

GIUSEPPE SIGILLÒ MASSARA

**La tutela  
dell'occupazione  
e del reddito  
nei Paesi  
dell'Unione Europea**

EDITRICE SALLUSTIANA

(Edizione provvisoria)

ARACNE EDITRICE

(Seconda edizione)





## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	5
---------------------------	---

### CAPITOLO I

#### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE DI TIPO BEVERIDGIANO

1. Gran Bretagna .....	19
2. Irlanda.....	38
3. Danimarca.....	52

### CAPITOLO II

#### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE DI TIPO BISMARCKIANO

1. Germania.....	71
2. Belgio.....	87
3. Francia.....	104
4. Lussemburgo.....	126

### CAPITOLO III

#### GLI STATI CON UN SISTEMA SOCIALE DI TIPO MISTO

1. Paesi Bassi .....	145
2. Italia.....	158

### III

#### CAPITOLO IV

##### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE IN VIA DI SVILUPPO

1. Grecia .....	182
2. Portogallo.....	194
3. Spagna .....	206

#### CAPITOLO V

##### LA TUTELA DELL'OCCUPAZIONE: CONVERGENZE E DIVERGENZE

1. Tipi di tutela.....	220
2. La tutela assicurativa.....	221
2.1. (segue): amministrazione e finanziamento. ....	221
2.2. (segue): campo di applicazione. ....	223
2.3. (segue): prestazioni. ....	227
3. La tutela assistenziale. ....	232
3.1. (segue): campo di applicazione. ....	232
3.2. (segue): prestazioni .....	233
4. Forme speciali di tutela .....	234
4.1. (segue): i disoccupati di lunga durata.....	234
4.2. (segue): la disoccupazione per riconversione economica .....	237
4.3. (segue): i disoccupati parzialmente incapaci.....	239

#### CAPITOLO VI

##### LA TUTELA DEL REDDITO: CONVERGENZE E DIVERGENZE

1. Le prestazioni familiari.....	242
----------------------------------	-----

1.1. Tipi di tutela e finanziamento. ....	243
1.2. Le prestazioni. ....	245
2. Le prestazioni dell'assistenza sociale. ....	252
2.1. (segue): amministrazione e finanziamento. ....	253
2.2. (segue): le prestazioni. ....	254
CONCLUSIONI .....	259
BIBLIOGRAFIA.....	269

## INTRODUZIONE

Le sfide che i dodici Stati membri dell'Unione Europea si trovano ad affrontare per quanto concerne la protezione sociale sono al centro del dibattito sulla competitività, la crescita economica e l'occupazione, argomenti che sono stati recentemente oggetto di uno studio della Commissione di Bruxelles ed i cui risultati sono contenuti nel Libro Bianco pubblicato alla fine del 1993. Sempre più spesso, oggi, si sottolinea l'importanza di un processo di convergenza della sicurezza sociale tra i Dodici come elemento essenziale ai fini del compimento del processo di unificazione europea, rivalutando l'aspetto sociale dell'imminente realtà unica europea e correggendo, così, la tendenza passata a concentrare gli sforzi di unificazione esclusivamente nel campo economico.

Il sistema di sicurezza sociale di uno Stato, intendendo con questa espressione l'insieme delle disposizioni legislative ed operative che un paese predispone allo scopo di garantire la tutela dal bisogno ed il benessere dei cittadini, presenta delle caratteristiche peculiari, inscindibili dalle vicende storiche e politiche che hanno portato alla sua elaborazione ed alla sua evoluzione nel tempo e dalle caratteristiche del contesto sociale per cui è sorto ed a cui si applica, al punto che un'armonizzazione dei dodici sistemi degli Stati membri appare impossibile, e neppure indispensabile. Sono innegabili, infatti, le analogie che già legano questi sistemi nelle loro caratteristiche essenziali e che derivano loro da un modello comune di sviluppo, dalla sostanziale identità dei problemi che essi si sono trovati e si trovano tuttora ad affrontare e dalla compresenza nello stesso contesto socio-economico, reso ancora più omogeneo dal processo di integrazione in atto ormai da quasi quaranta anni.

L'aspetto dei sistemi di sicurezza sociale relativo alla tutela dei lavoratori in caso di disoccupazione e, più in generale, alla tutela del reddito, non sfugge a questa regola e lo scopo del presente lavoro è proprio quello di individuare, ove presenti, i tratti che i dodici paesi hanno in comune su questo punto e di evidenziare le convergenze già in atto e le convergenze possibili in questa area della protezione sociale.

A tal fine, il lavoro è stato suddiviso in due parti. Nella prima vengono analizzati, nello spazio di quattro capitoli, corrispondenti ad altrettanti gruppi di Stati, gli strumenti che i sistemi di sicurezza sociale dei dodici paesi membri prevedono per la realizzazione della tutela dell'occupazione

e del reddito; nella seconda parte, muovendo dai dati analitici raccolti nella prima, si procede ad enunciare i risultati della comparazione effettuata tra i paesi, dedicando un capitolo ai risultati relativi all'analisi trasversale degli strumenti adottati per la tutela dell'occupazione ed un capitolo ai risultati relativi all'analisi trasversale degli altri strumenti di tutela del reddito.

Nella prima parte, ciascun capitolo è strutturato in modo simile. Dopo una breve introduzione, che delinea sinteticamente le caratteristiche essenziali dei paesi che fanno parte di quel gruppo, si passa alla descrizione dei singoli Stati, realizzata attraverso il ricorso ad una griglia che viene utilizzata per ogni paese e che consente l'individuazione immediata delle aree di trattazione. Essa prevede, innanzitutto, tre punti essenziali che sono un breve *excursus* storico sulla nascita e l'evoluzione del sistema di sicurezza sociale esaminato e sulla sua evoluzione fino al raggiungimento dell'assetto presente, l'analisi degli strumenti di tutela dei lavoratori<sup>1</sup> in caso di disoccupazione e l'analisi degli altri strumenti di tutela del reddito presenti nel sistema. Il secondo ed il terzo punto dello schema presentano al loro interno delle suddivisioni ulteriori, che mirano a delineare l'argomento trattato partendo da una classificazione generale e procedendo poi via via verso le prestazioni specifiche.

Il primo capitolo è dedicato agli Stati che hanno un sistema di sicurezza sociale di tipo beveridgiano, fondato, cioè, sul principio che a tutti i cittadini deve essere garantita una tutela minima sulla base della solidarietà collettiva. Questo assunto di fondo comporta che, in questi paesi, la sicurezza sociale è strutturata a in modo tale da garantire prestazioni minime a tutti, senza riguardo al principio di corresponsività tra entità del beneficio erogato e versamenti contributivi effettuati. Fanno parte di questo gruppo la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca, anche se quest'ultima presenta delle caratteristiche proprie che la distinguono dagli altri due paesi.

Il sistema di protezione sociale della Gran Bretagna, nato con caratteristiche assicurative per garantire la previdenza contro i rischi sociali del ceto operaio, nel secondo dopoguerra si è trasformato in un sistema di sicurezza sociale «beveridgiano», perdendo parte delle caratteristiche assicurative a vantaggio dell'universalità del campo di

---

<sup>1</sup>Si intendono qui raccolti sotto la denominazione di lavoratori anche i soggetti in cerca di prima occupazione che non hanno mai svolto attività lavorative.

applicazione della tutela sociale. Tale universalità si realizza con la presenza, accanto al regime delle assicurazioni sociali che eroga prestazioni soltanto agli iscritti che hanno versato un certo numero di contributi, di un regime di prestazioni non contributive e di un regime di prestazioni *means-tested*<sup>2</sup>. La disoccupazione, sia parziale che totale, è un rischio tutelato mediante l'assicurazione obbligatoria, ma, a differenza di quanto accade nei sistemi dove l'assicurazione ha mantenuto le sue caratteristiche originali di sinallagmaticità, nel sistema britannico essa eroga prestazioni *flat-rate*, il cui ammontare, cioè, è fisso ed uguale per tutti i lavoratori, senza riguardo alle differenze retributive, le quali, d'altro canto, non vengono considerate neanche per la determinazione delle aliquote contributive. Come prestazioni per la tutela del reddito sono prese in considerazione le prestazioni familiari, erogate dal regime delle prestazioni non contributive, e le prestazioni assistenziali, che fanno parte dell'area delle prestazioni *means-tested*.

Il sistema irlandese di *social welfare*, in seguito alle vicende storiche che hanno legato l'Irlanda al Regno Unito fino al secondo dopoguerra, presenta molte caratteristiche in comune con il sistema britannico. Il maggiore tratto comune tra i due sistemi di sicurezza sociale è rappresentato dalla compresenza di un regime assicurativo e di un regime assistenziale specifico, che si compensano mediante l'intervento del secondo a vantaggio dei soggetti che non possono beneficiare, per mancanza dei requisiti richiesti, del primo. A questi due regimi se ne affianca un terzo, detto residuale, che si occupa delle prestazioni per chi ha dei figli a carico e che eroga anche prestazioni in natura ai soggetti bisognosi privi di risorse proprie, mentre il regime assistenziale garantisce anche un'assistenza generale ai più bisognosi. La perdita dell'occupazione, sia parziale che totale, è un rischio tutelato mediante assicurazione obbligatoria; le prestazioni cui hanno diritto i lavoratori iscritti sono di ammontare variabile in base al numero di versamenti contributivi effettuati e solo a certe condizioni è prevista l'erogazione di un'integrazione proporzionale alla retribuzione precedentemente percepita. Se non è applicabile la tutela assicurativa, subentra quella assistenziale non contributiva, che eroga prestazioni di entità inferiore e che non tengono conto del reddito precedentemente percepito. Gli

---

<sup>2</sup>Si tratta di prestazioni concesse solo dopo la verifica delle risorse del richiedente per accertarne l'effettiva condizione di bisogno.

strumenti principali di tutela del reddito sono le prestazioni familiari, erogate dal regime residuale, e le prestazioni generali dell'assistenza sociale.

In Danimarca, il sistema di sicurezza sociale ha origini antiche e può vantare il raggiungimento di un assetto pressoché definitivo con oltre un decennio di anticipo sul resto dell'Europa. Le caratteristiche che fanno parlare del sistema danese come di un sistema Beveridgeano sono la presenza di prestazioni *flat-rate* e l'universalità della tutela, che copre con prestazioni minime tutta la popolazione. La struttura del sistema di sicurezza sociale si presenta divisa in due parti, quella più ristretta della sicurezza sociale propriamente detta e quella della sicurezza sociale in senso ampio. Di quest'ultima fa parte la tutela in caso di disoccupazione, che si realizza principalmente mediante assicurazione ma che non ha carattere obbligatorio. Accanto alle prestazioni dell'assicurazione, che opera sia in caso di disoccupazione totale che in caso di disoccupazione parziale, esistono *l'afterlon*, un supplemento concesso a soggetti con particolari requisiti, e la pensione *part-time*, anch'essa riservata a soggetti con particolari requisiti, che consente un ritiro graduale e indennizzato dal mercato del lavoro. Alla tutela del reddito si provvede mediante le prestazioni familiari, attualmente al di fuori del sistema della sicurezza sociale anche in senso ampio, ma pur sempre rilevanti ai fini della tutela del benessere dei cittadini, e mediante l'assistenza sociale.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi dei paesi che hanno sistemi di sicurezza sociale di tipo bismarckiano. Si classifica tale un sistema che ha una forte impronta assicurativa, dove i rischi sociali, cioè, tendono ad essere tutelati da regimi riservati ai lavoratori subordinati che maturano il diritto alle prestazioni in base ai contributi versati e dove le prestazioni hanno come scopo il mantenimento del livello di reddito dei beneficiari. In questi sistemi è presente anche l'assistenza sociale, la cui funzione è quella di garantire delle prestazioni di carattere non specifico ai soggetti bisognosi. Si considerano paesi appartenenti al gruppo bismarckiano la Germania, il Belgio, la Francia ed il Lussemburgo.

In Germania, ad opera del cancelliere Bismarck che ha dato il nome all'intera tradizione previdenziale di tipo prevalentemente assicurativo, è nata la prima assicurazione sociale ed il sistema di sicurezza sociale tedesco conserva ancora oggi un carattere fortemente legato a queste origini. Accanto al regime delle assicurazioni sociali, tuttavia, esistono l'assistenza sociale ed un regime cosiddetto della compensazione sociale,

creato originariamente per risarcire quanti avessero subito danni in seguito al servizio prestato allo Stato ed attualmente di scarsa rilevanza. Infine, un insieme di prestazioni, particolarmente importanti per i giovani e per la famiglia, è noto con il nome di regime della promozione sociale. Alla tutela dei disoccupati si provvede principalmente mediante assicurazione e mediante assistenza, ma il prepensionamento e la formazione professionale sono a loro volta strumenti importanti. L'assicurazione disoccupazione, alla quale i lavoratori subordinati sono obbligatoriamente affiliati, eroga prestazioni soltanto ai lavoratori iscritti che rispondono ai requisiti contributivi previsti, sia nel caso di perdita totale che di perdita parziale dell'occupazione. L'assistenza subentra a vantaggio di quei soggetti assicurati che non hanno i requisiti per beneficiare delle prestazioni assicurative; al prepensionamento si fa ricorso, invece, quando il disoccupato associa a questa sua condizione determinati requisiti di età e di anzianità contributiva; la formazione professionale, infine, è indirizzata a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro dei soggetti privi di qualifiche o la riconversione di lavoratori espulsi dal mercato. La tutela del reddito si attua sia attraverso strumenti del regime di promozione sociale, che si occupa delle prestazioni familiari, sia attraverso gli strumenti dell'assistenza sociale, che eroga prestazioni generali di sussistenza a soggetti sprovvisti di altre risorse.

Il Belgio ha un sistema di sicurezza sociale in cui, a partire dal secondo dopoguerra, sulla tradizione bismarckiana delle origini si sono innestate delle prestazioni di carattere Beveridgeano, miranti a garantire livelli minimi di protezione per i soggetti bisognosi. Un dato caratteristico del paese è la forte presenza nell'organizzazione sociale, e nella gestione della sicurezza sociale, degli schieramenti socio-politici cattolico, socialista e liberale, che, insieme allo sviluppo storico disorganico delle disposizioni legislative previdenziali, contribuisce alla complessità del sistema. La divisione essenziale della sicurezza sociale belga è quella tra assicurazioni sociali da una parte e assistenza dall'altra. La tutela contro la disoccupazione, totale e parziale, è fornita esclusivamente dall'assicurazione, che è obbligatoria e riservata ai lavoratori subordinati. Essa eroga prestazioni proporzionali ai contributi versati ed al livello di reddito percepito prima della perdita del lavoro, che si protraggono per una durata in linea di principio illimitata; inoltre, essa eroga un'indennità di ammontare fisso ai giovani in cerca di prima occupazione, un'indennità di prepensionamento ed un'indennità per la temporanea interruzione di servizio. La tutela del reddito riguarda le prestazioni familiari, che hanno

sia natura assicurativa che assistenziale, e le prestazioni assistenziali per la tutela dei bisogni minimi dei soggetti che sono privi dei mezzi di sussistenza.

Il sistema di sicurezza sociale della Francia, anch'esso di origini piuttosto vecchie, presenta nel suo sviluppo storico delle caratteristiche che lo hanno poi connotato in modo del tutto peculiare, e sono la grande attenzione rivolta alla famiglia, ed alla tutela dei figli, la cui nascita è stata, nel tempo, più volte incentivata, e la tardiva introduzione dell'assicurazione disoccupazione. In tempi recenti, poi, l'introduzione del reddito minimo d'inserimento ha costituito un importante precedente per altri paesi che si sono mossi sulla stessa linea. All'interno del sistema ritroviamo la distinzione tra sicurezza sociale in senso proprio, costituita dai regimi cosiddetti legali, cioè un regime generale ed i regimi per le varie categorie professionali, e la sicurezza sociale «supplementare», divisa in quattro rami, di cui uno dedicato alla tutela in caso di disoccupazione ed uno all'assistenza sociale. Per la disoccupazione, questo regime prevede una tutela assicurativa, riservata ai lavoratori subordinati colpiti da disoccupazione totale o parziale ed in regola con i requisiti contributivi, ed una tutela assistenziale, cui si ricorre allorché le prestazioni del regime assicurativo non sono, o non sono più, fruibili. Il reddito minimo d'inserimento, che pure è destinato ai disoccupati con certe caratteristiche, fa invece parte dell'assistenza sociale. Il reddito viene tutelato mediante una gamma molto ampia di prestazioni familiari, anche qui suddivise in assicurative ed assistenziali, e mediante le prestazioni dell'assistenza sociale, destinate a fornire una copertura minima ai soggetti privi di risorse.

Il Granducato di Lussemburgo ha un sistema di sicurezza sociale che la vicinanza geografica con il Belgio, la Francia e la Germania e le vicende storiche fatte di invasioni a sue spese hanno portato ad essere bismarckiano. Sulla tradizione assicurativa, tuttavia, si è innestato il Fondo nazionale di solidarietà, che fornisce una tutela assistenziale ai cittadini indigenti. Il sistema di sicurezza sociale lussemburghese si divide in un'area di sicurezza sociale propriamente detta, che contempla le assicurazioni sociali, le prestazioni familiari e la tutela in caso di disoccupazione, e nell'area di tutela assistenziale coperta dal Fondo nazionale di solidarietà, che eroga il reddito minimo d'inserimento e le prestazioni assistenziali generiche. I soggetti colpiti da disoccupazione, sia totale che parziale, ricevono una tutela esclusivamente assicurativa; se si tratta di giovani in cerca di prima occupazione, tuttavia, le prestazioni

assicurative sono di tipo non contributivo. Per i disoccupati anziani sono previste delle indennità di prepensionamento. La tutela del reddito viene realizzata mediante le prestazioni familiari, cui hanno diritto tutti i cittadini, e mediante le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà, che eroga il reddito minimo d'inserimento ai disoccupati con determinate caratteristiche e delle prestazioni assistenziali miranti a garantire la copertura dei bisogni essenziali di quei cittadini sprovvisti di un reddito sufficiente al sostentamento proprio e dei loro familiari.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi dei paesi che hanno un sistema di sicurezza sociale classificabile come misto. Si può definire tale un sistema dove, accanto a caratteristiche tipiche della tradizione bismarckiana, che risultano comunque prevalenti, si ritrovano elementi di universalità della tutela e di solidarietà generale, e non solo professionale, che ne condizionano fortemente il funzionamento e ne danno un'immagine difficilmente avvicinabile ad uno dei due idealtipi fin qui descritti. Per ragioni diverse, fanno parte di questo gruppo i Paesi Bassi e l'Italia.

Nei Paesi Bassi, il sistema di sicurezza sociale, nato come assicurativo, ha visto una profonda trasformazione a partire dalla metà degli Anni Cinquanta, quando sono state poste le basi per quello che è successivamente diventato il sistema di sicurezza sociale con la struttura più logica e funzionale d'Europa. La crisi economica degli Anni Settanta e Ottanta, che ha fatto lievitare in modo inarrestabile i costi sociali nel paese, ha indotto il Governo ad una revisione del sistema, che è stato riformato, senza perdere i suoi connotati essenziali, nel 1987. La struttura del sistema, poc'anzi definita logica, prevede la distinzione tra un'area di assicurazioni sociali ed un'area di prestazioni assistenziali di tipo complementare. Ogniqualvolta, all'interno di un certo regime assicurativo, il soggetto colpito non sia in grado di beneficiare delle prestazioni previste, l'assistenza interviene in modo complementare; inoltre, vi è sempre il diritto ad un'integrazione assistenziale se il livello delle prestazioni assicurative scende al di sotto del minimo sociale. L'area assicurativa ricomprende delle assicurazioni sociali di portata nazionale, che si riferiscono a tutti i lavoratori, e le assicurazioni riservate ai lavoratori subordinati; l'assistenza complementare comprende le prestazioni assistenziali per i rischi tutelati mediante assicurazione e le prestazioni assistenziali generiche. La tutela contro il rischio di disoccupazione è garantita dal regime assicurativo per i lavoratori subordinati, ai quali spettano prestazioni proporzionali alla retribuzione precedentemente percepita, eventualmente integrata dall'assistenza; coloro

che non possono usufruirne ricevono la tutela assistenziale, di cui possono beneficiare anche i giovani in cerca di prima occupazione, mentre per i lavoratori anziani o parzialmente invalidi esiste una tutela specifica. La tutela del reddito viene garantita attraverso le prestazioni familiari, che fanno parte del regime assicurativo di portata nazionale, e attraverso l'assistenza sociale generica, che garantisce a tutti i cittadini bisognosi un reddito minimo.

Il sistema di sicurezza sociale italiano può essere classificato misto in virtù della compresenza di un forte sistema assicurativo, che conferisce il carattere dominante alla fisionomia dell'intero sistema, e di alcuni tratti di universalità improntati alla solidarietà nazionale che le previsioni costituzionali contribuiscono ad accentuare. Nello sviluppo storico del sistema, infatti, alla tradizione bismarckiana si è affiancato, con l'emanazione della Carta costituzionale repubblicana, il principio secondo il quale è compito dello Stato liberare tutti i cittadini dallo Stato di bisogno affinché sia possibile per ciascuno di essi il pieno godimento della libertà e lo sviluppo della personalità, che sta ad indicare «come la liberazione dal bisogno corrisponda ad un interesse riferibile a tutta la collettività»<sup>3</sup>. Le principali realizzazioni ispirate a questo principio sono il Sistema Sanitario Nazionale, che garantisce una copertura universale e si finanzia mediante prelievo fiscale, e le prestazioni familiari, oggetto di una riforma che le ha trasformate da benefici riservati ai lavoratori ed erogati senza riguardo allo stato di bisogno in strumenti di tutela del reddito delle famiglie di lavoratori con basso reddito. Il sistema di sicurezza sociale si presenta suddiviso in regime assicurativo da una parte e regime assistenziale dall'altra. Quest'ultimo, include, oltre al già citato servizio sanitario, anche la pensione sociale ai cittadini anziani indigenti e, a livello locale, il minimo vitale per i soggetti bisognosi, ma non risulta complessivamente molto efficiente né in grado di assicurare il minimo indispensabile a tutti i cittadini. La tutela ai lavoratori disoccupati viene garantita mediante l'apposita assicurazione, che è obbligatoria e copre sia la disoccupazione totale che quella parziale, erogando prestazioni di tipo contributivo proporzionali alla retribuzione precedentemente percepita. In particolare, per la disoccupazione parziale è in vigore un meccanismo di tutela molto sviluppato che non ha eguali negli altri paesi ed è la Cassa Integrazione Guadagni. La tutela del reddito è affidata alle prestazioni

---

<sup>3</sup>Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 13.

familiari, che sono ancora riservate ai lavoratori pur avendo perso il loro carattere contributivo, e all'assistenza sociale.

Il quarto ed ultimo capitolo della prima parte è dedicato all'analisi dei restanti paesi dell'Unione Europea, Grecia, Portogallo e Spagna, i cui sistemi di sicurezza sociale sono classificati come sistemi in via di sviluppo. Tali sistemi presentano caratteristiche assicurative e, per gli ultimi due paesi, anche Beveridgeane, sebbene meno sviluppate delle prime; tuttavia, sia l'ingresso tardivo nella Comunità Europea, sia lo sviluppo ritardato dei meccanismi di protezione sociale, dovuto a contingenze storiche, contribuiscono a rendere i sistemi di sicurezza sociale di questi paesi meno articolati di quelli fin qui esaminati. Se si dovessero inserire questi paesi nei tre raggruppamenti già individuati, comunque, si potrebbe porre la Grecia tra i sistemi bismarckiani e l'Olanda ed il Portogallo tra i sistemi di tipo misto.

La Grecia ha un sistema di sicurezza sociale che è frutto della sovrapposizione nel tempo di molteplici leggi che hanno istituito, di volta in volta, nuovi regimi di tutela a carattere professionale e nuovi istituti responsabili di questi regimi, senza abolire quelli esistenti e con una scarsa opera di coordinamento all'interno; il risultato di questo processo è, oggi, la compresenza nel sistema di oltre trecento diversi regimi di tutela, con le sovrapposizioni e le lacune nella protezione che questa situazione comporta. Nell'esaminare il funzionamento del sistema si fa riferimento al regime assicurativo generale per i lavoratori subordinati, l'I.K.A., che costituisce un regime residuale rispetto a quelli di categoria ed al quale gli altri regimi si ispirano per il loro funzionamento. Accanto alle assicurazioni sociali esistono, nel sistema di sicurezza sociale greco, l'assistenza sociale ed il servizio sanitario nazionale. La tutela contro il rischio di disoccupazione, è realizzata mediante l'assicurazione disoccupazione, che ha carattere obbligatorio e che protegge i lavoratori solo in caso di disoccupazione totale, e mediante l'erogazione di alcune prestazioni per speciali categorie di persone. Le prestazioni dell'assicurazione hanno carattere contributivo e sono proporzionali alla retribuzione precedentemente percepita; si fa eccezione a questa regola per i giovani in cerca di prima occupazione e per i soggetti privi dei requisiti previsti se disoccupati in seguito ad eventi catastrofici. Le prestazioni speciali, destinate ai riservisti e ai lavoratori agricoli che hanno perso il raccolto, prescindono invece dai contributi versati. La tutela del reddito si realizza mediante le prestazioni familiari ai lavoratori e le prestazioni assistenziali, in denaro e in natura, erogate dai vari regimi.

Il sistema di sicurezza sociale del Portogallo ha raggiunto il suo attuale assetto molto recentemente, e questo ha contribuito a far sì che nella Costituzione venissero inclusi i principi di solidarietà collettiva presenti nei sistemi beveridgiani, che si sono andati ad affiancare ad una tradizione assicurativa antica. La struttura del sistema si presenta composta di due aree, quella assicurativa, detta della sicurezza sociale in senso stretto, che eroga sia prestazioni contributive che non contributive, e quella assistenziale, nota con il nome di area dell'azione sociale, che eroga invece prestazioni ai soggetti particolarmente bisognosi privi di altre fonti di tutela. La perdita dell'occupazione è un rischio tutelato mediante l'assicurazione, riservata ai lavoratori subordinati. Tale assicurazione eroga prestazioni contributive ai soggetti che possiedono i requisiti per beneficiarne, e prestazioni non contributive, di entità ridotta e non proporzionale alla retribuzione precedentemente percepita, ai lavoratori privi di tali requisiti e ai giovani in cerca di prima occupazione. Dal momento che nel sistema portoghese non esiste alcun meccanismo che garantisce un livello minimo di reddito a tutti i cittadini, la tutela del reddito non riguarda le prestazioni del regime assistenziale, bensì le prestazioni non contributive più significative a questo scopo erogate dalle assicurazioni. Esse sono rappresentate dalle prestazioni familiari, che sono anche di tipo contributivo, e dalla pensione di vecchiaia non contributiva erogata ai cittadini anziani indigenti.

In Spagna, il sistema di sicurezza sociale ha avuto un avvio paragonabile a quello degli altri sistemi bismarckiani, anche se più tardivo, ma ha subito presto un rallentamento che ha favorito il sorgere di forme previdenziali private, mentre la previdenza pubblica è rimasta in secondo piano. A partire dagli anni Sessanta, il sistema di sicurezza sociale ha acquisito una fisionomia abbastanza definita, nella quale il principio della solidarietà è stato assunto come base per la redistribuzione della ricchezza. Tra le successive riforme, la più importante ha riguardato l'assicurazione disoccupazione, che è stata isolata, finanziariamente e amministrativamente, dalle altre assicurazioni sociali; tuttavia, l'espressa inclusione fatta nella Costituzione del rischio di perdita dell'occupazione tra i rischi tutelati dalla sicurezza sociale consente di affermare che tale assicurazione fa parte della sicurezza sociale. Il sistema di sicurezza sociale spagnolo si presenta diviso in un'area assicurativa, che precede l'erogazione di prestazioni contributive e non contributive, e un'area assistenziale, la cui gestione è demandata alle comunità locali. Contro il rischio di disoccupazione è previsto che

l'apposita assicurazione eroghi prestazioni contributive ai lavoratori, sia disoccupati parziali che disoccupati totali, dotati dei requisiti previsti, e prestazioni non contributive ai lavoratori che hanno esaurito il loro diritto alle prestazioni contributive oppure non hanno maturato i requisiti necessari e versano in condizioni di bisogno. Tra gli strumenti di tutela dell'occupazione rientra anche il prepensionamento, che offre varie tipologie. La tutela del reddito si realizza, invece, attraverso le prestazioni familiari, contributive e non contributive, attraverso la pensione di vecchiaia non contributiva, destinata ai cittadini anziani indigenti e, da qualche anno, attraverso il reddito minimo d'inserimento, che viene gestito dalle regioni. Manca anche in Spagna un meccanismo di garanzia del minimo di sussistenza a tutti i cittadini.

Nella seconda parte del lavoro, che comprende i capitoli quinto e sesto, cambia il meccanismo di analisi dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri dell'Unione Europea, che vengono ora studiati in senso trasversale. Anche in questi due capitoli l'esposizione dei risultati della ricerca segue uno schema che tende a passare dalla delimitazione sintetica dei punti generali trattati alla loro specificazione più analitica.

Il quinto capitolo contiene i risultati della comparazione tra i vari strumenti di tutela in caso di disoccupazione disposti dai regimi di sicurezza sociale dei dodici paesi. Dopo un'introduzione in cui si ricordano le date di introduzione della tutela contro la disoccupazione nei vari paesi e si sottolineano i motivi che sottendono al ritardo della nascita di questa assicurazione rispetto alle altre, si passa ad enumerare i tipi di tutela che sono posti in atto contro tale rischio e la posizione che essi occupano in ciascuno stato rispetto alla sicurezza sociale in senso stretto. Lo studio della tutela di tipo assicurativo viene effettuato analizzandone i punti cruciali, ossia l'amministrazione ed il finanziamento, il campo di applicazione e le prestazioni erogate, tenendo conto del ruolo giocato dalle parti sociali e dallo Stato per il primo punto, dei soggetti esclusi, delle caratteristiche richieste ai soggetti ricompresi nell'ambito di applicazione dell'assicurazione e del tipo di disoccupazione tutelata per il secondo punto, e dei requisiti richiesti, del tipo di prestazioni erogate, della loro durata ed entità per il terzo punto. Lo studio della tutela di tipo assistenziale ricalca questo schema di analisi, soffermandosi con maggiore cura sul campo di applicazione e sulle prestazioni erogate. L'ultima parte del capitolo, infine, è dedicata all'esame delle forme speciali di tutela contro la disoccupazione, che riguardano la disoccupazione di lunga durata, la disoccupazione conseguente alle crisi

aziendali e di riconversione strutturale ed alla disoccupazione di lavoratori parzialmente inabili.

Il sesto capitolo contiene i risultati della comparazione effettuata tra i dodici sistemi di sicurezza sociale europei con riferimento agli strumenti di tutela del reddito diversi dalle prestazioni in caso di disoccupazione. Nell'introduzione vengono spiegati i motivi per cui si assumono come strumenti di tutela del reddito le prestazioni per la famiglia e le prestazioni in denaro di tipo assistenziale, e si procede poi all'analisi separata di queste due aree previdenziali. L'area delle prestazioni familiari, che presenta il maggiore grado di armonizzazione delle varie forme di protezione all'interno dell'Unione europea, è esaminata tenendo conto innanzitutto del tipo di tutela garantita da ciascun paese e delle modalità di finanziamento di questa tutela, che tendono ad essere contributive laddove il diritto alle prestazioni è accordato ai lavoratori e di tipo fiscale laddove il diritto alle prestazioni è riconosciuto, invece, a tutti i cittadini con dei figli a carico. L'analisi procede poi per tipo di tutela, riservando una trattazione più ampia agli assegni familiari, la cui importanza è data dalla presenza di questa prestazione in tutti gli Stati e dalla loro rilevanza economica, ed una trattazione meno specifica alle altre forme di prestazioni familiari. Gli assegni familiari vengono confrontati tenendo conto dei requisiti richiesti per poterne beneficiare, dell'entità, della loro correlazione con le risorse della famiglia e con l'età dei figli per i quali vengono concesse, mentre per ognuna delle altre prestazioni, che sono i premi di nascita, le prestazioni per le famiglie monoparentali, le prestazioni per i bambini handicappati e le prestazioni concesse ai genitori che scelgono di rinunciare al lavoro per occuparsi dei figli, si procede ad un breve esame complessivo. La seconda parte del capitolo è dedicata alle prestazioni dell'assistenza sociale, contemplate in maniera più organica nei paesi del nord dell'Unione e con un carattere soltanto residuale nei paesi meridionali. Ad un breve *excursus* storico relativo all'evoluzione dei regimi assistenziali segue l'analisi comparata delle forme di amministrazione e finanziamento di tali regimi. L'analisi delle prestazioni più importanti erogate dall'assistenza si concentra sulle prestazioni minime di sussistenza, sulle pensioni sociali e sulla prestazione di più recente introduzione, il reddito minimo d'inserimento, la cui diffusione è ancora limitata ma che rappresenta l'elemento di maggiore novità in questo ambito di azione della sicurezza sociale.

Nelle conclusioni si procede alla valutazione del grado di efficacia raggiunto dai sistemi di protezione sociale dei dodici Stati singolarmente e

alle prospettive comunitarie circa il futuro della sicurezza sociale europea, avviata sulla strada della convergenza tra i diversi sistemi nel rispetto dell'autonomia e della diversità di ciascuno di essi.

## CAPITOLO PRIMO

### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE DI TIPO BEVERIDGIANO

SOMMARIO: 1. Gran Bretagna. - 1.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 1.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 1.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 1.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 1.3. La tutela del reddito. - 1.3.1. Le prestazioni non contributive. - 1.3.1.1. Le prestazioni non contributive: le prestazioni per i figli. - 1.3.2. Le prestazioni *means-tested* - 1.3.2.1. Le prestazioni *means-tested*: l'assegno familiare. - 1.3.2.2. (segue): le prestazioni per l'alloggio. 1.3.2.3. (segue): il sostegno al reddito. 1.3.2.4. Il Fondo sociale. - 2. Irlanda. - 2.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 2.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 2.2.1. La tutela assicurativa. - 2.2.1.1. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione totale. - 2.2.1.2. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione parziale. - 2.2.2. La tutela assistenziale. - 2.3. La tutela del reddito. - 2.3.1. Le prestazioni del regime residuale. - 2.3.1.1. Le prestazioni per i figli. - 2.3.1.2. L'integrazione al reddito familiare. 2.3.2. Le prestazioni del regime assistenziale. - 2.3.2.1. Le prestazioni del regime assistenziale: l'assegno integrativo sociale. - 2.3.2.2. (segue): l'assegno per le mogli abbandonate e l'assegno per le mogli di detenuti. - 2.3.2.3. (segue): l'assegno per genitori soli. - 2.3.2.4. (segue): le prestazioni in natura. - 3. Danimarca. - 3.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 3.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 3.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 3.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 3.2.3. L'*afterløn*. - 3.2.4. La pensione *part-time*. - 3.3. La tutela del reddito. - 3.3.1. Le prestazioni per la famiglia. - 3.3.1.1. Le prestazioni ordinarie per la famiglia. - 3.3.1.2. Le prestazioni speciali per la famiglia. - 3.3.2. L'assistenza sociale. - 3.3.2.1. L'assistenza sociale di sussistenza. - 3.3.2.2. L'assistenza speciale di sussistenza.

La Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca appartengono al gruppo degli Stati con un sistema di sicurezza sociale di tipo «beveridgiano»<sup>4</sup>, cioè un sistema di protezione in cui il principio dell'assicurazione è applicato con minore rigore rispetto a quanto accade negli Stati con un

---

<sup>4</sup>L'aggettivo «beveridgiano» deriva da Lord Beveridge che, nel 1942, presentò al governo britannico una relazione in cui proponeva la nascita di un sistema di sicurezza sociale in grado di tutelare i bisogni minimi di tutta la popolazione. Per approfondimenti sulla relazione di Lord Beveridge, v. la pubblicazione *50th Anniversary of the Beveridge Report 1942-1992*, a cura del Department of Social Security, edita nel 1992 in occasione del turno di presidenza britannico del Consiglio delle Comunità europee.

sistema di sicurezza sociale di tipo bismarckiano<sup>5</sup> e dove l'entità delle prestazioni si orienta al grado di bisogno piuttosto che alla corrispettività, con un finanziamento proveniente in prevalenza dall'imposizione fiscale<sup>6</sup>.

All'interno di questo gruppo le analogie fra i sistemi previdenziali dei singoli paesi non sono particolarmente spiccate, soprattutto tra Gran Bretagna e Irlanda da una parte e Danimarca dall'altra. In particolare, nei primi due Stati la quota di finanziamento costituita dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro è molto più elevata che in Danimarca, dove le contribuzioni entrano nel finanziamento del fondo previdenziale in una percentuale assai ridotta rispetto alle tasse. In Danimarca, peraltro, le prestazioni sociali sono strettamente correlate alla retribuzione percepita durante l'attività lavorativa, a differenza di quanto accade in Gran Bretagna e in Irlanda, dove, le prestazioni tendono invece ad essere di entità fissa e uguale per tutti<sup>7</sup>. In Danimarca, quindi, il sistema è organizzato in modo da garantire il mantenimento di un certo livello di reddito per coloro che non hanno un lavoro e, essendo le imposte generalmente commisurate al reddito, si instaura in effetti una certa correlazione fra i versamenti effettuati al sistema previdenziale e i benefici che se ne ricevono, mentre in Gran Bretagna e in Irlanda il sistema è concepito piuttosto per garantire un livello minimo di sostegno; solo per le pensioni<sup>8</sup>, il cui importo è calcolato in base alla retribuzione percepita, esiste un rapporto fra la quantità dei contributi versati e l'entità dei benefici voluti; in Irlanda inoltre anche il sussidio di disoccupazione è

---

<sup>5</sup>V. *infra*, Capitolo Secondo.

<sup>6</sup>V. J. YFANTOPOULOS, *Financing of Social Security in the E.C.*, in AA.VV., *Social Security in Europe - Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, p. 218.

<sup>7</sup>Le prestazioni uguali per tutti si spiegano con l'influenza più diretta che le idee di Beveridge hanno avuto sui sistemi di sicurezza sociale britannico e irlandese. Secondo Beveridge, infatti, doveva esistere il diritto universale ad un reddito di sussistenza, soprattutto per coloro che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa. V. *50th Anniversary of the Beveridge Report, 1942-1992*, p. 7.

<sup>8</sup>Le pensioni sono gestite per lo più da fondi privati. Sull'argomento v. P. OLIVELLI e R. PESSI, *La previdenza complementare nella Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 1992; P. BOZZAO, *La previdenza pensionistica complementare in Europa: analisi comparata*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM, 1993, pp. 89-134.

legato, almeno in parte, al reddito<sup>9</sup>. In entrambi i paesi il diritto alle prestazioni dipende comunque dal versamento dei contributi.

Nei casi in cui non sia maturato alcun diritto alle prestazioni o tale diritto sia insufficiente per sopperire ai bisogni degli individui o delle famiglie, oppure qualora tale diritto sia scaduto, si deve fare ricorso all'assistenza sociale, che viene concessa, in Gran Bretagna e in Irlanda, a coloro che risultano inattivi per validi motivi<sup>10</sup> e che hanno redditi, o risparmi, inferiori ad un livello prefissato. In entrambi questi paesi le prestazioni dell'assistenza sociale sono normalmente di entità inferiore a quelle della previdenza, per quanto in Gran Bretagna lo scarto sia minimo; la differenza essenziale consiste in realtà nel fatto che mentre l'accesso alle prestazioni previdenziali è automatico per chi ne ha diritto, quello alle prestazioni assistenziali è invece subordinato alla documentazione dello stato di bisogno. Il sistema assistenziale danese, dal canto suo cerca di garantire a tutti un reddito minimo<sup>11</sup>.

## 1. GRAN BRETAGNA<sup>12</sup>.

### 1.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

Il primo provvedimento di «sicurezza sociale» del governo britannico risale all'inizio del XVII secolo, quando, per iniziativa della regina Elisabetta, il processo di riordino dei vari provvedimenti concernenti

---

<sup>9</sup>Vedi *infra*, par. 2.2.1.

<sup>10</sup>Sono considerati tali la malattia, l'inabilità, l'incapacità temporanea in seguito a infortuni, la maternità, il puerperio e l'impossibilità di trovare un lavoro. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 119 e 153.

<sup>11</sup>V. *infra*, par. 3.3.2.

<sup>12</sup> Si preferisce qui la denominazione di Gran Bretagna a quella di Regno Unito poiché, geograficamente, il sistema di sicurezza sociale britannico copre il territorio nazionale (Inghilterra, Scozia e Galles), con esclusione dell'Irlanda del Nord - che ha un sistema molto simile - e di alcuni gruppi di isole (Isle of Man, Channel Islands). V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 119.

l'assistenza ai poveri culminò nell'emanazione della prima *Poor Law*<sup>13</sup>. Per secoli, questa legge è rimasta l'unico strumento a disposizione delle autorità per far fronte alle necessità di quei segmenti della popolazione più duramente colpiti dalle conseguenze di carestie e crisi economiche, fino a che, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, il massiccio processo di industrializzazione non ha visto nascere la solidarietà tra i lavoratori e la creazione delle Società di mutuo soccorso, capaci di garantire una copertura finanziaria a quegli associati che si trovavano temporaneamente impossibilitati al lavoro<sup>14</sup>.

Pur non scomparendo la necessità di una forma assistenziale per gli indigenti<sup>15</sup>, il risveglio delle coscienze degli operai del settore industriale segna l'inizio di un processo che porterà a concepire la tutela dei bisogni dei lavoratori come dovere dello Stato, e non come sua espressione caritatevole e discrezionale. La nascita, sancita per legge<sup>16</sup>, dell'assicurazione sociale per gli infortuni sul lavoro in Germania è la dimostrazione di questo cambiamento, e rappresenta il provvedimento che pone le basi del primo sistema di assicurazioni sociali in Europa, influenzando gli altri paesi industrializzati e, successivamente, anche il governo britannico<sup>17</sup>, che, nel 1911, emanerà il *National Insurance*

---

<sup>13</sup>Nel 1601 fu emanato il *Poor Relief Act*, che raccoglieva in un unico testo le diverse disposizioni già esistenti, nel tentativo di renderle più efficaci. Esso prevedeva, in ciascuna parrocchia, la nomina di un responsabile che si prendesse cura dei più indigenti, imponendo, ove necessario, anche una tassa sulla proprietà per finanziare la sua attività assistenziale. Per ulteriori informazioni, v. *50th Anniversary of the Beveridge Report 1942-1992*.

<sup>14</sup>In genere, queste associazioni erano in grado di garantire l'erogazione di una somma di denaro per i periodi di interruzione del lavoro - e quindi di perdita del salario - dovuti a malattia o a temporanea perdita del lavoro, *ibidem*, p. 2.

<sup>15</sup>La *Poor Law*, benché sottoposta a modifiche nel tempo, verrà definitivamente abolita solo nel 1948.

<sup>16</sup>V. *infra*, par. 2.1.1.

<sup>17</sup>Per una teoria della diffusione dei regimi di assicurazione sociale v. J. BERGHMAN, *Basic Concepts of Social Security*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-Programme Social Security in the E.C.*, pp. 8-22.

*Act*<sup>18</sup>. Le gravi conseguenze economiche della prima guerra mondiale e la successiva depressione degli anni '30 accrescono l'importanza delle assicurazioni sociali come strumento di intervento sociale dello Stato, ma ne mettono in evidenza anche le lacune nei meccanismi di finanziamento e di gestione dei fondi<sup>19</sup>.

Nel 1941, quando era in pieno svolgimento il secondo conflitto mondiale, Sir William Beveridge, nominato presidente del Comitato interministeriale per l'assicurazione sociale e i servizi affini<sup>20</sup>, inizia una indagine sullo stato della povertà e dei bisogni della popolazione, i cui risultati sono contenuti, insieme ai suggerimenti per il miglioramento dello stato di cose, nella relazione nota come *Beveridge Report*, presentata al Governo a soli 18 mesi dall'inizio della ricerca. Benché i suggerimenti proposti dall'autore siano stati accolti ed attuati solo in parte, e con le modifiche che la trasposizione pratica ha richiesto, la relazione di Beveridge ha costituito la ragione della differenziazione del sistema di

---

<sup>18</sup>Il *National Insurance Act*, entrato in vigore il 15 luglio 1912, era costituito di due parti. La prima era dedicata alla tutela della salute, e prevedeva l'assicurazione di malattia obbligatoria, amministrata dalle associazioni mutualistiche, per tutti gli operai, uomini e donne, dai 16 ai 70 anni dediti ad attività manuali, mentre per i lavoratori non addetti ad attività manuali esisteva l'obbligo di assicurazione solo se il loro reddito non superava le 160 sterline all'anno. I contributi erano divisi tra lavoratori, datori di lavoro e Stato e le prestazioni erano fissate ad un livello minimo. La seconda parte prevedeva l'assicurazione in caso di disoccupazione e, inizialmente, era riservata a quei lavoratori impiegati nei settori dove il lavoro aveva carattere intermittente (costruzioni navali, ingegneria meccanica, lavorazione siderurgica). Tra i soggetti tenuti alla contribuzione non vi era lo Stato. Le prestazioni erano di entità ridotta, erogabili per un massimo di 15 settimane all'anno. V. *50th Anniversary of Beveridge Report 1942-1992*, p. 4.

<sup>19</sup>L'estensione del numero dei soggetti assicurati, in particolare contro il rischio di disoccupazione, e l'allungarsi del periodo di erogazione delle prestazioni rendevano necessario l'intervento del denaro pubblico per colmare il deficit del bilancio dell'assicurazione. Nel 1931, per cercare di ridurre le spese dello Stato per le prestazioni di disoccupazione, fu creato uno speciale regime per i pagamenti ai disoccupati di lunga durata, il *Transitional Payments Scheme*, che erogava le prestazioni solo previa verifica dei mezzi di sussistenza dei richiedenti. *Ibidem*, p. 6.

<sup>20</sup>*Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*.

tutela di lavoratori e cittadini<sup>21</sup> della Gran Bretagna<sup>22</sup> rispetto a quello continentale, rimasto di tipo bismarckiano.

Nel corso degli ultimi quindici anni sono intervenute due importanti riforme al sistema di sicurezza sociale britannico. La prima<sup>23</sup>, nel 1980, dettata dall'esigenza di far fronte alla recessione economica, ha cercato di modificare in parte la logica stessa del sistema, accusato di rendere i cittadini passivamente dipendenti dall'aiuto pubblico, introducendo l'etica del *self-help*, stimolando, cioè l'iniziativa individuale verso forme di previdenza integrativa; malgrado questo tentativo, però, la spesa pubblica per la sicurezza sociale non ha smesso di aumentare. La seconda, annunciata nel «Libro Verde sulla riforma del sistema di sicurezza sociale»<sup>24</sup>, presentato nel 1985 dal Segretario di Stato per la sicurezza

---

<sup>21</sup>L'idea di base, che è stata conservata, era che lo Stato dovesse prendersi cura dei cittadini «*from the cradle to the grave*» (dalla culla alla tomba), cfr. W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, 1942.

<sup>22</sup>Per la distinzione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale tra sistemi di tipo beveridgiano e sistemi di tipo bismarckiano v. *supra*, l'introduzione.

<sup>23</sup>I punti principali della riforma, portata avanti dall'allora Primo Ministro Margaret Thatcher, possono essere così sintetizzati:

- introduzione del diritto all'assistenza standardizzato e sancito per legge, e non più discrezionale;
- introduzione del diritto alle prestazioni per l'alloggio (nel 1983) in sostituzione dei vari assegni per le singole spese legate alla casa;
- indicizzazione delle prestazioni con riferimento solo ai prezzi e non anche ai salari, come succedeva prima;
- imponibilità del sussidio di disoccupazione;
- introduzione dell'indennità di malattia per legge, per un maggiore coordinamento tra Stato e datori di lavoro in caso di malattia;
- pubblicizzazione delle norme relative al diritto alle prestazioni e diritto a ricorrere sancito per legge.

V. E. AUBRY, *La Sécurité Sociale britannique après le rapport Beveridge*, in *Problèmes Economiques*, n. 2316, 10.3.1993, p. 17.

<sup>24</sup>Fowler vedeva cinque difetti nel sistema:

- esso stava diventando troppo complesso, a causa della presenza di oltre 30 tipi di prestazioni tra loro non coordinate;

sociale Norman Fowler, ha invece portato all'emanazione del *Social Security Act* del 1986, contenente una serie di modifiche importanti al sistema<sup>25</sup>.

Attualmente, il sistema di sicurezza sociale britannico si presenta suddiviso in tre aree: quella delle prestazioni contributive, quella delle prestazioni non contributive e quella delle prestazioni *means-tested*, la cui erogazione è soggetta, cioè, a verifica dello stato di bisogno. La tutela della disoccupazione e del reddito fa riferimento, come vedremo, a tutte e tre queste aree.

- 
- non era in grado, così com'era strutturato, di fornire una tutela effettiva a quanti versavano in grave necessità, e specialmente alle famiglie con basso reddito;
  - lasciava troppe persone nella trappola della povertà o della disoccupazione, senza dar loro l'opportunità di reinserimento nel ciclo produttivo;
  - non consentiva ai singoli di provvedere a se stessi autonomamente, offrendo la scelta di fondi pensione integrativi reversibili;
  - creava un carico finanziario enorme per le generazioni future di contribuenti al sistema.

V. *50th Anniversary of the Beveridge Report 1942-1992*, p. 12.

<sup>25</sup>Le disposizioni del *Social Security Act*, realizzate prevalentemente nel 1988, miravano a risolvere i problemi evidenziati da Fowler nel suo Libro Verde. Esse prevedevano:

- la sostituzione di un sostegno al reddito (*Income Support*) alla prestazione integrativa (*Supplementary Benefit*) per le persone non occupate;
- la sostituzione di un assegno familiare (*Family Credit*) di entità più elevata all'integrazione al reddito familiare (*Family Income Supplement*) per le famiglie con basso reddito;
- la coordinazione tra queste prestazioni e quelle per l'alloggio (*Housing Benefit*) per evitare anomalie ed aumentare gli incentivi al lavoro;
- la sostituzione di un Fondo sociale (*Social Fund*), che eroga prestazioni sotto forma di prestiti discrezionali, alle varie prestazioni previste per i casi di bisogno eccezionale;
- L'introduzione di incentivi, per es. fiscali, ai sottoscrittori di fondi pensione integrativi.

*Ibidem*, p. 12.

## 1.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

L'eventualità della perdita dell'occupazione rientra tra i rischi sociali tutelati mediante assicurazione<sup>26</sup>. Il sistema di sicurezza sociale britannico impone l'obbligo di assicurazione a tutti i lavoratori subordinati<sup>27</sup> che percepiscono una retribuzione, anche in natura, e che abbiano un'età compresa tra i 16 anni e l'età pensionabile<sup>28</sup>. Non vi è tutela per i lavoratori autonomi, per i quali è difficile appurare la materializzazione del rischio ed il conseguente bisogno, ed è esclusa anche la possibilità di un'assicurazione volontaria.

I requisiti contributivi<sup>29</sup> che occorre soddisfare per poter avere diritto alla prestazione di disoccupazione (*contributory unemployment benefit*) sono il pagamento, da parte del soggetto richiedente, dei contributi di prima classe<sup>30</sup>, durante uno dei due anni<sup>31</sup> precedenti a quello della

---

<sup>26</sup>Gli altri rischi, per i quali l'obbligo di assicurazione si estende anche ai lavoratori autonomi, sono malattia, gravidanza, invalidità, infortuni sul lavoro, vecchiaia e superstiti, V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 119.

<sup>27</sup>Per lavoratore subordinato (*employee*) si intende un soggetto occupato sulla base di in contratto di lavoro o di apprendistato, che percepisca un compenso in cambio della sua opera sotto qualsiasi forma, purché diverso dal semplice rimborso spese. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, London, Butterworths, 1988, p. 69.

<sup>28</sup>L'età pensionabile è attualmente fissata in 65 anni per gli uomini e 60 per le donne. Ricordiamo inoltre che può essere concessa, in via eccezionale, una speciale prestazione di disoccupazione ai soggetti che abbiano superato l'età massima (fino a 70 anni gli uomini e fino a 65 anni le donne) per poter beneficiare del normale trattamento di disoccupazione; questa prestazione è pari alla pensione cui i beneficiari avrebbero avuto diritto qualora fossero andati in pensione. V. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les états membres de la Communauté*, Luxembourg, 1992, p. 101.

<sup>29</sup>Tali requisiti coincidono con quelli richiesti per l'assicurazione di malattia. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 122 e ss.

<sup>30</sup>Il sistema contributivo britannico prevede cinque classi di contributi: i lavoratori dipendenti pagano la prima classe, i lavoratori autonomi la seconda e la quarta classe, gli assicurati volontari la terza classe (valida solo per i rischi di morte e vecchiaia); i datori di lavoro, infine, pagano la classe 1<sup>a</sup> per l'uso privato delle auto aziendali da parte dei loro dipendenti. *Ibidem*, p. 121.

domanda, su un reddito pari ad almeno 25 volte il limite minimo di guadagno soggetto a contribuzione fissato per quell'anno; inoltre, devono essere stati pagati dal datore di lavoro, a nome del soggetto richiedente, i contributi di prima classe in ciascuno dei due anni precedenti l'anno in cui viene fatta la domanda, su un reddito pari ad almeno 50 volte il limite minimo di guadagno soggetto a contribuzione fissato per ciascuno di quegli anni. Qualora un soggetto, pur essendo regolarmente assicurato, non abbia raggiunto il minimo contributivo previsto per poter maturare il diritto alla prestazione, può beneficiare dell'accreditamento figurativo dei contributi mancanti<sup>32</sup>.

La legge britannica distingue tra due tipi di disoccupazione, la disoccupazione totale (*total unemployment*) e la disoccupazione parziale (*partial unemployment*).

#### 1.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale.

Per poter avere diritto ad una prestazione di disoccupazione totale sono necessari determinati requisiti. Innanzitutto, la perdita del lavoro non deve essere imputabile a volontà o responsabilità del soggetto colpito; sono pertanto esclusi dal diritto alla prestazione coloro che abbiano tenuto un comportamento scorretto sul luogo di lavoro, o abbiano abbandonato il posto di lavoro senza giusta causa, oppure siano stati licenziati in seguito all'interruzione di servizio dovuta a conflitto sindacale o sciopero<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>Viene preso in considerazione l'anno valido ai fini fiscali. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 66.

<sup>32</sup>Questa regola non può essere applicata nel caso di disoccupati studenti. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 123.

<sup>33</sup>In questi casi il lavoratore può perdere il diritto a percepire la prestazione, sebbene regolarmente assicurato, per un massimo di 26 settimane. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 97. Ricordiamo, inoltre, con G.C. PERONE, che il diritto del lavoro britannico considera lo sciopero come un inadempimento contrattuale, come tale sanzionabile; in pratica, però, sul piano dell'ordinamento generale, che pure non contempla il diritto di sciopero, difficilmente si ha una reazione dei datori di lavoro, prevalendo la consuetudine dei *gentlemen's agreements* sul piano dell'ordinamento intersindacale. V. G.C. PERONE, *L'azione sindacale negli Stati della Comunità europea*, Roma, La Sapienza Editrice, 1987, p. 127. Comunque, tale regola, mirante a dissuadere coloro che non desiderano effettivamente lavorare, non si applica a quanti non siano direttamente coinvolti nel conflitto sindacale.

Inoltre, il soggetto deve essere abile al lavoro, pronto ad accettare un'offerta di lavoro idoneo<sup>34</sup>, deve porsi attivamente alla ricerca di un impiego<sup>35</sup> e deve presentare la domanda per il sussidio di disoccupazione.

Tale sussidio (*unemployment benefit*) consiste in una prestazione in denaro che viene erogata settimanalmente trascorsi tre giorni dal momento della perdita dell'occupazione. L'ammontare non viene determinato né in relazione al livello contributivo raggiunto né con riguardo alla retribuzione precedentemente percepita<sup>36</sup>, ma è in cifra fissa (*flat-rate*) e uguale per tutti i beneficiari, fatta salva la possibilità di maggiorazioni in relazione alla presenza di familiari a carico. Nel luglio 1993, l'ammontare del sussidio di disoccupazione era fissato in 61 ECU a settimana, elevati a 77 ECU a partire dal raggiungimento dell'età pensionabile. La durata massima dell'erogazione è di un anno<sup>37</sup> a fronte di ciascun periodo di disoccupazione di pari durata. Un periodo di lavoro che interrompa per non più di otto settimane il periodo di disoccupazione non fa estinguere il diritto alla percezione del sussidio. Una volta esaurito il primo periodo di godimento della prestazione, il beneficiario può avere diritto ad un secondo periodo, anch'esso della durata di un anno, qualora dimostri di essere stato impiegato in un lavoro retribuito per almeno 13 delle ultime 26 settimane, e per almeno 16 ore a settimana.

---

<sup>34</sup>L'espressione *suitable employment* (o *suitable work*), qui tradotta con «lavoro idoneo», sta ad indicare un lavoro che, per le sue caratteristiche, si adatta alle capacità professionali ed alle attitudini psicofisiche del lavoratore. Mediante tale parametro, è possibile qualificare la disoccupazione come effettivamente involontaria, dal momento che l'offerta di un lavoro con queste caratteristiche può essere rifiutata solo da un soggetto che non abbia la volontà di lavorare. Restano, tuttavia, numerosi i problemi legati all'individuazione di criteri universalmente validi per la valutazione delle caratteristiche di un lavoratore e del lavoro a lui più adatto. Per un approfondimento, v. J. VAN LANGENDONCK, *Main Problems of Social Security*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 3, Edinburgh, 1993.

<sup>35</sup>Generalmente, questa ricerca viene considerata svolta da un soggetto che si rechi, secondo le scadenze previste, presso l'ufficio di collocamento. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 91.

<sup>36</sup>Questo accadeva prima della riforma del 1982.

<sup>37</sup>In realtà si tratta di 312 giorni, dal momento che il sussidio non viene erogato con riferimento alle domeniche e agli altri giorni festivi.

All'ammontare di base possono essere aggiunti dei supplementi familiari, sia per adulti che per bambini a carico. Per gli adulti, tale integrazione è fissata in 38 ECU a settimana, elevabili a 46 ECU se il titolare del sussidio di disoccupazione ha raggiunto l'età pensionabile, mentre essa è pari a 15 ECU per ciascun figlio a carico; quest'ultimo supplemento, tuttavia, è erogabile ai soli lavoratori disoccupati che abbiano superato l'età pensionabile, e la sua entità può essere considerevolmente ridotta (a 1,60 ECU)<sup>38</sup>, qualora il soggetto benefici del livello più alto di prestazioni per i figli<sup>39</sup>.

### 1.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

L'individuazione della nozione di disoccupazione parziale (*partial unemployment*) è piuttosto complessa, dovendosi chiarire quale sia il rischio rispetto al quale tutelare i lavoratori in caso di perdita parziale del lavoro, se il livello di guadagno garantito da una occupazione di normale durata, senza tener conto della situazione economica generale del lavoratore, oppure l'eventuale insufficienza dei mezzi di sussistenza del lavoratore nascente dai minori guadagni. L'ordinamento britannico si è orientato verso la prima impostazione, che ha comportato costi molto elevati, a cui si è cercato di rimediare mediante il coinvolgimento diretto dei datori di lavoro<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 199.

<sup>39</sup>Per maggiori notizie su tali prestazioni (*Child Benefit*) v. *infra*, par. 1.3.1.

<sup>40</sup>Il dibattito svoltosi in Gran Bretagna a questo proposito si è inizialmente risolto scegliendo di garantire il precedente livello di guadagno del lavoratore colpito da disoccupazione parziale. La tutela è stata impostata sui «giorni» di disoccupazione, per cui il problema era solo quello di individuare dei criteri che consentissero di confrontare la situazione di impiego parziale con la precedente occupazione a tempo pieno, per poter determinare l'entità della compensazione per la perdita di guadagno da versare al lavoratore. A partire dal secondo dopoguerra, tuttavia, sono stati sollevati dei dubbi circa l'opportunità di continuare ad applicare alla disoccupazione parziale gli stessi criteri adottati per la tutela della disoccupazione totale, dubbi che nascevano dagli elevati costi e dalle difficoltà di gestione di questa forma previdenziale. Allo scopo di fornire una soluzione a questi problemi, sono stati effettuati vari tentativi per rendere operativi altri metodi di compensazione per i disoccupati parziali, il più riuscito dei quali è stato l'introduzione, a carico del datore di lavoro, della responsabilità, sancita contrattualmente, di garantire un minimo retributivo o di lavoro ai dipendenti. Ciononostante, per varie ragioni, tra cui la gestione alterata dell'istituto compiuta dai

Sono considerate situazioni di disoccupazione parziale quelle in cui vi sia stata sospensione del contratto di lavoro e allontanamento del lavoratore in attesa di una nuova disponibilità di lavoro per l'azienda, oppure quelle in cui vi sia stata riduzione dell'orario di lavoro, o, infine, quelle in cui, una volta che il contratto di lavoro sia stato estinto, il lavoratore abbia trovato un impiego a tempo parziale.

La tutela assicurativa è dello stesso tipo di quella vigente per la disoccupazione totale, trovando applicazione gli stessi criteri contributivi e gli stessi requisiti circa l'involontarietà della perdita del lavoro e l'idoneità al lavoro richiesti nel caso della perdita totale del lavoro. Anche le prestazioni sono identificabili con quelle previste per i casi di disoccupazione totale.

### 1.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Il sistema di sicurezza sociale della Gran Bretagna prevede varie forme di tutela del reddito dei lavoratori e dei cittadini. Si tratta, generalmente, di prestazioni di varia natura, che assumono come soggetto di riferimento la famiglia, intesa come nucleo di persone che vivono insieme legate da un rapporto di parentela o anche di semplice convivenza, oppure il singolo.

Si possono considerare provvedimenti a tutela del reddito le prestazioni per i figli, di natura non contributiva e pertanto finanziate mediante prelievo fiscale generale, e l'intera area delle prestazioni *means-tested*, anch'esse finanziate mediante prelievo fiscale ma erogate solo in seguito a verifica dello stato di bisogno.

#### 1.3.1. *Le prestazioni non contributive.*

Il regime non contributivo interviene a tutelare il reddito familiare prevedendo prestazioni specifiche per i figli e prestazioni per la famiglia in generale. Il carattere non contributivo fa sì che la titolarità delle prestazioni non dipenda dall'aver versato dei contributi, bensì dal semplice trovarsi in una situazione di fatto tale da giustificare, in base alle leggi britanniche, l'erogazione di certi sussidi.

---

datori di lavoro, cui era affidata, e le anomalie determinate dall'interazione con la normale tutela contro la disoccupazione, hanno indotto lo Stato ad intervenire nuovamente in maniera diretta, attraverso la creazione di fondi speciali di durata limitata, allo scadere dei quali il problema si è sempre riproposto. Per una storia dettagliata dell'istituto e dei suoi sviluppi v. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 77 e ss.

### 1.3.1.1. Le prestazioni non contributive: le prestazioni per i figli.

Tra le prestazioni non contributive<sup>41</sup>, le prestazioni per i figli (*Child Benefit*) possono essere considerate come lo strumento previsto dal sistema di sicurezza sociale per fronteggiare le maggiori spese derivanti dalla presenza nel nucleo familiare di un soggetto che non è in grado di mantenersi, e costituiscono, perciò, una forma di tutela del reddito, in questo caso familiare.

La titolarità della prestazione per i figli spetta, settimanalmente, al soggetto adulto<sup>42</sup> che, durante quella settimana, si prenda cura di uno o più bambini coabitando con essi o anche solo provvedendo al loro mantenimento mediante un pagamento settimanale di entità non inferiore a quella della prestazione di sicurezza sociale per i figli. Nel caso di più soggetti che rispondano ai requisiti, sarà considerato responsabile dei bambini, e quindi titolare del diritto alle prestazioni, colui che vive effettivamente con essi.

Oltre all'adulto, anche il bambino deve rispondere a determinati requisiti perché possa sorgere il diritto all'assegno. La legge del 1975<sup>43</sup>, istitutiva di questa prestazione, prevede infatti che il soggetto nei confronti del quale viene erogata la prestazione risulti, per ciascuna settimana in cui viene effettuato il pagamento, non maggiore di 16 anni, o di 18 se non più studente ma con certi requisiti, o di 19 se ancora impegnato in un ciclo di studi di tipo non avanzato<sup>44</sup>. Egli deve essere, inoltre, a carico dell'adulto che percepisce la prestazione ed entrambi devono essere residenti in Gran Bretagna.

---

<sup>41</sup>Le altre, destinate a tutelare particolari categorie di soggetti che non rientrano, per vari motivi, nello schema assicurativo, sono prestazioni per invalidità, vecchiaia e superstiti. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 119.

<sup>42</sup>Di solito, in condizioni di normalità, è la madre del bambino ad essere titolare della prestazione. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 392.

<sup>43</sup>Il *Child Benefit Act*, è stato reso operativo dal 1977, *ibidem*.

<sup>44</sup>Cfr. *Child Benefit Act*, Section 2 (1).

L'ammontare della prestazione è fissato in 59 ECU mensili per il figlio primogenito e in 48 ECU per ciascun figlio successivo<sup>45</sup>. Trattandosi di una prestazione di importo fisso, per la determinazione della sua entità non viene preso in considerazione il reddito della famiglia, né vi è modulazione della prestazione in relazione all'età del bambino.

Per il genitore solo che viva con uno o più figli minori è prevista una maggiorazione mensile al *child benefit* di entità significativa (*one-parent benefit*, pari a 36 ECU). Si tratta di una forma di tutela ulteriore destinata originariamente a donne sole con dei figli a carico, ma a cui oggi ha diritto qualunque dei due genitori<sup>46</sup> che non sia sposato o vivente nella stessa abitazione con il coniuge, né convivente *more uxorio* con un soggetto diverso dal coniuge. Tale integrazione, concessa solo in riferimento ad un figlio<sup>47</sup>, è soggetta ad un regime del cumulo molto rigido, in ragione della sua stessa *ratio*<sup>48</sup>, sono, infatti, esclusi dal suo godimento quanti già tutelati in base ad un altro regime, come i tutori di orfani, per i quali è prevista l'erogazione di una specifica prestazione, e le vedove con figli a carico, per le quali il regime di assicurazione superstiti contempla delle prestazioni aggiuntive rispetto a quelle stabilite, commisurate al numero dei figli<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 173.

<sup>46</sup>Dal 1980, la condizione di «genitore», legale o adottivo, del bambino per cui si percepisce il pagamento non è più essenziale; la prestazione può essere richiesta da qualunque soggetto che si prenda cura del bambino, purché non convivente con un genitore di questi. V. A. I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 408.

<sup>47</sup>Di solito il primogenito, *ibidem*.

<sup>48</sup>L'intento della prestazione è evidentemente quello di fornire aiuto a chi, come una donna sola con dei figli minori, ha presumibilmente minori possibilità di ottenere un guadagno proporzionato alle sue necessità. Nel caso di donne già tutelate, anche se in relazione ad un rischio diverso, ma che determina però la stessa condizione, come può essere la morte del coniuge, questa tutela sarebbe superflua.

<sup>46</sup>Si tratta del *guardian's allowance* (per il tutore di orfani), del *widowed mother's allowance* e della *widow's pension* (per le vedove), tutte prestazioni previste nel regime di assicurazione superstiti di cui qui non si tratta. Per notizie a riguardo, v. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 125; A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 540; R. PESSI, *La sicurezza sociale negli stati*

I lavoratori disoccupati percepiscono le normali prestazioni per i figli, non godendo di alcun trattamento particolare in qualità di soggetti che hanno perduto il lavoro. Valgono anche per essi, comunque, qualora sussistano i requisiti, le maggiorazioni previste.

### 1.3.2. *Le prestazioni means-tested.*

Le prestazioni che il sistema di sicurezza sociale britannico concede solo dietro verifica dello stato di bisogno dei richiedenti mirano tutte a tutelare i bisogni essenziali dell'individuo e della famiglia, garantendo un minimo di sussistenza senza bisogno di versamenti contributivi in cambio. Per questa ragione, la loro fonte di finanziamento è la tassazione generale.

#### 1.3.2.1. *Le prestazioni means-tested: l'assegno familiare.*

L'assegno familiare (*family credit*) è stato creato per far fronte alle necessità di soggetti a basso reddito che abbiano dei figli a carico<sup>47</sup>. Pur presumendosi, infatti, che un lavoratore percepisce un guadagno che, quantunque basso, è pur sempre in grado di garantirgli un'esistenza dignitosa, non è altrettanto scontato che quello stesso guadagno risulti sufficiente quando egli sia responsabile dell'esistenza di altri individui. Ad ulteriore dimostrazione della sua funzione di rete di sicurezza per le famiglie con un capofamiglia a basso reddito, va precisato che tale schema prevede l'erogazione di assegni di entità proporzionale al bisogno familiare (*income-related*)<sup>48</sup>.

Per poter beneficiare dell'assegno è richiesto il soddisfacimento di alcuni requisiti. Innanzitutto, il richiedente deve essere presente e residente in Gran Bretagna al momento della presentazione della domanda, così come il coniuge qualora vi sia; i suoi guadagni, o quelli di

---

*membri della comunità economica europea*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM 1993, p. 35 e ss.

<sup>47</sup>Il *family credit* è stato introdotto nel sistema della sicurezza sociale della Gran Bretagna dal Social Security Act del 1986 (v. *supra*, nota 14), in sostituzione dell'integrazione al reddito familiare (*family income supplement*), a differenza della quale ha avuto fin dall'inizio un carattere permanente, oltre a prevedere prestazioni di entità più elevata ed un campo di applicazione più vasto. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDET, *The Law of Social Security*, cit., p. 471.

