgio la spesa destinata alle pensioni rappresenta il 44,5% sul totale della spesa del sistema di protezione sociale: una voce che supera di molto anche la percentuale destinata alle cure mediche (27,5%).

Il sistema è composto da tre pilastri: il primo, obbligatorio, comprende le pensioni di vecchiaia dei lavoratori dipendenti, degli autonomi e del pubblico impiego (*pensions de retraite*), più le pensioni di reversibilità (*pensions de survie*); il secondo è costituito dalle pensioni cosiddette *extra-légales*, ossia dai fondi pensionistici professionali e aziendali per i lavoratori dipendenti; il terzo dalle pensioni complementari (facoltative), sottoscritte su base individuale presso una banca o una compagnia di assicurazioni¹⁹.

Solitamente si usa il termine pensione anche per la GRAPA (*garantie de revenus pour les personnes âgées*), un trattamento di reddito minimo garantito per le persone anziane, pagato dall'Ufficio nazionale delle pensioni, che in verità non appartiene alla previdenza ma al regime dell'assistenza sociale, di cui parleremo in seguito. Viene erroneamente utilizzato il termine pensione anche per tutta una serie di prestazioni e sussidi particolari: i risarcimenti per le vittime civili della guerra, le cosiddette *réparation du temps de paix et du temps de guerre*, le prestazioni che nel settore privato sono erogate in caso di invalidità, le prestazioni per gli anziani disabili e le *pré-pensions conventionnelles* (regime particolare per i lavoratori anziani che perdono involontariamente il posto di lavoro).

Per il diritto alla pensione e per il calcolo di questa è necessario conoscere i 4 pilastri fondamentali: età; redditi da lavoro durante la carriera; anni di lavoro; situazione al momento del pagamento della prestazione.

La Corte di giustizia delle Comunità europee, in una sentenza del primo luglio 1993²⁰, affermò che la regolamentazione europea è in contrasto con una legislazione nazionale che mantenga una differenza tra i due sessi nel calcolo della pensione; e affermò anche che la pensione poteva essere domandata alla stessa età sia per gli uomini che per le donne. In seguito alla sentenza, il Parlamento belga adottò, nel giugno 1996, una legge interpretativa²¹ in virtù della quale di presumeva l'età in cui

¹⁹ Office National des Pensions, *Guide du Pensionné 2006-2007*, ONP, Bruxelles, 2006, p. 12.

²⁰ Sentenza Van Cant, n. 154/92.

²¹ Legge del 19 giugno 1996, interpretativa della legge del 20 luglio 1990 instaurante un'età pensionistica flessibile per i lavoratori dipendenti.

si diviene inadatti al lavoro: 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini (anche se restò in vigore la precedente normativa che stabiliva l'età del pensionamento a 60 anni per entrambi i sessi). Alla fine dell'estate 1996, dopo l'adozione della legge del 26 luglio 1996 sulla modernizzazione del sistema di sicurezza sociale e sulla sostenibilità del regime legale delle pensioni, il governo annunciò importanti riforme in materia pensionistica: furono annunciate novità soprattutto in campo di trattamento fra uomini e donne. È stato così deciso che, ad eccezione di un periodo di transizione dal 1° luglio 1997 al 31 dicembre 2008, l'età normale per andare in pensione sarà di 65 anni per tutti, senza differenze di genere. Tale decisione è stata sancita tramite *arrêté royal* del 23 dicembre 1996 e nelle seguenti leggi d'applicazione²². La pensione, di vecchiaia o di reversibilità, è una prestazione che ha come ragione d'essere essenziale il mantenimento parziale del livello di vita che si aveva prima dell'età pensionabile o prima del decesso del congiunto: è per tale motivo che il calcolo della prestazione è basato sull'importo della remunerazione del lavoratore, ovvero è pari a circa il 60% della retribuzione media percepita durante l'intera carriera professionale (75% se l'assicurato ha il coniuge a carico).

Si ha diritto ad una pensione completa quando la carriera lavorativa è stata «completa», ovvero pari a 45 anni per gli uomini e 44 anni per le donne (a partire dal 2009 sarà di 45 anni per entrambi i sessi)²³.

Al momento della fine della carriera è necessario esaminare la situazione della persona: non si avrà diritto al pagamento della prestazione se si continua a lavorare e il reddito percepito è superiore a determinati limiti o se si beneficia di altre prestazioni sociali (ad esempio non si avrà diritto al pagamento di una pensione di reversibilità se già si percepisce un sussidio di disoccupazione).

■ Pensione di vecchiaia

Le persone che risiedono principalmente in Belgio sono dispensate dal presentare una domanda di pensione: il dossier sarà aperto d'ufficio e l'interessato verrà informato sulla presa in corso legale della prestazione, per lettera, dall'Ufficio nazionale delle pensioni²⁴. Devono invece presentare la domanda coloro che hanno superato l'età legale della pensione, coloro che intendono riceverla prima dell'età legale o chi appartiene ad un regime speciale (minatori, marina, personale navigante dell'aviazione civile).

²² *Arrêté royal* del 21 marzo 1997 e *arrêté royal* del 9 luglio 1997.

²³ Ci sono tuttavia delle categorie particolari che hanno diritto ad una pensione completa anche in seguito ad una carriera più corta: minatori, insegnanti, militari, parlamentari e magistrati ne sono un esempio.

²⁴ ONP, Ufficio nazionale delle pensioni: <http://www.onprvp.fgov.be/>.

Tabella 7. Pensione di vecchiaia e pensione anticipata: età anagrafica minima e anni di carriera

Data di presa in corso	Pensione completa				Pensione anticipata	
	Età normale per la pensione		Anni per una carriera completa (o frazione di pensione)		Età minima	Anni minimi di carriera, per tutti i regimi
	<i>Uomo</i>	<i>Donna</i>	<i>Uomo</i>	<i>Donna</i>	<i>Uomo/ donna</i>	<i>Uomo/ donna</i>
01.07.1997	65	61	45	41	60	20
01.01.1998	65	61	45	41	60	22
01.01.1999	65	61	45	41	60	24
01.01.2000	65	62	45	42	60	26
01.01.2001	65	62	45	42	60	28
01.01.2002	65	62	45	42	60	30
01.01.2003	65	63	45	43	60	32
01.01.2004	65	63	45	43	60	34
01.01.2005	65	63	45	43	60	35
01.01.2006	65	64	45	44	60	35
01.01.2007	65	64	45	44	60	35
01.01.2008	65	64	45	44	60	35
01.01.2009	65	65	45	45	60	35

Come si può vedere dalla tabella 7, l'età normale per ricevere una pensione di vecchiaia è stabilita per il 2008 a 65 anni per gli uomini e a 64 anni per le donne: a partire dal 2009 l'età sarà di 65 anni per tutti. Uomini e donne hanno il diritto di anticipare la decorrenza in corso della pensione a 60 anni di età, a condizione di aver maturato un periodo assicurativo minimo di 35 anni (ovviamente l'importo della prestazione sarà minore rispetto a coloro che possono avvalersi di una carriera completa: per ogni anno anticipato il montante della pensione sarà diminuito del 5%²⁵). Come accennato, ci sono dei regimi speciali: i minatori, ad esempio, hanno diritto di ottenere una pensione calcolata su una carriera completa a 55 anni di età o se provano di aver lavorato in tale qualità per 25 anni.

La pensione di vecchiaia è compatibile con il lavoro, a condizione che il reddito non sorpassi i limiti autorizzati: per i lavoratori dipendenti senza figli a carico è autoriz-

²⁵ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*, cit., p. 28.

zata l'attività qualora il reddito lordo non ecceda i 7.421,57 euro o i 17.149,20 euro, a seconda se si abbia o meno l'età legale della pensione; se invece si hanno figli a carico i limiti sono di 11.132,37 euro oppure di 20.860,00 euro. Per i redditi da lavoro indipendente i limiti sono più bassi (vedi tabella 8).

Tabella 8. Limiti massimi di reddito da lavoro dipendente e indipendente compatibili con la riscossione di una pensione di vecchiaia o di reversibilità per l'anno 2008

<i>Beneficiari di pensione di vecchiaia o di reversibilità</i>	<i>Lavoratori dipendenti</i>		<i>Lavoratori indipendenti</i>	
	Prima dell'età legale di pensione	Dopo l'età legale di pensione	Prima dell'età legale di pensione	Dopo l'età legale di pensione
Senza figli a carico	7.421,57 euro	21.436,20 euro	5.937,26 euro	17.149,19 euro
Con figli a carico	11.132,37 euro	26.075,00 euro	8.905,89 euro	20.859,97 euro

Fonte: Office National des Pensions, <http://www.onprvp.fgov.be>.

I pagamenti della pensione sono sospesi durante l'intero anno civile se i limiti di reddito da lavoro vengono superati del 15%: se, al contrario, la parte di reddito eccedente il limite rientra nel 15% verrà sospeso il pagamento della prestazione in percentuale uguale a quella del limite superato.

Facciamo l'esempio di un pensionato, senza figli a carico, che beneficia di un trattamento pensionistico annuo pari a 10.000 euro e che ha un reddito da lavoro indipendente annuo di 6.500 euro: il reddito da lavoro supera di 562,74 euro il limite autorizzato in questo caso, che è di 5.937,26 euro, ossia nella percentuale del 9,47%. La sua pensione sarà così diminuita del 9,47% sui 10.000 euro percepiti, ovvero di 947 euro.

Per quanto concerne il calcolo della pensione, come si è detto, questo prenderà in considerazione le remunerazioni durante l'intera carriera lavorativa che saranno adattati al costo della vita tramite la moltiplicazione per un coefficiente detto «*de bien-être*» e la situazione familiare del beneficiario, considerando o meno la presenza di familiari a carico. L'importo sarà pari a circa il 60% della retribuzione media percepita durante la carriera, o al 75% se si è in presenza di un coniuge a carico. La pensione di vecchiaia non spetta a coloro che usufruiscano già di altre prestazioni del sistema di protezione sociale, come un'indennità di malattia, di invalidità o di disoccupazione o un'indennità per interruzione del lavoro in seguito ad una malattia professionale o per la riduzione della capacità di lavoro.

■ Pensione di reversibilità

La pensione di reversibilità è una prestazione che spetta al vedovo o alla vedova secondo il passato professionale del loro congiunto deceduto.

Per avere diritto a tale prestazione è necessario soddisfare determinate condizioni.

In primo luogo è necessario soddisfare una condizione legata all'età: il congiunto deve avere almeno 45 anni. La condizione dell'età non sussiste nel caso si abbia un figlio a carico o un'incapacità al lavoro pari o superiore al 66%.

Secondo obbligo, il matrimonio deve essere durato almeno un anno prima della morte del coniuge. Tale obbligo non sussiste qualora sia nato un figlio, o anche se si hanno dei figli a carico nati da unioni precedenti, o se la morte del congiunto è stata in seguito ad un incidente. Tuttavia, se il congiunto si risposa perderà il diritto alla pensione.

Anche nel caso di pensione di reversibilità è fissato un limite per i redditi da lavoro dipendente o indipendente: tali limiti sono gli stessi che abbiamo visto per i beneficiari di un trattamento di vecchiaia; mentre sono più alti di quelli già visti se il superstite ha un'età inferiore ai 65 anni (per il 2008, 17.280 euro o 21.600 euro a seconda se si hanno figli a carico o meno).

L'importo della pensione di reversibilità sarà equivalente all'80% della pensione del coniuge deceduto se la sua pensione aveva già preso corso legale, altrimenti sarà calcolata sugli effettivi anni di carriera. È possibile che il coniuge superstite sia già titolare di una pensione di vecchiaia: in tal caso è possibile combinare i due trattamenti, vecchiaia e reversibilità, fino ad ottenere un importo massimo pari al 110% della somma percepita per reversibilità.

Se al momento del decesso del congiunto non si hanno le condizioni di età o di durata del matrimonio è possibile ottenere una pensione provvisoria per i superstiti, *pension de survie temporaire*, per un periodo di 12 mesi.

In via di principio, una pensione di reversibilità è riservata ai congiunti che, alla data del decesso, erano sposati: tuttavia anche i divorziati possono ottenere una parte della pensione di vecchiaia del proprio exconiuge proporzionale agli anni di matrimonio. Prima del 1983, soltanto le femmine potevano pretendere un trattamento di reversibilità a titolo di sposa separata o divorziata: una legge del maggio 1984²⁶ ha però fortunatamente stabilito l'uguaglianza fra uomini e donne²⁷.

²⁶ Legge del 15 maggio 1984.

²⁷ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction generale Politique sociale, cit., p. 244.

■ Previdenza complementare

Come già accennato, il sistema previdenziale belga è fondato su tre pilastri: il primo, obbligatorio, comprende i regimi legali di pensione, il secondo, detto delle pensioni *extra-légales*, è costituito dai fondi pensionistici professionali e aziendali per i lavoratori dipendenti, basato su una legge del 2003 conosciuta come legge LPC, *loi sur les pensions complémentaires*²⁸. Nel secondo pilastro sono incluse anche le pensioni complementari che possono costituire i lavoratori indipendenti, disciplinate da una legge del 2002, conosciuta come legge LPCI, *loi sur les pensions complémentaires des indépendants*²⁹. Abbiamo infine il terzo pilastro concernente la previdenza individuale, ovvero le assicurazioni vita stipulate presso una banca o una compagnia assicurativa.

Quanto alle modalità di funzionamento dei fondi la LPC prevede tre modalità:

- ▶ a prestazioni definite: sono definiti a priori gli importi della pensione complementare, generalmente sotto forma percentuale della remunerazione di fine carriera, calcolando così i premi da versare in funzione di parametri demografici, finanziari ed economici;
- ▶ a contribuzione predefinita: sono fissati a priori i premi che il lavoratore e/o il datore di lavoro dovranno versare; in genere in percentuale rispetto alla remunerazione, in modo che la pensione complementare risulterà in base alla capitalizzazione dei versamenti effettuati;
- ▶ *cash balance*: si stabilisce un importo forfettario, attribuito ma non versato, e un rendimento finale atteso per ciascun aderente in modo che la prestazione finale sarà pari al montante attribuito aumentato del rendimento atteso.

In altre parole, nel primo caso non è conosciuto l'importo da finanziare, nel secondo caso non è conosciuto l'ammontare del trattamento finale, il terzo caso è una via di mezzo fra i due.

In caso di interruzione del rapporto di lavoro, una serie di norme garantisce la portabilità del fondo costituito; ugualmente, ci sono una serie di garanzie per i familiari in caso del decesso dell'assicurato: il coniuge avrà diritto al versamento di una parte della rendita³⁰.

²⁸ Legge del 28 aprile 2003.

²⁹ Legge-programma del 24 dicembre 2002. La materia relativa alle pensioni complementari degli indipendenti è l'oggetto della sezione 4 del capitolo I, titolo II della legge.

³⁰ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction générale Politique sociale, cit, p. 299.

3.3 Disoccupazione

La regolamentazione belga in materia di disoccupazione ha come fine quello di elargire dei sussidi di disoccupazione, *des allocations de chômage*, a tutti coloro che, per causa indipendente dalla loro volontà, abbiano perso il lavoro e non trovino immediatamente un nuovo impiego. In verità, il settore dei sussidi è destinato esclusivamente ai lavoratori dipendenti del settore privato: gli indipendenti, infatti, non hanno diritto a tale servizio poiché non pagano i contributi richiesti e gli impiegati statali hanno garantito un impiego stabile a vita e non possono essere licenziati.

Il sistema belga delle indennità di disoccupazione è senza dubbio uno dei più avanzati in Europa, sia per quanto riguarda l'importo delle prestazioni che può essere vicino a quello di un salario (vedi tabella 10 e tabella 11), sia per la durata delle prestazioni stesse. Abbiamo notato, non a caso, nel capitolo 2, che il Belgio è il secondo paese dell'Unione europea che, in termini percentuali, destina la quota più ampia della spesa di protezione sociale al settore della disoccupazione (12,4% nel 2003). Oltre ai sussidi il sistema prevede anche una serie di misure d'accompagnamento del disoccupato nella ricerca di un nuovo lavoro: tale aiuto è anche una forma implicita di controllo sull'effettiva volontà della persona di mettersi alla ricerca attiva di un nuovo impiego, dato il fenomeno dilagante della disoccupazione di lunga durata o addirittura permanente³¹. Per poter beneficiare del sussidio di disoccupazione è necessario soddisfare determinate condizioni:

- ▶ è necessario dimostrare di avere svolto un certo numero di giornate di lavoro (o periodi di tirocinio) nell'arco di un periodo determinato precedente l'introduzione della domanda (vedi tabella 9);
- ▶ avere perso il lavoro e la relativa remunerazione per cause indipendenti dalla propria volontà;
- ▶ non avere un impiego a tempo parziale;
- ▶ essere abili al lavoro ai sensi della legislazione in materia d'assicurazione malattia e invalidità. Se l'incapacità al lavoro è superiore al 66% non si può beneficiare del sussidio di disoccupazione, ma sarà indispensabile rivolgersi agli organismi assicuratori per ottenere un'indennità di malattia o di invalidità;
- ▶ essere disponibile sul mercato del lavoro, avere cioè la volontà di accettare un'occupazione adeguata o di seguire un percorso formativo;
- ▶ non aver maturato l'età della pensione;
- ▶ risiedere effettivamente in Belgio.

³¹ Karel Baeck, Amministratore generale dell'ONEM, scrive nella prefazione del Rapporto annuale 2005 dell'ONEM che 26.000 persone, nell'arco del 2005, hanno potuto trovare un lavoro grazie alle misure di creazione dell'impiego affidate all'*Office national de l'emploi*.

Tabella 9. Numero di giornate di lavoro da dimostrare in un determinato periodo precedente la domanda di sussidio di disoccupazione

<i>Età</i>	<i>Numero di giorni minimi di lavoro da dimostrare e periodo di referenza</i>
Meno di 36 anni	– 312 giorni di lavoro nei 18 mesi precedenti la domanda; – o 468 giorni di lavoro nei 27 mesi precedenti la domanda; – o 624 giorni di lavoro nei 36 mesi precedenti la domanda;
Da 36 a 49 anni	– 468 giorni di lavoro nei 27 mesi precedenti la domanda; – o 624 giorni di lavoro nei 36 mesi precedenti la domanda; – o 234 giorni di lavoro nei 27 mesi + 1560 giorni di lavoro nei 10 anni che precedono i 27 mesi;
A partire dai 50 anni	– 624 giorni di lavoro nei 36 mesi precedenti la domanda; – o 312 giorni di lavoro nei 36 mesi + 1.560 giorni di lavoro nei 10 anni che precedono i 36 mesi.

Fonte: Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction générale Politique sociale, Bruxelles, 2004, p. 307.

I giovani al di sotto dei 30 anni di età che non hanno mai lavorato o che non hanno lavorato a sufficienza e che, per conseguenza, non avrebbero diritto al sussidio di disoccupazione, possono essere ammessi al beneficio sulla base dei loro studi: in tal caso è necessario avere completato un ciclo di studi secondari superiori o un ciclo di studi secondari inferiori di formazione tecnica o professionale. Oltre ad avere completato con successo i propri studi è necessario poter dimostrare di aver effettuato un tirocinio di un numero minimo di giorni³². Come possiamo notare dalla Tabella 10 e dalla Tabella 11, i giovani che usufruiscono del sussidio sulla base dei propri studi sono molti: nel mese di aprile 2006, sulla base di dati messi a disposizione dall'ONEM, le prestazioni elargite ai giovani rappresentano circa un quarto del totale dei benefici elargiti. È interessante notare inoltre che l'entità della prestazione non è indifferente: il 39,2% dei sussidi per i giovani è compreso fra i 300 e i 400 euro mensili ed il 40,5% è compreso fra gli 800 e i 900 euro mensili. Per tutti gli altri sussidi, quelli cioè ottenuti in seguito alla perdita del lavoro, vediamo che il 68,9% degli assegni è compreso fra i 700 e i 1000 euro mensili e che nell'11% dei casi si superano i 1000 euro mensili.