<sup>48</sup>La determinazione dell'entità delle prestazioni in relazione alla retribuzione percepita avviene anche per il sostegno al reddito (*Income support*) e per le prestazioni per l'alloggio (*Housing benefit*), *ibidem*.

un eventuale coniuge, devono, inoltre, derivare almeno in parte dallo svolgimento di un'attività lavorativa remunerativa<sup>49</sup> avente luogo in Gran Bretagna; infine, egli deve avere la responsabilità di un figlio<sup>50</sup> e il suo capitale ed il suo reddito non devono superare le soglie stabilite<sup>51</sup>.

L'ammontare massimo dell'assegno è rappresentato dalla somma dell'assegno per un adulto più un assegno per ciascun bambino; l'entità del pagamento per l'adulto è lo stesso, sia che si tratti di un soggetto coniugato che di uno non coniugato, mentre per i bambini sono previsti importi differenziati in relazione all'età<sup>52</sup>. Affinché una famiglia abbia diritto a percepire la prestazione massima<sup>53</sup>, è necessario che il reddito di tale famiglia non superi la soglia stabilita mediante il calcolo dell'*applicable amount* utilizzato nel regime del sostegno al reddito<sup>54</sup>. La durata dell'erogazione è fissata in 26 settimane<sup>55</sup>, durante le quali non si tiene conto di eventuali variazioni della situazione familiare, a meno che

<sup>49</sup>È da considerarsi tale qualunque attività lavorativa della durata di non meno di 16 ore settimanali, svolta in cambio di una retribuzione, o, quantomeno, con l'aspettativa di un compenso. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 129.

<sup>50</sup>Questo elemento viene valutato in base agli stessi criteri in uso per l'assegnazione del *child benefit*. V. *infra*, par. 1.3.1.

<sup>51</sup>La distinzione tra reddito e capitale non è molto chiara nelle disposizioni legislative che riguardano la sicurezza sociale, come accade del resto anche nella legislazione relativa alla tassa sul reddito; sembra, tuttavia, corretto ritenere «reddito» il guadagno che proviene dal lavoro, mentre «capitale» tutte quelle risorse di cui si dispone indipendentemente dal reddito da lavoro. V. anche A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit, p. 441, e *supra*, n. 58. Nel 1992 la soglia massima del capitale era fissata in 8000 sterline, mentre un capitale inferiore alle 3000 sterline non viene preso in considerazione. V. DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY, *A Guide to Income Support*, London, HMSO, 1992, p.120 e ss.

<sup>52</sup>Sono previste quattro fasce di età per i bambini: 0-11 anni, 11-15 anni, 16-17 anni, 18-19 anni. L'importo dell'assegno è più alto via via che l'età aumenta. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 479.

<sup>53</sup>Nel 1988-89, una coppia sposata con tre bambini, rispettivamente di 8, 12 e 14 anni, percepiva un assegno totale di circa 60 sterline. *Ibidem*.

<sup>54</sup>Per la spiegazione dell'*applicable amount* v. *infra*, par. 1.3.2.1.

<sup>55</sup>Erano 52 prima della riforma del 1986. V. *supra*, n. 39.

non si tratti di morte del titolare dell'assegno, nel qual caso la titolarità viene trasferita al coniuge superstite, oppure di fuoriuscita dal nucleo familiare di un figlio a carico che, entrando a far parte di una nuova famiglia, porta con sé il suo diritto alla prestazione.

1.3.2.2. (segue): le prestazioni per l'alloggio.

Data l'incidenza spesso rilevante dei costi per l'alloggio nel bilancio familiare, il sistema di sicurezza sociale ha previsto, tra le prestazioni soggette a verifica del bisogno, una prestazione specifica mirante a sollevare, almeno parzialmente, gli individui con un basso reddito da questo onere e a far sì che anche i meno abbienti, spiazzati dagli alti costi per l'alloggio presenti sul mercato, possano vivere in condizioni dignitose, come si conviene ad uno Stato che ha scelto di occuparsi del benessere dei propri cittadini.

La titolarità della prestazione per l'alloggio (*housing benefit*) è soggetta a tre condizioni: il richiedente deve essere responsabile delle spese inerenti ad un alloggio<sup>56</sup> in Gran Bretagna, deve utilizzare tale alloggio come sua abitazione e il suo reddito ed il suo capitale<sup>57</sup> non devono superare le soglie previste. La prestazione, erogata settimanalmente, può consistere sia in una copertura del costo del canone di locazione dell'immobile (*rent*)<sup>58</sup>, nel qual caso può indifferentemente assumere la forma di un assegno per il pagamento di tale canone o di un assegno di rimborso per chi ha effettuato il pagamento, sia in una copertura delle spese per le tasse sugli immobili (*rates*) che gravano sui proprietari-inquilini. L'entità massima del pagamento per i richiedenti è

---

<sup>56</sup>Per alloggio (*dwelling*) si intende una generica sistemazione di carattere residenziale; non vengono, pertanto, prese in considerazione case per le vacanze o sistemazioni adibite a sede di affari. Cfr. *Social Security Act*, 1986, s. 84 (1). È considerato responsabile delle spese per un alloggio colui che paga un canone di locazione o anche il proprietario-inquilino. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 491.

<sup>57</sup>Fino al 1988 tale soglia era fissata in 8000 sterline. *Ibidem*, p. 493.

<sup>58</sup>Il termine *rent* è qui utilizzato in un'accezione molto ampia, poiché sta ad indicare qualunque forma di pagamento, anche informale, sostenuta in cambio del diritto ad occupare l'alloggio. Accade spesso, però, che il rimborso o l'assegno non coprano il 100% della spesa effettivamente sostenuta, dal momento che questa può includere elementi ritenuti non rimborsabili dall'istituto, oppure nel caso in cui le dimensioni dell'alloggio o l'entità della spesa risultino irragionevolmente elevati.

fissata nel 100% del canone di locazione o nell'80% delle tasse sugli immobili; dalle somme così individuate vengono effettuate delle deduzioni per ciascun individuo che vive nell'abitazione in questione e che non risulti a carico del titolare della prestazione, poiché si presume che questi soggetti contribuiscano alle spese.

Il calcolo mirante ad appurare quali richiedenti abbiano diritto a questo aiuto si fonda sulla verifica di tutte le risorse rilevanti di cui il soggetto dispone, e pertanto sia del reddito che del capitale. Il meccanismo utilizzato fa riferimento, ancora una volta, all'individuazione dell'*applicable amount*: fin quando il livello delle risorse del richiedente non supera la soglia per lui stabilita, e cioè fintantoché egli ha o avrebbe diritto al sostegno al reddito, egli riceve la prestazione per l'alloggio di importo massimo<sup>59</sup>, quando le sue risorse oltrepassano la soglia prestabilita, l'ammontare di tale prestazione viene decurtato proporzionalmente alla percentuale di reddito in eccesso al limite fissato.

La durata dell'erogazione è affidata alla decisione discrezionale delle competenti autorità locali, ma non può in alcun caso superare le 60 settimane.

#### 1.3.2.3. (segue): il sostegno al reddito.

Introdotta anch'essa nel 1986<sup>60</sup>, il sostegno al reddito (*income support*) costituisce il mezzo attraverso cui il sistema di sicurezza sociale britannico fronteggia i bisogni essenziali di quelle famiglie e di quegli individui che non percepiscono un reddito. A differenza, quindi, dell'assegno familiare, parimenti destinato a sollevare dal bisogno i

---

<sup>59</sup>Le prestazioni nel 1992 erano le seguenti:

- per un soggetto non coniugato non ancora venticinquenne: 48 ECU;
- per un soggetto non coniugato ultraventicinquenne: 60 ECU;
- coppia sposata senza figli: 86 ECU;
- genitore solo con un figlio a carico: 109 ECU;
- coppia sposata con due figli: 158 ECU;
- coppia sposata con tre figli: 194 ECU.

Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 255.

<sup>60</sup>V. *supra*, n. 14.

soggetti meno abbienti, il sostegno al reddito non è indirizzato a quanti siano regolarmente occupati, benché retribuiti in modo insufficiente rispetto alle esigenze familiari, bensì a tutti quei soggetti che non dispongono di alcuna fonte di guadagno<sup>61</sup>.

Le condizioni generalmente valide da soddisfare per poter beneficiare del sostegno al reddito sono di trovarsi in Gran Bretagna al momento della domanda, aver compiuto 18 anni<sup>62</sup>, non essere occupati in un lavoro remunerativo<sup>63</sup> né trovarsi in un ciclo di istruzione a tempo pieno di tipo non avanzato, essere disponibili al lavoro, non avere un reddito che superi l'*applicable amount* e non disporre di più di un certo ammontare di capitale<sup>64</sup>. L'unità di base presa a riferimento per l'accertamento dei bisogni è l'individuo oppure la famiglia<sup>65</sup>. Per la determinazione

---

<sup>61</sup>Originariamente, il piano di riforma della sicurezza sociale proposto da Lord Beveridge prevedeva un ruolo del tutto marginale dell'assistenza nazionale, ritenendo egli che la copertura ed il livello delle prestazioni garantite nel regime assicurativo fossero idonei a garantire ben più del minimo di sussistenza a tutti i cittadini. Tuttavia, in pratica è accaduto che il livello delle prestazioni assicurative non si è mai elevato al di sopra del reddito minimo garantito dai regimi destinati a erogare prestazioni *means-tested*, per cui proprio l'assistenza è diventata il principale strumento di garanzia verso gli individui e le famiglie in difficili condizioni economiche e senza altre risorse. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 409.

<sup>62</sup>È previsto che alcuni soggetti tra i 16 e i 18 anni possano beneficiare del sostegno al reddito qualora si trovino in una situazione particolare, quale quella di genitore, sposato o non, con la responsabilità di un figlio; di soggetto incapace di lavoro per ragioni fisiche o psichiche; di orfano o vivente lontano dalla famiglia; di rifugiato, ecc. V. DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY, *A Guide to Income Support*, cit., p. 10 e ss.

<sup>63</sup>Generalmente definito come lavoro svolto per 16 o più ore a settimana V. *supra*, n. 41. Sono previste delle eccezioni a questa regola in casi particolari, quali l'essere disabili, l'occuparsi a tempo pieno di figli o di un familiare invalido, lo svolgere un lavoro in qualità di volontario, ecc. *Ibidem*, p. 14 e ss.

<sup>64</sup>Anche qui, come già per l'*housing benefit*, la soglia massima consentita è fissata in 8000 sterline. Nel caso di un capitale tra le 3000 e le 8000 sterline, la prestazione viene proporzionalmente diminuita. *Ibidem*, p. 113.

<sup>65</sup>La legge riconosce lo *status* di famiglia ad una coppia convivente, sposata o non, con dei figli, o comunque con la responsabilità di giovani al di sotto dei 19 anni. Non sono considerati componenti del nucleo familiare ai fini della determinazione dell'importo del sostegno eventuali adulti a carico, al di fuori del coniuge o convivente. V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 425 e ss.

dell'ammontare della prestazione da erogare, si ricorre al calcolo individualizzato dell'*applicable amount*.

L'*applicable amount*, ovvero la quantità di denaro presunta necessaria per far fronte ai bisogni di un dato individuo o di una data famiglia, altro non è che l'aggregato delle spese per le necessità personali di sopravvivenza (*personal allowances*), delle indennità speciali (*premiums*) e delle spese per l'alloggio (*housing benefit*)<sup>66</sup>. L'entità del sostegno viene calcolata sottraendo le risorse di cui il richiedente dispone dal suo *applicable amount*<sup>67</sup>. Per ciascuna voce che entra nel calcolo del reddito necessario presunto esistono vari importi, tra cui viene scelto quello rilevante per il caso in esame tenendo conto di specifici criteri: le spese per necessità personali vengono individuate in base all'età e allo stato civile del richiedente<sup>68</sup>, le indennità speciali sono assegnate in base alla categoria di appartenenza del soggetto<sup>69</sup>, mentre i costi per l'alloggio vengono inclusi nel calcolo a condizione che il richiedente si qualifichi

---

<sup>66</sup>Esiste una regolamentazione per la coordinazione tra il regime dell'*housing benefit* del par. 1.3.2.2. e la copertura dei costi per l'alloggio garantita dal regime del sostegno al reddito. In particolare, quest'ultimo provvede alle spese per interessi ipotecari, interessi su prestiti accessi per apportare migliorie od effettuare riparazioni all'abitazione, affitti per terreni e tutte le altre spese rilevanti non coperte dal regime di prestazioni per l'alloggio. V. DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY, *A Guide to Income Support*, cit., p. 90 e ss.

<sup>67</sup>Tali risorse, che sono poi il reddito ed il capitale di cui parla la legge, possono essere identificate come segue. Per «reddito» si può intendere il denaro proveniente da: guadagni, prestazioni di sicurezza sociale, pagamenti per il mantenimento, ecc.; per «capitale» si può invece intendere: risparmi, investimenti, somme *una tantum* ed il valore delle proprietà e dei terreni non occupati dal possessore, mentre sono esclusi le proprietà personali e la casa di abitazione. *Ibidem*, p. 101.

<sup>68</sup>Sono previste tre quote per i soggetti non coniugati (minori di 18 anni, tra 18 e 24 anni, oltre 25 anni), due quote per i genitori senza coniuge (minori di 18 anni, oltre 18 anni) e due quote per coppie (entrambi i soggetti minori di 18 anni, entrambi oltre 18 anni); per i figli, la suddivisione è per fasce di età (meno di 11 anni, tra 11 e 15 anni, tra 16 e 17 anni, oltre 18 anni). V. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 427 e ss.

<sup>69</sup>Tali integrazioni, miranti ad aiutare particolari categorie di soggetti, per i quali si ritengono necessarie spese extra, sono di entità diverse a seconda che siano destinate a: famiglie con bambini, genitori senza coniuge, disabili e disabili gravi, pensionati ultrasessantenni, pensionati ultraottantenni, bambini disabili. *Ibidem*.

come il responsabile per tale spesa e che l'alloggio in questione sia la sua abitazione.

La prestazione così determinata viene erogata settimanalmente, per un periodo illimitato. Come tutte le altre prestazioni del sistema di sicurezza sociale, anche il sostegno al reddito viene sottoposto ad indicizzazione annuale, con gli adeguamenti calcolati sulla base dell'inflazione.

#### 1.3.2.4. Il Fondo sociale.

Il Fondo sociale (*Social Fund*), voluto da Norman Fowler<sup>70</sup>, rientra tra gli strumenti assistenziali voluti per far fronte ai bisogni dei più disagiati, pur avendo una struttura ed un funzionamento diversi da quelli del regime di sostegno al reddito. Esso è diviso in due rami: il Fondo sociale discrezionale (*discretionary social fund*) e il Fondo sociale non discrezionale (*non-discretionary social fund*).

Il Fondo sociale discrezionale copre, in linea di principio, tutti i bisogni con carattere di urgenza cui un soggetto già aiutato mediante il sostegno al reddito non può fare fronte con la sua normale disponibilità, a condizione che si tratti di eventi non altrimenti tutelati. Le erogazioni poste a carico di questo fondo si distinguono in prestiti di bilancio (*budgetary loans*), prestiti per crisi (*crisis loans*)<sup>71</sup>, assegni per la salvaguardia delle comunità (*community care grants*) e consulenza finanziaria (*money advice*)<sup>72</sup>. L'erogazione delle prestazioni e la loro entità viene decisa di volta in volta dalle autorità, che sono vincolate al rispetto di un minimo e di un massimo sanciti per legge. Per le prestazioni sotto forma di prestito è prevista la restituzione, che deve avvenire secondo le modalità concordate al momento della concessione del prestito. Qualora il beneficiario non sia in grado di provvedervi, il rimborso può essere chiesto al coniuge o al responsabile per il mantenimento del

---

<sup>70</sup>V. *supra*, n. 14.

<sup>71</sup>In questo caso, per poter ricevere il prestito il richiedente non deve necessariamente essere già beneficiario di prestazioni previdenziali; è sufficiente che si trovi improvvisamente davanti alla necessità di sostenere una spesa urgente cui non può far fronte con le sue sole risorse. V. DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY, *A Guide to Income Support*, cit., p. 119 e ss.

<sup>72</sup>Per una descrizione dettagliata v. A.I. OGUS e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., p. 513 e ss.

soggetto debitore. In casi estremi, il recupero può essere effettuato attraverso riduzioni dell'entità delle prestazioni previdenziali di cui il soggetto debitore è titolare.

Il Fondo sociale non discrezionale interviene, invece, al materializzarsi di fattispecie predefinite, ossia una maternità, un funerale o una situazione di clima eccezionalmente freddo<sup>73</sup>. Le prestazioni erogate in questi casi servono a coprire le maggiori spese derivanti da questi eventi a carico di quanti siano già beneficiari del sostegno al reddito, sono pagate in una soluzione unica e non prevedono restituzione.

## 2. IRLANDA.

### 2.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

Il sistema irlandese di sicurezza sociale, detto di *social welfare*<sup>74</sup>, presenta molte caratteristiche in comune con il sistema britannico, per via dell'unione politica tra i due paesi protrattasi fino ai primi decenni di questo secolo e terminata solo nel 1949 con la proclamazione della Repubblica d'Irlanda.

Rispetto alle varie riforme della sicurezza sociale avutesi in Gran Bretagna dal secondo dopoguerra fino ad oggi, in Irlanda vi è un solo testo fondamentale che disciplina il funzionamento del sistema di tutela dei cittadini e dei lavoratori, ed è il *Social Welfare (Consolidation) Act* del 1981, annualmente aggiornato mediante leggi ed articolato per mezzo di regolamenti. Tale testo è il frutto della raccolta e della sistematizzazione di tutti i provvedimenti legislativi riferiti ai regimi previdenziali e assistenziali esistenti in Irlanda fino a quel momento, rimasti sostanzialmente immutati anche nel corso di quest'ultimo decennio<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup>Si tratta di *maternity expenses* (85 ECU per ciascun bambino), *funeral expenses* (a copertura delle spese legali e delle normali esigenze in tali occasioni) e *cold weather payments* (7 ECU per ciascuna settimana in cui la temperature media non superi gli 0° Celsius). *Ibidem*.

<sup>74</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 153 e ss.

<sup>75</sup>La scelta operata dal legislatore irlandese è stata quella di semplificare l'accesso dei cittadini e delle autorità stesse alle fonti legislative in materia di sicurezza sociale. Questo intento si è, tuttavia, tradotto in una semplice raccolta dei testi di legge esistenti

Per quanto riguarda i documenti programmatici, in materia di disoccupazione ha un certo rilievo il Programma per il recupero nazionale (*Programme for National Recovery*), elaborato nel 1987 insieme alle parti sociali. Questo documento raccoglie i progetti e le misure da utilizzare nell'arco di tre anni (1988-1990) per favorire la crescita economica, l'occupazione, l'uguaglianza sociale, anche attraverso riforme del sistema delle retribuzioni e del sistema fiscale<sup>76</sup>. In particolare, per fronteggiare il problema occupazionale si suggerisce la creazione di un ambiente favorevole alla nascita di posti di lavoro garantiti, autonomi rispetto all'intervento di aiuto pubblico, attraverso una politica industriale mirata alla valorizzazione delle aziende nazionali più solide. Per quanto riguarda, poi, la gestione della forza lavoro, il Libro bianco del 1986 (*White Paper on Manpower Policy*), che auspicava la creazione di una nuova autorità per la formazione e l'allocatione della forza lavoro, ha portato alla nascita del FAS (*An Foras Aiseanna Saothair*)<sup>77</sup>,

---

che non ha semplificato di molto il funzionamento concreto dei vari regimi di protezione. Oltretutto, la riserva di legge, che conferisce il potere di modifica del *Social Welfare (Consolidation) Act* al solo Parlamento, contribuisce non poco a complicare l'andamento generale del sistema, specialmente considerando che tale testo fissa anno per anno anche l'ammontare delle prestazioni, per cui si rende indispensabile una revisione annuale. Le leggi annuali di aggiornamento del *Social Welfare Act* vengono tutte inserite nel testo del 1981 a formare un corpo unico, benché poi, in mancanza dell'abrogazione dei provvedimenti precedenti, si renda necessario fare riferimento ad esse individualmente. Ulteriore elemento di complicazione è, infine, il potere, concesso al Ministero per il Benessere Sociale (*Minister for Social Welfare*) e al Ministero della Sanità (*Minister for Health*) di emanare regolamenti che specificano le prescrizioni della legge. Questa produzione legislativa è comunque soggetta al controllo, preventivo o successivo, del Parlamento. *Ibidem*.

<sup>76</sup>Il Programma prevede quattro grandi obiettivi: la creazione di un clima fiscale, di cambio e monetario tale da favorire la crescita economica; uno spostamento del sistema fiscale verso una maggiore equità e giustizia; la diminuzione o l'eliminazione delle ingiustizie sociali; l'intensificazione delle misure pratiche per favorire la crescita delle opportunità di lavoro su base settoriale (in particolare nel campo manifatturiero, ma anche nell'agricoltura, turismo e servizi finanziari). V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Ireland*, Leiden, MISEP, 1988, p. 23 e ss.

<sup>77</sup>Il FAS è stato istituito mediante il *Labour Services Act* del 1987. *Ibidem*. Recentemente, dal novembre del 1992, l'amministrazione di un nuovo istituto - il *Job Training Scheme*, creato per fornire un sostegno all'occupazione - è stata affidata al FAS, che opera in collaborazione con i datori di lavoro per un più stretto collegamento tra lavoro e formazione professionale. Per maggiori informazioni, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, Leiden, MISEP, Autumn 1992, p. 8 e ss.

un'organizzazione che, dal 1988, raggruppa tutte le funzioni relative alla gestione della forza lavoro prima assegnate a diverse agenzie non coordinate tra loro<sup>78</sup>.

Il sistema di *social welfare* irlandese comprende tre diversi tipi di regimi: quello assicurativo, per la tutela di quanti hanno regolarmente versato i contributi al regime generale, quello assistenziale, che interviene ogniqualvolta non sia possibile applicare, per la mancanza di contributi, le previsioni del regime assicurativo ed offre anche un'assistenza generica, ed un terzo regime, di tipo residuale, per le prestazioni familiari e le prestazioni in natura<sup>79</sup>. Esamineremo qui di seguito tutte e tre queste forme di protezione, limitatamente agli aspetti che riguardano la tutela dell'occupazione e del reddito.

## 2.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Il rischio di perdita del lavoro viene fronteggiato dal sistema di sicurezza sociale irlandese in due modi, mediante assicurazione e mediante assistenza.

### 2.2.1. La tutela assicurativa.

L'assicurazione disoccupazione è obbligatoria per tutti i lavoratori subordinati, di età compresa tra i 16 e i 66 anni, impiegati sulla base di un contratto di lavoro o di un apprendistato, il cui lavoro si svolge in territorio irlandese in cambio di una retribuzione<sup>80</sup>. Risultano, pertanto,

---

<sup>78</sup>Tali agenzie erano l'*AnCO* (autorità per la formazione industriale), il *National Manpower Service* (agenzia nazionale per la forza lavoro) e lo *Youth Employment Agency* (agenzia per l'impiego giovanile). *Ibidem*.

<sup>79</sup>Il regime assistenziale ha una componente «specificata», costituita dagli schemi che ricalcano le varie assicurazioni sociali e subentrano ad esse a vantaggio di soggetti colpiti da circostanze negative che non possono usufruirne, ed una componente generica, che fornisce aiuto economico ai soggetti bisognosi. V. M. COUSINS, *Securite sociale et travailleurs atipiques*, in *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, n° 6, 1992, p. 706 e ss.; D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 153; R. PESSI, *La sicurezza sociale negli stati membri della Cee*, in *Il sistema previdenziale europeo*, cit., p.37.

<sup>80</sup>Il lavoro svolto a bordo di un aeromobile o di una nave, purché registrati presso la Repubblica d'Irlanda, è equiparato al lavoro svolto su territorio irlandese. Cfr. *Social Welfare Act*.

esclusi i lavoratori autonomi e quanti altri non rientrino nella definizione di lavoratori subordinati<sup>81</sup>.

Il regime assicurativo prevede l'erogazione delle prestazioni corrispondenti al rischio tutelato a quei soggetti che, fattane richiesta, risultino avere una regolare posizione contributiva. Per quanto riguarda l'assicurazione disoccupazione, i requisiti contributivi richiesti sono il pagamento di un certo numero di quote contributive settimanali (39 per le prestazioni di breve durata e 156 per le prestazioni di lunga durata) nel periodo compreso tra l'inizio del rapporto assicurativo ed il giorno precedente a quello della richiesta della prestazione, ed il pagamento (anche figurativo)<sup>82</sup> di almeno 39 quote contributive settimanali nel corso dell'anno precedente a quello in cui il rischio si è concretizzato. Il soddisfacimento di un ulteriore requisito, e cioè l'aver guadagnato almeno 102 ECU a settimana durante l'anno precedente, è necessario, poi, per avere diritto al supplemento alla prestazione di disoccupazione, il cui importo viene determinato con riferimento alla retribuzione precedentemente percepita.

Le prestazioni sono differenziate a seconda che si tratti di disoccupazione totale o di disoccupazione parziale.

---

<sup>81</sup>La nozione di lavoratore subordinato, così come individuata sopra in base ai principi generali, è soggetta ad interpretazione estensiva - dal momento che vi si fanno rientrare categorie come dipendenti pubblici, militari, agenti di polizia, lavoratori domestici, ostetriche ed infermiere diplomate - e ad interpretazione restrittiva - dal momento che sono esclusi quanti, pur lavorando alle dipendenze di qualcuno, risultano impiegati presso il coniuge o altri familiari, oppure svolgono attività di scarso rilievo economico. Per quanto riguarda la tutela dell'occupazione, comunque, si tende ad escludere dalla categoria dei lavoratori subordinati protetti tutti quei lavoratori dipendenti che godano di una certa stabilità del posto di lavoro determinata dalla natura stessa di questo (per es. i dipendenti pubblici). V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 155. Ricordiamo, inoltre, che non sono tutelati mediante assicurazione quei lavoratori che guadagnino meno di 25 sterline irlandesi a settimana, il che equivale a dire che difficilmente sono tutelati i lavoratori a tempo parziale, che sono quelli la cui attività lavorativa si svolge per meno di 30 ore a settimana. V. M. COUSINS, *Sécurité sociale et travailleurs atypiques*, cit., p. 704.

<sup>82</sup>La contribuzione figurativa è consentita per quanti, a causa di ragioni indipendenti dalla loro volontà, pur essendo assicurati non sono in condizioni di effettuare i dovuti versamenti contributivi. Vengono conteggiati come periodi di contribuzione figurativa anche i periodi di non lavoro dovuto a disoccupazione e ad inabilità al lavoro. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 157 e ss.

### 2.2.1.1. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione totale.

Accanto ai requisiti contributivi, il regime assicurativo di tutela per la perdita dell'occupazione prevede il soddisfacimento di altri requisiti<sup>83</sup> affinché sia possibile, per il richiedente, maturare il pieno diritto alla prestazione di disoccupazione (*unemployment benefit*): il lavoratore non deve aver perso l'occupazione a causa di una condotta scorretta o per sua colpa<sup>84</sup>, deve essere abile al lavoro, disponibile a lavorare<sup>85</sup>, deve essere iscritto all'ufficio di collocamento e deve porsi attivamente alla ricerca di un'occupazione<sup>86</sup>.

Trascorsi tre giorni dal verificarsi della perdita dell'occupazione<sup>87</sup>, il lavoratore assicurato inizia a percepire la prestazione, che varia in relazione al numero di versamenti contributivi effettuati. Qualora egli abbia anche diritto a percepire il supplemento legato al precedente

---

<sup>83</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 189.

<sup>84</sup>Coloro che vengono licenziati a causa di uno sciopero perdono il diritto a percepire la prestazione di disoccupazione, con l'eccezione dei casi in cui lo sciopero non li abbia riguardati direttamente. La medesima sanzione si applica a quanti abbiano causato la perdita dell'occupazione, a quanti abbiano rifiutato un'offerta di lavoro idoneo, a quanti rifiutino di frequentare un corso di formazione professionale organizzato dal FAS (l'autorità per la formazione e l'impiego) e a quanti non si siano attivati nella ricerca di un lavoro idoneo. Il diritto alla prestazione può essere sospeso da 6 settimane a 6 mesi. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 163, e EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Ireland*, cit., p. 17.

<sup>85</sup>La disponibilità al lavoro di un soggetto viene giudicata valutando le sue caratteristiche personali (età, sesso, condizione fisica, preparazione professionale, luogo di residenza, famiglia) in relazione al tipo di attività lavorative che si dichiara disposto a svolgere. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 163.

<sup>86</sup>Il disoccupato è tenuto a recarsi all'ufficio di collocamento secondo una frequenza variabile, che va da una volta al giorno a due volte a settimana. Questo costituisce una verifica dell'effettiva volontà del soggetto di trovare un lavoro, ed è anche un modo per verificare il numero e il tipo di domande di lavoro che egli inoltra. *Ibidem*.

<sup>87</sup>Tale periodo di attesa non è necessario se il soggetto aveva inoltrato domanda, nel corso delle 13 settimane precedenti, per un'indennità di disoccupazione o di malattia. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Ireland*, cit., p. 17.

guadagno (*pay-related benefit*), il periodo che deve trascorrere perche egli riceva tale integrazione è di diciotto giorni.

La durata dell'erogazione è differenziata in base all'età del soggetto disoccupato e, per quanto riguarda la durata massima, varia dalle 26 settimane per i soggetti che hanno meno di 18 anni, alle 65 settimane<sup>88</sup> per i soggetti di età compresa tra i 18 e i 65 anni, prolungata di un ulteriore anno se, nel frattempo, il beneficiario compie 65 anni<sup>89</sup>, purché abbia versato i contributi per almeno 156 settimane. Il supplemento correlato alla retribuzione precedentemente percepita viene pagato, invece, per un massimo di 62 settimane.

L'ammontare della prestazione normale è, come abbiamo detto, differenziata secondo il monte contributivo accumulato dal lavoratore. La prestazione di entità massima, ottenibile mediante l'effettuazione, nel corso dell'anno precedente a quello dalla perdita dell'impiego, di almeno 48 versamenti contributivi settimanali, ammontava nel 1992 a 69 ECU a settimana<sup>90</sup>. L'entità del supplemento, invece, è calcolata sulla base della retribuzione settimanale lorda imponibile dell'anno precedente a quello della perdita dell'occupazione, ed è fissata nel 12% di tale retribuzione, soggetta ad un minimale e ad un massimale<sup>91</sup>. Complessivamente, la somma tra la prestazione di base ed il supplemento non può superare l'85% del guadagno percepito prima della perdita del lavoro. La presenza di familiari a carico comporta, per questa come per altre prestazioni, il

---

<sup>88</sup>La prestazione è versata per 6 giorni a settimana.

<sup>89</sup>In questo modo si colma la lacuna che si creerebbe per i soggetti che, perdendo il diritto all'indennità di disoccupazione, non possono ancora beneficiare della pensione (concessa, appunto, a 66 anni). È fatta salva, in ogni caso, la possibilità di optare per la pensione di anzianità (*retirement pension*).

<sup>90</sup>Va ricordato, comunque, che dopo i primi sei mesi di erogazione, l'entità della prestazione può essere leggermente diminuita V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 163.

<sup>91</sup>Sempre nel 1992, il minimale era fissato in 102 ECU, mentre il massimale era di 286 ECU. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 17.

diritto ad alcune integrazioni settimanali alla prestazione, fissate in 45 ECU per un soggetto adulto<sup>92</sup> e 16 ECU per ciascun bambino.

Quando si perde il diritto a percepire la prestazione assicurativa, se il soggetto persiste nello stato di disoccupazione diviene beneficiario del regime assistenziale. Qualora, invece, lavori per almeno 13 settimane ed effettui i relativi versamenti contributivi, può nuovamente richiedere la prestazione assicurativa di disoccupazione, sempre alle condizioni sopra individuate.

#### 2.2.1.2. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione parziale.

Per disoccupazione parziale si intende una situazione di lavoro a breve termine, in cui il numero di giorni lavorativi nell'arco di una settimana è temporaneamente inferiore al numero di giorni lavorativi settimanali normalmente previsti per quell'impiego<sup>93</sup>.

Per avere diritto alle prestazioni erogate in tali casi, sono richieste le medesime condizioni contributive previste nel regime di tutela contro la disoccupazione totale<sup>94</sup>, mentre le prestazioni sono di entità considerevolmente ridotta. Per ciascun giorno di disoccupazione parziale, infatti, si percepisce un sussidio pari ad 1/5 dell'importo settimanale dell'indennità di disoccupazione. I giorni lavorati e i giorni coperti dall'indennità, inoltre, non possono superare complessivamente i 5 giorni

---

<sup>92</sup>Di solito il coniuge. *Ibidem*. In ogni caso, il diritto a percepire questo supplemento è subordinato al reddito del soggetto a carico: se questi ha un reddito da lavoro - non importa se da lavoro subordinato o autonomo - oppure è titolare di prestazioni sociali per cui percepisce più di 70 ECU a settimana, non vi è diritto al supplemento. È interessante rilevare, inoltre, come solo in seguito alla Direttiva comunitaria sulla parità di trattamento tra uomo e donna in materia di sicurezza sociale (Dir. 79/7) la moglie sia stata riconosciuta come possibile titolare della prestazione, ed il marito come possibile coniuge a carico. V. M. COUSINS, *Securité sociale et travailleurs atipiques*, cit., p. 713. Per approfondimenti sulle direttive comunitarie relative alla parità tra i sessi in materia di sicurezza sociale, v. G. WHITE, *Sex Discrimination and Social Security - Directive 79/7/EEC*; D. CURTIN, *Equal Treatment and Social Welfare: The European Courts Emerging*; C. HOSKINS e L. LUCKHAUS, *The European Community Directive on Equal Treatment in Social Security*, in Erasmus Teaching Materials, Block 4, Edinburgh, 1993.

<sup>93</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 203.

<sup>94</sup>V. *supra*, par. 2.2.1.1.

a settimana. Data la particolarità dell'istituto, non è prevista l'erogazione di supplementi proporzionali alla retribuzione<sup>95</sup>.

### 2.2.2. *La tutela assistenziale.*

Le prestazioni assistenziali per i disoccupati possono essere erogate a soggetti di età compresa tra i 18 ed i 66 anni che non abbiano risorse sufficienti a mantenersi, che siano idonei all'attività lavorativa e disposti ad accettare un'offerta di lavoro. Trattandosi di un istituto che interviene soltanto nei casi di effettivo bisogno di un soggetto, viene operata una verifica sul reddito e sulle altre forme di guadagno di cui il richiedente gode (*means-test*)<sup>96</sup>; se, in seguito a tale verifica, gli viene riconosciuto il diritto a ricevere l'assistenza per i disoccupati (*unemployment assistance*), il soggetto beneficiario mantiene la titolarità del diritto alle prestazioni fino al raggiungimento dell'età pensionabile.

L'ammontare della prestazione assistenziale viene fissato individualmente, dal momento che all'importo iniziale uguale per tutti (*basic benefit*) vengono aggiunti dei supplementi (*additional benefits*) in base al numero e all'età delle persone del cui mantenimento il beneficiario è responsabile. Per le prestazioni di breve durata, l'importo settimanale è fissato in 69 ECU, mentre per quelle di lunga durata esso sale a 74 ECU. Dopo 65 settimane di permanenza nel regime assistenziale, questi importi vengono leggermente aumentati. L'importo dei supplementi è lo stesso in vigore nel regime dell'assicurazione disoccupazione<sup>97</sup>.

Per quei soggetti che abbiano un'età compresa tra i 55 ed i 66 anni e che si trovino nella condizione di beneficiari dell'assistenza ai disoccupati

---

<sup>95</sup>Non essendo state completamente perduta la retribuzione, non viene presa in considerazione l'eventualità di dover garantire, mediante supplementi, il precedente tenore di vita.

<sup>96</sup>In virtù della forte centralizzazione amministrativa del sistema di sicurezza sociale irlandese, la verifica dei mezzi di cui un soggetto dispone è curata dallo stesso Ministero per il benessere sociale. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 155.

<sup>97</sup>Ricordiamo che, al luglio 1992, tali prestazioni supplementari ammontavano a 45 ECU ed a 16 ECU rispettivamente per ciascun adulto e per ciascun bambino a carico. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 249.

da almeno 15 mesi<sup>98</sup> esiste la possibilità di prepensionamento, cioè è offerta loro la possibilità di uscire dal mercato del lavoro continuando a percepire un sussidio dal regime assistenziale sotto forma di assegno di prepensionamento (*pre-retirement allowance*). L'entità massima di questo assegno è pari alla prestazione pagata dall'assistenza ai disoccupati; qualora il beneficiario abbia altre fonti di reddito, viene operata una riduzione proporzionale. La condizione di prepensionato non vieta al soggetto di svolgere un'attività lavorativa per la quale non sia previsto l'obbligo di assicurazione<sup>99</sup>.

### 2.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Gli strumenti previdenziali del sistema di sicurezza sociale irlandese sia assicurativi che assistenziali, di cui teniamo conto per esaminare il modo in cui viene tutelato il reddito dei lavoratori e dei cittadini sono le prestazioni per i figli e l'integrazione al reddito familiare, a carico del regime «residuale», e l'assistenza prevista in caso di bisogno, nelle sue varie forme<sup>100</sup>.

#### 2.3.1. Le prestazioni del regime residuale.

Le prestazioni erogate a quanti abbiano la responsabilità di uno o più figli (*child benefit*) o siano a capo di una famiglia che gode di un reddito insufficiente a soddisfare i propri bisogni (*family income supplement*) rientrano in quel regime che, inizialmente, abbiamo definito residuale, ossia non identificabile né come assicurativo né come assistenziale. Questo regime, incaricato anche dell'erogazione di alcune prestazioni in natura, viene finanziato dallo stato, e pertanto non ha carattere contributivo; non può, però, essere definito assistenziale dal momento che eroga prestazioni, come i *child benefit*, cui hanno diritto tutti coloro che

---

<sup>98</sup>Qualificabili, pertanto, come disoccupati di lunga durata. *Ibidem*, p. 201.

<sup>99</sup>Per es., per un lavoro autonomo che comporti un reddito molto basso non è previsto l'obbligo di assicurazione. V. M. COUSINS, *Sécurité sociale et travailleurs atipiques*, cit., p. 708 ed D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 156.

<sup>100</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 164 e ss.; M. COUSINS, *Sécurité sociale et travailleurs atipiques*, cit., p. 714 e ss., COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 170 e ss. e p. 209 e ss.

hanno dei figli, indipendentemente dal loro reddito, e pertanto non basate sulla verifica del bisogno<sup>101</sup>.

#### 2.3.1.1. Le prestazioni per i figli.

Chiunque abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione di un figlio che abbia meno di 16 anni, elevati a 18 nel caso di giovani ancora impegnati nel ciclo di istruzioni o con gravi infermità fisiche o psichiche, viva effettivamente con lui e sia residente in Irlanda, è titolare di un sussidio di importo fisso (*child benefit*), indipendentemente dal reddito familiare<sup>102</sup>. Data la natura di questo provvedimento, volta a garantire a tutte le famiglie le medesime opportunità circa il mantenimento dei figli e la loro educazione, l'ammontare del sussidio è differenziato in base al numero dei figli a carico. Infatti, il soggetto titolare del diritto a queste prestazioni riceve un assegno mensile di 21 ECU per ciascun figlio, se ne ha fino a tre, o di 30 ECU per ciascun figlio se ne ha quattro o più<sup>103</sup>. Una particolare tutela viene garantita in casi di natura eccezionale, come la presenza di tre o quattro gemelli, nel qual caso gli importi sopra detti vengono raddoppiati<sup>104</sup>. L'età dei figli, invece, non viene presa in considerazione come elemento di differenziazione dell'importo delle prestazioni.

#### 2.3.1.2. L'integrazione al reddito familiare.

A vantaggio delle famiglie che godono di un reddito basso, insufficiente per il soddisfacimento dei loro bisogni essenziali, il sistema previdenziale irlandese ha previsto, tra le prestazioni del regime residuale, una prestazione integrativa del reddito (*family income supplement*). Accanto al basso reddito, il cui limite massimo per poter godere della

---

<sup>101</sup>Per un inquadramento del regime «residuale», v. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 153.

<sup>102</sup>*Ibidem*, p. 164.

<sup>103</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 173.

<sup>104</sup>Essendo un discrimine fissato per legge, questa bipartizione delle prestazioni può non risultare sempre adeguata alle reali esigenze familiari, ma, dovendo operare una scelta, si è ritenuto di poter individuare lo scatto della situazione di maggiore necessità nel passaggio da tre a quattro o più figli a carico. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 165.

prestazione è fissato per legge, i richiedenti devono essere occupati a tempo pieno e devono avere almeno un figlio per il quale percepiscono il *child benefit*<sup>105</sup>.

L'importo dell'integrazione, che, proprio in virtù della sua funzione, non può prescindere dal reddito, viene calcolato rispetto alla differenza tra il livello di reddito stabilito per legge ed il reddito di cui la famiglia dispone effettivamente, ed è il 60% di tale differenza, soggetta ad un massimale. Affinché sia possibile beneficiare dell'integrazione al reddito familiare per il periodo massimo stabilito, cioè 52 settimane, requisito essenziale è la permanenza del capofamiglia, o comunque del membro familiare avente diritto, nella condizione di soggetto occupato. Eventuali variazioni del reddito familiare nel corso del godimento della prestazione, invece, non comportano modifiche al livello del sussidio.

### 2.3.2. *Le prestazioni del regime assistenziale.*

Pur avendo una struttura cosiddetta «per categoria», ossia che ricalca quella del regime assicurativo, ponendosi come forma di tutela per quanti abbiano esaurito il loro diritto alle varie prestazioni contributive, il regime assistenziale è in grado di svolgere anche una funzione di generica «rete di sicurezza» (*safety-net*), per la tutela di tutti coloro che si trovano in condizioni di necessità e che non hanno altro modo di far fronte ai loro bisogni. Questa tutela di emergenza può assumere diverse forme: l'assegno integrativo sociale, l'assegno per mogli abbandonate e per mogli di detenuti, l'assegno per genitori soli, le prestazioni in natura.

2.3.2.1. Le prestazioni del regime assistenziale: l'assegno integrativo sociale.

Introdotta per la prima volta con una legge del 1975, l'assegno integrativo di benessere, o sociale (*Supplementary Welfare Allowance*), è rivolto a quelle persone, di qualunque nazionalità purché residenti, che non dispongono di mezzi finanziari necessari per la sopravvivenza né siano in condizione di procurarsene, sia che questa condizione abbia carattere stabile, sia che si tratti di una circostanza eccezionale.

Nel caso di un individuo che si trovi in permanente stato di necessità, il regime di sicurezza sociale irlandese dispone l'erogazione di una prestazione di base, comprovato che questi abbia almeno 18 anni, che non

---

<sup>105</sup>*Ibidem.*

sia studente a tempo pieno, che non sia occupato a tempo pieno, che non sia coinvolto in uno sciopero e che sia registrato come soggetto in cerca di occupazione<sup>106</sup>. Il riconoscimento di questo diritto, una volta in possesso dei requisiti, non dipende dalla discrezionalità delle autorità amministrative, ma scaturisce dalla legge, così come il diritto a percepire dei supplementi se si hanno adulti o bambini a carico.

L'entità della prestazione complessiva, erogata con cadenza settimanale e per una durata illimitata, viene, quindi, fissata individualmente, sommando all'ammontare di base, uguale per tutti, gli eventuali supplementi per i familiari. Ai fini della determinazione della situazione di bisogno del richiedente, si procede al calcolo di tutte le risorse di cui egli dispone, ivi comprese altre prestazioni previdenziali, beni di proprietà dell'interessato<sup>107</sup> investimenti e risparmi. Qualora la somma di tali risorse risulti inferiore al tetto fissato per legge<sup>108</sup>, viene disposta l'erogazione dell'assegno integrativo<sup>109</sup>.

Nel caso in cui si verifichi una circostanza eccezionale, che contribuisce ad aggravare la situazione finanziaria di un soggetto già tutelato dal regime assistenziale, oppure quando le autorità ravvisino gli estremi di una situazione che comporta la necessità di regolari spese *extra* rispetto al fabbisogno normale stabilito per legge<sup>110</sup>, è possibile l'erogazione rispettivamente di una somma *una tantum* o di un

---

<sup>106</sup>Quest'ultimo requisito non è necessario qualora il soggetto sia in grado di dimostrare la sua impossibilità a svolgere una qualsiasi attività lavorativa. V. M. COUSINS, *Sécurité sociale et travailleurs atypiques*, cit., p. 714.

<sup>107</sup>Nel calcolo dei beni di proprietà non viene inclusa la casa di abitazione. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 219.

<sup>108</sup>Tale limite viene stabilito tenendo conto della proposta della «Commissione per la previdenza sociale», composta di esperti indipendenti. *Ibidem*.

<sup>109</sup>Per un esempio di importi di questo assegno, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Il finanziamento della sicurezza sociale nella CEE*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, cit.

<sup>110</sup>Per esempio, nel caso in cui sia presente nel nucleo familiare un soggetto handicappato per il quale sono necessarie delle cure speciali, si può rendere necessario un aumento dell'importo che la legge ha previsto per una famiglia con la stessa composizione.

supplemento in aggiunta all'assegno settimanale, in entrambi i casi soltanto subordinatamente ad una decisione discrezionale dell'amministrazione<sup>111</sup>.

2.3.2.2. (segue): l'assegno per le mogli abbandonate e l'assegno per le mogli di detenuti.

Tra le prestazioni destinate alla tutela dei soggetti più bisognosi, il regime assistenziale irlandese prevede delle prestazioni destinate specificamente alle donne. Una simile previsione, che potrebbe sembrare ingiustificatamente discriminatoria, si rende necessaria, invece, proprio per riequilibrare le opportunità tra i due sessi, e per rimediare, mediante l'intervento pubblico, alla situazione di disfavore economico, oltre che sociale, in cui vengono a trovarsi le donne abbandonate dal coniuge o il cui coniuge sia detenuto<sup>112</sup>.

L'assegno per la moglie abbandonata (*deserted wife's allowance*) viene erogato alle donne che abbiano un'età non superiore a 40 anni ed almeno un figlio a carico, il cui coniuge abbia abbandonato la famiglia. L'entità dell'assegno, che, essendo di natura assistenziale, tende a coprire esclusivamente i bisogni essenziali, è pari a 74 ECU a settimana per la donna, cui si aggiungono 19 ECU a settimana per ciascun figlio a carico.

L'assegno per la moglie di un detenuto (*prisoner's wife allowance*), erogato con le stesse modalità dell'assegno per la moglie

<sup>111</sup>Il carattere di eccezionalità delle situazioni che possono indurre ad una rivalutazione dell'importo dell'assegno integrativo, con la conseguente necessità di una valutazione caso per caso, ha fatto preferire la forma della attribuzione discrezionale da parte delle autorità competenti del diritto all'aumento al riconoscimento di un diritto soggettivo a tale maggiorazione a vantaggio del beneficiario dell'assegno.

<sup>112</sup>Questi provvedimenti intervengono a fronteggiare delle necessità che esistono realmente in una società, come quella irlandese, ancora fortemente tradizionale. La struttura economica, fondata in buona parte sull'agricoltura, del divorzio e la situazione politica instabile - almeno al tempo della nascita del sistema di *social welfare* irlandese, quando l'indipendenza dal Regno Unito non era ancora stata proclamata ed erano alte le probabilità di condanna e di detenzione per gli uomini attivi nella lotta per la proclamazione della Repubblica d'Irlanda - sono tutti elementi che contribuiscono ad aggravare la condizione di una donna che si trova a fronteggiare le difficoltà del mantenimento di una famiglia al momento del verificarsi degli eventi suddetti, e, cioè, l'allontanamento del capofamiglia dal nucleo familiare. Lo Stato si fa carico, pertanto, di questi rischi, delineando, così, l'elemento di maggiore originalità del sistema di sicurezza sociale irlandese.

abbandonata<sup>113</sup>, è, invece, concesso alla donna il cui coniuge sia stato condannato ad una detenzione di almeno sei mesi. L'entità del pagamento, vista l'assimilabilità delle condizioni della moglie di un detenuto a quella di una moglie che viva sola perché abbandonata dal coniuge, è la stessa prevista per quest'ultima fattispecie<sup>114</sup>.

È interessante rilevare come, in entrambi i casi, l'ordinamento non imponga requisiti di cittadinanza né di residenza alla donna che richiede questo intervento assistenziale. Inoltre, la presenza della *cohabitation rule* (regola della convivenza), fa sì che venga sospesa l'erogazione degli assegni qualora la donna beneficiaria conviva *more uxorio* con un soggetto adulto, anche diverso dal coniuge<sup>115</sup>. Va ricordato, infine, come, trattandosi di pagamenti effettuati dal regime assistenziale<sup>116</sup>, e destinati perciò ad aiutare quanti non godano di mezzi sufficienti, l'autorizzazione all'erogazione delle prestazioni giunga solo in seguito alla verifica delle risorse di cui i potenziali beneficiari dispongono (*means-test*)<sup>117</sup>.

#### 2.3.2.3. (segue): l'assegno per genitori soli.

Per le famiglie monoparentali, il regime assistenziale ha disposto una forma specifica di aiuto, l'assegno per il genitore solo (*Lone Parent's Allowance*), destinato ad aiutare quelle persone che si trovino a dover allevare uno o più figli senza l'aiuto del coniuge e senza risorse sufficienti. Data la genericità dei destinatari, per i quali si considera solo la condizione di *single*, senza risalire all'evento che l'ha determinata, si possono qualificare per questa prestazione genitori vedovi, separati,

---

<sup>113</sup>Anche qui si richiede che l'età della beneficiaria non superi i 40 anni e che vi sia almeno un figlio a carico. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 157.

<sup>114</sup>Va ricordato che l'importo di questi assegni è pari a quello della pensione ai superstiti erogata nel regime non contributivo (il cui importo, tuttavia, viene leggermente elevato per beneficiari ultrasessantaseienni) V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 253.

<sup>115</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 166.

<sup>116</sup>Ricordiamo che, nel regime contributivo, esiste un equivalente della prestazione per la moglie abbandonata, che prende il nome di *deserted wife benefit*, per beneficiare della quale sono richiesti requisiti contributivi. *Ibidem*, p. 165.

<sup>117</sup>*Ibidem*.

abbandonati o non coniugati, il cui reddito cada al di sotto della soglia prestabilita.

L'ammontare della prestazione varia in ragione delle risorse di cui il richiedente dispone; l'importo massimo, comunque, è, anche in questo caso<sup>118</sup>, pari a quello previsto per la pensione ai superstiti nel regime non contributivo, e cioè 74 ECU a settimana per il genitore e 19 ECU a settimana per ciascun figlio. La durata dell'erogazione è illimitata<sup>119</sup>.

2.3.2.4. (segue): le prestazioni in natura.

In modo del tutto secondario rispetto alle forme di tutela di tipo economico sopra illustrate, il regime dell'assistenza prevede anche l'erogazione di alcune prestazioni in natura a quanti siano già beneficiari delle altre prestazioni in denaro. Si tratta, ad esempio, della concessione di viaggi gratuiti, della fornitura gratuita di energia elettrica e di combustibile, dell'allaccio gratuito di una linea telefonica e di altre facilitazioni di questo tipo. Dal momento che questa forma di aiuto rappresenta un soccorso per quanti versano in condizioni di grave disagio economico, è assai frequente che venga riconosciuto il diritto a goderne a soggetti ultrasessantaseienni<sup>120</sup>.

### 3. DANIMARCA.

#### 3.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

Le basi del sistema di sicurezza sociale danese<sup>121</sup> risalgono al periodo tra la fine del secolo scorso e l'inizio del secolo attuale, quando la nuova legge per l'aiuto ai poveri del 1891, seguita da altri provvedimenti di rilievo, quali la riforma dell'assicurazione di malattia del 1892, la legge istitutiva dell'assicurazione infortuni del 1889 e la riforma

---

<sup>118</sup>Come già per l'assegno alla moglie abbandonata e l'assegno per la moglie di detenuto; cfr. *supra*, 2.3.2.2.

<sup>119</sup>COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 177.

<sup>120</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 159.

<sup>121</sup>Non si considerano qui i territori delle isole Faer Øer e della Groenlandia che, pur appartenendo alla Danimarca, godono di autonomia interna.

dell'assicurazione disoccupazione del 1907<sup>122</sup>, pongono le fondamenta su cui si è successivamente sviluppato il sistema di *welfare* più antico d'Europa. A partire da quel momento, la questione principale del sistema danese in materia di protezione sociale rimane costantemente l'organizzazione dell'assistenza ai poveri e l'estensione del ruolo dello stato nel sistema di sicurezza sociale.

Tra queste prime forme di tutela e la successiva Grande Riforma dell'intero sistema, avvenuta nel 1933, non intervengono modifiche rilevanti, e, d'altro canto, la suddetta riforma porta in Danimarca all'assetto definitivo del sistema di sicurezza sociale ed alla teorizzazione del *welfare state* con largo anticipo rispetto al secondo dopoguerra, quando lo Stato sociale verrà teorizzato anche nel resto d'Europa<sup>123</sup>. Questa riforma, da considerare un provvedimento di razionalizzazione e di semplificazione del funzionamento della sicurezza sociale, porta alla riunificazione, sotto quattro testi legislativi principali<sup>124</sup>, di tutta la

---

<sup>122</sup>Per quanto riguarda l'assicurazione malattia e l'assicurazione disoccupazione, qui si parla di «riforma» poiché si considerano già forme di tutela rispetto a questi rischi le garanzie offerte dai fondi privati e mutualistici, già da tempo costituitisi autonomamente tra i lavoratori. Va precisato, inoltre, che tali istituzioni continueranno a rimanere fondamentali, almeno fino alla Grande Riforma del 1933 (v. *infra*), nella gestione di queste assicurazioni; in cambio del loro assoggettamento al potere di supervisione e di controllo generale da parte dello stato, essi ricevono sussidi economici. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, pp. 61-96.

<sup>123</sup>La riforma del 1933 scaturiva, dal punto di vista politico, dal compromesso tra le forze di social-democratici liberal-radicali allora al Governo ed i liberali agrari dell'opposizione. Accanto alla necessità di riforma del sistema di sicurezza sociale, attraverso questa opera di risistemizzazione si perseguiva anche un intento di politica economica, e cioè combattere la crisi economica ed il crescente livello di disoccupazione. V. P. FLORA (a cura di), *The Western European Welfare States Since World War II*, Vol. I, Berlin / New York, 1986, XII.

<sup>124</sup>Questi testi sono la legge sull'assistenza pubblica (che introduce l'assistenza sociale a livello comunale, l'assistenza speciale e l'aiuto ai poveri), la legge sulle assicurazioni nazionali (riguardante l'assicurazione malattia, l'assicurazione invalidità e la pensione di anzianità), la legge sull'assicurazione disoccupazione e la legge sull'assicurazione infortuni. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 85.

regolamentazione della protezione sociale esistente fino a quel momento, consentendo di qualificare lo stato danese come uno stato con un sistema di sicurezza sociale di tipo beveridgiano *ante litteram*<sup>125</sup>.

Gli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale sono dominati non tanto dall'esigenza di riformare il sistema nei suoi presupposti, quanto dalla necessità di adeguare il livello delle prestazioni ai maggiori bisogni della popolazione; si modifica, pertanto, l'entità dei sussidi, con particolare attenzione per quelli a favore delle fasce più bisognose e, allo stesso tempo, si procede all'ampliamento del numero di beneficiari di queste prestazioni<sup>126</sup>.

Nei decenni successivi, invece, ed in particolare negli Anni '60, si procede ad una modifica radicale degli assunti di base del sistema di sicurezza sociale, intervenendo sia sul procedimento che porta alla titolarità del diritto a ricevere le prestazioni sia sul sistema di determinazione dell'entità delle prestazioni stesse. Il passaggio da prestazioni di importo differenziato e proporzionale al reddito del beneficiario a prestazioni di importo fisso (*flat-rate*) e l'estensione della tutela all'universalità della popolazione, attraverso la concessione di una pensione sociale piena agli anziani indigenti, l'introduzione di prestazioni a favore dei figli e l'indicizzazione delle prestazioni sociali, sono elementi che sottolineano l'adozione del principio di parità di trattamento di tutti i cittadini come principio guida del funzionamento della sicurezza sociale danese, e fanno altre in modo di evidenziare il carattere beveridgiano di questo sistema<sup>127</sup>. A coronamento di tale riforma, nel decennio

---

<sup>125</sup>Ricordiamo che il *Beveridge Report* è del 1942.

<sup>126</sup>Queste decisioni riguardano prevalentemente le prestazioni assistenziali e quelle pensionistiche, rivolte, appunto, alle fasce più deboli della popolazione. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 88 e ss.

<sup>127</sup>Gli Anni Sessanta sono il periodo del passaggio netto del sistema danese all'universalismo beveridgiano, nel senso che si tende ad accordare una protezione a tutti quanti ne abbiano bisogno, prescindendo, nel riconoscimento di tale diritto, ed anche nella determinazione dell'entità delle prestazioni, dai requisiti contributivi. Inoltre, sempre in questo periodo conosce il suo maggiore sviluppo tutta quella serie di iniziative sociali che spaziano dalla tutela dei bambini e degli handicappati al moltiplicarsi di scuole, ospedali ed altre istituzioni sociali, che ha come risultato l'espansione massima del settore pubblico nella società. V. P. FLORA (a cura di),

successivo si procede alla ristrutturazione dell'amministrazione della sicurezza sociale, che diviene finalmente un sistema unitario che include tutte le forme di tutela del reddito ed i servizi sociali, e che porta anche alla creazione di nuclei amministrativi su base locale.

La trasformazione politica che segue alle elezioni del 1973<sup>128</sup> comporta alcune riforme al sistema di sicurezza sociale che introducono cambiamenti significativi, pur non alterando la struttura beveridgiana del sistema. Da una parte, infatti, esse ne modificano gli aspetti più direttamente legati all'economia, come le misure volte a fronteggiare la disoccupazione, l'adeguamento delle prestazioni al costo della vita, i requisiti per la titolarità delle prestazioni, l'entità dei contributi e delle prestazioni<sup>129</sup>, mentre dall'altra parte incidono sulla sistemazione legislative delle misure di protezione sociale, in direzione di una maggiore armonizzazione dei provvedimenti esistenti e di una decentralizzazione dei

---

*Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, 1986, Berlin, Walter de Gruyter, p. 296 e ss.

<sup>128</sup>Dopo quasi 30 anni di governo ad opera di una coalizione di quattro partiti, che aveva consentito, grazie allo spirito di collaborazione ed al desiderio di mantenere il consenso e la stabilità, lo sviluppo del *welfare state* e la crescita economica del Paese, la crisi economica portò, nel 1973, ad un sorprendente risultato elettorale che sanciva l'emergere del Partito del Progresso, dichiaratamente contrario all'intervento pubblico nell'economia e alla politica sociale. *Ibidem*.

<sup>129</sup>In particolare, il desiderio di frenare il debito pubblico attraverso un irrigidimento delle regole di funzionamento della sicurezza sociale portò a preferire una politica dell'occupazione basata sulla presenza attiva dei disoccupati sul mercato del lavoro piuttosto che sul passivo godimento delle prestazioni in denaro erogate dall'assicurazione, mediante l'estensione del *job-offer scheme* (meccanismo di offerta obbligatoria di posti di lavoro; v. *infra*); a cancellare il meccanismo di indicizzazione delle prestazioni; ad aumentare la selettività nell'assegnazione delle prestazioni, mediante un più rigido controllo sulle risorse a disposizione dei richiedenti delle prestazioni; ad innalzare il livello dei contributi ed il costo dei servizi prestati dagli enti previdenziali; a ridurre gli aiuti statali alle casse delle assicurazioni; ad introdurre dei massimali per le prestazioni ed un limite alla durata dell'erogazione. Questa manovra riuscì nell'intento di ridurre la spesa sociale. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe* in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 93.

servizi offerti dal sistema, anche attraverso l'affidamento di molte competenze executive alle comunità locali (*kommune*)<sup>130</sup>.

Riguardo alle misure a tutela dell'occupazione, la più recente trasformazione si è avuta in seguito alla emanazione, nel 1992 da parte del Parlamento, di un pacchetto di leggi relative al mercato del lavoro, successivamente tradotte in un testo di riforma valido a partire dal 1994, mirante a ridurre la disoccupazione e a promuovere un uso più attivo delle risorse economiche stanziare per fronteggiare il problema occupazionale<sup>131</sup>. La riforma, articolata in tre parti, prevede l'introduzione di nuove modalità di funzionamento del meccanismo già in uso di offerta di un lavoro ai disoccupati, di nuove forme di congedo dal lavoro e l'individuazione di alcune aree geografiche del paese, considerate zone industriali speciali, cui garantire incentivi per la creazione di nuovi posti di lavoro<sup>132</sup>.

Nel sistema di sicurezza sociale danese si possono individuare prestazioni assicurative, distinte tra prestazioni della sicurezza sociale propriamente detta, che comprendono pensioni sociali e *part-time* e prestazioni giornaliere per malattia, maternità e per i figli, e prestazioni della sicurezza sociale in senso più ampio, che comprendono invece prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali, pensioni aggiuntive sul mercato del lavoro, assicurazione disoccupazione e prestazioni sanitarie, e prestazioni assistenziali, oltre ad una serie di

---

<sup>130</sup>Nel tentativo di mantenere fede al principio secondo cui la sicurezza sociale deve essere facilmente accessibile al cittadino per poter svolgere al meglio il suo compito, la riforma volle raggruppare le norme relative ai vari benefici della previdenza e dell'assistenza in base alla loro natura, cosicché furono emanate la legge sull'amministrazione della sicurezza sociale (*lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmaessige anliggender*), la legge sull'assicurazione per la tutela della salute pubblica (*lov om offentligsygesigesikring*), la legge sulle prestazioni giornaliere (*lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel*), la legge sulla giurisdizione in materia di sicurezza sociale (*lov om den sociale ankestyrelse*) e la legge sull'assistenza sociale (*lov om social bistand*). V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 37.

<sup>131</sup>Per le leggi del 1992 v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 11 e ss., e, per i contenuti della riforma, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 43, Leiden, MISEP, Autumn 1993, p. 4 e ss.

<sup>132</sup>Per una esposizione dettagliata dei contenuti della riforma, v. *infra*, par. 3.2. e *famiglia*.

prestazioni integrative di natura privata<sup>133</sup> che di seguito non verranno esaminate.

### 3.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Pur rientrando tra i rischi per cui il sistema di sicurezza sociale prevede una assicurazione, la tutela in caso di disoccupazione è affidata alla volontà del lavoratore, e non imposta dalla legge<sup>134</sup>. L'ordinamento distingue tra la disoccupazione totale e la disoccupazione parziale; accanto alle misure previste per fronteggiare queste evenienze, fanno parte degli strumenti posti a tutela dei lavoratori nel caso di perdita dell'impiego anche l'*efterløn* e la pensione *part-time*.

#### 3.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale.

Tutti i lavoratori, sia subordinati che autonomi, compresi quanti si trovino in una condizione assimilabile<sup>135</sup>, che abbiano un'età compresa tra i 16 ed i 65 anni possono affiliarsi ad un fondo di disoccupazione

---

<sup>133</sup>Si tratta di benefici legati all'occupazione e a fondi integrativi cui i lavoratori possono aderire. Per maggiori notizie, v. P. FLORA, *Growth to Limits...*, cit., p. 304; R. PESSI *La sicurezza sociale negli Stati membri della CEE*, in R. PESSI (a cura di), *Il sistema previdenziale europeo*, cit., p. 40 e ss.

<sup>134</sup>Tale peculiarità, che distingue la Danimarca dal resto dei Paesi membri dell'Unione europea, si riflette anche nell'amministrazione di tale assicurazione, che è affidata ai fondi per la disoccupazione (*Arbejdsløshedskasser*) creati dai sindacati sulla base dei vari settori industriali. Per maggiori notizie circa la regolamentazione di tali fondi, v. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 40. Il finanziamento annuale di questa assicurazione, le cui quote sono state modificate nel 1987, è posto a carico dei datori di lavoro, che vi contribuiscono nella misura del 2,5% della base imponibile IVA dell'impresa o di una base analoga, dei lavoratori, che versano una quota pari a 8 volte l'indennità massima giornaliera di disoccupazione, e dello Stato, che versa la parte mancante. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *Prima relazione sulla attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 7.1.1992. Ovviamente, il carattere volontario di questa tutela non pregiudica la situazione di un lavoratore non iscritto ad alcun fondo che perda l'occupazione; in caso di bisogno, infatti, interviene a suo vantaggio lo Stato mediante l'assistenza sociale.

<sup>135</sup>Per esempio chi stia svolgendo il servizio militare o stia seguendo un corso di formazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 42.

presente nel loro settore di attività<sup>136</sup>. L'iscrizione è consentita anche a giovani in cerca di prima occupazione, purché abbiano frequentato un corso di formazione professionale della durata di almeno 18 mesi, mentre per gli anziani vi sono diritti ridotti e la perdita automatica dei benefici di tale assicurazione al compimento del 67° anno.

I requisiti essenziali da soddisfare per poter ricevere una prestazione giornaliera di disoccupazione (*arbejdsløsestdagpenge*), oltre a quello dell'età e della condizione di lavoratore, sono l'involontarietà della perdita del lavoro<sup>137</sup>, l'attitudine e la disponibilità al lavoro e l'iscrizione all'ufficio di collocamento. Accanto a questi, per maturare il diritto alla prestazione è necessario avere un'anzianità di iscrizione al fondo di almeno un anno ed essere stati impiegati in un'occupazione coperta da assicurazione per almeno 26 settimane negli ultimi tre anni. Per i pensionati beneficiari di una pensione sociale di vecchiaia o di invalidità, si richiede invece un'anzianità di iscrizione al fondo e lavorativa di almeno 26 settimane nel corso degli ultimi 18 mesi<sup>138</sup>.

L'erogazione della prestazione di disoccupazione ha una durata massima di due anni e mezzo, entro i quali, tuttavia, il beneficiario ha il diritto a ricevere un'offerta di lavoro o di formazione professionale che, se non viene effettuata da imprenditori privati, deve essere fatta dallo Stato<sup>139</sup>. Nel caso in cui tale offerta venga effettuata, il disoccupato

---

<sup>136</sup>Il carattere di volontarietà della assicurazione disoccupazione, che dimostra come il rischio della perdita dell'impiego non sia considerato né probabile né grave, è di per sé sufficiente a spiegare il perché dell'assimilazione della categoria dei lavoratori dipendenti e di quella dei lavoratori autonomi. Comunque, nel 1992, risultavano iscritti ad un fondo di disoccupazione circa 1/3 dei lavoratori autonomi e circa l'80% dei lavoratori subordinati. *Ibidem*.

<sup>137</sup>Non si qualificano per il diritto alla prestazione quanti abbiano perso il lavoro in seguito a sciopero o serrata. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 190 e ss.

<sup>138</sup>*Ibidem*.

<sup>139</sup>L'esistenza di un tale diritto è un'altra peculiarità del sistema danese. La riforma del mercato del lavoro così come era stata concepita nel 1992 ha apportato delle modifiche a questo modello attivo di tutela dell'occupazione, ampliando il numero di possibilità offerte alle imprese di impiegare o formare i giovani lavoratori disoccupati, per i quali era prevista una tutela meno forte, in obbedienza al principio secondo cui si può combattere la disoccupazione creando una forza-lavoro il più possibile rispondente

continua a percepire il sussidio fino al giorno di inizio dell'attività lavorativa o di formazione, mentre l'imprenditore che ha creato l'opportunità di lavoro riceve un aiuto dallo Stato. Diversa è la situazione per i pensionati iscritti ai fondi di disoccupazione, che perdono automaticamente il diritto a percepire il sussidio dopo 12 mesi. Se un soggetto iscritto ad un fondo di disoccupazione ha un'età compresa tra 55 e 59 anni e sta per esaurire il suo diritto a percepire la prestazione per la scadenza del termine massimo di durata, egli ha diritto a ricevere una prestazione detta

di transizione» (*overgangsrydelse*)<sup>140</sup>, la cui entità ammonta all'80% della massima indennità giornaliera di disoccupazione e la cui erogazione cessa al compimento del 60° anno di età o in caso di assegnazione al soggetto di un trattamento di prepensionamento.

Il livello delle prestazioni di disoccupazione viene determinato da ciascun fondo ogni 12 mesi, prendendo di solito come riferimento la retribuzione media percepita dal soggetto nel corso delle ultime 13 settimane o 3 mesi; in ogni caso, esso non può superare il 90% di tale retribuzione, a sua volta soggetta ad un massimale. I giovani in cerca di prima occupazione ammessi al fondo e quelli in servizio di leva ricevono, invece, un sussidio settimanale di importo fisso ed indifferenziato<sup>141</sup>. Quando un soggetto esaurisce tutte le offerte di lavoro e di formazione che ha a disposizione, normalmente dopo 6 o 7 anni di godimento del trattamento di disoccupazione<sup>142</sup>, si qualifica per l'assistenza sociale.

---

alle esigenze del mercato. Per una trattazione completa dei punti in cui la riforma è articolata, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 10 e ss. Ricordiamo inoltre che l'impiego o il corso di formazione offerti da un privato devono essere della durata di almeno 9 mesi, mentre se la stessa offerta proviene dallo Stato, la durata minima prevista è di 7 mesi. *Ibidem*.

<sup>140</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, p. 192.

<sup>141</sup>Nel 1992, il massimale retributivo su cui calcolare la prestazione di disoccupazione era di 324 ECU a settimana, mentre l'importo del sussidio settimanale per i giovani disoccupati senza esperienza lavorativa era di 259 ECU. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

<sup>142</sup>Come abbiamo visto, il meccanismo di tutela dell'occupazione è strutturato in modo tale da creare un ricambio tra disoccupati inattivi e disoccupati attivi sul mercato del lavoro; ciascun periodo di lavoro, infatti, grazie alla sua durata limitata, consente ad

### 3.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

La disoccupazione parziale non viene definita in modo particolare nel sistema di sicurezza sociale danese, ma ha un rilievo del tutto pratico, ossia individua la situazione in cui un soggetto subisce una riduzione del proprio orario di lavoro di almeno 9 ore.

I requisiti richiesti per poter ricevere una prestazione giornaliera di disoccupazione parziale sono gli stessi adottati nel regime di disoccupazione totale, mentre le prestazioni sono calcolate allo stesso modo, fatta salva la riduzione proporzionale conseguente al numero di ore lavorate<sup>143</sup>.

### 3.2.3. *L'efterløn.*

Il regime dell'*efterløn* si affianca a quello ordinario della disoccupazione, costituendone un importante complemento. Si tratta, infatti, di un regime amministrato dai fondi di disoccupazione, che eroga prestazioni che si aggiungono a quelle ordinarie ma che sono riservate a soggetti con particolari caratteristiche<sup>144</sup>.

Per poter diventare titolari di benefici erogati dal regime di *efterløn*, infatti, oltre a possedere i requisiti che danno diritto a ricevere la normale prestazione di disoccupazione, occorre aver compiuto almeno 60 anni ed essere stati iscritti ad un fondo di disoccupazione per almeno 20 degli ultimi 25 anni. Inoltre, i soggetti che richiedono questo tipo di prestazioni devono essere capaci di lavoro e non devono percepire una pensione sociale, mentre è consentito lo svolgimento di un'attività lavorativa a patto che non superi le 200 ore annuali<sup>145</sup>.

L'ammontare di questo trattamento, che si somma a quello di disoccupazione, è pari a quello ordinario di disoccupazione per i primi

---

un soggetto che sta esaurendo il diritto alle prestazioni di riqualificarsi per altri due anni e mezzo, e questo rende possibile un certo equilibrio del sistema.

<sup>143</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 202 e ss.

<sup>144</sup>Si fa notare che, malgrado l'amministrazione comune a quella delle normali prestazioni giornaliera di disoccupazione, l'*efterløn* viene finanziato in massima parte mediante il prelievo fiscale generale. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 54.

<sup>145</sup>*Ibidem*, p. 49 e ss.

due anni e mezzo di durata della prestazione (con inizio dal momento di perdita del lavoro), mentre, successivamente a questo periodo, viene ridotto all'80% dell'importo di tale prestazione. Il diritto a ricevere l'*efterløn* si estingue al compimento del 67° anno di età del beneficiario<sup>146</sup>.

#### 3.2.4. La pensione part-time.

Qualora al verificarsi di una situazione di crisi aziendale o di altra circostanza che comporti una riduzione di lavoro, o anche in presenza della volontà del lavoratore di ritirarsi gradualmente dal mercato, si aggiungano determinate caratteristiche di età e di anzianità di iscrizione ad un fondo di assicurazione per la disoccupazione, il sistema di sicurezza sociale danese prevede la attribuzione di una prestazione specifica ai soggetti che abbiano le caratteristiche suddette, e cioè la pensione *part-time* (*delpension*). Tale forma di pensione può essere considerata, in realtà, una sorta di prepensionamento, dal momento che consente ai lavoratori la cessazione, seppure parziale, dell'attività lavorativa prima del raggiungimento dell'età pensionabile accompagnata dal godimento di una prestazione previdenziale.

---

<sup>146</sup>L'esistenza di questa prestazione aggiuntiva rispetto alla normale indennità di disoccupazione può essere spiegata considerando che, da una parte, si vuole «premiare» con un sussidio più congruo il lavoratore che da molto tempo ha scelto di tutelarsi contro il rischio di perdita dell'occupazione ed ha contribuito per molti anni all'assicurazione, mentre dall'altra si offre un sostegno economico pressoché raddoppiato a dei soggetti che, come l'anzianità di lavoro e di iscrizione al fondo richieste dimostrano, hanno poche probabilità di reinserirsi attivamente sul mercato del lavoro e di tornare quindi a percepire una retribuzione. Ad ulteriore conferma di questa lettura, si può sottolineare come la cessazione dell'erogazione dell'*efterløn* e dell'indennità giornaliera di disoccupazione al raggiungimento di una certa età coincidano con la maturazione, da parte del soggetto interessato, del diritto ad una pensione, che se non può essere contributiva per la mancanza dei requisiti richiesti, sarà di carattere sociale. Per quest'ultimo punto, v. R. PESSI, *La sicurezza sociale negli Stati membri della CEE*, in R. PESSI (a cura di), *Il sistema previdenziale europeo*, cit., p. 41. Si ricorda che, per il periodo dal 1992 al 1995, è stata eccezionalmente concessa la possibilità ai disoccupati di lungo periodo di beneficiare dell'*efterløn* a partire già dal 55° anno di età. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 42.

In via generale<sup>147</sup>, per il riconoscimento del diritto a fruire di questa pensione, è necessario che i soggetti interessati siano lavoratori subordinati o autonomi, che siano stabilmente residenti in Danimarca, che abbiano un'età compresa tra i 60 ed i 67 anni, e, nel caso dei lavoratori autonomi, che siano stati iscritti, versando i relativi contributi, al regime di assicurazione per la pensione integrativa sul mercato del lavoro (ATP) per almeno 20 anni<sup>148</sup>, accumulando un «monte contributivo» pari almeno a quello di 10 anni di lavoro a tempo pieno. Essenziale è anche la riduzione dell'orario di lavoro, che varia in base alla categoria di appartenenza del lavoratore. Per i lavoratori subordinati, infatti, tale riduzione deve essere di almeno 1/4 dell'orario settimanale o di 7 ore a settimana, calcolate su una settimana lavorativa di 37 ore, mentre per i lavoratori autonomi è richiesta una riduzione di 18 ore e mezzo. L'importo della pensione, calcolato moltiplicando una data cifra per il numero medio di ore settimanali ridotte, differisce, pertanto, da soggetto a soggetto. Regola generale è che, dopo primi due anni e mezzo di fruizione di tale prestazione, il suo importo venga ridotto all'80% di quello precedente, e che, trascorsi altri due anni, si arrivi al 70% dell'importo originario. Tale prestazione è cumulabile con l'*efterløn*.

### 3.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

I provvedimenti disposti dalla sicurezza sociale per la tutela del reddito dei lavoratori non si differenziano da quelli previsti per i cittadini<sup>149</sup> e sono, come vedremo, le molteplici forme di aiuto a vantaggio della

---

<sup>147</sup>Per una maggiore scorrevolezza della trattazione, si preferisce qui non elencare dettagliatamente i requisiti specifici richiesti per ciascuna categoria di lavoratori. *Ibidem*, p. 44.

<sup>148</sup>Il regime di pensione integrativa sul mercato del lavoro, o A.T.P., creato nel 1965 ed avente natura contributiva, fornisce una prestazione pensionistica complementare ai propri iscritti che abbiano maturato i requisiti richiesti, garantendo anche un certo guadagno rispetto ai contributi versati. Per maggiori chiarimenti, v. R. PESSI, *La sicurezza sociale negli Stati membri della CEE*, in R. PESSI (a cura di), *Il sistema previdenziale europeo*, cit., p. 41, e D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 42.

<sup>149</sup>La ragione di questa mancata differenziazione risiede nel fatto che le forme qui considerate di tutela del reddito sono interamente finanziate dallo Stato, e non hanno pertanto alcun carattere contributivo.

famiglia e l'assistenza sociale, suddivisa in assistenza per la sussistenza ed assistenza in caso di spese eccezionali.

### 3.3.1. *Le prestazioni per la famiglia.*

Nella struttura della sicurezza sociale della Danimarca, le prestazioni per la famiglia presentano delle particolarità, dovute in parte alla loro collocazione ed in parte alle loro caratteristiche di funzionamento.

Introdotte per la prima volta nel 1970, le prestazioni familiari sono subito entrate a far parte del dominio di prestazioni poste sotto il controllo a tutti gli effetti della sicurezza sociale, ma, nel 1986, un provvedimento legislativo<sup>150</sup> ha disposto il passaggio dell'amministrazione degli assegni ordinari per i figli<sup>151</sup> dal competente organismo del Ministero per gli Affari Sociali al Servizio fiscale nazionale, determinando così la fuoriuscita delle prestazioni familiari dalla sicurezza sociale anche intesa in senso ampio<sup>152</sup>. Per quanto riguarda il funzionamento, le prestazioni familiari si caratterizzano per l'attenzione pressoché esclusiva alla presenza di figli, che vincola il sorgere del diritto alle prestazioni, di cui proprio i bambini sono titolari<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup>Si tratta propriamente di due leggi del marzo 1986, che, con decorrenza a partire dal 1° luglio del 1987, hanno messo in atto una serie di riforme. In particolare, due assegni - l'assegno ordinario e l'assegno per i giovani - sono stati aboliti e sostituiti da un solo assegno legato alla presenza di figli nella famiglia, erogabile a figli di età non superiore a 18 anni (e non più 16 come previsto per i precedenti assegni), con cadenza trimestrale, non più soggetto al vincolo della residenza stabile del beneficiario in Danimarca. Inoltre, con queste leggi è stata fissata l'indicizzazione di tutte le prestazioni familiari con cadenza non più semestrale ma annuale, in linea con quanto in vigore per le altre prestazioni della sicurezza sociale, e l'importo degli assegni è stato reso indipendente dal reddito dei genitori. Cfr. *International Social Security Review*, n° 3/89, p. 344.

<sup>151</sup>Come vedremo, questi assegni ordinari per i figli (l'assegno generale di base per ciascun figlio e l'assegno integrativo per i figli di genitori bisognosi) costituiscono il nucleo principale dei benefici accordati alle famiglie.

<sup>152</sup>Malgrado questo, si ritiene doveroso parlare qui di questi provvedimenti per la famiglia, considerato il rilievo che essi rivestono nella società e considerata anche una generale esigenza di equilibrio in riferimento alla trattazione degli altri Stati.

<sup>153</sup>È ovvio che non vengono lasciati privi di tutela i soggetti che pure costituiscono una famiglia in senso legale ma che non abbiano figli minorenni; soltanto, in tali

### 3.3.1.1. Le prestazioni ordinarie per la famiglia.

Possono essere considerate prestazioni ordinarie, dal momento che vengono attribuite indistintamente a tutte le famiglie in cui siano presenti dei figli, l'assegno familiare generale per i figli (*børnefamilieydelse*) e l'indennità normale per i figli (*børnetilskud*).

I requisiti che il giovane deve avere per poter beneficiare di questi assegni sono la sua cittadinanza danese, o almeno quella di uno dei suoi genitori, la residenza in Danimarca, la condizione di dipendenza a carico della famiglia che richiede la prestazione, un'età non superiore a 18 anni e lo *status* di soggetto non coniugato<sup>154</sup>.

L'assegno familiare annuale viene concesso per ciascun figlio che abbia le caratteristiche sopra elencate ed ha un ammontare che non varia in relazione al reddito familiare, anche se sono previsti due importi, differenziati in base all'età dei figli per cui tale assegno è erogato. Infatti, per bambini da 0 a 6 anni viene pagato trimestralmente un assegno di 244 ECU, mentre per ragazzi da 7 a 18 anni l'importo è ridotto a 184 ECU.

L'indennità normale per i figli, precedentemente denominata prestazione integrativa per i figli, viene, invece, concessa qualora ad occuparsi di almeno un figlio minore di 18 anni vi sia solo un soggetto<sup>155</sup>, o qualora uno o entrambi i genitori percepiscano una pensione sociale di anzianità o di invalidità. La concessione di questa indennità comporta conseguenze differenti nei due casi. Nel primo, infatti, essa determina una maggiorazione dell'importo dell'assegno generale per i figli, che viene aumentato di 45 ECU al mese per ciascun figlio, e, in più, il pagamento di una somma unica di 34 ECU al mese per la famiglia, mentre, nel secondo caso, la presenza di un genitore pensionato comporta la concessione di un'indennità supplementare di 85 ECU al mese per ciascun figlio, e la condizione di pensionati di entrambi i genitori

---

circostanze non è il regime familiare ad intervenire in caso di bisogno, ma quello assistenziale.

<sup>154</sup>La richiesta di determinati requisiti del figlio, e solo in secondo piano dei genitori, si giustifica pensando che è proprio il figlio ad essere, per legge, titolare dei benefici concessi.

<sup>155</sup>Può trattarsi di un genitore solo, come di un tutore. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 51.

determina la stessa maggiorazione dell'assegno generale prevista nel caso di un genitore solo<sup>156</sup>.

### 3.3.1.2. Le prestazioni speciali per la famiglia.

Definendo «speciali» quelle prestazioni che vengono erogate alle famiglie nei casi in cui, oltre alla presenza di figli, sussistano altre condizioni rilevanti e specifiche, possiamo annoverare in questa categoria l'indennità *extra* per i figli, l'indennità speciale per i figli e l'indennità *extra* per figli gemelli.

L'indennità *extra* per i figli è destinata alle famiglie che già ricevono l'indennità normale per i figli ed in cui, a prescindere dal numero di minori a carico, vi sia un solo soggetto adulto percettore di reddito.

L'indennità speciale per i figli viene erogata in caso di morte di entrambi i genitori, in caso di presenza di un solo genitore o in caso di godimento, da parte di un genitore, della pensione sociale. Nel primo caso, l'entità di questo pagamento è di 171 ECU mensili per ciascun figlio, mentre negli altri due casi l'importo viene dimezzato.

L'indennità *extra* per figli gemelli costituisce un'integrazione all'assegno generale per i figli e viene concessa per aiutare le famiglie con due o più gemelli a superare il maggior disagio economico derivante dalla presenza simultanea di più bambini, fino al compimento del 7° anno di età. L'entità di questo beneficio è di 165 ECU a trimestre per ciascun nato, e viene concessa anche in caso di adozione di gemelli<sup>157</sup>.

È opportuno ricordare, infine, che la legislazione relativa alle prestazioni familiari contempla la possibilità di concedere prestazioni, sotto forma di anticipi, a vantaggio di bambini che non ricevono in tempo gli alimenti da parte del genitore tenuto a pagarli.

---

<sup>156</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 182 e ss.

<sup>157</sup>I figli adottati sono equiparati a tutti gli effetti ai figli naturali; tuttavia, qui si è preferito sottolineare questa parità di trattamento vista la peculiarità del rischio che giustifica la prestazione. Ricordiamo, inoltre, che è prevista l'erogazione di una prestazione *una tantum* di 1980 ECU nei casi di adozione di bambini stranieri. *Ibidem*.

### 3.3.2. L'assistenza sociale.

Il regime assistenziale pubblico, così come riformato negli Anni Settanta<sup>158</sup>, garantisce un aiuto da parte dell'assistenza sociale (*social bistand*) a qualunque persona che si trovi in Danimarca e che, per via di circostanze personali e familiari, si trovi in uno stato di necessità. La formulazione a prima vista generica di questo principio trova un riscontro effettivo nella vasta gamma di prestazioni che tale regime è in grado di erogare, prestazioni che vanno dalla consulenza finanziaria o familiare, al sostegno economico nel processo di recupero della capacità di guadagno, fino all'offerta di corsi di istruzione e di formazione<sup>159</sup>. Per instaurare un rapporto più immediato con i cittadini, e per fornire dei servizi più mirati, inoltre, l'organo cui è stata affidata la responsabilità della gestione di tutta l'assistenza sociale è il *kommune*, ossia l'unità amministrativa più decentrata nell'organizzazione territoriale danese<sup>160</sup>.

Le prestazioni in denaro erogate dal regime di assistenza sociale si dividono in prestazioni assistenziali di sussistenza e prestazioni assistenziali per spese eccezionali.

#### 3.3.2.1. L'assistenza sociale di sussistenza.

Le prestazioni erogate dall'assistenza sociale di sussistenza (*hjaelp til underhold*) sono destinate ad aiutare chi, in seguito a vicissitudini personali, si trovi nella condizione temporanea di non poter mantenere se stesso né la propria famiglia. L'ordinamento giuridico riconosce titolari del diritto soggettivo a ricevere questo aiuto l'individuo e, nel caso in cui sia coniugato, la coppia, mentre i bambini godono di un diritto personale scisso da quello dei genitori.

---

<sup>158</sup>V. *supra*, n. 122..

<sup>159</sup>Coerentemente con la scelta operata nell'Introduzione al presente lavoro, non verranno trattate le numerose prestazioni in natura offerte dall'assistenza sociale danese. Diremo solo che esse riguardano soprattutto l'assistenza agli handicappati, le agevolazioni per la cura della casa e dei figli, le misure a favore della gioventù. Per approfondimenti su questo argomento, v. E.J. HANSEN, *The concept and measurement of poverty*, Copenhagen, Danish National Institute of Social Research, booklet n. 29, 1989.

<sup>160</sup>Il territorio danese è suddiviso amministrativamente in 14 distretti, chiamati *amtskommuner*, a loro volta divisi in *kommuner*. Attualmente, esistono in Danimarca 275 *kommuner*. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 39.

Requisito essenziale per godere dell'aiuto assistenziale, oltre allo stato di bisogno<sup>161</sup>, è la residenza nel paese, mentre la cittadinanza non è presa in considerazione. Per quanto riguarda l'età, in linea di principio non sono previsti limiti minimi di età per il riconoscimento di questo diritto, ma, nella pratica, difficilmente vengono concessi aiuti di questo genere ai minori di 18 anni, per i quali si presume la vivenza a carico dei genitori; per i giovani fino a 23 anni è prevista una prestazione di importo ridotto. Per ottenere il riconoscimento del diritto, inoltre, gli interessati devono dimostrare di aver esperito ogni altra via sul mercato del lavoro per ottenere quanto necessario al loro fabbisogno.

Verificate queste condizioni, e verificato che il richiedente è un soggetto responsabile del mantenimento della famiglia in cui vive, si procede all'erogazione della prestazione, che ha una struttura tripartita, formata da un importo di base per le necessità dell'individuo - raddoppiato nel caso di una coppia<sup>162</sup>-, un supplemento per i figli ed un supplemento per l'alloggio<sup>163</sup>. Gli importi più recenti, fissati nel 1986 assumendo come base di calcolo l'ammontare della pensione di vecchiaia, sono diversi con riferimento alle varie categorie di possibili beneficiari<sup>164</sup>, ma non possono comunque superare l'importo massimo giornaliero garantito dal trattamento di disoccupazione.

La durata dell'erogazione della prestazione è virtualmente illimitata, ma il beneficio può subire dei mutamenti col passare del tempo. Trascorsi

---

<sup>161</sup>Traffandosi di una prestazione assistenziale, l'erogazione dell'aiuto è soggetta ad una verifica del bisogno, ai fini della quale sono prese in considerazione tutte le risorse dei richiedenti, senza distinzione di natura né di provenienza. V. *International Social Security Review*, n° 3/89, p. 339.

<sup>162</sup>Una coppia viene considerata come l'insieme di due individui per la determinazione dell'ammontare della prestazione. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 218.

<sup>163</sup>La quota per l'alloggio servirà a coprire le spese per il canone di locazione dell'alloggio o le spese derivanti dalla proprietà della casa, sottratte eventuali altre facilitazioni, ed anche le spese per l'acqua, il gas, l'elettricità, il riscaldamento ed altre spese connesse all'abitazione, a condizione che non risultino eccessivamente onerose.

<sup>164</sup>Nel 1986 è stato deciso di prendere come base per questa prestazione il 90% della pensione di vecchiaia. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 52.

3 mesi dall'inizio del pagamento, infatti, la commissione del *Kommune* incaricata dell'amministrazione della sicurezza sociale (*sociale udvalg*) decide se sia opportuna una conversione di questa prestazione in un'altra forma di aiuto, come ad esempio una consulenza circa la gestione del reddito familiare; dopo 9 mesi, invece, dispone una riduzione dell'entità della prestazione di sussistenza, a meno che non verifichi la concreta possibilità che il beneficiario sia in grado di reinserirsi al più presto nel mercato del lavoro. I beneficiari di questo trattamento assistenziale, se beneficiano di prestazioni familiari, ricevono un aumento dell'assegno generale per i figli.

#### 3.3.2.2. L'assistenza per spese eccezionali.

La concessione di prestazioni da parte del regime assistenziale per spese eccezionali (*hjaelp i saerlige tilfaelde*) viene effettuata in totale indipendenza rispetto all'eventuale godimento già in atto dell'assistenza di sussistenza.

Si considerano spese eccezionali tali da indurre l'assistenza a fornire un aiuto tutte quelle spese, ragionevoli ed isolate<sup>165</sup>, la cui entità, in rapporto alle risorse di un individuo, è tale da mettere in pericolo la possibilità di una sua normale sussistenza qualora le affrontasse senza un sostegno esterno. In queste circostanze, in seguito alla valutazione discrezionale dell'autorità, viene erogata la prestazione in denaro, per la quale non è prevista restituzione.

---

<sup>165</sup> Si ritengono spese ragionevoli quelle effettuate a copertura dei costi di un trattamento medico, ospedaliero, odontoiatrico, ecc., purché non coperte già da altre disposizioni di sicurezza sociale, le spese derivanti dall'esercizio dei doveri dei genitori per la cura dei figli e le spese sostenute per trasferirsi in un luogo che garantisce migliori condizioni di alloggio e possibilità di più alti guadagni. *Ibidem*.



## **CAPITOLO SECONDO**

### **GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE DI TIPO BISMARCKIANO**

SOMMARIO: 1. Germania. - 1.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 1.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 1.2.1. La tutela assicurativa. - 1.2.1.1. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione totale. - 1.2.1.2. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione parziale. - 1.2.2. La tutela assistenziale. 1.2.3. Il prepensionamento. - 1. 2. 4. La formazione professionale. - 1.3. La tutela del reddito. - 1.3.1. Le prestazioni del regime di promozione sociale. - 1.3.1.1. Gli assegni familiari. - 1.3.1.2. Le prestazioni per i bambini ed i giovani. - 1.3.1.3. Le prestazioni per l'alloggio. 1.3.2. Le prestazioni del regime assistenziale. - 1.3.2.1. Le prestazioni per la sussistenza. - 1.3.2.2. Le prestazioni per situazioni particolari. - 2. BELGIO. - 2.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 2.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 2.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'indennità di disoccupazione. - 2.2.1.2. (segue): le prestazioni per i giovani in cerca di occupazione. - 2.2.1.3. (segue): l'indennità di prepensionamento. - 2.2.1.4. (segue): l'indennità di interruzione lavoro. - 2.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 2.3. La tutela del reddito. - 2.3.1. Le prestazioni per la famiglia. - 2.3.1.1. Le prestazioni per la famiglia: l'assegno familiare ordinario. - 2.3.1.2. (segue): le integrazioni all'assegno familiare ordinario. - 2.3.1.3. (segue): l'assegno familiare generalizzato. - 2.3.2. La tutela assistenziale. - 2.3.2.1. La tutela dei bisogni minimi: i mezzi minimi di sussistenza. - 2.3.2.2. (segue): le prestazioni per gli handicappati. - 3. Francia. - 3.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 3.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 3.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 3.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: le prestazioni assicurative. - 3.2.1.2. (segue): le prestazioni assistenziali. - 3.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 3.2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione parziale: le prestazioni per riduzioni dell'orario dovute a ragioni economiche. - 3.3. La tutela del reddito. - 3.3.1. Le prestazioni familiari di tipo assicurativo. - 3.3.1.1. Le prestazioni familiari di tipo assicurativo: le prestazioni generali di mantenimento. - 3.3.1.2. (segue): le prestazioni per scopi specifici. - 3.3.2. Le prestazioni familiari di tipo assistenziale. - 3.3.2.1. Le prestazioni familiari di tipo assistenziale: l'assistenza alla famiglia. - 3.3.2.2. (segue): l'assistenza all'infanzia. - 3.3.3. L'assistenza sociale. - 3.3.3.1. L'assistenza sociale: il reddito minimo d'inserimento. - 4. Lussemburgo. - 4.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 4.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 4.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 4.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'assicurazione disoccupazione. - 4.2.1.2. (segue): i giovani in cerca di prima occupazione. - 4.2.1.3. (segue): il prepensionamento. - 4.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 4.3. La tutela del reddito. - 4.3.1. Le prestazioni familiari. - 4.3.2. Le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà. - 4.3.2.1. Le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà: il reddito minimo garantito. - 4.3.2.2. (segue): le altre prestazioni.

In rapporto alle caratteristiche fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale, è possibile inserire Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo nel gruppo di Stati di tipo «bismarckiano»<sup>166</sup>, caratterizzati cioè da meccanismi di protezione sociale in cui prevale il concetto dell'assicurazione, con stretta correlazione fra portata delle prestazioni e importo dei contributi versati dagli iscritti<sup>167</sup>.

In questi Stati operano sistemi concepiti in primo luogo in funzione degli occupati, cui viene garantito il mantenimento di un certo livello di reddito in caso di sopraggiunta inabilità o al momento dell'uscita dal mondo del lavoro. Coloro che svolgono un'attività - sia in proprio che subordinata - versano una quota delle proprie entrate ad un fondo assicurativo, acquisendo, in forza dei contributi versati, il diritto a prestazioni, in denaro o in natura, al momento del bisogno. I contributi dei lavoratori sono integrati da contributi pagati dal loro datore di lavoro<sup>168</sup>.

Nella maggior parte dei casi le prestazioni cui un assicurato ha diritto sono commisurate - ad eccezione dell'assistenza sanitaria e degli assegni familiari - alla retribuzione percepita, cioè in pratica all'importo dei contributi versati o dal lavoratore o dal suo datore di lavoro: poiché il sistema è dunque organizzato in modo da garantire all'assicurato il precedente livello di entrate in caso di malattia, incapacità lavorativa, perdita del posto di lavoro o pensionamento, fornendo prestazioni correlate all'entità dei contributi, si può dire in conclusione che esso serve in gran parte a ridistribuire le entrate lungo l'intero arco della vita di un

---

<sup>166</sup>L'aggettivo «bismarckiano» viene utilizzato per indicare sistemi di protezione sociale di carattere assicurativo, in riferimento al Cancelliere tedesco Bismarck che introdusse la prima assicurazione sociale. V. J. BERGHMAN, *Basic Concepts of Social Security*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, p. 13 e ss. e *infra*, n. 6.

<sup>167</sup>Sull'argomento v. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 5 e ss.

<sup>168</sup>Cfr. J. YFANTOPOULOS, *Financing of Social Security in the E.C.*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 218.

individuo, in modo da ridurre le fluttuazioni delle disponibilità finanziarie e da prevenire i momenti di bisogno<sup>169</sup>.

I regimi di questi Paesi, nonostante le differenze riscontrabili a livello amministrativo, si assomigliano molto tra di loro e presentano come elementi di analogia, tra gli altri, l'integrazione al finanziamento delle parti sociali dei meccanismi assicurativi con una quota proveniente dal gettito fiscale e la presenza, accanto ai regimi assicurativi, di provvidenze di assistenza sociale a favore dei cittadini in stato di bisogno che, non avendo versato contributi, o avendone versati pochi, al fondo di assicurazione, non avrebbero diritto alle prestazioni o che, avendo già usufruito della quantità di prestazioni cui avrebbero nominalmente diritto in base ai contributi effettivamente versati, resterebbero senza assistenza. In tutti questi Paesi lo Stato provvede a che in nessun caso il reddito di un cittadino - qualunque sia la sua condizione professionale o la sua posizione contributiva - scenda al di sotto di un livello minimo garantito<sup>170</sup>.

## 1. GERMANIA.

### 1.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

La prima assicurazione sociale fa la sua comparsa, in Germania e nel mondo, nel 1883 e, insieme ai provvedimenti che la seguono a breve distanza, segna l'inizio della sicurezza sociale. Nata per volontà del cancelliere Bismarck, infatti, l'assicurazione malattia per gli operai del 1883, insieme alla successiva assicurazione infortuni del 1884 ed all'assicurazione invalidità e vecchiaia del 1889, costituisce la prima forma di diretto coinvolgimento dello Stato nelle vicende dei lavoratori<sup>171</sup>; posto di fronte all'urgenza del problema della tutela

---

<sup>169</sup>V. B. GREVE, *Economics and Social Security in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 193 e ss.

<sup>170</sup>In tutti i Paesi questa assistenza è finanziata attraverso il sistema fiscale e l'erogazione è subordinata alla verifica dello stato di effettivo bisogno, cioè, per determinare le prestazioni erogabili, si fa riferimento al reddito complessivo o ai mezzi di sussistenza effettivamente a disposizione del nucleo familiare. V. *infra*, tutti i paragrafi sulla tutela di tipo assistenziale.

<sup>171</sup>Lo sviluppo industriale e la massiccia espansione del proletariato avevano portato, nella seconda metà del XIX secolo, alla nascita del Partito socialista della

previdenziale per gli operai, infatti, lo Stato prussiano sancisce per legge la nascita dell'assicurazione sociale, intesa come forma di tutela dei lavoratori e di prevenzione della situazione di bisogno che si crea in seguito alla perdita della capacità di guadagno per i soggetti la cui sussistenza è legata al reddito da lavoro<sup>172</sup>. Nel 1911, in seguito alle pressioni degli impiegati, ha luogo la prima riforma della sicurezza sociale, che comporta sia l'ampliamento del numero dei beneficiari, dal momento che tra gli assicurati vengono inclusi gli impiegati, sia l'ampliamento dei rischi protetti, mediante l'introduzione dell'assicurazione superstiti<sup>173</sup>.

Nel periodo immediatamente successivo alla Prima Guerra Mondiale si assiste ad un ampliamento delle competenze del sistema di sicurezza sociale, che arriva a ricomprendere il controllo del mercato delle abitazioni e le prime prestazioni assistenziali per i disoccupati, ma è la caduta della monarchia nel 1918, con la conseguente creazione della repubblica di Weimar, a determinare i mutamenti più significativi sul

---

Germania (*Sozialdemokratische Partei Deutschland*, SPD) e di sindacati dei lavoratori, che esercitavano una forte pressione sociale contro il Governo. Poiché la messa al bando di tali organizzazioni e la repressione violenta della protesta operaia non erano sufficienti ad arginare la mobilitazione dei lavoratori, il cancelliere Bismarck propose l'adozione di un programma nazionale di assicurazioni sociali, che doveva riuscire a fiaccare il movimento socialista. Dopo molte discussioni e modifiche al programma, con il Messaggio Imperiale del 17 novembre 1881 furono istituite le prime due assicurazioni sociali. V. J. ALBER, *Germany*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, vol. 2, Berlin, Walter de Gruyter, 1986, p. 4 e ss.

<sup>172</sup>Le caratteristiche dell'assicurazione sociale, valide ancora oggi, erano le seguenti: l'obbligatorietà dell'assicurazione sancita per legge, con l'amministrazione affidata ad una pluralità di organismi autonomi costituiti da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori assicurati; la titolarità delle prestazioni basata sui contributi versati piuttosto che sul bisogno; prestazioni e contributi proporzionali al reddito percepito; finanziamento tripartito, a carico di datori di lavoro, assicurati e Stato. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., 1993, p. 84.

<sup>173</sup>Benché tardiva rispetto a quella degli operai, la protezione per gli impiegati rimane a lungo migliore di quella degli operai, sia per numero di rischi garantiti che per requisiti richiesti ai fini del riconoscimento del diritto alle prestazioni. V. J. ALBER, *Germany*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, cit., p. 6.

piano del diritto del lavoro e della protezione sociale. Risale a questo periodo, infatti, l'introduzione del regime di tutela del reddito per le vittime di guerra e la trasformazione degli aiuti assistenziali ai disoccupati in un vero e proprio programma assistenziale finanziato da datori di lavoro e lavoratori. Il regime dell'assistenza pubblica, a sua volta, viene riformato nel 1924, con la sostituzione di un moderno sistema di assistenza, basato sul riconoscimento dei diritti dei beneficiari, al vecchio sistema di aiuto ai poveri risalente al 1870, ma è senz'altro la creazione dell'assicurazione disoccupazione a rappresentare l'evento principale nell'evoluzione della sicurezza sociale di questi anni<sup>174</sup>. Il regime di tutela dei disoccupati così concepito, con la stretta interdipendenza tra collocamento e diritto alle prestazioni, posti sotto il controllo della medesima autorità governativa, rimane immutato, nei suoi fondamenti, fino ai nostri giorni.

La salita al potere dei nazionalsocialisti ha effetti contrastanti sul sistema di *welfare* della Germania. Se da una parte, infatti, l'amministrazione dei fondi assicurativi subisce modifiche radicali, quali l'esautorazione dei soggetti interessati a vantaggio di un capo nominato dal governo ed una gestione delle risorse dei fondi decisa dal governo centrale in funzione dei propri invece che degli interessi degli assicurati, dall'altra si assiste invece all'ampliamento del numero dei beneficiari della sicurezza sociale e all'introduzione di misure a tutela della famiglia<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup>L'assicurazione contro il rischio di disoccupazione viene introdotta mediante la legge del 7 luglio 1927 (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) e subirà frequenti modifiche negli anni immediatamente successivi, con riguardo soprattutto all'entità delle prestazioni erogate e ai requisiti per la titolarità. Per i dettagli, v. N. KERSCHEN e F. KESSLER, *Unemployment benefit in France and the Federal Republic of Germany: Social protection or employment market regulation? Some legal aspects*, in *ISSR*, n° 3/90, p. 270 e ss.

<sup>175</sup>Va detto che in questo periodo si assiste ad un utilizzo della sicurezza sociale in funzione di calmiera sociale, poiché, in genere, si fanno corrispondere degli allargamenti del numero di beneficiari o l'introduzione di nuove prestazioni in corrispondenza di restringimenti del potere contrattuale dei lavoratori e di tagli alle retribuzioni. Anche la riorganizzazione del sistema di sicurezza sociale diventa uno strumento per garantire fedeltà al partito. V. J. ALBER, *Germany*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, cit., p. 10.

Sconfitto il regime hitleriano, nella Germania occidentale il controllo del sistema di sicurezza sociale passa nelle mani degli Alleati, che tentano una riforma globale mirante a istituire un regime di previdenza nazionale improntato al modello Beveridge. Contrastati fortemente dalle parti sociali, tuttavia, essi rinunciano ben presto al progetto, lasciando nuovamente l'iniziativa al governo locale, che ripristina il precedente sistema amministrativo e sostanzialmente non altera il carattere frammentario che il sistema ha ormai assunto<sup>176</sup>. Le riforme degli Anni Cinquanta e Sessanta, relative a vari aspetti della sicurezza sociale, si inseriscono nel sistema senza alterarne la struttura Bismarckiana<sup>177</sup>. Nel 1969, grazie anche alla «grande coalizione» tra Unione cristiana-democratica e Partito socialista seguita alla crisi economica del 1966/67, la politica sociale si arricchisce di nuove iniziative, tra cui l'emanazione della legge per la promozione del lavoro (*Arbeitsförderungsgesetz*, AFG) che, accanto all'indennità di disoccupazione, prevede delle nuove prestazioni per i disoccupati, come la formazione professionale e gli incentivi alla creazione di posti di lavoro, mentre la legge relativa all'assistenza sociale federale (*Bundessozialhilfegesetz*, BSHG), promulgata simultaneamente, dispone una rete di sicurezza per i disoccupati che non rientrano tra i soggetti protetti nel regime contributivo<sup>178</sup>.

Tra le riforme più importanti degli ultimi anni, si segnala, per la sua portata, il progetto di unificazione di tutta la legislazione in materia sociale in un unico codice (*Sozialgesetzbuch*). Benché ideato nel 1970 allo scopo di semplificare il funzionamento del sistema e l'accesso dei cittadini ai servizi, il codice non è stato ancora completato, essendo stati realizzati solo alcuni capitoli basilari dei 10 libri in programma, mentre,

---

<sup>176</sup>V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 86.

<sup>177</sup>I provvedimenti principali presi in questi anni sono la riforma dell'assistenza sociale (1961), l'introduzione e la modifica degli assegni per i figli (1961, 1964) la riforma dell'assicurazione infortuni sul lavoro (1963). V. J. ALBER, *Germany*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, cit., p. 14.

<sup>178</sup>K. KERSCHEN e F. KESSLER, *Unemployment benefit in France...*, in *ISSR*, n°3/90, p. 271.

in attesa del suo completamento, sono state incluse come parti speciali le leggi già vigenti per ciascuna materia<sup>179</sup>.

Da questo momento fino ai giorni nostri si sono avuti solo aggiustamenti dei regimi esistenti senza modifiche rilevanti. La riunificazione della Germania, avvenuta nel 1990, contrariamente a quanto si potrebbe ipotizzare, infatti, non ha comportato grandi innovazioni alla sicurezza sociale, dal momento che il problema del rapporto tra due sistemi diversi, quello occidentale e quello orientale - in cui, per esempio, non era contemplata la disoccupazione - è stato risolto mediante la trasposizione del primo anche nella ex Repubblica democratica, attraverso un processo di graduale adeguamento che avrà termine nel 1996. Fino a quel momento, sono in vigore delle disposizioni transitorie, che, in virtù di questo loro carattere, non verranno esaminate<sup>180</sup>.

Il sistema di sicurezza sociale tedesco prevede una tripartizione delle prestazioni; accanto alle assicurazioni sociali e all'assistenza sociale, infatti, esiste la compensazione sociale (*soziale Entschädigung*), create allo scopo di risarcire quanti avessero subito danni in seguito al servizio prestato allo Stato<sup>181</sup>. Nella trattazione degli strumenti di tutela dell'occupazione e del reddito, si terrà conto dei primi due regimi, poiché quest'ultimo non presenta aspetti rilevanti a riguardo, e, in parte, di un insieme di prestazioni che vanno sotto il nome di «promozione sociale»

---

<sup>179</sup>Il progetto originario del Codice di legislazione sociale era così strutturato: I Libro - parte generale (dove sono enunciati i diritti sociali fondamentali); II Libro - promozione della formazione; III Libro - promozione del lavoro; IV Libro - assicurazioni sociali; V Libro - prestazioni sociali per malattia; VI Libro - assegni familiari; VII Libro - sovvenzioni per la casa; VIII Libro - assistenza ai minori; IX Libro - assistenza sociale; X Libro - procedimento amministrativo. Nel 1982 il Parlamento ha invitato ad includere un libro specifico dedicato al diritto degli handicappati. Cfr. N. COLNERIC, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino, UTET, 1990, p. 558.

<sup>180</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of European Community*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 57.

<sup>181</sup>Inizialmente, la compensazione sociale è nata per sancire la responsabilità dello Stato verso chi avesse subito danni alla salute a causa di un servizio prestato allo Stato, per cui era prevista una compensazione economica, per esempio, per le vittime di guerra. Successivamente, la gamma di eventi protetti da questo regime si è ampliata, ricomprendendo le vittime di vaccinazioni e le vittime della criminalità. *Ibidem*.

(*soziale Forderung*) e che non sono inquadrabili in nessuno dei suddetti regimi<sup>182</sup>.

## 1.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

La legge tedesca per la promozione del lavoro (AFG) discipline, tra i vari provvedimenti a favore del lavoro, la tutela economica contro la disoccupazione, che si realizza mediante l'assicurazione e, in via residuale, mediante l'assistenza. Accanto agli aiuti economici, essa prevede, inoltre, degli aiuti in natura sotto forma di corsi professionali e di formazione<sup>183</sup>.

### 1.2.1. La tutela assicurativa.

L'assicurazione disoccupazione, inaccessibile ai soggetti non espressamente indicati dalla legge, è riservata ai lavoratori subordinati, compresi i lavoratori a domicilio e gli apprendisti, e ai lavoratori a questi assimilati, ed è obbligatoria<sup>184</sup>. Oltre ad aver perduto involontariamente l'occupazione, il lavoratore che richiede le prestazioni del regime assicurativo deve essere disponibile a lavorare e ad accettare un impiego

---

<sup>182</sup>Rientrano in questo gruppo di prestazioni gli assegni per gli studi (*Ausbildungsförderung*), gli assegni familiari (*Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltvorschuß*) e le prestazioni per la casa (*Wohngeld*). *Ibidem*.

<sup>183</sup>Tale legge presenta una dualità di scopi. Infatti, essa mira innanzitutto, mediante i vari strumenti di cui dispone, ad evitare che si crei disoccupazione per quanto possibile; nei confronti dei disoccupati involontari, poi, essa dispone degli aiuti economici, come le indennità assicurative o, in caso di non applicabilità di queste, assistenziali, accanto a misure, quali la formazione o la riqualificazione professionale, miranti al reinserimento del lavoratore nel mercato. V. N. COLNERIC, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 560.

<sup>184</sup>Sono obbligatoriamente iscritti al regime per l'assicurazione contro la disoccupazione tutti i lavoratori per i quali è previsto l'obbligo di assicurazione malattia (per elenco, v. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, Paris, Lamy S.A., 1991, p. 214); vengono considerati lavoratori assimilati, e quindi ammessi nell'assicurazione, i lavoratori handicappati e i minorenni occupati nei centri specializzati o partecipanti a speciali programmi di formazione e gli obiettori di coscienza che svolgono un servizio civile, questi ultimi a condizione di essere stati iscritti nelle liste dei disoccupati prima dell'inizio di questa attività. Sono esclusi i soggetti occupati in un lavoro di durata inferiore alle 18 ore settimanali. V. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 291.

idoneo<sup>185</sup>, essere in regola con la posizione assicurativa e non avere più di 64 anni. La legge distingue tra disoccupazione totale e disoccupazione parziale.

#### 1.2.1.1. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione totale.

I requisiti contributivi minimi per poter percepire l'indennità di disoccupazione totale (*Arbeitslosengeld*) sono il completamento di 360 giorni di iscrizione al fondo assicurativo, corrispondenti ad altrettante giornate di lavoro retribuito e soggetto a contribuzione, nel corso dei tre anni precedenti la perdita del lavoro<sup>186</sup>; interruzioni del lavoro, e della contribuzione, della durata di non più di quattro settimane non interrompono la continuità del rapporto assicurativo, mentre interruzioni più lunghe vengono sottratte dal conteggio delle giornate valide ai fini del raggiungimento del minimo necessario per poter ricevere la prestazione.

L'erogazione dell'indennità di disoccupazione è limitata nel tempo, ma la sua durata varia in funzione dell'età del beneficiario e della sua anzianità assicurativa. Si passa, infatti, da un minimo di 156 giorni<sup>187</sup> per un assicurato che non abbia compiuto 42 anni ed abbia un solo anno di contribuzione, ad un massimo di 832 giorni per un lavoratore di 54

---

<sup>185</sup>Impiego «idoneo» (*zumutbar*) è definito quello che risulti ragionevolmente accettabile tenuto conto degli interessi degli assicurati e di quelli dei datori di lavoro. Per valutare l'idoneità di un impiego, si prendono in considerazione l'attività e le capacità professionali del disoccupato, la sua situazione personale e familiare, la durata della disoccupazione e l'evoluzione del mercato del lavoro. Il beneficiario dell'indennità di disoccupazione, inoltre, è tenuto accettare un impiego offertogli dall'Ufficio federale del lavoro anche se con caratteristiche inferiori rispetto al suo impiego precedente, purché del suo livello (valutato in base ad una scala che prevede cinque livelli, dagli studi superiori alla mancanza totale di qualificazione) se l'offerta interviene nel corso dei primi quattro mesi di disoccupazione, e di livello via via decrescente con il prolungarsi della permanenza nella condizione di senza-lavoro. *Ibidem*, p. 301.

<sup>186</sup>Tale periodo è ridotto a 180 giorni, da calcolarsi negli ultimi 18 mesi, per i lavoratori stagionali. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Germany*, Leiden, MISEP 1988, p. 20.

<sup>187</sup>Vengono indennizzati i giorni lavorativi, e quindi 6 giorni a settimana. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les états membres de la Communauté*, Luxembourg, 1992, p.192.

anni che ha accumulato 64 mesi di contribuzione<sup>188</sup>. L'importo dell'indennità viene calcolato sulla base della precedente retribuzione, tenuto conto del minimale e del massimale fissati annualmente per legge, e della situazione familiare del richiedente. Un soggetto con almeno un figlio a carico ha diritto ad una prestazione pari al 68% della retribuzione media percepita nel corso degli ultimi tre mesi, mentre per tutti gli altri tale percentuale è ridotta al 63%. I proventi di un lavoro di breve durata vengono presi in considerazione e sottratti all'ammontare così calcolato della prestazione di disoccupazione solo se superano un tetto prestabilito<sup>189</sup>.

#### 1.2.1.2. La tutela assicurativa in caso di disoccupazione parziale.

L'indennità di disoccupazione parziale (*Kurzarbeitergeld*) ha una funzione di salvaguardia dell'occupazione dal momento che, sollevando il datore di lavoro dall'onere di pagare una retribuzione completa in una situazione di riduzione di lavoro e di guadagno, evita il ricorso al licenziamento. Essa viene normalmente erogata a quei lavoratori che subiscono una riduzione temporanea dell'orario di lavoro in seguito ad un arresto dell'attività produttiva per cause non imputabili alla responsabilità del datore di lavoro<sup>190</sup>; eccezionalmente, però, come disposto dalla legge sulla promozione del lavoro (AFCT), potranno goderne fino alla fine del 1995 anche tutti i lavoratori minacciati di licenziamento collettivo<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup>L'incidenza dell'età si manifesta da 42 a 54 anni; in questo intervallo, dapprima ogni due anni e poi ogni cinque, l'assicurato matura il diritto ad un'indennità di importo via via più elevato. *Ibidem*.

<sup>189</sup>Tale tetto era fissato in 30 DM nel 1991. Cfr. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 304.

<sup>190</sup>Le ipotesi di giustificata riduzione del lavoro sono quelle di impedimento esterno del funzionamento dell'impresa; la riorganizzazione interna, pertanto, non rientra tra queste. Qualora l'imprenditore ritenga verificata la condizione di impedimento esterno alla produzione, è tenuto a rivolgersi al locale Ufficio del lavoro, che esamina la situazione e decide in merito alla concessione dell'indennità di disoccupazione parziale. *Ibidem*, p. 298.

<sup>191</sup>Questo provvedimento speciale, che mira a tutelare in particolare modo i disoccupati di lungo periodo e i disoccupati difficili da reinserire sul mercato, è stato prorogato nel 1993 in conseguenza dei buoni risultati raggiunti in termini di riconversione professionale e reintroduzione di svariate migliaia di lavoratori. Per i dettagli, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 42, Leiden, MISEP, Été 1993, p. 13.

Il funzionamento ridotto dell'impresa deve protrarsi almeno quattro settimane e la riduzione dell'attività lavorativa deve riguardare almeno un terzo degli occupati, con una diminuzione dell'orario dei lavoratori coinvolti pari ad almeno un decimo del totale settimanale. Trascorse le prime quattro settimane, solo quest'ultima condizione diventa rilevante. L'importo della prestazione, erogabile per un massimo di 6 mesi, prorogabili a 12 e, in casi speciali a 24<sup>192</sup>, viene calcolato tenendo conto della retribuzione che il lavoratore avrebbe percepito lavorando in condizioni normali, ed è fissato, come nel caso della disoccupazione totale, al 68% di tale retribuzione se vi è almeno un figlio a carico, al 63% negli altri casi.

Il settore dell'edilizia, in cui lo svolgimento del lavoro è condizionato dalle condizioni meteorologiche, gode di un trattamento particolare, assimilabile a quello della disoccupazione parziale. Per i periodi di non lavoro causati dal cattivo tempo, infatti, lo Stato si fa carico di garantire un'indennità ai lavoratori (*Schlechtwettergeld*) a condizione che essi non vengano licenziati; accanto a questa, esiste poi una prestazione di natura analoga, che viene erogata però nel corso di tutta la stagione fredda (*Wintergeld*), sempre a condizione che i lavoratori non vengano licenziati<sup>193</sup>.

### 1.2.2. La tutela assistenziale.

L'assistenza in caso di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) è un regime complementare rispetto a quello assicurativo e si pone, pertanto, come

---

<sup>192</sup>La previsione originaria, secondo cui l'erogazione poteva passare da 6 a 12 e 18 mesi - rispettivamente per i vecchi e per i nuovi *Länder* -, è decaduta il 31.3.92. In sua sostituzione, il Ministero federale del lavoro ha emanato un regolamento che prevede periodi uniformi di durata delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, prolungandoli rispetto alle originarie previsioni. Questo ha consentito al Governo di disporre di un ulteriore strumento per la lotta alla disoccupazione, in mancanza del quale le industrie colpite da riduzione di lavoro per ragioni cicliche dell'economia avrebbero probabilmente fatto ricorso a licenziamenti collettivi. Questo provvedimento non riguarda l'erogazione delle prestazioni per disoccupazione parziale dovuta a ragioni strutturali, per la quale resta in vigore fino al 31.12.95 la possibilità di percepire l'indennità per un periodo massimo di 24 mesi. Cfr. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, Leiden, MISEP, Autumn 1992, p. 6.

<sup>193</sup>Come nel caso di riduzione dell'attività produttiva, lo Stato interviene ad alleggerire gli oneri dell'imprenditore che, dovendo pagare una forza-lavoro inattiva, è tentato di licenziarla. *Ibidem*.

rete di sicurezza al di sotto di questo, per garantire una protezione ai lavoratori disoccupati che, per varie ragioni, non hanno diritto alle prestazioni assicurative.

I lavoratori che non hanno maturato i requisiti contributivi necessari o che, al termine del periodo di godimento della prestazione contributiva, si trovano senza lavoro, possono diventare titolari del diritto a ricevere le prestazioni assistenziali, purché siano registrati presso l'Ufficio del lavoro, siano disponibili a lavorare e si trovino in una situazione di comprovata necessità<sup>194</sup>. Se si è esaurito il diritto alle prestazioni del regime contributivo, dimostrare la condizione di bisogno è sufficiente, mentre, negli altri casi, è richiesto al disoccupato lo svolgimento di un lavoro retribuito e soggetto a contribuzione per un periodo di almeno 150 giorni nel corso dell'anno precedente a quello della richiesta del sussidio.

L'ammontare della prestazione, la cui erogazione ha durata illimitata, è calcolato in percentuale dell'ultima retribuzione percepita, ed è pari al 58% di essa per i richiedenti con almeno un figlio a carico e al 56% per gli altri.

### *1.2.3. Il prepensionamento.*

Qualora alla condizione di disoccupazione si aggiungano determinate caratteristiche relative all'età, l'ordinamento tedesco prevede la possibilità per il lavoratore disoccupato di un ritiro precoce dal mercato del lavoro<sup>195</sup>.

Il datore di lavoro che occupa un lavoratore di 58 anni o più che spontaneamente si stia ritirando gradualmente, o si sia già ritirato, dal mercato del lavoro in presenza di un rischio di perdita dell'occupazione, è tenuto a versare a questo soggetto una particolare prestazione per il prepensionamento, calcolata sulla base di un contratto collettivo o di un accordo individuale, ed a ricoprire mediante una nuova assunzione il posto di lavoro lasciato libero. A queste condizioni, lo Stato eroga un

---

<sup>194</sup>T Trattandosi di un regime assistenziale, finanziato interamente dallo Stato, si assegnano le prestazioni solo dopo la verifica delle condizioni di bisogno del richiedente. Tale verifica tiene conto del reddito del richiedente e di quello di tutte le persone che figurano a suo carico; i beni di proprietà vengono presi in considerazione solo se il loro valore supera il limite prestabilito. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - Germany, cit., p. 23.

<sup>195</sup>L'età pensionabile, lo ricordiamo, è di 65 anni per entrambi i sessi.

contributo al datore di lavoro, pari al 35% dell'importo del prepensionamento e al 35% dei contributi dovuti dal datore di lavoro all'assicurazione malattia e pensione<sup>196</sup>.

#### 1.2.4. La formazione professionale.

La formazione professionale (*berufliche Bildung*) rientra tra le misure di prevenzione e lotta alla disoccupazione. Essa viene gestita dall'Ufficio federale del lavoro, il quale provvede a sovvenzionare quei centri per la formazione che si mostrino disponibili ad attuare dei programmi considerati idonei a preparare la forza lavoro alle richieste del mercato. In linea di principio, sono ammesse a beneficiare della formazione professionale tutte le persone che intendano svolgere un lavoro subordinato in Germania, a condizione di essere adatte al programma offerto e di avere buone possibilità di riuscita in quell'attività.

La formazione può svolgersi in tre modi: sotto forma di apprendistato professionale (*berufliche Ausbildung*), di formazione continua (*berufliche Fortbildung*) e di riconversione (*Umschulung*)<sup>197</sup>. Tutte e tre queste forme offrono delle soluzioni individualizzate, che tengono conto, cioè, della situazione del singolo lavoratore che ne beneficia. È regola generale, comunque, che la durata di un corso non superi i due anni.

L'apprendistato professionale costituisce il primo passo della formazione, ed è destinato a fornire nozioni basilari, di cultura generale prima che professionali, a soggetti particolarmente svantaggiati, come i minorenni stranieri privi di un diploma scolastico. A certe condizioni, i soggetti di nazionalità tedesca o di uno Stato comunitario ammessi a

---

<sup>196</sup>A differenza di tutti gli altri strumenti a tutela dell'occupazione qui menzionati, il prepensionamento non è disciplinato dalla legge AFG, bensì dalla legge che favorisce il prepensionamento (*Vorruhestandgesetz, VRG*). V. N. COLNERIC, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 560.

<sup>197</sup>Accanto a queste forme ne esistono delle altre, come ad esempio l'insegnamento della lingua tedesca ai lavoratori stranieri, che vengono considerate residuali e complementari alla formazione propriamente detta. *Ibidem*.

questo apprendistato possono ricevere un aiuto finanziario mensile (*Berufsausbildungsbeihilfe*), tenuto conto delle loro risorse<sup>198</sup>.

La formazione continua mira a fornire un miglioramento delle conoscenze professionali o l'insegnamento di nuove tecnologie<sup>199</sup>. Per poterne beneficiare, è necessario aver effettuato un apprendistato o dimostrare di possedere un certo livello di capacità professionale. Nel primo caso, per essere ammessi a godere del programma di formazione, occorre aver lavorato almeno tre anni, mentre nel secondo caso è richiesta un'attività lavorativa di almeno sei anni, svolta anche in modo autonomo. Il corso, tuttavia, è riservato a chi voglia esercitare, o continuare ad esercitare, un'attività lavorativa subordinata e fornisce solo insegnamenti relativi all'attività svolta in precedenza. I beneficiari della formazione continua possono avere diritto, oltre che al pagamento delle spese del corso da parte dello Stato, anche ad una prestazione finanziaria per il mantenimento (*Unterhaltsgeld*), la cui concessione è subordinata alla valutazione delle possibilità del soggetto di rientrare sul mercato del lavoro, e la cui entità viene stabilita tenendo conto delle condizioni personali e familiari del soggetto beneficiario.

La riconversione professionale mira a permettere ai beneficiari l'esercizio di una professione diversa da quella svolta fino a quel momento. Il suo scopo è quello di evitare la perdita del lavoro a quanti siano interessati da una crisi del settore in cui lavorano, che rende inutili le loro mansioni, per cui è possibile la sovrapposizione di un corso di questo tipo al periodo di apprendistato, a condizione che venga effettuata la domanda non appena si manifestano i primi sintomi di crisi. I requisiti

---

<sup>198</sup>La valutazione delle risorse a disposizione del beneficiario non viene effettuata se egli ha lavorato per almeno un anno ed ha perso l'occupazione. V. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 296.

<sup>199</sup>La formazione continua è stata interessata dalla riforma intervenuta nel campo della formazione professionale nel corso del 1993. In particolare, questa riforma ha riguardato la parziale deregolamentazione della procedura per l'ottenimento del supporto finanziario, sottolineando l'importanza dell'aiuto quei soggetti che presentino caratteristiche idonee al mercato del lavoro, per i quali i requisiti di esperienza lavorativa sono ridotti ad un anno, e la necessità di razionalizzare le risorse, cosicché si continua il finanziamento integrale dei corsi solo in relazione al numero di lavoratori che si sono reinseriti con successo nel mercato. Per un panorama completo su tutta la riforma, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 43, Leiden, MISEP, Autumn 1992, p. 6.

richiesti ai lavoratori per poter beneficiare di questa formazione sono gli stessi della formazione continua.

### 1.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Come anticipato, nel sistema di sicurezza sociale tedesco è possibile rintracciare degli strumenti volti a tutelare il reddito dei lavoratori e dei cittadini sia nel regime di promozione sociale che in quello dell'assistenza sociale. Trattandosi in tutti e due i casi di regimi che erogano prestazioni prescindendo da un rapporto assicurativo, non vi sono differenze tra soggetti occupati e soggetti non occupati.

#### 1.3.1. *Le prestazioni del regime di promozione sociale.*

Le misure considerate di promozione sociale hanno un rilievo come strumenti posti a tutela del reddito dal momento che si rivolgono alle varie esigenze della famiglia, da quelle relative alla crescita e all'educazione dei figli, a quelle relative all'alloggio.

##### 1.3.1.1. Gli assegni familiari.

Gli assegni familiari vengono concessi nel quadro di un sistema di perequazione dei carichi familiari (*Familienlastenausgleich*)<sup>200</sup>, che prevede degli abbattimenti fiscali ed il pagamento di prestazioni al fine di sollevare le famiglie con dei figli dal maggior onere economico derivante dalla presenza di questi soggetti a carico.

La legge sugli assegni familiari (*Bundeskindergeldgesetz*, BKGG) stabilisce i quattro principi guida di cui tenere conto nell'assegnazione di queste prestazioni, e sono il principio di territorialità, in base al quale il diritto a ricevere gli assegni esiste solo in territorio tedesco, il principio di mantenimento, in base al quale l'assegno deve essere versato alla persona che si occupa del bambino, il principio della famiglia, in base al quale l'assegno viene pagato a vantaggio di tutto il nucleo familiare, e non solo del bambino che fa nascere il diritto, ed, infine, il principio della perequazione unica, secondo cui l'assegno viene versato ad un solo componente familiare.

---

<sup>200</sup>Il principio della perequazione dei carichi familiari è enunciato nella parte generale del Codice di legislazione sociale, dove si dice che chi ha la responsabilità del mantenimento di un figlio ha diritto ad una diminuzione del carico economico che ne deriva. V. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 324.

I bambini che determinano il sorgere del diritto a ricevere questi assegni sono i figli naturali e legittimi, i figli nati fuori del matrimonio, i figli adottivi, i nipoti, i fratelli e le sorelle, purché abbiano un'età non superiore a 16 anni, o, in caso di frequenza di un corso di istruzione o di formazione professionale, un'età non superiore a 27 anni<sup>201</sup>. L'importo degli assegni è correlato al numero dei bambini a carico presenti nel nucleo familiare, ed è crescente per ogni figlio successivo al primo, ma, a partire dal secondo figlio, si tiene conto anche del reddito del titolare della prestazione e di quello del coniuge convivente, cosicché se tale reddito supera il tetto stabilito, si procede ad una riduzione proporzionale dell'importo delle prestazioni, mentre se risulta particolarmente basso, si ottengono dei pagamenti integrativi<sup>202</sup>.

#### 1.3.1.2. Le prestazioni per i bambini ed i giovani.

La legge di riforma del regime di aiuti ai bambini e ai giovani (*Kinder- und Jugend- hilfegesetz*, KJHG), entrata in vigore il 1 gennaio 1991, dispone delle prestazioni miranti a promuovere lo sviluppo dei giovani e ad aiutare e completare la loro educazione familiare. Il desiderio di fornire pari opportunità a tutti i ragazzi, qualunque siano le condizioni della famiglia da cui provengono, ha indotto il Governo ad allestire degli strumenti di carattere facoltativo e di emergenza che possano garantire questa parità<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup>Per i soggetti con più di 16 anni iscritti nelle liste di disoccupazione è richiesto un guadagno massimo di 195 ECU al mese. Per i soggetti gravemente infermi non sono previsti limiti d'età. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit, p. 170.

<sup>202</sup>Nel 1992, il livello delle prestazioni era il seguente: 34 ECU mensili per il primo figlio, 63 ECU per il secondo, 107 ECU per il terzo, 117 ECU per il quarto e successivi. La riduzione massima prevista in caso di reddito eccedente il tetto previsto comporta una diminuzione della prestazione fino a 34 ECU per il secondo figlio e fino a 68 ECU per i successivi, mentre l'integrazione per le famiglie con reddito inferiore alla soglia prevista per rendere possibile l'abbattimento fiscale è fissata in 32 ECU mensili per ciascun figlio. *Ibidem*, p. 172.

<sup>203</sup>Tra le prestazioni che questa legge prevede, ricordiamo la messa a disposizione di mezzi per la promozione dell'educazione nelle famiglie in cui siano presenti situazioni particolari (divorzio, mancanza di un genitore, situazioni psicologiche precarie), per l'assistenza qualificata ai bambini di genitori-lavoratori in centri specializzati durante il giorno, il miglioramento delle forme di aiuto per i giovani

In particolare, assume un certo rilievo la prestazione per l'educazione (*Erziehungsgeld*) destinata ai genitori che abbiano un figlio neonato e che dipendano per la sussistenza dal loro reddito da lavoro, erogata allo scopo di indurre i genitori a curare personalmente la crescita e l'educazione del bambino, senza per questo vedere ridotte le loro risorse economiche. In situazioni critiche, questa prestazione viene erogata anche a genitori che non lavorano. La durata della prestazione, che ha subito varie modifiche, è, dal 1993, di tre anni ed il suo importo è fisso<sup>204</sup>.

#### 1.3.1.3. Le prestazioni per l'alloggio.

La legge sulle prestazioni per l'alloggio (*Wohngeldgesetz*) prevede che chiunque non possa permettersi il costo normale di un'abitazione dignitosa per sé e per la propria famiglia ha diritto a ricevere una sovvenzione per il pagamento del canone di locazione dell'abitazione o per una spesa equivalente. La prestazione, infatti, vuole essere un aiuto per chi deve scontare i costi di un'abitazione, sia che si tratti di un canone, sia che si tratti delle spese gravanti su chi è proprietario della casa in cui vive, in tutti i casi in cui tali spese risultino eccessive per le possibilità economiche di chi deve affrontarle<sup>205</sup>.

Nel determinare l'entità della prestazione, le autorità prendono in considerazione sia il numero dei componenti del nucleo familiare, sia la spesa per l'alloggio che è a loro carico. Ai fini della concessione di questa prestazione, sono considerati membri del nucleo familiare i coniugi, i

---

maggioresi dai 18 ai 27 anni. V. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 323.

<sup>204</sup>Nel 1992, tale prestazione ammonta a 293 ECU al mese per i primi 24 mesi di erogazione. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 180. Va ricordato, inoltre, che a partire dal 7° mese, viene preso in considerazione il reddito dei genitori, che non può superare i 14.353 ECU all'anno nel caso di una coppia sposata o gli 11.570 ECU all'anno nel caso di un genitore solo. *Ibidem*.

<sup>205</sup>La sovvenzione per la casa è soggetta a molte restrizioni; essa non è concessa, infatti, se il richiedente è già beneficiario di una tale prestazione per un'altra abitazione, se un membro del nucleo familiare è soggetto alla tassa sulla ricchezza e se la richiesta è considerata abusiva (quando il richiedente non fa nulla per migliorare la propria situazione economica). Inoltre, è escluso il cumulo con le altre prestazioni della sicurezza sociale, a meno che non si tratti di prestazioni concesse dall'assistenza sociale. V. N. COLNERIC, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 568.

parenti in linea diretta fino al terzo grado ed i bambini a carico, a condizione che vivano abitualmente sotto lo stesso tetto. Il calcolo della prestazione da erogare, invece, va fatto tenendo conto delle spese reali che, nel caso della locazione di un'abitazione, sono il canone ed i costi annessi, con l'eccezione delle spese per il riscaldamento, mentre nel caso di un'abitazione di proprietà sono i pagamenti sostenuti e le spese di manutenzione. Accanto a questi due parametri compare anche il reddito della famiglia che, se superiore al limite previsto dalla legge, impedisce la concessione della prestazione ai richiedenti<sup>206</sup>.

### 1.3.2. Le prestazioni del regime assistenziale.

Considerato il sistema base della sicurezza sociale tedesca, il regime assistenziale (*Sozialhilfe*) ha lo scopo di permettere al beneficiario un'esistenza dignitosa e quanto più possibile indipendente. Dal momento che si pone come ultima risorsa disponibile per i soggetti che versano in condizioni di necessità e non hanno altro modo per soddisfare i loro bisogni minimi, l'assistenza sociale tedesca si dice governata da un principio di sussidiarietà<sup>207</sup>. Due sono i tipi di prestazioni erogate: le prestazioni per la sussistenza e le prestazioni per situazioni particolari.

#### 1.3.2.1. Le prestazioni per la sussistenza.

Tutte le persone che non possiedono i mezzi sufficienti per far fronte ai bisogni della sopravvivenza<sup>208</sup> hanno il diritto soggettivo a ricevere l'assistenza di sussistenza (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). I requisiti necessari per ottenere l'aiuto, oltre alla condizione di mancanza di mezzi,

---

<sup>206</sup>Nel 1991, la prestazione per l'alloggio per una famiglia di 4 persone con un reddito di 2000 DM mensili tenuta a pagare un canone di locazione di 890 DM era di 317 DM. Cfr. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 327.

<sup>207</sup>Il principio di sussidiarietà (*Subsidiaritätsprinzip*) impone che chi richiede prestazioni assistenziali dimostri di non avere altro modo per soddisfare i suoi bisogni minimi. A questo riguardo, il regime assistenziale prevede la verifica di tutte le risorse di cui il richiedente ed i suoi familiari dispongono, ricomprendendo tra esse anche le prestazioni della sicurezza sociale; non entrano nel calcolo, tuttavia, la proprietà in cui il richiedente vive, i mobili dell'abitazione e piccole somme di denaro. *Ibidem*, p. 334.

<sup>208</sup>Sono considerati bisogni di questo tipo quelli legati al nutrimento, all'alloggio, all'abbigliamento, alla cura del fisico e alle necessità di una normale esistenza. Seppure limitatamente, si fa rientrare tra questi bisogni anche quello della partecipazione alla vita culturale. *Ibidem*, p. 332.

sono la residenza effettiva in Germania e la disponibilità a lavorare se si è abili al lavoro, mentre l'età non è considerata un dato importante.

L'assistenza per la sussistenza può assumere la forma di una prestazione unica oppure di una serie di prestazioni reiterate; nella prima fattispecie rientrano i pagamenti effettuati per l'acquisto, ad esempio, di abbigliamento o di materiali scolastici, mentre sono prestazioni reiterate quelle costituite da un aggregato costituito da un ammontare di base, da eventuali maggiorazioni e da un'integrazione<sup>209</sup>. Al beneficiario di una delle due prestazioni è consentito, al verificarsi delle opportune condizioni, anche il godimento dell'altra.

#### 1.3.2.2. Le prestazioni per situazioni particolari.

Tra le prestazioni erogate dall'assistenza in presenza di situazioni particolari esiste innanzitutto un aiuto per il lavoro (*Hilfe zur Arbeit*). La concessione di questo aiuto, che di solito prende la forma di misure terapeutiche per consentire l'ingresso del soggetto beneficiario nel mondo del lavoro e per verificare la sua disponibilità effettiva a lavorare, viene effettuata a vantaggio di quanti ne facciano richiesta, purché desiderosi di modificare il loro stato di necessità mediante lo svolgimento di un'attività lavorativa. L'obbligo di lavoro, tuttavia, non viene richiesto qualora esista un impedimento oggettivo (età, *handicap*, malattia, bambini piccoli o malati). L'aiuto può anche essere erogato sotto forma di offerta di un lavoro di pubblico interesse, retribuito o ricompensato mediante il pagamento di alcune spese indispensabili del beneficiario.

Le altre forme di aiuto per situazioni particolari (*Hilfe in besonderen Lebenslagen*) sono elencate in dettaglio dalla legge sull'assistenza sociale (*Bundessozialhilfegesetz*, BSHG), ma è anche previsto dalla stessa legge

---

<sup>209</sup>L'ammontare di base è calcolato sotto forma di tasso di bisogno su base statistica, prendendo a riferimento le spese ed i consumi di nuclei familiari a basso reddito; le maggiorazioni sono concesse a particolari categorie, come gli indigenti ultra sessantenni o gli invalidi; l'integrazione serve a far fronte a bisogni specifici come il riscaldamento o le spese per l'alloggio. Questo calcolo consente di fissare l'importo della prestazione di sussistenza di un singolo o di un capofamiglia; alla cifra così ottenuta (ridotta al 90% in alcuni *Länder* per individui soli di età compresa tra 18 e 25 anni), vanno poi aggiunti i bisogni dei familiari a carico, calcolati in percentuale del fabbisogno del capofamiglia secondo una tabella che prevede una suddivisione in quattro fasce di età: per i bambini fino a 7 anni il 50%, per ragazzi da 7 a 14 anni il 65%, per ragazzi da 14 a 18 anni il 90% e per tutti i componenti familiari con più di 18 anni l'80%. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 216.

che possano riguardare situazioni non previste espressamente, in cui si renda tuttavia opportuno il ricorso al denaro pubblico<sup>210</sup>.

In linea generale, non sono previsti rimborsi al regime assistenziale per le prestazioni erogate, tranne che nei casi di abuso perseguibile in termini legali.

## 2. BELGIO<sup>211</sup>.

### 2.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

Il 1887 è l'anno a partire dal quale vengono emanate in Belgio delle leggi relative alla protezione sociale, riferite, in particolare, al divieto di retribuire i lavoratori in nature, alle condizioni di lavoro di donne e bambini e alla creazione degli organi di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Le prime assicurazioni sociali, dal canto loro, compaiono a partire dal 1900, benché forme di mutualità tra operai, sia a livello locale che a livello nazionale, esistessero già da diversi anni. Con l'inizio del nuovo secolo, tuttavia, le varie società di mutuo soccorso si raggruppano a livello nazionale in federazioni ideologicamente connotate, fino a giungere, nel 1920, alla creazione di una federazione nazionale di tutte le società di mutuo soccorso di tipo professionale<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup>Si tratta di aiuti finalizzati allo svolgimento di un'esistenza dignitosa, alla cura della salute, alla realizzazione di una pianificazione familiare, al reinserimento degli handicappati, all'assistenza agli anziani. V. O. KAUFMANN, F. KESSLER, P.A. KOHLER, *Le droit social en Allemagne*, cit., p. 333.