³² 155 giorni se si ha meno di 18 anni, 233 giorni se si ha un'età compresa fra i 18 e i 26 anni, 310 giorni se si ha un'età compresa fra i 26 e i 30 anni.

L'importo dell'assegno di base è fissato al 40% della remunerazione media giornaliera, fino ad un massimo di 65 euro lordi: inoltre, durante il primo anno di disoccupazione tutti i beneficiari hanno diritto ad un *complément d'adaptation* del 15%. Per coloro con famiglia a carico, il montante di base è maggiorato del 5%, che diventerà il 15% dopo il primo anno.

Da un rapporto della *Direction générale Statistique et Information économique*³³ si evince che nel 2005 il numero totale dei disoccupati era pari a 456.115 persone, ovvero il 12,9% in rapporto al totale della popolazione attiva³⁴, mentre si legge nel rapporto dell'ONEM sul 2005 che i disoccupati che hanno usufruito di un

Tabella 10. Distribuzione percentuale dei sussidi di disoccupazione per entità e categoria familiare (dati del mese di aprile 2006)

	Coabitanti con familiari a carico		Persone singole		Altre coabitazioni		Totale		Totale generale
	Lavoro	Studio	Lavoro	Studio	Lavoro	Studio	Lavoro	Studio	
< 300 euro	-	-	-	0,0%	-	0,2%	-	0,1%	0,0%
300-400	-	-	-	5,7%	26,8%	99,0%	10,7%	39,2%	16,6%
400-500	-	-	-	0,0%	0,5%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
500-600	-	-	-	63,0%	7,9%	0,1%	3,1%	13,4%	5,3%
600-700	-	-	-	31,1%	15,2%	0,1%	6,1%	6,6%	6,2%
700-800	-	-	59,2%	0,1%	20,3%	0,1%	23,0%	0,0%	18,3%
800-900	41,9%	99,9%	17,5%	0,1%	18,0%	0,4%	26,2%	40,5%	29,2%
900-1000	31,8%	0,1%	15,9%	-	11,3%	0,0%	19,6%	0,0%	15,5%
+ 1000 euro	26,3%	0,0%	7,5%	-	0,1%	0,0%	11,1%	0,0%	8,8%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: ONEM, *Analyse des allocations pour chômage complet*, <http://onem.fgov.be/>.

³³ Service Public fédéral Economie, *Emploi et chômage selon les différentes sources administratives. Résultats disponibles jusque fin 2005*, Direction générale Statistique et Information économique, Bruxelles, gennaio 2007, http://www.statbel.fgov.be/pub/d3/p315y2005_fr.pdf, pp. 12, 36 e 41.

³⁴ Di questi, 59.468 sono di nazionalità straniera. Fra gli stranieri gli italiani sono di gran lunga i più numerosi: 17.909 persone.

Tabella 11. Distribuzione dei sussidi di disoccupazione per entità e categoria familiare (dati del mese di aprile 2006)

	<i>Coabitanti con familiari a carico</i>		<i>Persone singole</i>		<i>Altre coabitazioni</i>		<i>Totale</i>		<i>Totale generale</i>
	<i>Lavoro</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Studio</i>	
< 300 euro	-	-	-	1	-	93	-	94	94
300-400	-	-	-	1.229	41.473	38.630	41.473	39.859	81.332
400-500	-	-	-	4	701	56	701	60	761
500-600	-	-	-	13.584	12.158	34	12.158	13.618	25.776
600-700	-	-	-	6.714	23.452	51	23.452	6.765	30.217
700-800	-	-	57.843	25	31.341	20	89.184	45	89.229
800-900	56.395	41.089	17.094	13	27.792	145	101.281	41.247	142.528
900-1000	42.845	23	15.534	-	17.413	1	75.792	24	75.816
+ 1000 euro	35.467	18	7.300	-	166	1	42.933	19	42.952
Totale	134.707	41.130	97.771	21.570	154.496	39.031	386.974	101.731	488.705

Fonte: ONEM, *Analyse des allocations pour chômage complet*, <http://onem.fgov.be/>.

sussidio di disoccupazione nel 2005 sono stati 742.425³⁵. Tale differenza deriva dal fatto che nel primo rapporto citato non sono presi in considerazione i disoccupati che sono stati inseriti negli istituti pubblici (ma che continuano ad essere pagati dall'*Office national de l'emploi*), gli *chômeurs âgés* che sono dispensati, in virtù dell'A.R. del 29.12.1984, dall'iscrizione come domandatari d'impiego perciò, anche se completamente indennizzati, non rientrano nelle statistiche di disoccupazione e coloro che usufruiscono di una *prépension conventionnelle* (indennità complementare prevista per i lavoratori che hanno subito un licenziamento dai 60 anni di età in poi).

³⁵ Office National de l'Emploi, *Rapport annuel 2005*, ONEM, Bruxelles, 2006, p. 23.

3.4 Infortuni sul lavoro

Alla fine del XIX secolo, con la crescita dell'industrializzazione e dell'uso delle macchine, si vedono aumentare i rischi legati all'attività professionale: in caso di incidente sul lavoro le vittime non avevano altro strumento che ricorrere all'applicazione degli artt. 1382 e seguenti del Codice Civile. All'epoca era necessario provare la colpa del datore di lavoro, una prova quasi impossibile da fornire: fu così che, grazie ad una forte pressione sociale, venne promulgata la legge del 24 dicembre 1903 che prevedeva l'indennizzo per tutti gli incidenti avvenuti durante l'esecuzione del contratto di lavoro senza dover provare la colpa del datore. Nel 1941 si vedranno riconosciuti anche gli incidenti avvenuti durante il tragitto verso il luogo di lavoro, viste le condizioni particolarmente pericolose in cui si versava durante la guerra: una legge del dicembre 1945 riconfermò questa copertura anche per il futuro, ovvero la protezione del lavoratore dal momento in cui lascia la propria residenza verso il luogo di lavoro e viceversa³⁶.

La regolamentazione che oggi conosciamo è contenuta nella legge 10 aprile 1971 e nei successivi decreti di esecuzione.

Sono assicurati per legge contro gli infortuni sul lavoro tutti i lavoratori salariati del settore privato, compresi apprendisti, lavoratori domestici e tirocinanti, e i dipendenti pubblici (anche se per questi è lo Stato che funziona come organismo assicuratore); mentre sono esclusi dalla protezione i lavoratori autonomi che, in caso di incidente, possono solo fare ricorso alle indennità generali previste per la malattia. La copertura è prevista attraverso una forma di assicurazione obbligatoria da stipularsi con compagnie private, i cui premi (interamente a carico del datore di lavoro) variano in funzione del rischio associato a ciascun settore di attività. Come si è accennato all'inizio di questo capitolo, il sistema assicurativo è supervisionato dal *Fonds des accidents des travail*, che ha il compito di intervenire nella eventuale discordia fra la vittima e l'assicurazione e pagare assegni supplementari sulle rendite inferiori a determinati importi.

Tutti gli incidenti sul lavoro devono essere segnalati entro 10 giorni dal fatto dal datore di lavoro, il lavoratore o un membro della sua famiglia. In caso d'infortunio spetta alla vittima provare che l'incidente sia stato causato da un «evento improvviso», un «*événement soudain*», durante il percorso verso il luogo di lavoro o durante l'esecuzione del contratto e che vi sia stata una lesione. D'altra parte, non è a cari-

³⁶ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction générale Politique sociale, cit., p. 385.

co della vittima provare il legame tra l'incidente e l'avvenuta lesione: spetta al giudice accertarsi che l'incidente non sia in contraddizione con le lesioni.

Una volta riconosciuto l'infortunio sul lavoro, la vittima avrà diritto a:

- ▶ copertura totale delle spese mediche da parte dell'assicurazione: cure mediche, chirurgiche, dentarie, farmacologiche, protesi, cure di convalescenza e riabilitazione senza limiti di tempo;
- ▶ riparazione per la perdita del salario: in tal caso è necessario distinguere fra incapacità al lavoro temporanea (totale o parziale) o incapacità permanente. In caso di incapacità temporanea totale la vittima riceverà un'indennità pari al 90% del proprio salario medio giornaliero, corrispondente a 1/365esimo della remunerazione di base³⁷; nel caso in cui l'incapacità temporanea al lavoro sia parziale, il lavoratore riceverà un indennizzo pari alla differenza fra la remunerazione precedente l'incidente e la remunerazione che gli spetta per la parte di lavoro che riesce a svolgere. L'incapacità al lavoro temporanea si risolverà in due modi: o la vittima sarà dichiarata guarita oppure sarà dichiarata una incapacità al lavoro permanente. In tal caso, sarà aperto un periodo di «*consolidation*» di tre anni, al termine del quale si potrà stabilire definitivamente l'incapacità permanente al lavoro. Accertata l'incapacità definitiva, la vittima avrà diritto ad un indennizzo annuale calcolato sulla remunerazione di base e la percentuale d'incapacità al lavoro stabilita durante il processo di *consolidation*³⁸;
- ▶ assegno complementare in caso si renda necessaria l'assistenza di una terza persona, il cui importo massimo non potrà però essere superiore all'importo di un «salario minimo medio garantito» (attualmente pari a circa 1.380 euro al mese);
- ▶ speciali prestazioni in caso di morte: indennità per le spese funerarie, rendita temporanea, in genere fino a 18 anni di età, per gli orfani.

Una vittima di incidente sul lavoro riceve una prestazione forfettaria, funzionale alla propria remunerazione precedente: il lavoratore dovrà dunque sottostare a questi criteri e non potrà chiedere un risarcimento al datore di lavoro.

³⁷ La remunerazione di base corrisponde al salario cui il lavoratore ha avuto diritto nell'anno precedente l'incidente sul lavoro: l'importo minimo e massimo previsto per il 2008 varia da 5.517,93 euro a 35.099,83 euro l'anno.

³⁸ I dipendenti pubblici nel periodo di incapacità temporanea al lavoro continuano a ricevere la propria remunerazione completa. Dopo il periodo di *consolidation*, nel caso sia accertata una incapacità permanente al lavoro, questi avranno diritto ad una rendita calcolata secondo lo stesso sistema dei lavoratori dipendenti del settore privato.

La responsabilità civile del datore di lavoro potrà essere chiamata in causa solo nel caso l'incidente sia stato provocato espressamente da quest'ultimo³⁹.

3.5 Malattie professionali

Nonostante sul finire del XIX secolo le malattie professionali avessero la stessa gravità sociale degli infortuni sul lavoro, bisogna aspettare il 1927 per la promulgazione della prima legge in materia: la legge del 1903 sugli incidenti sul lavoro non prendeva infatti in considerazione le malattie professionali.

La legge del 1927, ispirata a quella del 1903, adottò il criterio della riparazione forfettaria ad una lista comprendente solo tre malattie: l'intossicazione da piombo, l'intossicazione da mercurio e la «*maladie du charbon*». Nella lista non figurava la silicosi dei minatori, la principale e più frequente delle malattie: per la correzione di tale ingiustizia si dovrà attendere la legge 24 dicembre 1963, quando era già in atto un processo di riconversione industriale che portò alla chiusura della maggior parte delle miniere di carbone.

Ovviamente non è facile la definizione di una malattia professionale: esiste la difficoltà nel provare il legame diretto fra l'esposizione al rischio e la malattia finale (anche perché spesso le malattie possono presentarsi dopo molti anni). Ecco perché è stato adottato il sistema di disporre una lista delle malattie riconosciute: se la malattia professionale risulta sulla lista e la vittima risulta impiegata in un settore esposto a rischio, la sua malattia verrà riconosciuta grazie ad una presunzione di causalità incontestabile.

Come si può immaginare però, la lista ufficiale è sempre un passo indietro rispetto all'attualità dei rischi professionali. Ecco perché, sotto l'impulso di raccomandazioni internazionali⁴⁰, è stata promulgata la legge 29 dicembre 1990 che ha previsto una seconda procedura per il riconoscimento di malattie professionali non comprese nella lista: il cosiddetto sistema aperto. Secondo tale sistema la prova del legame tra l'insorgenza della malattia e l'esposizione al rischio professionale è interamente a carico del lavoratore (o dei suoi familiari) e va presentata presso il *Fonds des maladies professionnelles* che deciderà in materia. Nel 2005, sono state riconosciute indennità per incapacità temporanee o permanenti al lavoro dovute ad una malattia pro-

³⁹ Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*, cit., pp. 45-48.

⁴⁰ Raccomandazione della Commissione del 22 maggio 1990 sull'adozione di una lista europea delle malattie (90/326/CEE). Il principio del sistema aperto era già contenuto nelle raccomandazioni europee del 23 luglio 1962 e del 20 luglio 1966.

fessionale compresa nella lista a 1.466 persone: coloro che invece si sono avvalsi del sistema aperto ed hanno visto la propria malattia riconosciuta sono stati 98, circa il 6,2% del totale⁴¹.

Esiste un certo parallelismo fra malattie professionali e infortuni sul lavoro: le prestazioni dell'indennità percepita, la valutazione della percentuale d'incapacità al lavoro e i rimborsi per le cure mediche sono esattamente gli stessi (vedi paragrafo precedente).

Unica differenza è che una malattia professionale può essere riconosciuta come permanente sin dall'inizio, ovvero non è necessario che trascorrano i tre anni di *consolidation* previsti per vedersi riconosciuta un'incapacità permanente al lavoro dovuta ad infortunio.

3.6 Prestazioni non contributive a garanzia del reddito

Oltre alle prestazioni fin qui esaminate, basate su un sistema di tipo contributivo, in Belgio è presente una solida rete di protezione sociale, finanziata dalla fiscalità generale, che ha l'obiettivo «*de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine*»⁴², corrispondente ad un vero e proprio «diritto soggettivo all'aiuto sociale». Tutto il sistema della protezione sociale è organizzato su base comunale o di quartiere attraverso i differenti CPAS, Centri pubblici d'aiuto sociale⁴³, che sono il principale intermediario tra lo Stato e la persona per tutto quello che riguarda i servizi economici di aiuto sociale. Oltre ai sussidi economici, i centri d'aiuto sociale offrono sul territorio di competenza numerosi servizi, come ristoranti sociali e pasti caldi a domicilio, aiuto nella ricerca di un alloggio, mediazione dei debiti, assistenza domiciliare ai malati, servizi sociali per i minori.

L'aiuto offerto dai CPAS può infatti esplicarsi attraverso tre modalità diverse: un'offerta di occupazione o di una formazione al lavoro, un sostegno diretto al reddito o, come spesso succede, un progetto personalizzato d'integrazione sociale facente ricorso a più strumenti.

Vediamo nel dettaglio le differenti prestazioni a garanzia del reddito.

⁴¹ Fonds des Maladies Professionnelles, *Rapport annual 2005*, FMP, Bruxelles, 2006, www.fmp-fbz.fgov.be, pp. 202-203.

⁴² Legge 8 luglio 1976, art. 1.

⁴³ A seguito della Legge speciale 16 luglio 1993 che ha designato le competenze nella nuova struttura federale dello Stato, il governo federale risulta competente per ciò che concerne il «diritto all'aiuto sociale», gli obiettivi dei CPAS e le spese straordinarie per l'aiuto sociale. Di conseguenza, spetta alle rispettive comunità (ad esempio la Région wallonne per la comunità francese) decidere sulla gestione dei CPAS per quanto concerne il personale, l'amministrazione e il finanziamento.

■ Assegno per i disabili

La legge 27 febbraio 1987 relativa alle prestazioni per le persone disabili, come modificata dalla legge 22 dicembre 1989, prevede tre tipi di sostegno economico per le persone disabili: un assegno sostitutivo del reddito (*allocation de remplacement de revenue*), un assegno di integrazione al reddito (*allocation d'intégration*) e un assegno d'aiuto per le persone anziane (*allocation pour l'aide aux personnes âgées*). L'importo dei differenti sussidi, come si può vedere dalla tabella 12, varia a seconda della situazione familiare del beneficiario, dal grado di autonomia di cui gode (per gli assegni di integrazione e di aiuto alle persone anziane) e del grado di invalidità riconosciuta (per l'assegno sostitutivo del reddito).

L'assegno sostitutivo del reddito è accordato a persone disabili che abbiano vista riconosciuta la propria capacità di guadagno, per causa fisica o psichica, ridotta ad almeno un terzo rispetto al guadagno che potrebbe avere una persona sana sul mercato del lavoro. L'assegno di integrazione è accordato a disabili che debbano sostenere spese aggiuntive necessarie per potersi integrare nella vita sociale. Questi due trattamenti sono cumulabili e per beneficiarne è necessario avere un'età compresa fra i 21 e i 65 anni, aver visto riconosciuto un quoziente di invalidità pari o superiore al 33%, risiedere effettivamente in Belgio.

L'assegno di aiuto alle persone anziane subentra al compimento dei 65 anni di età qualora si abbia già diritto ad una delle prestazioni descritte sopra.

Tabella 12. Importi mensili degli assegni per disabili.

<i>Prestazione</i>	<i>Importo minimo</i>	<i>Importo massimo</i>
Assegno sostitutivo del reddito	417,28 euro	834,56 euro
Assegno di integrazione al reddito	81,71 euro	735,27 euro
Assegno per l'aiuto alle persone anziane	69,82 euro	468,70 euro

Fonte: Direction générale des prestations aux personnes handicapées, <http://handicap.fgov.be/>.

■ Assegni familiari garantiti

In Belgio gli assegni familiari sono considerati un diritto dei minori: dal 1971 esiste un regime non collegato allo status lavorativo. Gli assegni familiari garantiti possono infatti essere richiesti da qualunque persona con figli a carico, che non benefici già degli assegni previsti dal regime sociale obbligatorio, a patto di avere la residenza principale in Belgio, compresa quella del figlio. I cittadini non belgi, non ri-

cadenti nella giurisdizione dei regolamenti comunitari, o che non beneficino dello status di apolide o rifugiato, devono aver risieduto in Belgio nei cinque anni precedenti l'inoltro della domanda.

Ovviamente l'accoglimento della domanda è subordinato ad un'indagine sui redditi totali della famiglia, che non devono oltrepassare determinate fasce di reddito su base trimestrale in misura variabile rispetto al numero dei figli a carico, come si può vedere dalla tabella 13.

Tabella 13. Limiti di reddito per gli assegni familiari garantiti, importi in vigore dall'1.10.2008

1 figlio a carico	3.753,37 euro per trimestre
2 figli a carico	4.504,04 euro per trimestre
3 figli a carico	5.254,72 euro per trimestre
4 figli a carico	6.005,39 euro per trimestre
5 figli a carico	6.756,07 euro per trimestre
6 figli a carico	7.506,74 euro per trimestre

Fonte: Office national d'allocation familiales, <http://rkw.fgov.be>.

Tabella 14. Importi mensili degli assegni familiari garantiti in vigore dall'1.10.2008

	< 6 anni	6-11 anni	12-18 anni	> 18 anni
1° figlio	125,86 euro	154,84 euro	170,13 euro	182,15 euro
2° figlio	180,65 euro	209,63 euro	224,92 euro	236,94 euro
3° figlio in poi	235,04 euro	264,02 euro	279,31 euro	291,33 euro

Fonte: Office national d'allocation familiales, <http://rkw.fgov.be>

Come si può notare dalla tabella 14, gli importi mensili dell'assegno variano a seconda del numero dei figli a carico e dalla loro età, a partire da un minimo di 125,86 euro fino ad un massimo di 291,33 euro.