<sup>211</sup>Sembra opportuno ricordare che in Belgio convivono due comunità etniche, quella fiamminga e quella vallona, e che la Costituzione attribuisce a queste comunità, cui si somma quella minoritaria di lingua tedesca, alcune competenze nel campo della sicurezza sociale (formazione professionale, tutela della salute, assistenza sociale); altre competenze sono invece delegate alle Regioni, cioè Fiandre, Vallonia e la Regione autonoma della capitale Bruxelles (alloggi, politiche dell'occupazione). Recentemente, si sono intensificate le rivendicazioni da parte delle due principali comunità relativamente ad una maggiore autonomia nel campo della sicurezza sociale. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 20.

<sup>212</sup>Nell'ordine, la prima federazione di società di mutuo soccorso a nascere è quella cattolica (1906), seguita da una federazione neutrale (1908), da quella socialista (1913) e da quella liberale (1914). V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 84.

Dal punto di vista della sicurezza sociale, nel periodo antecedente la prima Guerra Mondiale si segnalano, tra i provvedimenti più importanti, la creazione di un fondo pubblico per l'aiuto ai disoccupati e, qualche anno più tardi, un fondo per l'aiuto agli invalidi, ma è successivamente all'evento bellico che la politica sociale assume un assetto meglio definito, mediante l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria di stampo bismarckiano al posto della libera iniziativa privata incentivata dallo Stato. Nascono così l'assicurazione obbligatoria di vecchiaia, per gli infortuni professionali e per gli assegni familiari<sup>213</sup>, mentre la tutela in caso di malattia, invalidità e disoccupazione rimane affidata alle assicurazioni volontarie.

Nel secondo dopoguerra, sulla base dei piani preparati negli ultimi anni del conflitto, si elabora un nuovo assetto della sicurezza sociale, largamente ispirato alle idee Beveridge, che si fondono, nell'attuazione pratica dei provvedimenti di protezione sociale, con l'ormai radicata tradizione bismarckiana<sup>214</sup>. In particolare, vengono individuati cinque

---

<sup>213</sup>L'introduzione di tali assicurazioni risale, rispettivamente, al 1924, 1927 e 1930. *Ibidem*. Per quanto riguarda gli assegni familiari, va detto che la loro origine è più antica, risalendo al XIX secolo, quando alcuni imprenditori cattolici più abbienti avevano iniziato a donare ai loro dipendenti, in osservanza al rispetto della famiglia promosso dall'enciclica papale «*Rerum Novarum*» somme di denaro che consentissero, insieme alla retribuzione, il mantenimento della famiglia. In seguito alla perdita di potere d'acquisto della moneta conseguente alla prima Guerra Mondiale, molti imprenditori iniziano a pagare gli assegni familiari per compensare le retribuzioni ridotte, con conseguenze negative, al momento dell'assunzione, per i lavoratori con un carico familiare gravoso, cui si preferiscono i lavoratori scapoli, e, in termini di concorrenzialità, per gli imprenditori che occupano in maggior misura lavoratori con famiglia. Per eliminare questi inconvenienti, vengono create delle casse di compensazione comuni all'interno di un settore produttivo, cosicché gli imprenditori possono attingervi in modo proporzionale alle loro esigenze senza subire danno dall'impiego di lavoratori con famiglia. La crisi economica dei primi Anni '30, infine, provocando un ulteriore svalutazione della moneta, induce lo Stato ad intervenire a tutela della famiglia rendendo obbligatoria per gli imprenditori l'affiliazione e la contribuzione ad una cassa di compensazione. Il passo, di poco successivo, è la nascita dei veri e propri assegni familiari per tutti i lavoratori subordinati, provvedimento che il Belgio attua in anticipo rispetto a tutti gli altri Stati europei. V. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Juin-Juillet 1989, pp. 387-398.

<sup>214</sup>Nella preparazione di questi piani di riassetto del sistema di sicurezza sociale agiscono, da una parte, la CEPAG, cioè la Commissione governativa per lo studio dei problemi del dopoguerra, e, dall'altra, alcuni gruppi clandestini di datori di lavoro,

settori di assicurazioni sociali, ossia vecchiaia, assegni familiari, malattia e invalidità, disoccupazione e ferie annuali, e si delinea un regime di tutela riservato ai lavoratori subordinati, basato sulla contribuzione di datori di lavoro e lavoratori, amministrato dagli istituti già esistenti prima della guerra. Rispetto a questo piano le sole modifiche che intervengono sono l'estensione dell'obbligatorietà a tutte le assicurazioni sociali e la creazione di un istituto *ad hoc* per la raccolta di tutti i versamenti contributivi.

Gli effetti principali di questa riforma del sistema sono un innalzamento del livello delle prestazioni, che, benché non indicizzato, si muove in sintonia con l'andamento dell'inflazione; un'estensione della copertura sociale a più persone, sia mediante la ricomprensione tra i soggetti tutelati di tutti i lavoratori che prestano la loro opera sotto un'autorità, prescindendo quindi dalla verifica dell'esistenza di un vero e proprio contratto di lavoro subordinato, sia mediante l'estensione di alcuni schemi assicurativi ai lavoratori autonomi; infine, l'introduzione di alcuni regimi residuali di tutela destinati al soddisfacimento dei bisogni di quei soggetti che, per una contribuzione insufficiente o per altre ragioni, sono privi di protezione assicurativa<sup>215</sup>.

Negli anni successivi, si riscontra nel regime di sicurezza sociale la tendenza ad estendere la protezione ai soggetti che, pur non essendo legati al mondo del lavoro, direttamente o tramite il capofamiglia, si trovano in condizioni di bisogno; l'assicurazione per la tutela della salute viene estesa agli studenti ed agli handicappati, viene prevista la possibilità della contribuzione volontaria nel regime assicurativo dei lavoratori subordinati

---

leader di organizzazioni sindacali e dipendenti pubblici che elaborano un Progetto di accordo sulla solidarietà sociale (*Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit*); dalla fusione di questi diversi progetti, il primo più Beveridgeano ed il secondo più Bismarckiano, emergono i tratti fondamentali di quello che sarà il sistema di sicurezza sociale belga, sancito dal decreto legge del 28 dicembre 1944. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 86; P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, Bruxelles, LARCIER S.A., 1986, p. 27 e ss.

<sup>215</sup>I provvedimenti appartenenti a quest'ultima categoria sono il reddito garantito per gli anziani e delle prestazioni minime per i disabili, introdotte nel 1969, gli assegni familiari garantiti, introdotti nel 1971, ed il diritto al minimo di sussistenza per ogni cittadino belga, introdotto nel 1974. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in AA.VV. *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, cit., p. 88.

per i soggetti non iscritti ad alcun regime che desiderano percepire una pensione di vecchiaia e vengono estesi gli assegni familiari a soggetti non assicurati che responsabili del mantenimento di bambini<sup>216</sup>. Nel corso degli Anni '70, inoltre, viene estesa anche all'assicurazione disoccupazione la regola della proporzionalità tra prestazioni previdenziali e retribuzione percepita, ferma restando la previsione di una soglia minima a tutela di coloro che percepiscono retribuzioni particolarmente basse.

Nel decennio scorso, l'evento principale in materia di sicurezza sociale è stata l'emanazione di due leggi, la prima del 1980 relativa alla costituzione di una Commissione reale incaricata di elaborare la codificazione, l'armonizzazione e la semplificazione della legislazione relativa alla sicurezza sociale, nel quadro di una riforma globale della materia, e la seconda del 1981 che ha raccolto tutti i principi della sicurezza sociale dei lavoratori dipendenti<sup>217</sup>. I lavori della Commissione reale, conclusisi nel 1985, hanno condotto alla presentazione di un progetto di codice di sicurezza sociale che, lungi dal progettare una riforma radicale del sistema, mira semplicemente ad eliminare le imperfezioni dei meccanismi di tutela al momento operanti, agendo su una

---

<sup>216</sup>Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, rimane una tendenza costante quella di spostare l'attenzione dal lavoratore ai bisogni della famiglia e, in particolare, dei soggetti più deboli, cioè i bambini. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 36.

<sup>217</sup>La legge del 28 giugno 1981 costituisce una «carta» dei diritti dei lavoratori subordinati in materia di sicurezza sociale. In particolare, alcuni articoli sanciscono dei diritti fondamentali dei beneficiari di assicurazioni sociali quali: il diritto ad un reddito sostitutivo in caso di disoccupazione involontaria o di incapacità di lavoro; il diritto del lavoratore a percepire una pensione al raggiungimento dell'età pensionabile ed il diritto del coniuge ad una pensione di reversibilità in caso di morte del titolare; il diritto a prestazioni per la famiglia per i figli a carico; il diritto a cure preventive per il miglioramento delle condizioni di vita proprie e dei familiari. Vi sono, poi, degli articoli in cui vengono fissate alcune delle principali tendenze registrate nell'evoluzione della sicurezza sociale, quali: la possibilità di differenziare le prestazioni sociali in base alle condizioni di bisogno di ciascun beneficiario e della sua famiglia; la limitazione del cumulo tra diverse prestazioni; la concessione di prestazioni sociali senza riferimento allo stato di bisogno; la fissazione di un minimale ed un massimale delle prestazioni; l'adeguamento delle prestazioni di sicurezza sociale al lavoro a tempo parziale; la messa in opera del principio, espresso a livello comunitario, della parità di trattamento tra uomini e donne; ecc. Oltre a ciò, vanno menzionati tra gli obiettivi della legge il desiderio di «umanizzare la sicurezza sociale» rendendola più accessibile ai beneficiari. *Ibidem*, p. 42 e ss.

triplice esigenza, di ricerca di una maggiore certezza giuridica, di realizzazione di una migliore giustizia sociale e di un'utilizzazione più razionale delle risorse finanziarie disponibili<sup>218</sup>. Soprattutto quest'ultima necessità di riduzione della spesa sociale ha fatto sì che i controlli relativi ai possibili abusi nel sistema siano stati intensificati e che si sia posto fine al vecchio patto di solidarietà sociale, in seguito anche all'indebolimento dei sindacati e ad una presenza più attiva delle organizzazioni degli imprenditori nei processi decisionali relativi alla regolamentazione del mondo del lavoro.

Nel 1991 sono stati emanati due decreti che, sostituendo la disciplina in vigore dal 1963, oramai resa incomprensibile dai successivi emendamenti, hanno risistemizzato la legislazione in materia di disoccupazione, preoccupandosi, tra l'altro, di colmare le lacune normative, di semplificare la terminologia usata nei testi legislativi e di definire alcune espressioni comunemente usate ma non sempre chiare<sup>219</sup>.

Attualmente, il sistema di sicurezza sociale belga si presenta diviso in due regimi, quello delle assicurazioni sociali e quello dell'assistenza sociale. In entrambi sono presenti strumenti di tutela dell'occupazione e del reddito, per cui verranno qui di seguito esaminati.

## 2.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Il rischio della perdita dell'occupazione, sia parziale che totale, è coperto esclusivamente dall'assicurazione, le cui prestazioni sono

---

<sup>218</sup>Per realizzare gli obiettivi enunciati, gli autori del codice, che sono i professori Dillemans e Van Der Vorst, suggeriscono un sistema costituito da tre tipi di regime: un regime unico per le prestazioni familiari applicabile all'intera popolazione e finanziato interamente dallo Stato, che eroghi assegni familiari e indennità di nascita senza verifica del bisogno; tre regimi di assicurazioni sociali finanziati mediante contributi, destinati a coprire la popolazione attiva, distinti, quanto ai rischi tutelati, per lavoratori dipendenti, impiegati pubblici e lavoratori autonomi; infine, un regime non contributivo di aiuto sociale che garantisca, in seguito a verifica del bisogno, un reddito minimo e le prestazioni per i soggetti handicappati. *Ibidem*, p. 44 e ss.

<sup>219</sup>Questi decreti sono il decreto reale del 25 novembre 1991 e del decreto ministeriale del 26 novembre 1991, entrati in vigore dal 1 giugno 1992. Per un'esposizione dettagliata dei loro contenuti, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 2 e ss.

riservate ai lavoratori dipendenti<sup>220</sup> e, a condizioni particolari, ai giovani laureati. Dal momento che realizza una forma di tutela dell'occupazione, anticipando l'età di ritiro dal mercato del lavoro, possiamo annoverare tra gli strumenti utilizzati per la tutela di quanti perdono il lavoro anche il prepensionamento.

### 2.2.1. *La tutela in caso di disoccupazione totale.*

L'assicurazione disoccupazione, riservata ai lavoratori subordinati a tempo pieno, in seguito alla riforma del 1991 prevede che i soggetti che richiedono le prestazioni devono rispondere a determinati requisiti di anzianità lavorativa. In particolare, nel determinare il numero di giorni lavorativi che un soggetto assicurato deve aver svolto nel periodo di riferimento per poter beneficiare delle prestazioni assicurative, si prende in considerazione l'età del soggetto, sicché risulta che un soggetto che non ha ancora compiuto 18 anni deve aver svolto almeno 78 giorni di lavoro subordinato retribuito nell'arco dei 10 mesi antecedenti alla richiesta delle prestazioni; un soggetto di età compresa tra 18 e 26 anni deve aver registrato 156 giorni di lavoro nell'arco dei 10 mesi precedenti; un soggetto di età compresa tra 26 e 36 anni deve aver lavorato 312 giorni nei 18 mesi precedenti; un soggetto di età compresa tra 36 e 50 anni deve aver lavorato 468 giorni nell'arco degli ultimi 27 mesi e, infine, un soggetto che abbia compiuto 50 anni deve aver lavorato almeno 624 giorni nei 36 mesi antecedenti la richiesta di prestazioni all'assicurazione<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup>Si considera lavoratore dipendente il soggetto che è legato al proprio datore di lavoro da un contratto di lavoro, cioè un contratto in base al quale un lavoratore presta la propria opera sotto l'autorità di un altro soggetto in cambio di una retribuzione. Questa definizione, tuttavia, è soggetta ad un certo numero di ampliamenti e restringimenti; sono esplicitamente inclusi, infatti, gli apprendisti, i soggetti handicappati che frequentano corsi di riconversione professionale, gli studenti lavoratori, i lavoratori domestici, ecc., mentre sono altrettanto esplicitamente esclusi i minatori e marittimi impiegati in attività commerciali. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 24.

<sup>221</sup>Nei decreti si utilizza per la prima volta il mese con 26 giorni lavorativi - e non più 25 - come base di calcolo per la determinazione dell'anzianità lavorativa degli assicurati, ma lo svantaggio che si viene a creare è compensato dal metodo di calcolo della durata della giornata lavorativa, che viene ridotta. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 2. Ricordiamo che vi è la possibilità di eccezioni a questo modo di valutare l'anzianità necessaria ad ottenere i requisiti essenziali per poter beneficiare delle prestazioni di disoccupazione, dal momento che, se un soggetto non rientra nelle

Il regime di assicurazione per la perdita dell'occupazione prevede l'erogazione di diverse prestazioni, cioè l'indennità di disoccupazione, le prestazioni per i giovani in cerca di occupazione, l'integrazione alla pensione anticipata e un'indennità di interruzione dell'attività lavorativa.

2.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'indennità di disoccupazione.

Per maturare il diritto all'indennità di disoccupazione (*werkloosheidsuitkering*), il soggetto assicurato deve soddisfare, oltre ai suddetti requisiti di anzianità lavorativa, le seguenti condizioni: aver perso involontariamente il lavoro e la conseguente retribuzione<sup>222</sup>, essere stato occupato in un lavoro a tempo pieno<sup>223</sup>, essere registrato come soggetto in cerca di occupazione, essere disponibile sul mercato del lavoro<sup>224</sup>,

---

caratteristiche richieste in base alla sua età, può ugualmente ottenere le prestazioni se è in grado di qualificarsi con i requisiti della fascia di età immediatamente superiore a quella di appartenenza; inoltre, i periodi di riferimento per il calcolo dell'anzianità lavorativa sono soggetti a modifiche estensive in caso di servizio militare, detenzione o altre cause di forza maggiore. V. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, Paris, Lamy S. A., 1992, p. 213 e ss.

<sup>222</sup>Un lavoratore che perde volontariamente l'occupazione perde il diritto a percepire la prestazione per un periodo che va da 13 a 26 settimane; trascorso questo periodo, egli può riceverla prestazione solo se perde involontariamente l'occupazione dopo un nuovo periodo di lavoro di 4 settimane o se ha trascorso un periodo di pari durata rispetto a quello di ineleggibilità in qualità di soggetto in cerca di occupazione senza aver rifiutato offerte di lavoro. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 3.

<sup>223</sup>Si considera tale il lavoro che si svolge per una durata media di 35 ore settimanali e in cambio del quale venga pagato un salario settimanale effettivamente corrispondente al lavoro di una settimana. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 400.

<sup>224</sup>Tale disponibilità si presume effettiva quando il disoccupato è realmente residente in Belgio, è disposto ad accettare un'offerta di lavoro idoneo (giudicato tale tenuto conto dell'attitudine professionale e fisica del soggetto, del livello retributivo, della lontananza del luogo di lavoro dall'abitazione e della durata del lavoro) o a frequentare un corso di formazione professionale che gli venga offerto. Questo requisito, come il precedente, non è preso in considerazione nel caso di disoccupati ultracinquantacinquenni, di soggetti che si trovano in una situazione sociale o familiare difficile, di soggetti che frequentano un corso di formazione o, infine, di soggetti che desiderano intraprendere un'attività autonoma. V. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 216.

essere abile al lavoro, non aver raggiunto l'età pensionabile<sup>225</sup> e sottoporsi ai controlli previsti per i disoccupati<sup>226</sup>.

In linea generale, l'erogazione dell'indennità di disoccupazione ha durata illimitata<sup>227</sup> e la fissazione del livello della prestazione viene effettuata in riferimento sia alla retribuzione precedentemente percepita, soggetta ad massimale, sia della situazione familiare del richiedente. L'indennità risulta pertanto costituita da una quota fissa pari al 35% dell'ultima retribuzione a cui si sommano un'indennità del 5% per la perdita di reddito, cui ha diritto l'assicurato singolo e l'assicurato con un carico di famiglia, a condizione che il coniuge ed i figli siano conviventi e non godano di redditi da lavoro o di prestazioni assistenziali<sup>228</sup>, un'indennità di aggiustamento del 20% durante il primo anno di disoccupazione; un'indennità del 20% in caso di familiari a carico per gli anni successivi al primo, a condizione che il richiedente sia capofamiglia, oppure un'indennità aggiuntiva del 2% nel caso di disoccupati che non hanno una famiglia, anche qui per gli anni successivi al primo. Inoltre, trascorso il primo anno di fruizione della prestazione, è previsto un supplemento a vantaggio dei lavoratori ultracinquantenni con almeno 20

---

<sup>225</sup>L'età pensionabile in Belgio, prima fissata a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne, è stata flessibilizzata, sicché è possibile fare domanda per la pensione di vecchiaia ad un'età compresa tra i 60 ed i 65 anni. In questo caso, però si prendono a riferimento 65 anni per gli uomini e 60 per le donne. V. R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM, 1993, p. 54.

<sup>226</sup>Dal 1991, il controllo sui disoccupati avviene due volte al mese, a carico del comune ove il disoccupato risiede. V. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 217.

<sup>227</sup>È contemplata un'eccezione a questa regola per i casi di disoccupazione di lunga durata, cioè per periodi di disoccupazione che si protraggono per più del doppio della durata media dei periodi di disoccupazione della Regione, tenuto conto dell'età e del sesso del disoccupato; in tali casi, infatti, si può procedere in via amministrativa alla sospensione dell'erogazione. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 414 e ss.

<sup>228</sup>I soggetti che non hanno diritto a quest'indennità del 5%, dopo un certo periodo perdono il diritto alle prestazioni proporzionali alla retribuzione, e ricevono una prestazione in cifra fissa; nel caso, però, in cui abbiano lavorato per 20 anni o siano affetti da un'incapacità lavorativa pari ad almeno il 33%, questo provvedimento non si applica. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 29 e ss.

anni di anzianità lavorativa. Le prestazioni sono comunque soggette ad un massimale e ad un minimale<sup>229</sup>.

2.2.1.2. (segue): le prestazioni per i giovani in cerca di occupazione.

I giovani che hanno completato il ciclo di studi secondari superiori o un apprendistato<sup>230</sup> e che hanno meno di 30 anni, se privi di occupazione, possono essere ammessi a godere dei benefici dell'assicurazione disoccupazione a condizioni particolarmente favorevoli per quanto riguarda l'anzianità lavorativa o assicurativa che, a differenza di quanto previsto negli altri casi, varia da 77 a 310 giornate lavorative in base all'età del richiedente<sup>231</sup>.

Per quanto riguarda le prestazioni, esse sono differenziate in relazione alla presenza o meno di un carico di famiglia per il beneficiario. Se egli è a capo di una famiglia e responsabile del mantenimento di altri soggetti, percepisce una vera e propria indennità di disoccupazione, calcolata su una retribuzione che è la retribuzione minima legale, secondo il meccanismo di determinazione delle percentuali già visto per i lavoratori

---

<sup>229</sup>Il massimale retributivo preso in considerazione per il calcolo dell'indennità di disoccupazione era, nel 1992, di 48 ECU al giorno; le prestazioni per disoccupati con carico di famiglia oscillavano da 29 a 25 ECU al giorno; le prestazioni per disoccupati senza carico familiare oscillavano, per il primo anno, da 29 a 18 ECU al giorno, e per gli anni successivi al primo, da 20 a 18 ECU al giorno; nel caso, infine, di un disoccupato senza carico di famiglia ma convivente con altri soggetti, le prestazioni oscillavano, per il primo anno, tra 26 e 14 ECU al giorno e, per i 6 mesi successivi, tra 17 e 14 ECU al giorno. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196. Ricordiamo che, ai fini del riconoscimento del diritto alle prestazioni, la convivenza presa in considerazione è sia quella tra coniugi che quella tra soggetti di sesso opposto che formano una famiglia di fatto. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 420.

<sup>230</sup>Come prova del compimento di queste attività è richiesta l'esibizione di un attestato. *Ibidem*, p. 380.

<sup>231</sup>Sono previste tre fasce d'età per la determinazione dei requisiti di anzianità applicabili: per i giovani fino a 18 anni sono necessarie 77 giornate, per i giovani di età compresa tra 18 e 26 anni 155 giorni e per i giovani fino a 30 anni 310 giornate. Cfr. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 214. I richiedenti queste prestazioni, qualora durante il periodo di iscrizione alle liste di disoccupazione abbiano rifiutato delle offerte di lavoro o di formazione, sono assoggettati alle condizioni più rigide di anzianità lavorativa e, al terzo rifiuto, perdono il diritto a beneficiare di questo trattamento. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 381.

disoccupati. Se il richiedente non deve occuparsi del mantenimento di familiari, la prestazione cui ha diritto è denominata indennità di attesa (*wachtgeld*) ed è erogata in cifra fissa<sup>232</sup>.

A favore di giovani che siano impegnati negli studi a tempo parziale e che, contemporaneamente, effettuino un corso di formazione professionale a tempo parziale è prevista l'erogazione dell'indennità di transizione (*overbruggingsuitkering*), il cui ammontare giornaliero coincide con quello dell'indennità di disoccupazione o dell'indennità di attesa, a seconda che sul beneficiario ricada o meno di un carico di famiglia.

#### 2.2.1.3. (segue): l'indennità di prepensionamento.

L'indennità di prepensionamento (*brugpensioen*) viene erogata ai disoccupati anziani la cui uscita anticipata dal mercato del lavoro viene appunto favorita mediante l'erogazione di un'indennità posta a carico dell'ultimo datore di lavoro che si somma alla pensione cui il soggetto ha diritto.

I requisiti necessari per ottenere questa prestazione sono un'età di almeno 58 anni ed il completamento di almeno 25 anni di attività lavorativa assicurata, ridotti a 20 per soggetti che perdano l'occupazione dopo i 60 anni. A carico del datore di lavoro, oltre al finanziamento della prestazione, gravano degli obblighi relativi alla sostituzione del lavoratore prepensionato, che deve essere rimpiazzato da un soggetto appartenente a una categoria debole<sup>233</sup>.

Il livello dell'indennità di prepensionamento, che viene fissato individualmente dal giorno di inizio del prepensionamento, è pari alla differenza tra la retribuzione netta calcolata sulla base dell'ultima

---

<sup>232</sup>L'ammontare giornaliero di questa indennità, diversa in base all'età del beneficiario, era, nel 1992, di 6,50 ECU per giovani con meno di 18 anni e di 10 ECU per giovani con più di 18 anni, se conviventi con carico di famiglia; di 7, 11 o 14 ECU rispettivamente se non ancora diciottenni, ultradiciottenni o ultraventunenni, se soli; 6,20 o 9,80 ECU rispettivamente per giovani con meno o più di 18 anni, se conviventi ma senza carico di famiglia. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 206.

<sup>233</sup>Deve trattarsi di un lavoratore regolarmente registrato come disoccupato, di un giovane in cerca di occupazione che percepisce l'indennità di attesa, di un lavoratore involontariamente impiegato a tempo parziale, di un disoccupato che riceve da almeno 6 mesi il minimo di sussistenza, ecc. V. V. NEPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 209.

retribuzione percepita e soggetta a massimale e l'indennità di disoccupazione, considerata uniformemente al 60%<sup>234</sup>.

La procedura di prepensionamento viene agevolata, mediante la fissazione di condizioni più favorevoli per l'imprenditore, nei confronti di quelle aziende che ricevono la qualificazione ufficiale di imprese in difficoltà o in ristrutturazione<sup>235</sup>. Per poter essere riconosciuta in difficoltà, un'impresa deve dimostrare di aver subito pesanti perdite nel biennio precedente, mentre per la dichiarazione di ristrutturazione è necessario aver proceduto a dei licenziamenti collettivi o aver esperito procedure di disoccupazione parziale di un certo rilievo<sup>236</sup>. Una volta ottenuto il riconoscimento, l'impresa è autorizzata ad abbassare l'età del prepensionamento a 55, 52 o anche 50 anni, senza l'obbligo di sostituire con altri i lavoratori allontanati.

#### 2.2.1.4. (segue): l'indennità di interruzione lavoro.

Il regime di sicurezza sociale del Belgio prevede, tra gli strumenti a tutela dell'occupazione, una speciale indennità indirizzata a quei lavoratori che, per ragioni sociali o familiari, si trovino nella condizione di dover temporaneamente sospendere l'attività lavorativa. Tale indennità di interruzione di servizio (*onderbrekingsuitkering*) ha subito delle modifiche nel 1993, in seguito alle quali la sua durata massima è stata estesa a cinque anni<sup>237</sup>; l'ammontare ordinario è di 193 ECU al mese, ridotti a 3 ECU qualora il richiedente abbia già beneficiato di questo

---

<sup>234</sup>La composizione percentuale dell'indennità di disoccupazione in questo caso non si effettua, come anche non si procede alla riduzione dell'ammontare dell'indennità dopo il primo anno di disoccupazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 30.

<sup>235</sup>Tale qualificazione deve essere ufficializzata dal Ministro dell'occupazione e del lavoro, v. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 210.

<sup>236</sup>Per un esame esauriente delle procedure di tutela sociale in occasione di imprese in difficoltà o in ristrutturazione, vedi il saggio di E. VOGEL POLSKY, M. DE TROYER e L. ZAID, *Prévention et traitement social du chômage en cas de restructurations économiques*, in *L'assurance-chômage dans les années nonante*, Leuven, Universitaire Pers, 1992, pp. 211-261.

<sup>237</sup>Prima del 1 gennaio 1993 la durata massima prevista era di un anno. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 30.

trattamento per 24 mesi e ne chiedi una nuova proroga dopo l'entrata in vigore della riforma<sup>238</sup>.

### 2.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

Si considera lavoro a tempo parziale quel regime di lavoro che comprende di norma meno di 35 ore di lavoro settimanali o che comporta una retribuzione settimanale inferiore alla normale retribuzione settimanale pagata per un lavoro a tempo pieno. La legislazione belga distingue tre tipi di lavoro a tempo parziale, e conseguentemente altrettanti tipi di disoccupazione parziale: il lavoro a tempo parziale in alternativa alla disoccupazione totale<sup>239</sup>; il lavoro a tempo parziale volontario retribuito in media con un pagamento pari ad almeno 26 giorni di retribuzione<sup>240</sup>; infine, altri generi di lavoro a tempo parziale, raggruppati nella categoria dei lavori per i quali si percepisce una retribuzione inferiore a quella ritenuta necessaria per la qualificazione di un impiego come lavoro a tempo pieno.

Le condizioni per poter ricevere la prestazione di disoccupazione parziale sono le stesse previste nel regime assicurativo per la disoccupazione totale, mentre il calcolo dell'ammontare della prestazione avviene sulla base del 60% della retribuzione precedentemente percepita, soggetta a massimale.

### 2.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Le prestazioni disposte dal regime di sicurezza sociale belga per la tutela del reddito dei lavoratori e dei cittadini sono rivolte alla famiglia e agli individui che non sono in condizioni di sopravvivere con i loro mezzi.

---

<sup>238</sup>L'ammontare di 3 ECU mensili è, ovviamente, simbolico, ma consente ai beneficiari di conservare lo *status* di disoccupati indennizzati ai fini della percezione degli altri benefici della sicurezza sociale (prestazioni familiari, assicurazione malattia e pensioni). V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 42, cit., p. 17.

<sup>239</sup>Si assume che un siffatto tipo di disoccupazione parziale sia accettato per sfuggire alla disoccupazione totale soltanto a condizione che il soggetto interessato soddisfi tutte le condizioni necessarie per poter beneficiare dell'indennità di disoccupazione totale. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 401.

<sup>240</sup>Il lavoratore occupato in un tale impiego è assimilato ad un lavoratore occupato a tempo pieno, a condizione che si iscriva come in cerca di un impiego a tempo pieno e che abbia i requisiti di anzianità assicurativa e lavorativa previsti per i lavoratori a tempo pieno. *Ibidem*, p. 402.

### 2.3.1. Le prestazioni per la famiglia.

Le prestazioni a tutela della famiglia presenti nel regime generale dei lavoratori subordinati hanno natura sia assicurativa<sup>241</sup> che assistenziale. Si possono distinguere diversi benefici all'interno della categoria delle prestazioni familiari, in base alle caratteristiche del soggetto cui viene riconosciuto il diritto<sup>242</sup>, alle persone a favore delle quali le prestazioni vengono concesse<sup>243</sup> e alla persona a cui le prestazioni vengono concretamente pagate<sup>244</sup>. Accanto agli assegni familiari ordinari troviamo quindi diversi tipi di pagamenti integrativi e le prestazioni familiari assistenziali per categorie particolarmente bisognose.

#### 2.3.1.1. Le prestazioni per la famiglia: l'assegno familiare ordinario.

L'assegno familiare ordinario viene erogato con riguardo ai figli del lavoratore, ai figli del coniuge o convivente e ai figli comuni della coppia, ai nipoti che fanno parte del nucleo familiare, ai fratelli e sorelle del titolare dell'assegno che fanno parte del nucleo familiare e che non percepiscono altre forme di prestazioni familiari e a bambini posti sotto la tutela dello Stato e affidati a famiglie, purché non abbiano più di 16 anni, elevati a 21 o 25 se impegnati in un apprendistato o un ciclo di studi superiori<sup>245</sup>, e siano residenti in Belgio.

---

<sup>241</sup>Si attribuisce qui una natura assicurativa alle prestazioni familiari dal momento che la loro erogazione non prescinde dalla condizione di lavoratore subordinato del beneficiario, anche se molte sono le estensioni di questo concetto. *Ibidem*, p. 504 e ss.

<sup>242</sup>Può trattarsi di lavoratori occupati o in una condizione assimilabile (disoccupati beneficiari dell'indennità di disoccupazione, detenuti), di soggetti che hanno lavorato in passato e beneficiano di prestazioni previdenziali grazie a ciò (invalidi per incidenti sul lavoro, pensionati, vedove), oppure di soggetti che non svolgono un'attività lavorativa e si trovano in condizioni di bisogno. *Ibidem*, p. 508.

<sup>243</sup>Si tratta dei bambini a vantaggio dei quali gli assegni vengono concessi e che devono rispondere a certi requisiti di parentela con il soggetto cui viene concessa la prestazione, di età e di residenza nel territorio belga. *Ibidem*, p. 526.

<sup>244</sup>Si tratta il più delle volte della madre, ma, se non è lei la persona che si occupa del bambino, le prestazioni possono essere pagate alla persona che svolge questa funzione. *Ibidem*, p. 534.

<sup>245</sup>La *ratio* della prestazione è quella di fornire un sostegno economico alle famiglie a vantaggio dei giovani che non sono in condizione di mantenersi, pertanto la fissazione dei limiti di età per il mantenimento del diritto ai benefici ricalca l'età

L'ammontare dell'assegno, erogato mensilmente, varia in base al numero dei bambini a carico, cosicché per il primo figlio si percepiscono 58 ECU, per il secondo 108 e per il terzo e successivi 161 ECU, mentre non ha nessuna rilevanza il reddito percepito dal capofamiglia. Gli importi vengono aumentati nel caso di titolari del diritto all'assegno che siano disoccupati<sup>246</sup>.

2.3.1.2. (segue): le integrazioni all'assegno familiare ordinario.

Rispetto al normale assegno, l'ordinamento belga prevede vari tipi di prestazioni integrative, motivate da varie ragioni.

Innanzitutto, esiste un'integrazione erogata in funzione dell'età dei bambini, la cui entità cresce al crescere dell'età; essa è infatti pari a 20 ECU supplementari per ciascun figlio di età superiore a 6 anni, a 31 ECU per figli con più di 12 anni e a 33 ECU per i figli con più di 16 anni.

In secondo luogo, sono previste prestazioni particolari a favore di bambini handicappati che hanno meno di 25 anni e sono affetti da un livello di incapacità fisica o mentale pari al 66%; tali prestazioni supplementari consistono in una maggiorazione dell'assegno che va da 262 a 306 ECU, in base alla gravità dell'infermità, cui si aggiunge un'integrazione in funzione dell'età di livello superiore a quello ordinario<sup>247</sup>.

Infine, possiamo considerare prestazione supplementare anche l'assegno *una tantum* erogato al momento della nascita di un figlio, che ha un ammontare più elevato per il primogenito (788 ECU) ed un ammontare costante per i figli successivi (593 ECU)<sup>248</sup>. Questo assegno può essere richiesto a partire dal sesto mese di gravidanza.

---

prevista per i vari cicli di studi, obbligatori fino a 16 anni. Queste limitazioni non sono valide nel caso di bambini inabili. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 31.

<sup>246</sup>Il livello delle prestazioni diventa rispettivamente di 88, 126 e 164 ECU. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 174.

<sup>247</sup>In questo caso, infatti, essa è pari a 38 ECU. Cfr. *ibidem*, p. 176.

<sup>248</sup>Questa prestazione non va confusa con l'indennità di maternità, che viene pagata alla lavoratrice madre durante le 15 settimane di interruzione del lavoro per maternità. In questo secondo caso, infatti, la prestazione è di carattere continuativo ed il

### 2.3.1.3. (segue): l'assegno familiare generalizzato.

Alcune persone si vedono riconosciuto il diritto a percepire le prestazioni familiari per il solo fatto di appartenere a categorie sociali ritenute particolarmente meritevoli di tutela, ed alle quali non si applica pertanto la condizione necessaria di legame col mondo del lavoro<sup>249</sup>. Tali gruppi di persone sono gli handicappati, gli studenti e assimilati e le persone responsabili del mantenimento di bambini handicappati.

Per quanto concerne gli handicappati, essi si qualificano per ricevere l'*assegno familiare generalizzato* a condizione di non poter esercitare alcuna attività remunerativa e di percepire una prestazione di invalidità calcolata sulla base di un'incapacità permanente pari ad almeno il 65%. L'assegno per questi soggetti ha un importo superiore a quello ordinario.

Gli studenti universitari, i giovani impegnati in un corso di formazione professionale e i giovani in cerca di occupazione hanno diritto a percepire l'assegno generalizzato se effettivamente residenti in Belgio da almeno 5 anni al momento della richiesta della prestazione e di età non superiore a 25 o 21 anni. Tali soggetti possono essere titolari dell'assegno anche se questo è concesso in riferimento ad altri beneficiari, quali possono essere i figli, purché siano parte del nucleo familiare. L'ammontare dell'assegno in questo caso è pari a quello dell'assegno ordinario.

Le persone nel cui nucleo familiare siano presenti bambini handicappati hanno diritto all'assegno generalizzato qualora si trovino nell'impossibilità di beneficiare di prestazioni simili a titolo diverso. Le condizioni richieste sono l'incapacità di lavoro del bambino del 66%, la mancata qualificazione per ricevere le prestazioni per handicappati o le prestazioni familiari speciali per bambini handicappati e la vivenza del bambino a carico di una persona fisica, non necessariamente imparentata con lui. Se tutti i requisiti sono soddisfatti, l'assegno viene concesso al livello di quello ordinario, e fino all'età di 25 anni<sup>250</sup>.

---

suo ammontare è calcolato in percentuale della retribuzione. Per una trattazione più approfondita, v. V. NEUPREZ e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, cit., p. 201 e ss.

<sup>249</sup>Conseguentemente, il finanziamento della prestazione è a carico dello Stato, e non ha più carattere contributivo. V. *ISSR*, n° 3/89, p. 343.

<sup>250</sup>Sono previste maggiorazioni nell'entità dell'assegno se il titolare del diritto è a sua volta incapace di lavoro o per gli orfani. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 32.

### 2.3.2. La tutela assistenziale.

La legislazione belga prevede una forma di tutela in denaro di tipo assistenziale per i soggetti in stato di necessità, affiancata da una prestazione *ad hoc* se tali soggetti sono affetti da *handicap*<sup>251</sup>.

#### 2.3.2.1. La tutela dei bisogni minimi: i mezzi minimi di sussistenza.

Il diritto a percepire la prestazione denominata mezzi minimi di sussistenza (*bestaansminimum*)<sup>252</sup>, che mira a fornire un reddito essenziale di sopravvivenza a quanti non dispongono di risorse sufficienti e che non si trovano in condizioni tali da poterselo procurare da sé o in altro modo, è riconosciuto, sotto forma di diritto soggettivo perfetto, a quanti rispondono ai prescritti requisiti di nazionalità, residenza ed età.

Infatti, per beneficiare dei mezzi minimi, erogati in riferimento all'individuo, occorre avere nazionalità belga<sup>253</sup>, essere effettivamente residenti in Belgio e aver compiuto 18 anni, ed occorre anche dimostrare che l'insufficienza del proprio reddito non deriva da una mancanza di volontà di lavorare, bensì da circostanze di oggettiva impossibilità. L'ammontare della prestazione, diverso per ciascun caso, viene determinato tenendo conto di tutte le risorse di cui il richiedente dispone e della sua situazione familiare<sup>254</sup>, cosicché esso può variare da 444 ECU

---

<sup>251</sup>A queste due categorie di prestazioni si affiancano le prestazioni erogate dai Centri Pubblici di Assistenza Sociale, che forniscono servizi sociali volti a consentire a ciascun individuo l'opportunità di condurre una vita dignitosa. Di tali prestazioni non si tratta in questa sede per ragioni di equilibrio della trattazione, trattandosi di prestazioni amministrative in maniera completamente autonoma da ciascun Centro di Assistenza. *Ibidem*.

<sup>252</sup>Segnaliamo che tale prestazione è finanziata per il 50% dallo Stato e per il 50% dai Centri Pubblici di Assistenza Sociale. *Ibidem*.

<sup>253</sup>Ai cittadini belgi sono equiparati i cittadini dell'Unione europea, gli apolidi ed i rifugiati. Per quanto riguarda la residenza, si considerano effettivamente residenti i soggetti che abitualmente risiedono e soggiornano in territorio belga. Riguardo all'età, infine, ai maggiorenni sono equiparati i minori emancipatisi in seguito a matrimonio ed i soggetti non coniugati che abbiano uno o più bambini a carico. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 212 e P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 588 e ss.

<sup>254</sup>Si prendono in considerazione tre possibili situazioni: coniugi viventi sotto lo stesso tetto, persone sole e persone che convivono con altre persone con le quali

mensili per un soggetto che vive da solo a 592 ECU per coppie o famiglie monoparentali, cui vanno aggiunti i supplementi per i figli, crescenti al crescere del loro numero, e le prestazioni familiari erogate dall'apposito regime sopra esaminato.

#### 2.3.2.2. (segue): le prestazioni per gli handicappati.

Le prestazioni per la tutela del reddito degli individui handicappati mirano a garantire a persone affette da incapacità l'erogazione di mezzi di sussistenza di un livello pari almeno al livello minimo di reddito necessario per la sopravvivenza, livello che viene calcolato sulla base delle esigenze di ciascun beneficiario.

Queste prestazioni si distinguono in prestazioni che sostituiscono il reddito, prestazioni integrative e prestazioni per l'assistenza agli anziani. Per qualificarsi per il diritto a beneficiare di questi pagamenti è necessario avere un'età compresa tra i 21 ed i 65 anni per le prime due prestazioni o più di 65 per la terza, un reddito che non supera il limite fissato<sup>255</sup> ed i normali requisiti di nazionalità e residenza. Nella determinazione del livello delle prestazioni si tengono presenti il reddito del beneficiario e del suo coniuge o convivente, la composizione del nucleo familiare e le spese mediche che il beneficiario deve affrontare<sup>256</sup>.

---

possono non intercorrere vincoli di parentela. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 220.

<sup>255</sup>Nel caso in cui questo limite venga oltrepassato, si opera una sottrazione e la prestazione erogata è pari alla differenza tra l'ammontare cui si avrebbe diritto e le risorse in eccesso di cui si dispone. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...* cit., p. 32. Occorre comunque tener presente che il limite di reddito consentito non è fissato in maniera rigida, bensì è differenziato in relazione alla situazione di ciascun richiedente.

<sup>256</sup>In seguito al calcolo, si ottengono prestazioni del seguente tenore: per quanto riguarda le prestazioni sostitutive del reddito, il beneficiario sposato e convivente ottiene 3555 ECU, il beneficiario che vive solo 5332 ECU e il beneficiario con altri soggetti a carico 7110 ECU; per quanto riguarda le prestazioni integrative, in base al livello di autonomia di cui il beneficiario dispone si hanno prestazioni che vanno da un minimo di 731 ECU ad un massimo di 5802 ECU; infine, le prestazioni assistenziali per gli anziani, anch'esse differenziate in relazione al grado di autosufficienza di cui godono, possono variare da 2386 ECU a 3415 ECU. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 220.

### 3. FRANCIA.

#### 3.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

La prima importante legge di sicurezza sociale in Francia risale al 1898 e riguarda la protezione dei lavoratori dagli incidenti sul lavoro, accordata per la prima volta attraverso l'instaurazione di una responsabilità forfettaria senza colpa del datore di lavoro<sup>257</sup>. Già a partire dal secolo precedente, tuttavia, si segnalano fenomeni di associazione spontanea tra lavoratori, che si organizzano in società di mutuo soccorso, mentre l'autorità pubblica, dal canto suo, si fa carico della protezione dei più indigenti attraverso l'adozione di provvedimenti di tipo assistenziale<sup>258</sup>.

La protezione della famiglia, anch'essa risalente all'inizio del XIX secolo, segue invece un'evoluzione diversa, dal momento che viene promossa da un movimento che raccoglie forze politiche e sociali e rivendica alla famiglia il ruolo di cellula essenziale della società, a scapito dell'individuo<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup>Tale assicurazione verrà resa obbligatoria nel 1905. V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino, UTET, 1990, p. 528.

<sup>258</sup>La Rivoluzione del 1789 sancisce un momento di svolta nella concezione pubblica della tutela dei cittadini bisognosi. Già la Costituzione del 1793, infatti, stabilisce il dovere di protezione dello Stato verso i cittadini svantaggiati, e pone le premesse per la creazione di un servizio di assistenza sociale nazionale, la cui realizzazione viene però osteggiata dagli organismi religiosi e dalle autorità locali. Ad ogni modo, le nuove idee di uguaglianza e libertà segnano il passaggio determinante dalla concezione di carità a quella di assistenza dovuta. V. E. AFANDARI, *Action et aide sociale*, Paris, Dalloz, 1989, p. 6.

<sup>259</sup>Si tratta del Movimento della Famiglia, sorto in Francia dopo la Rivoluzione in reazione alla considerazione preponderante che veniva concessa all'individuo, contro la quale il Movimento sosteneva la supremazia della famiglia, essenziale alla società e meritevole pertanto di una speciale considerazione da parte dei poteri pubblici, invitati ad adottare una politica sociale mirata alla protezione ed alla promozione delle famiglie. Nonostante le pressioni, lo Stato continuerà, sulla scia delle idee illuministe, a prendere in considerazione l'individuo nella determinazione dei provvedimenti legislativi, almeno fino a quando il problema dell'indigenza delle famiglie numerose si farà rilevante, a fine secolo. V. M. MESSU, *Family policy and a social incomes policy: The case of the single-parent allowance in France*, in *ISSR n. 3/92*, pp. 71-82.

La rivoluzione industriale costituisce per il Governo uno stimolo ad intervenire in modo sistematico in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi cosiddetti *malheureux*, ritenuti essere la malattia, la maternità, l'incapacità di lavoro, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la vecchiaia e i superstiti. Nei confronti di questi rischi viene stabilita una vera e propria tutela legale, basata su un sistema di assicurazioni sociali, solo dopo la prima Guerra Mondiale, mentre, in questo stesso periodo, l'assistenza non subisce modifiche rilevanti<sup>260</sup>. Le assicurazioni sociali che si sviluppano intorno agli Anni Trenta hanno i loro destinatari nei lavoratori subordinati del settore industriale e di quello commerciale i cui redditi non superano certi limiti e che sono chiamati a collaborare al finanziamento del meccanismo assicurativo mediante contribuzione. Nel 1932, la legge<sup>261</sup> che generalizza quella che fino a quel momento era stata soltanto una prassi dei datori di lavoro cattolici costringe tutti i datori di lavoro dell'industria e del commercio ad affiliarsi a casse che distribuiscono gli aiuti familiari, che diventano universali nel 1939, quando vengono estesi a tutta la popolazione attiva.

Nel 1945, in seguito ad una serie di fattori di urgenza presenti nel panorama del dopoguerra<sup>262</sup>, viene elaborato un piano per la sicurezza sociale, i cui principi guida vengono inseriti nel preambolo della

---

<sup>260</sup>All'indomani del primo conflitto mondiale Stati europei quali Germania, Belgio ed Italia si trovano nella necessità di dover impiantare delle strutture per l'assistenza sociale, mentre la Francia, che ha una struttura assistenziale già sufficientemente sviluppata, apporta solo alcune modifiche al suo sistema, già in grado, attraverso gli sviluppi avuti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, di fornire un aiuto specifico per la salute, per gli anziani, gli infermi e gli invalidi incurabili e per l'infanzia. V. E. AFANDARI, *Action et aide sociale*, cit., p. 9 e ss.

<sup>261</sup>Si tratta della legge dell'11 marzo 1932. Cfr. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 529.

<sup>262</sup>Tali fattori erano di carattere demografico (cattivo stato fisico della popolazione, dovuto a condizioni di vita misere per l'elevato tasso di disoccupazione), di carattere economico (la forte svalutazione penalizzava soprattutto gli anziani), di carattere sociale (le esigenze di riordino delle basi di una democrazia che fosse non solo politica ma anche sociale imponevano un rinnovamento profondo delle istituzioni sociali del Paese) e di carattere internazionale (la Francia non poteva sottrarsi ai venti di riforma dei sistemi di sicurezza sociale che percorrevano tutta l'Europa all'indomani della Seconda Guerra Mondiale). V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, Paris, Dalloz, 1986, p. 269 e ss.

Costituzione della Quarta Repubblica<sup>263</sup>. I punti fondamentali del piano<sup>264</sup>, sviluppati mediante l'emanazione di successive leggi e decreti, sono l'estensione della tutela sociale alla totalità della popolazione<sup>265</sup> e la riforma delle strutture previdenziali, che porta alla creazione di un regime generale, di cui entrano a far parte, come beneficiari, i lavoratori subordinati dell'industria e del commercio ed i soggetti bisognosi, questi ultimi limitatamente alle prestazioni per la famiglia.

Alla fine della Quarta Repubblica, la situazione della sicurezza sociale francese si presenta come segue: per quanto riguarda la struttura amministrativa, accanto al regime generale dei lavoratori subordinati dell'industria e del commercio vi sono il regime agricolo e dei regimi indipendenti di alcune professioni; l'estensione del campo di applicazione della sicurezza sociale è massima per le prestazioni familiari, garantite per lo più dal regime generale e dal regime agricolo, ed è molto ampia per la tutela della vecchiaia, grazie ad una sovrapposizione confusa di vari schemi. L'entità delle prestazioni, in special modo quelle per gli anziani, è spesso irrisoria, ed i meccanismi per la tutela della salute hanno un funzionamento carente ed un costo elevato, con conseguenti squilibri nel bilancio dell'assicurazione.

Durante la Quinta Repubblica, nata nel 1958, la sicurezza sociale subisce trasformazioni profonde, benché la nuova Costituzione conservi le dichiarazioni contenute nel preambolo della Carta precedente. Tratto essenziale della nuova fase è la nascita dell'assicurazione disoccupazione,

---

<sup>263</sup>Nella Costituzione del 1946 si legge infatti che lo Stato deve assicurare all'individuo ed alla sua famiglia le condizioni necessarie al loro sviluppo e garantire a ciascuno, e specialmente ai bambini, alle madri e ai lavoratori anziani, la cura della salute, i mezzi materiali di sussistenza, il riposo ed il tempo libero. Inoltre, ogni persona che, a causa della sua età, del suo stato fisico o psichico, o della sua situazione economica, non sia abile al lavoro ha diritto a ricevere gli opportuni mezzi di sussistenza da parte della comunità. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 78.

<sup>264</sup>Tale piano, soprattutto con riferimento alla generalizzazione della tutela, non verrà realizzato come previsto, per via dell'opposizione delle classi medie, dei partiti e della stampa di destra, e solo nel 1948 si avrà una generalizzazione parziale. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 274.

<sup>265</sup>Limitatamente alle prestazioni per la vecchiaia e per la famiglia. *Ibidem*, p. 271 e ss.

che viene creata mediante un accordo collettivo interprofessionale e che, dal punto di vista amministrativo, non viene inserita tra le altre assicurazioni sociali, in virtù della speciale considerazione rivolta al rischio tutelato<sup>266</sup>.

In seguito al deterioramento della situazione finanziaria del regime generale e della fiducia nelle sue strutture e nei suoi meccanismi, nel 1967 viene varata una riforma della sicurezza sociale<sup>267</sup>, che porta alla suddivisione in tre casse, legate a tre branche di assicurazioni, dell'amministrazione in precedenza operata attraverso una cassa unica<sup>268</sup>. Inoltre, viene rivolta una particolare attenzione alle prestazioni familiari, a causa di un decremento nel tasso di natalità e di un aumento della povertà delle famiglie con bambini a carico; questi fattori inducono il Governo a varare una politica di sostegno al reddito delle famiglie, fondata per lo più sull'introduzione di benefici che non prevedono la verifica del bisogno a vantaggio di famiglie monoreddito con figli, il cui intento non è più quello di compensare le maggiori spese dei soggetti che si occupano del mantenimento di bambini, ma diventa l'esigenza di garantire un adeguato tenore di vita alle famiglie, attraverso l'erogazione di prestazioni effettuata in relazione alla presenza di figli nel nucleo familiare<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> L'assicurazione disoccupazione viene gestita da istituti paritari affiancati alla gestione delle altre assicurazioni. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 79.

<sup>267</sup> La riforma Jeanneney.

<sup>268</sup> Con questa riforma vengono create la Cassa nazionale per l'assicurazione vecchiaia dei lavoratori subordinati, la Cassa nazionale per l'assicurazione malattia dei lavoratori subordinati (che raggruppa le assicurazioni per malattia, maternità invalidità e superstiti) e la Cassa nazionale per le prestazioni familiari. Questa riforma aveva come scopo quello di favorire una gestione più trasparente delle assicurazioni, da realizzare anche attraverso il divieto di compensazione del deficit di una gestione mediante i fondi di una gestione in attivo, meccanismo spesso adottato in precedenza, e quasi sempre a scapito della gestione per le prestazioni familiari. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 282.

<sup>269</sup> Questa nuova concezione della tutela delle famiglie metterà in difficoltà il Governo francese per le seguenti ragioni: innanzitutto, questa politica non viene considerata idonea a combattere il calo demografico che investe tutti i Paesi industrializzati; non si favorisce la famiglia come entità, ma soprattutto quei soggetti come i genitori soli che sono sfuggiti alla famiglia e ai suoi legami e che, per questo,

La frammentazione del sistema di sicurezza sociale in numerosi regimi e la necessità di estendere la tutela dei bisogni minimi a tutta la popolazione portano, nel decennio successivo, all'emanazione di numerosi provvedimenti legislativi miranti ad implementare tre principi fondamentali<sup>270</sup>: la generalizzazione della protezione sociale attraverso la creazione di un'assicurazione personale a vantaggio di quanti non hanno una protezione di carattere professionale, l'armonizzazione dei regimi, operante solo al livello delle prestazioni familiari, e la compensazione organizzata sul piano finanziario per permettere ai regimi, malgrado le fluttuazioni demografiche, di assicurare loro il finanziamento attraverso trasferimenti operati da regimi in crescita numerica verso i regimi declinanti<sup>271</sup>.

Dal 1981, l'avvento dei socialisti al governo ha dato un nuovo impulso allo sviluppo della protezione sociale, che si è arricchita di nuove disposizioni a vantaggio dei più bisognosi. Rientrano tra questi provvedimenti una rivalutazione significativa delle prestazioni familiari, del minimo di vecchiaia e delle prestazioni per gli adulti handicappati<sup>272</sup>, oltre alla riduzione a 60 anni dell'età pensionabile e ad un risanamento finanziario del regime generale e dell'assicurazione disoccupazione<sup>273</sup>. Per quanto riguarda le prestazioni per la famiglia, si accentua ulteriormente il loro ruolo di strumento di politica dei redditi, il cui fine è

---

godono di benefici più elevati; infine, lo sforzo nell'incoraggiare la nascita del terzo figlio con incentivi speciali, sia in termini di prestazioni che di licenze, viene visto come la volontà di standardizzare la società, costringendo i genitori ad un ruolo casalingo. V. M. MESSU, *Family policy and a social incomes policy: The case of the single-parent allowance in France*, in *ISSR n° 3/92*, p. 74 e ss.

<sup>270</sup>Tali principi sono stati attuati mediante numerose leggi emanate tra il 1972 ed il 1978. Per un'esposizione dettagliata dei loro contenuti, v. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 293.

<sup>271</sup>V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 529.

<sup>272</sup>Gli aumenti sono stati del 25% per le prestazioni familiari e del 40% per le altre prestazioni. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 305.

<sup>273</sup>L'assicurazione disoccupazione, posta al di fuori del regime generale di sicurezza sociale, viene divisa nel 1984 in un regime propriamente assicurativo ed un regime di solidarietà. *Ibidem*, p. 311.

di consentire una redistribuzione delle risorse improntata al criterio della solidarietà<sup>274</sup>.

L'innovazione più rilevante di questi ultimi anni, infine, è l'introduzione del reddito minimo d'inserimento, un regime assistenziale generale volto a garantire i mezzi minimi di sussistenza ai soggetti indigenti, favorendone allo stesso tempo l'acquisto di una capacità autonoma di mantenimento mediante l'inserimento nel mercato del lavoro.

Come già accennato, la struttura del sistema di sicurezza sociale francese è piuttosto articolata, dal momento che comprende un regime generale, un regime agricolo, un insieme di regimi speciali per i lavoratori di alcuni settori e i regimi per i lavoratori autonomi non agricoli, che formano, tutti insieme, i «regimi legali», ossia la sicurezza sociale propriamente detta; accanto a questa, esistono poi altri regimi che costituiscono la sicurezza sociale «supplementare», suddivisa in quattro rami: i regimi per le pensioni integrative, le prestazioni integrative per malattia, la disoccupazione e l'assistenza.

### 3.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Il rischio di perdita dell'occupazione viene previsto e tutelato nell'apposito regime previdenziale, esterno rispetto alla sicurezza sociale propriamente detta, sia nella forma della disoccupazione totale che parziale.

#### 3.2.1. *La tutela in caso di disoccupazione totale.*

Per disoccupazione totale si intende la cessazione involontaria e la mancanza prolungata del lavoro dovuta all'impossibilità di trovare un posto di lavoro, per motivi indipendenti dalle capacità dell'interessato. La tutela prevista dal regime francese per questa fattispecie è differenziata in una forma assicurativa (*assurance chômage*) e una forma assistenziale (*régime de solidarité*), che esamineremo qui di seguito.

---

<sup>274</sup>Il Governo socialista ha voluto fare della tutela della famiglia un mezzo per ridurre le disparità sociali, in particolare attraverso un aumento del livello delle prestazioni, la fissazione di un tetto massimo per il riconoscimento del diritto delle famiglie agli sgravi fiscali ed il mantenimento delle prestazioni «sociali» accanto ad altri incentivi alla fertilità. V. M. MESSU, *Family policy and a social incomes policy: The case of the single-parent allowance in France*, in *ISSR* n° 3/92, cit., p. 75.

3.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: le prestazioni assicurative.

L'assicurazione disoccupazione è riservata e obbligatoria per i lavoratori subordinati dell'industria e del commercio ed ha un funzionamento rigorosamente sinallagmatico, essendo basata sul finanziamento a carico di lavoratori e datori di lavoro, cui lo Stato è estraneo in linea di principio, ed erogando prestazioni di entità e durata commisurate all'anzianità assicurativa<sup>275</sup>. Per poter beneficiare delle prestazioni, i lavoratori devono aver perso l'occupazione involontariamente, non essere disoccupati stagionali, devono essere alla ricerca di una nuova occupazione e disposti ad accettare un'offerta di lavoro idoneo, devono essere abili al lavoro, iscritti come soggetti in cerca di occupazione presso l'Agenzia nazionale per l'occupazione<sup>276</sup> ed avere un'età inferiore a 60 anni, elevati a 65 nel caso di soggetti che, per la mancanza dei requisiti previsti, non hanno maturato il diritto alla pensione di vecchiaia<sup>277</sup>, purché siano già beneficiari delle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione<sup>278</sup>.

Il regime assicurativo eroga prestazioni di entità diversa, che viene determinata, insieme alla durata, sulla base delle caratteristiche di ciascun rapporto assicurativo. Tre sono i tipi di prestazione che l'*assurance chômage* concede: l'indennità di base, normale e ridotta, e l'indennità di fine diritti.

---

<sup>275</sup>Ricordiamo che la fonte regolamentare principale in materia di tutela dell'occupazione è il Codice del Lavoro, a differenza di quanto accade per la sicurezza sociale propriamente detta, la cui disciplina è raccolta nel Codice della Sicurezza Sociale, creato nel 1956 e rivisto nel 1985. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 78.

<sup>276</sup>Si tratta dell'*Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.)*. Per approfondimenti, v. N. KERSCHEN e F. KESSLER, *Unemployment benefit in France...*, cit., p. 277.

<sup>277</sup>Un lavoratore che inizi a godere dell'indennità di base non prima di un anno dal compimento dei 57 anni e mezzo di età e che abbia un'anzianità assicurativa di almeno 10 anni conserva il diritto a ricevere la prestazione di disoccupazione fino al raggiungimento dell'età pensionabile, o comunque alla maturazione di un pieno diritto alla pensione di vecchiaia. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 89.

<sup>278</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 188.

L'indennità di base normale (*allocation de base normale*) spetta a quei disoccupati che sono stati assicurati per almeno 6 degli ultimi 12 mesi, o, in alternativa, per almeno 12 degli ultimi 24 mesi oppure 182 giorni nel corso dell'ultimo anno, purché si sia affiliati al regime da almeno 10 anni. L'indennità di base si compone di due parti, una di ammontare fisso<sup>279</sup> ed una di ammontare proporzionale, quest'ultima pari al 40,4% della retribuzione lorda media dei 12 mesi precedenti, soggetta ad un minimo e ad un massimo. In ogni caso, l'ammontare totale della prestazione deve risultare compreso tra il 57,4% ed il 75% della retribuzione di riferimento. La durata del beneficio, direttamente proporzionale alla durata del rapporto assicurativo, può variare da 3 a 27 mesi, salva la possibilità di proroghe, variabili da un minimo di 3 ad un massimo di 18 mesi, in seguito alla quale l'entità dell'erogazione viene ridotta<sup>280</sup>.

L'indennità di base ridotta (*allocation de base minorée*) viene erogata a quei lavoratori che hanno perso l'occupazione secondo le modalità previste e non hanno l'anzianità assicurativa sufficiente per poter ricevere l'indennità normale. Per avere diritto a percepire questa indennità è comunque richiesta un'iscrizione al regime di tutela contro la disoccupazione che duri da almeno 3 mesi, presi con riferimento agli ultimi 12 mesi prima del verificarsi del rischio assicurato. Anche l'indennità ridotta ha una struttura composita, costituita da una quota fissa ed una quota proporzionale fissata al 30,3% della retribuzione media percepita nell'ultimo anno, ma, a differenza dell'indennità normale, l'ammontare complessivo di questa prestazione non può superare il 56,25% della retribuzione di riferimento<sup>281</sup>. Inoltre, la durata massima dell'erogazione è ridotta a 3 mesi e sono escluse proroghe.

L'indennità di fine diritti (*allocation de fin de droits*) è riservata ai disoccupati affiliati al regime assicurativo da almeno 6 mesi. Se, al

---

<sup>279</sup>Nel 1992 tale importo era di 7,90 ECU al giorno, sicché la prestazione totale minima giornaliera era di 19 ECU al giorno. *Ibidem*, p. 196.

<sup>280</sup>Quest'ultima riduzione non si applica ai soggetti ultracinquantacinquenni. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, p. 1073.

<sup>281</sup>Nel 1992 l'indennità giornaliera fissa era di 5,90 ECU e la prestazione complessiva minima era di 14 ECU al giorno. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

momento dell'estinzione del diritto a fruire dell'indennità di disoccupazione, un soggetto è ancora privo di occupazione, egli può ricevere l'indennità di fine diritti, che gli consente di continuare ad avere un sostegno economico che, sebbene non più proporzionale alla retribuzione ma pagato ad uno stesso livello per tutti<sup>282</sup>, costituisce un aiuto in una situazione che si presume difficoltosa<sup>283</sup>. La durata dell'erogazione è proporzionale alla durata dell'affiliazione all'assicurazione e può variare da 6 a 18 mesi, ma possono essere concesse proroghe anche di 9 mesi<sup>284</sup>.

Per i disoccupati che frequentano dei corsi di formazione o di riqualificazione professionale è previsto il pagamento di una prestazione speciale, l'indennità di formazione e riqualificazione (*allocation de formation et reclassement*), a condizione che siano soddisfatti i requisiti richiesti per la titolarità dell'indennità di base e che i richiedenti abbiano svolto un lavoro retribuito per 6 degli ultimi 12 mesi. Coloro che desiderano godere di questa prestazione devono sottoporsi ad un esame di valutazione delle loro attitudini, in seguito al quale viene definito il settore disciplinare a loro più idoneo<sup>285</sup>. Il periodo indennizzabile viene determinato in relazione alla titolarità residua della prestazione di disoccupazione e alla durata del periodo di formazione, mentre l'entità della prestazione è la stessa prevista per l'indennità di base; qualora la titolarità del disoccupato del diritto alla prestazione di disoccupazione si

---

<sup>282</sup>A questa regola si fa eccezione per i disoccupati con più di 55 anni di età ed affiliati all'assicurazione da almeno 20 anni, i quali ricevono un'indennità di ammontare maggiorato. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *France*, Leiden, MISEP, 1988, p. 42.

<sup>283</sup>L'indennità era di 12 ECU al giorno nel 1992, elevati a 17 per disoccupati anziani. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

<sup>284</sup>Va ricordato che il periodo complessivo di erogazione delle due prestazioni è soggetto ad una durata massima, anch'essa variabile in base all'età e all'anzianità assicurativa del beneficiario. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 1074 e ss.

<sup>285</sup>Affinché la prestazione venga concessa devono essere verificati dei requisiti per il corso di formazione: la durata deve oscillare tra un minimo di 40 ore ed un massimo di 365 giorni; la durata settimanale deve essere di almeno 20 ore. V. *ISSR n. 3/89*, p. 329 e ss.

estingua durante l'effettuazione del corso, l'ammontare viene ridotto ed eguagliato a quello dell'indennità di fine diritti<sup>286</sup>.

3.2.1.2. (segue): le prestazioni assistenziali.

Il regime assistenziale di disoccupazione (*régime de solidarité*) eroga prestazioni ai lavoratori disoccupati che vengono esclusi dal regime assicurativo in seguito all'insufficienza dei loro requisiti contributivi o all'estinzione dei loro diritti. Le prestazioni «di solidarietà» hanno una natura assistenziale, evidenziata anche dal meccanismo di finanziamento<sup>287</sup>, e mirano a fornire delle risorse ai lavoratori subordinati che vengono colpiti dalla disoccupazione e che non hanno altre risorse per il sostentamento proprio e dei familiari.

L'indennità di solidarietà specifica (*allocation de solidarité spécifique*) è una prestazione a favore dei disoccupati di lunga durata, cui si ha diritto una volta trascorso il periodo di godimento della prestazione assicurativa<sup>288</sup>. L'acquisizione del diritto è soggetta alle medesime condizioni previste nel regime assicurativo relativamente ad età, idoneità al lavoro, iscrizione all'Agenzia per l'occupazione e ricerca attiva di un lavoro; in aggiunta, è richiesto che il beneficiario abbia svolto un lavoro retribuito per almeno 5 anni nel corso dei 10 anni precedenti la perdita dell'occupazione<sup>289</sup> e che sussista una condizione di bisogno, accertata mediante la verifica delle risorse di cui il richiedente dispone<sup>290</sup>. La

---

<sup>286</sup>Per un panorama completo della struttura e del funzionamento della formazione professionale, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *France*, cit., p. 74.e ss.

<sup>287</sup>Il finanziamento di questo regime è basato sui contributi di solidarietà prelevati sulla retribuzione degli agenti degli enti locali, dell'amministrazione pubblica, nonché su una sovvenzione dello Stato, giustificato dalla divisione delle responsabilità. V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 539.

<sup>288</sup>Per un'esauriente esposizione del recente piano di lotta alla disoccupazione di lunga durata, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 13 e ss.

<sup>289</sup>Tale requisito è mitigato per i soggetti che si occupano dell'allevamento di un figlio. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 89.

<sup>290</sup>Nel 1992 il tetto di reddito al di sopra del quale si perde il diritto alla prestazione era di 731 ECU mensili per una persona sola e 1462 ECU per una coppia.

prestazione, il cui ammontare è uguale per tutti, può essere integrata per i disoccupati di età superiore a 55 anni, in relazione alla loro anzianità assicurativa<sup>291</sup>. La durata prevista è di 6 mesi, reiterabile per periodi altrettanto lunghi fino al raggiungimento dell'età pensionabile<sup>292</sup>.

Per i disoccupati che non hanno mai svolto un lavoro o che non hanno lavorato per un periodo sufficientemente lungo per poter beneficiare della tutela offerta dal regime assicurativo esiste una prestazione assistenziale denominata indennità d'inserimento (*allocation d'insertion*)<sup>293</sup>. Coloro che aspirano a ricevere questa prestazione, distinti a seconda che si tratti di giovani o di «categorie particolari», devono essere registrati come soggetti in cerca di occupazione e devono dimostrare una reale volontà di lavorare, oltre a trovarsi in condizione di bisogno per la scarsa disponibilità di risorse<sup>294</sup>. L'erogazione della prestazione, di ammontare forfettario e differenziato in base alla categoria dei beneficiari<sup>295</sup>, si protrae per un anno, e può essere reiterata se i periodi di godimento vengono intervallati da attese di 6 mesi.

---

V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 190.

<sup>291</sup>L'entità della prestazione, nel 1992, era di 10 ECU giornalieri, elevati a 15 per i disoccupati con più di 55 o 57 anni con certi requisiti di anzianità lavorativa. *Ibidem*, p. 196.

<sup>292</sup>L'età pensionabile è fissata a 60 anni nel regime generale. Per una panoramica delle principali caratteristiche della pensione di vecchiaia, v. R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, cit., p. 62 e ss.

<sup>293</sup>Tale prestazione è rivolta in special modo ai giovani in cerca di prima occupazione, alle madri, agli ex detenuti e a quanti possono incontrare difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...* cit., p. 90.

<sup>294</sup>Il tetto massimo di reddito consentito è di 571 ECU per una persona sola e di 1141 ECU per una coppia. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 190.

<sup>295</sup>Le categorie previste sono i giovani (fino a 25 anni), le donne (vedove, madri sole) e una categoria residuale (rifugiati, ex detenuti, ecc.). V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 1082 e ss.

### 3.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

Si considera disoccupazione parziale (*chômage partiel*) la condizione di chi lavora ad un orario ridotto rispetto a quello abituale in seguito a ragioni economiche, accidentali o tecniche. Gli strumenti previsti per la tutela di questa fattispecie possono essere visti come mezzi per consentire alle imprese di superare dei periodi di crisi cicliche senza dover ricorrere ai licenziamenti. Si possono distinguere due tipi di prestazioni: quelle erogate per compensare una riduzione di lavoro causata da ragioni economiche e quelle concordate tra Stato e imprenditori per ridurre la produzione<sup>296</sup>.

3.2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione parziale: le prestazioni per riduzioni dell'orario dovute a ragioni economiche.

Qualora ragioni di congiuntura economica sfavorevole, di difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime o dell'energia, eventi eccezionali, condizioni climatiche particolarmente sfavorevoli oppure necessità di ristrutturazione determinino la chiusura temporanea del posto di lavoro o la riduzione dell'orario di lavoro al di sotto delle 37 ore settimanali, vi è l'opportunità per i lavoratori di beneficiare dell'indennità specifica (*allocation spécifique*)<sup>297</sup>. Tale prestazione, la cui erogazione è subordinata all'esistenza di una reale condizione di bisogno, viene pagata per ciascuna ora di lavoro al di sotto delle 37 ore settimanali ed è pari al 65% della retribuzione minima oraria<sup>298</sup>; il periodo di godimento può protrarsi fino ad un massimo di 500 ore all'anno.

---

<sup>296</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *France*, cit., p. 59 e ss.

<sup>297</sup>Il finanziamento di questa prestazione è posto a carico dello Stato. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 95.

<sup>298</sup>La retribuzione di riferimento è il cosiddetto «minimo garantito» determinato per legge in riferimento ad una settimana lavorativa di 39 ore. *Ibidem*. Qualora il soggetto involontariamente impiegato a tempo parziale goda dell'indennità specifica in una misura che, sommata alla retribuzione ridotta percepita, non raggiunge il minimo stabilito, egli ha il diritto ad una prestazione integrativa di ammontare pari alla differenza tra il reddito percepito ed il minimo garantito. *Ibidem*, p. 90. L'onere finanziario di questo beneficio è posto completamente a carico dei datori di lavoro, anche se non è esclusa la possibilità che lo Stato intervenga con dei contributi. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *France*, cit., p. 59.

Accanto all'indennità specifica esiste un'indennità complementare convenzionale (*allocation conventionnelle complémentaire*) che può essere erogata sulla base di accordi contrattuali intervenuti tra rappresentanti sindacali di lavoratori e datori di lavoro<sup>299</sup>. In base alle convenzioni stipulate, i beneficiari dell'indennità specifica possono ricevere questa prestazione in aggiunta a quella già assegnata, per un ammontare pari al 50% della retribuzione lorda oraria, tenuto conto dell'entità dell'indennità di cui già godono. Per questa indennità come per quella specifica è previsto un minimo al di sotto del quale non è possibile scendere<sup>300</sup>.

I lavoratori che non svolgono un lavoro per più di 4 settimane consecutive perdono il diritto a ricevere questo tipo di prestazione e vengono considerati disoccupati a tutti gli effetti, rientrando così nel campo di applicazione della tutela disposta per la disoccupazione totale.

### 3.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Gli strumenti principali che il sistema di sicurezza sociale francese offre a tutela del reddito dei lavoratori e dei cittadini sono l'insieme delle prestazioni familiari, distinte in prestazioni assicurative e prestazioni assistenziali, e l'assistenza sociale, recentemente arricchita di uno schema generale che garantisce una protezione universale dei bisogni minimi<sup>301</sup>.

#### 3.3.1. *Le prestazioni familiari di tipo assicurativo.*

All'interno del regime di sicurezza sociale propriamente detto sono presenti le prestazioni per la famiglia riservate ai lavoratori dipendenti ed ai lavoratori autonomi occupati in settori diversi da quello agricolo. Queste prestazioni, la cui natura originariamente assicurativa si è andata

---

<sup>299</sup>La tardiva disciplina legale in ambito di disoccupazione ha fatto sì che le forme di tutela in questa area si siano sviluppate a livello di contrattazione tra le parti sociali. Dalla creazione del «regime di indennità speciali per i lavoratori disoccupati dell'industria e del commercio», realizzata mediante il contratto collettivo interprofessionale del 1958, l'azione dei rappresentanti sindacali è diventata essenziale in ambito di tutela dell'occupazione, come conferma questa indennità, la cui disciplina è affidata alla volontà delle parti sociali. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 1044.

<sup>300</sup>Nel 1992, l'ammontare minimo della prestazione complementare era di 3,90 ECU all'ora. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit, p. 202.

<sup>301</sup>Si fa riferimento qui al reddito minimo d'inserimento, di cui si parlerà oltre.

attenuando nel tempo<sup>302</sup>, possono essere raggruppate in due categorie principali: le prestazioni generali di mantenimento e le prestazioni per scopi specifici<sup>303</sup>.

Per tutte valgono i criteri generali di assegnazione, che sono la residenza in Francia e la responsabilità effettiva e permanente del mantenimento di uno o più bambini di età non superiore a 16 anni<sup>304</sup>.

3.3.1.1. Le prestazioni familiari di tipo assicurativo: le prestazioni generali di mantenimento.

Le prestazioni generali di mantenimento (*prestations générales d'entretien*), create allo scopo di sostenere il reddito del nucleo familiare, assumono diverse forme, in base alla loro finalità specifica. Per tutte valgono le regole circa il titolare della prestazione, che, ove non diversamente specificato, è la madre, la cadenza con cui viene effettuata l'erogazione dei benefici, che è mensile, e la base di calcolo presa a riferimento per la determinazione del livello delle prestazioni (*base mensuelle de calcul*)<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup>Questo processo ha condotto ad un'accentuazione sempre più forte del criterio del bisogno nella decisione circa l'assegnazione delle prestazioni, a scapito di un'automaticità di acquisizione del diritto in seguito all'iscrizione ad un fondo assicurativo professionale. V. Y. SAINT-JOURS, *Traité de la Sécurité Sociale*, Paris, LGDJ, 1986, p. 46.

<sup>303</sup>Fino ad alcuni anni fa, le prestazioni familiari venivano raggruppate in tre categorie, dal momento che, accanto ai due raggruppamenti esistenti, si affiancava quello delle prestazioni legate alla nascita. Dal 1985, la creazione di una nuova prestazione che ha raggruppato alcuni benefici pre- e post-natali ha fatto ritenere la tradizionale tripartizione non più del tutto corretta. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 596.

<sup>304</sup>Ai fini dell'acquisizione del diritto alle prestazioni non è richiesto alcun legame giuridico tra il bambino ed il soggetto che si prende cura di lui. Il limite dei 16 anni viene assunto poiché coincide con la fine dell'obbligo scolastico in Francia. Sono ammesse deroghe a questa regola in caso di figli a carico impegnati in un corso di formazione professionale o in un ciclo di studi superiori, o in caso di figli incapaci di lavoro; in questi casi il limite massimo di età viene elevato a 20 anni. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 92.

<sup>305</sup>Tale base viene fissata mediante decreto ed è sottoposta ad indicizzazione. *Ibidem*.

L'assegno per il bambino (*allocation au jeune enfant*), introdotto nel 1985, ha raggruppato in sé alcune prestazioni che avevano come oggetto la tutela del bambino prima della sua nascita e nei suoi primi anni di vita, realizzando una prestazione unica destinata ai bambini fino a 3 anni. Per poter fruire della prestazione, è necessario che la madre ed il bambino si sottopongano ai controlli medici previsti. Così come è strutturato attualmente, l'assegno può avere una durata «breve» o «lunga», a seconda che venga erogato dal terzo mese di gravidanza fino al terzo mese dopo la nascita del bambino, oppure venga prolungato, in caso di insufficienza di mezzi della famiglia<sup>306</sup>, fino al terzo anno di età del bambino. L'ammontare è fissato al 45,95% della base mensile di calcolo.

Gli assegni familiari (*allocations familiales*) rappresentano la prestazione più importante per il volume che occupano tra le prestazioni destinate alla famiglia, e mirano a sollevare il nucleo familiare dall'accresciuto onere economico derivante dalla presenza di figli a carico. Rispetto alle condizioni generali sopra enumerate, per la concessione di questo beneficio è richiesta in aggiunta la presenza di almeno due figli; un numero superiore di bambini a carico determina un aumento più che proporzionale della prestazione, mentre ulteriori aumenti sono concessi in relazione diretta con l'età crescente dei figli a carico, in una percentuale crescente<sup>307</sup>.

Il complemento familiare (*complément familial*), parzialmente sostituito dall'assegno per il bambino, fornisce un'integrazione al reddito delle famiglie con scarse risorse economiche, a condizione che in esse vivano almeno tre bambini di età superiore ai 3 anni. L'entità del complemento è fissata al 41,56% della base di calcolo<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup>La verifica del bisogno viene effettuata tenendo conto del numero di redditi da lavoro di cui il nucleo familiare dispone e del numero di figli a carico. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 599.

<sup>307</sup>I primi due figli fanno sorgere il diritto ad una prestazione pari al 32% della base di calcolo, che, elevata al 41% per il terzo figlio; se un bambino hanno più di 10 anni, inoltre, si applica una maggiorazione del 9%, che diventa del 16% se l'età del soggetto a carico è di almeno 15 anni; questa maggiorazione può essere applicata anche in riferimento al primogenito, qualora siano presenti almeno tre figli a carico. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 172.

<sup>308</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 92.

L'assegno per il mantenimento familiare (*allocation de soutien familial*) è destinato alla tutela dei bisogni dei bambini orfani di uno o entrambi i genitori, dei figli di genitori ignoti e dei bambini i cui genitori non sono in condizioni di mantenerli o, per altre ragioni, non adempiono a questa funzione. Percettori materiali dell'erogazione sono il padre o la madre o una terza persona che si prende cura in modo effettivo e permanente del bambino; il genitore che si risposa o che convive *more uxorio*, determinando il venir meno del rischio tutelato, perde completamente il diritto all'assegno. L'ammontare dell'assegno, anche in questo caso espresso in percentuale della base di calcolo, è differenziato a seconda che il bambino sia orfano di entrambi i genitori o si trovi in una situazione assimilabile, nel qual caso è fissato al 30% della base, o che sia orfano di uno solo dei genitori o si trovi in una condizione assimilabile, nel qual caso la percentuale è ridotta al 22,5% della base di calcolo<sup>309</sup>.

L'assegno per il genitore solo (*allocation de parent isolé*)<sup>310</sup> è nato allo scopo di garantire un reddito familiare minimo a tutte le persone che, a seguito di vedovanza, separazione o abbandono da parte del coniuge, si trovino improvvisamente a dover provvedere da sole<sup>311</sup> al mantenimento di una famiglia in cui vi sia almeno un bambino a carico<sup>312</sup>. Ai fini del riconoscimento del diritto a percepire questo assegno, la verifica della

---

<sup>309</sup>La ragione della diversa entità che la prestazione può assumere è abbastanza evidente: essendo il bisogno il criterio principale di riferimento nella determinazione dell'assegnazione del beneficio, la presunzione che si applica è quella che la presenza di un soggetto cui può essere imputato il mantenimento di un bambino riduce il rischio da tutelare e giustifica una minore entità dell'assegno. V. anche M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 535.

<sup>310</sup>Per una lettura di questa indennità come prestazione che garantisce una sorta di reddito minimo universale, v. M. MESSU, *Family policy and a social incomes policy: The case of the single-parent allowance in France*, in *ISSR n° 3/92*, cit., pp. 71-82.

<sup>311</sup>La convivenza fa decadere il soggetto dal diritto a percepire questa prestazione, riservata esclusivamente a chi da solo deve prendersi cura della famiglia. V. Y. SAINT-JOURS, *Traité de la Sécurité Sociale*, cit., p. 52.

<sup>312</sup>In base alla stessa *ratio* che fonda l'esistenza di questa prestazione, la fruibilità del beneficio è stata estesa alle donne sole che, sebbene non ancora madri, e quindi senza figli a carico, si trovano in stato di gravidanza. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit. p. 609.

situazione economica dei richiedenti è particolarmente severa, essendo previsti limiti di reddito diversi in base al numero di figli a carico ed alla condizione del genitore solo<sup>313</sup>. L'entità dell'assegno viene pertanto determinata calcolando la differenza tra il reddito di base applicabile alla situazione in esame e le risorse di cui il richiedente dispone. L'erogazione si protrae per 12 mesi a partire dal momento del verificarsi del rischio, ma può essere prorogata fino al raggiungimento del terzo anno di età del figlio minore.

L'assegno ai genitori per l'educazione dei figli (*allocation parentale d'éducation*)<sup>314</sup>, erogato a partire dal terzo figlio, mira ad incoraggiare uno dei genitori di una famiglia numerosa a rinunciare a un'attività professionale esterna alla famiglia, incentivando la permanenza in casa e la cura personale dell'educazione dei figli attraverso un sostegno economico<sup>315</sup>. Per beneficiare di questo assegno, una volta nato il terzo figlio<sup>316</sup>, il genitore interessato, che deve aver prestato lavoro retribuito per almeno 2 anni durante i 10 anni antecedenti la nascita, deve comunicare entro i due anni successivi alla nascita o all'estinzione del diritto al congedo di maternità o di adozione la riduzione del proprio orario di lavoro o l'interruzione totale dell'attività lavorativa. In relazione all'entità della riduzione dell'attività professionale, si procede poi alla determinazione dell'importo della prestazione, che riveste il ruolo di

---

<sup>313</sup>I limiti di reddito consentiti sono i seguenti: 150% della base di calcolo mensile per la donna incinta senza figli a carico; 200% della base per la persona sola con un figlio a carico. Per ciascun figlio a carico oltre il primo, questi importi devono essere maggiorati con un 50% della base di calcolo. *Ibidem*, p. 610.

<sup>314</sup>Questa prestazione, introdotta nel 1985, è soggetta a varie restrizioni: non è consentita la sovrapposizione di due assegni di questo tipo, cosicché in caso di nascite tra loro molto ravvicinate non è ammessa la fruizione di un doppio beneficio; non è consentito il cumulo con l'assegno per il bambino; non è consentito il cumulo tra questa prestazione e prestazioni che tutelano lo stesso rischio, quali benefici in caso di malattia, disoccupazione, vecchiaia e invalidità. V. *ISSR n. 3/89*, p. 345.

<sup>315</sup>Poiché il destinatario naturale di una simile prestazione sembra essere la madre, si è a lungo parlato di una volontà del Governo di penalizzare le aspirazioni professionali delle donne. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 615. V. anche *infra*, n. 155.

<sup>316</sup>Ricordiamo che l'adozione è equiparata a tutti gli effetti alla nascita di un figlio. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 93.

compensazione della perdita di reddito da lavoro<sup>317</sup>. L'erogazione continua fino al compimento del terzo anno di età del figlio più piccolo; se il genitore titolare della prestazione riprende l'attività lavorativa o frequenta un corso di formazione professionale durante il terzo anno di vita del bambino, continua a percepire l'assegno ad un ammontare decurtato del 50%<sup>318</sup>.

Ultima delle prestazioni generali di mantenimento, l'assegno per la custodia dei bambini a domicilio (*allocation de garde d'enfant à domicile*), introdotto nel 1985, è un beneficio rivolto alle famiglie o ai genitori soli che, per ragioni di lavoro<sup>319</sup>, devono assumere una o più persone per la custodia a domicilio di uno o più bambini di età inferiore a tre anni, sobbarcandosi così l'onere dei costi sociali dell'assunzione di un lavoratore. La prestazione, di conseguenza, ha un importo pari a questi costi sociali, soggetti ad un limite massimo<sup>320</sup>.

3.3.1.2. (segue): le prestazioni per scopi specifici.

Questa categoria di prestazioni familiari si riferisce a situazioni specifiche, o a persone specifiche, oppure ad un oggetto particolare, e raggruppa benefici tra loro abbastanza diversi ma che hanno in comune lo scopo di sollevare dal bisogno soggetti particolarmente deboli; ne fanno parte le prestazioni per le persone handicappate, le prestazioni per l'alloggio e l'assegno per la scuola.

La tutela dei membri familiari handicappati avviene mediante due tipi di prestazioni, le prestazioni per i bambini e quelle per gli adulti.

---

<sup>317</sup>La cessazione totale dell'attività di lavoro o una sua riduzione dell'80% o più viene compensata con una prestazione pari al 62,4% della base di calcolo; una riduzione del lavoro del 40% dà diritto ad un assegno di importo dimezzato. V. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 619.

<sup>318</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 93.

<sup>319</sup>Per poter ricevere l'assegno occorre dimostrare di essere occupati a tempo pieno. V. *ISSR n. 3/89*, 345. Questo comporta automaticamente l'incompatibilità tra questa prestazione e l'assegno ai genitori per l'educazione dei figli. *Ibidem*.

<sup>320</sup>Tale limite era fissato in 875 ECU a trimestre nel 1990. V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 535.

Per i bambini è previsto un assegno per l'educazione speciale (*allocation d'éducation spéciale*), cui ha diritto il giovane di età non superiore a 20 anni, residente in Francia e affetto da un'incapacità permanente pari almeno all'80%, oppure compresa tra il 50% e l'80% se egli beneficia di trattamenti medici speciali presso istituti o a domicilio. All'ammontare normale della prestazione, erogata da un minimo di un anno ad un massimo di 5 anni, pari al 32% della base di calcolo, può essere aggiunto un complemento, la cui assegnazione dipende dal livello di gravità dell'*handicap* del giovane.

Per gli adulti, il sistema di protezione contempla una prestazione denominata assegno agli adulti handicappati (*allocation aux adultes handicapés*) attribuibile ai soggetti con più di 16 anni<sup>321</sup> residenti in Francia e affetti da un grado di incapacità permanente almeno dell'80%, oppure inferiore purché tale da impedire lo svolgimento di un'attività remunerativa. L'erogazione della prestazione, il cui ammontare è pari alla pensione minima d'invalidità<sup>322</sup>, è subordinato alla verifica di uno stato di bisogno.

Le prestazioni per l'alloggio si dividono in assegno per l'alloggio e assistenza personalizzata per l'alloggio.

L'assegno per l'alloggio (*allocation de logement*) può essere erogato, una volta accertato il bisogno, ai beneficiari di prestazioni familiari, agli anziani, agli invalidi, ai giovani lavoratori, alle giovani coppie e ai percettori di reddito minimo d'inserimento<sup>323</sup>. L'entità della prestazione viene determinata a partire da un minimo fittizio del canone di locazione dell'abitazione, fissato in via regolamentare in base alla composizione e alle risorse del nucleo familiare, che viene sottratto al canone effettivamente pagato per l'alloggio. La differenza così ottenuta diviene la base di calcolo per la determinazione dell'importo dell'assegno, pari ad una frazione di questa differenza, variabile in base alla composizione e

---

<sup>321</sup>Deve trattarsi di soggetti che hanno perso il diritto alle prestazioni familiari. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 88.

<sup>322</sup>Tale ammontare era di 2292 ECU nel 1992. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 268.

<sup>323</sup>Per un'individuazione circostanziata dei potenziali aventi diritto all'assegno per l'alloggio, v. J.J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 629 e ss.

alle risorse della famiglia considerata. Accanto a questo assegno è prevista l'erogazione di speciali indennità per trasloco o per migliorie all'abitazione<sup>324</sup>.

L'assistenza personalizzata per l'alloggio (*aide personnalisée au logement*) è una speciale prestazione destinata alle famiglie non abbienti, affinché possano sostenere i costi di un'alloggio, e alle famiglie con maggiori risorse, affinché possano affrontare l'acquisto o la costruzione o la ristrutturazione della casa di abitazione<sup>325</sup>. Anche in questo caso, il calcolo dell'ammontare parte dalla determinazione in via regolamentare del costo minimo della locazione o dell'acquisto, stabilito il quale l'importo della prestazione viene fissato come sua frazione.

L'assegno per la scuola (*allocation de rentrée scolaire*) viene erogato per ciascun figlio in relazione al quale si percepiscono prestazioni familiari, di età compresa tra 6 e 16 anni, iscritto al ciclo di istruzione obbligatoria presso un istituto pubblico o privato. Appurata la scarsità di risorse del richiedente, la prestazione viene erogata ad un tasso del 20% della base di calcolo utilizzata per gli assegni familiari<sup>326</sup>.

### 3.3.2. Le prestazioni familiari di tipo assistenziale.

Il Codice della famiglia e dell'assistenza sociale prevede varie forme di assistenza per le famiglie che non godono di risorse sufficienti. In seguito al considerevole sviluppo delle prestazioni per la famiglia presenti nel regime generale, tuttavia, l'importanza di questa tutela è diminuita, assumendo un carattere del tutto residuale<sup>327</sup>. Si distinguono una tutela per la famiglia ed una tutela per l'infanzia.

---

<sup>324</sup>In entrambi i casi si tratta di prestazioni *una tantum* erogate solo a certe condizioni e solo nei casi di miglioramento rispetto alla situazione di partenza. *Ibidem*, p. 632 e ss.

<sup>325</sup>Per l'attuazione di questa forma di assistenza è essenziale che l'abitazione in questione sia oggetto di una convenzione tra lo Stato ed il locatore. *Ibidem*, p. 637.

<sup>326</sup>V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 535.

<sup>327</sup>Come già sottolineato, nel campo della sicurezza sociale propriamente detta le prestazioni per la famiglia hanno in parte perso la loro connotazione di prestazioni professionali, e questo ha contribuito ad estendere il loro campo di applicazione, sottraendo molte famiglie bisognose all'area assistenziale.

### 3.3.2.1. Le prestazioni familiari di tipo assistenziale: l'assistenza alla famiglia.

L'assistenza alla famiglia viene attribuita al capofamiglia responsabile del mantenimento di un nucleo familiare che comprende almeno due bambini. Le condizioni di bisogno richieste per poter ricevere le prestazioni assistenziali sono le stesse previste per il godimento dell'assistenza sociale in generale, mentre il divieto di cumulo di queste prestazioni con prestazioni di altra natura è particolarmente rigido. Unica eccezione è la possibilità di cumulo con gli assegni familiari, a condizione che l'ammontare complessivo non oltrepassi il tetto fissato. I beneficiari di questa assistenza sono pochi, sicché il ruolo principale di questo regime è quello di fornire un aiuto complementare a quanti non beneficiano a pieno titolo delle prestazioni familiari del regime generale di sicurezza sociale<sup>328</sup>.

### 3.3.2.2. (segue): l'assistenza all'infanzia.

Le prestazioni assistenziali previste per la tutela dell'infanzia riguardano essenzialmente l'alimentazione. Il diritto a beneficiarne può essere attribuito al padre, alla madre o alla persona che si occupa effettivamente del mantenimento del bambino, alla donna in stato di gravidanza e al minore emancipato, una volta accertato che si trovino in condizioni di bisogno, ossia allorquando una tale assistenza risulti essenziale a garantire la salute, la sicurezza il mantenimento o l'educazione del bambino<sup>329</sup>.

Accanto alle prestazioni in natura esistono prestazioni in denaro, che consistono nell'erogazione di un'indennità mensile per la durata di un anno, prorogabile, e nell'erogazione di prestazioni straordinarie *una tantum* per far fronte a bisogni speciali e urgenti. In base ad una valutazione delle circostanze di volta in volta presenti, le autorità valutano l'opportunità di prevedere un rimborso o meno di queste prestazioni.

---

<sup>328</sup>Creato nel 1913, quando non esistevano le prestazioni familiari, il regime di assistenza per le famiglie ha progressivamente perso tutta la sua importanza. Per una storia del regime assistenziale per le famiglie, v. E. AFANDARI, *Action et aide sociale*, cit., pp. 455-490.

<sup>329</sup>La vaghezza delle indicazioni contenute nel Codice della famiglia e dell'assistenza sociale non consente di evidenziare con chiarezza i requisiti necessari per la fruizione delle prestazioni. *Ibidem*, p. 474.

### 3.3.3. L'assistenza sociale.

L'assistenza sociale (*aide sociale*) ha per obiettivo di permettere alle persone che dispongono di risorse insufficienti di ricevere un aiuto in diversi campi, ogni qualvolta vi siano delle zone di non protezione della sicurezza sociale<sup>330</sup>. La realizzazione più significativa del regime assistenziale francese ai fini della tutela del reddito è la creazione di uno schema generale di garanzia di reddito minimo a tutti i cittadini.

#### 3.3.3.1. L'assistenza sociale: il reddito minimo d'inserimento.

La legge del 1 dicembre 1988 ha istituito il reddito minimo d'inserimento (*Revenu Minimum d'Insertion, R.M.I.*), una prestazione assistenziale con il duplice scopo di permettere a ciascun cittadino bisognoso di disporre di risorse minime di sussistenza da una parte e di favorire l'inserimento sociale e professionale dei più svantaggiati dall'altra<sup>331</sup>.

I requisiti necessari per poter maturare il diritto alla prestazione sono la residenza effettiva in Francia<sup>332</sup> ed un'età superiore a 25 anni; quest'ultimo requisito può non essere osservato nel caso di un soggetto responsabile del mantenimento di un bambino, che può essere ammesso al godimento del reddito anche se di età inferiore. Oltre a ciò, è richiesto che il soggetto interessato a ricevere il reddito minimo sia disponibile per attività di formazione professionale, per l'inserimento nel mondo del lavoro e per lo svolgimento di attività lavorative.

L'entità del reddito varia in base alla composizione della famiglia del cui mantenimento il beneficiario è responsabile. Per ciascun nucleo

---

<sup>330</sup>L'intervento dell'assistenza sociale riguarda l'area medica, l'area delle persone anziane, l'area delle persone handicappate, l'infanzia (già esaminata) e gli altri strumenti di volta in volta ritenuti mezzi di lotta alla povertà. V. M.-A. MOREAU BOURLÈS, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - FRANCIA*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, cit., p. 538.

<sup>331</sup>Per una valutazione critica del reddito minimo d'inserimento come innovazione della politica sociale francese, v. B. JOBERT, *Le R.M.I. est-il une politique publique?*, in *Revue française des Affaires sociales*, Octobre 1991, pp. 123-129.

<sup>332</sup>La cittadinanza non è considerata un requisito essenziale, ma i cittadini extracomunitari che fanno domanda per l'R.M.I. devono vantare una residenza su territorio francese di almeno 3 anni. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 94.

familiare viene determinato un bisogno economico forfettario<sup>333</sup>, dal quale vengono sottratte tutte le risorse di cui la famiglia dispone<sup>334</sup>; la differenza che risulta da questo calcolo costituisce l'importo dell'R.M.I.<sup>335</sup>. L'erogazione del reddito minimo viene accordata inizialmente per un periodo di tre mesi, durante i quali al beneficiario viene proposto un contratto da parte dello Stato, inclusivo di un progetto per l'inserimento del soggetto nel mondo del lavoro. Sia il contratto specifico che il progetto in generale non devono necessariamente riguardare lo svolgimento di un'attività remunerata, ma possono riferirsi anche ad un'attività di formazione professionale, ad un apprendistato o, addirittura, all'attuazione di un programma di inserimento sociale<sup>336</sup>. Una volta concluso il primo periodo, la prestazione può essere riconfermata per un secondo periodo, la cui durata varia da 3 a 12 mesi. Concluso anche questo secondo periodo, è possibile la concessione di nuovi periodi di godimento del reddito minimo della stessa durata, sempre a condizione che il beneficiario adempia agli obblighi di volta in volta previsti dal contratto stipulato con lo Stato.

---

<sup>333</sup>L'unità di riferimento da cui si parte per il calcolo dell'entità del reddito è la famiglia costituita dal beneficiario della prestazione, dal coniuge o dal convivente e dai membri familiari a carico; gli aumenti previsti in base alla composizione familiare sono i seguenti: una maggiorazione del 50% (rispetto all'ammontare di base fissato per una persona sola) per il coniuge o convivente; una maggiorazione del 30% per ciascun bambino a carico per il quale si percepiscono prestazioni familiari; una maggiorazione del 30% per ciascun individuo di età inferiore a 25 anni che fa parte della famiglia e vive a carico del titolare dell'R.M.I. *Ibidem*.

<sup>334</sup>Nella valutazione delle risorse a disposizione della famiglia sono presi in considerazione i redditi di ogni natura, comprese le prestazioni familiari, e cioè i redditi da lavoro, i redditi derivanti dal possesso di beni mobili e immobili, di ciascun componente del nucleo familiare. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 218.

<sup>335</sup>Nel 1992 l'ammontare massimo del reddito minimo era di 314 ECU al mese per una persona sola e 471 ECU per una coppia. *Ibidem*.

<sup>336</sup>Nella legge è prevista la possibilità di dare vita a programmi di lotta a piaghe sociali quali l'analfabetismo o l'alcolismo nei quali impiegare quanti prendono parte al progetto dell'R.M.I. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 94.

#### 4. LUSSEMBURGO.

##### 4.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

A causa della vicinanza geografica con Paesi di tradizione bismarckiana, il Granducato di Lussemburgo, anche a seguito delle invasioni e dei periodi di dominazione subiti, ha un sistema di sicurezza sociale che richiama quello tedesco, di cui ha seguito, anche se con ritardo, le principali tappe evolutive<sup>337</sup>.

L'origine della sicurezza sociale può essere ricondotta all'emanazione della legge sull'assistenza sociale del 1897, che istituiva l'obbligo della cura della salute dei cittadini bisognosi e la attribuiva alla competenza delle amministrazioni comunali<sup>338</sup>. In particolare, erano gli uffici sociali a doversi occuparsi delle concrete prestazioni di soccorso, al posto degli ordini religiosi tradizionalmente impegnati nelle attività di carità.

La prima assicurazione sociale nasce invece già nel XX secolo e riguarda uno dei rischi socialmente più rilevanti per i lavoratori salariati, la malattia, seguita a breve dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro<sup>339</sup>.

A seguire, col passare dei decenni vengono introdotte le altre assicurazioni sociali: nel 1911 l'assicurazione di vecchiaia, invalidità e superstiti, che introduce la pensione per gli operai, e nel 1921 l'assicurazione disoccupazione<sup>340</sup>. Nel 1925 viene elaborato un Codice

---

<sup>337</sup>*Ibidem*, p. 99.

<sup>338</sup>Si tratta della legge del 28 maggio 1897 sul domicilio di soccorso. Precedentemente a questa data, è possibile rintracciare dei provvedimenti legislativi di tipo assistenziale risalenti al tempo in cui il Granducato di Lussemburgo è stato annesso alla Francia (1795-1804). È interessante notare come echi delle legislazioni assistenziali della Francia e del Belgio siano presenti e vengano conservati negli anni nelle leggi lussemburghesi. V. F. GATTI, *L'instauration progressive d'un revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Sept.-Oct.-Nov. 1990, pp. 529-537.

<sup>339</sup>La creazione di queste assicurazioni risale rispettivamente al 1901 e al 1902. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 76.

<sup>340</sup>Le pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti per gli operai vengono introdotte con un anticipo considerevole rispetto alle pensioni equivalenti dei lavoratori di altre

delle assicurazioni sociali, con la duplice funzione di raggruppare questi testi e fissare le regole procedurali dei contenziosi<sup>341</sup>.

Dopo la seconda Guerra mondiale vede la luce il regime delle prestazioni familiari<sup>342</sup>, che inizialmente assume una connotazione professionale, come del resto le altre forme già esistenti di protezione sociale, ma successivamente perde il carattere di professionalità e di legame con il rapporto di lavoro per farsi universale e assumere la funzione di protezione dell'infanzia e della famiglia come unite di base della società. Nel 1948, la nuova Costituzione sancisce dei principi fondamentali per la sicurezza sociale, quali la garanzia del diritto al lavoro e la garanzia della attuazione di questo diritto per tutti i cittadini, e l'impegno dello Stato a organizzare e gestire la sicurezza sociale, a garantire la tutela della salute e il benessere dei cittadini<sup>343</sup>.

Un passo fondamentale nello sviluppo della sicurezza sociale, e più specificamente dell'assistenza sociale, è la creazione, nel 1960, del Fondo nazionale di solidarietà, che comporta un passaggio essenziale della concezione e nell'attuazione dell'assistenza sociale. Si passa, infatti, da un tipo di aiuto ancora improntato ad un certo spirito caritatevole e paternalistico, attuato mediante decisioni discrezionali<sup>344</sup>, ad

---

categorie; gli impiegati del settore privato dovranno aspettare fino al 1931, gli artigiani fino al 1951 e i lavoratori agricoli fino al 1956. V. *ISSR*, n. 3/88, p. 282.

<sup>341</sup>Per un'esauriente trattazione circa la storia della giurisdizione e degli organi giurisdizionali di sicurezza sociale nel Lussemburgo, v. A. KAYSER, *La giurisdizione del lavoro e della sicurezza sociale nel Lussemburgo*, in COMUNITÀ EUROPEE, *La giurisdizione del lavoro e la giurisdizione della sicurezza sociale nei Paesi Membri della Comunità europea*, Luxembourg, 1968, pp. 491-538.

<sup>342</sup>Creato nel 1947, tale regime diventa universale nel 1964. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 171.

<sup>343</sup>Si tratta rispettivamente degli articoli 11.4 e 11.5 della Costituzione del Granducato di Lussemburgo del 1948. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 100.

<sup>344</sup>Prima della creazione del Fondo nazionale di solidarietà, l'assistenza era ancora gestita a livello comunale e conservava il carattere caritatevole delle origini, senza il riconoscimento del diritto dei soggetti bisognosi a ricevere le prestazioni in denaro o in natura che gli organismi incaricati erano tenuti a fornire. V. F. GATTI, *L'instauration progressive d'un revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 531.

un'assistenza organizzata che ha il dovere di garantire i mezzi minimi di sussistenza ai cittadini anziani, incapaci di lavoro e bisognosi.

In tempi più recenti, due sono le riforme importanti da segnalare. La prima riguarda le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti delle diverse categorie di lavoratori che sono state unificate nel 1987, pur rimanendo la loro gestione affidata a diversi organismi amministrativi, soprattutto attraverso l'omogeneizzazione dei requisiti necessari per la titolarità e l'armonizzazione delle condizioni contributive e di calcolo delle pensioni. La seconda, elaborata nel 1986 ed entrata in vigore nel 1989, riguarda la creazione di un importante strumento di lotta alla povertà, il reddito minimo garantito, la cui portata si può apprezzare quando si pensa che ciascun cittadino in disagiate condizioni economiche può far valere un proprio diritto soggettivo all'erogazione di un'indennità commisurata alle esigenze di sussistenza proprie e dei familiari del cui mantenimento egli è responsabile<sup>345</sup>.

La ratifica nel 1991 della Carta Sociale Europea non ha comportato modifiche rilevanti al sistema di sicurezza sociale lussemburghese, dal momento che, in linea di principio, questo garantisce un livello di protezione superiore allo standard minimo richiesto dalla Carta<sup>346</sup>.

Attualmente, la struttura del sistema di sicurezza sociale presenta una suddivisione tra la sicurezza sociale propriamente detta, a sua volta distinta in assicurazioni sociali, prestazioni familiari e prestazioni per la disoccupazione, e i due regimi del reddito minimo garantito e dell'assistenza sociale, gestiti dal Fondo nazionale di solidarietà. Nella

---

<sup>345</sup>Nel 1983, un'indagine che denunciava un tasso dell'8% di famiglie che vivevano in condizioni precarie e del 18% di famiglie ai limiti della soglia di povertà aveva indotto il Governo lussemburghese ad elaborare un piano per l'eliminazione di questa piaga, tanto più grave quanto più si pensa che il Lussemburgo è uno degli Stati con il più alto reddito pro-capite del mondo. *Ibidem*, p. 529.

<sup>346</sup>La Carta Sociale Europea, firmata a Torino nel 1961 dai rappresentanti dei Governi degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, fissa alcuni punti essenziali della protezione sociale che gli Stati firmatari si impegnano ad applicare, mediante ratifica del documento, nel loro territorio. Il ritardo della ratifica del Lussemburgo ha, tra le sue ragioni, quella del rifiuto del contenuto di 3 articoli della Carta, che in effetti non sono stati ratificati e che riguardano il diritto dei lavoratori ad un certo preavviso in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro a ricorrere alla protesta in caso di disaccordo e l'obbligo per lo Stato di regolare il lavoro notturno delle donne. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 20 e ss.

nostra analisi verranno considerate la prima parte, limitatamente agli ultimi due aspetti, ed il reddito minimo garantito.

#### 4.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

La tutela del rischio di perdita dell'occupazione avviene in Lussemburgo in via esclusivamente assicurativa, sia che si tratti di una perdita totale che di una perdita parziale del lavoro.

##### 4.2.1. *La tutela in caso di disoccupazione totale.*

Accanto all'assicurazione disoccupazione, disposta a tutela dei lavoratori subordinati che perdono involontariamente l'occupazione e dei giovani in cerca di prima occupazione, un altro strumento che può essere annoverato tra i mezzi di tutela dell'occupazione è il prepensionamento, che opera sia a vantaggio dei lavoratori che rischiano il licenziamento sia delle imprese che devono ridurre la produzione.

4.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'assicurazione disoccupazione.

La fattispecie tutelata dall'assicurazione disoccupazione è l'interruzione involontaria e prolungata del lavoro dovuta all'impossibilità di trovare una nuova occupazione; poiché, in seguito a ciò, il lavoratore subordinato perde la sua fonte principale o unica di reddito, sorge a suo vantaggio il diritto ad una prestazione in denaro, l'indennità di disoccupazione (*indemnité de chômage*)<sup>347</sup>

Affinché un lavoratore possa beneficiare dell'indennità di disoccupazione è richiesto che egli sia occupato presso un datore di lavoro nel quadro di un regolare impiego svolto secondo l'organizzazione settimanale normalmente praticata nell'impresa in questione. La prestazione può essere erogata a condizione che la disoccupazione sia involontaria<sup>348</sup>, che il disoccupato risieda in territorio lussemburghese, che abbia un'età compresa tra 16 e 64 anni, che non goda di una

---

<sup>347</sup>V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, Octobre 1992, p. 93.

<sup>348</sup>Non vi è alcun diritto alla prestazione di disoccupazione se il lavoratore ha abbandonato senza motivo valido la sua ultima occupazione o in caso di licenziamento per causa grave. In questo secondo caso, però, il disoccupato può chiedere l'autorizzazione al pagamento temporaneo dell'indennità, fino alla pronuncia giudiziaria definitiva sul contenzioso circa la regolarità o fondatezza del licenziamento. *Ibidem*, p. 94 e ss.

pensione<sup>349</sup>, che sia abile al lavoro<sup>350</sup>, disponibile e pronto ad accettare un'offerta di lavoro idoneo<sup>351</sup>, che sia iscritto come soggetto in cerca di occupazione presso l'ufficio di collocamento e che risponda ai requisiti di anzianità lavorativa ed assicurativa previsti, ossia lo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita e di carattere subordinato per un periodo di almeno 26 settimane nel corso dei 12 mesi che precedono il momento della registrazione come disoccupato presso l'ufficio di collocamento.

La durata massima dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione è fissata in 365 giorni nell'arco di 24 mesi, salvo deroghe *in melius* per i lavoratori ultracinquantenni<sup>352</sup>, cui vanno aggiunti 182 giorni supplementari (*indemnisation complémentaire*), concessi dall'autorità amministrativa che presiede all'ufficio di disoccupazione, ai disoccupati con particolari difficoltà di reinserimento<sup>353</sup>. L'entità della prestazione, soggetta ad un limite massimo, è pari all'80% della retribuzione media percepita nel corso degli ultimi tre mesi di lavoro per una persona sola, e

---

<sup>349</sup>Sono considerate incompatibili con l'indennità di disoccupazione la pensione di anzianità, la pensione di vecchiaia e la pensione di invalidità. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 205.

<sup>350</sup>Non si può ritenere abile al lavoro il soggetto che ha una capacità di lavoro ridotta di due terzi o più rispetto alla normale capacità di un lavoratore, determinata da un'inferiorità fisica o psichica. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 95.

<sup>351</sup>I criteri adottati per la valutazione dell'idoneità di un'offerta di lavoro, fissati in un regolamento nazionale del 1983, sono il livello retributivo, l'attitudine professionale, l'attitudine fisica, la lontananza tra l'abitazione ed il posto di lavoro, la situazione familiare, il regime lavorativo, le prospettive di assunzione. *Ibidem*.

<sup>352</sup>Il lavoratore ultracinquantenne che perde il lavoro è ammesso a godere del beneficio per un periodo supplementare di 12 mesi se ha un'anzianità assicurativa di almeno 30 anni, di 9 mesi se ha un'anzianità di 25 anni e di 6 mesi se ha un'anzianità di almeno 20 anni. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 193.

<sup>353</sup>Si considerano disoccupati «deboli», cioè con particolari difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro, i lavoratori disoccupati affetti da un'incapacità di lavoro accertata almeno del 30%; i lavoratori disoccupati ultracinquantenni e con un'incapacità di lavoro del 15% almeno; i lavoratori ultracinquantacinquenni. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 97.

all'85% per un lavoratore con uno o più figli a carico<sup>354</sup>; qualora il beneficiario viva con il coniuge o un convivente il cui reddito supera un certo limite, il livello dell'indennità viene ridotto<sup>355</sup>.

Su proposta del Ministro del lavoro, il Governo può decidere l'organizzazione di forme di lavoro di pubblica utilità destinate ad occupare i soggetti in cerca di occupazione registrati presso l'ufficio di collocamento. I disoccupati che svolgono questo tipo di attività, o seguono corsi di formazione professionale o di perfezionamento, hanno diritto ad un'indennità complementare il cui importo viene determinato dal Ministro del lavoro in considerazione dell'attività svolta.

4.2.1.2. (segue): i giovani in cerca di prima occupazione.

L'assicurazione disoccupazione dispone anche una tutela a vantaggio dei giovani che, concluso il ciclo di studi a tempo pieno, sono disoccupati, risiedono in Lussemburgo e si iscrivono come soggetti in cerca di occupazione ad un'età inferiore a 21 anni<sup>356</sup>. Un'ulteriore condizione necessaria per poter ricevere la prestazione è l'iscrizione del richiedente

---

<sup>354</sup>Il livello dell'indennità di disoccupazione varia anche in base alla durata dell'erogazione; infatti, mentre normalmente il tetto massimo della prestazione è fissato in 2,5 volte il salario minimo legale, nel caso di un godimento della prestazione superiore a 182 giorni nel corso di un anno tale limite è ridotto a 2 volte il salario minimo legale, mentre nel caso di un godimento superiore al normale periodo di 365 giorni la riduzione è a 1,5 volte il salario minimo. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...* cit., p. 111.

<sup>355</sup>Se il reddito del coniuge non legalmente separato o del convivente supera 2,5 volte il salario minimo legale, l'importo dell'indennità di disoccupazione è ridotto di una somma pari al 50% della differenza tra il reddito del coniuge e l'importo del salario minimo. Ricordiamo che vengono presi in considerazione come familiari del disoccupato tutti i soggetti che vivono nella sua stessa abitazione ed hanno con lui una comunione di redditi. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 97.

<sup>356</sup>Questo limite di età è innalzato a 23, 25 e 28 anni se il giovane è stato impegnato negli studi superiori o in un corso di formazione professionale. Per poter beneficiare della prestazione non è necessario aver terminato il ciclo di studi o la formazione; inoltre, è consentito l'accesso all'indennità anche ai giovani che hanno già lavorato ma non hanno raggiunto i requisiti previsti dall'assicurazione disoccupazione ed ai giovani che si ritrovano disoccupati dopo un apprendistato, purché l'interruzione non sia stata dovuta a colpa grave del giovane. *Ibidem*, p. 99.

all'ufficio di collocamento come soggetto in cerca di occupazione entro 12 mesi dal termine dell'attività di studio o di formazione.

La prestazione, la cui erogazione decorre dalla trentanovesima settimana successiva alla presentazione della domanda, ammonta al 70% del salario sociale minimo cui il giovane avrebbe diritto se lavorasse normalmente come operaio non qualificato; i giovani di età compresa tra 16 e 17 anni che non hanno svolto con profitto un apprendistato ricevono una prestazione del 40% del salario minimo legale dovuto ad un operaio non qualificato<sup>357</sup>.

#### 4.2.1.3. (segue): il prepensionamento.

Nel 1987 una legge ha introdotto delle nuove forme di indennità di prepensionamento, sancendo così il definitivo ingresso del ritiro anticipato dal lavoro, prima considerato misura temporanea, tra gli strumenti a tutela dell'occupazione<sup>358</sup>.

L'indennità di prepensionamento-solidarietà (*allocation de préretraite-solidarité*) può essere accordata ai lavoratori subordinati del settore privato di età superiore a 57 anni a condizione che sia stato concluso un contratto collettivo di lavoro che la prevede, oppure che vi sia una convenzione tra il Ministro del lavoro e l'impresa, o, infine, che il lavoratore interessato abbia svolto per 20 anni un lavoro a turni.

L'erogazione dell'indennità non può essere concessa che a meno di tre anni dal normale pensionamento, pertanto la sua durata massima non può oltrepassare i 3 anni. L'ammontare dell'indennità, variabile con il variare della durata, è dell'85% del salario lordo medio percepito dal lavoratore nel corso degli ultimi tre mesi per i primi 12 mesi di godimento della prestazione, dell'80% per i successivi 12 mesi e del 75% per il restante

---

<sup>357</sup>L'importo del salario minimo è stato elevato nel 1991 del 7,5% rispetto al livello del 1973; i nuovi ammontari sono pertanto 878 ECU al mese per lavoratori senza carico di famiglia; 905 ECU per lavoratori con carico di famiglia; 1054 ECU per lavoratori specializzati senza carico di famiglia; 1086 ECU per lavoratori specializzati con carico di famiglia. Cfr. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, cit., p. 21.

<sup>358</sup>Si tratta della legge del 27 marzo 1987, che ha sostituito la precedente disciplina del 1977 istituendo due nuove prestazioni a carico del fondo assicurativo di disoccupazione ma finanziate per la maggior parte dai datori di lavoro. V. *ISSR*, n. 3/89, p. 331.

periodo<sup>359</sup>. La titolarità del diritto all'indennità di prepensionamento-solidarietà viene meno automaticamente nel momento in cui il beneficiario matura i requisiti per una pensione di vecchiaia o di invalidità, o con il riprendere di un'attività lavorativa<sup>360</sup>.

Il carico finanziario, normalmente responsabilità del datore di lavoro, può essere in parte assunto dallo Stato qualora al posto del lavoratore uscito dall'impresa ne venga assunto un altro, qualsiasi siano le mansioni alle quali viene adibito<sup>361</sup>.

Il prepensionamento di aggiustamento (*préretraite ajustement*) può riguardare imprese afflitte da problemi di eccesso di personale che si trovano nella necessità di dover procedere a dei licenziamenti collettivi. Condizione indispensabile perché si possa ricorrere a questo tipo di prepensionamento è la conclusione di un accordo in proposito con il Ministro del lavoro; in seguito a tale accordo, i lavoratori interessati dal licenziamento che abbiano almeno 57 anni ed i requisiti previsti per il prepensionamento-solidarietà possono uscire dal mercato del lavoro e percepire un'indennità di misura pari a quella di solidarietà, il cui onere è, però, interamente sostenuto dal fondo di assicurazione disoccupazione<sup>362</sup>.

#### 4.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

Si considera disoccupazione parziale la situazione lavorativa di chi subisce involontariamente la riduzione dell'orario di lavoro giornaliero o di chi ha dei giorni di disoccupazione all'interno della settimana lavorativa. La tutela nei confronti di queste ipotesi è riservata ai lavoratori normalmente occupati nell'impresa al momento dell'intervento di riduzione del lavoro, che può essere causata da intemperie o da ragioni congiunturali.

---

<sup>359</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 201.

<sup>360</sup>V. *ISSR*, n. 3/89, p. 332.

<sup>361</sup>V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 108.

<sup>362</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 116.

Le prestazioni in caso di disoccupazione parziale originatasi in seguito a maltempo invernale (*chômage partiel du aux intempéries hivernales*)<sup>363</sup> sono riservate ai lavoratori del settore edilizio e del genio civile e alle branche di attività connesse. Ai lavoratori che possono beneficiarne è richiesta la residenza su territorio lussemburghese, l'occupazione presso un'impresa autorizzata ad operare in Lussemburgo, l'assicurazione in qualità di lavoratori dipendenti presso gli organismi nazionali di sicurezza sociale, l'abilità al lavoro ed un'età inferiore a 65 anni.

La prestazione versata, che mira a compensare la perdita di guadagno che consegue per ciascuna ora di lavoro involontariamente non svolta<sup>364</sup>, ammonta all'80% della retribuzione lorda normale del lavoratore e non può superare un certo limite<sup>365</sup>.

La disoccupazione parziale dovuta a cause congiunturali (*chômage partiel de source conjoncturelle*) viene combattuta allo scopo di salvaguardare il livello occupazionale nelle fasi economicamente sfavorevoli per l'impresa ed evitare i licenziamenti collettivi. A questo scopo, vengono concessi alle imprese in difficoltà degli aiuti economici, che consistono nel versamento di un'indennità di compensazione al lavoratore colpito dalla disoccupazione parziale in cambio dell'impegno del datore di lavoro, i cui costi di gestione della forza-lavoro vengono ridotti, a non licenziare<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup>L'evento climatico che determina l'arresto o la riduzione dell'attività lavorativa deve verificarsi tra il 16 novembre ed il 31 marzo. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 104.

<sup>364</sup>Il numero delle ore non lavorate viene compensato a partire dalla diciassettesima ora non lavorata del mese. *Ibidem*.

<sup>365</sup>Tale limite è di 1,8 volte il salario minimo garantito di un lavoratore qualificato maggiorenni. *Ibidem*.

<sup>366</sup>L'individuazione delle imprese che operano in settori più suscettibili a trovarsi in questa situazione avviene concordemente tra il Ministro dell'economia, il Ministro delle finanze ed il Ministro del lavoro, dietro suggerimento del Comitato di congiuntura. Recentemente, questo meccanismo di tutela della disoccupazione parziale è stato esteso anche alle imprese che si trovano a dover affrontare difficoltà strutturali o a dover procedere ad investimenti di razionalizzazione. *Ibidem*, p. 105.

Sono ammessi al godimento della prestazione i lavoratori regolarmente occupati dall'impresa interessata dalla crisi al momento del sopraggiungere della disoccupazione parziale, fatta eccezione per i lavoratori ultrasessantacinquenni e per i lavoratori che, pur non avendo ancora 65 anni, godono di una pensione di vecchiaia. Il livello dell'indennità è lo stesso previsto per il caso di disoccupazione dovuta a intemperie, ma il livello massimo della prestazione è più elevato<sup>367</sup>.

#### 4.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

I principali strumenti di tutela del reddito presenti nel sistema di sicurezza sociale lussemburghese sono il regime delle prestazioni familiari, che si applica indistintamente a tutti i cittadini, e le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà, tra cui spicca per importanza ed estensione il reddito minimo garantito.

##### 4.3.1. Le prestazioni familiari.

All'interno del regime di tutela della famiglia si distinguono diverse prestazioni, ciascuna mirante a realizzare un obiettivo specifico e pertanto soggetta a proprie condizioni di titolarità.

Il diritto agli assegni familiari (*allocations familiales*) è riconosciuto a ciascun bambino allevato in modo continuativo in Lussemburgo e con la residenza stabile nel Paese<sup>368</sup>. L'erogazione della prestazione, garantita dalla nascita fino al compimento del diciottesimo anno del beneficiario<sup>369</sup>, ha un ammontare variabile in base a due criteri, quello

<sup>367</sup>In questo caso, l'indennità di disoccupazione parziale non può superare 2,5 volte l'ammontare del salario minimo legale di un lavoratore maggiorenne non specializzato. *Ibidem*.

<sup>368</sup>Nel caso di bambini stranieri, il riconoscimento della continuità della presenza in Lussemburgo è soggetto ad una permanenza ininterrotta di 6 mesi nel Paese. Tale condizione non si applica al bambino di nazionalità lussemburghese nato all'estero. Vigono, comunque, condizioni di reciprocità con gli altri Stati. *Ibidem*, p. 83.

<sup>369</sup>Il limite massimo di godimento della prestazione può essere elevato fino a 27 anni se il ragazzo frequenta un corso di studi o di formazione professionale, mentre non sono previsti limiti di età per il soggetto che, a causa di un'infermità fisica o psichica permanente, non è in condizione di provvedere ai propri bisogni, purché tale stato si manifesti prima del compimento di 18 anni. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 113.

del numero di figli presenti in una stessa famiglia<sup>370</sup> e quello dell'età dei beneficiari: nel primo caso, l'entità dell'assegno aumenta in misura più che proporzionale al crescere del numero di bambini<sup>371</sup>, mentre, per quanto riguarda l'età, sono previste due maggiorazioni, al compimento di 6 e di 12 anni<sup>372</sup>. Per bambini di età inferiore a 18 anni affetti da una o più infermità che ne rendono insufficiente la capacità fisica o mentale o la riducono del 50% rispetto a quella di un coetaneo normale è prevista l'erogazione di un'indennità speciale supplementare (*allocation spéciale supplémentaire*), che può essere protratta senza limiti di età qualora il soggetto in questione non goda di altre prestazioni. Tale indennità ammonta a 49 ECU mensili.

L'indennità di rientro a scuola (*allocation de rentrée scolaire*) è concessa a favore dei bambini che hanno compiuto 6 anni<sup>373</sup> e che si accingono a rientrare a scuola, a condizione che siano verificati i requisiti previsti per gli assegni familiari. Essa viene erogata d'ufficio nel mese di agosto, in previsione delle spese da affrontare per la ripresa dell'attività scolastica, a tutte le famiglie che beneficiano degli assegni familiari, ed ha un importo variabile in base al numero di bambini presenti nella famiglia ed alla loro età<sup>374</sup>.

---

<sup>370</sup>Ai figli legittimi della coppia o dei coniugi sono equiparati i figli naturali della madre da lei riconosciuti e gli altri figli naturali allevati nella famiglia, i figli adottivi e i bambini affidati ad un membro adulto della famiglia investito di un'autorità parentale. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 85.

<sup>371</sup>Una famiglia con un solo figlio percepisce un assegno di 48 ECU mensili; per 2 figli l'importo si eleva a 147 ECU; per 3 figli a 324 ECU, mentre per ciascun figlio successivo si aggiungono 145 ECU. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, p. 173.

<sup>372</sup>L'aumento è, rispettivamente, di 12 e 35 ECU. *Ibidem*, p. 175.

<sup>373</sup>Nel caso in cui un bambino inizi la scuola dell'obbligo ad un'età inferiore, può beneficiare dell'indennità dietro presentazione di un certificato d'iscrizione. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 87.

<sup>374</sup>Per una famiglia con un solo bambino vengono pagati 83 ECU se ha più di 6 anni e 118 ECU se ha più di 12 anni; per una famiglia con due bambini l'importo sale rispettivamente a 142 e 177 ECU per ciascun figlio; per una famiglia con tre o più figli

L'indennità per l'educazione (*allocation d'éducation*), introdotta nel 1989, è concessa a tutti i residenti in Lussemburgo che hanno nella loro famiglia uno o più bambini di età inferiore a 2 anni per i quali percepiscono gli assegni familiari, allo scopo di consentire la presenza di uno dei genitori accanto al bambino nei primi anni di vita, senza che questo comporti un'eccessivo danno economico per il mancato svolgimento di un'attività lavorativa remunerata<sup>375</sup>. Per poter ricevere questa indennità è necessario, pertanto, che il richiedente non goda di un reddito da lavoro o di un reddito sostitutivo e che il reddito familiare non superi certi limiti stabiliti<sup>376</sup>.

L'importo della prestazione, versato per ciascun mese in cui si ha diritto a partire dall'estinzione del diritto al congedo di maternità o all'indennità di maternità, è uguale per ciascun figlio ed è pari a 236 ECU.

L'indennità di nascita (*allocation de naissance*), cui si ha diritto in relazione alla nascita di ogni figlio, è strutturata in tre tronconi ed è versata a titolo di indennità prenatale, indennità di nascita vera e propria e indennità post-natale. L'indennità prenatale è versata alla futura madre che risiede nel Granducato durante l'anno precedente a quello della nascita<sup>377</sup> e che si sottopone ad almeno cinque controlli medici ed una visita dentistica nel corso della gravidanza. L'indennità di nascita vera e propria spetta alla coppia in cui almeno uno dei due genitori ha risieduto in Lussemburgo durante l'anno precedente quello della nascita, a condizione che la madre si sottoponga ad una visita medica dopo il parto e che la nascita sia avvenuta in territorio lussemburghese. L'indennità post-natale, infine, viene erogata a condizione che il bambino cresca in

---

si passa a 200 e 236 ECU per ciascun figlio. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 181.

<sup>375</sup>V. *ISSR*, n. 3/89, p. 346.

<sup>376</sup>Tali limiti sono di 3 volte il salario sociale minimo di riferimento se vi è un bambino a carico (circa 2586 ECU); di 4 volte tale salario se vi sono 2 bambini a carico (circa 3448 ECU); di 5 volte tale salario se vi sono 3 bambini a carico (circa 4310 ECU). V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 88.

<sup>377</sup>L'indennità prenatale viene ugualmente accordata se il marito della donna ha vissuto come residente in Lussemburgo nei 3 anni che precedono la nascita. *Ibidem*, p. 90.

Lussemburgo e venga regolarmente sottoposto a controlli medici fino all'età di 2 anni. L'ammontare dell'indennità, che viene considerata un tutt'uno, è di 1269 ECU, pagati in tre rate da 423 ECU prima, subito dopo e nei due anni successivi alla nascita, a seguito dell'adempimento dei doveri sanitari previsti<sup>378</sup>.

L'indennità di maternità (*allocation de maternité*) spetta alle donne incinte e alla partorienti residenti in Lussemburgo durante l'anno precedente la nascita del bambino<sup>379</sup> e al momento di questa. Essa ammonta a 95 ECU a settimana e viene erogata per un periodo massimo di 16 settimane, a partire dall'ottava settimana prima della nascita.

#### 4.3.2. *Le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà.*

Il Fondo nazionale di solidarietà, creato allo scopo di garantire risorse sufficienti alle fasce deboli della popolazione, eroga diverse prestazioni in denaro a vantaggio di quanti si trovano in situazione di bisogno e non hanno la possibilità di procurarsi in altro modo i mezzi di sussistenza. La prestazione più rilevante per ampiezza dei beneficiari e consistenza economica è il reddito minimo garantito, cui si affiancano prestazioni di carattere più specifico.

4.3.2.1. Le prestazioni del Fondo nazionale di solidarietà: il reddito minimo garantito.

Una legge del 1986, poi modificata ed entrata in vigore nel 1989, ha introdotto nel Granducato di Lussemburgo il reddito minimo garantito (*revenu minimum garanti, R.M.G.*), una prestazione assistenziale di carattere universale che mira ad assicurare un livello di vita decente a tutti i cittadini, tenuto conto della loro situazione familiare, costituendo così uno strumento di lotta alla povertà.

Per beneficiare del reddito minimo garantito occorre essere residenti sul territorio lussemburghese al momento della richiesta ed aver risieduto nel Paese per almeno 10 degli ultimi 20 anni; essere disponibili per il

---

<sup>378</sup>Ad eccezione dell'indennità prenatale, che spetta in ogni caso alla madre, le altre indennità possono essere versate al soggetto diverso dai genitori che si occupa del bambino. *Ibidem*.

<sup>379</sup>Anche in questo caso il requisito di residenza si considera soddisfatto se il padre ha risieduto in Lussemburgo nei tre anni precedenti la nascita. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 105.

mercato del lavoro e pronti ad accettare qualunque lavoro idoneo offerto dalle autorità che amministrano il collocamento; aver compiuto 30 anni; accettare di partecipare a corsi di formazione o di orientamento al mercato del lavoro, a esperienze di lavoro socialmente utile per conto dello Stato, delle autorità locali o di organismi senza scopo di lucro o ad altre forme di avvio al lavoro<sup>380</sup>. Verificate queste condizioni, la determinazione della prestazione avviene prendendo in considerazione la composizione del nucleo familiare; rispetto all'ammontare di riferimento, che è il fabbisogno di un soggetto solo, si calcolano i bisogni degli altri membri familiari<sup>381</sup> e, sommandoli, si ottiene il reddito necessario per il sostentamento della famiglia. A questo ammontare si sottraggono tutte le risorse di cui la famiglia dispone<sup>382</sup>, e la differenza che ne risulta costituisce l'importo dell'integrazione al reddito che deve essere garantito.

---

<sup>380</sup>Possono beneficiare del reddito minimo garantito, pur senza soddisfare il secondo ed il terzo requisito, i soggetti maggiorenni che, a causa di inabilità al lavoro dovuta a malattia o infermità, non sono in grado di mantenersi, il soggetto responsabile del mantenimento di un bambino per il quale percepisce prestazioni familiari, purché il bambino sia di età inferiore a 15 anni o infermo, e il soggetto maggiorenne che si prende cura di una persona anziana o inferma bisognosa di assistenza continua. Inoltre, possono ricevere il reddito minimo garantito, senza bisogno di soddisfare i primi tre requisiti elencati, i soggetti ultrasessantenni, la persona responsabile del mantenimento di un bambino non ancora in età scolare e per il quale percepisce l'assegno familiare. Infine, l'autorità amministrativa del servizio assistenziale può autorizzare l'erogazione del reddito minimo a soggetti che non soddisfano il requisito della disponibilità al lavoro, purché abbiano più di 50 anni, si siano presentati regolarmente ai controlli dell'ufficio di collocamento nel corso degli ultimi tre anni senza ricevere una valida offerta di lavoro. V. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 112 e ss.

<sup>381</sup>Il reddito minimo necessario per una persona sola, determinato con riferimento agli altri minimi previsti nel sistema, è di 640 ECU al mese; se due o più persone eleggibili all'R.M.G. vivono insieme, l'importo di base è aumentato di 45 ECU per la seconda persona e di 37 per ciascuna persona a partire dalla terza; per ciascun bambino l'aumento è di 24 ECU, a meno che egli non abbia maturato un proprio diritto all'R.M.G. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 114.

<sup>382</sup>Le risorse prese in considerazione sono il reddito lordo dell'avente diritto e gli altri mezzi economici di cui egli dispone, e tutti i redditi e le risorse dei componenti familiari. A questo proposito, ricordiamo che si considerano componenti familiari tutti i soggetti che vivono con il beneficiario e con il quale hanno una comunione di redditi. V. F. GATTI, *L'instauration progressive d'un revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 532.

In qualunque momento, al verificarsi di irregolarità o al venir meno dei doveri previsti per i beneficiari, può essere disposta la cessazione dell'erogazione della prestazione e, in caso di abuso o distoglimento del denaro dallo scopo per cui era erogato, può essere pretesa la restituzione di quanto versato<sup>383</sup>.

#### 4.3.2.2. (segue): le altre prestazioni.

Sono ammessi a beneficiare dell'indennità speciale per le persone gravemente handicappate (*allocation spéciale pour personnes gravement handicapées*) i soggetti con una o più funzioni fisiche o mentali diminuite al punto da non poter sopravvivere senza l'assistenza costante di una terza persona. Per poter ricevere la prestazione il richiedente deve essere residente in Lussemburgo da 10 anni, salvo espressa dispensa delle autorità del Fondo, e deve beneficiare del reddito minimo garantito. L'entità dell'indennità, che ha carattere sussidiario rispetto al reddito minimo, è di 27 ECU al mese, elevati a 54 ECU dopo il compimento del diciottesimo anno di età del beneficiario<sup>384</sup>.

La prestazione per il riscaldamento (*allocation de chauffage*) viene pagata a tutte le persone abitualmente residenti nel Granducato il cui reddito non oltrepassa i limiti stabiliti<sup>385</sup>. L'ammontare viene determinato in relazione al numero dei componenti dell'unità familiare, e viene versato dietro presentazione della documentazione che attesta le spese avvenute per il riscaldamento.

L'indennità per le cure (*allocation de soins*) è accordata a tutte le persone di almeno 65 anni, che abbiano risieduto in Lussemburgo per almeno 10 degli ultimi 15 anni, affetti da una riduzione di una o più funzioni fisiche o mentali tali da impedire, nonostante le possibili cure e l'uso di un apposito equipaggiamento, la sopravvivenza senza l'assistenza

---

<sup>383</sup>Per le procedure di sospensione e restituzione della prestazione, v. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., p. 117 e ss.

<sup>384</sup>Questa indennità non è cumulabile con prestazioni aventi la stessa *ratio*. *Ibidem*, p. 120.

<sup>385</sup>Nel caso in cui tale reddito venga oltrepassato la prestazione viene ridotta nella misura della differenza tra l'indennità teoricamente dovuta e le risorse in eccesso. *Ibidem*, p. 121.

costante di una terza persona, a condizione che dispongano di un reddito inferiore a 2,5 volte il salario minimo legale di riferimento<sup>386</sup>. La prestazione, incompatibile con tutte quelle che hanno natura simile, ammonta a 54 ECU mensili e viene pagata alla persona che assiste il titolare del beneficio, salvo diversa disposizione.

---

<sup>386</sup>Per un elenco dettagliato delle risorse che entrano nel calcolo del reddito da valutare per la decisione circa l'assegnazione del beneficio, *ibidem*, p. 122 e ss.



## CAPITOLO TERZO

### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE DI TIPO MISTO

SOMMARIO: 1. Paesi Bassi. - 1.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 1.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 1.2.1. La tutela assicurativa. - 1.2.2. La tutela assistenziale. - 1.2.2.1. La tutela assistenziale: le prestazioni assistenziali generali. - 1.2.2.2. (segue): le prestazioni speciali. - 1.2.2.3. (segue): le prestazioni integrative. - 1.3. La tutela del reddito. - 1.3.1. Le prestazioni familiari. - 1.3.2. L'assistenza sociale. - 2. Italia. - 2.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 2.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione totale. - 2.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'indennità di disoccupazione. - 2.2.1.2. (segue): i sussidi straordinari. - 2.2.1.3. (segue): i trattamenti speciali di disoccupazione. - 2.2.1.4. (segue): l'indennità di mobilità. - 2.2.2. La tutela in caso di disoccupazione parziale. - 2.2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione parziale: la Cassa Integrazione Guadagni ordinaria. - 2.2.2.2. (segue): la Cassa Integrazione Guadagni straordinaria. - 2.3. La tutela del reddito. - 2.3.1. Le prestazioni di tipo assicurativo. - 2.3.1.1. Le prestazioni di tipo assicurativo: l'assegno per il nucleo familiare. - 2.3.2. Le prestazioni di tipo assistenziale. - 2.3.2.1. Le prestazioni di tipo assistenziale: il «minimo vitale». - 2.3.2.2. (segue): la pensione ai cittadini anziani in condizioni di bisogno.

I Paesi Bassi e l'Italia hanno un sistema di sicurezza sociale che, sebbene per ragioni diverse, si colloca in una posizione intermedia tra i sistemi beveridgiani e quelli bismarkiani<sup>387</sup>.

La controversa qualificazione del sistema di sicurezza sociale italiano nasce dal contrasto tra la tradizione prevalentemente assicurativa del sistema di protezione sociale, in seguito alla quale i contributi previdenziali, e soprattutto quelli a carico dei datori di lavoro, rappresentano una fonte di finanziamento altrettanto rilevante che in paesi con sistemi di sicurezza sociale di tipo bismarckiano<sup>388</sup>, ed i principi

---

<sup>387</sup>È importante chiarire che la distinzione in base alla quale si possono collocare a parte i sistemi di sicurezza sociale di Italia e Paesi Bassi non è sostanziale, ma è fatta di sfumature. Se si volesse ravvisare una somiglianza con uno dei gruppi già analizzati, infatti, questi paesi potrebbero essere facilmente assimilabili ai paesi del gruppo bismarckiano.

<sup>388</sup>In particolare Francia e Belgio. V. CNEL, *Il finanziamento della sicurezza sociale nei paesi della Comunità europea*, Atti dell'Assemblea del 19 febbraio 1992, Roma, 1993.

costituzionali che asseriscono il diritto universale alla tutela dei bisogni minimi<sup>389</sup>. La riforma del sistema sanitario, improntata proprio al criterio della generalizzazione del diritto alle prestazioni senza necessità di legami con l'attività professionale<sup>390</sup>, e la recente evoluzione subita dalle prestazioni familiari in direzione di una maggiore attenzione ai bisogni effettivi dei beneficiari sembrano infatti rispondere ai dettami della Carta Costituzionale<sup>391</sup>, pur contribuendo ad accentuare il divario concettuale rispetto alle altre forme di tutela previdenziale.

Il carattere «misto» della sicurezza sociale italiana, inoltre, è dato anche da alcune anomalie nel funzionamento delle assicurazioni sociali, soprattutto quella contro la disoccupazione e quella contro l'invalidità. A causa di un sistema di indennità di disoccupazione molto meno sviluppato che nella maggioranza degli altri Stati membri, con sussidi piuttosto modesti, infatti, si tende a fare ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, la quale in principio sarebbe destinata a coprire solo la disoccupazione parziale o temporanea<sup>392</sup>, mentre l'anomala estensione del numero di beneficiari delle prestazioni di invalidità è valsa a colmare le carenze del sistema assistenziale. In effetti, in Italia, diversamente che nei paesi sia di tradizione bismarckiana che beveridgiana, il sistema di assistenza sociale, destinato a coprire coloro che non hanno diritto a prestazioni previdenziali, non è concepito per garantire a tutti un livello minimo di

---

<sup>389</sup>Per un esame dei principi costituzionali italiani che riguardano la sicurezza sociale, v. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 13 e ss.

<sup>390</sup>Per approfondimenti, v. A. LECIS, *Tickets e Riforma Sanitaria: Razionalizzazione della spesa e tutela del bisogno effettivo*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 123-130.

<sup>391</sup>Per un esame dell'evoluzione del sistema di sicurezza sociale italiano, v. G. PROIA, *La recente evoluzione legislativa del sistema della previdenza sociale: bisogno effettivo, solidarietà e residui di corresponsività*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 1-11.

<sup>392</sup>Per un approfondimento sull'istituto della Cassa Integrazione, v. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, Padova, CEDAM, 1993. Per gli ultimi aggiornamenti, cfr. *Decreto-legge 18 gennaio 1994, n. 40*, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 14 del 19 gennaio 1994.

entrate: essendo gestito dagli enti locali, unitamente ai servizi sociali ed all'assistenza sanitaria, esso varia all'interno del paese.