È previsto anche un assegno forfettario alla nascita di un figlio: nel caso di un primo figlio l'assegno sarà a 1.129,95 euro, per le nascite seguenti l'ammontare sarà di 850,15 euro (importi in vigore da settembre 2008).

■ Garanzia di reddito per le pensione anziane (GRAPA)

La regolamentazione in materia di reddito minimo garantito per le pensione anziane risale al 1969; solo nel 2001 sono state introdotte modifiche in merito all'uguaglianza di trattamento fra uomini e donne e in materia di coppie sposate o coabitanti⁴⁴.

La cosiddetta GRAPA, *garantie de revenus aux personnes âgées*, è una prestazione non contributiva che ha l'obiettivo di offrire un aiuto finanziario alle persone anziane le quali non dispongano di mezzi sufficienti e che rispondano ad alcune condizioni di età, residenza e di reddito. In particolare, per beneficiare del sussidio è richiesta oggi l'età di 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini, ma a partire dal 2009, in vista della parità fra i sessi, l'età sarà per tutti di 65 anni. Altra condizione fondamentale è quella di risiedere in Belgio a titolo effettivo e permanente: sono permessi soggiorni all'estero solo per una durata massima di 30 giorni nell'arco di un anno civile, pena l'annullamento della prestazione.

L'importo dell'assegno, erogato dall'Ufficio nazionale delle pensioni⁴⁵, attraverso un complesso sistema di calcolo delle esenzioni e dei redditi, si esplica in due trattamenti differenziati: una persona che vive sola avrà diritto ad un *montant majoré* pari a 885,90 euro al mese (10.630,83 euro annui); la persona sposata o coabitante avrà invece diritto ad un *montant de base* pari a 590,60 euro mensili (7.087,22 euro annui)⁴⁶. Come accennato, la legge del 2001 ha introdotto il criterio della condivisione della residenza: due persone coabitanti, che siano sposate o meno, che siano parenti o non abbiano legami di famiglia, percepiranno ciascuna l'allocazione di base. L'assegno è infatti un diritto individuale: in caso di morte non è previsto per i superstiti alcuna reversibilità.

Come si legge nel Rapporto dell'Ufficio nazionale delle pensioni del 2005, tale tipo di trattamento non è da sottovalutare: nel 2005 i beneficiari sono stati 92.374, rappresentando più del 5% sul totale del numero delle prestazioni pensionistiche elargite nel corso dell'anno⁴⁷.

■ Assegno per l'integrazione

L'assegno per l'integrazione è considerato in Belgio come l'ultima rete di protezione: esso deve infatti far parte di un progetto personalizzato di integrazione sociale

⁴⁴ Legge 22 marzo 2001 (Moniteur belge del 29 marzo 2001).

⁴⁵ Trattandosi di una prestazione non contributiva, la GRAPA è a carico dello Stato: l'Ufficio nazionale delle pensioni recupererà in seguito i costi dal Ministero delle Finanze.

⁴⁶ Importi previsti a partire da ottobre 2008. Office National des Pensions, <http://rvponp.fgov.be/>.

⁴⁷ Office National des Pensions, *Rapport annuel 2005*, ONP, Bruxelles, 2006, pp. 107-108.

promosso da uno dei 589 CPAS, Centri pubblici d'aiuto sociale, presenti sul territorio. Tuttavia, la portata di tale dispositivo è tutt'altro che irrisoria, se consideriamo che nel 2005, secondo le statistiche pubblicate dal Servizio pubblico federale d'integrazione sociale, ne hanno beneficiato circa 86.000 persone⁴⁸.

Il diritto all'integrazione sociale fa riferimento alla legge 26 maggio 2002 che ha visto sostituire, dal primo ottobre 2002, *le droit au minimum de moyens d'existence* (più conosciuto come *minimex*) con *le revenu d'intégration*, assegno per l'integrazione, al fine di permettere ai beneficiari di condurre una vita «conforme alla dignità umana».

Di norma viene riconosciuto a tutti coloro non abbiano un reddito sufficiente, ma è importante ricordare che non costituisce un diritto acquisito: l'assegno può infatti essere revocato o sostituito da altre misure d'aiuto sociale.

Gli importi variano in funzione della composizione familiare: vanno da un minimo di 474,37 euro a un massimo di 948,74 euro mensili. Nel caso si disponga di una minima fonte di reddito, inferiore all'importo dell'assegno, verrà corrisposta un'integrazione fino al raggiungimento dell'importo spettante in base alla categoria familiare.

Tabella 15. Importi dell'assegno per l'integrazione in vigore da settembre 2008

	<i>Importo annuale</i>	<i>Importo mensile</i>
Persona coabitante	5.692,45 euro	474,37 euro
Persona sola	8.538,68 euro	711,56 euro
Con famiglia a carico	11.384,91 euro	948,74 euro

⁴⁸ SPP Intégration Sociale, <http://mi-is.be/>.

1 Omnibus

4

Caratteristiche a confronto: l'Italia

4.1 Breve storia ed impostazione generale

■ Origini del sistema di sicurezza sociale

La forma storica del nostro stato sociale è stata definita come variante «clientelare» dell'«industrial achievement-performance model», in linea con le tipologie elaborate da Titmuss agli inizi degli anni settanta (vedi cap. 2), nel quale i benefici sono accordati prevalentemente in base allo status occupazionale dei beneficiari: i principi distributivi che lo ispirano sono quelli della solidarietà categoriale e della corrispondenza fra tutela offerta e lavoro prestato o contributi versati. Nel nostro caso, l'esistenza di forti rappresentanze categoriali con autonomia finanziaria e amministrativa ha fatto sì che i rischi presenti nel modello di welfare italiano si orientassero verso una tipologia «assistenziale-clientelare».

Nella seconda metà del XIX secolo, in Italia, come nel resto dell'Europa continentale, nel settore dell'assistenza erano particolarmente forti le istituzioni tradizionali a base religiosa, come era anche particolarmente promettente lo sviluppo delle Società operaie di mutuo soccorso: «il caso italiano si presenta subito come un caso di *party government* o di precoce egemonia (ma meglio sarebbe dire, in termini gramsciani: di «dominio») della classe politica su ogni istanza di governo della società civile»¹.

In tutta l'Italia centro-settentrionale si era sviluppata un'ampia rete di opere pie, casse rurali, casse di risparmio postali e, soprattutto, di società operaie di mutuo soccorso, che si distinguevano per il loro carattere associativo e assolutamente laico. Lo sviluppo delle Società operaie nel XIX secolo fu notevole: queste erano 445 nel 1862, 1447 nel 1873, 2091 nel 1878, 4896 nel 1885, 6725 nel 1895 e 6535 nel

¹ Paci Massimo, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Liguori Editore SRL, Napoli, 1989, p. 78.

1904; e contavano circa un milione di aderenti (gli operai industriali all'epoca erano circa tre milioni e mezzo)².

Non si può dire che, all'interno delle classi dirigenti dell'Italia unitaria, mancasse una componente modernizzante, orientata a sviluppare l'intervento sociale dello Stato sull'esempio inglese. Eppure, tale componente rimase minoritaria: prevalse, invece, la componente più conservatrice, a detta della quale l'intervento centralizzatore dello Stato in campo sociale avrebbe fornito maggiori garanzie di controllo sul nascente associazionismo operaio³.

Da questo punto di vista è emblematica la vicenda della legge sul riconoscimento delle Società di mutuo soccorso: per quasi un ventennio vi fu un acceso dibattito e i vari progetti di legge decaddero, di legislatura in legislatura, per l'opposizione sia delle Società di mutuo soccorso, che temevano l'ingerenza dello Stato, sia della maggioranza dei membri del Parlamento, che, al contrario, avrebbero voluto strumenti di maggior ingerenza e controllo sull'associazionismo operaio. La legge venne approvata nel 1886, quando però le Società di mutuo soccorso non rappresentavano più l'interesse del movimento operaio: le componenti classiste più importanti erano infatti raccolte nelle Leghe di resistenza e nelle prime forme organizzative proto-sindacali⁴. D'altra parte, anche le forze moderate e conservatrici guardavano con maggior interesse agli schemi assicurativi e alle Casse di previdenza e capitalizzazione come strumenti di intervento in campo sociale, in grado di garantire un maggior controllo da parte dello Stato.

Dunque, associazionismo operaio debole, sconfitta della componente «liberale-sociale» all'interno delle classi dirigenti e necessità strutturali connesse con la costruzione dello Stato unitario spiegano il carattere accentratore che assunse lo Stato nell'intervento sociale, volto ad incanalare le iniziative volontarie di protezione sociale esistenti nella società civile entro confini suscettibili del più ampio controllo politico.

Bisogna aspettare il 1898 per vedere la legge istitutrice di una Cassa di previdenza per la vecchiaia degli operai, ovviamente con forma di adesione libera, ma bisognerà aspettare ancora di più per una protezione in caso di infortuni e malattie. All'epoca, infatti, il lavoratore infortunato per vedere risarcito il danno non aveva altro

² Le Opere pie, secondo un censimento del 1880, erano più di 21.800. Nelle «regioni bianche» del Veneto e della Lombardia orientale, fu importante anche lo sviluppo delle Casse rurali.

³ Paci Massimo, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., p. 80.

⁴ In un momento in cui l'associazionismo sindacale era illegale e la legislazione di fabbrica irrisoria, è comprensibile che le Società di mutuo soccorso si sviluppassero in Leghe di resistenza, assumendo una funzione sindacale e indebolendosi come organismi di protezione.

strumento che invocare le responsabilità extracontrattuali previste dal Codice Civile, dovendo così dimostrare per essere risarcito l'entità del danno patito, la colpa dell'imprenditore e il nesso di causalità tra colpa e danno.

L'assicurazione libera, però, si risolve ben presto in una amara delusione ed «è strano come si potessero nutrire tante speranze nel successo della Cassa di previdenza della vecchiaia degli operai quando già, in quell'epoca, era scontato l'insuccesso dell'assicurazione volontaria, attraverso l'esperienza della Cassa nazionale per gli infortuni»⁵.

La prima forma di assicurazione obbligatoria è quella contro gli infortuni di determinate categorie di lavoratori dell'industria, prevista dalla legge 17 marzo 1898 n. 80, considerata la primogenita delle varie forme di assicurazione sociale obbligatoria. A tale legge seguirono vari regolamenti che costituirono poi la materia del Testo Unico del 31 gennaio 1904 n. 51, che per molti anni disciplinò la tutela previdenziale dei lavoratori nel campo degli infortuni sul lavoro. Il Testo Unico rappresentò un notevole progresso, sia in campo giuridico che in campo politico-sociale. Sul piano giuridico, appariva per la prima volta il principio del rischio professionale, secondo cui il datore di lavoro è, in ogni caso, responsabile dei danni derivanti, per ragioni di lavoro, alla salute e all'integrità fisica dei lavoratori dipendenti (tali danni vengono così considerati come rischio normale d'impresa). Sotto l'aspetto politico-sociale, l'obbligo del datore di lavoro di contrarre un'assicurazione apre la strada alla automaticità dell'assicurazione: il lavoratore rimane però scoperto di tutela specifica quando il contratto di assicurazione non viene stipulato o nel caso il datore di lavoro sia, rispetto ad esso, inadempiente. Per questo, quando la tutela infortunistica viene estesa al settore dell'agricoltura (1917) si prevede la costituzione automatica dell'assicurazione: innovazione importantissima che verrà estesa anche agli infortuni industriali nel 1935.

Per quanto riguarda le prestazioni di invalidità e vecchiaia, constatati i risultati poco soddisfacenti dell'assicurazione volontaria, viene prevista l'assicurazione obbligatoria per gli operai, compresi i mezzadri e gli affittuari, nel 1919.

Nel campo di tutela della disoccupazione involontaria, le prime assicurazioni vengono previste nel 1915 (solo per determinate categorie) e nel 1917 con la costituzione di un fondo speciale. Per l'assicurazione obbligatoria si dovrà attendere il 1919.

L'avvento del fascismo, almeno ai suoi inizi, segnò una netta battuta di arresto nell'evoluzione normativa dei sistemi di protezione: solo con la creazione degli istituti

⁵ Cannella Giorgio, *Corso di diritto della previdenza sociale*, Giuffrè Editore, Milano, 1959, p. 22.

corporativi e della Carta del lavoro nel 1927 la politica sociale acquistò crescente importanza sia come obiettivo che come strumento di regime. D'altra parte, i gerarchi del partito cominciarono ad usare in modo sempre più marcato gli istituti previdenziali (come, del resto, tutto il parastato) come strumento di potere e di controllo politico-sociale⁶.

Quando ancora una tutela generale contro le malattie non esiste, vista l'inadeguatezza dei mezzi economici e strumentali dei consorzi provinciali antitubercolosi, viene istituita, nel 1927, un'assicurazione obbligatoria specifica contro la tubercolosi. Nel 1937 si generalizza il trattamento degli assegni familiari, che fino ad allora aveva avuto manifestazione solo attraverso i contratti collettivi di lavoro. Ancora, nel 1939 si hanno altri progressi: si introduce il principio della automaticità delle prestazioni nei campi della tutela contro la tubercolosi e la disoccupazione.

I dati confermano il carattere espansivo della politica sociale fascista dopo il 1927: la spesa per la sicurezza sociale costituisce il 3,9% della spesa statale nel 1922, il 5,5% nel 1927 e il 14,4% nel 1941. Il grado di copertura dell'assicurazione contro la disoccupazione passa dal 12% al 19% della forza lavoro tra il 1920 e il 1925, per salire al 37% nel 1940⁷.

Oltre all'espansione della politica sociale, il fascismo impressero però al modello italiano di *welfare* certi tratti che ne avrebbero segnato profondamente lo sviluppo futuro. Da una parte, l'amministrazione fu raggruppata finalmente sotto tre soli enti⁸ ma è anche vero che l'espansione fu perseguita tramite una intricata stratificazione normativa, che differenziava in modo preciso le spettanze dei vari gruppi. La differenziazione delle spettanze, attraverso la concessione di marcati privilegi ad alcune categorie⁹, era utile al regime per attirare consenso: è in questo periodo che prende maggior forma quel sistema «particolaristico-clientelare» tipico dell'ordinamento italiano.

Alla fine della seconda guerra mondiale il tema della riforma previdenziale ebbe una posizione centrale nell'agenda politica in seno alla Costituente. Nella Costituzione è infatti presente l'art. 31 che impegna la Repubblica ad agevolare «la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle fami-

⁶ Ferrera Maurizio, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 1984, pp. 33-34.

⁷ Ivi, p. 35.

⁸ L'INPS per vecchiaia, invalidità, disoccupazione, assegni familiari e tubercolosi; l'INAIL per infortuni e malattie professionali; l'INAM per malattie e maternità.

⁹ Un esempio tipico è costituito dai dipendenti pubblici, che furono privilegiati con la creazione di casse e «casette» speciali.

glie numerose»; a proteggere «la maternità, l'infanzia e la gioventù» attraverso «istituti necessari a tale scopo». Tale dettato è integrato dalla previsione di un salario «familiare» (art. 36), del «diritto allo studio» e assistenza scolastica delle famiglie disagiate (art. 34), da una «speciale protezione» garantita «alla madre e al bambino» (art. 37, c. 1), dalla «speciale tutela del lavoro minorile» (art. 37, cc. 2 e 3), dal «diritto all'educazione e all'avviamento professionale» degli «inabili e minorati» (art. 38, c. 3). Ancora, l'art 32, sancisce che la salute è tutelata dalla Repubblica non solo «come fondamentale diritto dell'individuo» ma come «interesse della collettività». Secondo il Paci

«non vi è norma più chiara di questa nella quale si sancisca il principio che la tutela previdenziale non può corrispondere, come avveniva nell'ordinamento assicurativo-corporativo, a un interesse di singoli lavoratori o anche di singole categorie, ma corrisponde a un interesse di tutta la collettività organizzata nello Stato, coerentemente ai principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà di tutti i cittadini propri dei moderni sistemi di sicurezza sociale»¹⁰.

Importante, nel nostro ambito, è l'art. 38 che enuncia «il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» per «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»; dichiarando inoltre: «i lavoratori hanno diritto che siano provveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Nonostante ciò, il mutamento degli equilibri politici, in seguito alle elezioni del 1948, fece sì che la questione previdenziale passasse in secondo piano. Il forte scontro politico rese difficile l'attuazione di una grande riforma in materia; l'assetto del sistema rimase infatti quasi inalterato per almeno due decenni.

Ciò che mutò nei successivi vent'anni fu il grado di copertura della popolazione: si assiste ad una espansione dei soggetti coperti, che avviene nel segno di una politica sociale particolaristica, volta a soddisfare le richieste di singoli gruppi e categorie, come si può vedere dalla tabella 16. Uno sviluppo così incrementale e particolaristico ha dato origine a numerose disparità di trattamento tra categorie che, in determinati settori, è a tutt'oggi presente¹¹.

¹⁰ Paci Massimo, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., p. 87.

¹¹ Il settore pensionistico, ad esempio, è caratterizzato da una molteplicità di regimi ed istituti: abbiamo quindi categorie ad elevata capacità contributiva che godono di autonomia previdenziale (con assenza di compensazione solidaristica rispetto ai fondi delle «categorie povere») con conseguente intervento assistenziale elevato da parte dello Stato per la copertura dei costi di alcune gestioni.

Tabella 16. L'estensione della tutela pensionistica fra il 1950 e il 1966

<i>Tutela pensionistica</i>	
Nuove estensioni:	Riconoscimento delle già vigenti gestioni autonome di:
Dirigenti ('53)	Gente di mare
Coltivatori diretti ('57)	Dip. servizi di trasporto
Pescatori ('58)	Dip. esattorie
Artigiani ('59)	Dip. servizi telefonici
Ostetriche ('62)	Dip. aziende elettriche
Dottori commercialisti ('63)	Dip. aziende del gas
Ragionieri e periti commerciali ('63)	Dip. spettacolo
Avvocati ('63)	Impiegati agricoli
Casalinghe ('63)	Agenti e rappresentanti commerciali
Commercianti ('66)	Giornalisti professionisti

Fonte: Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, cit., p. 247.

A partire dal 1968 il profilo del *welfare state* italiano comincia a cambiare rapidamente sotto la spinta di nuove e generalizzate aspirazioni di uguaglianza e solidarietà collettiva. Si apre una fase di interventi legislativi che sembrano rifiutare la logica particolaristica e corporativa che aveva dominato fino a quel momento.

Nel 1968 viene unificato e razionalizzato il settore ospedaliero dal punto di vista finanziario e amministrativo; nel 1969 viene introdotto per tutte le pensioni un collegamento con il livello retributivo precedente e l'indice del costo della vita. Sempre nel 1969 si prevede una pensione sociale per i soggetti di più di 65 anni, privi di ogni altra copertura pensionistica, tramite un Fondo sociale costituito presso l'INPS.

La spinta riformatrice continuò negli anni settanta, basti ricordare l'istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978, ma si spense alle soglie degli anni ottanta: i motivi sono molteplici e complessi; sicuramente influirono l'aggravarsi del deficit pubblico e il mutato clima politico e sociale.

Contrariamente al pensiero del legislatore costituente, il sistema italiano di protezione sociale ha mantenuto nel dopoguerra le caratteristiche che gli aveva impresso la legislazione del periodo corporativo.

Come osserva Massimo Paci, al sistema «è mancato, anzitutto, un intervento riformatore unitario, di respiro universalistico-egualitario conforme ai moderni principi di sicurezza sociale. In secondo luogo, in esso sono andate perdute, altresì, le competenze e la responsabilità rispettive del settore pubblico e del settore privato, in una

generale obsolescenza di confini e a tutto vantaggio di una progressiva dipendenza clientelare della società civile»¹².