Nei Paesi Bassi, invece, il sistema di assistenza sociale «generale» è assai evoluto ed efficiente e strutturato in modo da coprire tutti coloro che hanno un reddito insufficiente, a prescindere dalla loro condizione professionale, e quindi anche gli aventi diritto alle prestazioni della previdenza, quando queste non bastino a garantire loro entrate pari al livello di sussistenza, il cosiddetto «minimo sociale»<sup>393</sup>: il sistema assistenziale funziona quindi come perfetto complemento del sistema previdenziale, nell'ambito del quale, come in altri paesi, l'importo sia dei contributi dovuti che dei benefici ricevuti è rapportato al reddito. La perfetta compenetrazione di regime assicurativo e regime assistenziale giustifica, in questo caso, l'inclusione dei Paesi Bassi tra gli Stati con un sistema di sicurezza sociale di tipo «misto».

## 1. PAESI BASSI.

### 1.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

La Costituzione del Regno di Olanda del 1815 è il primo documento legislativo in cui si attribuisce al Governo il compito di occuparsi degli indigenti. Ciononostante, continuano a prevalere nel campo assistenziale le istituzioni ecclesiastiche e quelle laiche tradizionalmente impegnate in questa attività<sup>394</sup>, sebbene ormai affiancate da organi municipali<sup>395</sup>. Parallelamente, alla fine del secolo comincia ad organizzarsi la solidarietà tra lavoratori tra i quali si diffonde l'uso, incentivato dai datori di lavoro<sup>396</sup>, di fare ricorso ad assicurazioni volontarie<sup>397</sup>.

---

<sup>393</sup>V. *infra*, par. 1.3.2.

<sup>394</sup>Fino al 1815 l'assistenza è guidata esclusivamente dal principio della solidarietà spontanea tra esseri umani. Le prime disposizioni sulla cura dei poveri nei Paesi Bassi vengono adottate da Carlo V nel XVI secolo; più tardi, le Gilde provvedono a fornire mezzi di sussistenza alle persone più bisognose; la Chiesa, intanto, prosegue nelle sue opere di carità. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991, p. 1.

<sup>395</sup>Una legge del 1818 aveva istituito i comitati municipali per l'assistenza ai poveri. *Ibidem*.

<sup>396</sup>I datori di lavoro finanziavano talvolta queste assicurazioni. *Ibidem*.

Nel 1894 un Comitato governativo suggerisce la creazione di un regime assicurativo contro i rischi di infortunio, invalidità e vecchiaia; come risultato dei dibattiti seguiti alla proposta<sup>398</sup> nel 1901 viene emanata la legge sull'assicurazione infortuni sul lavoro, nella quale la responsabilità civile del datore di lavoro in caso di incidenti viene sostituita dall'obbligo di assicurazione per i lavoratori, i quali, in caso di infortunio, hanno diritto ad una prestazione proporzionale al loro guadagno, a prestazioni ai familiari superstiti in caso di morte e a cure mediche. L'amministrazione di questa assicurazione viene affidata alla Banca nazionale per le assicurazioni, un ente a gestione tripartita appositamente creato<sup>399</sup>.

Le assicurazioni sociali che nascono sulla scia di quella contro gli infortuni<sup>400</sup> di lì a poco ne ricalcano la logica, fatta di un basso livello di contribuzioni e di prestazioni e di restrizione del campo di applicazione ai lavoratori subordinati. L'assicurazione contro la disoccupazione,

---

<sup>397</sup>La nascita delle assicurazioni sociali in Germania influisce sulla concezione dei diritti del proletariato in Olanda, dove, a partire dal 1870, inizia lo sviluppo industriale e, con esso, i problemi relativi alle condizioni di lavoro ed agli orari di lavoro degli operai dell'industria. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 72.

<sup>398</sup>Nel dibattito si confrontavano due posizioni, quella dei socialdemocratici, contrari all'idea dell'intermediazione di un'assicurazione e propensi piuttosto ad organizzare in modo interamente pubblico la gestione dei fondi e l'erogazione delle prestazioni, e quella dei cattolici che, influenzati dall'invito alla solidarietà contenuto nell'Enciclica papale *Rerum Novarum* del 1891, propendevano invece per un sistema gestito unitamente da datori di lavoro e lavoratori. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 2.

<sup>399</sup>La Banca nazionale per le assicurazioni (*Rijksverzekeringsbank*) era gestita da datori di lavoro, lavoratori e Stato. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, cit., p. 72.

<sup>400</sup>Negli anni immediatamente successivi vengono create per legge l'assicurazione di invalidità e malattia (1913) e l'assicurazione di vecchiaia (1919), per la quale si prevede anche l'adesione volontaria da parte dei soggetti non automaticamente tutelati. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 3.

considerata da molti Governi europei indesiderabile<sup>401</sup>, compare solo più tardi, nel 1917, quando una legge si limita a registrare la situazione di fatto<sup>402</sup>. L'assistenza sociale, la cui disciplina viene riformata nel 1912, si trasforma, in senso moderno, nel diritto dei soggetti bisognosi a ricevere mezzi sufficienti alla sussistenza propria e della propria famiglia. Nel primo dopoguerra la considerazione dei bisogni familiari del lavoratore acquista gradualmente importanza anche nel regime assicurativo e, se in un primo momento viene contemplata esclusivamente nei contratti collettivi di lavoro, a partire dal 1939 viene inclusa a pieno titolo tra i rischi tutelati dalle assicurazioni sociali<sup>403</sup>.

La depressione degli Anni Trenta e la seconda Guerra Mondiale inducono il Governo olandese a ripensare il sistema della protezione sociale ed il ruolo che il potere pubblico deve svolgere in essa. Il risultato di questa riflessione è la nascita del concetto di sicurezza sociale, intesa come sistema che garantisce l'erogazione di prestazioni a tutti coloro che si trovano nella condizione di averne bisogno<sup>404</sup>. Per l'elaborazione di un piano che ne consenta l'attuazione pratica viene incaricata una

---

<sup>401</sup>È il caso della Francia e della Germania, che infatti introdurranno l'assicurazione disoccupazione molto tardi rispetto alle altre assicurazioni sociali. *Ibidem*.

<sup>402</sup>Il grave livello di disoccupazione registrato in Olanda in occasione della prima Guerra Mondiale aveva indotto il Governo ad aiutare mediante sussidi temporanei i sindacati, responsabili dell'erogazione di prestazioni di sostegno ai lavoratori disoccupati. Nel 1917, quando ormai questo finanziamento era diventato essenziale alla sopravvivenza dell'istituto, venne emanata una legge a riguardo che creava le prestazioni di disoccupazione e che è rimasta in vita fino alla seconda Guerra Mondiale. *Ibidem*.

<sup>403</sup>La legge sugli assegni familiari del 1939 disponeva l'erogazione al lavoratore assicurato di un assegno a partire dal terzo figlio. Successivamente, la tutela sarà ampliata anche al secondo e al primo. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, cit., p. 73.

<sup>404</sup>Ricordiamo che in questi anni in Gran Bretagna Lord Beveridge presenta il suo Rapporto, che non manca di influenzare il Governo olandese, in esilio a Londra. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 4.

Commissione<sup>405</sup> che, nel 1945, presenta al Governo un piano di riforma i cui punti essenziali sono la creazione di un sistema universale di assicurazioni, basate sul principio della responsabilità dello Stato per il benessere di tutti i cittadini, e l'introduzione di prestazioni minime garantite accanto a quelle proporzionali ai guadagni. Il dibattito successivo alla proposta si protrae per un periodo piuttosto lungo<sup>406</sup>, durante il quale vengono adottate delle misure che si avviano verso la garanzia del minimo universale<sup>407</sup>.

A partire dalla metà degli Anni Cinquanta, comunque, inizia l'emanazione di leggi generali di disciplina della tutela dei vari rischi sociali improntate alle proposte della Commissione Van Rhijn<sup>408</sup>: nel 1957 la legge generale sulle pensioni di vecchiaia, nel 1959 la legge

---

<sup>405</sup>Si tratta della Commissione Van Rhijn, costituita dal Governo olandese in esilio nel 1943, allo scopo di investigare gli sviluppi futuri del sistema di sicurezza sociale per poter creare un livello minimo di sussistenza garantito per tutti i cittadini. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member State of the E.C.*, cit., p. 73.

<sup>406</sup>L'opposizione più forte all'adozione del piano era quella dei cattolici-liberali, che erano contrari sia all'introduzione di assicurazioni in cui il rapporto di lavoro non fosse più essenziale sia alla gestione corporativa del sistema, al posto della quale propugnavano quella pubblica. *Ibidem*.

<sup>407</sup>Tale misure sono la creazione di una pensione di vecchiaia di modesta entità per tutti i cittadini (1947) e l'introduzione di una prestazione di disoccupazione di tipo assicurativo (1952). V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 4.

<sup>408</sup>I punti essenziali dello sviluppo del sistema della sicurezza sociale olandese in questo periodo sono tre: innanzitutto, l'introduzione di cinque schemi assicurativi nazionali (*volksverzekeringen*) per altrettanti rischi che garantiscono la tutela minima a tutta la popolazione attraverso l'erogazione di prestazioni in cifra fissa e sono amministrati dallo Stato; in secondo luogo, l'abolizione del principio della causa determinante l'invalidità, che ha equiparato i trattamenti in caso di incapacità lavorativa prescindendo dall'evento che ha causato il danno, realizzata attraverso due leggi in materia, del 1966 e del 1975; infine, l'introduzione, nel 1974, di un minimo sociale come base di partenza all'interno dei regimi di sicurezza sociale, a garanzia del singolo e della famiglia. Questi tre aspetti rappresentano la concretizzazione dell'idea di un unico diritto sociale fondamentale che si sostituisce a diritti più o meno ampi alla sicurezza sociale. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, cit., p. 74.

generale sulle vedove e gli orfani, nel 1962 la legge generale sulle prestazioni familiari. Caratteristiche comuni a questi provvedimenti sono la maggiore ampiezza dell'area di copertura ed il miglioramento delle condizioni di durata e di livello delle prestazioni garantiti. Una legge sull'invalidità di importanza pari a queste viene emanata nel 1967 e completata nel 1976<sup>409</sup>.

La forte espansione del sistema di sicurezza sociale, protrattasi fino alla metà degli Anni Settanta<sup>410</sup>, subisce un brusco arresto all'inizio degli Anni Ottanta, quando la crisi economica induce lo Stato a rivedere alcune posizioni nel campo della tutela sociale<sup>411</sup>. L'urgenza della riforma dello stato sociale, mirante soprattutto a ridurre gli eccessi nelle spese causati dagli abusi presenti nel sistema, ha portato nel 1987 al varo di sette testi legislativi che costituiscono, complessivamente, la Riforma della sicurezza sociale. I punti essenziali di tale Riforma sono la fusione della precedente disciplina dell'assicurazione disoccupazione con la disciplina della protezione sociale della disoccupazione in un'unica nuova legge sull'assicurazione disoccupazione; l'eliminazione della considerazione relativa al mercato del lavoro nell'assicurazione e nella protezione sociale della disoccupazione; la garanzia dei bisogni familiari dei soggetti disoccupati o invalidi beneficiari della protezione sociale attraverso la creazione di due apposite prestazioni; l'equiparazione del

---

<sup>409</sup>V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 5 e *supra* n. 15.

<sup>410</sup>Alla fine degli Anni Settanta la sicurezza sociale copriva tutte le aree possibili ed era di un livello qualitativo molto alto, tanto da superare, in termini di spesa, il sistema svedese. V. J.M. ROEBROEK, *Social Policy Diversities in Europe*, in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, cit., p. 74.

<sup>411</sup>L'alto livello di solidarietà sviluppato dallo Stato olandese è sembrato ritorcersi contro se stesso, nel momento in cui un'incontrollabile alterazione dell'equilibrio del sistema dovuta alla crescente disoccupazione ha fatto aumentare a dismisura la spesa per la sicurezza sociale ed ha messo in crisi il finanziamento dello Stato sociale, che ha dovuto operare dei tagli sulle garanzie tradizionalmente acquisite. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 6.

trattamento di diversi tipi di famiglie nel regime dell'assicurazione nazionale di vecchiaia e dell'assistenza nazionale<sup>412</sup>.

La struttura del sistema di sicurezza sociale dei Paesi Bassi si presenta oggi suddivisa in un'area di assicurazioni sociali ed un'area di protezione sociale complementare di tipo assistenziale. All'interno del regime assicurativo, finanziato ed amministrato a livello corporativo, si distinguono schemi assicurativi di portata nazionale che tutelano tutta la popolazione<sup>413</sup> e schemi che tutelano esclusivamente i lavoratori subordinati del settore privato<sup>414</sup>. L'area della protezione sociale complementare, invece, finanziata mediante prelievo fiscale generale e gestita dallo Stato, comprende l'assistenza sociale ed una serie di servizi che hanno lo scopo di integrare le prestazioni assicurative fino al minimo sociale o di garantire i bisogni minimi ai soggetti bisognosi privi di altre forme di tutela<sup>415</sup>. Nell'analisi che segue saranno esaminati gli strumenti assicurativi e assistenziali che tutelano la popolazione olandese dal rischio di disoccupazione e di perdita del reddito<sup>416</sup>.

---

<sup>412</sup>Per un'esauriente studio della Riforma della sicurezza sociale olandese, v. P. DE JONG, M. HERWEIJER, J. DE WILDT, *Form and Reform of the Dutch Social Security System*, The Netherlands, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.

<sup>413</sup>I rischi coperti da questo regime sono vecchiaia, morte, incapacità permanente di lavoro, spese familiari e cure mediche. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 183.

<sup>414</sup>Questa protezione riguarda disoccupazione, incapacità temporanea o permanente di lavoro e cure mediche. *Ibidem*.

<sup>415</sup>*Ibidem*.

<sup>416</sup>È opportuno ricordare che il regime di sicurezza sociale dei Paesi Bassi prevede, unico tra gli Stati membri dell'Unione Europea, la salvaguardia dei principi degli obiettori di coscienza che rifiutano l'assicurazione. L'ordinamento si adegua a questo prevedendo per queste persone lo stesso prelievo fiscale normalmente applicato per il finanziamento del regime assicurativo generale, delle cui prestazioni è sempre consentito loro di fruire una volta materializzatosi il rischio tutelato. Per quanto riguarda il regime assicurativo dei lavoratori subordinati, finanziato mediante contribuzione, ai lavoratori obiettori viene richiesto il pagamento di contributi sotto forma di un aumento dell'aliquota del prelievo fiscale sul reddito; pur non risultando un rapporto assicurativo, in questo modo è possibile conservare la base legale che può consentire, qualora il lavoratore rinunci alle sue convinzioni morali, di fruire delle

## 1.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Il rischio di disoccupazione nel regime di sicurezza sociale olandese viene tutelato mediante un'assicurazione che rientra nell'ambito del regime assicurativo riservato ai lavoratori subordinati<sup>417</sup>. Tale assicurazione, che ha carattere obbligatorio ed anche, limitatamente ad alcune ipotesi, volontario<sup>418</sup>, tutela indifferentemente i lavoratori dalla disoccupazione totale e dalla disoccupazione parziale<sup>419</sup>. Per i lavoratori che non hanno diritto alla tutela assicurativa, o che hanno già fruito di questo diritto, è possibile fare ricorso alle prestazioni del regime complementare.

### 1.2.1. La tutela assicurativa.

Possono beneficiare delle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione i lavoratori subordinati di età non superiore a 65 anni che subiscono una riduzione involontaria dell'orario di lavoro pari ad almeno 5 ore settimanali o metà del normale orario di lavoro, con una corrispondente perdita di guadagno, a condizione che siano abili e

---

prestazioni dell'assicurazione. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 47.

<sup>417</sup>Si considerano lavoratori subordinati tutti i lavoratori impiegati sulla base di un contratto di lavoro di diritto pubblico o privato, che prestano la loro opera sotto l'autorità di un datore di lavoro e ne ricevono in cambio una retribuzione. Ai fini dell'assicurazione disoccupazione, tuttavia, sono esclusi i dipendenti pubblici, che beneficiano di una specifica tutela. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 188 e ss.

<sup>418</sup>I casi, per la verità limitati, in cui è ammessa l'assicurazione volontaria sono quello in cui un soggetto già assicurato che ora vive fuori del Paese resta alle dipendenze di un imprenditore olandese e manifesta la volontà di proseguire il rapporto assicurativo ormai non più obbligatorio, e quello in cui un lavoratore di nazionalità olandese esercita la sua attività in una nazione in via di sviluppo o come aiuto domestico, per il quale non esiste l'obbligo assicurativo. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 53.

<sup>419</sup>La perdita dell'occupazione e la riduzione dell'orario di lavoro settimanale abituale di almeno 5 ore sono classificate disoccupazione *tout court* ai sensi della legge sull'assicurazione disoccupazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 194.

disponibili al lavoro e che abbiano maturato un'anzianità lavorativa di 26 settimane nei 12 mesi immediatamente precedenti la disoccupazione<sup>420</sup>.

L'assicurazione eroga due tipi di prestazioni, un'indennità sostitutiva per la perdita di guadagno e un'indennità estesa.

L'indennità sostitutiva viene pagata a tutti i lavoratori che soddisfano le condizioni suddette e viene erogata per un periodo di 6 mesi. Al termine di questo periodo, che è il periodo minimo di durata della prestazione, solo i lavoratori con determinati requisiti di anzianità lavorativa possono continuare a ricevere l'indennità. Il prolungamento del periodo di godimento della prestazione, che avviene sempre per trimestri, spetta infatti ai lavoratori che siano stati impiegati per almeno tre degli ultimi cinque anni<sup>421</sup> in un'occupazione di almeno 8 ore settimanali, mentre la misura dell'estensione del diritto all'indennità viene desunta sulla base di una tabella che tiene conto dell'anzianità fittizia e dell'anzianità effettiva<sup>422</sup> del lavoratore, e può oscillare da un minimo di tre mesi ad un

---

<sup>420</sup>Anche per quanto riguarda il calcolo del periodo lavorato, così come per l'attribuzione della qualifica di disoccupato, il numero di ore di lavoro svolte non è preso in considerazione. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 50.

<sup>421</sup>Il periodo di tre anni non deve essere continuativo; per la sua determinazione si procede al conteggio delle settimane di lavoro effettivamente svolte. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 195. Questo requisito viene definito regola del «tre su cinque». La *ratio* di un tale provvedimento si comprende facendo riferimento alla peculiare disciplina giuslavoristica olandese, che consente il licenziamento del lavoratore in caso di malattia o temporanea incapacità di lavoro che si protrae per più di due anni. Questa modalità di calcolo, pertanto, consente ad un lavoratore che negli ultimi cinque anni sia stato inabile al lavoro per un periodo così lungo da essere licenziato di poter conteggiare quel periodo come un periodo di occupazione valido ai fini del calcolo dell'anzianità per l'indennità di disoccupazione. I periodi di assenza dal lavoro causati da cura dei figli nell'arco di questi cinque anni di riferimento sono considerati alla stregua di periodi di inabilità e conteggiati come tali ai fini dell'indennità di disoccupazione se i figli hanno meno di 6 anni, mentre la loro validità è dimezzata se hanno dai 6 ai 12 anni. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 51.

<sup>422</sup>Per anzianità fittizia - o storia lavorativa nominale - di un lavoratore si intende il periodo trascorso tra il giorno del compimento del suo diciottesimo anno di età ed il giorno di inizio del periodo di cinque anni precedenti la perdita dell'occupazione. Per anzianità effettiva - o storia lavorativa reale - invece, si intende il periodo di lavoro

massimo di quattro anni e mezzo<sup>423</sup>. L'ammontare della prestazione sostitutiva è pari al 70% dell'ultima retribuzione percepita, soggetta ad un massimale<sup>424</sup>. L'indennità, inoltre, non può scendere al di sotto del minimo sociale.

Al momento dell'estinzione del diritto all'indennità di disoccupazione sostitutiva può essere riconosciuto, in capo al beneficiario, il diritto a fruire di un ulteriore anno di prestazioni<sup>425</sup>, a condizione che sia verificata la regola del «tre su cinque» utilizzata per la concessione della proroga dell'indennità normale. Ai lavoratori che, al momento della perdita dell'occupazione, hanno 57 anni e mezzo questa prestazione viene

---

realmente svolto nel corso degli ultimi cinque anni. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Netherlands*, Leiden, MISEP, 1991, p. 28.

<sup>423</sup>Se l'anzianità lavorativa così calcolata è di meno di 5 anni non si ha diritto ad alcuna proroga; se tale anzianità è tra 5 e 10 anni l'indennità viene pagata per altri 3 mesi; se è tra 10 e 15 anni l'estensione è di 6 mesi e, per ciascun successivo periodo di 5 anni, aumenta di 6 mesi. I lavoratori con un'anzianità di 40 anni o più ottengono la proroga massima di quattro anni e mezzo, che li porta ad un periodo complessivo di godimento della prestazione di 5 anni. La difficoltà nel ricostruire la carriera lavorativa di ciascun soggetto, tuttavia, comporta che, nel calcolo, si tenga conto principalmente dell'età del lavoratore. V. P. DE JONG, M. HERWEIJER, J. DE WILDT, *Form and reform of the Dutch Social Security System*, cit., p. 9.

<sup>424</sup>Tale massimale nel 1992 era di 125 ECU al giorno. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les États membres de la Communauté*, Brussel, 1992, p. 195.

<sup>425</sup>Questo prolungamento del diritto all'indennità di disoccupazione, soggetto alla verifica di altre condizioni, va sotto il nome di indennità estesa. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 195.

concessa per tre anni e mezzo<sup>426</sup>. L'ammontare di questa indennità estesa è pari al 70% del salario minimo<sup>427</sup>.

Dal 1992, i giovani tra i 16 ed i 20 anni, così come i giovani fino a 26 anni che hanno terminato gli studi, purché registrati come disoccupati da almeno 6 mesi, hanno diritto ad un'offerta di lavoro da parte delle autorità municipali appositamente create<sup>428</sup>. A fronte del lavoro svolto, la cui durata è semestrale e può essere prorogata per un ulteriore semestre, viene pagato il salario minimo applicabile.

### 1.2.2. *La tutela assistenziale.*

Il regime assistenziale prevede prestazioni generali per i disoccupati, prestazioni per disoccupati con requisiti speciali e prestazioni che integrano le prestazioni assicurative.

#### 1.2.2.1. La tutela assistenziale: le prestazioni assistenziali generali.

La Legge generale sull'assistenza (ABW) prevede una specifica tutela per i lavoratori la cui sussistenza dipende dal reddito da lavoro e che

---

<sup>426</sup>Questa disposizione consente al lavoratore di almeno 57 anni e mezzo di età di ottenere la prestazione di disoccupazione per tutto il periodo necessario al raggiungimento dell'età pensionabile (65 anni) e di non dover mai ricorrere all'assistenza sociale. Se il lavoratore interessato, infatti, ha i requisiti del «tre su cinque», grazie a ciò ha ottenuto la proroga della prestazione sostitutiva, e la concessione dell'indennità estesa gli consente di avere un ponte economicamente valido fino alla pensione di anzianità. *Ibidem*.

<sup>427</sup>Nei Paesi Bassi il salario minimo è fissato per legge e varia, fino a 23 anni e secondo una relazione diretta, in base all'età del lavoratore. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Netherlands*, cit., p. 18.

<sup>428</sup>Si tratta delle Organizzazioni per il lavoro garantito ai giovani (*Jeugdwerkgarantie Organisatie, JWGO*). Cfr. D. PIETERS *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 195.

perdono l'occupazione<sup>429</sup>, applicabile anche ai giovani che hanno terminato gli studi<sup>430</sup>.

Per beneficiare di questa prestazione assistenziale, che risponde alla logica della copertura dei bisogni minimi, occorre trovarsi in una situazione di bisogno verificata mediante accertamento delle risorse del nucleo familiare e non avere i requisiti previsti dall'assicurazione disoccupazione; oltre a ciò, è richiesta la disponibilità al lavoro e l'interessamento del disoccupato nella ricerca di un lavoro. Per i giovani che hanno terminato gli studi ed hanno almeno 18 anni<sup>431</sup> è consentita la fruizione di questa prestazione, salvo un periodo di attesa di 6 mesi se hanno meno di 21 anni.

La prestazione erogata da questo regime di assistenza per i disoccupati è pari ad una percentuale del salario minimo, fissata tenendo conto della situazione familiare del richiedente, come accade in generale per tutte le prestazioni assistenziali<sup>432</sup>.

---

<sup>429</sup>Ferma restando la generale applicabilità dell'assistenza sociale ai soggetti bisognosi, la Legge sull'assistenza prevede esplicitamente al suo interno delle forme di tutela specifiche per alcune categorie di persone, tra cui i disoccupati. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 101.

<sup>430</sup>Questo schema è disciplinato dai Regolamenti statali di gruppo per i lavoratori disoccupati (RWW). V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Netherlands*, cit., p. 17.

<sup>431</sup>I giovani con meno di 18 anni che hanno terminato gli studi non hanno diritto a questa prestazione, dal momento che continuano a beneficiare degli assegni familiari. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 197.

<sup>432</sup>Tale percentuale è del 100% per una coppia sposata - o del 50% per ciascuno dei membri della coppia - del 90% per famiglie monoparentali, del 70% per un singolo e del 60% per un singolo che condivide la casa con una o più persone indipendenti. V. J. SCHELL, *European Social Security Systems*, in AA.VV., *Social Security in Europe. Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, p. 20. Si fa notare, inoltre, che nel diritto della sicurezza sociale olandese le coppie di persone che vivono insieme e formano una famiglia stabile, anche se dello stesso sesso, sono equiparate alle coppie sposate, con l'unica eccezione delle prestazioni per le vedove. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 191.

## 1.2.2.2. (segue): le prestazioni speciali.

Dal 1987 nel regime assistenziale esiste una Legge per le prestazioni ai lavoratori disoccupati anziani o parzialmente invalidi (IOAW)<sup>433</sup> che garantisce la tutela dei bisogni minimi a soggetti particolarmente deboli. Sono considerati tali i lavoratori disoccupati che perdono l'occupazione dopo i 50 anni<sup>434</sup> e i lavoratori disoccupati con un tasso di invalidità inferiore all'80%<sup>435</sup>, per i quali, in virtù di queste caratteristiche, si presume una scarsa possibilità di reintegrazione nel mercato del lavoro.

La prestazione che può essere erogata a questi soggetti è calcolata sulla base della retribuzione minima legale e corrisponde alle percentuali normalmente applicabili nel regime assistenziale in riferimento alla composizione del nucleo familiare del soggetto interessato<sup>436</sup>.

## 1.2.2.3. (segue): le prestazioni integrative.

La Legge sulle prestazioni supplementari (TW)<sup>437</sup>, introdotta con la Riforma del 1987, prevede che le prestazioni assicurative di disoccupazione siano integrate fino al minimo sociale fissato per legge

---

<sup>433</sup>Insieme a questa, è stata emanata una legge con lo stesso contenuto ma riservata ai lavoratori autonomi (IOAZ). V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 104.

<sup>434</sup>Rientrano in questa categoria i lavoratori con meno di 65 anni che hanno perso l'occupazione ad un'età compresa tra 50 e 57 anni e mezzo e che hanno esaurito il loro diritto alla prestazione estesa di disoccupazione; i lavoratori di meno di 65 anni diventati disoccupati dopo i 57 anni e mezzo che hanno percepito la prestazione sostitutiva di disoccupazione, ma non quella estesa; i lavoratori che hanno perso l'occupazione dopo i 50 anni e che hanno esaurito il loro diritto a beneficiare dell'indennità di disoccupazione ma continuano a beneficiare della prestazione d'invalidità calcolata sulla base di un'incapacità inferiore all'80%. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 198.

<sup>435</sup>Per questi soggetti è ammesso il godimento simultaneo della prestazione di invalidità. *Ibidem*.

<sup>436</sup>V. *supra*, n 38.

<sup>437</sup>Questa legge è nata come provvedimento provvisorio, poiché il numero crescente di donne impiegate in lavori retribuiti fa venire meno la sua ragione d'essere, ossia il desiderio di garantire una tutela a tutta la famiglia integrando il reddito da lavoro del capofamiglia. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 64 e ss.

qualora risultino inferiori a tale livello<sup>438</sup> e la situazione del beneficiario sia tale da richiedere un intervento assistenziale.

L'entità delle integrazioni, variabile in base alla composizione del nucleo familiare del beneficiario, è pari al 30% del salario minimo per le coppie, al 27% per le famiglie monoparentali e al 21% per il singolo<sup>439</sup>. Se nel reddito da lavoro perduto in seguito alla disoccupazione era incluso un beneficio economico straordinario per le vacanze, all'integrazione si somma un ulteriore 8%, calcolato sul suo ammontare, destinato a colmare la perdita di questo beneficio.

### 1.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Si possono considerare strumenti di tutela del reddito dei lavoratori e dei cittadini le prestazioni familiari e le prestazioni dell'assistenza sociale.

#### 1.3.1. *Le prestazioni familiari.*

Erogate nell'ambito del sistema di assicurazioni nazionali obbligatorie per tutti i lavoratori olandesi<sup>440</sup>, le prestazioni familiari spettano all'assicurato con più di 15 anni di età in riferimento ad uno o più figli<sup>441</sup> a carico di età non superiore a 18 anni<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup>Un'indennità di disoccupazione pari al 70% dell'ultima retribuzione non sempre garantisce un reddito almeno pari al salario minimo. Nell'individuazione del livello di reddito minimo cui il disoccupato ha diritto si tiene conto della composizione familiare e, conseguentemente, della percentuale di salario minimo che spetta al nucleo familiare di cui egli fa parte. *Ibidem*.

<sup>439</sup>*Ibidem*, p. 66.

<sup>440</sup>Il criterio utilizzato per l'individuazione dei soggetti che rientrano nell'ambito della tutela del regime generale nazionale è quello dell'applicabilità del prelievo fiscale conseguente allo svolgimento di un'attività lavorativa, cui sono sottoposti, oltre ai residenti occupati, anche i non residenti che conservano un legame lavorativo forte con la nazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 188.

<sup>441</sup>Ai figli nati nel matrimonio sono equiparati i figli adottivi ed i figli del coniuge. V. MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, cit., p. 43.

<sup>442</sup>Tale limite si giustifica con il fatto che, a partire da 18 anni, il giovane ha un diritto proprio a ricevere prestazioni di sostegno al reddito nell'ambito dei vari regimi, soprattutto assistenziali. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 196.

Sulla base del numero e dell'età dei figli del cui mantenimento l'assicurato è responsabile, sia che vivano in famiglia oppure all'esterno di essa<sup>443</sup>, l'assicurazione eroga un assegno composto di un'ammontare di base, che varia in relazione al numero dei figli, e di una parte variabile espressa in percentuale dell'ammontare di base che aumenta al crescere dell'età<sup>444</sup>.

La verifica sulla sussistenza del diritto a ricevere queste prestazioni è effettuata trimestralmente; in questa occasione viene pagato un sussidio speciale il cui importo dipende dal numero di figli a carico<sup>445</sup>.

### 1.3.2. *L'assistenza sociale.*

Il regime assistenziale olandese offre un supporto finanziario, denominato minimo sociale (*Sociale Bijstand*)<sup>446</sup>, a tutti i cittadini che non sono in condizioni di sostenere le spese necessarie alla sussistenza propria e della loro famiglia o che stanno per andare incontro ad una simile difficoltà<sup>447</sup>.

Questa prestazione, la cui gestione è affidata alle autorità municipali, mira a coprire i costi ritenuti necessari per condurre un'esistenza

---

<sup>443</sup>In tal caso, il figlio viene conteggiato due volte ai fini della determinazione dell'entità della prestazione. *Ibidem*.

<sup>444</sup>Gli importi di base fissati nel 1992 erano i seguenti: 56 ECU per un solo figlio, 67 ECU per 2 figli, 71 ECU per 3 figli, 78 ECU per 4 figli, ecc. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 173. La componente variabile, invece, è del 70% dell'ammontare di base per ciascun figlio di età compresa tra 0 e 6 anni, del 100% per ciascun figlio di età compresa tra 6 e 12 anni e del 130% per ciascun figlio di età compresa tra 12 e 18 anni. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 196.

<sup>445</sup>Per gli importi, cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 181.

<sup>446</sup>Per una storia del minimo assistenziale nei Paesi Bassi dalla sua introduzione ad oggi, v. PH. VAN PARIJS, *Le débat néerlandais sur l'allocation universelle*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Mai-Juin 1988, pp. 671-680.

<sup>447</sup>Nella determinazione dello stato di bisogno si prendono in considerazione tutti i redditi del beneficiario e dei familiari a suo carico. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 197.

dignitosa ed il suo ammontare è espresso come percentuale del salario minimo<sup>448</sup>, in base alla composizione della famiglia richiedente<sup>449</sup>.

Il minimo sociale viene erogato ai cittadini con più di 18 anni abili al lavoro, a condizione che dimostrino disponibilità nella ricerca di un impiego, e riveste per questi soggetti il ruolo di una rete di sicurezza<sup>450</sup>.

## 2. ITALIA.

### 2.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

La nascita della sicurezza sociale in Italia può essere fatta risalire alla fine del XIX secolo, quando, imponendo con una legge ai datori di lavoro l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, lo Stato per la prima volta interviene a tutela degli operai<sup>451</sup>. Negli ultimi due decenni dell'Ottocento, infatti, le pressanti richieste del proletariato, divenuto una realtà sociale importante in seguito allo sviluppo industriale, palesano l'insufficienza degli strumenti utilizzati fino a quel momento per garantire la tutela del reddito nei casi di perdita della capacità lavorativa ed inducono il Governo ad esercitare un'azione diretta che diverrà più

---

<sup>448</sup>La regola seguita è quella già illustrata per le prestazioni assistenziali di disoccupazione. V. *supra*, n. 39. Nel 1992 l'ammontare del minimo sociale era, per una persona sola di almeno 23 anni, di 525 ECU, per una coppia di 750 ECU, per una famiglia monoparentale di 675 ECU. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 223.

<sup>449</sup>Sebbene il diritto a ricevere il minimo sociale sia un diritto soggettivo perfetto esistente in capo all'individuo, per la determinazione della sua entità si prende in considerazione la composizione familiare. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 211.

<sup>450</sup>Avendo come caratteristica principale quella della complementarità rispetto alle risorse di cui il soggetto dispone, il minimo sociale offre una garanzia esclusivamente quando non vi sono altre possibilità per il beneficiario di procurarsi i mezzi necessari. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 197.

<sup>451</sup>Si tratta della legge 17 marzo 1898, n. 80. È importante dire, però, con M. PERSIANI, che «...in realtà, questa legge si limitò a rendere obbligatoria una assicurazione privata per la responsabilità civile del datore di lavoro, che peraltro conservava integralmente la sua struttura contrattuale. Tuttavia, essa assumeva una dimensione sociale...». V. M. PERSIANI, *Il diritto della previdenza sociale*, cit., p. 7.

incisiva col passare degli anni<sup>452</sup>. È solo all'inizio del nuovo secolo, tuttavia, che il dibattito politico sviluppatosi attorno al problema dei rischi sociali si traduce in vere e proprie iniziative di politica sociale. Nel periodo che va fino alla prima Guerra Mondiale, infatti, vengono emanate molte leggi relative alla tutela dei lavoratori e lo Stato provvede anche alla creazione di infrastrutture essenziali al funzionamento della sicurezza sociale<sup>453</sup>.

Come in molti altri paesi interessati dal conflitto, anche in Italia il primo dopoguerra vede sorgere molte iniziative destinate ad aiutare la popolazione. Con una legge del 1919<sup>454</sup>, infatti, lo Stato introduce l'assicurazione obbligatoria per i rischi di vecchiaia, invalidità e disoccupazione, dando vita così alla prima realizzazione effettiva di sicurezza sociale nazionale, mentre l'assicurazione malattia, benché discussa, non sarà istituita fino al 1927, quando la tubercolosi, riconosciuta malattia sociale, darà vita ad un nuovo regime assicurativo per un rischio fino ad allora trascurato<sup>455</sup>.

---

<sup>452</sup>La profonda e radicata tradizione cattolica aveva consentito, in Italia, il ritardo dell'intervento statale in materia di protezione sociale, poiché la Chiesa aveva svolto il ruolo principale di assistenza ai bisognosi ed aveva ispirato la creazione delle prime associazioni mutualistiche di lavoratori, alle quali si erano subito affiancate quelle di matrice socialista. Giunti, però, ad uno sviluppo industriale molto ampio, le associazioni spontanee avevano mostrato tutti i loro difetti di funzionamento e gli operai avevano cominciato a rivendicare delle garanzie legislative e l'intervento diretto dello Stato. V. M. FERRERA, *Italy*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, vol. 2, Berlin, Walter de Gruyter, 1986, p. 388.

<sup>453</sup>Sotto la guida del liberale Giolitti, il Governo emanò leggi a tutela dei lavoratori emigranti, leggi sulle condizioni di lavoro, provvedimenti a favore dell'alfabetizzazione della popolazione ed avviò un progetto di edificazione di alloggi da destinare ai meno abbienti. *Ibidem*.

<sup>454</sup>Con il d.l. 21 aprile 1919, n. 603, che istituiva la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, viene estesa per la prima volta la tutela anche agli impiegati, purché al di sotto di un certo reddito, e lo Stato partecipa al finanziamento della Cassa con un contributo fisso per ciascuna pensione erogata. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, p. 8.

<sup>455</sup>L'assicurazione contro il rischio di malattia è l'ultima assicurazione sociale ad essere stata introdotta in Italia, dal momento che, per lungo tempo, l'evento della malattia è stato considerato un fardello di cui doveva occuparsi la solidarietà familiare

L'avvento del periodo corporativista e, in seguito, del fascismo, costituisce un momento di grande impulso allo sviluppo della protezione sociale, che viene potenziata mediante la creazione di numerosi nuovi regimi, molti dei quali sono ancora oggi in funzione o hanno costituito la base dello sviluppo degli schemi di protezione oggi esistenti. In particolare modo, risalgono a quest'epoca sia l'introduzione degli assegni familiari che la nascita della prima assicurazione obbligatoria di malattia per tutti gli operai, due meccanismi di tutela che, benché mirati alla creazione del consenso di massa ed alla promozione e conservazione della salute della razza, contribuiscono nondimeno ad incrementare il livello della protezione sociale della popolazione<sup>456</sup>. Anche l'assistenza sociale, ancora per lo più appannaggio delle opere di carità cattoliche, viene disciplinata con legge e vengono create istituzioni assistenziali laiche.

Un discorso a parte merita la creazione della Cassa integrazione guadagni, originariamente istituita mediante contratti collettivi corporativi nel 1941 come misura per fronteggiare le necessità proprie della situazione bellica, sia dal lato dei lavoratori che delle imprese<sup>457</sup>, e poi disciplinata con legge nel 1945 e nel 1947, come strumento di integrazione salariale cui fare ricorso nei casi di sospensione o riduzione di orario determinate da una causa «involontaria, casuale e contingente o accidentale, transitoria»<sup>458</sup>.

Nonostante queste importanti modifiche relative all'estensione della tutela sociale, il dato più peculiare dell'intervento del fascismo sul sistema di sicurezza sociale sembra comunque rimanere la creazione dell'apparato

---

o, tutt'al più, l'assistenza pubblica. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 154.

<sup>456</sup>La tutela per la famiglia, prevista per la prima volta nel 1934 dalla contrattazione collettiva corporativa, fu istituzionalizzata con la legge sugli assegni familiari del 1936, n. 1632, mentre l'assicurazione malattia ottenne il suo assetto finale con la legge n. 138 del 1943, con la quale furono riunite in un unico Ente previdenziale pubblico le varie casse mutue sindacali di malattia. V. M. FERRERA, *Italy*, in P. FLORA, *Growth to Limits...*, cit., p. 389.

<sup>457</sup>Mediante questa misura, i lavoratori avevano la garanzia della continuità di reddito, mentre le imprese evitavano la dispersione di manodopera a seguito di contrazioni di attività dovute ad eventi bellici. V. G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè 1984, pp. 146-147.

<sup>458</sup>*Ibidem*.

burocratico intorno alla sicurezza sociale, costituito di tre istituti principali e di diversi piccoli enti, in buona parte ancora oggi operante<sup>459</sup>.

Il dibattito che precede la stesura della nuova Carta costituzionale repubblicana, nell'immediato secondo dopoguerra, ha tra i suoi temi principali quello del riassetto del sistema di sicurezza sociale, sul quale si confrontano varie posizioni circa il modello al quale ispirarsi per la riforma; la commissione parlamentare appositamente istituita elabora delle proposte che, se adottate, avrebbero portato il sistema di protezione sociale italiano, a temperare, attraverso criteri di equità ed efficienza, la rigidità del modello precedente, marcatamente bismarckiano<sup>460</sup>. Vari fattori successivi alle elezioni del 1948, tra cui la sconfitta delle sinistre, la crisi economica e l'inizio della Guerra fredda, fanno sì che il progetto di riforma sia accantonato e che, di conseguenza, venga riadottato il sistema di sicurezza sociale vigente prima della guerra<sup>461</sup>, sulla cui

---

<sup>459</sup>L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ebbe il nome attuale e fu disciplinato con R.D. del 6 luglio 1933; l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM) fu istituito con la legge n. 138 del 1943, anche se ricevette questo nome solo nel 1947; l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) fu fondato con D.L. n. 371 del 27 marzo 1933 e organizzato con R.D.L. n. 1827 del 4 ottobre 1935.

<sup>460</sup>La commissione, presieduta dal senatore D'Aragona, fu creata nella primavera del 1947 e, un anno dopo, presentò il suo piano di riforma le cui proposte principali erano le seguenti: semplificazione istituzionale e centralizzazione del sistema, secondo un modello per cui ciascun rischio viene tutelato da un preciso regime; estensione della copertura a tutti i lavoratori subordinati e autonomi con riferimento alla tutela della salute e alle assicurazioni di anzianità, invalidità e infortuni sul lavoro, e a tutti i lavoratori subordinati con riferimento all'assicurazione disoccupazione e alle prestazioni di malattia e familiari; introduzione di un regime unico per la pensione di anzianità di tutti i lavoratori subordinati, in grado di erogare una pensione minima a tutti, da integrare attraverso regimi integrativi occupazionali o privati; introduzione di prestazioni proporzionali al reddito in tutti gli altri regimi. V. M. FERRERA, *Italy*, in P. FLORA, *Growth to Limits...*, cit., p. 390.

<sup>461</sup>La mancata attuazione della riforma non impedisce, però, ai costituenti di affermare alcuni principi essenziali nella nuova Carta costituzionale; ricordiamo gli artt. 3, 2°c., 4, 24, 31, 32, 34, 38. Per un esame dei principi costituzionali in materia di previdenza sociale, v. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 13 e ss. e G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro...*, cit., pp. 1-24.

immutata struttura si innestano via via le innovazioni degli anni seguenti, provocando sovrapposizioni e difficoltà di gestione<sup>462</sup>.

Il decennio successivo non vede grandi mutamenti alla struttura del sistema di protezione sociale, alterata solo dall'introduzione dell'indennità di maternità nel 1950 e dalla riforma delle pensioni nel 1952. Negli Anni Sessanta, invece, lo slancio economico determina nuovamente un desiderio di riforma della sicurezza sociale, che si ritiene debba fornire delle prestazioni essenziali a tutti i cittadini, e specialmente quelli più bisognosi, soprattutto in riferimento al minimo di pensione ed all'assistenza sanitaria. Il piano di riforma elaborato dal CNEL, tuttavia, non viene materializzato, ed i successivi cambiamenti operati a partire dal 1968 agli istituti assicurativi e assistenziali continuano ad affastellarsi senza che vi sia stato un riordino generale del sistema<sup>463</sup>.

Tra le riforme più importanti di questi ultimi decenni, quella del sistema sanitario del 1978, istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale, si segnala per il carattere di universalità che ha attribuito alla tutela della salute, sostituendo al precedente sistema occupazionale, basato sulle casse di malattia operanti per ciascuna categoria di lavoratori, un sistema in cui tutti i cittadini hanno pari diritto, di fronte all'organizzazione pubblica che gestisce il servizio, a ricevere le prestazioni necessarie per la tutela della loro salute<sup>464</sup>. Le modifiche apportate nel 1992 al sistema così

---

<sup>462</sup>Il sistema così ristabilito si presentava suddiviso in tre aree: quella delle assicurazioni sociali (previdenza), quella relativa alla tutela della salute (sanità) e quella dell'assistenza. La situazione rimase immutata fino agli Anni Cinquanta. V. M. FERRERA, *Italy*, in P. FLORA, *Growth to Limits...*, cit., p. 391.

<sup>463</sup>Le riforme di questi anni riguardano la riforma amministrativa e finanziaria del sistema di cure ospedaliere, il legame tra pensione, precedente retribuzione e costo della vita, un rafforzamento della tutela in caso di disoccupazione ed una nuova politica relativa agli alloggi. Inoltre, la forte decentrazione amministrativa realizzata gradualmente, consente l'organizzazione di nuovi servizi ed il miglioramento di quelli esistenti, soprattutto la tutela della salute, la formazione professionali e gli alloggi. *Ibidem*, p. 391.

<sup>464</sup>L'articolo 1 della legge di riforma del sistema sanitario (n. 833 del 1978) recita appunto che il fine primario della riforma è quello di assicurare «promozione, recupero e mantenimento della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio». Per una valutazione degli aspetti della riforma, v. A. LECIS, *Tickets e riforma sanitaria: Razionalizzazione della spesa e tutela del*

strutturato non ne hanno alterato la natura beveridgiana, limitandosi da una parte ad introdurre una nuova disciplina amministrativa, e dall'altra contemplando la possibilità per il cittadino di rivolgersi a delle strutture private in concorrenza con quelle pubbliche per ottenere le cure necessarie<sup>465</sup>.

Anche le prestazioni per la famiglia sono state oggetto di una modifica sostanziale nell'ultimo decennio, dal momento che sono state trasformate da prestazioni erogate a copertura di un bisogno presunto in prestazioni legate al bisogno effettivo del nucleo familiare, e cioè da prestazioni assicurative obbedienti alla logica sinallagmatica del rapporto contributi-prestazioni in uno strumento di redistribuzione dei redditi e di perequazione sociale. In particolare, dal 1988<sup>466</sup> i beneficiari delle prestazioni destinate ad alleviare il carico familiare sono soltanto quei soggetti che percepiscono un reddito inferiore al tetto stabilito e che devono sopportare l'onere del mantenimento di familiari con certe caratteristiche<sup>467</sup>.

---

*bisogno effettivo*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 123-130.

<sup>465</sup>Il decreto legislativo n. 502 del 1992 ha disposto, circa il primo punto, la trasformazione delle Unità sanitarie locali in aziende amministrate da un manager e, per quanto riguarda il secondo punto, la possibilità di forme differenziate di assistenza; le due forme espressamente previste sono l'assistenza privata, per i cui costi il cittadino ottiene un rimborso parziale da parte della struttura pubblica, e la facoltà di negoziazione di modalità e condizioni delle prestazioni con gli erogatori del Servizio Sanitario Nazionale attribuita a soggetti singoli o consortili. V. *La nuova riforma sanitaria*, Il Sole-24 ore, Documenti, 27 novembre 1993.

<sup>466</sup>Legge n. 153 del 1988.

<sup>467</sup>Il passaggio radicale avvenuto nella tutela della famiglia è costituito dal cambiamento della nozione stessa di famiglia, passata da famiglia in senso esteso a famiglia nucleare, costituita cioè dai genitori e dai figli, i quali, se maggiorenni, non vengono presi in considerazione. Questa modifica ha inciso sul metodo di calcolo dell'indennità spettante al capofamiglia, dal momento che la «qualità» dei membri del nucleo familiare corrisponde ad un diverso coefficiente di bisogno da tutelare di cui si tiene conto nella fissazione del tetto di reddito preso a riferimento per decidere l'eventuale assegnazione dell'assegno. Per un esame dell'istituto dell'assegno per il nucleo familiare, v. M. PERSIANI, *Diritto della residenza sociale*, cit., pp. 261-265; per una ricostruzione dell'evoluzione storica delle prestazioni familiari dalle origini, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *La nozione di famiglia nel sistema della previdenza sociale*:

La riforma riguardante il sistema pensionistico, infine, avvenuta con il decreto legislativo n. 503 del 1992, giunto al termine di un lungo periodo di attesa, ha modificato sensibilmente i caratteri di tale regime. Reso necessario dal perseguimento simultaneo di più obiettivi, tra i quali il contenimento della spesa pubblica e l'adeguamento della normativa italiana a quella europea, il provvedimento di riforma ha operato in diverse direzioni, tra le quali il blocco temporaneo del pagamento delle pensioni di anzianità, l'elevazione graduale e obbligatoria dell'età pensionabile e l'allungamento del periodo di riferimento della retribuzione utile per il calcolo della pensione<sup>468</sup>. Attraverso la regolamentazione di alcuni aspetti del regime pensionistico del pubblico impiego e attraverso anche l'armonizzazione delle varie gestioni previdenziali esonerative e sostitutive rispetto al regime generale, questa riforma sembra aver operato quel riassetto del sistema pensionistico che per molti decenni era mancato, pur essendovi ancora spazio per ulteriori interventi di miglioramento e di razionalizzazione del sistema di sicurezza sociale italiano, tuttora privo di un regime assistenziale propriamente detto<sup>469</sup>.

Pertanto, la natura delle prestazioni relative alla tutela dell'occupazione e del reddito che verranno esaminate hanno natura pressoché esclusivamente assicurativa.

---

*evoluzioni e più recenti orientamenti*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 105-122.

<sup>468</sup>In linea generale, la riforma ha peggiorato la condizione dei beneficiari, ai quali vengono applicati più rigidi criteri per la concessione del trattamento pensionistico: l'età pensionabile verrà gradualmente elevata a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini; la nuova disciplina del cumulo tra pensioni e reddito tende a garantire la copertura di bisogni essenziali, così come la nuova disciplina dell'integrazione al trattamento minimo delle pensioni; la perequazione automatica delle pensioni avverrà annualmente, tenendo conto dell'effettivo costo della vita. Per un panorama completo e commentato della riforma, v. G. ARGENTINO e D. COMEGNA, *La riforma delle pensioni*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, inserto al n. 10 del 1993.

<sup>469</sup>Al di là delle disposizioni costituzionali che sanciscono il diritto dei cittadini bisognosi al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 38 Cost.) cui ci si è ispirati, ad esempio, per la riforma del sistema sanitario, e con l'eccezione del regime pensionistico per i cittadini anziani in disagiate condizioni economiche, manca in Italia una disciplina sistematica delle prestazioni assistenziali, al punto che non vi è traccia, per esempio, della garanzia di un minimo di sussistenza per quei soggetti che non siano ultrasessantacinquenni.

## 2.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

La perdita dell'occupazione viene tutelata nel sistema italiano secondo modalità diverse, a seconda che si tratti di disoccupazione totale o di disoccupazione parziale, ma pur sempre in via obbligatoria. È comune a tutti i regimi la garanzia di una tutela riservata ai lavoratori subordinati per i quali sussiste il rischio di disoccupazione, sicché i lavoratori che non appartengono a questa categoria e i soggetti che non hanno mai svolto una attività lavorativa remunerata si trovano a non essere protetti<sup>470</sup>.

### 2.2.1. *La tutela in caso di disoccupazione totale.*

L'eventualità della perdita del lavoro è oggetto della tutela prevista dall'assicurazione disoccupazione e, in circostanze particolari, della tutela straordinaria di disoccupazione e dei trattamenti speciali. Dal 1991, tuttavia, tutti questi provvedimenti hanno assunto un ruolo marginale per estensione applicativa in seguito alla nascita dell'indennità di mobilità.

2.2.1.1. La tutela in caso di disoccupazione totale: l'indennità di disoccupazione.

Per poter beneficiare dell'indennità erogata dall'assicurazione disoccupazione sono richieste la condizione di lavoratore subordinato ed un'età non inferiore a 14 anni. I requisiti assicurativi e contributivi, essenziali ai fini della percezione *dell'indennità di disoccupazione*, sono fissati rispettivamente in un minimo di due anni di anzianità assicurativa e nell'effettuazione di 52 versamenti contributivi settimanali nel biennio precedente il verificarsi del rischio. Per poter ricevere l'indennità, inoltre, il richiedente deve essere registrato presso l'ufficio di collocamento, dimostrando così l'involontarietà della disoccupazione e la disponibilità a svolgere un lavoro.

---

<sup>470</sup>Le categorie di soggetti esclusi dalla tutela sociale in mancanza di un reddito da lavoro, come riassunti da Balandi, sono gli inoccupati, ossia chi non ha mai lavorato e non è mai stato assicurato, i lavoratori cui è garantita la stabilità del posto di lavoro, quali gli impiegati pubblici, ed i lavoratori autonomi, nei confronti dei quali non è possibile verificare l'involontarietà della disoccupazione, che è criterio essenziale al funzionamento del meccanismo assicurativo. V. G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro...*, cit., p. 32 e ss. Dal 1990, inoltre, la tutela contro la disoccupazione è stata estesa anche ai lavoratori che solo occasionalmente prestano attività lavorativa subordinata e a quelli occupati in lavorazioni di durata inferiore a 6 mesi, precedentemente esclusi. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 250.

L'entità dell'indennità di disoccupazione, per diversi anni di importo fisso e ferma ad un livello irrisorio e, a partire dal 1988, oggetto di vari provvedimenti di adeguamento alle reali necessità dei beneficiari, è attualmente fissata al 30% dell'ultima retribuzione percepita<sup>471</sup>. Tale indennità può essere erogata, a partire dall'ottavo giorno successivo a quello della cessazione del lavoro, per un periodo massimo di 120 giorni, elevato temporaneamente a 180 e, per alcune categorie particolari, a 360 giorni<sup>472</sup>.

#### 2.2.1.2. (segue): i sussidi straordinari.

Si qualificano come sussidi straordinari di disoccupazione le prestazioni che vengono erogate a determinate categorie di lavoratori che si trovino in condizioni di bisogno, individuate, di volta in volta, mediante un provvedimento amministrativo ad opera del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale<sup>473</sup>.

---

<sup>471</sup>La legge n. 114 del 1974 aveva stabilito l'importo dell'indennità in £. 800 giornaliera, e tale previsione era rimasta immutata fino al 1988, quando era stata dichiarata illegittima da una pronuncia della Corte costituzionale. La legge n. 160 del 1988 ha stabilito il nuovo importo dell'indennità in termini percentuali, nella misura del 7,50% della retribuzione media degli ultimi tre mesi; tale percentuale è stata poi gradualmente elevata al 15%, al 20% ed al 25%. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 251. Il provvedimento più recente in materia, infine, cioè il decreto legge n. 40 del 1994, all'art. 3 ha fissato un nuovo importo, pari al 27% dell'ultima retribuzione fino al giugno 1994, elevato al 30% fino al dicembre 1994. Cfr. *Decreto-legge 18 gennaio 1994, n. 40*, «Ulteriori interventi urgenti a sostegno dell'occupazione», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n° 14 del 19 gennaio 1994. Per un profilo storico dell'evoluzione dell'indennità di disoccupazione, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Indennità di disoccupazione e Cassa integrazione guadagni: le linee della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 93-103.

<sup>472</sup>Edili ed affini. Cfr. Legge n. 419 del 1975.

<sup>473</sup>La legge n. 264 del 1949 istitutiva dei sussidi straordinari di disoccupazione detta i criteri fondamentali cui attenersi per individuare l'area dei soggetti protetti, dicendo, per quanto riguarda l'area produttiva, «avuto riguardo alle condizioni di lavoro e delle industrie locali ed ai lavori pubblici da eseguire», mentre, per quanto riguarda gli specifici soggetti interessati, si richiede la specificazione della «categoria professionale» di appartenenza. Essendo questa una formulazione piuttosto generica, nel tempo si sono avuti provvedimenti di concessione dei sussidi scaturiti da giustificazioni tra loro molto eterogenee. V. G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro...*, cit., p. 110.

I requisiti richiesti ai lavoratori per beneficiare delle prestazioni straordinarie sono del tutto analoghi a quelli previsti nel regime ordinario di disoccupazione. In primo luogo, infatti, è necessario che la disoccupazione abbia carattere involontario ed è inoltre richiesto il versamento di un numero minimo di contributi nel regime di assicurazione disoccupazione. Elemento peculiare che determina l'erogazione di questo sussidio, però, è lo stato di bisogno da cui i beneficiari devono essere afflitti, stato che viene accertato non attraverso un esame individuale, bensì attraverso una presunzione legale nel momento in cui si ravvisa nei soggetti richiedenti il ricorrere di alcune condizioni tipizzate dalla legge stessa<sup>474</sup>.

L'ammontare dei sussidi straordinari è pari a quello dell'indennità ordinaria, mentre la durata dipende dalla previsione contenuta nel decreto di concessione<sup>475</sup>.

#### 2.2.1.3. (segue): i trattamenti speciali di disoccupazione.

Per i lavoratori del settore industriale e del settore edile sono previste tutele particolari dalla legislazione relativa alla tutela dell'occupazione<sup>476</sup>. Dal momento che il trattamento speciale viene accordato esclusivamente a quei lavoratori di entrambi i settori che siano stati licenziati per cessazione di attività o per riduzione di personale, si

---

<sup>474</sup>Tali condizioni sono: la mancanza di altri redditi di tipo previdenziale/assistenziale; la presenza di non più di una persona occupata in famiglia; l'impossibilità oggettiva o soggettiva di percepire le indennità previste per i disoccupati. Trattandosi di condizioni formali, tuttavia, che prescindono dalla determinazione di una soglia minima di reddito al di sotto della quale intervenire, accade che tali sussidi non ottengano sempre il loro scopo di tutela dei più bisognosi. *Ibidem*, p. 114.

<sup>475</sup>La legge prevede comunque una durata ordinaria di 90 giorni, una proroga massima a 180 giorni ed un termine più ampio, da stabilire nei decreti, per i casi eccezionali. *Ibidem*, p. 125.

<sup>476</sup>Per l'industria la legge di riferimento è la legge n. 1115 del 1968, mentre per l'edilizia la legge è la n. 427 del 1975. *Ibidem*, pp. 95-141.

determinano una situazione di privilegio con significative esclusioni di lavoratori che non hanno queste caratteristiche<sup>477</sup>.

Come già per le altre forme di tutela dell'occupazione esaminate, anche nel caso di concessione dei trattamenti speciali è richiesto il carattere di involontarietà della perdita della occupazione. Accanto a ciò, per essere ammessi a beneficiare della prestazione sono richiesti requisiti minimi di anzianità lavorativa pari a 13 settimane di lavoro o un trimestre di lavoro retribuito per i lavoratori dell'industria, mentre nel settore edilizio il diritto al trattamento speciale è riconosciuto ai lavoratori cui siano stati versati nel regime assicurativo contro la disoccupazione involontaria almeno 6 contributi mensili o 26 contributi settimanali nel biennio antecedente la perdita dell'occupazione. Per quanto riguarda la durata dei trattamenti, ambedue hanno una limitazione in via di principio, pari a 90 giorni per il settore dell'edilizia e a 180 per il settore dell'industria. In entrambi i casi, tuttavia, sono possibili proroghe pressoché illimitate<sup>478</sup>.

L'entità delle prestazioni è considerevolmente alta, essendo fissata nell'80% della retribuzione media giornaliera, soggetta ad un tetto mensile.

#### 2.2.1.4. (segue): l'indennità di mobilità.

La legge n. 223 del 1991 ha introdotto una nuova disciplina per i casi di disoccupazione totale, la mobilità, che, per vastità di raggio d'azione, ha di fatto assunto il ruolo principale tra i vari meccanismi di tutela dell'occupazione esistenti. Gli strumenti sopra illustrati, comunque, non sono stati espressamente abrogati, risultando tuttora applicabili allorquando il procedimento di mobilità non possa essere attuato<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup>Le esclusioni principali riguardano i lavoratori stagionali, i lavoratori occupati in attività di breve durata, i dirigenti e quanti non raggiungono i requisiti minimi di anzianità lavorativa e contributiva. *Ibidem*.

<sup>478</sup>Tali proroghe vanno sancite con provvedimento del Ministro del Lavoro. *Ibidem*.

<sup>479</sup>In forza delle disposizioni letterali della norma, l'indennità di mobilità «sostituisce ogni altra prestazione di disoccupazione» in riferimento alla sua area di applicazione, che è quella della C.I.G. straordinaria, sicché si può legittimamente dedurre che tale disciplina sostituisca integralmente quella relativa al trattamento speciale di disoccupazione per i dipendenti di imprese industriali diverse da quelle

Gli imprenditori che si trovino ad affrontare una situazione di difficoltà della loro azienda, qualora decidano di procedere ad un licenziamento collettivo oppure facciano domanda per ottenere la prestazione di Cassa integrazione straordinaria, sia che siano consapevoli dall'inizio dell'impossibilità di garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi sia che tale necessità si manifesti quando è già in corso l'erogazione del beneficio, possono avviare la procedura di messa in mobilità dei lavoratori in eccedenza. Tale procedura consiste nel comunicare alle rappresentanze sindacali la decisione di esperire la via della mobilità, cui fa seguito una valutazione congiunta dei vari aspetti del provvedimento che, se risolta senza un accordo che risolve la crisi, porta alla risoluzione dei rapporti di lavoro tra azienda e lavoratori interessati dal provvedimento. A differenza di un normale licenziamento collettivo, tuttavia, la messa in mobilità dei lavoratori in eccedenza comporta, a vantaggio dei soggetti che perdono l'occupazione, un trattamento privilegiato in termini di collocamento, mediante l'iscrizione nella lista di mobilità cui le aziende devono attingere per una quota delle loro assunzioni complessive, e l'erogazione di una prestazione in denaro, l'indennità di mobilità.

Affinché un lavoratore possa essere ammesso a beneficiare dell'indennità di mobilità, oltre a dipendere da un'impresa che rientra nel campo di applicazione della legge n. 223 del 1991<sup>480</sup>, deve avere un

---

edili. V. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., p. 424.

<sup>480</sup>Ricordiamo, per comodità, che le imprese che possono beneficiare del trattamento di C.I.G. straordinaria e del trattamento di mobilità sono

- le imprese industriali con più di 15 dipendenti;
- le imprese artigiane con più di 15 dipendenti che subiscono un influsso gestionale prevalente da parte di imprese industriali in C.I.G. straordinaria;
- imprese commerciali con più di 200 dipendenti;
- imprese commerciali esercenti in modo continuativo e prevalente la distribuzione per conto di imprese industriali soggette alla C.I.G. straordinaria;
- imprese di servizio mensa e ristorazione che svolgono la loro attività per imprese industriali in C.I.G. straordinaria;
- cooperative agricole che collaborano alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici;
- imprese edili che non si trovano nell'ipotesi di fine lavori.

rapporto continuativo e a tempo indeterminato e deve avere una anzianità aziendale di almeno 12 mesi, di cui almeno 6 mesi di lavoro effettivamente prestato.

L'entità dell'indennità è pari a quella che i lavoratori avrebbero percepito se avessero beneficiato dell'integrazione salariale straordinaria - ossia l'80% della retribuzione, soggetta a massimale - per i primi 12 mesi di godimento della prestazione, ridotta all'80% del trattamento di integrazione salariale - pari al 64% della retribuzione, soggetta a massimale - per i mesi successivi. La durata della prestazione può oscillare da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 36 mesi, in funzione dell'età del lavoratore e della sua appartenenza o meno all'area meridionale del paese<sup>481</sup>.

Nel caso in cui ad un lavoratore in mobilità venga offerto un lavoro di livello inferiore alla sua qualifica, retribuito pertanto in misura inferiore rispetto al precedente impiego, è prevista una forma di incentivazione economica per indurre il lavoratore ad accettare l'offerta, l'assegno integrativo. Tale prestazione consiste nella corresponsione al lavoratore di un assegno mensile di importo pari alla differenza tra i due livelli retributivi, differenza che non può però superare il 10%, mentre l'erogazione non può oltrepassare la durata di 12 mesi.

È, infine, prevista un'indennità di nuova sistemazione, versata in unica soluzione, nell'ipotesi in cui il lavoratore, per accettare una nuova occupazione, debba trasferirsi; tale prestazione mira a coprire le spese di trasloco e le spese di viaggio<sup>482</sup>.

---

- imprese giornalistiche;

<sup>481</sup>Per lavoratori al di sotto dei 40 anni la durata è di 12 mesi; per lavoratori di età compresa tra i 40 ed i 50 anni, la durata è di 24 mesi; per i lavoratori con più di 50 anni, infine, la durata è di 36 mesi. A questi periodi vanno aggiunti 12 mesi per ciascuna categoria nel caso in cui il lavoratore operi nell'area meridionale. Cfr. art. 71, n. 223/1991.

<sup>482</sup>A conclusione della trattazione dell'istituto della mobilità, possiamo fare nostra la valutazione di Papaleoni, secondo cui «l'indennità di mobilità si situa all'interno della struttura dell'intervento assistenziale pertinente ai lavoratori che hanno perso il posto, sia a seguito di un intervento di C.I.G. e della successiva collocazione in mobilità, che in conseguenza dell'esperimento della procedura di licenziamento collettivo per riduzione di personale, contrapponendosi nettamente al trattamento di integrazione salariale che invece, in forza della novella, ha riacquisito il carattere

### 2.2.2. *La tutela in caso di disoccupazione parziale.*

La disoccupazione parziale, da intendersi come riduzione temporanea dell'orario di lavoro, ha ricevuto un'attenzione particolare nell'ordinamento italiano, che ha provveduto a tutelare i lavoratori colpiti da tale circostanza mediante l'istituzione della Cassa Integrazione Guadagni, nella gestione ordinaria e straordinaria.

2.2.2.1. La tutela in caso di disoccupazione parziale: la Cassa Integrazione Guadagni ordinaria.

La ragione che ha indotto il legislatore alla creazione della Cassa Integrazione Guadagni (C.I.G.) è stata, e rimane ancora oggi, la necessità di consentire che, di fronte a momenti di temporanea difficoltà dell'impresa, connessi ad eventi esterni oggettivamente non evitabili o dovuti a situazioni contingenti di mercato, il rapporto di lavoro non si interrompa, con la conseguenza della perdita dell'occupazione per il lavoratore, ma sia soltanto ridotto nell'intensità, sicché la diminuzione retributiva, conseguente alla riduzione dell'entità della prestazione lavorativa, sia fronteggiata attraverso l'integrazione economica erogata dalla Cassa previdenziale appositamente istituita.

Proprio in virtù della sua *ratio*, il trattamento integrativo viene concesso soltanto alle imprese del settore industriale<sup>483</sup> la cui attività

---

tipico dell'intervento previdenziale di sostegno del reddito dei lavoratori sospesi dal servizio». Cfr. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., p. 425.

<sup>483</sup>La limitazione dell'efficacia della legge alle sole imprese del settore industriale ha spesso indotto la dottrina ad avanzare ipotesi di illegittimità costituzionale della norma. Tali ipotesi sono state giudicate infondate dalla Corte Costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legge n. 114 del 1974 - che fissava l'ammontare dell'indennità di disoccupazione a 800 lire - ha giustificato la diversità di trattamento tra lavoratori in base a ragioni economico-sociali e a scelte di politica industriale del legislatore. Per un esame della sentenza in questione, n. 497 del 1988, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Indennità di disoccupazione e Cassa integrazione guadagni: le linee della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 93-103. Va aggiunto, tuttavia, che la generica dicitura di «imprese del settore industriale» è soggetta a restrizioni ed ampliamenti, dal momento che, all'interno del settore industriale, non vengono tutelati i lavoratori apprendisti, i lavoratori a domicilio, i dirigenti ed i collaboratori familiari dell'imprenditore, e dal momento che si ritengono imprese industriali solo quelle definite tali dalla normativa relativa agli assegni per il nucleo familiare o dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Per quanto riguarda gli ampliamenti, va detto che, nel tempo, sono state create forme di

produttiva viene sospesa o ridotta senza colpa o responsabilità del datore di lavoro, ossia, come specificato dalla lettera della legge, in seguito a contrazione o sospensione dell'attività produttiva

contrazione o sospensione dell'attività produttiva per situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o agli operai, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato»<sup>484</sup>.

Per beneficiare delle prestazioni assicurative erogate dalla C.I.G. ordinaria, l'impresa richiedente deve ottenere l'autorizzazione di uno speciale Comitato istituito presso le sedi provinciali dell'I.N.P.S. Il trattamento ordinario, consistente nell'erogazione di prestazioni esclusivamente economiche, può avere una durata di 3 mesi, poi prorogabile sino ad un massimo di 12 mesi in un biennio<sup>485</sup>. L'ammontare delle prestazioni, che costituiscono l'integrazione della retribuzione globale per le ore non lavorate, è fissato all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata tra le 0 ore e il limite dell'orario contrattuale, che non può comunque superare le 40 ore<sup>486</sup>. L'erogazione

---

intervento *ad hoc* a carico della C.I.G., a beneficio del settore edilizio e agricolo, nonché del settore commerciale, limitatamente alle imprese coinvolte nella commercializzazione del prodotto dell'impresa in crisi. V. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., pp. 54 e ss.

<sup>484</sup>Cfr. articolo 14 della legge n. 164 del 1975.

<sup>485</sup>L'estensione temporale ammessa per il trattamento integrativo ordinario, la cui proroga richiede l'autorizzazione con decreto del Ministro del lavoro, riflette pienamente lo scopo per cui la disciplina dell'integrazione salariale è stata creata, ossia un intervento di sostegno per imprese che si trovino in temporanea difficoltà. Si può parlare, a riguardo, di aiuto in situazioni «fisiologiche», nelle quali, cioè, la difficoltà produttiva non sia sintomatica di una crisi profonda ma costituisca, piuttosto, un incidente che può e deve essere corretto per prevenire situazioni di maggiore difficoltà e per tutelare il livello occupazionale esistente.

<sup>486</sup>Tale massimale non si applica per i primi 6 mesi di corresponsione del trattamento, nei casi di concessione dell'integrazione per intemperie stagionali nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura e in relazione ai contratti di solidarietà; in questo periodo viene erogato l'80% del salario lordo. V. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., p. 63; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 255.

dell'integrazione è posta direttamente a carico del datore di lavoro, che provvede al pagamento per conto della Cassa<sup>487</sup>.

2.2.2.2. (segue): la Cassa Integrazione Guadagni straordinaria.

L'intervento della C.I.G. straordinaria, istituita nel 1968<sup>488</sup>, concerne le imprese industriali con più di 15 dipendenti<sup>489</sup> e, dal 1991, anche le imprese artigiane con gli stessi requisiti occupazionali<sup>490</sup> e le imprese commerciali con più di 200 dipendenti. La tutela previdenziale di integrazione salariale straordinaria può essere richiesta dalle imprese coi suddetti requisiti che si trovino a dover fronteggiare una crisi aziendale o debbano affrontare una fase di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale.

Nel primo caso, l'intervento della Cassa è limitato a quei casi che, per i riflessi negativi che potrebbero determinare sul mercato del lavoro, vengono giudicati particolarmente gravi, al punto che l'impresa vittima di difficoltà al limite dell'insanabilità è ammessa a beneficiare del trattamento integrativo nella consapevolezza generale che il sostegno economico erogato probabilmente non risolverà la crisi. In virtù della particolarità di questa fattispecie, la prestazione viene concessa soltanto

---

<sup>487</sup>Il finanziamento della gestione ordinaria avviene mediante contribuzione posta a carico dei datori di lavoro, anche in relazione al numero complessivo di dipendenti occupati. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 255.

<sup>488</sup>L. n. 1115 del 1968.

<sup>489</sup>Il limite dei 15 dipendenti può essere spiegato in relazione alla legislazione italiana relativa ai licenziamenti. Per una trattazione completa dell'argomento, v. F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, Jovene, 1991 e per un commento alla legislazione più recente in materia di licenziamenti collettivi, v. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., pp. 241-385.

<sup>490</sup>Nel settore artigianale, che rientra nella sfera d'azione della C.I.G. straordinaria dal 1.4.1991, come previsto dalla legge n. 223 del 1991, il ricorso all'intervento previdenziale è ammesso soltanto qualora si debba procedere a sospensioni di personale in una impresa artigiana satellite di una impresa maggiore, in conseguenza delle sospensioni operate dall'azienda committente, che sia stata a sua volta ammessa al trattamento di C.I.G. straordinaria. *Ibidem*, p. 87.

previa valutazione discrezionale dell'autorità politica<sup>491</sup> e per una durata massima complessiva limitata a soli 12 mesi<sup>492</sup> non prorogabili<sup>493</sup>.

Nel caso di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale, invece, si assume che l'impresa, pur trovandosi in difficoltà, se è in condizione di presentare un progetto di rinnovamento affidabile, può tornare in uno stato fisiologico. L'erogazione dell'integrazione salariale straordinaria, a questo punto, trova la sua ragione d'essere nel fornire l'indispensabile supporto finanziario affinché il progetto di rinnovamento venga posto in essere senza che sia il livello occupazionale a risentirne,

---

<sup>491</sup>L'autorità preposta alla valutazione delle circostanze sulla base delle quali viene richiesto l'intervento della Cassa Integrazione è il Comitato Interministeriale per la Programmazione Industriale (C.I.P.I.), che valuta discrezionalmente sia nel caso di crisi aziendale che di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione. Va specificato, tuttavia, che la discrezionalità del giudizio di questo organo è maggiore nel caso di una richiesta di intervento per crisi aziendale, dal momento che, nel caso di ristrutturazione, sussistono elementi oggettivi da verificare e delle modalità specifiche da rispettare nella formulazione del programma che l'impresa intende attuare con l'ausilio finanziario della C.I.G. straordinaria. Infine, come per la concessione del trattamento di C.I.G. ordinaria, è necessario il decreto del Ministro del Lavoro per sancire l'autorizzazione alla fruizione della prestazione. *Ibidem*, p. 101. È importante sottolineare, infine, il ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali nella fase consultiva che precede l'adozione del decreto; oltre che partecipare alla valutazione dell'opportunità circa la concessione del trattamento, le rappresentanze sindacali contribuiscono all'individuazione dei criteri di rotazione da applicare tra lavoratori adibiti alle stesse mansioni ed interessati dalla sospensione o riduzione del lavoro. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 258.

<sup>492</sup>Il trattamento può essere concesso per tre mesi, prorogabili fino ad un massimo di dodici, fermo restando il limite in base al quale non si possono superare i 36 mesi di fruizione del trattamento nell'arco di un quinquennio. *Ibidem*.

<sup>493</sup>La natura di strumento di politica economica spesso denunciata nei commenti alla C.I.G. straordinaria è particolarmente evidente in questa applicazione. In effetti, l'erogazione di un sussidio finanziario ad una impresa che versa in condizioni talmente gravi da precludere anche l'ipotesi di una ripresa mediante una riconversione produttiva ha un carattere visibilmente assistenziale. D'altra parte, il clima sociale in cui il provvedimento è nato era tale da rendere necessaria una previsione di questo tipo che, in seguito ad un utilizzo esteso e spesso non accompagnato dalla severa valutazione prevista dalla norma, ha condotto ad abusi distorsivi dell'intero istituto. Per una valutazione degli abusi dell'istituto della Cassa Integrazione, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Indennità di disoccupazione e Cassa integrazione guadagni: le linee della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 93-103.

poiché viene garantita la retribuzione ai lavoratori del settore aziendale interessato. La diversa natura dell'aiuto rispetto all'ipotesi della crisi aziendale fa sì che la durata massima della prestazione sia in questo caso di due anni, prorogabile per due volte, ciascuna per una durata non superiore a dodici mesi<sup>494</sup>.

Le prestazioni erogate dalla gestione straordinaria della Cassa sono analoghe a quelle della gestione ordinaria e soggette allo stesso massimale<sup>495</sup>.

### 2.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

I principali strumenti predisposti dall'ordinamento italiano per la tutela del reddito dei lavoratori e dei cittadini sono le prestazioni per la famiglia (*assegni per il nucleo familiare*), di natura assicurativa, la pensione ai cittadini anziani in condizioni di bisogno e il minimo vitale, di natura assistenziale.

#### 2.3.1. *Le prestazioni di tipo assicurativo.*

2.3.1.1. Le prestazioni di tipo assicurativo: l'assegno per il nucleo familiare.

Le prestazioni per la famiglia<sup>496</sup>, volte a garantire una tutela dal bisogno a vantaggio soprattutto dei componenti della famiglia del lavoratore dipendente privi di reddito, e quindi più deboli, hanno subito, a partire dal 1983, una serie di trasformazioni che ne hanno fatto, in misura

---

<sup>494</sup>L'autorizzazione all'erogazione del trattamento integrativo deve essere rinnovata con frequenza semestrale, subordinatamente all'esito positivo dell'accertamento sulla regolare attuazione del programma da parte dell'impresa. V. M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, cit., p. 101.

<sup>495</sup>Tale massimale nel 1991 era fissato in circa 805 ECU. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 203.

<sup>496</sup>Per un'accurata disamina della nozione di famiglia nell'ordinamento giuridico italiano, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *La nozione di famiglia nel sistema della previdenza sociale: evoluzioni e più recenti orientamenti*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale...*, cit., pp. 105-122.

sempre maggiore, un istituto rispondente alle esigenze dei lavoratori con un carico familiare gravoso rispetto alle loro possibilità economiche<sup>497</sup>.

Dal 1988<sup>498</sup>, la prestazione in esame ha assunto il nome di assegno per il nucleo familiare e viene erogata ai lavoratori subordinati ed ai titolari di pensioni, residenti in Italia, per i quali la somma dei redditi da lavoro dipendente, da pensione o da altra prestazione previdenziale, sempre derivante da lavoro subordinato, è inferiore al 70% del reddito complessivo del nucleo familiare. Nella valutazione circa l'assegnazione del beneficio vengono presi in considerazione solo i componenti della famiglia nucleare del lavoratore, ossia il richiedente l'assegno, il coniuge non legalmente separato, i figli di età inferiore a 18 anni<sup>499</sup>.

L'importo dell'assegno varia in base al numero dei componenti familiari ed al reddito familiare, calcolato sommando tutti i redditi imponibili dei membri familiari; qualora tale reddito superi il tetto previsto, non vi è alcuna erogazione<sup>500</sup>.

---

<sup>497</sup>La legge n. 79 del 1983 ha stabilito una scomposizione dell'assegno familiare in due elementi: l'ammontare di base e le maggiorazioni, queste ultime pagabili esclusivamente per i figli ed equiparati a carico di età inferiore a 18 anni, per i quali, fino ad allora, veniva erogato lo stesso ammontare previsto per il coniuge, subordinatamente all'esistenza di un reddito familiare inferiore ad un determinato tetto, nella fissazione del quale si teneva conto sia del numero dei componenti della famiglia, che del reddito complessivo di essa. La successiva legge n. 730 dello stesso anno ha disposto che anche l'erogazione dell'assegno base fosse correlata all'entità del reddito della famiglia. Nel 1986, la legge n. 41 ha sancito in maniera netta il passaggio dall'assegno così concepito, e pertanto erogato alla luce di un bisogno in buona parte ancora «presunto», ad una prestazione la cui *ratio* diventava la tutela di un bisogno effettivo, dal momento che la sua erogazione diventava interamente subordinata alla percezione di un reddito familiare complessivo inferiore al tetto prestabilito. V. G. SIGILLÒ MASSARA, *La nozione di famiglia nel sistema della previdenza sociale: evoluzione e più recenti orientamenti*, in R. PESSI, *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, cit., p. 116.

<sup>498</sup>L. n. 153 del 1988.

<sup>499</sup>Nel caso di figli inabili non si tiene conto del limite di età. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 264.

<sup>500</sup>Per avere un'idea dell'entità della prestazione, possiamo citare, a titolo di esempio, alcuni dati del 1992 relativi ad una famiglia composta di 4 persone; con un reddito annuale complessivo compreso tra 13500 e 15500 ECU, l'assegno ammonta a 71 ECU mensili; con un reddito compreso tra 19400 e 21300 ECU l'assegno è di 13 ECU mensili; in presenza di redditi superiori, non si ha diritto all'assegno. Se nella

### 2.3.2. *Le prestazioni di tipo assistenziale.*

Benché non si possa parlare in Italia di un sistema assistenziale in senso compiuto<sup>501</sup>, esistono delle prestazioni in materia di tutela del reddito che possono essere ricondotte ad un regime di questo tipo, e sono il cosiddetto «minimo vitale» e la pensione ai cittadini anziani in condizioni di bisogno.

#### 2.3.2.1. *Le prestazioni di tipo assistenziale: il «minimo vitale».*

La prestazione assistenziale prevista per garantire un reddito di sussistenza a quanti non godano di altre risorse è il «minimo vitale», la cui disciplina è demandata alle autorità regionali che vi provvedono direttamente o tramite delega ai comuni o alle unità sanitarie locali.

Il fine perseguito da questa prestazione è quello di tutelare alcune specifiche categorie di cittadini che non sono in grado di lavorare e che non percepiscono alcun reddito o che comunque hanno un reddito non superiore a quello che le autorità competenti ritengono un reddito minimo necessario alla sussistenza<sup>502</sup>. Per essere ammessi a godere del trattamento di reddito minimo vitale i richiedenti devono dimostrare un interesse a migliorare le loro condizioni di vita ed a conquistare un'autonoma capacità di sopravvivenza. A questo scopo, le autorità

---

famiglia è presente un figlio handicappato, il tetto massimo di reddito è innalzato di 6450 ECU. Per una famiglia composta di 2 soli membri - i due coniugi oppure un genitore ed un figlio - il tetto massimo è ridotto a 13650 ECU, mentre per una famiglia di 7 elementi tale tetto è innalzato a 27300 ECU. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 173 e *ISSR*, n° 3/89, p. 342 e ss.

<sup>501</sup>Con questa affermazione si intende sottolineare come non sia rintracciabile, nell'ordinamento italiano, una tutela dei bisogni minimi di sussistenza estesa a tutta la cittadinanza. L'unica espressione di tutela universale realizzata nel sistema di sicurezza sociale italiano, e che non prevede quindi requisiti contributivi né di anzianità assicurativa, è quella realizzata con il Sistema Sanitario Nazionale incaricato della tutela della salute della popolazione. Cfr. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 174 e M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 211 e ss.

<sup>502</sup>Benché diverso da regione a regione, il reddito minimo che viene considerato la soglia della sussistenza è fissato ovunque in base agli stessi parametri, che sono la pensione minima (fissata per legge) o il livello di reddito da lavoro dipendente non imponibile ai fini fiscali; oltre ad una relazione diretta dell'ammontare della prestazione con l'ampiezza del nucleo familiare, esistono anche maggiorazioni specifiche per situazioni particolari, quali la presenza di soggetti handicappati od orfani. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale*, cit., p. 221.

spesso organizzano degli specifici corsi professionali cui i beneficiari sono tenuti a partecipare.

L'entità della prestazione, rispetto alla quale il beneficiario ha un diritto soggettivo, viene fissata in misura differente in relazione alla composizione del nucleo familiare<sup>503</sup> del richiedente ed alla decisione regionale circa il limite minimo di reddito da garantire<sup>504</sup>. La durata dell'erogazione è, in linea di principio, limitata, ma è prevista la concessione di nuovi periodi di godimento del beneficio in caso di permanenza dello stato di necessità.

2.3.2.2. (segue): la pensione ai cittadini anziani in condizioni di bisogno.

Per i cittadini italiani ultrasessantacinquenni residenti nel territorio nazionale e privi di redditi propri, o con un reddito inferiore ad un certo limite fissato per legge<sup>505</sup>, è prevista, mediante l'attribuzione di un diritto soggettivo a quanti abbiano i requisiti richiesti, l'erogazione di una prestazione assistenziale volta a garantirne la sussistenza<sup>506</sup>.

---

<sup>503</sup>La composizione della famiglia deve essere provata mediante certificato; in linea generale, la tutela è estesa ai componenti familiari che vivono nella stessa casa con il richiedente e condividono con lui le risorse economiche. *Ibidem*, p. 219.

<sup>504</sup>Nel 1992, il livello delle prestazioni oscillava, da regione a regione, da un minimo di 194 ECU ad un massimo di 323 ECU mensili per un individuo singolo, da 258 a 452 ECU per una famiglia di 2 persone, da 326 a 548 ECU per una famiglia con 3 componenti, da 387 a 645 ECU per una famiglia di 4 componenti e da 452 a 710 ECU per una famiglia con 5 componenti. Nel calcolo delle risorse di cui il richiedente dispone vengono presi in considerazione tutti i redditi e le proprietà del nucleo familiare, fatta eccezione per la casa di abitazione. *Ibidem*, p. 223.

<sup>505</sup>Tale tetto è sostanzialmente pari al doppio della pensione sociale nel caso di un soggetto singolo e al triplo di tale ammontare nel caso di un soggetto coniugato. Nel 1992, la pensione sociale annua era di circa 3000 ECU. *Ibidem*, p. 233.

<sup>506</sup>In seguito alla presenza di questa prestazione, veniva a crearsi nel sistema di sicurezza sociale italiano un'anomalia tale che i soggetti che versavano in condizioni di bisogno ma che non avevano compiuto 65 anni non godevano di una tutela di questo tipo. La riforma del sistema pensionistico intervenuta nel 1992, innalzando l'età pensionabile a 65 anni, almeno per gli uomini, ha realizzato un riallineamento, sicché si può affermare ora che tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni di età sono tutelati, in via previdenziale o assistenziale.

Tale prestazione, denominata *pensione agli anziani in disagiate condizioni economiche* e comunemente nota col nome di *pensione sociale*, consiste nel pagamento di una pensione mensile di ammontare fisso inferiore al minimo legale previsto per le pensioni erogate nel regime contributivo. Il limite di reddito al di sotto del quale il beneficio viene accordato è indicizzato annualmente.





## CAPITOLO QUARTO

### GLI STATI CON UN SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE IN VIA DI SVILUPPO

SOMMARIO: 1. Grecia. - 1.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 1.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 1.2.1. Le prestazioni in caso di disoccupazione: l'indennità di disoccupazione. - 1.2.2. (segue): le prestazioni speciali - 1.3. La tutela del reddito. - 1.3.1. Le prestazioni per la famiglia - 1.3.1.1. Le prestazioni per la famiglia: gli assegni familiari. - 1.3.1.2. (segue): l'indennità di maternità. - 1.3.2. Le prestazioni assistenziali - 2. Portogallo. - 2.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 2.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 2.2.1. La tutela assicurativa: le prestazioni contributive - 2.2.2. (segue): le prestazioni non contributive. - 2.2.2.1. L'indennità sociale di disoccupazione. - 2.2.2.2. L'indennità ai giovani in cerca di prima occupazione. - 2.3. La tutela del reddito. - 2.3.1. Le prestazioni familiari. - 2.3.1.1. Le prestazioni familiari di tipo contributivo. - 2.3.1.2. Le prestazioni non contributive. - 2.3.2. La pensione sociale. - 3. Spagna. - 3.1. Le caratteristiche del sistema e la sua evoluzione. - 3.2. La tutela in caso di disoccupazione. - 3.2.1. La tutela di tipo contributivo. - 3.2.1.1. La tutela contributiva in caso di disoccupazione totale. - 3.2.1.2. La tutela contributiva in caso di disoccupazione parziale. - 3.2.2. La tutela di tipo non contributivo. - 3.2.3. Il prepensionamento. - 3.3. La tutela del reddito. - 3.3.1. Le prestazioni familiari. - 3.3.2. La pensione non contributiva di vecchiaia. - 3.3.3. Il reddito minimo di inserimento.

I sistemi di sicurezza sociale di Grecia, Portogallo e Spagna, simili per struttura e modalità di finanziamento a quelli degli altri paesi europei, possono essere classificati a parte poiché risultano meno evoluti<sup>507</sup>.

In tutti e tre i paesi il finanziamento è basato in gran parte sui contributi dei datori di lavoro, per quanto in Spagna, e soprattutto in Portogallo, l'assistenza sanitaria è finanziata prevalentemente attraverso l'imposizione fiscale. In tutti e tre i paesi le prestazioni correnti, così come i contributi, sono correlate al reddito.

Una quota relativamente elevata della popolazione, non avendo diritto alle prestazioni previdenziali, è costretta a fare ricorso all'assistenza sociale, erogata in forma di una pensione minima, cosiddetta «sociale», o

---

<sup>507</sup>Lo stadio di sviluppo della sicurezza sociale in questi paesi ha una spiegazione di tipo cronologico. Sia in Grecia che in Spagna e Portogallo, infatti, le condizioni idonee alla creazione di un sistema di sicurezza sociale si sono presentate solo in tempi relativamente recenti (v. *infra*, par. 1.1, 2.1 e 3.1).

di un sussidio di invalidità di importo fisso, piuttosto ridotto. In nessuno dei tre paesi l'assistenza sociale è intesa a garantire un reddito minimo.

## 1. GRECIA.

### 1.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

Le vicende del sistema di sicurezza sociale greco e della sua codificazione legislativa sono state profondamente condizionate dagli avvenimenti storici che, anche in tempi recenti, hanno portato a radicali cambiamenti istituzionali nel Paese<sup>508</sup> segnando una scansione in varie fasi del diritto della sicurezza sociale.

L'origine della sicurezza sociale in Grecia può essere fissata nella seconda metà del XIX secolo, quando, in seguito allo sviluppo industriale, si assiste alla nascita, voluta da alcune categorie di lavoratori e favorita dalla legge, dei primi fondi assicurativi privati, soprattutto nel settore navale e minerario. Successivamente, vengono create numerose istituzioni per la tutela delle varie categorie professionali dei lavoratori dipendenti,

---

<sup>508</sup>La storia greca dell'ultimo secolo e mezzo si può sintetizzare come una serie quasi ininterrotta di dittature o almeno di Governi autoritari, con frequenti colpi di stato militari e sporadici tentativi di democratizzazione rapidamente bloccati, nel quadro formale di istituzioni ora repubblicane, ora monarchiche. Nel periodo successivo alla seconda Guerra Mondiale, in particolare, la Grecia ha vissuto il periodo della dittatura militare che si è protratto dal colpo di stato del 1967 al 1974, in seguito al quale si è definitivamente stabilito un regime repubblicano parlamentare, sancito nella nuova Costituzione del 1975. V. N. PANTAZOPOULOS, *Historical Development*, in K.D. KERAMEUS e P.J. KOZYRIS (a cura di), *Introduction to Greek Law*, Athens, Sakkoulas, 1990, pp. 1-11.

dei lavoratori autonomi e dei dipendenti pubblici<sup>509</sup>, le cui caratteristiche sono rimaste invariate nel tempo<sup>510</sup>.

Nel 1929<sup>511</sup>, su iniziativa del Primo Ministro Venizelos, viene elaborato un progetto per la creazione di un sistema nazionale di assicurazioni in grado di garantire una protezione minima a tutta la popolazione, la cui realizzazione, però, malgrado l'elaborazione di un'apposita legge, non è stata mai attuata<sup>512</sup>. Nel periodo tra le due Guerre nascono forme di tutela per i lavoratori che ancora ne erano sprovvisti, e cioè i lavoratori autonomi e gli artigiani, per i quali vengono

---

<sup>509</sup>In questa prima fase del diritto della sicurezza sociale, che va dal 1860 al 1929 ed è noto col nome di «periodo classico», le ingiustizie sociali e le condizioni di sfruttamento del proletariato inducono il legislatore ad intervenire a tutela delle categorie di lavoratori più esposte. Nel 1861 diventa operativo il Fondo assicurativo per i marinai (creato già nel 1836) e viene introdotto un regime pensionistico per i dipendenti pubblici. Nel 1922 la legge n. 2868 detta regole obbligatorie per l'organizzazione ed il funzionamento delle assicurazioni sociali per i lavoratori dell'industria e delle imprese commerciali. Nel 1928 viene creato il primo fondo previdenziale per i lavoratori autonomi, quello degli avvocati. V. K.D. KREMLIS, *Social Insurance Law*, Athens, Sakkoulas, 1985.

<sup>510</sup>Tali caratteristiche sono le prestazioni di entità proporzionale alla contribuzione effettuata, l'organizzazione e l'amministrazione autonoma e indipendente delle assicurazioni e una copertura dei rischi che prescinde dalle condizioni di bisogno dei soggetti iscritti all'assicurazione. *Ibidem*, p. 229.

<sup>511</sup>Da questa data si fa iniziare il secondo periodo del diritto della sicurezza sociale. *Ibidem*, p. 30.

<sup>512</sup>Sebbene l'idea non sia stata abbandonata, la realizzazione di un efficace sistema di copertura universale per garantire la tutela dal bisogno di tutti i cittadini sembra improbabile, almeno fintanto che convivono, senza una legge di coordinazione, circa 330 regimi diversi di assicurazione, distinti su base professionale e di numero e tipo di rischi tutelati. Nel 1990, tuttavia, la legge n. 1902 ha sanzionato il carattere di diritto pubblico del diritto alla previdenza sociale di tutti i lavoratori della repubblica ellenica ed ha stabilito l'obbligo assicurativo per tutti i lavoratori che esercitano la loro attività sul suolo greco, indipendentemente dalla nazionalità, dal sesso dall'età o dalla religione (principio della territorialità della copertura assicurativa). V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Seconda relazione sull'attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 1993, p. 72.

introdotte l'assicurazione malattia e l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti<sup>513</sup>, mentre i lavoratori agricoli dovranno attendere il 1961.

Con un decreto-legge del 1951 viene creato l'Istituto per le Assicurazioni Sociali (*Idruma Koinonikòn Asphalistikéon*, I.K.A.), che, nato come regime residuale generale per tutti i lavoratori non coperti da regimi di tutela di tipo professionale, diventa l'esempio per gli altri istituti previdenziali. I requisiti di titolarità per beneficiare delle prestazioni, le modalità di calcolo delle prestazioni e di finanziamento stabiliti con tale decreto sono ancora oggi validi<sup>514</sup>. La disciplina relativa all'assicurazione disoccupazione, invece, interviene nel 1954, anch'essa per mezzo di un decreto-legge che ne fissa le caratteristiche essenziali che, fino ad oggi, non hanno subito modifiche rilevanti<sup>515</sup>.

A partire dal secondo dopoguerra, il sistema di sicurezza sociale greco si arricchisce di vari regimi assicurativi supplementari, in capo ai quali la legge pone l'obbligo di garantire una protezione almeno corrispondente a quella offerta dal regime generale dell'I.K.A. e applicabile su tutto il territorio nazionale. Dal punto di vista amministrativo, si inizia negli Anni Settanta un'operazione di centralizzazione del sistema, ma la

---

<sup>513</sup>Nel 1934 si procede ad una prima strutturazione della sicurezza sociale con l'introduzione di questi schemi assicurativi generali, la cui importanza viene accresciuta dall'assenza di uno specifico regime per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. *Ibidem*.

<sup>514</sup>Malgrado i vari emendamenti intervenuti negli anni, il decreto-legge n. 1846 del 1951 è ancora oggi il principale testo di riferimento per la disciplina della sicurezza sociale.

<sup>515</sup>L'assicurazione disoccupazione non è amministrata dall'I.K.A., ma rientra tra i servizi offerti da un diverso regime, l'ente per l'occupazione della manodopera (*Organismòs Apaschólisis Ergatikòu Dunamikòu*, O.A.E.D.), che eroga anche le prestazioni familiari e le prestazioni per i riservisti. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 137. Dal 1993, inoltre, questo ente concede una sovvenzione ai datori che creano nuovi posti di lavoro per gli ex tossicodipendenti, gli ex detenuti e le persone che hanno subito un lungo ricovero ospedaliero, mirata a ad ottenere l'integrazione sociale di queste persone; la sovvenzione, concessa per ciascun nuovo lavoratore assunto, viene accordata per un anno a partire dalla data dell'assunzione. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 42, Été 1993, Leiden, MISEP, p. 13.

realizzazione di questo compito attraverso centinaia di testi legislativi comporta una certa difficoltà di analisi<sup>516</sup>.

Nella Costituzione del 1975 vengono inseriti due articoli di grande rilevanza per la sicurezza sociale, e segnatamente l'articolo 22, secondo il quale è compito dello Stato garantire la piena occupazione per tutti i cittadini e vigilare sulla protezione sociale dei lavoratori, e l'articolo 21, che garantisce la tutela dal bisogno per quanti non godono di una protezione sociale ai sensi dell'articolo 22<sup>517</sup>. L'introduzione nel 1983 di un sistema sanitario nazionale costituisce un tentativo di attuare la tutela universale dei cittadini, almeno per quanto riguarda la salute, ma i tempi dell'attuazione concreta delle disposizioni sono piuttosto lunghi<sup>518</sup>.

Nell'ultimo decennio, le innovazioni principali da segnalare riguardano l'obbligatorietà delle assicurazioni per tutti i lavoratori, qualunque sia il loro settore di appartenenza, secondo il principio di territorialità dell'assicurazione<sup>519</sup>, l'introduzione di una prestazione per le persone affette da invalidità grave<sup>520</sup>, la creazione di un organismo di consulenza

---

<sup>516</sup>I vari enti, sia di diritto pubblico che di diritto privato, che erogano prestazioni di sicurezza sociale sono suddivisi in enti per le assicurazioni principali, enti per le assicurazioni ausiliarie e enti per le assicurazioni di malattia. Accanto a questi, esistono poi degli enti che erogano prestazioni *una tantum* ed enti che offrono una tutela integrativa. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 135.

<sup>517</sup>Questi due articoli sanciscono il diritto di ciascun cittadino a ricevere una tutela sociale. Su questa base, sono stati creati dei nuovi regimi di protezione di carattere assistenziale che prima non esistevano, quale, ad es., quello per i cittadini anziani in disagiate condizioni economiche. V. K.D. KREMLIS, *Social Insurance Law*, cit., p. 40.

<sup>518</sup>Il sistema di tutela della salute si trova ancora in una fase transitoria, dal momento che molte prestazioni in natura continuano ad essere erogate dai vari enti che si occupano dell'erogazione delle prestazioni in denaro in caso di malattia e invalidità. In questa fase, comunque, la tutela della salute per i lavoratori aderenti all'I.K.A. continua ad essere gestita da questo ente. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 134.

<sup>519</sup>V. *supra*, n 5.

<sup>520</sup>La prestazione spetta, a certe condizioni, ai soggetti colpiti da un'invalidità superiore al 67%. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Seconda relazione sull'attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, cit., p. 75.

per le attività di formazione professionale e di avvio al lavoro<sup>521</sup> e l'emanazione di alcune disposizioni volte a realizzare un maggiore coordinamento tra i diversi regimi assicurativi<sup>522</sup>.

L'attuale struttura del sistema di sicurezza sociale greco si presenta suddivisa in tre sistemi principali: il sistema delle assicurazioni sociali, l'assistenza sociale e il sistema sanitario nazionale. Sia il sistema delle assicurazioni che quello assistenziale presentano una grande varietà di regimi al loro interno, ciascuno dei quali si differenzia per numero di soggetti protetti, numero e tipo di rischi protetti, modalità di finanziamento e amministrazione. Ai fini dell'analisi che qui interessa, verranno pertanto presi in considerazione gli istituti di volta in volta ritenuti utili allo scopo della tutela dell'occupazione e del reddito.

#### 1.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Nei confronti della perdita dell'occupazione il regime dell'I.K.A. prevede una tutela limitata all'eventualità della disoccupazione totale, che, comportando il totale venir meno del reddito da lavoro, fa sorgere una situazione di bisogno a carico del soggetto colpito. L'ente che si occupa dell'erogazione delle prestazioni di disoccupazione per conto dell'I.K.A., l'O.A.E.D., oltre all'indennità di disoccupazione eroga anche prestazioni più specifiche legate alla perdita del reddito da lavoro, quali l'indennità per i riservisti e quella per gli agricoltori che hanno perso il raccolto.

##### 1.2.1. *Le prestazioni in caso di disoccupazione: l'indennità di disoccupazione.*

Per poter ricevere l'indennità di disoccupazione, oltre ad aver svolto un'attività lavorativa<sup>523</sup> occorre soddisfare un certo numero di requisiti.

---

<sup>521</sup>La legge n. 1836 del 1989 ha creato il Consiglio nazionale della formazione professionale e dell'occupazione (E.S.E.K.A.), un organismo con il compito di suggerire al Governo i principi guida da seguire in materia di formazione professionale e occupazione a livello nazionale, di incoraggiare la cooperazione tra gli organismi che mettono in opera i programmi di formazione e di avvio al lavoro e di orientare in modo generale le loro attività conformemente ai programmi di sviluppo nazionale. *Ibidem*.

<sup>522</sup>Il tentativo di unificazione dei vari regimi previdenziali è iniziato nel 1990, con la legge n. 1902, cui hanno fatto seguito la legge n. 1976 del 1991 e la legge 2084 del 1992. V. K.D. KREMALIS (1985), *Social Insurance Law*, cit., p. 50.

<sup>523</sup>Il legame con il mondo del lavoro è essenziale per l'iscrizione alla maggior parte dei regimi di assicurazione sociale. Per l'iscrizione all'I.K.A., infatti, è richiesto

Innanzitutto, al soggetto colpito da disoccupazione è richiesto di avere un'età che non supera 65 anni, di essere abile al lavoro, involontariamente disoccupato e registrato presso l'ufficio di collocamento. Inoltre, all'interessato è richiesto il versamento di contributi per 125 giornate lavorative nel corso di un periodo di 14 mesi<sup>524</sup>, conteggiati a partire dai due mesi precedenti la materializzazione del rischio; quando la richiesta della prestazione viene inoltrata per la prima volta, tuttavia, questo requisito è meno severo e l'ammontare dei contributi richiesti viene ridotto ad 80 giornate lavorative per ciascuno dei due anni precedenti quello della perdita del lavoro.

L'erogazione della prestazione inizia dopo un periodo di carenza di 6 giorni e si protrae per due mesi, per ciascuno dei quali vengono garantiti 25 giorni di copertura. Sono possibili periodi di godimento della prestazione più lunghi, in rapporto diretto con una maggiore anzianità assicurativa<sup>525</sup>. Per disoccupati di età superiore a 49 anni è prevista un'estensione del periodo di godimento della prestazione a 8 mesi, purché siano state svolte 210 giornate lavorative nel corso del periodo di riferimento. Una volta esaurito il diritto alla prestazione per il periodo

---

lo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita di carattere subordinato praticata in modo professionale, ossia con carattere di prevalenza rispetto all'esercizio di altre attività. Oltre alla categoria dei lavoratori subordinati *stricto sensu*, tuttavia, è consentita l'affiliazione a questo regime anche alle seguenti persone: soggetti che non svolgono un lavoro subordinato come inteso dal diritto del lavoro, quali i ragionieri di Stato; soggetti che svolgono un lavoro di carattere non proprio subordinato, quali lavoratori senza un datore di lavoro o un posto di lavoro fisso; lavoratori non retribuiti, quali gli apprendisti; soggetti per i quali l'attività lavorativa non è la principale occupazione, quali i membri di organismi amministrativi; soggetti con incarichi dirigenziali. Accanto a questi ampliamenti del campo di applicazione dell'assicurazione sociale dell'I.K.A. esistono poi delle restrizioni, che riguardano i dipendenti pubblici con incarichi speciali, i lavoratori saltuari e i prefetti. Inoltre, il particolare carattere di residualità dell'I.K.A. fa sì che abbiano diritto ad esservi iscritti tutti i lavoratori manuali e gli impiegati che non hanno altra copertura. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 134 e ss.

<sup>524</sup>Oppure 200 giornate lavorative nel corso dei due anni precedenti la perdita del lavoro. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les États membres de la Communauté*, Brussel, 1992, p. 190.

<sup>525</sup>Se il beneficiario ha lavorato per almeno 150 giorni nel corso dei 14 mesi considerati, il periodo di erogazione viene prolungato di un mese; se ha lavorato per 180 giorni o più nel periodo considerato, la durata si accresce di tre mesi. Cfr. D. PIETERS *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 146.

spettante in base ai requisiti posseduti, il beneficiario può vedersi accordata l'erogazione dell'indennità per un ulteriore periodo di tre mesi, anche se ad un tasso più basso. Ai giovani disoccupati di età compresa tra 20 e 29 anni che abbiano da poco fatto il loro ingresso nel mercato del lavoro e siano disoccupati da almeno un anno spetta l'erogazione dell'indennità per un periodo massimo di 5 mesi.

La base di calcolo per la determinazione dell'ammontare della prestazione è costituita dall'ultima retribuzione percepita; per gli operai, l'indennità è pari al 40% di tale somma, mentre per gli impiegati è pari al 50% della base di calcolo. Per entrambe le categorie, comunque, si applica una maggiorazione del 10% per ciascun familiare a carico, fermo restando il livello massimo fissato per la prestazione, che non può oltrepassare il 70% della retribuzione media della classe assicurativa di appartenenza del soggetto considerato<sup>526</sup>. Oltre al massimale è previsto anche un minimale al di sotto del quale l'importo dell'indennità non può scendere, ed è fissato a due terzi della retribuzione minima legale giornaliera di un operaio non specializzato<sup>527</sup>. L'importo dell'indennità per i periodi di erogazione accordati oltre l'esaurimento del periodo di regolare percezione della prestazione è ridotto del 50%.

In via eccezionale, l'indennità di disoccupazione può essere pagata anche a quei soggetti che non hanno i requisiti per beneficiarne. È il caso, per esempio, di quanti si ritrovano disoccupati in seguito a catastrofi o ad interruzioni dell'attività lavorativa dovute a forza maggiore e indipendenti dalla volontà del datore di lavoro, e dei soggetti colpiti da disoccupazione di lunga durata. Sulla base di una decisione del Ministero del lavoro, a queste persone viene erogata l'indennità, per un periodo massimo di 45 giorni<sup>528</sup>.

Nei periodi delle festività di Natale e Pasqua, infine, è prevista l'erogazione di prestazioni speciali, di carattere assistenziale, ai disoccupati che non godono dell'indennità di disoccupazione.

---

<sup>526</sup>Si tratta di una retribuzione fittizia calcolata come parametro di riferimento. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

<sup>527</sup>Nei 1992 tale retribuzione era di 12 ECU al giorno. *Ibidem*.

<sup>528</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 146.

### 1.2.2. (segue): le prestazioni speciali

L'ente per l'occupazione della manodopera (O.A.E.D.) eroga alcune prestazioni particolari, tipiche del sistema di sicurezza greco<sup>529</sup>, che, pur avendo una natura diversa dall'indennità di disoccupazione, dal momento che non sono legate al versamento di contributi, hanno il medesimo obiettivo, e cioè quello di compensare una perdita di reddito dovuta a fattori che prescindono dalla volontà del soggetto colpito.

L'indennità per i riservisti viene pagata a favore di quei soggetti che si trattengono sotto le armi per un periodo più lungo del previsto, o dei lavoratori che vengono richiamati per svolgere delle esercitazioni dalla seconda volta in poi. Dal momento che questo comporta una perdita di reddito da lavoro, viene erogata una prestazione la cui entità varia dal 50% al 100% del reddito perso in seguito all'impegno militare.

L'indennità di perdita della produzione agricola che viene versata agli agricoltori il cui raccolto sia stato distrutto da grandine, gelo, inondazione o tempesta spetta ai soggetti affiliati al regime assicurativo degli agricoltori (O.G.A.)<sup>530</sup>. I danni alle coltivazioni provocati da ondate di caldo o siccità, che costituiscono i casi più frequenti, non sono coperti.

Accanto a queste prestazioni in denaro, dal 1992 l'O.A.E.D. si occupa anche di formazione professionale dal punto di vista amministrativo. La creazione di tre nuovi organi per la formazione professionale, infatti, ha potenziato questo aspetto della tutela contro la disoccupazione ed ha reso necessaria un'opera di supervisione da parte di un ente come l'O.A.E.D.,

---

<sup>529</sup>Sia l'indennità per i riservisti che la prestazione per gli agricoltori il cui raccolto è stato danneggiato connotano in maniera molto precisa lo Stato greco. Da una parte, infatti, l'esigenza di allenare i cittadini alle armi anche dopo il congedo dal servizio militare è un retaggio delle vicende belliche che la Grecia ha vissuto fino ai tempi recenti; dall'altra, l'esigenza di disporre delle misure di tutela in caso di eventi catastrofici per l'agricoltura è indice della grande importanza che questo settore economico riveste ancora oggi in Grecia, dando lavoro a circa 2 milioni di persone, e della mancanza, nello stesso tempo, di strumenti di tutela più generali per fronteggiare il manifestarsi di situazioni di bisogno.

<sup>530</sup>Il regime assicurativo per gli agricoltori (*Organismòs Georgòn Asphalisticés*) è uno dei regimi più importanti nel sistema di sicurezza sociale della Grecia. Esso raggruppa tutti i lavoratori occupati nel settore agricolo, cui eroga le pensioni di vecchiaia e le prestazioni di malattia, invalidità e superstiti. Oltre a ciò, curiosamente, tale regime si occupa del pagamento della pensione ai cittadini anziani in disagiate condizioni economiche V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 138.

che è in grado di consentire uno svolgimento ottimale ed effettivamente mirato all'inserimento nel mondo del lavoro di questi organi, avvalendosi dell'esperienza ormai acquisita nel campo del collocamento, soprattutto in riferimento ai giovani, tra i quali il tasso di disoccupazione è estremamente elevato<sup>531</sup>.

### 1.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

I principali strumenti di tutela del reddito che si possono rintracciare nel sistema di sicurezza sociale greco sono le prestazioni a favore della famiglia e le prestazioni assistenziali per i soggetti più bisognosi.

---

<sup>531</sup>La legge n. 2009 del 1992 ha previsto la creazione di alcuni istituti per la formazione professionale da impiantare nelle principali città. In tali istituti dovranno essere effettuati corsi di formazione di varia natura (trasporti, moda, contabilità) la cui durata andrà da 2 a 5 semestri. L'onere finanziario dell'operazione verrà sostenuto per un quarto dalla Comunità europea. Per notizie dettagliate circa le innovazioni in materia di formazione professionale, v. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 39, Autumn 1992, Leiden, MISEP, pp. 7 e ss., ed EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n° 42, cit., p. 6.

### 1.3.1. Le prestazioni per la famiglia

Anche per le prestazioni familiari, come per le altre forme previdenziali finora viste, manca un regime unico cui fare riferimento. Ciascun ente assicurativo può prevedere l'erogazione di prestazioni per i bisogni della famiglia<sup>532</sup>, con la possibilità che gli stessi soggetti ricevano la medesima tutela da più parti, con dispendiose sovrapposizioni, e, del resto, il fatto che i regimi assicurativi di alcune categorie di lavoratori non prevedano alcuna tutela a vantaggio dei familiari del lavoratore iscritto<sup>533</sup>, comporta considerevoli disparità di trattamento.

Le prestazioni per la famiglia di cui la maggior parte dei lavoratori dipendenti gode sono quelle erogate dall'O.A.E.D., che garantisce assegni familiari per i figli a carico e un'indennità di maternità alle donne assicurate.

#### 1.3.1.1. Le prestazioni per la famiglia: gli assegni familiari.

Gli assegni familiari vengono erogati a ciascun lavoratore affiliato all'I.K.A. che abbia dei figli a carico di età inferiore a 18 anni, oppure a 22 se impegnati in un ciclo di istruzione superiore<sup>534</sup>, e che abbia un'anzianità lavorativa di almeno 50 giornate lavorative effettuate nel corso dell'anno precedente.

L'assegno è costituito di due parti, una di importo fisso, determinata sulla base della classe di reddito cui il lavoratore appartiene<sup>535</sup>, ed una di importo variabile, direttamente proporzionale al numero di figli a

---

<sup>532</sup>Per esempio, è frequente la previsione di maggiorazioni per i beneficiari di pensioni che hanno l'onere del mantenimento di familiari. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 148.

<sup>533</sup>È questo il caso di lavoratori che esercitano una professione intellettuale, di commercianti, artigiani e agricoltori. *Ibidem*.

<sup>534</sup>Non sono previsti requisiti di età nel caso di figli affetti da *handicap* gravi. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 170.

<sup>535</sup>Sono previste quattro classi di reddito per i lavoratori dipendenti. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 149.

carico<sup>536</sup>. Rispetto all'ammontare così determinato, sono previste maggiorazioni per le famiglie in cui uno dei genitori sia handicappato o morto e il coniuge vedovo non percepisca prestazioni di invalidità o ai superstiti, e per le famiglie in cui il capofamiglia sia assente per l'adempimento del servizio militare<sup>537</sup>. L'erogazione dell'assegno avviene una volta all'anno, nel periodo che va da aprile a giugno, con diritto di precedenza per le famiglie numerose<sup>538</sup>.

1.3.1.2. (segue): l'indennità di maternità.

Per ricevere l'indennità di maternità è richiesto alla donna un periodo di assicurazione di 200 giornate lavorative soggette a contribuzione nel corso dei due anni precedenti. La prestazione, che viene erogata per le 4 settimane precedenti e le 4 settimane seguenti la nascita, ammonta al 50% del salario medio della categoria di lavoratori cui la donna appartiene, soggetta ad un massimale di livello diverso a seconda che vi sia o meno un carico di famiglia e a seconda dell'entità di questo, e ad un minimale<sup>539</sup>.

Oltre a ciò, l'O.A.E.D. eroga una prestazione *una tantum* al termine del periodo di congedo per gravidanza e di maternità, il cui importo viene

---

<sup>536</sup>Nel 1992 gli importi degli assegni familiari erano i seguenti: 3,70 ECU per i lavoratori con un solo figlio a carico; 13 ECU per due figli; 28 ECU per tre figli; 32 ECU per quattro figli. Per figli successivi è previsto un aumento di 6 ECU; per il terzo figlio e successivi nati dopo il 1 gennaio 1982 l'importo dell'assegno viene aumentato di 4 ECU. Per un lavoratore il cui reddito supera 7620 ECU all'anno, le prestazioni ridotte sono le seguenti: 2,50 ECU per un solo figlio; 8,20 ECU per due figli; 15,70 ECU per tre figli; 21,40 per quattro figli. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 172.

<sup>537</sup>L'aumento previsto in questi casi è del 100% se nel nucleo familiare ci sono uno o due figli a carico, e del 50% se ci sono tre o più figli. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 149.

<sup>538</sup>Alle famiglie numerose è accordata una speciale indennità mensile, pari a 2 ECU per il terzo figlio, 3 ECU per il quarto figlio e 4 ECU per il quinto figlio. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 180.

<sup>539</sup>Tali massimali nel 1992 erano di 14 ECU al giorno in assenza di un carico di famiglia e di 19 ECU con un carico familiare di 4 persone. Il livello minimo della prestazione era invece di 3,90 ECU al giorno. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 90.

determinato calcolando la differenza tra la prestazione erogata dall'I.K.A. in questo periodo e l'effettiva perdita di retribuzione subita negli 84 giorni di durata del congedo<sup>540</sup>.

### 1.3.2. Le prestazioni assistenziali

L'assenza di un regime generale per l'assistenza sociale nel sistema di sicurezza sociale greco viene colmata per mezzo di una serie di prestazioni specifiche che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero, in un prossimo futuro, essere raggruppate e coordinate in un unico schema generale<sup>541</sup>.

Sotto la denominazione di assistenza sociale possono essere ricompresi i meccanismi di tutela per le famiglie povere con dei figli a carico, per i soggetti affetti da *handicap* gravi, per le vittime di catastrofi e per gli anziani. Tali meccanismi prevedono l'erogazione di prestazioni sia di tipo preventivo che curativo, di cui le prime in natura e le seconde sia in natura che in denaro.

Le prestazioni in denaro spettano, in linea di principio, soltanto ai soggetti privi di tutela assicurativa ed hanno importi tra di loro molto diversi in relazione all'ente che li eroga, pur risultando, comunque, di livello piuttosto basso. In virtù della loro funzione di salvaguardia del livello minimo di sussistenza, infine, vengono concesse soltanto dopo una verifica delle risorse di cui il richiedente dispone<sup>542</sup>. Tra le prestazioni in denaro merita di essere segnalata la pensione ai cittadini greci ultrasessantotenni in condizioni di bisogno<sup>543</sup>, gestita ed erogata dal regime assicurativo dei lavoratori agricoli (O.G.A.).

---

<sup>540</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 149.

<sup>541</sup>La riforma che dovrebbe essere attuata prevede anche l'introduzione di un livello di reddito minimo garantito per tutti i cittadini. V. *supra*, n. 5.

<sup>542</sup>L'erogazione delle prestazioni in denaro è rigidamente disciplinata per legge, per cui non rimane spazio per decisioni discrezionali dell'amministrazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 149.

<sup>543</sup>Per beneficiare di questa prestazione, classificata «mista» perché ha natura assistenziale ed è erogata da un ente assicurativo, occorre essere cittadini greci, non avere altre risorse e godere di un reddito inferiore al livello stabilito. *Ibidem*.

Le prestazioni in natura, dal canto loro, consistono in servizi di consulenza finanziaria, trattamenti di riabilitazione fisica per gli handicappati e facilitazioni per la custodia dei bambini. Il grande numero di soggetti che richiedono queste prestazioni assistenziali rende necessario il ricorso ad una selezione, attuata per lo più sulla base di requisiti di reddito<sup>544</sup>.

Accanto a queste forme di tutela applicabili sul piano nazionale esistono altre forme di aiuto per i cittadini bisognosi, sia amministrative ed erogate a livello municipale<sup>545</sup> che affidate all'iniziativa e alla gestione dei Ministeri.

## 2. PORTOGALLO.

### 2.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

La protezione sociale in Portogallo ha radici molto antiche che risalgono fino al XII secolo, quando ordini religiosi e istituzioni laiche iniziano a fornire assistenza ai soggetti bisognosi e a gestire i primi ospedali e i primi ricoveri per i poveri. La crescita della popolazione operaia nel XIX secolo, che fa seguito allo sviluppo industriale, induce i lavoratori ad organizzarsi in società di mutuo soccorso (*montepios*)<sup>546</sup> nelle quali le conseguenze economiche negative dell'occorrere di un incidente ad un iscritto vengono ripartite tra tutti i lavoratori associati che versano dei contributi. Ragioni di difficoltà amministrative e di

---

<sup>544</sup>Alcune prestazioni in natura del regime assistenziale, come ad es. alcuni trattamenti di riabilitazione per gli handicappati, non sono disponibili sul mercato, per cui si crea una dipendenza da questo regime anche da parte dei soggetti più benestanti, con il risultato che l'affollamento dei richiedenti aumenta e la selezione finisce inevitabilmente con il penalizzare dei soggetti bisognosi di cure. *Ibidem*.

<sup>545</sup>Oltre alle autorità locali, sono incaricate della loro gestione alcune organizzazioni private e le istituzioni religiose. Si tratta soprattutto di forniture di alloggi a basso costo, assistenza agli anziani, concessione di suolo pubblico per la coltivazione a prezzi di favore, approvvigionamento di cibo e abbigliamento e, eccezionalmente, di prestazioni in denaro *una tantum* per fronteggiare circostanze eccezionali, quali terremoti od ondate di caldo. *Ibidem*, p. 150.

<sup>546</sup>La loro costituzione inizia nel 1834 e viene incentivata, un decennio più tardi, dalla scomparsa dell'ordinamento corporativo, che rende necessario lo sviluppo di uno spirito di collaborazione tra i lavoratori esposti a rischi professionali socialmente rilevanti. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, Paris, Lamy S.A., 1991, p. 137.

finanziamento di questi primi fondi assicurativi rendono ben presto necessario l'intervento regolatore dello Stato<sup>547</sup>, la cui presenza si manifesta però in modo più decisivo con la revisione costituzionale del 1889, in cui compaiono le prime disposizioni relative alla sicurezza sociale, alla salute, all'istruzione e al benessere dei cittadini e, soprattutto, il primo sistema di tutela della salute di portata nazionale<sup>548</sup>.

Nel 1919 viene creata la prima assicurazione sociale obbligatoria e, con essa, nasce formalmente il diritto della sicurezza sociale del Portogallo. Nell'intenzione del legislatore questa prima assicurazione deve garantire i lavoratori contro il rischio di malattia, incidenti sul lavoro, invalidità, vecchiaia e disoccupazione e può essere amministrata sia da enti pubblici che privati, caratterizzati dall'assenza di scopo di lucro. La sua attuazione pratica, tuttavia, incontra gravi difficoltà, dovute all'ampiezza dei rischi protetti e a problemi di coordinamento con la responsabilità dei datori di lavoro in materia di infortuni e malattie professionali.

I provvedimenti legislativi dei decenni successivi mirano a confermare la scelta del legislatore relativa alle assicurazioni sociali e tendono ad ampliare la tutela, mediante, da una parte, l'inclusione del carico di famiglia tra i bisogni da salvaguardare e, dall'altra, la creazione di istituzioni quali il Sottosegretariato di Stato per il Benessere, il Ministero

---

<sup>547</sup>L'ampliarsi del numero degli iscritti comporta ben presto uno squilibrio tra contributi versati e prestazioni erogate dalle mutue, poiché l'elevato numero degli incidenti altera il rapporto tra entrate e uscite. Nel 1891 il Governo emana una legge sull'amministrazione delle società mutualistiche, poi riformata nel 1896, in cui si definiscono le mutue come associazioni a capitale indefinito che forniscono assistenza ai loro membri in caso di bisogno e si rinnova l'obbligo di un'autorizzazione governativa per la loro costituzione. *Ibidem*.

<sup>548</sup>È interessante notare come, a differenza dell'evoluzione seguita dalla maggior parte degli altri sistemi di sicurezza sociale europei, nel sistema portoghese non solo non viene attribuita alcuna rilevanza particolare al rischio di infortuni sul lavoro. Ancora oggi, infatti, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non è parte integrante della sicurezza sociale e la responsabilità di eventuali incidenti ricade sul datore di lavoro, che può liberarsi della responsabilità assicurandosi a sua volta presso un'assicurazione privata. La legge di riforma della sicurezza sociale nel 1984 ha disposto, tuttavia, l'inserimento di questa assicurazioni tra le assicurazioni obbligatorie della sicurezza sociale. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 203.

delle corporazioni e del benessere ed il Ministero della salute e dell'assistenza.

Nel 1962 viene emanata una legge, relativa alla configurazione del sistema di sicurezza sociale<sup>549</sup>, nella quale compare per la prima volta la distinzione tra sistema di assicurazioni sociali ed assistenza sociale e vengono introdotti schemi di protezione per ciascuna di queste due aree della protezione sociale. Nel 1970, in un decreto, viene sancita l'unione tra il sistema assicurativo ed il sistema assistenziale e vengono enunciati i principi guida della sicurezza sociale così concepita<sup>550</sup>.

La tappa decisiva per la delimitazione delle caratteristiche fondamentali del sistema di sicurezza sociale portoghese così come esso è oggi è rappresentata dalla Costituzione del 1976<sup>551</sup>, che ha dato lo slancio necessario affinché venissero consacrati come obiettivi da perseguire per la realizzazione di un'efficace tutela della popolazione la creazione di un sistema di sicurezza sociale unificato e centralizzato ed un servizio sanitario nazionale universale, generale e gratuito. Le leggi degli anni successivi, in effetti, dimostrano di avere come obiettivo proprio quello di implementare i principi costituzionali: nel 1979 viene introdotto il sistema sanitario nazionale, nel 1984 vengono create le strutture amministrative dell'attuale sistema di sicurezza sociale<sup>552</sup> e nel 1989 viene riformata

---

<sup>549</sup>Si tratta della legge del 18 giugno 1962 n. 2115. V.J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 138.

<sup>550</sup>Nel decreto n. 549 del 1970 vengono introdotti i principi cui la sicurezza sociale deve essere improntata, e cioè l'integrazione, la decentralizzazione e la partecipazione, e si afferma che il diritto alla sicurezza sociale è garantito dallo Stato. *Ibidem*.

<sup>551</sup>Essendo stata elaborata dopo la sconfitta di un regime dittatoriale durato quasi mezzo secolo, la Costituzione portoghese del 1976, rivista già due volte, nel 1982 e nel 1989, contiene, per quanto riguarda la sicurezza sociale, dei principi molto avanzati, ispirati alla tutela universale dei bisogni dei cittadini ed alla garanzia del benessere per tutta la popolazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 204.

<sup>552</sup>Il Ministero dell'azione sociale e il Ministero del lavoro sono stati successivamente sostituiti dal Ministero dell'occupazione e della sicurezza sociale. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 139.

l'assicurazione disoccupazione sulla base delle caratteristiche più avanzate presenti negli altri sistemi di sicurezza sociale europei<sup>553</sup>.

Gli sforzi legislativi di questi ultimi anni, infine, sono per la maggior parte volti ad accelerare lo sviluppo economico del Paese, per cui hanno la prevalenza su tutti gli altri i provvedimenti legati all'occupazione ed alla formazione professionale<sup>554</sup>.

L'attuale struttura della sicurezza sociale presenta una distinzione in due aree principali. La prima, detta della sicurezza sociale in senso stretto, comprende sia regimi che erogano prestazioni di tipo contributivo che prestazioni di tipo non contributivo<sup>555</sup>; la seconda, nota come area dell'azione sociale, eroga invece prestazioni per categorie di soggetti ritenuti particolarmente bisognose di tutela<sup>556</sup>. L'analisi degli strumenti posti a tutela dell'occupazione e del reddito riguarderà esclusivamente le prestazioni dell'area della sicurezza sociale in senso stretto.

---

<sup>553</sup>L'ingresso del Portogallo nella Comunità europea, avvenuto nel 1986, ha fatto sì che venissero attuati una serie di sforzi per migliorare le condizioni economiche del Paese. In funzione di questo obiettivo, la riforma dell'assicurazione disoccupazione è stata incentrata sull'ampliamento della tutela, attuato sia mediante un alleggerimento dei requisiti previsti per poter godere delle prestazioni, sia mediante un'estensione della durata dell'erogazione di tali prestazioni, i cui importi, pur essendo stati elevati, tengono conto di un livello minimo e di un livello massimo che evitano gli abusi e garantiscono una tutela minima. V. *Informazioni dall'estero*, in *Previdenza Sociale*, fasc. 6, Nov.-Dic. 1990, pp. 1902 e ss.

<sup>554</sup>Per una panoramica esauriente dei provvedimenti presi in materia di formazione professionale nell'ultimo biennio, v. *EMPLOYMENT OBSERVATORY - Policies*, n° 39, cit., p. 9 e ss.; *EMPLOYMENT OBSERVATORY - Policies*, n° 40, Hiver 1992, Leiden, MISEP, p. 10; *EMPLOYMENT OBSERVATORY - Policies*, n° 42, cit., p. 7.; *EMPLOYMENT OBSERVATORY - Policies*, n° 43, Automne 1993, Leiden, MISEP, p. 7.

<sup>555</sup>Tra le prestazioni di natura contributiva rientrano alcune prestazioni familiari, le prestazioni erogate in caso di temporanea perdita del reddito da lavoro dovuta a malattia o disoccupazione, prestazioni di vecchiaia e invalidità, prestazioni per le persone handicappate e prestazioni ai superstiti. Le prestazioni non contributive riguardano, invece, le varie ipotesi in cui si rende necessaria una garanzia di protezione minima e non vi sono altre forme di tutela. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...* cit., p. 203.

<sup>556</sup>Sotto la denominazione di azione sociale sono raggruppate tutte le prestazioni in natura a vantaggio dei giovani, degli anziani e degli handicappati, volte a favorire l'inserimento sociale e professionale di queste categorie. *Ibidem*.

## 2.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

L'eventualità della perdita dell'occupazione<sup>557</sup>, che rientra nell'ambito di azione della sicurezza sociale in senso stretto, viene tutelata in Portogallo mediante un'apposita assicurazione, le cui prestazioni, sia contributive che non contributive, spettano esclusivamente ai lavoratori subordinati. Per poter essere assicurati, questi devono svolgere un'attività lavorativa alle dipendenze di un datore di lavoro in cambio di una retribuzione proporzionale al lavoro svolto<sup>558</sup>. Negli ultimi anni, inoltre, è stata introdotta una prestazione assistenziale per i giovani che per la prima volta si affacciano al mondo del lavoro.

### 2.2.1. La tutela assicurativa: le prestazioni contributive

L'assicurazione disoccupazione<sup>559</sup> prevede l'erogazione di una prestazione di tipo contributivo, l'indennità di disoccupazione (*subsídio de desemprego*), a tutti i soggetti assicurati che soddisfano determinate condizioni di anzianità lavorativa e contributiva.

Per poter beneficiare dell'indennità, il lavoratore deve aver perso l'occupazione involontariamente e deve aver lavorato, versando i corrispondenti contributi, per almeno 540 giorni nell'arco dei 24 mesi che precedono l'evento assicurato. Oltre a ciò, egli deve essere registrato in veste di soggetto in cerca di occupazione presso l'ufficio di collocamento

---

<sup>557</sup>A causa dell'assenza di uno schema di protezione per la disoccupazione parziale, qui di seguito verrà usata l'espressione generica di «disoccupazione» in riferimento alla disoccupazione totale. Segnaliamo, però, l'adozione recente di alcuni provvedimenti che mirano a tutelare il livello occupazionale in caso di sospensione o riduzione del lavoro a causa di problemi di economia di mercato, per ragioni economiche o tecnologiche dell'azienda, per catastrofi o simili. Un'ordinanza del 1990 prevede, in questi casi, l'erogazione, da 6 a 18 mesi, di una prestazione integrativa per i lavoratori sospesi che consenta loro di continuare a percepire un compenso non inferiore al salario minimo nazionale e di tenere in vita il rapporto di lavoro. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Portugal*, Leiden, MISEP, 1991, P. 41.

<sup>558</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Portugal*, cit., p. 29.

<sup>559</sup>L'attuale assicurazione disoccupazione è la stessa riformata nel 1989. V. *supra*, n. 46.

di zona, deve essere abile al lavoro e disposto ad accettare offerte di lavoro idoneo<sup>560</sup>.

Verificate queste condizioni, inizia l'erogazione dell'indennità di disoccupazione, la cui durata varia in rapporto all'età del beneficiario al momento della richiesta, passando da un minimo di 10 mesi per i soggetti di età inferiore a 25 anni<sup>561</sup>, ad un massimo di 30 mesi per soggetti di età superiore a 55 anni<sup>562</sup>. Se, al termine del periodo di godimento della prestazione, il beneficiario ha raggiunto i 60 anni di età ed è ancora disoccupato, può essergli concessa, salvo la verifica dei prescritti requisiti, la pensione di vecchiaia<sup>563</sup>.

L'importo dell'indennità, pari a quello della prestazione in caso di malattia, è fissato al 65% della retribuzione media giornaliera degli ultimi sei mesi di lavoro, calcolati nel periodo antecedente ai due mesi che precedono la perdita del lavoro, e non può né essere inferiore al salario minimo garantito né superiore a tre volte questo salario. Sebbene attribuita giornalmente<sup>564</sup>, la prestazione viene erogata con cadenza mensile.

---

<sup>560</sup>In base a quanto stabilito nel decreto-legge n. 79-A del 1989, si considera lavoro idoneo (*emprego apropriado*) per un disoccupato un lavoro compatibile con le caratteristiche di abilità professionale - che tengono conto del livello d'istruzione, della formazione professionale e dell'esperienza lavorativa - che il soggetto dichiara di avere, che garantisca un livello retributivo non inferiore al minimo legale e che non rechi pregiudizio al lavoratore e alla sua famiglia prevedendo trasferimenti impegnativi per raggiungere il posto di lavoro. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Portugal*, cit., pp. 32 e ss.

<sup>561</sup>L'età minima per potersi iscrivere al regime assicurativo contro la disoccupazione è 14 anni. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., 1991, p. 161.

<sup>562</sup>Ricordiamo che a partire da 55 anni è possibile per il lavoratore richiedere il prepensionamento. *Ibidem*.

<sup>563</sup>Questa disposizione costituisce un'eccezione alle regole della pensione di vecchiaia, di cui i lavoratori normalmente possono beneficiare solo raggiunti i 65 anni (uomini) i i 62 anni (donne). Per un esame del regime di pensionamento di vecchiaia, v. R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM, 1993, p. 75 e ss.

<sup>564</sup>Il diritto a ricevere la prestazione è riconosciuto per tutti i giorni della settimana, come accade anche in Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, p. 195.

### 2.2.2. (segue): le prestazioni non contributive.

Tra le prestazioni non contributive volte a tutelare i soggetti colpiti da disoccupazione emergono l'indennità sociale per la disoccupazione e l'indennità ai giovani in cerca di prima occupazione.

#### 2.2.2.1. L'indennità sociale di disoccupazione.

L'indennità sociale di disoccupazione (*subsídio social de desemprego*) spetta sia ai lavoratori che hanno esaurito il diritto a godere della prestazione contributiva di disoccupazione sia ai lavoratori che non possono beneficiarne per la mancanza di requisiti<sup>565</sup>.

Le condizioni per poter richiedere l'indennità non contributiva sono lo svolgimento di un'attività lavorativa, con il relativo versamento di contributi, per almeno 180 giorni nel corso dei 12 mesi precedenti l'inizio della disoccupazione, la perdita involontaria del lavoro, la registrazione presso l'ufficio di collocamento di zona, l'estinzione del diritto all'indennità di disoccupazione, se goduta, e la percezione di un reddito familiare mensile pro capite non superiore all'80% del salario minimo garantito del settore di attività cui il lavoratore appartiene<sup>566</sup>.

La durata dell'erogazione dell'indennità sociale di disoccupazione è la stessa prevista per l'indennità di disoccupazione di tipo contributivo, ma viene dimezzata qualora faccia seguito ad un periodo di godimento di quest'ultima. Per i lavoratori ultracinquantacinquenni che hanno diritto alla massima durata prevista è consentito il pagamento della prestazione fino al raggiungimento dell'età pensionabile<sup>567</sup>.

L'ammontare del beneficio, che, come per l'indennità contributiva, è calcolato su base giornaliera, varia in relazione all'ampiezza della famiglia dell'assicurato e può andare dal 70% al 100% del più alto salario minimo nazionale in vigore nel settore produttivo considerato<sup>568</sup>. In ogni

---

<sup>565</sup>V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 163.

<sup>566</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Portugal*, cit., p. 31 e ss.

<sup>567</sup>In questo caso, viste le difficoltà occupazionali dell'assicurato, tale età è abbassata a 60 anni, dal momento che a partire da questa età può essere richiesto il prepensionamento. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 163.

<sup>568</sup>In caso di un lavoratore privo di carico di famiglia l'aliquota considerata è il 70%; se il lavoratore ha da uno a tre familiari a carico, l'aliquota è del 90%; se i

caso, l'importo dell'indennità non può superare il livello retributivo medio del lavoratore.

#### 2.2.2.2. L'indennità ai giovani in cerca di prima occupazione.

Dal 1988<sup>569</sup> il regime assistenziale portoghese prevede una nuova prestazione a tutela dell'occupazione, l'indennità per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro (*subsídio de inserção de jovens na vida activa*), mirante a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro<sup>570</sup>.

Beneficiari possono essere soltanto i giovani di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, senza precedenti esperienze lavorative significative<sup>571</sup>, iscritti all'ufficio di collocamento da almeno 6 mesi, abili e disponibili al lavoro e con un reddito familiare procapite non superiore al 50% del salario minimo nazionale. La prestazione, il cui ammontare è pari al 70% del salario minimo nazionale<sup>572</sup>, ha una durata massima di 15 mesi.

Va segnalata, infine, l'introduzione quasi contemporanea di prestazioni assimilabili a questa che, benché di minore rilevanza per la ristretta area d'azione, hanno la sua stessa natura e la sua stessa *ratio*<sup>573</sup>.

---

familiari a carico sono più di tre, l'aliquota è del 100%. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, p. 197.

<sup>569</sup>Legge n. 50 del 19 aprile 1988. *Ibidem*, p. 245.

<sup>570</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 203 e *supra*, n. 48.

<sup>571</sup>L'eventuale esperienza lavorativa non deve superare i 180 giorni nel periodo di 360 giorni che precedono la richiesta della prestazione. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 170.

<sup>572</sup>Nel 1992 tale indennità ammontava a 85 ECU mensili. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 249.

<sup>573</sup>Si fa qui riferimento ad una speciale indennità per i giovani di meno di 25 anni che hanno cercato di trovare un lavoro per almeno un anno senza successo e che decidono di impiantare un'attività in proprio ed a prestazioni volte a stimolare lo spostamento di lavoratori verso regioni dove vi sono maggiori opportunità occupazionali, che variano dal rimborso delle spese di trasporto e trasloco al sostegno per il pagamento dei costi di alloggio. Cfr. *ISSR n. 3/89*, p. 334 e ss.

### 2.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

Il sistema di sicurezza sociale del Portogallo è privo di un meccanismo che garantisca la tutela universale dei bisogni minimi dei cittadini. Sopprimerisce a ciò il regime delle prestazioni assicurative non contributive, che ha il compito di fornire i mezzi di sussistenza a quanti non abbiano altro modo di procurarseli. Essendo il meccanismo di funzionamento di tali prestazioni legato al rischio tutelato da ciascuno schema assicurativo, non è possibile una trattazione generale, per cui si procederà qui di seguito all'esame delle prestazioni più rilevanti ai fini della tutela del reddito, ossia le prestazioni familiari, sia contributive che non contributive, e la pensione sociale<sup>574</sup>.

#### 2.3.1. *Le prestazioni familiari.*

Le prestazioni familiari possono essere distinte, sulla base dei beneficiari, in prestazioni per i lavoratori attivi, pensionati o involontariamente disoccupati<sup>575</sup> e prestazioni per soggetti a basso reddito privi di altre forme di tutela sociale<sup>576</sup>. Le prime hanno carattere contributivo, mentre le seconde sono di tipo non contributivo<sup>577</sup>.

##### 2.3.1.1. Le prestazioni familiari di tipo contributivo.

La classificazione per aree di tutela consente una suddivisione delle prestazioni contributive in assegni familiari, prestazioni legate alla maternità, prestazioni di mantenimento e prestazioni con destinazione specifica<sup>578</sup>. Condizioni generali per poter ricevere queste prestazioni sono il versamento di contributi nel corso degli ultimi 12 mesi da parte del

---

<sup>574</sup>Le prestazioni non contributive di disoccupazione per i giovani rientrano in questa categoria ma, data la loro attinenza col tema della tutela dell'occupazione, sono state trattate nella parte dedicata a tale argomento.

<sup>575</sup>La disoccupazione non deve durare più di 12 mesi; in caso di periodi più lunghi di assenza dal lavoro il disoccupato entra a far parte della seconda categoria di beneficiari. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 207.

<sup>576</sup>I requisiti di reddito per essere inclusi in questa categoria sono un reddito personale mensile non superiore al 40% del salario minimo nazionale o, nel caso di familiari a carico, un reddito procapite mensile non superiore al 30% di tale minimo. *Ibidem*.

<sup>577</sup>V. J.-B. PAILLISSER *Le droit social au Portugal*, cit., p. 165.

<sup>578</sup>*Ibidem*.

lavoratore assicurato<sup>579</sup> e la residenza dei beneficiari in territorio portoghese.

L'assegno familiare (*abono de familia*) viene versato con riferimento a uno o più figli a carico del lavoratore dietro verifica di alcuni requisiti fondamentali del bambino come l'età<sup>580</sup>, la residenza e la vivenza a carico<sup>581</sup>. L'importo dell'assegno, erogato mensilmente, è determinato sommando le prestazioni previste per ciascun figlio; l'ammontare di queste è fisso fino al secondo figlio, ed aumenta a partire dal terzo figlio se il reddito familiare non supera una volta e mezzo il salario minimo nazionale<sup>582</sup>.

Le prestazioni legate alla maternità riguardano il premio di nascita, erogato *una tantum* al lavoratore assicurato in occasione della nascita di ciascun figlio nato vivo<sup>583</sup>, e l'indennità di allattamento (*subsídio de aleitação*), erogata durante i primi 10 mesi di vita del bambino<sup>584</sup>.