Quadro 3. Le tappe fondamentali del sistema di sicurezza sociale in Italia

1886	Riconoscimento delle Società di mutuo soccorso
1888	Legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica
1890	Legge sulla beneficenza e le opere pie
1898	Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia degli operai
1904	Testo Unico sugli infortuni sul lavoro
1915	Tutela della disoccupazione involontaria per determinate categorie
1917	Costituzione automatica dell'assicurazione per infortuni
1919	Iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità per tutte le categorie
1919	Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione
1927	Assicurazione obbligatoria specifica contro la tubercolosi
1929	Assicurazione obbligatoria malattie professionali (in vigore dal 1934)
1934	Creazione dell'Opera nazionale maternità e infanzia (Onmi)
1937	Assegni familiari
1939	Pensione di reversibilità per determinati soggetti (a decorrere dal 1945)
1939	Principio dell'automaticità delle prestazioni per tubercolosi e disoccupazione
1949	Sussidi straordinari per la disoccupazione
1958	Pensione di reversibilità estesa a tutti
1969	Introduzione della pensione sociale
1978	Istituzione del Servizio sanitario nazionale

Vediamo adesso, nello specifico, come è organizzato oggi il sistema italiano di sicurezza sociale.

■ Impostazione generale del sistema di sicurezza sociale

Come accennato, il sistema di sicurezza sociale italiano può essere considerato un modello «misto» poiché ci sono logiche differenti che ispirano l'organizzazione del modello: il sistema sanitario, ad esempio, segue un criterio universalistico, mentre la protezione pensionistica è basata sulla durata del periodo contributivo e sul reddito degli assicurati.

Per ogni settore della protezione, soprattutto in materia pensionistica, esiste un'amministrazione speciale responsabile della raccolta dei contributi e dell'erogazione dei benefici; mentre le attività di indirizzo e supervisione sono assunte dai ministeri, in

¹² Paci Massimo, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., p. 94.

particolare dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (ex Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) e dal ministero della Salute¹³, dal 2008 Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Il sistema pensionistico è composto da due enti principali per i lavoratori dipendenti (l'Istituto nazionale di previdenza sociale, INPS, per gli appartenenti al settore privato e l'Istituto nazionale di previdenza dell'amministrazione pubblica, INPDAP, per il settore pubblico); tre enti speciali per determinate categorie di lavoratori subordinati del settore privato (IPOST-INPGI-ENPALS). All'interno dell'INPS ci sono anche tre gestioni speciali per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti) ed una speciale «Gestione separata» per i lavoratori a collaborazione e a progetto. In Italia, inoltre, sono attive delle Casse private specifiche per i liberi professionisti. Il sistema sanitario funziona secondo il principio dell'universalità d'accesso, rendendo il contributo individuale indipendente rispetto al rischio di malattia: l'istituzione competente è il Ministero della Salute, il quale amministra i mezzi finanziari e coordina le attività sanitarie decentrate predisponendo un Piano sanitario nazionale e distribuendo le risorse fra le Regioni.

Quadro 4. Organizzazione del sistema di protezione sociale in Italia

<i>Ministero di competenza</i>	<i>Prestazioni</i>	<i>Istituti di riferimento</i>
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali	Invalidità	INPS
	Vecchiaia	INPDAP
	Superstiti	INPGI
		ENPALS
		IPOST Casse libero-professionali
	Maternità	INPS
		Malattia
	Disoccupazione	INPS
	Assegni familiari	INPS
	Assegno sociale	INPS
	Maggiorazioni sociali	
	Incidenti sul lavoro	INAIL
	Malattie professionali	IPSEMA
	Cure mediche	Regioni
	Garanzia delle risorse	Regioni, Comuni e INPS
Invalidità civile	Regione e INPS	

¹³ MISSOC, *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse. L'organisation de la protection sociale, organigrammes et descriptions*, cit., p. 32.

Per quanto riguarda il rischio della disoccupazione, l'istituzione competente è il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, mentre la raccolta dei contributi e l'erogazione dei benefici è di competenza dell'INPS. È di competenza del Ministero del Lavoro anche ciò che concerne gli aiuti alle famiglie e il sostegno in caso di maternità.

La gestione dei contributi e l'erogazione dei benefici in caso di incidenti sul lavoro e malattie professionali è affidata invece all'INAIL, Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro, sempre sotto la direzione del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (vedi quadro 4, pagina precedente).

4.2 Pensioni

L'Italia è in assoluto il paese europeo che riserva la parte più consistente della spesa per la protezione sociale al sistema pensionistico, ovvero il 61,8% rispetto al 45,7% della media europea. Anche in rapporto al Prodotto interno lordo l'Italia è il paese che destina alla spesa pensionistica la parte più alta: il 15,1% rispetto al 12,6% dei 25 paesi europei¹⁴.

Come abbiamo già accennato, la struttura del sistema pensionistico è retta dal Ministero del Lavoro e si compone di diversi enti: i due principali per i lavoratori dipendenti sono l'INPS (Istituto nazionale di previdenza sociale), per gli appartenenti al settore privato, e l'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza dell'amministrazione pubblica), per i lavoratori del settore pubblico.

Ci sono poi tre enti specifici per determinate categorie di lavoratori subordinati del settore privato (IPOST - ENPALS - INPGI). All'interno dell'INPS ci sono anche tre gestioni speciali per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti) ed una speciale «Gestione separata» per i lavoratori a collaborazione e a progetto. In Italia, inoltre, sono attive delle Casse private specifiche per i liberi professionisti.

L'INPS gestisce l'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), il cui fondo di riferimento è il Fondo pensione lavoratori dipendenti (FPLD), a cui è iscritta la maggioranza dei lavoratori dipendenti. All'interno dell'INPS operano poi altri fondi speciali sostitutivi dell'AGO: è il caso del Fondo speciale di previdenza dei lavoratori del Fondo volo e del Fondo speciale ferrovie.

¹⁴ Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, cit., pp. 103 e 169.

I lavoratori del settore pubblico sono assicurati all'INPDAP nel quale operano la «Gestione separata» dei dipendenti statali e quattro Casse: le Casse per le pensioni dei dipendenti degli enti locali e sanità, la Cassa pensioni per gli insegnanti, la Cassa pensioni per i sanitari e la Cassa pensioni degli ufficiali giudiziari.

Quadro 5. Organizzazione degli enti previdenziali in Italia

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	
INPS	Istituto nazionale di previdenza sociale
	LAVORATORI DIPENDENTI
	Fondo AGO:
	– fondo pensione lavoratori dipendenti
	Fondi sostitutivi:
	– fondo di previdenza per il personale di volo
	– fondo speciale ferrovie
	LAVORATORI AUTONOMI
	Gestioni speciali per:
	– artigiani
	– commercianti
	– coltivatori diretti
	Gestione separata:
	– lavoratori parasubordinati e collaboratori
INPDAP	Istituto nazionale di previdenza dell'amministrazione pubblica
	LAVORATORI DIPENDENTI
	– Gestione separata dei trattamenti pensionistici dei dipendenti statali
	– Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali e sanità
	– Cassa per gli insegnanti elementari
	– Cassa per le pensioni ai sanitari
	– gestione autonoma per le pensioni agli ufficiali giudiziari
IPOST	Istituto per le pensioni dei postelegrafonici
INPGI	Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti
ENPALS	Ente nazionale di previdenza e assicurazione dei lavoratori dello spettacolo
CASSE LIBERO PROFESSIONALI	

L'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori autonomi è ugualmente gestita dall'INPS e suddivisa in quattro distinti fondi: artigiani, commercianti, coltivatori diretti (inclusi coloni e mezzadri) e lavoratori parasubordinati. I liberi professionisti sono invece gestiti da enti di previdenza autonomi e privatizzati¹⁵.

¹⁵ Coluzzi Massimo e Palmieri Stefano, *Welfare a confronto – Funzioni e contenuti del sistema di protezione sociale in Europa*, cit., pp.163-164.

Dopo la seconda guerra mondiale il sistema pensionistico italiano era basato su un tipico sistema pubblico PAYG (pay as you go), il quale si fonda sull'idea di pagare le pensioni di tutti i pensionati utilizzando i contributi versati da tutti i lavoratori. È un tipo di sistema, a base collettiva, che può consentire un livello alto di pensione quando la popolazione attiva eccede la popolazione pensionata: solo in questo modo i contributi raccolti in un fondo saranno superiori alle pensioni da pagare. Assumiamo i dati:

Caso 1. Fondo pensione nel sistema PAYG

$n(t)$	=	numero di lavoratori al tempo t ;
$m(t)$	=	numero di pensionati al tempo t ;
$c(t)$	=	contributo pagato da ogni lavoratore al tempo t ;
$p(t)$	=	pensione ricevuta da ogni pensionato al tempo t .

Il fondo è in grado di finanziare le pensioni tramite i contributi versati se, in ogni istante, vale:
 $c(t) n(t) \geq p(t) m(t)$ condizione (1)

Sulla gestione di un fondo di questo tipo grava essenzialmente un rischio demografico e, come abbiamo visto nel secondo capitolo, la società italiana (ed europea in generale) sta invecchiando: la crescita della popolazione che lavora (n nel nostro caso) è stata molto inferiore rispetto alla crescita della popolazione dei pensionati (m nel nostro caso).

Al fine di mantenere la condizione (1) risulterebbe quindi necessario o aumentare i contributi (c nel modello) oppure ridurre le pensioni (p nel modello): è in quest'ottica che in Italia, a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, si è assistito ad un progressivo riassetto del sistema previdenziale tale da poter fronteggiare le difficoltà finanziarie in cui il sistema si trovava.

Con la legge 8 agosto 1995, n. 335, «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» (la cosiddetta «Riforma Dini») sono stati previsti tre distinti sistemi per la determinazione delle pensioni:

- ▶ il sistema retributivo, che rapporta la rendita pensionistica all'ultima retribuzione;
- ▶ il sistema contributivo, attraverso il quale la prestazione pensionistica viene legata a quanto effettivamente versato negli anni, con il risultato di collegare l'entità della prestazione ai versamenti effettuati nel corso della vita lavorativa;
- ▶ il sistema misto, nel quale la prestazione è determinata dalla somma della quota di pensione corrispondente alle anzianità acquisite anteriormente il 31/12/1995

(calcolata secondo il sistema retributivo) e della quota di pensione corrispondente alle anzianità acquisite successivamente il 31/12/1995 (calcolata secondo il sistema contributivo)¹⁶.

La riforma Dini ha previsto il passaggio totale dal sistema retributivo a quello contributivo: in vista di questo ha previsto un periodo di transizione in cui saranno attivi tutti e tre i sistemi detti sopra.

Il sistema retributivo si applicherà ancora per quei lavoratori che al 31/12/1995 avevano maturato più di 18 anni di contributi, mentre a coloro con meno di 18 anni di contributi versati (prima del 31/12/1995) si applicherà il sistema misto. Per i neoassunti a partire dall'1/01/1996 si applicherà esclusivamente il metodo di calcolo contributivo.

Bisogna comunque tener presente che, con il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, non cambia il sistema di finanziamento che rimane «a ripartizione» (di tipo PAYG), ovvero i contributi versati dai lavoratori in un determinato anno vanno ad alimentare le pensioni in atto in quel momento¹⁷.

L'attuale sistema è basato su tre pilastri: il primo è statale ed obbligatorio (fondato sul sistema PAYG), il secondo è costituito da regimi integrativi e volontari (finanziati da fondi chiusi o fondi aperti e eventualmente TFR¹⁸), il terzo è privato e volontario (vedi schema 1 e 2).

Possiamo distinguere il pilastro statale e obbligatorio in due comparti: il comparto di base è rappresentato da un sistema PAYG a contribuzione definita¹⁹, dove le prestazioni correlate alla contribuzione, che includono tutti gli occupati, coprono i rischi di vecchiaia, di invalidità e le pensioni di reversibilità. Nel primo pilastro troviamo sia pensioni di vecchiaia che di anzianità: una caratteristica per cui il nostro sistema si distingue.

¹⁶ Aa.Vv., *Sistemi di accesso e calcolo della pensione*, in *Oggi INPDAP*, http://www.inpdap.gov.it/webnet/sito/Comunicazione/Pubblicazioni_Riviste/oggiinpdap/pdf/1_1.pdf.

¹⁷ Al sistema di finanziamento «a ripartizione» si contrappone quello «a capitalizzazione», tipico della previdenza integrativa, secondo il quale i contributi versati dal singolo lavoratore vengono accantonati ed investiti nel sistema finanziario: il montante maturato sarà trasformato in rendita al momento del pensionamento; ovvero i contributi di oggi versati dal singolo costituiranno la sua pensione di domani.

¹⁸ Il trattamento di fine rapporto (TFR) è costituito da una parte della retribuzione del lavoratore che è obbligatoriamente accantonata dal datore di lavoro e successivamente versata come indennità a fine carriera (salvo determinati casi in cui è previsto che il lavoratore possa chiederne un'anticipazione).

¹⁹ In un sistema a «contribuzione definita» le prestazioni sono calcolate sulla base dei contributi pagati durante tutta la carriera e di fatto risparmiati su conti figurativi. Prima della riforma Dini il sistema italiano era basato invece sulla «prestazione definita» che garantiva (a coloro che avevano contribuito per quarant'anni) una pensione pari all'80% della retribuzione finale.

Le indennità di anzianità si basano sulla durata della carriera lavorativa, per questo si basano principalmente sugli anni di contribuzione e prevedono un'età pensionabile inferiore a quella legale: la riforma del 1995 ha previsto il ritiro di tale strumento, ma questo è ancora attivo per via del tempo di transizione previsto molto lungo.

Il secondo pilastro, costituito da regimi integrativi e volontari, si basa su due opzioni: fondi chiusi regolamentati da accordi collettivi (dunque di natura negoziale) e fondi aperti gestiti da intermediari finanziari a cui i lavoratori possono aderire individualmente o in gruppo.

L'ultima riforma del 2004²⁰, secondo il principio del silenzio-assenso, aveva stabilito che il trattamento di fine rapporto si sarebbe automaticamente trasferito nel secondo pilastro (tranne espresso rifiuto del lavoratore): il successivo decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252 ha infatti previsto che i lavoratori dipendenti possano scegliere di destinare alle forme pensionistiche complementari il proprio TFR.

La legge finanziaria per il 2007²¹ ha anticipato al 1° gennaio 2007 l'entrata in vigore del decreto 252/2005 (inizialmente fissata per gennaio 2008): sono infatti oltre 11 milioni i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno dovuto decidere, entro il 30 giugno 2007 (o entro sei mesi dall'assunzione) cosa fare del proprio TFR maturato dal momento della scelta in poi, se destinarlo ad un fondo pensione oppure lasciarlo in azienda per utilizzarlo come forma di finanziamento al momento della cessazione del rapporto di lavoro²².

L'adesione ai Fondi pensione beneficerà di agevolazioni fiscali.

Infine vi è il terzo pilastro, costituito dall'accumulo volontario di capitali accantonati per la vecchiaia, effettuato tramite polizze vita, la cui espansione è favorita da incentivi fiscali.

²⁰ Il 6 ottobre 2004 è entrata in vigore la legge delega n. 243 del 23 agosto 2004 «Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 222 del 21 settembre 2004.

²¹ Legge finanziaria del 2007, n. 296/2006.

²² Il Sole 24 Ore, *Speciale TFR e fondi complementari*, 5 febbraio 2007, p. 33.

Schema 1. I pilastri del sistema pensionistico italiano

<i>Pilastri</i>	<i>Finanziamento</i>	<i>Adesione</i>
3° Pilastro	A capitalizzazione	Volontaria
2° Pilastro	A capitalizzazione	Volontaria
	A capitalizzazione (finanziamento tramite TFR)	Volontaria Silenzio-assenso ²³
1° Pilastro	PAYG	Obbligatoria
	A contribuzione definita	

Vediamo adesso i differenti trattamenti pensionistici nel dettaglio²⁴.

■ Inabilità

È una pensione che spetta ai lavoratori dipendenti e autonomi, affetti da un'infermità fisica o mentale, che possono far valere determinati requisiti contributivi.

L'infermità fisica o mentale, tale da provocare un'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro, deve essere accertata dai medici dell'INPS: per ottenere la prestazione è inoltre necessaria un'anzianità assicurativa e contributiva di minimo 5 anni (260 contributi settimanali), dei quali almeno 3 anni (156 settimane) versati nei cinque anni precedenti la domanda. Indispensabile è anche non svolgere un'attività lavorativa dipendente, non essere iscritti ad albi professionali e nemmeno negli elenchi degli operai agricoli o lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni).

L'importo di tale prestazione è calcolato aggiungendo all'anzianità contributiva maturata un «bonus contributivo»: quest'ultimo sarà tale da integrare il periodo mancante al compimento dell'età pensionabile per gli inabili, che corrisponde ai 55 anni per le donne e ai 60 anni per gli uomini²⁵.

Per coloro che al 31/12/1995 avevano un'anzianità inferiore ai 18 anni è stato stabilito il calcolo del bonus secondo il sistema contributivo, come se il lavoratore

²³ Se entro il 30 giugno 2007, o entro 6 mesi dall'assunzione, il lavoratore non esprime alcuna indicazione relativa alla destinazione del TFR, il datore di lavoro trasferirà il TFR futuro alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi collettivi o contratti collettivi, anche territoriali, o ad altra forma collettiva individuata con un diverso accordo aziendale, se previsto.

²⁴ Le informazioni di questa sezione vengono dalle guide online messe a disposizione sul sito internet dell'INPS (www.inps.it) e dalla legislazione (legge 8 agosto 1995 n. 335, legge 27 dicembre 1997 n. 449, legge 23 agosto 2004 n. 243, legge 27 dicembre 2007 n. 247).

²⁵ Il bonus non potrà in ogni caso far superare i 40 anni di anzianità contributiva.

Schema 2. Struttura del sistema pensionistico italiano

Rischi	Partecipazione	Accesso	Struttura della prestazione	Finanziamento	Amministrazione	Esattori e fornitori
3° pilastro (Regimi individuali)						
Vecchiaia inabilità	Volontaria	Contribuzione	Correlata ai contributi	Contribuzione; a capitalizzazione	Compagnie assicurative private autorizzate per polizze sulla vita/ Istituti bancari	Società private
2° pilastro (Regimi occupazionali aperti e/o chiusi)						
Vecchiaia	Volontario	Contributo	Correlata ai contributi	Contribuzione/ a capitalizzazione totale	Parti sociali e/o gestori privati	Società private
1° pilastro						
Vecchiaia inabilità, reversibilità	Obbligatoria	Occupazione	Correlata ai contributi (a contribuzione definita)	Contribuzione: PAYG	Stato e parti sociali	Stato
			Imposizione fiscale			Subordinato al limite di reddito	Stato
Assicurazione pensionistica						
Assegno sociale						

Fonte: Natali David, *Italia - Il sistema pensionistico*, in Progetto di ricerca «Il metodo aperto di coordinamento in materia di pensioni e di integrazione europea» dell'OSE patrocinato dal Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, 2004 (tradotto dall'inglese).

inabile avesse già raggiunto l'età pensionabile di 60 anni (indipendentemente dal sesso).

Prima del 1995 era possibile affiancare alla pensione di inabilità la rendita INAIL (di cui si parlerà più avanti); a partire dal 1° settembre 1995 è stato stabilito che, al contrario, detta pensione non possa più essere cumulata con una rendita INAIL – dovuta a infortunio sul lavoro o a malattia professionale – riconosciuta per la stessa causa²⁶. È comunque importante ricordare che nel caso la rendita INAIL sia di importo inferiore alla pensione di inabilità, l'INPS si farà carico di pagare la differenza che intercorre fra le prestazioni.

■ Invalidità

L'assegno ordinario di invalidità è un assegno che spetta ai lavoratori dipendenti e autonomi affetti da un'infermità mentale o fisica (che deve essere accertata da un medico dell'INPS) tale da provocare una riduzione permanente di almeno due terzi della capacità di lavoro (in occupazioni confacenti alle attitudini del lavoratore). Requisito fondamentale per accedere all'assegno è quello di possedere un'anzianità contributiva di almeno cinque anni, di cui almeno tre versati nei cinque anni precedenti la domanda di pensione.

È importante specificare che l'assegno ordinario di invalidità è cosa diversa da una pensione definitiva: esso vale al massimo tre anni e può essere rinnovato previa ulteriore visita medico-legale. Solo dopo due conferme consecutive l'assegno diventa definitivo. Si può accedere all'assegno anche se il beneficiario continua la sua attività lavorativa, ma in questo caso sarà necessario sottoporsi a visita medico-legale ogni anno. Per quanto concerne la cumulabilità con una rendita INAIL vale lo stesso principio descritto sopra per la pensione di inabilità.

Quando il beneficiario raggiunge il compimento dell'età pensionabile l'assegno viene automaticamente trasformato in pensione di vecchiaia.

■ Anzianità

Si può ottenere la pensione di anzianità anche prima del raggiungimento dell'età pensionabile, infatti i requisiti richiesti attualmente (per il periodo dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009) sono di 35 anni di contributi e 58 anni di età per i lavo-

²⁶ Nel caso un soggetto fosse stato in situazione di cumulo prima del 1995, lo stesso avrà diritto a conservare le due prestazioni, anche se la pensione di inabilità non verrà più rivalutata ed adeguata al costo della vita (cioè che l'INPS chiama «cristallizzazione» della prestazione).

ratori dipendenti, 35 anni di contributi e 59 anni di età per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti), oppure 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età.

La legge delega n. 243 del 23 agosto 2004, la cosiddetta «Riforma Berlusconi», aveva previsto l'aumento dell'età minima da 57 a 60 anni a partire dal 1° gennaio 2008. La riforma è stata poi modificata dal Governo Prodi grazie alla legge n. 247 del 24 dicembre 2007, la quale ha recepito i contenuti dell'accordo del 23 luglio 2007 fra governo e parti sociali.

Secondo la nuova normativa fino al 30 giugno 2009 si potrà andare in pensione con 58 anni e 35 anni di contributi se lavoratore dipendente o 59 anni e 35 di contributi se lavoratore autonomo. Dal 1° luglio 2009 entrerà in vigore il sistema delle quote, ovvero si conseguirà il diritto alla pensione al raggiungimento di una «quota» data dalla somma tra età anagrafica e contribuzione. Fermo restando il requisito contributivo minimo di 35 anni, le quote previste sono illustrate nella tabella 17.

Tabella 17. Il meccanismo delle quote previsto per la pensione di anzianità

Periodo	<i>Lavoratori dipendenti pubblici e privati</i>	<i>Lavoratori autonomi iscritti all'INPS</i>		
	Somma età e anzianità (almeno 35 anni)	Età anagrafica minima	Somma età e anzianità	Età anagrafica minima
01/01/2008 30/06/2009	–	58	–	59
01/07/2009 31/12/2010	95	59	96	60
01/01/2011 31/12/2012	96	60	97	61
Dal 01/01/2013	97	61	98	62

Resta confermata la possibilità di andare in pensione con 40 anni di contributi a prescindere dall'età.

Per aver diritto a tale prestazione è necessario aver cessato l'attività lavorativa per i lavoratori dipendenti, mentre i lavoratori autonomi possono continuare la loro attività senza obbligo di cancellazione dagli elenchi di categoria.

Per quanto riguarda la decorrenza, la legge 247/2007 prevede delle «finestre di uscita», come illustrato nelle tabelle 18 e 19, a seconda che si possano far valere o meno 40 anni di contributi.

Tabella 18. Finestre di uscita per anzianità con meno di 40 anni di contributi

<i>Con meno di 40 anni di contributi</i>	<i>Decorrenza della pensione</i>	
<i>Requisiti maturati entro il</i>	<i>Lavoratori dipendenti</i>	<i>Lavoratori autonomi</i>
30 giugno	1° gennaio anno successivo	1° luglio anno successivo
31 dicembre	1° luglio anno successivo	1° gennaio secondo anno successivo

Tabella 19. Finestre di uscita per anzianità con almeno 40 anni di contributi

<i>Con almeno 40 anni di contributi</i>	<i>Decorrenza della pensione</i>	
<i>Requisiti maturati entro il</i>	<i>Lavoratori dipendenti</i>	<i>Lavoratori autonomi</i>
31 marzo	1° luglio stesso anno ²⁷	1° ottobre stesso anno
31 giugno	1° ottobre stesso anno ²⁸	1° gennaio anno successivo
30 settembre	1° gennaio anno successivo	1° aprile anno successivo
31 dicembre	1° aprile anno successivo	1° luglio anno successivo

La pensione decorre infatti dall'apertura della finestra se la domanda viene presentata prima di quella data; in caso contrario decorrerà dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda.

La domanda va compilata e presentata presso qualunque ufficio INPS direttamente o con l'ausilio di un ente di Patronato riconosciuto dalla legge.

■ Vecchiaia

Per avere diritto alla pensione di vecchiaia sono necessarie tre condizioni:

- ▶ età;
- ▶ contribuzione minima;
- ▶ cessazione del rapporto di lavoro.

Le prime due condizioni variano a seconda che la prestazione sia soggetta al sistema di calcolo retributivo o contributivo²⁹; la terza condizione non è invece necessaria per la categoria dei lavoratori autonomi, i quali possono percepire la pensione e continuare la loro attività.

²⁷ Con almeno 57 anni di età entro il 30 giugno.

²⁸ Con almeno 57 anni di età entro il 30 settembre.

²⁹ A tal proposito è utile ricordare che si applica il sistema contributivo per coloro che sono stati assunti per la

Nel caso si abbiano i requisiti per rientrare nel sistema di calcolo contributivo, al fine di far valere il diritto è prevista l'età minima di 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini e almeno 5 anni di contribuzione effettiva. Si può accedere al pensionamento anche con 35 anni di contributi e l'età anagrafica prevista per la pensione di anzianità nel sistema retributivo oppure, a prescindere dall'età anagrafica, si possano far valere 40 anni di anzianità contributiva³⁰.

Nel sistema contributivo sono state previste delle particolarità per le lavoratrici madri e per i lavori usuranti. Per quest'ultimi si attende ancora un decreto di attuazione, mentre è previsto che le lavoratrici madri possano andare in pensione prima aggiungendo alla loro età 4 mesi per ciascun figlio (fino ad un massimo di 12 mesi)³¹.

Nel caso si abbiano invece i requisiti per rientrare nel sistema di calcolo retributivo si ha diritto a tale pensione qualora si abbiano minimo 20 anni di contributi e si sia raggiunto i 65 anni di età per gli uomini e i 60 anni per le donne. Le donne possono decidere di rimandare il pensionamento sino al 65° anno di età: in tal caso avranno diritto ad un aumento della percentuale di rendimento della pensione³².

La riforma del 1995³³, come si diceva prima, ha previsto un periodo transitorio in cui il sistema retributivo e contributivo convivono. Tale legge prevede però l'opzione, per coloro che al 31/12/1995 potevano far valere una contribuzione pari o superiore ai 15 anni³⁴ (di cui almeno 5 versati a partire dal 1° gennaio 1996), di scegliere di far calcolare la propria pensione esclusivamente con il sistema contributivo. Per quanto riguarda la decorrenza, la legge 247/2007 ha introdotto il sistema delle finestre anche per la pensione di vecchiaia. Le decorrenze sono le stesse previste per le pensioni di anzianità con almeno 40 anni di contributi.

■ Superstiti

La pensione ai superstiti è quella pensione che, alla morte del lavoratore assicurato o pensionato, spetta ai componenti del suo nucleo familiare. Questa può essere di

prima volta successivamente al 31/12/1995, si applica il sistema retributivo per coloro che al 31/12/1995 avevano un'anzianità contributiva pari o superiore ai 18 anni, si applica il sistema misto (retributivo e contributivo) per coloro che al 31/12/1995 avevano un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni.

³⁰ Per poter accedere a tale trattamento prima del 65esimo anno di età, l'importo della prestazione deve essere di almeno 1,2 volte quello dell'assegno sociale (per il 2008 il limite è di euro 475).

³¹ In alternativa possono optare per un calcolo più favorevole della pensione grazie all'applicazione di un coefficiente di trasformazione maggiore.

³² L'aumento della percentuale di rendimento della pensione sarà di mezzo punto per ogni anno lavorato fino al compimento dei 65 anni.

³³ Legge 8 agosto 1995, n. 335, «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare».

³⁴ Superiore ai 15 anni ma inferiore ai 18 anni.

reversibilità, nel caso la persona deceduta fosse già pensionata³⁵, o indiretta. Affinché vi sia diritto ad una pensione superstiti indiretta è necessario che la persona deceduta avesse accumulato almeno 15 anni di contributi, oppure, nel caso non arrivasse a 15 anni di contribuzione, che fosse assicurata da minimo 5 anni e che avesse versato gli ultimi 3 anni di contributi nel quinquennio precedente il decesso (se la persona svolgeva in quel momento un'attività lavorativa).

Hanno diritto a tale pensione:

- ▶ il coniuge: il diritto sussiste anche in caso di separazione o divorzio, a condizione che il superstite abbia beneficiato di un assegno di mantenimento e non si sia risposato;
- ▶ i figli che alla data del decesso del genitore siano minori, studenti al di sotto dei 26 anni o inabili a suo carico³⁶;
- ▶ i nipoti minori nel caso fossero a carico del parente defunto (nonno o nonna);
- ▶ i genitori o, in mancanza di questi, i fratelli celibi e le sorelle nubili nel caso non vi siano il coniuge, dei figli o dei nipoti.

Al coniuge spetta il 60% del trattamento incrementato del 20% per ciascun figlio a carico (fino al massimo del 100%). In mancanza del coniuge e dei figli, la pensione ai superstiti spetterà per il 15% a ciascun genitore, fratello e sorella a carico. Nel caso ci siano solo i figli: spetta il 70% in presenza di un solo figlio, l'80% in presenza di due figli e il 100% nel caso di tre o più figli.

Se il superstite (escluso figli minori, studenti o inabili) percepisce altri redditi, la pensione verrà ridotta, con percentuali che variano dal 25% al 50%, a partire dal momento in cui i redditi superino di tre volte il trattamento minimo (euro 17.281,68 per il 2008).

■ Trattamento minimo

Il trattamento minimo è un'integrazione che lo Stato, attraverso l'INPS, corrisponde al pensionato nel caso che la sua pensione (derivante dal calcolo dei contributi versati) sia di importo inferiore a quello che viene considerato «il minimo vitale». In questo caso l'importo della pensione verrà integrato fino a raggiungere la cifra stabilita ogni anno per legge: per l'anno 2008 tale cifra è pari a 443,12 euro mensili (per tredici mensilità).

³⁵ In questo caso, che fosse titolare di pensione di vecchiaia, di anzianità o di inabilità.

³⁶ I figli maggiorenni studenti sono considerati a carico se il loro reddito non supera l'importo del trattamento minimo maggiorato del 30%, ovvero euro 576,06 mensili (per il 2008): nel caso di figli maggiorenni inabili il reddito deve essere inferiore a quello richiesto per il diritto alla pensione da invalido civile totale (nel 2008 l'importo è pari a euro 1208,55 mensili).

Per ottenere l'integrazione al trattamento minimo è necessario non superare determinati limiti di reddito, che per il 2008 sono stabiliti a 11.521,12 euro di reddito personale e 23.042,24 euro cumulato con quello del coniuge. Per i pensionati coniugati l'integrazione al minimo non può essere assegnata se il reddito personale supera i limiti di legge, anche se il reddito cumulato con il coniuge è inferiore: analogamente, non può essere assegnata l'integrazione se il reddito personale è inferiore al limite indicato, ma il reddito cumulato con il coniuge lo supera.

L'importo mensile del trattamento minimo, a condizione che si posseggano determinati requisiti, può essere incrementato di una maggiorazione (vedi paragrafo sulle maggiorazioni sociali).

È importante ricordare che non si applica più il beneficio dell'integrazione al trattamento minimo nel caso di pensione contributiva: per chi ha iniziato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995 la rendita pensionistica è rapportata ai soli contributi versati senza alcuna integrazione³⁷.

La legge 127/2007 ha previsto un ulteriore sostegno alle pensioni basse: una sorta di quattordicesima mensilità; ovvero una somma aggiuntiva, non tassata, che varia a seconda dell'anzianità contributiva del pensionato, a cui hanno diritto coloro, di età superiore ai 64 anni, il cui reddito annuo non sia superiore ad una volta e mezza il trattamento minimo INPS.

■ **Pensione supplementare**

La pensione supplementare è una pensione che si può ottenere nel caso si sia già titolari di una pensione liquidata da un Fondo assicurativo obbligatorio per lavoratori dipendenti (come INPDAP, Fondo elettrici, telefonici, ecc.) ed i contributi versati all'INPS dal richiedente non siano sufficienti per raggiungere il diritto alla pensione di vecchiaia o di invalidità. È necessario quindi essere già titolari di un trattamento, in modo che l'INPS possa liquidare una pensione che va ad aggiungersi a quella percepita: per questo tale trattamento è detto «supplementare».

Facciamo l'esempio di un lavoratore che abbia versato contributi all'INPS per 3 anni e successivamente per 38 anni allo Stato (ad esempio all'INPDAP): tale lavoratore avrà diritto di scegliere se ricongiungere i periodi di lavoro trasferendo i contributi dell'INPS allo Stato ed ottenere così un'unica pensione comprensiva di tutti i versamenti, oppure se lasciare i contributi all'INPS e chiedere la pensione supplementare.

³⁷ Legge 8 agosto 1995 n. 335.

Sono esclusi da questo tipo di prestazione i titolari di pensione a carico di Casse e Fondi per liberi professionisti³⁸ e i titolari di pensione a carico dell'ENPALS (Ente nazionale lavoratori dello spettacolo): in quest'ultimo caso, le norme che regolano i rapporti fra INPS e ENPALS stabiliscono che per gli iscritti all'uno o all'altro fondo debba essere corrisposto un solo trattamento per tutta la contribuzione da lavoro dipendente versata presso i due Enti³⁹. Sono inoltre esclusi dal trattamento i titolari di una pensione estera di un Paese extracomunitario non convenzionato con l'Italia ed anche i titolari di una pensione estera (di un Paese comunitario o extracomunitario) convenzionato in quanto questi avranno diritto alla totalizzazione dei periodi esteri e italiani e quindi alla liquidazione della pensione pro-rata.

L'importo della pensione supplementare viene determinato in base ai soli contributi versati, senza integrazione al trattamento minimo.

Nel caso si sia già titolari di pensione e pensione supplementare, il pensionato che torna a svolgere un'attività lavorativa versando altri contributi può chiedere all'INPS che le prestazioni vengano calcolate nuovamente in base alla situazione contributiva corrente, ovvero avere la possibilità di vedere liquidato un (ulteriore) supplemento di pensione⁴⁰.

4.3 Disoccupazione

Come abbiamo visto nel capitolo 2, l'Italia è il paese che, nell'ambito dell'Unione, spende per la disoccupazione la percentuale minore rispetto al totale di spesa per la protezione sociale: nel 2003 tale percentuale era pari all'1,8%, rispetto al 6,6% della media dei 25 paesi aderenti.

Se guardiamo ai dati messi a disposizione da Eurostat e Istat, attraverso uno studio del Ministero del Lavoro⁴¹, le percentuali del tasso di disoccupazione sono incoraggianti: si passa dall'8,4% del 2003, all'8,0% del 2004, al 7,7% del 2005 (rispetto ad una media dei 15 paesi pari al 7,9% e a una media dei 25 paesi pari all'8,8% nel 2005), fino ad arrivare ad un 6,8% nel III trimestre del 2006.

³⁸ Ad esempio medici, avvocati o ingegneri.

³⁹ In tale esclusione non rientrano i lavoratori parasubordinati, iscritti alla Gestione separata dell'INPS, i quali possono ottenere la pensione supplementare nella loro gestione anche se sono titolari di pensione a carico dell'ENPALS e delle Casse dei liberi professionisti.

⁴⁰ Il nuovo calcolo viene effettuato secondo il sistema retributivo, ovvero sulla base delle retribuzioni percepite.

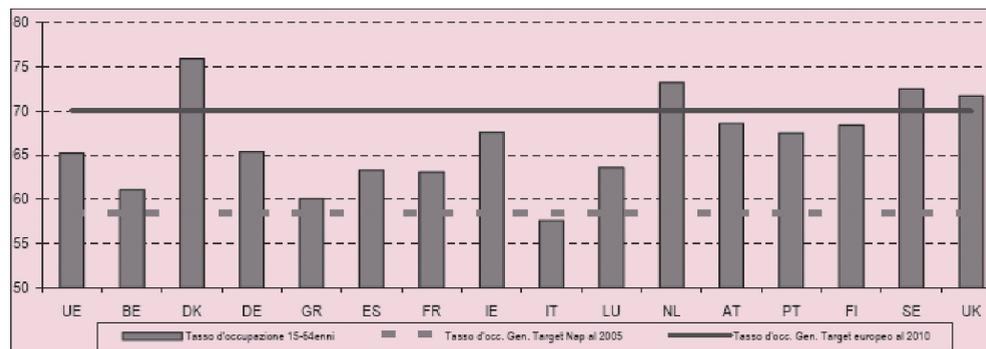
⁴¹ Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, «Nota flash», n. 1, a. 8, Segretariato generale coordinamento delle attività statistiche, gennaio 2007, p. 7.

Purtroppo però, se guardiamo al tasso di occupazione, i risultati non sono altrettanto positivi (vedi grafico 6). È vero che nel 2006 gli occupati sono cresciuti del 2% rispetto all'anno prima, raggiungendo i 23 milioni (459 mila unità in più), ma è anche vero che la crescita ha riguardato maggiormente il lavoro a termine rispetto a quello permanente. Rispetto all'occupazione dipendente, il lavoro a termine rappresentava il 13,2% nel 2006 (nel III trimestre del 2005 era pari al 12,3%): tale fenomeno è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, per il sesso femminile e fra i lavoratori più giovani.

Come già detto, per quanto concerne il rischio della disoccupazione l'istituzione competente è il Ministero del Lavoro, mentre la raccolta dei contributi e l'erogazione dei benefici è di competenza dell'INPS.

Per i lavoratori, dipendenti di aziende in crisi o licenziati, le prestazioni a sostegno del reddito sono molteplici e differenti a seconda dei casi specifici: si ha la disoccupazione ordinaria o la disoccupazione a requisiti ridotti, dei trattamenti speciali per il settore agricolo e per l'edilizia, l'indennità di mobilità e la Cassa integrazione guadagni (ordinaria o straordinaria). Vediamo nello specifico i differenti trattamenti.

Grafico 6. Tassi di occupazione (15-64 anni) nell'Europa dei 15 e obiettivi legati alla strategia europea per l'occupazione: target al 2005 e al 2010 (valori percentuali su dati del 2005)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, «Nota flash», n. 1, a. 8, Segretariato generale – Coordinamento delle attività statistiche, gennaio 2007, p. 10.

■ Indennità di disoccupazione

L'indennità di disoccupazione è un trattamento che spetta ai lavoratori, assicurati contro la disoccupazione involontaria, che siano stati licenziati⁴². La copertura non

⁴² L'indennità spetta anche ai lavoratori cui sia scaduto un contratto a tempo determinato, a patto che soddisfino le condizioni contributive previste.

spetta infatti a coloro che abbiano presentato dimissioni volontarie: fanno eccezione le lavoratrici in maternità e i lavoratori che abbiano presentato le dimissioni in seguito ad una giusta causa⁴³.

Dopo essersi iscritti nelle liste dei disoccupati presso un Centro per l'impiego, si può presentare la domanda (entro 68 giorni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro) se si soddisfano determinate condizioni. È necessario:

- ▶ essere assicurati presso l'INPS da almeno due anni e
- ▶ poter far valere 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro.

A partire dal 1° gennaio 2008 l'indennità viene pagata per un massimo di 8 mesi: ai disoccupati che hanno superato i 50 anni di età può essere corrisposta fino a 12 mesi. Dal 17 marzo 2005 il trattamento spetta anche ai lavoratori che sono stati sospesi da aziende colpite da eventi temporanei (come mancanza di lavoro, di commesse o di ordini, crisi di mercato ecc.) non causati né dai lavoratori né dal datore di lavoro: nel caso specifico, l'indennità spetta nel limite massimo di 65 giorni.

L'importo dell'assegno, pagato mensilmente, è pari al 60% della retribuzione lorda mensile per i primi 6 mesi, al 50% per il settimo e l'ottavo mese e al 40% per i mesi successivi. L'importo massimo mensile dell'indennità è stabilito per legge: per il 2008 l'importo massimo è fissato a 858,58 euro, che può essere elevato fino a 1031,93 euro per quei lavoratori che possono far valere una retribuzione mensile lorda superiore a 1.857,48 euro⁴⁴.

Per i lavoratori che non possono far valere la condizione dei 52 contributi settimanali è prevista una «indennità ordinaria con requisiti ridotti». Anche in questo caso è necessario, però, soddisfare determinati requisiti:

- ▶ essere assicurati presso l'INPS da almeno due anni e
- ▶ nel corso dell'anno solare precedente, aver lavorato almeno 78 giornate (comprese le festività e le giornate di assenza indennizzate come malattia o maternità).

L'indennità ordinaria con requisiti ridotti spetta, di regola, per un numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate nell'anno precedente, fino ad un massimo di 180 giornate: l'importo è pari al 35% della retribuzione media giornaliera, nei limiti di un importo massimo mensile lordo, per il 2008, di 844,08 euro, elevato a

⁴³ Ne sono un esempio il mancato pagamento della retribuzione, le molestie sessuali, la modifica delle mansioni o il mobbing.

⁴⁴ INPS, <http://servizi.inps.it/>.

1014,48 euro per i lavoratori che possono far valere una retribuzione lorda mensile superiore a 1826,07 euro.

Entrambe le indennità cessano nel momento in cui si siano percepite tutte le giornate spettanti, nel caso si venga avviati ad un nuovo lavoro oppure si diventi titolari di un trattamento pensionistico diretto⁴⁵.

Misure speciali sono previste per il settore agricolo e dell'edilizia.

■ Cassa integrazione guadagni

La Cassa integrazione guadagni è una prestazione, pagata dall'INPS, che ha la funzione di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi, o lavoratori in orario ridotto, in dipendenza di eventi espressamente previsti dalla legge. Il diritto del lavoratore titolare della prestazione sorge in seguito alla verifica di requisiti che riguardano la sfera del datore di lavoro: solo quest'ultimo, infatti, è abilitato ad attivare il procedimento di concessione delle integrazioni salariali.

La Cassa integrazione può essere ordinaria o straordinaria, ed in ogni caso riguarda solo le imprese che occupano più di 15 dipendenti.

La Cassa integrazione guadagni ordinaria viene concessa in presenza di sospensioni o riduzioni di attività temporanee e contingenti che derivano da situazioni aziendali determinate da eventi transitori, o crisi di mercato, non imputabili né al datore di lavoro né ai lavoratori.

La Cassa integrazione guadagni straordinaria interviene, in situazioni di emergenza occupazionale di diverse aziende o territori, qualora non fosse più possibile ricorrere alle proroghe della Cassa ordinaria o nel caso di settori esclusi dall'intervento della medesima. Per ottenerne il riconoscimento occorre, inoltre, predisporre un programma di interventi finalizzati a recuperare o rilanciare l'attività aziendale e salvaguardare, per quanto possibile, i livelli di occupazione⁴⁶.

Al lavoratore spetta un assegno di importo corrispondente all'80% della retribuzione globale che gli sarebbe spettata per le ore di lavoro non svolte, con dei limiti massimi negli importi, come si può vedere dal quadro 6. Dagli importi va detratta una aliquota del 5,54% per la contribuzione previdenziale a carico del lavoratore: l'indennità, inoltre, è soggetta a prelievo fiscale, operato direttamente dall'INPS.

Dal quadro 6 si può notare che anche la durata della Cassa integrazione è variabile a seconda della situazione.

⁴⁵ Pensione di vecchiaia, di anzianità, pensione anticipata, pensione di inabilità o assegno di invalidità.

⁴⁶ CGIL Lombardia, <http://www.previdenza.cgilombardia.it/>.

Quadro 6. La Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria: soggetti titolari, importi (al 2008) e durata delle prestazioni

<i>Cassa integrazione guadagni ordinaria</i>	<i>Cassa integrazione guadagni straordinaria</i>
<i>Soggetti titolari della prestazione</i>	
Operai	Operai
Intermedi	Intermedi
Impiegati	Impiegati
Quadri	Quadri
Lavoratori con contratto di formazione lavoro	Lavoratori con contratto di formazione lavoro
Lavoratori a tempo determinato	Lavoratori a tempo determinato
Soci di cooperative di produzione lavoro	Soci di cooperative di produzione lavoro
<i>Importi</i>	
80% della retribuzione che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate.	80% della retribuzione che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate.
Massimo mensile 858,58 euro (limite a 1031,93 se la retribuzione mensile è superiore a 1857,48 euro).	Massimo mensile 858,58 euro (limite a 1031,93 se la retribuzione mensile è superiore a 1857,48 euro).
Gli importi sono ridotti di un'aliquota pari al 5,84%.	Gli importi sono ridotti di un'aliquota pari al 5,84%.
<i>Durata</i>	
Massimo 13 settimane, più eventuali proroghe fino a 12 mesi. In determinate aree territoriali il limite è elevato a 24 mesi.	Massimo 12 mesi per le crisi aziendali; Massimo 24 mesi per la riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale; Massimo 18 mesi per i casi di procedure esecutive concorsuali.
Gli interventi ordinari e straordinari non possono superare complessivamente le 36 settimane in un quinquennio.	

■ Indennità di mobilità

L'indennità di mobilità è una prestazione che spetta ai lavoratori che siano stati «collocati in mobilità» dal loro datore di lavoro a seguito di:

- ▶ esaurimento della Cassa integrazione straordinaria;
- ▶ licenziamento per riduzione di personale o trasformazione di attività o di lavoro;
- ▶ licenziamento per cessazione dell'attività da parte dell'azienda.

Per avere diritto alla prestazione il lavoratore deve essere iscritto nelle liste di mobilità presso un Centro per l'impiego, avere un'anzianità aziendale di almeno 12 me-

si e poter far valere almeno 6 mesi di effettivo lavoro (comprese ferie, festività e infortuni). Ne sono esclusi i dirigenti, i lavoratori assunti con contratto a termine, gli apprendisti, i lavoratori assunti con contratto di formazione lavoro.

La durata della prestazione è variabile rispetto all'ubicazione dell'azienda e all'età del lavoratore al momento del licenziamento (vedi quadro 7). L'indennità non può essere però corrisposta per un periodo superiore all'anzianità aziendale del lavoratore⁴⁷.

Quadro 7. La durata dell'indennità di mobilità in relazione all'età del lavoratore e all'ubicazione dell'azienda

<i>Età del lavoratore</i>	<i>Aziende del Centro-nord</i>	<i>Aziende del Mezzogiorno</i>
Fino a 39 anni	12 mesi	24 mesi
Da 40 a 49 anni	24 mesi	36 mesi
Oltre 50 anni	36 mesi	48 mesi

Fonte: <http://www.inps.it>

L'importo dell'assegno, pagato dall'INPS direttamente al lavoratore, per i primi 12 mesi è pari al 100% del trattamento di Cassa integrazione straordinaria percepito o che sarebbe spettato nel periodo precedente il licenziamento e per il periodo successivo pari all'80% di detto importo.

4.4 Infortuni sul lavoro

I lavoratori vittime di infortuni e malattie professionali sono assistiti dall'INAIL⁴⁸, che ha il compito di garantire agli assicurati le prestazioni sanitarie ed economiche: l'assicurazione è obbligatoria per tutti i datori di lavoro che occupino lavoratori dipendenti e parasubordinati in attività che la legge individua come rischiose⁴⁹. Fanno riferimento all'INAIL anche gli artigiani, gli indipendenti e i lavoratori dell'agricoltura. Dal 1999, sussiste l'obbligo assicurativo anche per le casalinghe.

⁴⁷ Comunque, in presenza di determinati requisiti di età e di contribuzione, può essere pagata fino al conseguimento del diritto alla pensione.

⁴⁸ Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

⁴⁹ I lavoratori soggetti all'obbligo assicurativo che contraggono una malattia professionale sono tutelati dall'INAIL anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia versato il premio assicurativo.

L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è regolata dalle norme contenute nel Testo unico del 1965 (decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965) e successive modifiche, nel decreto legislativo n. 38/2000 e da diverse disposizioni speciali per particolari categorie di lavoratori.

A norma dell'art. 2 del *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, l'assicurazione deve comprendere «tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni».

Per «causa violenta» si intende ogni evento che, provenendo dall'esterno, danneggi l'integrità psico-fisica del lavoratore, mentre con «occasione di lavoro» si fa riferimento all'esistenza di un collegamento, anche indiretto, tra l'attività lavorativa svolta e l'infortunio, ovvero ad un rapporto di causa-effetto che non sia legato solo al luogo o all'orario di lavoro. È infatti prevista la tutela anche per gli infortuni *in itinere*: quelli che si verificano mentre il lavoratore percorre il tragitto che porta dalla casa al luogo di lavoro e viceversa. L'infortunio è però indennizzabile solo se avvenuto durante il tragitto normale, ovvero:

- ▶ di andata e ritorno fra l'abitazione e il luogo di lavoro;
- ▶ tra due posti di lavoro, se il lavoratore presta più di una attività dipendente;
- ▶ tra la sede di lavoro e il luogo di consumazione dei pasti.

A seguito dell'incidente, il lavoratore, o chi per lui in caso di lesione grave, deve dare immediata notizia dell'infortunio al datore di lavoro⁵⁰, il quale ha l'obbligo di denunciarlo all'INAIL entro due giorni (l'obbligo non sussiste qualora la prognosi sia inferiore o uguale a tre giorni).

Il lavoratore avrà così diritto a prestazioni economiche e sanitarie. Le prestazioni sanitarie, completamente gratuite, erogate dal Servizio sanitario nazionale, sono le seguenti:

- ▶ pronto soccorso: qualora non siano sufficienti le attrezzature sanitarie aziendali, il lavoratore deve essere trasportato, con spese a carico del datore di lavoro, al più vicino ospedale o presso i medici o i centri di cura convenzionati;
- ▶ cure mediche: le ulteriori cure mediche, chirurgiche e riabilitative, ambulatoriali o ospedaliere, sono prestate senza limiti di tempo e senza il pagamento dei ticket,

⁵⁰ Le giornate di assenza dal lavoro antecedenti alla comunicazione dell'infortunio all'azienda non vengono indennizzate.

finché il lavoratore non sia clinicamente guarito e, anche dopo la guarigione clinica, ove facilitino il recupero della capacità lavorativa;

- ▶ protesi: la fornitura delle protesi è a carico dell'INAIL. Queste possono venire periodicamente rinnovate (comunque il miglioramento funzionale che il lavoratore ottiene con il loro ausilio non può comportare la riduzione del grado di inabilità);
- ▶ cure termali: si può fruire di uno o più cicli di cure termali ove ritenuto necessario. Gli oneri delle cure sono a carico del Servizio sanitario mentre le spese accessorie (viaggio, diaria, retta alberghiera) sono a carico dell'INAIL. Le cure, solitamente prescritte dal medico di famiglia, sono concesse dal sanitario INAIL se ritenute utili alla guarigione clinica e al recupero della capacità lavorativa, ma anche per stabilizzare le condizioni e per prevenire possibili evoluzioni negative⁵¹.

Quanto alle prestazioni economiche (sia in caso di infortunio che di malattia professionale), erogate dall'INAIL, queste sono per una parte a carico dell'INAIL e per una parte a carico del datore di lavoro. In particolare, il datore di lavoro è obbligato a versare:

- ▶ l'intera retribuzione per il giorno in cui si è verificato l'infortunio (o si sia manifestata la malattia professionale);
- ▶ il 60% della retribuzione per i tre giorni successivi (salvo migliori condizioni fissate dai contratti collettivi);
- ▶ l'eventuale integrazione dell'indennità temporanea erogata dall'INAIL, al fine di raggiungere il 100% della retribuzione giornaliera.

Le prestazioni economiche previste a carico dell'INAIL sono differenti a seconda dei casi. Possono essere: l'indennità temporanea, la rendita per inabilità permanente, l'indennizzo per inabilità permanente, una rendita ai supersiti, un assegno funerario o uno speciale assegno continuativo mensile⁵².

L'indennità temporanea prende corso a partire dal quarto giorno successivo a quello in cui si è verificato l'infortunio (o si è manifestata la malattia professionale) ed è pari al 60% della propria retribuzione media giornaliera per i primi 90 giorni di inabilità; dal 91° giorno in poi sarà pari al 75%. Normalmente è l'INAIL che eroga direttamente la prestazione, ma numerosi contratti collettivi prevedono invece che il pagamento sia effettuato direttamente dall'azienda (che successivamente verrà rimborsata).

⁵¹ <http://www.previdenza.cgilombardia.it/>.

⁵² Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Guida alle prestazioni - Edizione 2005*, Tipografia INAIL, Milano, aprile 2005.

La rendita per inabilità permanente è circoscritta agli infortuni e le malattie professionali antecedenti il 25 luglio 2000 che abbiano provocato una diminuzione della capacità lavorativa superiore al 10% (per il periodo successivo si fa riferimento ad una nuova normativa e si parlerà di indennizzo per inabilità permanente). L'entità della rendita è commisurata all'ammontare della retribuzione e alla gravità del danno, facendo riferimento ad una apposita tabella che, per le più importanti menomazioni, indica il corrispondente grado di inabilità.

L'indennizzo per inabilità permanente, come accennato, è la nuova prestazione introdotta dal luglio 2000: sono state infatti varate due nuove normative, il d.lgs. n. 38 del 23/02/2000 e il d.m. del 12/07/2000, che hanno introdotto la tutela del «danno biologico»⁵³ in caso di infortunio o malattia professionale. Se la menomazione è di gravità compresa fra il 6% e il 15%, l'indennizzo erogato seguirà parametri di valutazione quali il sesso, la percentuale del danno e l'età dell'infortunato, a prescindere dalla retribuzione. Nel caso in cui la menomazione sia superiore al 15% si percepirà una rendita calcolata in due quote: una parte, relativa al danno biologico, farà riferimento alla sola percentuale del danno e un'altra parte, relativa alle conseguenze patrimoniali, terrà conto della retribuzione del lavoratore in relazione alla menomazione⁵⁴.

In caso di morte conseguente a infortunio o a malattia professionale, ai superstiti spetta un «assegno funerario»⁵⁵ (per la copertura delle spese funerarie) e un «assegno di rendita ai superstiti», cumulabile con la pensione di reversibilità e non soggetto a tassazione. Nel caso i superstiti non percepiscano altre prestazioni economiche previdenziali o non abbiano altri redditi (esclusa la casa d'abitazione) è previsto uno «speciale assegno continuativo mensile», anche se il titolare di una rendita di inabilità sia deceduto per cause estranee all'infortunio o alla malattia professionale. Per cercare di dare una dimensione quantitativa al fenomeno degli infortuni nel nostro paese possiamo ricordare alcuni dati.

A partire dal dopoguerra, dalla metà degli anni cinquanta fino alla metà degli anni settanta del secolo scorso, si registravano circa 3000 morti l'anno per infortuni: ciò

⁵³ Per danno biologico si intende «una qualsiasi variazione delle condizioni psicofisiche che incida negativamente sulla sfera individuale»: esso comprende sia il danno della capacità lavorativa generica, ovvero l'attitudine a svolgere prestazioni fisiche individuali, sia il danno alla vita relazionale, ossia a tutte le possibili espressioni riguardanti la personalità del soggetto, anche in ambito extra-lavorativo.

⁵⁴ Per i danni di gravità inferiore al 6% non è previsto alcun indennizzo.

⁵⁵ L'assegno viene rivalutato annualmente, a decorrere dal 1° luglio, con apposito decreto del Ministero del Lavoro di concerto con quelli dell'Economia e delle Finanze e della Salute: attualmente l'importo è di 1.630,73 euro.

significa che circa dieci persone al giorno morivano sul lavoro. Il fenomeno comincia a decrescere dopo il 1975, pur mantenendosi generalmente al di sopra dei 2000 casi l'anno per tutti gli anni ottanta, fino ad arrivare a registrare 1400 vittime del lavoro nel 2000 (1280 nel 2005).

Gli infortuni hanno seguito lo stesso andamento: dagli oltre 1.360.000 casi denunciati all'inizio degli anni sessanta, si tocca il picco nel 1970 con 1.600.000 casi, fino a decrescere a circa 1.170.000 infortuni nel 1980 e 940.000 casi del 2005.

Un ultimo macrodato risulta fondamentale per interpretare l'andamento del fenomeno: quello degli infortuni indennizzati, ovvero degli infortuni che hanno comportato un'invalità temporanea o permanente del lavoratore. Nel 1960 erano più di un milione; dieci anni più tardi tocchiamo il picco di oltre 1.300.000. Nel 1980 scendiamo per la prima volta sotto il milione e la situazione resta praticamente inalterata fino al 1990. Il decennio successivo segna, anche in questo caso, una svolta: nel 2000 si scende sotto la soglia dei 700.000. Nel 2005 sono stati 645.000. Questo vuol dire che gli infortuni sono diminuiti non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche dal punto di vista della gravità degli esiti lesivi.

Se traduciamo tutto questo in termini di costo annuo complessivo degli infortuni sul lavoro (per erogazioni da parte dell'INAIL, del Servizio sanitario nazionale, per giornate lavorative perse, per indagini, per costi di sostituzione, ecc.) possiamo affermare che, dieci anni fa, nel 1996 gli infortuni e le malattie professionali rappresentavano per il Paese un costo pari al 3,7% del PIL. Oggi, o meglio al 31 dicembre 2005, siamo scesi al 3,2% del prodotto interno lordo: una cifra che in termini assoluti è pari a circa 41 miliardi di euro⁵⁶.

4.5 Malattie professionali

Le malattie professionali sono soggette alla stessa normativa degli infortuni sul lavoro: i principali testi di riferimento sono infatti il «Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali» del 1965 (decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965) e successive modifiche e il decreto legislativo n. 38/2000.

È importante ricordare che per malattie professionali si intendono solo quelle inserite nelle tabelle dell'INAIL⁵⁷: tuttavia, degli interventi della Corte costituzionale

⁵⁶ Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Rapporto Annuale sull'andamento infortunistico 2005*, Relazione del Presidente, INAIL, Roma, luglio 2006. <http://www.inail.it/>.

⁵⁷ Le malattie professionali riconosciute in Italia sono riportate nelle tabelle del d.p.r. n. 336 del 13 aprile 1994.

(sentenza n. 179 del 10/02/1988⁵⁸ e n. 206 dell'11/02/1988) hanno introdotto la tutela assicurativa anche delle malattie per le quali sia provata la causalità professionale, ma che, per tipo di manifestazione, esposizione e tempo di diagnosi non rientrano nelle suddette tabelle. In questi casi, però, l'onere della prova è a carico del lavoratore che, anche mediante l'assistenza di un medico del lavoro, deve attivarsi per dimostrarne il nesso causale.

In quest'ultimo periodo (2001-2005) l'INAIL riceve circa 26.000 denunce per malattia professionale ogni anno: in media, su 26.000 casi denunciati, circa 8500 vengono riconosciuti di origine lavorativa.

La tecnopatia più frequente è la sordità da rumore, che rappresenta circa il 30% delle malattie manifestate; mentre nel campo delle malattie non tabellate assumono sempre maggiore incidenza patologie come tendinite, affezioni della colonna vertebrale e sindrome del tunnel carpale.

Sommando le malattie tabellate e non, c'è da notare l'aumento dei tumori e delle neoplasie, con oltre 1400 casi denunciati nel 2005: un fenomeno che, purtroppo, gli esperti del settore ritengono ancora sottostimato e rappresentato solo in parte dalle cifre citate.

È da segnalare come sempre minore sia l'incidenza delle malattie tabellate sul complesso: quelle non tabellate, ovvero quelle per cui spetta al lavoratore dimostrare il nesso causale con l'attività lavorativa esercitata, aumentano tendenzialmente la loro consistenza percentuale rispetto al totale.

Le malattie non tabellate nell'Industria e Servizi sono cresciute fino all'83% del totale del fenomeno depurato dai casi non ancora codificati, a fronte del 78% registrato nel 2004. In Agricoltura le malattie non tabellate hanno ormai superato il 90% dei casi e fra i dipendenti dello Stato siamo nell'ordine dell'85%⁵⁹.

⁵⁸ La sentenza della Corte costituzionale n. 179/1988 è stata recepita dall'art. 10 del decreto legislativo n. 38/2000.

⁵⁹ Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Rapporto Annuale sull'andamento infortunistico 2005*, INAIL, Roma, 2006. <http://www.inail.it/>, pp. 32-34.

4.6 Prestazioni non contributive a garanzia del reddito

■ Assegno sociale

L'assegno sociale è una prestazione di natura assistenziale, erogata dall'INPS, riservata ai cittadini italiani⁶⁰ che abbiano almeno 65 anni di età, siano residenti in Italia e non superino un certo limite di reddito. Tale limite di reddito è stabilito ogni anno per legge: per il 2008 l'importo massimo di reddito per poter accedere alla prestazione è di 5142,67 euro se la persona è sola o di 10.285,34 euro se persona è coniugata (tenendo ovviamente conto anche del reddito del coniuge).

L'importo dell'assegno mensile, per l'anno 2008, è pari a 395,59 euro: il montante annuo, quindi, sarà pari a 5142,67 euro (ovvero 395,59 moltiplicato per 13 mensilità). Se il richiedente non ha alcun reddito personale o nessun reddito sommato a quello dell'eventuale coniuge si percepirà l'importo dell'assegno per intero: nel caso invece il reddito del richiedente o il suo reddito sommato a quello del coniuge sia inferiore ai limiti di legge, sarà pagato un importo pari alla differenza tra l'importo intero annuale dell'assegno sociale corrente e l'ammontare del reddito annuale. Questo implica che, ad esempio, se il richiedente è coniugato e il reddito complessivo annuo ammonta a 8000 euro, l'importo dell'assegno sarà pari a 2285,34 euro l'anno, ovvero alla differenza fra il limite annuale di reddito per il richiedente coniugato ($5142,67 \times 2 = 10.285,34$) ed i propri redditi cumulati.

L'assegno sociale, o una quota di esso, spetta anche nel caso in cui il reddito personale del richiedente superi il limite previsto, purché il reddito complessivo, cumulato con quello del coniuge, sia inferiore al suddetto limite.

Tale tipo di prestazione non è esportabile, pertanto si perde se l'interessato di trasferisce in uno Stato estero, e non è reversibile in quanto non può essere trasferita ai familiari supersiti.

I titolari di assegno sociale possono, se sussistono i requisiti, avere diritto alle maggiorazioni sociali (vedi successivo paragrafo sulle maggiorazioni sociali).

■ Pensione agli invalidi civili

La pensione agli invalidi civili è una prestazione di natura assistenziale, erogata dall'INPS, a cui hanno diritto gli invalidi civili, totali o parziali, i ciechi e i sor-

⁶⁰ In questo caso sono equiparati ai cittadini italiani gli abitanti della Repubblica di San Marino, i rifugiati politici, i cittadini di uno Stato facente parte dell'Unione europea e i cittadini extracomunitari che abbiano ottenuto la carta di soggiorno.

domuti che non hanno redditi personali o, se ne hanno, sono di modesto importo (vedi tabella 20).

Tabella 20. I limiti di reddito per invalidi civili, sordomuti e ciechi civili (2008)

	<i>Tipo prestazione</i>	<i>Limite reddito personale annuo</i>	<i>Importo mensile</i>
<i>Invalidi civili</i>	Assegno di assistenza	4.238,26 euro	246,73 euro
	Indennità di frequenza minori	4.238,26 euro	246,73 euro
	Pensione di inabilità	14.466,57 euro	246,73 euro
	Indennità di accompagnamento	Senza limite	465,09 euro
<i>Sordomuti</i>	Pensione	14.466,57 euro	246,73 euro
	Indennità di comunicazione	Senza limite	233,00 euro
<i>Ciechi civili</i>	Pensione ciechi assoluti	14.466,57 euro	266,83 euro
	Ciechi parziali decimisti	6.955,11 euro	183,10 euro
	Indennità ventesimisti	Senza limite	172,86 euro
	Indennità di accompagnamento	Senza limite	733,41 euro

Il riconoscimento dell'invalidità è di competenza delle Regioni, che verificano i requisiti sanitari attraverso Commissioni mediche istituite presso le ASL, Aziende sanitarie locali⁶¹; dal 2007 l'INPS ha il compito di verificare l'operato delle Commissioni suddette e provvedere al pagamento mensile delle diverse prestazioni.

In alcune regioni inoltre, l'INPS, dietro convenzione con la Regione, ha anche il compito di accertare il diritto alla prestazione.

I beneficiari di una pensione di invalidità civile possono, a determinate condizioni, avere diritto alla maggiorazione di 10,33 euro.

⁶¹ Questa è diventata una competenza regionale a partire dal 1° gennaio 2001, mentre fino al 31 dicembre 2000 il riconoscimento era affidato alle Prefetture.

■ Le maggiorazioni sociali

I titolari di pensioni di importo modesto e che hanno redditi inferiori ai limiti di legge possono avere diritto ad un aumento dell'assegno pensionistico: la maggiorazione sociale. Con la prima legge finanziaria del secondo Governo Berlusconi è stato stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2002, un incremento della maggiorazione sociale tale da garantire un importo della pensione pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità⁶². Tale importo per il 2008 è pari a 580 euro

Hanno diritto alla maggiorazione:

- ▶ i titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni);
- ▶ i titolari di pensione della gestione speciale per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere;

Tabella 21. Importi e limiti di reddito per accedere alle maggiorazioni sociali

MAGGIORAZIONI AL TRATTAMENTO MINIMO				
<i>Importo maggiorazione</i>	<i>Limite di reddito personale</i>		<i>Limite di reddito con il coniuge</i>	
Importi per 13 mensilità	Intera	Ridotta	Intera	Ridotta
60-65 anni = 25,83 euro	Fino a 5.760,56	Da 5760,56 a 6096,35	Fino a 10.903,23	Da 10.903,23 a 11.239,02
65-70 anni = 82,64 euro				
MAGGIORAZIONI ALL'ASSEGNO SOCIALE				
<i>Importo maggiorazione</i>	<i>Limite di reddito personale</i>		<i>Limite di reddito con il coniuge</i>	
Importi per 13 mensilità	Intera	Ridotta	Intera	Ridotta
12,92 euro senza limite d'età	Fino a 5142,67	Da 5142,67 a 5310,63	Fino a 10.903,23	Da 10.903,23 a 11.071,19

⁶² Si tratta del tanto propagandato «aumento al milione» (di lire) promosso dal Governo Berlusconi (2001-2006).

- ▶ i titolari di pensione dei fondi esclusivi e sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria;
- ▶ i titolari di pensione sociale;
- ▶ i titolari di assegno sociale;
- ▶ i titolari di prestazioni assistenziali quali invalidi civili totali, sordi e ciechi civili assoluti).

Al fine di poter accedere all'incremento della maggiorazione sociale è necessario avere almeno 70 anni di età⁶³ e, se non coniugati, possedere redditi personali inferiori a 7540,00 euro o redditi propri che sommati con quelli del coniuge siano inferiori a 12.682,67 euro. Nella determinazione del reddito del pensionato si fa riferimento in questo caso non solo ai redditi soggetti all'IRPEF (Imposta regionale sulle persone fisiche) ma anche a quei redditi che sarebbero esenti da imposte, come la rendita INAIL o la pensione di invalidità civile, e ai redditi soggetti a ritenuta alla fonte, come rendite da titoli di Stato o interessi bancari e postali.

I pensionati che non hanno i requisiti d'età per accedere a questa maggiorazione possono godere, se i redditi lo consentono, degli importi di maggiorazione sociale in vigore prima del 1° gennaio 2002, secondo quanto indicato nella tabella seguente, aggiornata al 2008.

⁶³ L'età può essere ridotta fino a 65 anni in ragione di un anno di età ogni 5 anni di contribuzione ed a 60 in caso di inabilità.

1
Omnibus

5
Conclusioni

A partire da più di un secolo fa, lo sviluppo dei sistemi di *welfare state*, attraverso la conquista e l'affermazione dei diritti sociali, ha dato un contributo importante alla modernizzazione della società europea: la tutela dei bisogni coperti dai sistemi di *welfare* è sorta, infatti, in risposta alle sfide dell'era industriale, per iniziativa dei lavoratori e delle loro organizzazioni¹.

Come abbiamo visto per il caso belga e italiano, i modelli europei di protezione sociale presentano caratteristiche diverse, in conseguenza ai differenti legami esistenti fra le modalità di sviluppo degli istituti e le esperienze storiche, politiche ed economiche dei singoli paesi. I sistemi differiscono quindi rispetto agli aspetti istituzionali in merito all'organizzazione, ai tipi e alla consistenza delle prestazioni erogate e alla dimensione e composizione della spesa pubblica.

L'impostazione istituzionale del modello belga risente ancora dell'originale ispirazione bismarckiana, prevedendo uno stretto collegamento tra prestazioni sociali e posizione lavorativa degli individui; infatti il sistema è organizzato secondo tre distinti regimi: lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e pubblico impiego. Il modello presenta però anche una spiccata componente «universalista», di ottica Beveridiana, per quanto concerne l'assistenza sociale e la presenza di una solida rete di protezione minima di base.

Abbiamo indicato come data ufficiale della nascita del regime belga il 1944, quando venne siglato il «*Project d'accord pour une solidarité sociale*» tra organizzazioni padronali e sindacali: il modello è infatti il frutto della concertazione fra le componenti politiche cristiano-socialiste e le parti sociali. Tutt'ora è visibile lo stretto collegamento fra prestazioni e componenti politiche: ad esempio, per i settori della malattia, maternità o invalidità, gli organismi assicuratori, incaricati del servizio di elargizione delle prestazioni, sono rappresentati dall'Unione nazionale delle mutue, che a

¹ Zoli Mariangela, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione europea*, LLEE Working Document n. 1, Luiss Lab on European Economics, Roma, gennaio 2004, p. 1. <http://www.luiss.it/ricerca/centri/llee>.

sua volta è composta da cinque mutue che si contraddistinguono per la differente appartenenza politica.

Abbiamo visto che in Italia, sul finire del XIX secolo, si era sviluppata una rete di società operaie di mutuo soccorso, ma queste non ebbero lo stesso esito rispetto al Belgio: le esigenze connesse alla costruzione dello Stato unitario prima, e l'avvento del fascismo poi, spiegano il carattere accentratore che lo Stato assunse nell'intervento sociale e la peculiare forma di sistema che abbiamo definito «particolaristico-clientelare», tipica del nostro ordinamento: l'intricata stratificazione normativa, attraverso la concessione di privilegi alle differenti categorie, fu un forte strumento di potere e di controllo politico-sociale; il nostro sistema ne risente ancora oggi.

Per quanto riguarda l'organizzazione istituzionale, abbiamo visto che in Belgio, nonostante vi sia un unico organismo incaricato della riscossione delle entrate, l'Ufficio nazionale di sicurezza sociale, queste vengono poi distribuite ai vari enti parastatali, ognuno responsabile per una singola branca del sistema sociale di sicurezza. Al contrario, in Italia, vi sono meno istituti di riferimento per l'erogazione delle prestazioni: l'INAIL per gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali e l'INPS per tutte le altre prestazioni che abbiamo trattato in questa sede (in materia pensionistica sono in realtà presenti più enti speciali – vedi cap. 4).

In merito ai tipi e alla consistenza delle prestazioni erogate, ciò che differenzia maggiormente i due sistemi sono le prestazioni in caso di disoccupazione e, soprattutto, la mancanza in Italia di una solida rete di protezione minima di base. Aspetto peculiare italiano è infatti l'importante ruolo di ammortizzatore sociale rivestito dalla famiglia: le scarse politiche di emancipazione giovanile, il sottosviluppo dell'edilizia popolare e l'assenza di sussidi per i giovani in cerca di prima occupazione, ad esempio, contribuiscono al ritardo nella fuoriuscita dei giovani dalla famiglia di origine e nella formazione di nuovi nuclei familiari. La principale conseguenza di tale situazione è quindi la creazione di uno spazio di intervento nel sistema di *welfare* per quell'ammortizzatore naturale che è la famiglia e di una delega ad essa delle attività di cura di anziani, bambini e disabili: una delega coatta, in quanto la famiglia finisce per svolgere una vera e propria supplenza rispetto alla carenza di politiche pubbliche (soprattutto di servizi sociali), con il rischio di penalizzare ancora di più i bisogni delle classi meno agiate².

In Belgio è invece presente una solida rete di protezione sociale: abbiamo visto nel cap. 3 che sono previsti degli assegni familiari garantiti, considerati un diritto dei

² Busilacchi Gianluca, «Esiste un modello di welfare sud-europeo? Debolezza latina nel contrasto alla povertà tra delega ambivalente e scarsa efficacia delle politiche sociali», in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2006, pp. 41-76, spec. p. 51.

minori, non collegati allo status lavorativo dei genitori, un assegno a garanzia del reddito delle persone anziane molto superiore rispetto all'assegno sociale previsto in Italia e, soprattutto, la presenza di un assegno per l'integrazione (con importi che vanno dai 474,37 euro fino ai 948,74 euro mensili) che viene di norma riconosciuto a tutti coloro che non abbiano un reddito sufficiente.

Abbiamo inoltre visto che per quanto concerne le indennità di disoccupazione il sistema belga è uno dei più generosi in Europa, sia per la durata che per l'importo delle prestazioni, che possono essere vicine a quelle di un salario (vedi tabb. 10 e 11, cap. 3): è importante inoltre ricordare che ne possono usufruire anche i giovani, sotto i trenta anni di età, che abbiano completato un ciclo di studi; caratteristica che non esiste nel sistema italiano.

Abbiamo visto che il Belgio destina il 29,7% del proprio PIL alla spesa per protezione sociale (dato del 2003 – vedi tabella 4, cap. 2), situandosi al terzo posto tra i 25 paesi europei, dopo Danimarca e Svezia: l'Italia è solo decima, con una percentuale del 26,4%. A tal proposito è utile ricordare che, nell'ambito del totale di spesa per la protezione sociale, l'Italia è il paese che destina al settore della disoccupazione (sussidi e politiche attive) la percentuale minore di spesa, l'1,8%, mentre, al contrario, il Belgio è il secondo paese³ che investe la percentuale maggiore, il 12,4%, rispetto ad una media dei 25 paesi facenti parte dell'Unione pari al 6,6% (dati del 2003 – vedi tabella 5, cap. 2).

L'Italia si contraddistingue anche per l'altissima percentuale di spesa sociale destinata alle pensioni di vecchiaia e di reversibilità, un dato che non deve trarre in inganno: vista la quota di PIL destinata al totale di benefici sociali, questo significa che spendiamo molto per le pensioni perché le quote destinate ad altri tipi di prestazioni sono esigue; infatti le spese per malattie e cure mediche, invalidità, famiglia, disoccupazione, politiche abitative e lotta all'esclusione sociale sono rappresentate da percentuali assai più basse rispetto alla media dei paesi europei (vedi ancora tab. 5, cap. 2).

Possiamo valutare la posizione dei due paesi tramite uno studio⁴ richiamato in un articolo di Bea Cantillon⁵ che suddivide i 25 Stati membri europei in quattro categorie, rispetto a due variabili: «povertà - ricchezza» (sulla base del PIL per abitante)

³ Il Belgio è secondo solo alla Spagna (13,6%), dove però la spesa è giustificata da un tasso di disoccupazione tra i più alti in Europa (11,0%).

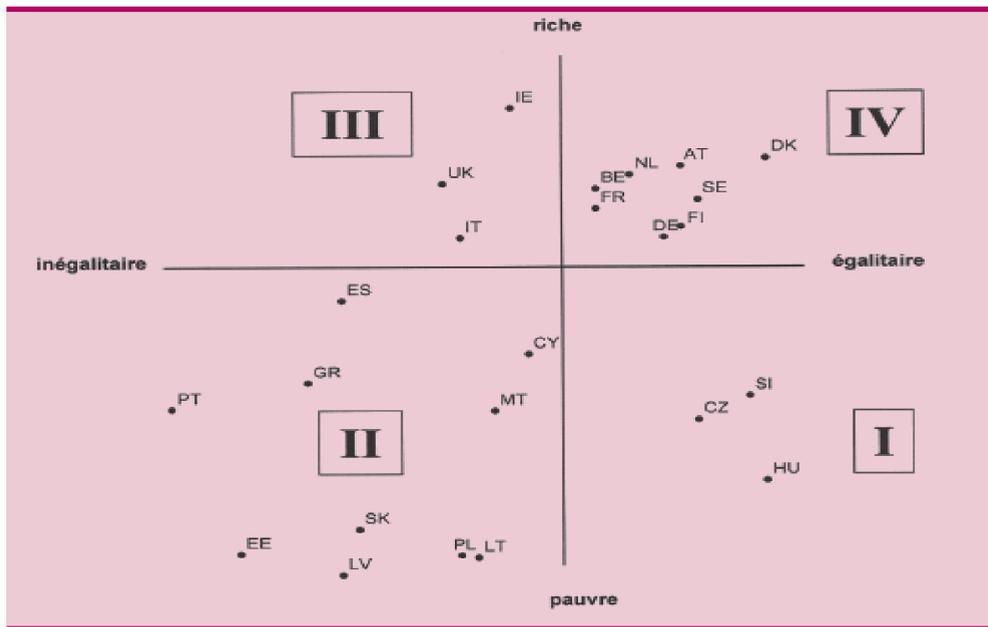
⁴ Cantillon, Marx, Rottiers e Van Rie, *Sociale situatie van België in Europa*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anversa, 2006 (in via di pubblicazione).

⁵ Cantillon Bea, «Est-elle encore sociale et sécurisante? Reflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique», in *Revue Belge de sécurité sociale*, 2005, n. 4, pp. 707-723.

e «ripartizione egualitaria - ripartizione inegualitaria delle risorse» (in base al tasso di ripartizione del reddito S80/S20, che misura il rapporto del reddito medio fra il 20% più ricco e il 20% più povero della popolazione).

Come si osserva dal grafico 7, l'Italia è situata nella fascia più bassa dei paesi ricchi, con una redistribuzione della ricchezza alquanto ineguale. Il Belgio invece è situato nell'area dei paesi ricchi ed egualitari, grazie ad un PIL e ad una spesa sociale superiore alla media e un tasso di ripartizione della ricchezza e di povertà inferiore alla media.

Grafico 7. Quattro categorie di Stati membri europei suddivisi in base a due dimensioni



Fonte: Bea Cantillon, «Est-elle encore sociale et sécurisante? Reflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique», cit., p. 711.

Nonostante questa valutazione positiva, in Belgio è in corso un animato dibattito sul sistema di sicurezza sociale: si riconosce, da un lato, la progressiva «universalizzazione» del sistema, avuta a partire dagli anni settanta del secolo scorso, attraverso, ad esempio, i benefici riconosciuti anche ai lavoratori indipendenti, l'aumento delle pensioni minime ai lavoratori che non potevano contare su con-

tributi di una carriera completa, l'istituto del *crédit-temps*⁶ per venire incontro alle esigenze familiari delle donne; non mancano però le critiche.

In particolare, si rimprovera al sistema di essere troppo oneroso e si teme per la sostenibilità finanziaria e per i livelli delle prestazioni che sono al ribasso: viene spesso ricordato l'esempio dei sussidi di disoccupazione, oggi inferiori del 20% rispetto ai livelli del 1975⁷. La critica principale, relativa ad un sistema «saturato», rimprovera il ritardo delle politiche governative rispetto all'auspicato aumento del tasso di attività e alla razionalizzazione dei costi, da ripartire a livello regionale. Ci si interroga sulle misure prese, che sono controverse: da un lato, l'aumento dell'età pensionabile per le donne mira ad accrescere il tasso di attività delle persone anziane, dall'altro, misure come la soppressione della penalizzazione del 5% annuo in caso di pensionamento anticipato (sostituito con un bonus di pensione per le persone che lavorano più a lungo) o il sistema del *crédit-temps* aprono la via ad un processo inverso e oneroso.

Inoltre, come in Italia, anche in Belgio c'è una forte preoccupazione per i costi in termini di PIL dovuti al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione (vedi tabelle 2 e 3, cap. 2): senza una razionalizzazione dei costi e una crescita sostenuta del tasso di attività è forte il rischio della diminuzione quantitativa e qualitativa delle prestazioni, con una crescita importante delle pensioni del secondo e terzo pilastro, che implicheranno ulteriori forti disparità.

A tal proposito si accusa il sistema belga di preferire la quantità alla qualità: si permette di uscire prematuramente dal mercato del lavoro al prezzo di pensioni relativamente basse (che quindi avranno bisogno di altre misure di sicurezza sociale per compensare i redditi insufficienti) e si indennizza la disoccupazione senza limiti di tempo al prezzo di assegni generosi, ma non sempre adeguati.

La letteratura⁸ individua tre priorità su cui lavorare. Prima di tutto, una definizione più rigorosa dei rischi sociali: che si tratti di *crédit-temps* o di pensioni anticipate, suggerisce De Callatay, bisognerà essere meno generosi verso certi tipi di prestazioni; inoltre, sarà fondamentale il legame fra sicurezza sociale e lavoro, attraverso i programmi di reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga dura-

⁶ Il *crédit-temps* è un sistema che permette, ai lavoratori dipendenti del settore privato, di interrompere totalmente o parzialmente la propria carriera lavorativa per un periodo variabile da 3 mesi ad un anno e di beneficiare di un assegno forfetario, pagato dall'ONEM, di importi fino a 501,79 euro netti mensili (importo in vigore da ottobre 2006); <http://www.onem.fgov.bel/>.

⁷ Cantillon, Van Mechelen, Marx, Van den Bosch, *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anversa, 2004.

⁸ De Callatay Etienne, «Reforme de la sécurité sociale en Belgique. Reflexions à partir d'une contribution de Bea Cantillon», in *Revue Belge de sécurité sociale*, 2006, n. 3, pp. 455-460.

ta. Terzo, si riconosce una grande contraddizione: nonostante il basso tasso di impiego si continua a tassare fortemente il fattore lavoro. Il modo migliore per ridurre il peso del modello sociale sul lavoro non dovrebbe guardare ad un finanziamento alternativo ma ad una accurata razionalizzazione dei costi.

Anche in Italia è in corso un animato dibattito sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale, soprattutto in materia pensionistica. Malgrado le tendenze demografiche sfavorevoli, abbiamo visto, tramite uno studio redatto dal gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione – AWG – per il Comitato di Politica economica europea (vedi cap. 2), che le proiezioni di spesa pubblica per le pensioni aumenteranno solo in misura marginale (con variazioni del PIL al 2050 dallo 0,4% all'1,7%); tendenze più lente rispetto alla media dei 25 paesi dell'Unione.

La sostenibilità, però, è un concetto che deve essere valutato congiuntamente a quello di adeguatezza: «se regimi pensionistici insostenibili mettono a repentaglio le pensioni, pensioni inadeguate generano domande impreviste per contrastare la povertà dei pensionati⁹».

Secondo calcoli pubblicati dalla Commissione¹⁰ nel febbraio 2007, in Italia per un lavoratore che ha versato 40 anni di contributi con una retribuzione media e che va in pensione a 65 anni di età, il tasso di sostituzione lordo (che misura il rapporto fra la pensione maturata e l'ultima retribuzione) passerà dal 79% di oggi al 64% del 2050. Per coloro che andranno in pensione a 60 anni di età, dopo 35 anni di lavoro, la riduzione del tasso di sostituzione sarà ancora più netta, circa venti punti percentuali fra il 2005 e il 2050.

È chiaro che la sostenibilità è sotto controllo, ma lo stesso non si può dire per l'adeguatezza delle prestazioni.

Questo perché, come abbiamo visto nel cap. 4, l'Italia ha intrapreso dagli anni novanta una riforma per passare da un regime a prestazione definita a un regime a contribuzione definita, che ha creato uno stretto legame fra contributi e prestazioni. L'adeguatezza delle pensioni future dipenderà molto dalla disponibilità di prestazioni di sicurezza sociale supplementari e dall'auspicato sviluppo delle pensioni del secondo e terzo pilastro: a tal proposito potrebbe rivelarsi fondamentale il meccanismo per il trasferimento automatico del TFR, a decorrere dal luglio 2007, verso sistemi pensionistici privati.

⁹ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2007) 13 def., *Proposta di relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e sull'inclusione sociale*, cit., p. 10.

¹⁰ Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007 - Country profiles - Italy*, SEC(2007) 272, p. 5.

Come in Belgio, anche in Italia, per affrontare le sfide del futuro dovute all'andamento demografico, garantire l'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, sarà fondamentale incrementare il livello di partecipazione al mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda i giovani, le donne ed i lavoratori più anziani.

Osservatorio per le politiche sociali in Europa

Direttore:

Carlo Caldarini

Sede: Patronato INCA Belgio

Rue de la Loi 26/20 - 1040 Bruxelles

Web: www.osservatorioinca.org

Email: osservatorio@osservatorioinca.org

Coordinamento:

Luigina De Santis (Collegio di Presidenza INCA Nazionale)

Umberto Saccone (Collegio di Presidenza INCA Nazionale)

Stefano Tricoli (Coordinamento INCA Belgio)

Hanno effettuato uno stage presso l'Osservatorio:

Maria Merlante (Università di Ferrara)

Roberta Cacialli (Università di Parma)

Domenico Gullo (Università

di Firenze), Eleonora Medda (Università di Firenze)

Giorgia Bartoli (Università di Bologna)

Nilla Bernardi (Università di Bologna)

Bibliografia consultata

- Aa.Vv., *Sistemi di accesso e calcolo della pensione*, in Oggi INPDAP. <http://www.inpdap.gov.it/>.
- Abramovici Gérard, «La protection sociale dans l'Union Européenne», in *Statistiques en bref – population et conditions sociales* n. 14/2005, Eurostat, Communautés européennes, 2005.
- Agostini Chiara, *Fra politiche e istituzioni. Quale eredità per i nuovi modelli di welfare?*, Quaderno di Ricerca n. 3/2005, ARACNE Editrice S.r.l., Roma, dicembre 2005.
- Beraldo Sergio, Patalano Rosario, *Tendenze di riforma del welfare state in europa. Un'analisi comparata*, XV Conferenza Società italiana di economia pubblica, Università di Pavia, 3-4 ottobre 2003. <http://www.unipv.it/websiep/wp/241.pdf>.
- Bonoli Giuliano, «Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach», in *Journal of Social Policy*, n. 3, 1997.
- Busilacchi Gianluca, «Esiste un modello di welfare sud-europeo? Debolezza latina nel contrasto alla povertà tra delega ambivalente e scarsa efficacia delle politiche sociali», in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2006, pp. 41-76.
- Caldarini Carlo, «Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra generazioni. Origini e funzionamento del sistema di sicurezza sociale in Belgio», in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2006, pp. 133-163.
- Caldarini Carlo, «Venti parole attorno al concetto di modello sociale europeo», in *La Rivista delle politiche sociali – Italian Journal of social policy*, n. 3/2005, ed. Ediesse, Roma, 2005, pp. 375-386.
- Cannella Giorgio, *Corso di diritto della previdenza sociale*, Giuffrè Editore, Milano, 1959.
- Cantillon Bea, «Est-elle encore sociale et sécurisante? Reflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique», in *Revue Belge de sécurité sociale*, n. 4, 2005, pp. 707-723.
- Cantillon B., Marx I., Rottiers S. e Van Rie T., *Sociale situatie van België in Europa*,

- Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anversa, 2006 (in via di pubblicazione).
- Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I., Van den Bosch K., *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anversa, 2004.
- Coluzzi Massimo, Calmieri Stefano, *Welfare a confronto. Funzioni e contenuti del sistema di protezione sociale in Europa*, Ediesse, Roma, 2001.
- Commission staff working document, SEC(2006) 523, Bruxelles, 19 aprile 2006.
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2000) 622 def., *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, Bruxelles, 11 ottobre 2000.
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2002) 694 def., *Libera circolazione dei lavoratori – realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità*, Bruxelles, 11 dicembre 2002.
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2005) 94 final, *Livre vert Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, Bruxelles, 16 marzo 2005.
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2005) 706 def., *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*, Bruxelles, 22 dicembre 2005.
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione COM(2007) 13 def., *Proposta di relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e sull'inclusione sociale*, Bruxelles, 19 gennaio 2007.
- Commissione delle Comunità europee, *Disposizioni comunitarie sulla sicurezza sociale. I diritti di coloro che si spostano nell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2005.
- Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Bruxelles, aprile 2006.
- Commissione delle Comunità europee, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007 - Country profiles - Italy*, SEC(2007) 272.
- Commissione delle Comunità europee, Raccomandazione del 22 maggio 1990 sull'adozione di una lista europea delle malattie (90/326/CEE).
- Consiglio europeo (2000a), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.
- De Boni Claudio, *Alla ricerca dello stato sociale. Politica ed economia nel pensiero francese della prima metà dell'Ottocento*, Cedam, Padova, 1999.
- De Callatay Etienne, «Reforme de la sécurité sociale en Belgique. Reflexions à par-

- tir d'une contribution de Bea Cantillon», in *Revue Belge de sécurité sociale*, n. 3, 2006, pp. 455-459.
- Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems*, Bruxelles, 26 ottobre 2000.
- Esping-Andersen Gøsta, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, il Mulino, Bologna, 2000.
- Ferrera Maurizio, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 1984.
- Ferrera Maurizio, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Ferrera Maurizio, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, URGE Working Paper 7/2004, Unità di Ricerca sulla Governance Europea, Moncalieri (Torino), 2004. <http://www.urge.it/>.
- Fonds des Maladies Professionnelles, *Rapport annual 2005*, FMP, Bruxelles, 2006. www.fmp-fbz.fgov.be.
- Gallino Luciano, «La previdenza e il modello Bismarck», in *La Repubblica* del 5 settembre 2006.
- Il Sole 24 ore, *Speciale TFR e fondi complementari*, 5 febbraio 2007.
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Guida alle prestazioni – Edizione 2005*, Tipografia INAIL, Milano, aprile 2005.
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Rapporto Annuale sull'andamento infortunistico 2005, Relazione del Presidente*, INAIL, Roma, luglio 2006. <http://www.inail.it/>.
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Rapporto Annuale sull'andamento infortunistico 2005*, INAIL, Roma, 2006. <http://www.inail.it/>.
- Istituto nazionale previdenza sociale, *Pensioni internazionali*, Collana «Le guide», Roma, 2006.
- Kubitza Arne, «Les pensions en Europe 2002: dépenses et bénéficiaires», in *Statistiques en bref – population et conditions sociales* n. 11/2005, Eurostat, Communautés européennes, 2005.
- Lanzieri Gianpaolo, «Projection de population à long terme au niveau national», in *Statistiques en bref – population et conditions sociales* n. 3/2006, Eurostat, Communautés européennes, 2006.
- Leuzzi Anton Giulio, *1954-2004: 50 anni di presenza dell'INCA CGIL in Belgio. Azioni e conquiste per il progresso della legislazione sociale*, INCA CGIL Belgio, Bruxelles, 2004.

- Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, «Nota flash», n. 1, a. 8, Segretariato generale coordinamento delle attività statistiche, gennaio 2007.
- MISSOC, *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse. L'organisation de la protection sociale, organigrammes et descriptions*, Communautés européennes, 2006.
- Natali David, Rhodes Martin, *The new politics of the bismarckian welfare state: pension reforms in continental europe*, EUI Working Paper SPS 10/2004, European University Institute, San Domenico (Firenze), giugno 2004.
- Natali David, «La politica pensionistica fra dimensione europea e prospettive nazionali», in *La Rivista delle politiche sociali – Italian Journal of social policy*, n. 3/2005, ed. Ediesse, Roma, 2005, pp. 363-374.
- Natali David, «Le livre vert sur le changement démographique et le défi du vieillissement pour les États providence européens», in *Bilan social de l'Union européenne 2005. Septième rapport annuel*, a cura di Christophe Degryse et Philippe Pochet, ed. ETUI-REHS, Bruxelles, 2006, pp. 197-223.
- Natali David, *Italia - Il sistema pensionistico*, in Progetto di ricerca «Il metodo aperto di coordinamento in materia di pensioni e d'integrazione europea» dell'OSE patrocinato dal Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, 2004.
- Natali David, *Le pensioni nell'Europa a 25. Il coordinamento delle strategie di riforma*, URGE Working Paper 2/2006, Unità di Ricerca sulla Governance Europea, Moncalieri (Torino), 2006. <http://www.urge.it/>.
- Office National de l'Emploi, *Analyse des allocations pour chômage complet*, ONEM, 2007. <http://onem.fgov.be/>
- Office National de l'Emploi, *Rapport annuel 2005*, ONEM, Bruxelles, 2006.
- Office National des Pensions, *Guide du Pensionné 2006-2007*, ONP, Bruxelles, 2006.
- Office National des Pensions, *Rapport annuel 2005*, ONP, Bruxelles, 2006.
- Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, *La mobilità dei lavoratori in Europa. Diritti, ostacoli, prospettive*, Patronato INCA CGIL, Bruxelles, dicembre 2006.
- Paci Massimo, «Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa», in *La Rivista delle politiche sociali – Italian Journal of social policy*, n. 1/2004, ed. Ediesse, Roma, 2004, pp. 333-373.
- Paci Massimo, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Liguori Editore SRL, Napoli, 1989.
- Sacchi Stefano, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, URGE Working Paper 8/2006, Unità di Ricerca sulla Governance Europea, Moncalieri (Torino), 2006. <http://www.urge.it/>.

- Sacchi Stefano, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, URGE Working Paper 1/2005, Unità di Ricerca sulla Governance Europea, Moncalieri (Torino), 2005. <http://www.urge.it/>.
- Service Public Fédéral Economie, *Emploi et chômage selon les différentes sources administratives. Résultats disponibles jusque fin 2005*, Direction générale Statistique et Information économique, Bruxelles, gennaio 2007.
- Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Aperçu de la sécurité sociale en Belgique*, Direction générale Politique sociale, Bruxelles, 2004.
- Service Public Fédéral Sécurité Sociale, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*, Bruxelles, 2001.
- Titmuss Richard Morris, *Social Policy: An introduction*, Allen & Unwin, Londra, 1974.
- Vielle Pascale, Pochet Philippe, *L'État social actif. Vers un changement de paradigme?*, P.I.E. – Peter Lang S.A., Bruxelles, 2005.
- Zoli Mariangela, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione europea*, LLEE Working Document n. 1, Luiss Lab on European Economics, Roma, gennaio 2004. <http://www.luiss.it/ricerca/centri/llee>.

Sitografia principale

Belgio

Agence de la Dette	http://www.debtagency.be/
Centre d'Information et de Documentation pour Jeunes	http://www.cidj.be/
Direction générale des prestations aux personnes handicapées	http://handicap.fgov.be/
Fonds des Accidents du Travail	http://socialsecurity.fgov.be/faofat/
Fonds des Maladies Professionnelles	http://www.fmp-fbz.fgov.be/
Gouvernement Fédéral	http://www.belgium.be/
Institut National d'Assurance Maladie Invalidité	http://inami.fgov.be/
Institut National d'Assurance Sociales pour Travailleurs Indépendants	http://www.rsvz-inasti.fgov.be/
Moniteur Belge	http://www.staatsbladclip.be/
Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités	http://users.skynet.be/ocm.cdz/
Office National d'Allocation Familiales	http://rkw.fgov.be/
Office National de l'Emploi	http://onem.fgov.be/
Office National de Sécurité Sociale	http://www.onssrszls.fgov.be/
Office National des Pensions	http://www.rvponp.fgov.be/
Service des Pensions du Secteur Public	http://www.sdpsp.fgov.be/
Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale	http://mi-is.be/
Service Public Fédéral Sécurité Sociale	http://socialsecurity.fgov.be/
Statistics Belgium	http://statbel.fgov.be/

Italia

Commissione di vigilanza sui fondi pensione	http://www.covip.it/homepage.htm/
Confederazione generale italiana del lavoro	http://www.cgil.it/
Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL Lombardia	http://www.previdenza.cgilombardia.it/
Governo italiano	http://www.governo.it/
Istituto nazionale assicurazione contro gli infortuni sul lavoro	http://www.inail.it/
Istituto nazionale confederale di assistenza	http://www.inca.it/
Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica	http://www.inpdap.gov.it/
Istituto nazionale di previdenza sociale	http://www.inps.it/
Istituto nazionale di previdenza sociale, previdenza complementare e trattamento di fine rapporto	http://servizi.inps.it/doc/InpsTfr/index.asp
Istituto nazionale di statistica	http://www.istat.it/
Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale	http://www.lavoro.gov.it/lavoro/
Ministero della Solidarietà sociale	http://www.solidarietasociale.gov.it/
Notizie economiche	http://www.ilsole24ore.com/ http://www.miaeconomia.it/
Riforma della previdenza complementare	http://www.tfr.gov.it/

Europa

Confederazione europea dei sindacati	http://www.etuc.org/
Consiglio dell'Unione europea	http://www.consilium.europa.eu/
Direzione generale occupazione e affari sociali	http://ec.europa.eu/employment_social/
Documenti della Commissione	http://www.lex.unict.it/eurolabor/
Eurostat	http://epp.eurostat.ec.europa.eu/
Luis Lab of European Economics	http://www.luiss.it/ricerca/centri/llee
Missoc	http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection

Omnibus

Observatoire social européen	http://www.ose.be/
Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa	http://www.osservatorioinca.org/
Portale del diritto europeo	http://eur-lex.europa.eu/
Portale dell'Unione europea	http://www.europa.eu/
Unità di ricerca sulla Governance europea	http://www.urge.it/

Finito di stampare nel mese di novembre 2008
dalla Tipografia O.GRA.RO. - Roma