---

<sup>579</sup>Ai fini della percezione delle prestazioni familiari esiste la completa equiparazione dei lavoratori stranieri residenti in Portogallo ai cittadini portoghesi. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 217.

<sup>580</sup>Normalmente l'età massima dei figli prevista per il pagamento degli assegni familiari è l'età della fine dell'obbligo scolastico (14 anni); tale limite può essere oltrepassato se il ragazzo frequenta scuole secondarie (18 anni), se è impegnato presso un istituto di insegnamento medio (22 anni) o se effettua studi universitari o un apprendistato (25 anni). Per i figli handicappati l'età massima è fissata a 24 anni, ma non si tiene conto di questo limite di età nel caso di infermi gravi che non hanno diritto né ad un vitalizio mensile né alla pensione sociale. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 166.

<sup>581</sup>Non essendo necessaria l'esistenza di un vincolo di parentela tra il lavoratore titolare dell'assegno ed il bambino beneficiario della prestazione, il criterio preso in considerazione per la determinazione del soggetto cui pagare l'assegno è l'effettivo mantenimento, realizzato con continuità, del bambino. *Ibidem*.

<sup>582</sup>Nel 1992 la quota per ciascun figlio a carico era di 13 ECU, elevata a 19 ECU dal terzo figlio se la famiglia era a basso reddito. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 173.

<sup>583</sup>L'importo di tale premio era, nel 1992, di 123 ECU. *Ibidem*, p. 177.

<sup>584</sup>Nel 1992 l'indennità di allattamento era di 23 ECU al mese. *Ibidem*.

Le prestazioni di mantenimento riguardano la nascita o l'adozione di un bambino e la sua cura in caso di malattia e spettano ai lavoratori assicurati da almeno 6 mesi che sono costretti ad interrompere la loro attività lavorativa. Oltre all'indennità di nascita per la madre, che spetta per 90 giorni<sup>585</sup> durante la gravidanza, è prevista un'indennità per il padre se costretto ad occuparsi del neonato per sopraggiunta incapacità fisica o psichica o morte della madre. L'indennità di adozione, erogata in seguito all'adozione di un bambino di età inferiore a tre anni, ha la stessa funzione dell'indennità di maternità o paternità, ossia quella di favorire le cure del bambino, e spetta per 60 giorni. L'ammontare di queste tre prestazioni è lo stesso ed è pari alla retribuzione media del lavoratore calcolata nel semestre antecedente i due mesi che precedono l'evento<sup>586</sup>. L'indennità per l'assistenza a bambini malati, infine, spetta, per 30 giorni al mese, ai genitori di bambini che hanno meno di 10 anni e le cui risorse economiche siano ridotte. Il suo ammontare è pari al 65% della retribuzione di riferimento ed è soggetto a minimale.

Le prestazioni a destinazione specifica riguardano sia alcuni eventi che si presumono importanti per la famiglia, e cioè il matrimonio ed i funerali, sia la tutela degli handicappati. Per quanto riguarda il matrimonio, ciascun componente della coppia<sup>587</sup> che si sposa ha diritto a ricevere un premio (*subsidio de casamento*)<sup>588</sup>, mentre la copertura delle spese per i funerali (*subsidio de funeral*)<sup>589</sup> riguarda il decesso del coniuge o di familiari a carico del lavoratore assicurato o del lavoratore stesso. Le prestazioni per i figli handicappati, distinte in base all'età ed alle esigenze

---

<sup>585</sup>Di cui 60 obbligatoriamente dopo la nascita. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 149.

<sup>586</sup>In ogni caso, la prestazione non può risultare inferiore al 50% della retribuzione giornaliera minima settoriale. *Ibidem*.

<sup>587</sup>Deve comunque trattarsi di lavoratori assicurati; in caso diverso, beneficia della prestazione esclusivamente il coniuge affiliato al regime assicurativo. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 217.

<sup>588</sup>Il sussidio ammonta a 102 ECU. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 181.

<sup>589</sup>La copertura per le spese funerarie è in cifra fissa e, nel 1992, era di 143 ECU, versati in un'unica soluzione. *Ibidem*.

specifiche dei richiedenti<sup>590</sup>, spettano ai genitori di figli affetti da un'incapacità tale da renderne impossibile la partecipazione a qualunque attività produttiva.

#### 2.3.1.2. Le prestazioni non contributive.

Le prestazioni che vengono erogate a soggetti bisognosi indipendentemente dallo svolgimento di un'attività lavorativa sono in parte le stesse erogate dal regime contributivo, ossia l'assegno familiare, le prestazioni per gli handicappati e l'indennità di allattamento. Oltre a queste, vi è poi la pensione versata agli orfani<sup>591</sup>, che spetta invece esclusivamente ai soggetti protetti dal regime non contributivo.

Verificate le condizioni di reddito, inizia l'erogazione delle prestazioni, la cui durata si protrae fintanto che il beneficiario permane in una condizione di bisogno e non dispone di altro aiuto che quello che riceve da questo regime. L'erogazione cessa immediatamente al venir meno della causa che la giustifica o allorché il beneficiario matura i requisiti per ricevere prestazioni contributive.

#### 2.3.2. La pensione sociale.

La pensione sociale (*pensão social*)<sup>592</sup> può essere pagata ai soggetti ultrasessantacinquenni sprovvisti di tutela contributiva<sup>593</sup> il cui reddito

---

<sup>590</sup>Si distinguono l'indennità complementare per bambini e giovani handicappati fino a 24 anni, l'indennità vitalizia per handicappati sopra i 24 anni, l'indennità di educazione speciale e l'indennità per l'assistenza di una terza persona. Per una trattazione dettagliata di queste prestazioni, v. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social au Portugal*, cit., p. 167, e D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 213, mentre per l'ammontare delle prestazioni, v. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, cit., p. 179.

<sup>591</sup>L'ammontare di tale pensione è pari al 65% della pensione sociale. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 210.

<sup>592</sup>In questo caso ci riferiamo alla pensione sociale di vecchiaia; nel regime non contributivo portoghese esiste infatti anche una pensione sociale di invalidità che qui non viene esaminata.

<sup>593</sup>Perché non affiliati a nessun regime o perché, sebbene affiliati, non soddisfano i requisiti richiesti. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 208.

mensile sia inferiore al 30% del salario minimo nazionale, o al 50% di tale salario se si tratta di un capofamiglia<sup>594</sup>.

Una pensione sociale di carattere integrativo può essere erogata ai soggetti che già percepiscono una pensione contributiva nell'ipotesi in cui il livello di tale pensione non raggiunga quello della pensione minima<sup>595</sup>.

### 3. SPAGNA.

#### 3.1. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE.

L'evoluzione storica del sistema di sicurezza sociale spagnolo, le cui prime manifestazioni si registrano già nel XIX secolo, ha risentito di sviluppi legislativi particolarmente significativi soprattutto a partire dal secondo dopoguerra e, in misura maggiore, nell'ultimo trentennio.

La prima assicurazione sociale nasce in Spagna nel 1900<sup>596</sup> e riguarda la protezione degli operai in caso di incidenti sul lavoro; mediante una legge viene sancito l'obbligo per l'imprenditore di assumersi la responsabilità diretta dei danni occorsi al dipendente durante lo svolgimento del proprio lavoro, responsabilità che egli può decidere di riversare su di un'assicurazione privata. Nel 1908 viene creato l'Istituto nazionale di previdenza, inizialmente destinato a promuovere la tutela previdenziale e successivamente diventato l'ente di riferimento per l'amministrazione delle assicurazioni sociali e, più tardi, del sistema di sicurezza sociale, mentre negli Anni Venti si moltiplicano i rischi assicurati dalle società di mutuo soccorso degli operai dell'industria, aiutate finanziariamente dallo Stato<sup>597</sup>. In questo stesso periodo, lo Stato inizia ad occuparsi anche dell'assistenza, adottando provvedimenti a

---

<sup>594</sup>Si intende qui un soggetto responsabile del mantenimento di almeno un'altra persona. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 233.

<sup>595</sup>Nel 1992 l'ammontare della pensione sociale era di 85 ECU al mese. *Ibidem*, p. 233.

<sup>596</sup>Legge del 30 gennaio 1900. V. J.M. ORDEIG FOS, *El sistema español de seguridad social*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1984, p. 49.

<sup>597</sup>Si iniziano a tutelare i rischi di vecchiaia (1921), disoccupazione (1923) e di maternità (1929). Cfr. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, Paris, Lamy S.A., 1990, p. 105.

favore delle famiglie numerose (1926) e delle madri di famiglie indigenti (1923).

Nel decennio successivo si assiste alla trasformazione dell'assicurazione infortuni in assicurazione obbligatoria, con il conseguente passaggio della questione della sicurezza dei lavoratori dall'ambito privatistico a quello pubblicistico. L'instaurazione della Repubblica, sebbene di breve durata<sup>598</sup>, dà una spinta allo sviluppo della previdenza, che si concretizza nell'adozione di vari provvedimenti legislativi tesi a introdurre una tutela più ampia, per rischi coperti e categorie di lavoratori tutelate, di quella esistente, e nella sostanziale sostituzione dello Stato a lavoratori e datori di lavoro nella gestione della materia previdenziale<sup>599</sup>. La scarsa incidenza economica della tutela e le numerose esclusioni dal godimento di essa consentono, però, il sopravvivere ed il moltiplicarsi di forme di assicurazione di iniziativa privata.

Il periodo che va dalla fine della guerra civile all'inizio degli Anni Sessanta è caratterizzato dall'arricchimento delle forme di tutela sociale, che avvicina la Spagna al grado di sviluppo in questo campo degli altri Stati europei. Le tappe principali di questo ampliamento sono l'introduzione di prestazioni per la vecchiaia e l'invalidità (1939)<sup>600</sup>, la nascita dell'assicurazione obbligatoria di malattia (1942), il consolidamento del movimento mutualistico che si organizza unitariamente (1944), l'introduzione dell'assicurazione contro le malattie professionali (1947-1959), l'introduzione dell'assicurazione superstiti (1955) e la creazione dell'assicurazione disoccupazione (1961).

---

<sup>598</sup>La proclamazione della Repubblica nel 1931, seguita alle lotte sociali scatenate soprattutto dalla crisi economica del '29, portava con sé il desiderio di adottare importanti riforme sul piano economico e sociale. La tenace opposizione delle forze privilegiate e conservatrici a questi piani, tuttavia, fece sì che, alla forte affermazione elettorale delle sinistre nel 1936, si scatenasse una reazione armata guidata dal generale F. Franco che condusse alla guerra civile, terminata nel 1939 con la sconfitta della compagine repubblicana. V. M.A. OLEA, *Instituciones de seguridad social*, Madrid, Editorial Civitas, 1988, pp. 20 e ss.

<sup>599</sup>V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 106.

<sup>600</sup>Prima di questa riforma c'era solo l'obbligo del ritiro dalla vita lavorativa al raggiungimento della vecchiaia. V. J.M. ORDEIG FOS, *El sistema español de seguridad social*, cit., p. 50.

La Legge sulle Basi della Sicurezza Sociale del 1963<sup>601</sup> segna formalmente la nascita della sicurezza sociale spagnola; in essa vengono fissati i principi ispiratori di tutto il sistema, quali il ruolo preponderante dello Stato, la gestione unificata delle varie assicurazioni, l'eliminazione di qualsiasi scopo di lucro nella gestione, il criterio di solidarietà cui si impronta la redistribuzione dei redditi attraverso le pensioni, e si realizza il coordinamento con la tutela fornita dall'assistenza pubblica e dalla sanità. La realizzazione pratica dei principi così stabiliti viene attuata, in seguito ad una delega legislativa espressamente prevista, mediante un decreto in vigore dal 1967<sup>602</sup>, che rappresenta ancora oggi l'intelaiatura fondamentale del sistema, distinto in un regime generale ed una serie di regimi speciali<sup>603</sup>.

Nel 1974 la legge del 1966 viene sostituita da un nuovo testo sulla sicurezza sociale<sup>604</sup> che introduce modifiche significative solo per quanto

---

<sup>601</sup>Si tratta della *Ley de bases de Seguridad Social* del 28 dicembre 1963, basata sui risultati di uno studio della commissione governativa appositamente creata nel 1957. *Ibidem*, p. 51.

<sup>602</sup>Il decreto del 21 aprile 1966, entrato in vigore dal 1 gennaio dell'anno successivo, è noto con il nome di prima legge spagnola sulla sicurezza sociale (*primera Ley española sobre Seguridad Social*). Nello stesso periodo, sempre sulla base delle previsioni della Legge di Base, vengono emanate due leggi che completano il panorama della protezione sociale dei lavoratori, e cioè la Legge di Sicurezza Sociale Agraria (1966) e la Legge di Sicurezza Sociale dei Lavoratori del mare (1969), sostituite rispettivamente da una legge del 1971 e da una del 1974. V. F. DURÁN LÓPEZ, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - SPAGNA*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale*, Torino, UTET, 1990, pp. 571 e ss.

<sup>603</sup>Per regime generale si intende quello applicabile ai lavoratori dipendenti dell'industria e dei servizi, mentre sono regimi speciali quelli dei rappresentanti di commercio, lavoratori ferroviari, minatori, lavoratori autonomi, artisti e scrittori e toreri. Questi ultimi non sono disciplinati direttamente dalla legge di sicurezza sociale, ma si fa rinvio a questa per la determinazione delle caratteristiche assicurative fondamentali. Dal 1985, un decreto reale ha deciso l'inclusione di questi regimi in quello generale e, conseguentemente, la loro cancellazione. *Ibidem*.

<sup>604</sup>Si tratta, anche in questo caso di un decreto, approvato il 30 maggio 1974, che si propone di regolamentare, chiarificare ed armonizzare le leggi che nel frattempo si erano accumulate e di renderle conformi alle nuove disposizioni. L'affermazione fondamentale che esso contiene è l'estensione del diritto alla sicurezza sociale a tutti i cittadini; per quanto riguarda la gestione della materia, si riconferma un sistema

riguarda i principi generali della tutela, le nuove forme di finanziamento ed i contenuti dell'azione di tutela e delega il Governo ad elaborare una legge di riforma globale del sistema. Nel 1980 viene emanata la Legge di base sulla disoccupazione<sup>605</sup>, che sottrae la regolamentazione della disoccupazione, in qualche misura, al corpo normativo della sicurezza sociale, anche in virtù della separazione della sua gestione da quella delle altre strutture gestionali<sup>606</sup>. L'espressa inclusione nella Costituzione<sup>607</sup> del rischio di disoccupazione tra i rischi tutelati dal sistema di sicurezza sociale, tuttavia, fugge ogni dubbio circa l'effettiva appartenenza della tutela in caso di disoccupazione all'ambito della sicurezza sociale<sup>608</sup>.

La riforma più recente del sistema di sicurezza sociale della Spagna risale al 1985, quando, con una legge, si è voluto procedere ad una risistemazione dei meccanismi di tutela volta soprattutto al riequilibrio finanziario del sistema ed alla riaffermazione di alcune garanzie per gli assicurati<sup>609</sup>. Nel corso degli Anni Ottanta, inoltre, in risposta alla spinta

---

tripartito in cui lo Stato ha il ruolo principale e le parti sociali svolgono un ruolo di consulenza. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 108.

<sup>605</sup>Tale legge (*Ley Basica de Empleo*) ha subito un'importante deroga ad opera di una legge del 1984, che ridisciplinò la tutela in caso di disoccupazione ampliando sia la portata temporale che quella soggettiva della protezione. V. F. DURÁN LÓPEZ, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - SPAGNA*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale*, cit., p. 575.

<sup>606</sup>Per l'amministrazione della tutela contro la disoccupazione viene creato un ente apposito, l'Istituto nazionale dell'occupazione (I.N.E.M.), che, però, non essendo autonomo rispetto agli enti gestori della sicurezza sociale, non rappresenta una vera e propria scissione della disoccupazione dall'ambito della sicurezza sociale propriamente detta. *Ibidem*.

<sup>607</sup>Si tratta della nuova Costituzione democratica del Regno di Spagna del 1978.

<sup>608</sup>Per maggiori notizie circa il dibattito sull'appartenenza della tutela in caso di disoccupazione al regime della sicurezza sociale, v. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., pp. 221 e ss.; J.M. ORDEIG FOS, *El sistema español de seguridad social*, cit., pp. 334 e ss.; M. A. OLEA, *Instituciones de seguridad social*, cit., pp. 23 e ss.; F. DURÁN LÓPEZ, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - SPAGNA*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale*, cit., pp. 574 e ss.; J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 143 e ss.

<sup>609</sup>La legge del 31 luglio 1985 ha riaffermato il carattere professionale del sistema ed il carattere contributivo e proporzionale delle pensioni di vecchiaia e di invalidità, e, parallelamente, ha rafforzato la protezione non contributiva ed il carattere redistributivo

sociale del crescente numero di disoccupati, si è proceduto a varie innovazioni nel campo della tutela in caso di disoccupazione per lo più indirizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro e alla preparazione dei lavoratori alle esigenze del mercato.

Il sistema di sicurezza sociale della Spagna si presenta attualmente diviso in un'area di prestazioni erogate dal regime di sicurezza sociale *stricto sensu* ed un'area assistenziale, la cui gestione è in buona parte delegata alle comunità locali<sup>610</sup>. Nell'analisi che segue verranno considerate le prestazioni contributive pertinenti alla tutela dell'occupazione e del reddito e le prestazioni non contributive in denaro che perseguono questo stesso obiettivo.

### 3.2. LA TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE.

Nei confronti del bisogno derivante dalla perdita dell'occupazione il regime generale di sicurezza sociale spagnolo prevede una tutela di tipo contributivo ed una tutela di tipo non contributivo<sup>611</sup>. Per favorire la ristrutturazione industriale o il ringiovanimento della forza lavoro senza pregiudizio dei lavoratori anziani è prevista invece la possibilità di prepensionamento.

#### 3.2.1. La tutela di tipo contributivo.

Le prestazioni contributive erogate dall'assicurazione disoccupazione spettano ai lavoratori subordinati che rispondono ai requisiti di perdita involontaria dell'occupazione<sup>612</sup>, di abilità e disponibilità al lavoro, di età<sup>613</sup>, di iscrizione all'ufficio di collocamento ed adempimento degli

---

del sistema. Per quanto riguarda il contenuto dettagliato della riforma, v. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 108 e ss.

<sup>610</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 222 e ss.

<sup>611</sup>V. J.M. ORDEIG FOS, *El sistema español de seguridad social*, cit., p. 352 e ss.

<sup>612</sup>La perdita dell'occupazione può essere stata causata sia da ragioni economiche, tecnologiche o altro, sia dalla morte del datore di lavoro. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 144.

<sup>613</sup>L'età massima prevista per beneficiare delle prestazioni di disoccupazione è di 65 anni, che è l'età per poter beneficiare della pensione di vecchiaia nel regime generale. Se un soggetto non ha maturato i requisiti necessari per la pensione di vecchiaia è ammesso che continui a percepire l'indennità di disoccupazione. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 233.

obblighi connessi<sup>614</sup> ed ai requisiti di assicurazione e di contribuzione previsti<sup>615</sup>. La tutela contributiva spetta sia in caso di disoccupazione totale che di disoccupazione parziale.

#### 3.2.1.1. La tutela contributiva in caso di disoccupazione totale.

Per poter beneficiare dell'indennità di disoccupazione (*prestación por desempleo*), il lavoratore deve essere stato regolarmente iscritto all'assicurazione versando i contributi richiesti per almeno 12 mesi nell'arco dei 6 anni immediatamente precedenti il verificarsi dell'evento assicurato<sup>616</sup>.

L'importo dell'indennità, erogata per ogni giorno della settimana, è proporzionale alla retribuzione media che il lavoratore ha percepito nel corso degli ultimi 6 mesi di lavoro, con la garanzia di un minimale<sup>617</sup>, ed è pari al 70% di tale retribuzione di riferimento per i primi 180 giorni di godimento della prestazione ed al 60% per il restante periodo<sup>618</sup>. La durata dell'erogazione, che varia in base all'anzianità assicurativa del

---

<sup>614</sup>Dal 1988 è stato introdotto l'obbligo per i beneficiari delle prestazioni di disoccupazione, pena la loro esclusione dal godimento dei benefici, di aderire alle iniziative dell'amministrazione degli uffici di collocamento relative alla realizzazione di lavori socialmente utili o di programmi di formazione; a carico degli iscritti è posto, inoltre, anche l'obbligo di accettare offerte di lavoro idoneo, sanzionato, in caso di mancato adempimento, con l'esclusione immediata dal godimento della prestazione. Prima del 1988, pur esistendo già questa disposizione, era consentito agli iscritti di rifiutare delle offerte. V. *ISSR n. 3/89*, p. 338.

<sup>615</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 188.

<sup>616</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 233.

<sup>617</sup>L'importo dell'indennità di disoccupazione non può essere inferiore al livello del salario minimo interprofessionale. Nel 1993 il livello di tale salario è stato aggiornato a 5895 ECU; il salario per i lavoratori di età inferiore a 18 anni ammonta invece a 3894 ECU. Cfr. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Politiques*, n° 42, cit., p. 18. Ricordiamo inoltre che l'indennità di disoccupazione è soggetta anche ad un livello massimo, pari a 1,7 volte il salario minimo interprofessionale se non vi sono familiari a carico, a 1,95 volte se vi è un figlio a carico ed a 2,2 volte tale ammontare se vi sono due o più figli a carico. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 234.

<sup>618</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

lavoratore, oscilla da un minimo di 4 mesi per una contribuzione di 12 mesi ad un massimo di 24 mesi corrispondenti alla contribuzione massima effettuabile di 72 mesi<sup>619</sup>.

### 3.2.1.2. La tutela contributiva in caso di disoccupazione parziale.

Si considera disoccupazione parziale la condizione di un lavoratore che subisce la riduzione involontaria di almeno un terzo dell'orario di lavoro o delle giornate di lavoro mensili stabilite nel contratto di lavoro, con una corrispondente riduzione della retribuzione<sup>620</sup>.

Per poter beneficiare della prestazione di disoccupazione parziale, erogata sulla base degli stessi criteri adottati per la disoccupazione totale, è necessario, in aggiunta ai requisiti personali e contributivi, che la riduzione dell'impegno lavorativo consegua ad una decisione presa dalle autorità competenti nel quadro di un piano di riorganizzazione dell'azienda<sup>621</sup>.

La prestazione spettante, calcolata in base agli stessi criteri validi per l'indennità di disoccupazione totale ma tenendo conto esclusivamente delle ore di lavoro tagliate, viene erogata proporzionalmente all'anzianità contributiva. Anche a questa prestazione si applicano i livelli minimo e massimo previsti per la disoccupazione totale, ma il loro ammontare è aggiustato in base all'entità della riduzione del lavoro<sup>622</sup>.

### 3.2.2. La tutela di tipo non contributivo.

Il pagamento delle prestazioni assistenziali può essere effettuato a vantaggio dei lavoratori disoccupati di età compresa tra 18 e 65 anni<sup>623</sup> iscritti all'ufficio di collocamento che non hanno i requisiti per ricevere le

---

<sup>619</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 234.

<sup>620</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 202.

<sup>621</sup>*Ibidem*.

<sup>622</sup>V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 145.

<sup>623</sup>Anche per questo sussidio vale la regola secondo cui il limite massimo di età può essere innalzato qualora il disoccupato non abbia maturato i requisiti per ricevere una pensione di vecchiaia. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 190.

prestazioni contributive o che hanno esaurito il loro diritto al godimento di queste ultime<sup>624</sup>, a condizione che si trovino in una condizione di bisogno<sup>625</sup>.

I principali requisiti da verificare oltre a quelli suddetti per poter maturare il diritto alla percezione del sussidio di disoccupazione (*subsidio por desempleo*) sono, per i lavoratori con un carico familiare, la cessazione del godimento dell'indennità contributiva da almeno 12 mesi ed il versamento di contributi per almeno 3 mesi prima della perdita dell'occupazione; per i lavoratori privi di carico familiare, un'età superiore a 45 anni, la cessazione del godimento dell'indennità contributiva da almeno 12 mesi ed un versamento contributivo di almeno 6 mesi nel periodo immediatamente precedente la perdita dell'occupazione. Per i lavoratori di età superiore a 52 anni è sufficiente, oltre al basso reddito, il possesso di tutti i requisiti, tranne l'età, necessari per poter ricevere una pensione.

La durata dell'erogazione del sussidio di disoccupazione è di 6 mesi, rinnovabili per due volte, fino ad un periodo di godimento massimo complessivo di 18 mesi<sup>626</sup>. L'ammontare del sussidio è stabilito nel 75% del salario minimo interprofessionale; sono previste maggiorazioni per i disoccupati di lunga durata di almeno 45 anni con un carico di famiglia,

---

<sup>624</sup>Il sussidio assistenziale di disoccupazione può essere erogato, a certe condizioni, anche ai cittadini spagnoli emigrati di ritorno, agli ex detenuti nel periodo immediatamente successivo alla scarcerazione e agli invalidi cui è stata sospesa la pensione per un rilevante miglioramento delle condizioni che li ha resi nuovamente abili al lavoro. V. F. DURÁN LÓPEZ, voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - SPAGNA*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale*, cit., p. 576.

<sup>625</sup>Tale condizione si fa coincidere con la percezione di un reddito inferiore al livello del salario minimo interprofessionale. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 146.

<sup>626</sup>Per i lavoratori con più di 45 anni, gli emigranti di ritorno ed i detenuti non è ammessa proroga. La proroga è ammessa una sola volta per i lavoratori ultraquarantacinquenni classificati disoccupati di lunga durata (oltre 2 anni). I lavoratori con più di 52 anni, considerati parte della categoria di lavoratori con difficoltà a rientrare sul mercato del lavoro, possono beneficiare del sussidio fino al raggiungimento dell'età pensionabile. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 192.

fino ad un sussidio massimo complessivo pari al 125% del salario minimo interprofessionale<sup>627</sup>.

### 3.2.3. *Il prepensionamento.*

Tre sono le tipologie di ritiro anticipato dal mercato del lavoro che qui interessano come strumenti di tutela dell'occupazione: il prepensionamento concordato nel contratto di lavoro, il prepensionamento per riconversione industriale e la pensione di vecchiaia anticipata<sup>628</sup>.

Il prepensionamento concordato nel contratto di lavoro può scattare dal compimento del sessantaquattresimo anno di età del lavoratore, il quale ha da subito diritto al 100% della pensione maturata. Il suo datore di lavoro, in cambio del vantaggio che ottiene ringiovanendo la forza-lavoro, è tenuto ad assumere un giovane oppure un disoccupato che beneficia del sussidio assistenziale di disoccupazione<sup>629</sup>.

Per poter procedere al prepensionamento sulla base di una riconversione industriale, invece, occorre che l'industria interessata riceva l'autorizzazione governativa che ufficializza lo stato di crisi<sup>630</sup>. I lavoratori che possono beneficiare del trattamento di pensionamento anticipato sono quelli di almeno 55 anni; l'importo della pensione è proporzionale all'età del lavoratore ed è pari all'80% del reddito medio percepito nei 6 mesi precedenti la dichiarazione di crisi per i lavoratori di età compresa tra 55 e 60 anni, mentre scende al 75% della retribuzione

---

<sup>627</sup>Il trattamento più favorevole per i lavoratori con più di 45 anni ed assenti da molto tempo dal mondo del lavoro è stata introdotta nel 1989. V. *ISSR n. 3/89*, p. 338.

<sup>628</sup>Non viene qui considerato il prepensionamento graduale concesso in alcune imprese ai lavoratori di 62 anni che, pur continuando a lavorare, godono della pensione di vecchiaia, ridotta proporzionalmente alla quantità di lavoro svolto. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit., p. 146.

<sup>629</sup>V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 228.

<sup>630</sup>Affinché questo accada è necessario che l'impresa considerata rientri in uno dei settori previsti da un piano relativo alla riconversione industriale. Infatti, il finanziamento della pensione anticipata è a carico di questi piani di riconversione, e non della sicurezza sociale. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit, p. 198.

media degli ultimi 6 mesi di lavoro per i lavoratori di età compresa tra 60 e 65 anni<sup>631</sup>.

Per i lavoratori che hanno iniziato la contribuzione prima del 1967 è prevista la possibilità di un pensionamento anticipato (*pensión de jubilación anticipada*), che comporta la perdita dell'8% dell'ammontare della pensione per ciascun anno di anticipo. I datori di lavoro che desiderano fare ricorso a questo strumento per alleggerire il numero dei dipendenti devono versare al prepensionato la quota di pensione persa, mentre se desiderano ringiovanire la forza-lavoro sono tenuti ad assumere un giovane od un disoccupato<sup>632</sup>.

### 3.3. LA TUTELA DEL REDDITO.

L'esistenza di prestazioni non contributive all'interno dei principali regimi assicurativi fa sì che la sicurezza sociale spagnola possa fare a meno di un regime assistenziale universale<sup>633</sup> ed organico senza che la qualità della vita dei cittadini abbia troppo a risentirne<sup>634</sup>. Ai fini dell'analisi dei principali strumenti di tutela del reddito si possono considerare mezzi che realizzano questo scopo le prestazioni familiari, contributive e non contributive, la pensione di vecchiaia non contributiva ed il reddito minimo di inserimento.

#### 3.3.1. Le prestazioni familiari.

Le prestazioni familiari contributive (*prestaciones familiares*) consistono in un assegno mensile pagato al lavoratore assicurato per ciascun figlio non ancora diciottenne<sup>635</sup>. L'importo dell'assegno, uguale

---

<sup>631</sup>Cfr. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 228.

<sup>632</sup>*Ibidem*.

<sup>633</sup>Per una valutazione del sistema spagnolo di salvaguardia dei bisogni minimi, v. M. AGUILAR, M. GAVIRIA e M. LAPARRA, *Les limites de l'Espagne sociale*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, n. hors-série, Octobre 1991, pp. 131-158.

<sup>634</sup>Accanto a ciò, occorre tener presente che molte prestazioni contributive prevedono dei supplementi per il carico familiare. V. J.-B. PAILLISSER, *Le droit social en Espagne*, cit, p. 146.

<sup>635</sup>Il limite di età non si applica per figli handicappati. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 235.

per ciascun figlio<sup>636</sup>, può essere aumentato di una quota fissa se il beneficiario è disoccupato o gode di una pensione il cui ammontare è inferiore al minimo previsto per la pensione di vecchiaia, o anche in caso di figli successivi al secondo<sup>637</sup>.

Le prestazioni familiari non contributive sono riservate alle famiglie bisognose con figli a carico minori di 18 anni o con un grado di *handicap* almeno del 65%, a condizione che non godano di nessun altro tipo di prestazioni per la famiglia<sup>638</sup>. L'ammontare delle prestazioni è fisso ed è lo stesso previsto per le prestazioni contributive<sup>639</sup>.

Per i bambini handicappati sono previste prestazioni di importo più elevato, proporzionale all'età del soggetto beneficiario ed al suo grado di *handicap*<sup>640</sup>.

### 3.3.2. La pensione non contributiva di vecchiaia.

La pensione di vecchiaia non contributiva (*pensión de jubilación no contributiva*) spetta ai soggetti ultrasessantacinquenni che non hanno diritto alla pensione contributiva il cui reddito non supera il minimo di pensione. Inoltre, è loro richiesto di aver risieduto in Spagna per almeno 10 anni tra i 16 e i 65 anni, di cui gli ultimi due immediatamente prima della richiesta della prestazione. L'ammontare della pensione viene ridotto

---

<sup>636</sup>Nel 1992 l'importo dell'assegno era di 23 ECU per ogni figlio. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 172.

<sup>637</sup>In questo secondo caso l'aumento è pari al 15% della quota per ciascun figlio. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 235.

<sup>638</sup>Queste prestazioni spettano anche agli orfani e ai bambini abbandonati. *Ibidem*.

<sup>639</sup>Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit, p. 172.

<sup>640</sup>Per ragazzi con meno di 18 anni ed un *handicap* almeno del 33% la prestazione mensile è di 46 ECU; per i ragazzi con più di 18 anni ed un grado di *handicap* del 65% o più la prestazione mensile è di 232 ECU; se il grado di *handicap* supera il 75% ed è necessaria l'assistenza continua di un terzo la prestazione sale a 348 ECU al mese. *Ibidem*, p. 176.

proporzionalmente ai redditi di diversa provenienza che il beneficiario eventualmente percepisce<sup>641</sup>.

### 3.3.3. Il reddito minimo di inserimento.

Tra la fine degli Anni Ottanta e l'inizio degli Anni Novanta le regioni autonome della Spagna<sup>642</sup> hanno dato creato, indipendentemente l'una dall'altra, l'istituto assistenziale del reddito minimo d'inserimento (*ingreso mínimo de inserción*)<sup>643</sup>, comunemente definito salario sociale (*renta mínima*).

Caratteristiche generali di questa prestazione sono la sua funzione di strumento di lotta alla povertà, realizzata attraverso l'erogazione di un sussidio in denaro per la copertura dei bisogni minimi, il diritto soggettivo di cui godono i beneficiari a riguardo e la residenza<sup>644</sup> nella regione che eroga il sussidio. Per poter ricevere il salario, il richiedente deve avere un'età compresa tra 25 e 65 anni<sup>645</sup>, essere abile al lavoro e disponibile a svolgere gli incarichi<sup>646</sup> che gli vengono attribuiti all'atto della stipula dell'accordo per l'erogazione del salario.

---

<sup>641</sup>L'ammontare della pensione era di 3245 ECU all'anno per il singolo e di 5516 ECU per la coppia con due beneficiari. *Ibidem*, p. 234.

<sup>642</sup>Ricordiamo che la Spagna è divisa in 17 regioni, dotate di ampi poteri in materia di gestione della tutela assistenziale. V. M. AGUILAR, M. GAVIRIA e M. LAPARRA, *Les limites de l'Espagne sociale*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, cit., p. 150.

<sup>643</sup>La denominazione di questa prestazione indica chiaramente le similitudini con il corrispondente beneficio presente nel regime francese.

<sup>644</sup>È richiesta la residenza, oltre che al momento della domanda, anche da un certo periodo che precede questa, variabile da 3 a 5 anni. V. M. AGUILAR, M. GAVIRIA e M. LAPARRA, *Les limites de l'Espagne sociale*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, cit., p. 150.

<sup>645</sup>Sono ammessi a beneficiarne anche soggetti di età inferiore a 25 anni purché responsabili del mantenimento di figli o di soggetti handicappati. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 212.

<sup>646</sup>Si tratta sempre di compiti volti a combattere la marginalizzazione da cui il beneficiario è colpito. V. M. AGUILAR, M. GAVIRIA e M. LAPARRA, *Les limites de l'Espagne sociale*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, cit., p. 151.

L'entità del salario sociale varia significativamente da regione a regione, come del resto anche i supplementi previsti per i familiari a carico<sup>647</sup>.

---

<sup>647</sup>Il livello medio delle prestazioni nel 1992 era il seguente: 232 ECU per una coppia senza figli e per una famiglia monoparentale con un solo figlio; 270 ECU per una coppia con un figlio; 309 ECU per una coppia con due figli; 348 ECU per una coppia con tre figli. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 222.



## CAPITOLO QUINTO

### LA TUTELA DELL'OCCUPAZIONE: CONVERGENZE E DIVERGENZE

SOMMARIO: 1. Tipi di tutela. - 2. La tutela assicurativa. - 2.1. (segue): amministrazione e finanziamento. - 2.2. (segue): campo di applicazione. - 2.3. (segue): prestazioni. - 3. La tutela assistenziale. - 3.1. (segue): campo di applicazione. - 3.2. (segue): prestazioni - 4. Forme speciali di tutela. - 4.1. (segue): i disoccupati di lunga durata. - 4.2. (segue): la disoccupazione per riconversione economica - 4.3. (segue): i disoccupati parzialmente incapaci.

La disoccupazione è stato l'ultimo dei rischi sociali che minacciano la sicurezza del lavoratore nella moderna società industriale ad essere integrato a pieno titolo nei sistemi di sicurezza sociale dei paesi europei. La prima assicurazione obbligatoria per i lavoratori subordinati contro la disoccupazione è quella britannica del 1911<sup>648</sup>, cui hanno fatto seguito quella italiana del 1919, quella lussemburghese del 1921 e quella tedesca del 1927<sup>649</sup>. La Francia ha introdotto tale provvedimento solo nel 1940, mentre le restanti nazioni dell'Unione Europea hanno visto nascere l'assicurazione disoccupazione obbligatoria solo nel secondo dopoguerra<sup>650</sup>. In Danimarca, a differenza degli altri paesi, l'assicurazione disoccupazione conserva ancora oggi il carattere volontario che la contraddistingue dalla sua nascita, avvenuta nel 1907.

Il ritardo nella nascita di questa forma di tutela sociale ed il disfavore con il quale ancora oggi sono trattati i lavoratori disoccupati ha varie

---

<sup>648</sup>Cfr. *supra*, Capitolo Primo, par. 1.1., e soprattutto n. 7.

<sup>649</sup>V. M. S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 226 e ss.

<sup>650</sup>Il Belgio ha introdotto tale assicurazione nel 1945, la Grecia nel 1954, la Spagna nel 1961 ed il Portogallo nel 1975. V. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, *Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 years after*, Part II: *Social security 50 years after Beveridge*, Leuven, Acco, 1993, p. 479.

ragioni d'essere<sup>651</sup>, prima tra tutte la particolare natura del rischio stesso di disoccupazione, che, a differenza di quanto accade per la malattia, l'infortunio o la morte, non è un rischio naturale ma dipende dal comportamento umano<sup>652</sup>.

### 1. TIPI DI TUTELA.

Malgrado abbia tardato ad affermarsi, la tutela per i lavoratori colpiti da disoccupazione esiste oggi in tutti gli Stati dell'Unione Europea, sebbene sotto forme tra loro abbastanza diverse. Si va, infatti, da sistemi di sicurezza sociale che includono la disoccupazione tra i rischi da tutelare al pari della malattia o la vecchiaia (Belgio, Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) a sistemi da cui tale rischio è estromesso poiché non qualificabile come pertinente alla sicurezza sociale «in senso stretto» (Francia)<sup>653</sup>, da sistemi che prevedono una tutela di tipo esclusivamente assicurativo (Italia) a sistemi in cui all'assicurazione si affianca una tutela assistenziale specifica per la disoccupazione (Francia, Germania, Grecia<sup>654</sup>, Irlanda, Portogallo, Spagna) o una forma di

---

<sup>651</sup>Van Langendonck individua tra le cause di discriminazione di cui sono vittime i lavoratori disoccupati nel trattamento assistenziale, rispetto ai lavoratori inattivi per altre cause, la colpa che si tende ad attribuire al disoccupato per la sua condizione, il fatto che la disoccupazione colpisce categorie socialmente deboli (giovani in cerca di prima occupazione, lavoratori non specializzati, casalinghe prive di reddito, immigrati), il rapporto difficile tra forza lavoro occupata e sindacalizzata e la massa di disoccupati, il timore di abusi da parte di persone che non vogliono lavorare a danno della solidarietà collettiva, l'inclusione tra i disoccupati di donne che possono svolgere i loro compiti domestici e familiari godendo di una indennità economica e l'invidia, generata dallo scarso amore per il proprio lavoro, dei lavoratori occupati verso chi si è liberato dell'onere produttivo e beneficia ciononostante di un trattamento economico. *Ibidem*, pp. 480-484.

<sup>652</sup>La responsabilità dell'uomo nel sorgere della disoccupazione può essere rinvenuta sia nel comportamento del lavoratore che adotta un atteggiamento volutamente scorretto per essere licenziato, sia nella decisione del datore di lavoro di licenziare in seguito a problemi economici. *Ibidem*, p.487.

<sup>653</sup>La disoccupazione nella sicurezza sociale francese è oggetto di un regime di tutela cosiddetto «supplementare», estraneo all'insieme di regimi della sicurezza sociale propriamente detta (regimi legali). V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.1.

<sup>654</sup>L'assistenza in caso di perdita del reddito da lavoro prevista dal sistema di sicurezza sociale greco è molto limitata, poiché è fruibile esclusivamente da riservisti

garanzia del reddito di tipo generico (Belgio, Danimarca, Gran Bretagna, Lussemburgo, Paesi Bassi).

Nei sistemi che prevedono sia una tutela assicurativa che una tutela assistenziale, il rapporto tra queste due forme di protezione può essere di vario tipo<sup>655</sup>: l'assistenza può subentrare nel momento in cui cessa la titolarità del diritto a ricevere le prestazioni assicurative o a favore di soggetti privi dei requisiti contributivi necessari nel regime assicurativo (Francia, Germania, Portogallo, Spagna) oppure erogare prestazioni a soggetti involontariamente disoccupati e disponibili a lavorare (Irlanda). In tutti gli Stati, tuttavia, sia l'assistenza specifica che la garanzia generica dei bisogni minimi sono assicurate in seguito a verifica delle risorse dei beneficiari.

A margine dell'assicurazione e dell'assistenza, infine, in alcuni stati esistono forme di tutela specifiche per alcuni tipi di disoccupazione, di cui si esaminano le fattispecie più diffuse<sup>656</sup>.

## 2. LA TUTELA ASSICURATIVA.

Sebbene sia presente in tutti gli Stati in esame, l'assicurazione disoccupazione presenta caratteri diversi per quanto attiene all'amministrazione e ai metodi di finanziamento, al campo di applicazione, ai requisiti per maturare il diritto alle prestazioni, al tipo, alla durata e all'entità delle prestazioni erogate.

### 2.1. (SEGUE): AMMINISTRAZIONE E FINANZIAMENTO.

L'organizzazione amministrativa della tutela assicurativa per la disoccupazione può prevedere una suddivisione dei compiti tra diversi organi per la raccolta dei contributi, l'erogazione delle prestazioni e la gestione di altri servizi collegati alla disoccupazione, quali il collocamento e la formazione professionale. Normalmente, le ultime due funzioni, in

---

dell'esercito greco e da agricoltori che hanno perso il raccolto. Cfr. *supra*, Capitolo Quarto, par. 1.2.

<sup>655</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, Autumn 1993, Leiden, MISEP, p. 19 e ss.

<sup>656</sup>La trattazione di queste forme speciali di tutela (v. *infra*, par. 2.3.), a causa delle peculiarità delle forme messe in atto da ogni singolo Stato e della rilevanza tutto sommato marginale rispetto agli strumenti assicurativi ed assistenziali, sarà di carattere generale, allo scopo di fornire un'idea di ciò che esiste, compatibilmente con le esigenze di equilibrio della ricerca.

virtù della loro importanza e del carattere di strumenti di politica del lavoro che rivestono, sono di competenza dello Stato, che vi provvede incaricando un ministero, mentre la gestione dei contributi e delle prestazioni è spesso affidata alle parti sociali (con l'eccezione di Gran Bretagna e Irlanda, dove lo Stato conserva il controllo su tutta la gestione della tutela) che hanno un ruolo dominante nella direzione dell'istituto di previdenza competente (Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo<sup>657</sup>, Spagna) o che costituiscono autonomamente degli organismi *ad hoc* (Belgio<sup>658</sup>, Danimarca<sup>659</sup>, Francia, Paesi Bassi).

Il finanziamento dell'assicurazione disoccupazione è strutturato ovunque in maniera tripartita, dal momento che coinvolge datori di lavoro, lavoratori e Stato<sup>660</sup>. I vari metodi di finanziamento possono

---

<sup>657</sup>L'amministrazione della sicurezza sociale portoghese si svolge essenzialmente a livello regionale, mediante i *Centros regionais de segurança social* (C.R.S.S.), i cui dirigenti vengono nominati dal Ministro del lavoro e della sicurezza sociale. Il ruolo delle parti sociali è consultivo; ai dirigenti dei C.R.S.S. è fatto obbligo di rivolgersi ai Consigli regionali di sicurezza sociale, costituiti dai rappresentanti delle autorità locali, dei sindacati dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli organismi direttivi degli istituti previdenziali. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 205 e ss.

<sup>658</sup>La peculiarità del sistema amministrativo belga sta nella gestione della sicurezza sociale ad opera di organismi cosiddetti «parastatali», istituzioni pubbliche che possono essere assistite da organismi di diritto privato e, nell'amministrazione della tutela contro la disoccupazione, dai fondi assicurativi per la disoccupazione creati dai sindacati. Tali fondi sono tre, uno per ciascuna area politica (cattolici, socialisti e liberali), e contribuiscono a delineare la distinzione della società belga nelle tre aree ideologicamente individuate che sono alla base della struttura sociale del paese (il fenomeno è noto con l'espressione inglese di *pillarisation*, cioè divisione per colonne). V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, Bruxelles, Larcier S.A., 1986, p. 39 e ss.

<sup>659</sup>L'assicurazione disoccupazione in Danimarca, avendo carattere volontario, è gestita da appositi fondi costituiti dai sindacati per ciascuna branca industriale; l'iscrizione di un lavoratore al fondo prescinde dall'adesione al sindacato che lo gestisce, mentre non è vero il contrario. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 40.

<sup>660</sup>Fa eccezione a questa regola il Lussemburgo, dove l'assicurazione disoccupazione è pure finanziata dai lavoratori, ma non da quelli assicurati, bensì da un contributo di solidarietà cui sono assoggettate tutte le persone fisiche e le collettività, integrato annualmente da un contributo dello Stato. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS

essere classificati, in base alla distanza a cui si collocano rispetto al modello ideal-tipico dell'assicurazione, in metodi strettamente assicurativi (Francia<sup>661</sup>, Germania, Spagna), secondo cui la contribuzione di datori di lavoro e lavoratori si effettua tenendo conto delle retribuzioni e riveste un ruolo indiscutibilmente preponderante nel bilancio dell'assicurazione, e metodi via via meno aderenti ai principi della contribuzione proporzionale a carico delle parti sociali<sup>662</sup>. Si possono individuare tre tipi di deviazione dal modello ideal-tipico<sup>663</sup>: quello degli Stati in cui viene erogato un sussidio pubblico sostanziale all'organismo incaricato della gestione dell'assicurazione (Danimarca, Italia, Paesi Bassi), quello degli Stati in cui il sussidio viene erogato a vantaggio di tutto il regime assicurativo e l'assicurazione disoccupazione vi attinge proporzionalmente alle sue necessità (Gran Bretagna, Irlanda, Portogallo), e, infine, quello degli Stati in cui la contribuzione delle parti sociali non è proporzionale all'entità delle retribuzioni pagate e ricevute ma è stabilita in un ammontare fisso (Danimarca)<sup>664</sup>.

## 2.2. (SEGUE): CAMPO DI APPLICAZIONE.

Per le ragioni già esposte, l'assicurazione disoccupazione tende a tutelare un numero di persone inferiore rispetto alle altre assicurazioni,

---

EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les états membres de la Communauté*, Luxembourg, 1993, p. 47.

<sup>661</sup>Dal 1984, in Francia è stata completamente abolita la contribuzione pubblica all'assicurazione disoccupazione; l'intervento finanziario pubblico continua ad esistere per il regime di assistenza ai disoccupati e per i programmi di formazione professionale. V. P. RICORDAU, *Indemnisation du chômage: une comparaison des régimes français et européens*, in *Problèmes économiques*, n. 2341, 15.9.1993, p. 23.

<sup>662</sup>La divisione degli oneri contributivi tra datori di lavoro e lavoratori è estremamente varia anche all'interno degli Stati che più si avvicinano al modello assicurativo puro. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, Bruxelles 26.4.1994, p. 87 e ss.

<sup>663</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 20.

<sup>664</sup>Gli oneri sociali a carico degli imprenditori in Danimarca risultano particolarmente bassi e questo consente l'erogazione ai lavoratori di retribuzioni di livello più elevato rispetto alla media europea. La situazione viene, però, riequilibrata dal prelievo fiscale, che raggiunge le aliquote più elevate in assoluto rispetto al resto dei paesi dell'Unione Europea. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 87.

sebbene negli ultimi anni la tendenza sia verso l'ampliamento del numero di soggetti protetti<sup>665</sup>. Le esclusioni quantitativamente più cospicue riguardano da una parte i dipendenti pubblici, nei confronti dei quali la mancanza di una tutela assicurativa contro la disoccupazione è generale in tutta l'Unione europea, e dall'altra i lavoratori autonomi,<sup>666</sup> per i quali però, a differenza degli altri Stati, Danimarca e Lussemburgo, e, in misura minore, il Belgio, prevedono la possibilità di assicurarsi contro il rischio di perdita del lavoro<sup>667</sup>.

Accanto a queste esistono altre esclusioni che, sebbene meno generali, riguardano ugualmente ampie fette di popolazione. È il caso dei lavoratori stagionali, dei lavoratori che svolgono un'attività in modo irregolare<sup>668</sup> e dei soggetti, specialmente giovani che hanno da poco terminato i loro studi, in cerca di prima occupazione. Per questi ultimi esiste in Belgio,

---

<sup>665</sup>Cfr. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., p. 240.

<sup>666</sup>Per un esame critico della opportunità di tali esclusioni, v. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, cit., pp. 490-494.

<sup>667</sup>Le modalità assicurative per i lavoratori autonomi differiscono profondamente nei tre Stati. In Danimarca, infatti, il carattere volontario dell'assicurazione disoccupazione consente l'iscrizione dei lavoratori autonomi ad un fondo previdenziale a parità di condizioni con i lavoratori subordinati, purché si dimostri che l'attività lavorativa è cessata del tutto. In Lussemburgo, invece, dal 1981 i lavoratori autonomi sono assimilati ai lavoratori dipendenti ai sensi della tutela in caso di disoccupazione a condizione che la perdita del lavoro sia stata causata da una crisi economica generale o nel settore di attività di appartenenza. Inoltre, ad essi si applicano requisiti di qualificazione meno rigidi rispetto a quelli dei lavoratori subordinati, cui corrispondono, però, prestazioni di più modesta entità. In Belgio, infine, dal 1984 è ammessa l'iscrizione all'assicurazione, e la relativa erogazione di prestazioni, agli ex lavoratori subordinati che, interrompendo la fruizione dell'indennità di disoccupazione, hanno deciso di intraprendere un'attività in proprio e sono costretti ad interrompere questa nuova attività entro 6 anni dal suo inizio. *Ibidem*, p. 491 e ss.

<sup>668</sup>Dal 1990 in Italia è consentita l'iscrizione all'assicurazione disoccupazione anche ai soggetti che solo occasionalmente prestano attività lavorativa subordinata e ai lavoratori occupati in lavorazioni di durata inferiore ai sei mesi. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 250.

Lussemburgo e Grecia<sup>669</sup> la possibilità di beneficiare, dopo un periodo di attesa, del livello minimo delle prestazioni assicurative, mentre la Francia ammette per questa categoria il godimento delle prestazioni assistenziali di disoccupazione<sup>670</sup>.

Per i lavoratori che non appartengono a queste categorie espressamente escluse, ossia per i lavoratori subordinati del settore industriale<sup>671</sup>, l'iscrizione al regime assicurativo contro la disoccupazione è ammessa dietro verifica di vari requisiti.

Innanzitutto è richiesta un'età compresa tra un limite minimo, che di solito coincide con l'età prevista per la fine dell'obbligo scolastico (che varia dai 14 anni di Italia e Portogallo ai 16 anni degli altri Stati), ed un limite massimo, coincidente con l'età pensionabile<sup>672</sup>. Le eccezioni più rilevanti a tale requisito riguardano il limite massimo, che può essere esteso per i soggetti anziani che non hanno maturato il diritto ad una pensione di vecchiaia nel regime contributivo fino al raggiungimento dei requisiti necessari a tale fine (Francia, Portogallo, Spagna) o dell'età a partire dalla quale può essere erogato un sussidio assistenziale per gli anziani (Danimarca, Paesi Bassi)<sup>673</sup>.

---

<sup>669</sup>Perché sia possibile l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione è comunque richiesto che il giovane sia entrato nel mondo del lavoro, iscrivendosi all'ufficio di collocamento e mostrandosi attivo nella ricerca di un impiego. V. *supra*, Capitolo Quarto, par. 1.2.1.

<sup>670</sup>V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.2.1.2.

<sup>671</sup>Questi lavoratori vengono individuati sulla base di un contratto di lavoro che prevede lo svolgimento di un'attività alle dipendenze di un datore di lavoro secondo un certo orario e certe modalità, in cambio di una retribuzione adeguata. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 20.

<sup>672</sup>L'età pensionabile nei sistemi di sicurezza sociale dei paesi membri dell'Unione Europea varia da un minimo di 60 anni (in Francia sia per gli uomini che per le donne, in Gran Bretagna, Grecia e Italia solo per le donne) ad un massimo di 67 anni (in Danimarca, sia per gli uomini che per le donne). V. R. PESSI e P. BOZZAO, *La sicurezza sociale nella CEE: problemi e prospettive*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM, 1993, p. 22.

<sup>673</sup>Per le forme di prepensionamento, che costituisce un modo diverso di gestire la disoccupazione in riferimento all'età dei lavoratori, anticipandone l'uscita dal mercato del lavoro, v. *infra*, 2.3.

Normalmente, per l'iscrizione al regime previdenziale di un paese è richiesta la cittadinanza di quel paese, o, almeno, la residenza stabile da un certo numero di anni<sup>674</sup>; per l'iscrizione al regime di tutela contro la disoccupazione, tuttavia, tale requisito non è applicato rigorosamente, poiché il legame di subordinazione tra lavoratore e datore di lavoro è tale da prevedere eventualmente lo svolgimento dell'attività di lavoro sul territorio di un altro Stato<sup>675</sup>. Il mantenimento del legame dei lavoratori con la nazione in cui si è assicurati, allora, viene fatto dipendere dal datore di lavoro, la cui sede di affari deve essere sul territorio nazionale (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi<sup>676</sup>, Portogallo, Spagna), e, talvolta, anche dal luogo di svolgimento del lavoro (Gran Bretagna, Irlanda); in Danimarca e Lussemburgo, invece, resta indispensabile anche la residenza del lavoratore sul territorio nazionale.

La tutela dei lavoratori disoccupati può riguardare sia i soggetti che perdono completamente l'occupazione, sia i soggetti colpiti da involontaria<sup>677</sup> riduzione dell'orario di lavoro stabilito nel contratto, detti disoccupati parziali. Per questi ultimi, beneficiari di una tutela apposita<sup>678</sup> in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna,

---

<sup>674</sup>Le condizioni di residenza sono generalmente più rigide per i cittadini extracomunitari, mentre per i cittadini dell'Unione si applicano i principi di parità di trattamento e di conservazione dei diritti acquisiti o in corso di acquisizione enunciati nel Regolamento CEE. n. 1408 del 1971. Per un esame dei contenuti del regolamento, v. G. CARDONI, *Libera circolazione dei lavoratori e sicurezza sociale nella Comunità europea*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, cit., pp. 220-225, e EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., pp. 25-26.

<sup>675</sup>A questa ipotesi è equiparata quella del personale occupato su aerei e navi. V. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., p. 240.

<sup>676</sup>Nei Paesi Bassi è consentito il proseguimento del rapporto assicurativo con il regime previdenziale nazionale anche ai cittadini olandesi che lavorano in un paese in via di sviluppo. V. *supra*, Capitolo Terzo, par. 1.2.

<sup>677</sup>Ad eccezione del Belgio, dove è ammessa una riduzione volontaria dell'orario indennizzata. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 2.2.2.

<sup>678</sup>Nei Paesi Bassi la disoccupazione parziale è tutelata come la disoccupazione totale, poiché la riduzione dell'orario di lavoro oltre un certo limite (5 ore settimanali o metà dell'orario) ai fini assicurativi è equiparata alla perdita del lavoro. Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, par. 1.2.1.

Irlanda, Italia e Lussemburgo, i requisiti relativi al tipo di attività svolta, all'età e alla cittadinanza sono gli stessi applicati per l'assicurazione contro la disoccupazione totale<sup>679</sup>.

### 2.3. (SEGUE): PRESTAZIONI.

Nell'ambito delle prestazioni erogate a compensazione della perdita del reddito da lavoro conseguente alla disoccupazione, le differenze tra i vari Stati dell'Unione Europea riguardano i requisiti per essere ammessi a godere le prestazioni, il tipo di prestazioni, la loro durata e la loro entità<sup>680</sup>.

Trattandosi di regimi di tutela di tipo assicurativo, le prestazioni vengono ovunque erogate a condizione che siano stati effettuati i versamenti contributivi previsti<sup>681</sup>, ma l'ammontare di tali contributi varia sensibilmente da uno Stato all'altro, così come variano la base di calcolo per la determinazione dei versamenti da effettuare, il livello minimo e massimo, ove presenti, della retribuzione assoggettabile a contribuzione, il periodo di riferimento entro il quale i versamenti vanno effettuati rispetto al momento della materializzazione del rischio e la durata dei versamenti contributivi<sup>682</sup>.

In breve, si può dire che la base di calcolo assunta a riferimento per la determinazione dei contributi da versare è, con l'eccezione di Danimarca e

---

<sup>679</sup>In Grecia, Portogallo e Spagna non è prevista alcuna tutela per l'eventualità della perdita parziale dell'occupazione. V. *supra*, Capitolo Quarto.

<sup>680</sup>Per una teoria circa i criteri di cui tenere conto nel raffronto tra i sistemi di sicurezza sociale di vari paesi, v. J. ALBER, *Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe*, in P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transaction Publishers, 1990, pp. 151-183.

<sup>681</sup>Ad eccezione del Lussemburgo. V. n. 12.

<sup>682</sup>Tale periodo è il periodo di anzianità assicurativa del lavoratore, e varia da un minimo di 75 giorni per i lavoratori di 18 anni in Belgio ai 2 anni in Italia. Per gli altri Stati, normalmente il periodo richiesto è di 12 mesi. V. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, cit., p. 495.

Lussemburgo<sup>683</sup>, la retribuzione media lorda annuale, soggetta ad un massimale in Francia<sup>684</sup>, Germania, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna, e ad un minimale in Gran Bretagna. Le aliquote contributive a carico dei lavoratori variano da un massimo di 3,15% in Germania ad un minimo di 0,3% dell'Italia.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale della contribuzione<sup>685</sup>, la durata minima dell'iscrizione al fondo assicurativo per poter beneficiare delle prestazioni varia da 6 mesi (Danimarca, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi) a 2 anni (Portogallo), calcolati, rispetto al momento della perdita dell'occupazione, nel periodo immediatamente precedente oppure in un arco di tempo altrimenti individuato<sup>686</sup>.

Accanto al requisito contributivo, che rappresenta il dato più disomogeneo tra quelli riferiti alle condizioni necessarie affinché i lavoratori possano beneficiare delle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione, devono essere verificati, al momento della richiesta delle prestazioni, requisiti generali quali l'iscrizione presso l'ufficio di collocamento<sup>687</sup>, l'abilità al lavoro, la perdita involontaria

---

<sup>683</sup>In Danimarca l'aliquota contributiva, forfettaria ed uguale per tutti, è fissata annualmente sulla base del tasso legale massimo della prestazione di disoccupazione (nel 1992 il rapporto tra i due valori era di 8 a 1). V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 46. In Lussemburgo il contributo di solidarietà posto a carico delle persone fisiche e delle collettività viene determinato annualmente mediante decreto. *Ibidem*, p. 47.

<sup>684</sup>In Francia sono previsti due diversi massimali, a seconda del livello della retribuzione. *Ibidem*, p. 46.

<sup>685</sup>In Gran Bretagna non si tiene conto della durata dei versamenti contributivi, ma soltanto dell'ammontare totalizzato. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 122 e ss.

<sup>686</sup>In Danimarca e in Germania vengono considerati gli ultimi 3 anni; in Belgio si prende in considerazione l'età del lavoratore; in Grecia si considera il periodo di 14 mesi a partire dai 2 mesi precedenti la perdita del lavoro, ma, nel caso di prima richiesta, sono sufficienti i contributi per 80 giornate lavorative versati nell'arco dei due anni precedenti la perdita dell'occupazione. V. *supra*, rispettivamente Capitolo Primo, par. 3.2.1, Capitolo Secondo, par. 1.2.1.1. e par. 2.2.1.1., Capitolo Quarto, par. 1.2.1.

<sup>687</sup>Molto spesso l'iscrizione all'ufficio di collocamento comporta degli obblighi a carico del disoccupato, quali il presentarsi periodicamente, miranti ad appurare

dell'occupazione e la disponibilità a lavorare. Per quanto riguarda la verifica di quest'ultimo dato, in molti paesi la volontà del disoccupato di lavorare e di essere nuovamente produttivi si misura attraverso l'accettazione o il rifiuto di offerte di lavoro cosiddetto «idoneo»<sup>688</sup>. In Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo e Spagna, dove questo tipo di verifica è previsto, il rifiuto di una siffatta offerta di lavoro è motivo per l'estromissione del disoccupato dal godimento dei benefici<sup>689</sup>.

Le prestazioni erogate sulla base di questi requisiti sono sempre di carattere economico, anche se, come è stato detto, la tutela della disoccupazione prevede anche un servizio di collocamento e, spesso, di

---

l'effettivo grado di disponibilità del soggetto al lavoro e la sua volontà di trovare un nuovo impiego.

<sup>688</sup>Sul problema dell'individuazione del concetto di lavoro idoneo v. J. VAN LANGENDONCK, *Main Problems of Social Security*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 3, Edinburgh 1993, pp. 29-77. Con particolare riferimento al problema della disoccupazione, Van Langendonck sottolinea il rilievo che la definizione di tale concetto ha nella determinazione della durata del periodo di inattività del disoccupato. Se, infatti, egli fosse tenuto ad accettare qualsiasi offerta di lavoro, la sua disoccupazione sarebbe molto breve; al contrario, se gli è data la possibilità di scegliere e rifiutare delle offerte, allora il periodo di sussistenza a carico dell'assicurazione si allunga. Allo stesso tempo, se gli *standards* per l'attribuzione ad un lavoro della qualifica di «idoneo» sono alti, i datori di lavoro devono migliorare le condizioni retributive e di lavoro per attirare i lavoratori; viceversa, con *standards* molto bassi i datori possono offrire lavori scarsamente retribuiti a condizioni inferiori ai limiti soddisfacenti ed i lavoratori sono costretti ad accettarli se non vogliono perdere il loro diritto alla protezione sociale. Alla luce di queste e altre considerazioni, sembra opportuno all'autore che la definizione di un tale concetto non sia affidata alle autorità responsabili del collocamento, ma provenga da fonti più autorevoli con un carattere universale. V. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, cit., pp. 500-503.

<sup>689</sup>In Spagna questa condizione è stata irrigidita dal 1988; prima di questa data era infatti consentito al lavoratore di rifiutare delle offerte. Cfr. *supra*, Capitolo Quarto, n. 107,

formazione o riqualificazione professionale<sup>690</sup>, che possono essere considerati prestazioni in natura<sup>691</sup>.

Le prestazioni in denaro, o indennità di disoccupazione, vengono erogate nei vari Stati allo scopo di compensare la perdita del reddito da lavoro per quelle persone che vivono della loro retribuzione, ma vengono adottati metodi diversi per la determinazione della loro durata e della copertura che esse devono garantire. Proprio a questo proposito, si rileva che solo cinque Stati (Francia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna) garantiscono un'erogazione per ciascun giorno della settimana, mentre negli Stati rimanenti il carattere di sostituzione del reddito da lavoro che l'indennità ha è più marcato, e pertanto l'erogazione viene effettuata con esclusione delle domeniche<sup>692</sup>.

In riferimento alla durata dell'erogazione, ovunque limitata<sup>693</sup> tranne che in Belgio<sup>694</sup>, si possono distinguere i regimi a seconda che essa sia decisa sulla base dell'ammontare contributivo, dell'anzianità assicurativa,

---

<sup>690</sup>La formazione professionale come strumento di lotta alla disoccupazione ha un rilievo particolarmente importante in Germania. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 1.2.4.

<sup>691</sup>Sia il collocamento che la formazione professionale sono servizi destinati ai disoccupati iscritti all'assicurazione, ma la mancanza di un nesso specifico di sinallagmaticità con la posizione contributiva del lavoratore fa sì che la loro natura risulti quella di strumenti di politica del lavoro nelle mani dei Governi, piuttosto che quella di prestazioni di disoccupazione.

<sup>692</sup>Nei Paesi Bassi la copertura è per 5 giorni a settimana, in Grecia per 25 giorni al mese e negli altri Stati per 6 giorni a settimana. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., pp. 191-192.

<sup>693</sup>La previsione di un limite temporale all'erogazione dell'indennità di disoccupazione si spiega in relazione alla funzione di questa integrazione, che è quella di consentire al beneficiario di reinserirsi nel mercato. La durata limitata serve quindi di incentivo ai disoccupati affinché cerchino una nuova occupazione prima dell'esaurirsi del loro diritto all'integrazione economica. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 57. Per una riflessione circa l'eventualità che la percezione di un'indennità di disoccupazione possa distogliere i disoccupati dalla ricerca di un nuovo lavoro, v. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., pp. 249-251.

<sup>694</sup>La durata dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione in Belgio è illimitata, con l'eccezione di alcuni casi gravi di disoccupazione di lunga durata. V. P. DENIS, *Droit de la Sécurité Sociale*, cit., p. 414 e ss.

dell'età del beneficiario o di una combinazione di questi fattori. L'età è un dato rilevante in Germania, Portogallo e nei Paesi Bassi<sup>695</sup>, ed è sempre correlata positivamente con la durata del beneficio, ma soltanto in Portogallo<sup>696</sup> essa è l'unico fattore preso a riferimento per la determinazione del periodo di erogazione dell'indennità. L'anzianità lavorativa e, pertanto, assicurativa, è invece essenziale in Francia, in Grecia ed in Spagna, mentre si combina con l'età in Germania e nei Paesi Bassi.

In Danimarca la durata massima dell'erogazione è virtualmente fissata a due anni e mezzo, e rappresenta la più alta dell'Unione, ma nella prassi, come conseguenza del diritto dei disoccupati a ricevere un'offerta di lavoro, da privati o, in mancanza, dallo Stato, prima dell'esaurimento del periodo massimo di godimento dell'indennità, si verificano situazioni di più periodi di godimento di durata inferiore a quella massima. In Italia ed in Grecia si ha la durata massima più bassa (6 mesi)<sup>697</sup>, mentre negli altri paesi la durata è normalmente di 12 mesi, cosicché si giunge ad una media europea di 14 mesi<sup>698</sup>.

In tutti gli Stati membri, ad eccezione di Gran Bretagna ed Irlanda<sup>699</sup> dove vige un sistema di prestazioni in cifra fissa, l'entità dell'indennità di

---

<sup>695</sup>Limitatamente alle prestazioni estese. Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, par. 1.2.1.

<sup>696</sup>Per le prestazioni principali si va da 10 mesi per i soggetti con meno di 25 anni a 30 mesi per i soggetti con più di 55 anni, mentre per le prestazioni non contributive tali periodi sono dimezzati. Cfr. *supra*, Capitolo Quarto, par. 2.2.1.

<sup>697</sup>In entrambi i paesi sono comunque previste delle proroghe per casi speciali che, in Italia, riguardano la categoria professionale di appartenenza e in Grecia l'anzianità assicurativa e l'età. Cfr. *supra*, rispettivamente Capitolo Terzo, par. 2.2.1.1. e Capitolo Quarto, par. 1.2.1.

<sup>698</sup>Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 57.

<sup>699</sup>In Irlanda è prevista però l'erogazione di un'integrazione, calcolata in proporzione alla retribuzione perduta, sopra l'ammontare fisso dell'indennità di disoccupazione. Cfr. *supra*, Capitolo Primo, par. 2.2.1.1.

disoccupazione dipende dalla retribuzione precedentemente percepita<sup>700</sup>, ma il livello di queste prestazioni varia enormemente, passando dal 90% di tale retribuzione riconosciuto in Danimarca al 30% di tale base di calcolo dell'Italia<sup>701</sup>. Nonostante la proporzionalità, per evitare abusi e percezioni indebite di solito, con l'eccezione di Danimarca, Italia e Portogallo, la retribuzione di riferimento è soggetta ad un tetto massimo, che spesso convive con una soglia minima della prestazione. Il desiderio di garantire una tutela effettiva, inoltre, comporta anche che in Grecia, Gran Bretagna, Irlanda e Lussemburgo vengano aggiunti all'indennità dei supplementi per il carico familiare.

Nei sistemi che prevedono un periodo di ulteriore erogazione dell'indennità a partire dal momento dell'esaurimento del periodo spettante di diritto al beneficiario in base ai contributi versati, il livello della prestazione per questo secondo periodo subisce il più delle volte una riduzione (Francia, Paesi Bassi, Spagna)<sup>702</sup>.

In Grecia, Gran Bretagna, Irlanda e Italia l'erogazione dell'indennità inizia dopo un periodo di carenza<sup>703</sup>.

### 3. LA TUTELA ASSISTENZIALE.

Una volta che il diritto a ricevere le prestazioni assicurative si è estinto, o qualora non sia mai sorto a causa dell'insufficienza dei versamenti contributivi effettuati, i sistemi di sicurezza sociale di Francia, Germania, Irlanda, Portogallo e Spagna garantiscono al disoccupato una forma di tutela di tipo assistenziale<sup>704</sup>, per fruire della quale sono

---

<sup>700</sup>Tale retribuzione è normalmente quella lorda; in Germania si considera invece quella netta. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 196.

<sup>701</sup>In Gran Bretagna il rapporto tra le prestazioni in cifra fissa ed una retribuzione media è pari circa al 30%. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 22.

<sup>702</sup>In Gran Bretagna, dove pure è previsto un prolungamento del periodo di godimento della prestazione, non è contemplata una riduzione dell'entità. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 197.

<sup>703</sup>Tale periodo dura una settimana in Italia, 6 giorni in Grecia e 3 giorni in Gran Bretagna e Irlanda. *Ibidem*, pp. 194-195.

<sup>704</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 22.

richieste condizioni meno rigide rispetto all'assicurazione, a fronte di prestazioni di minore entità e maggiore durata rispetto a quelle assicurative<sup>705</sup>.

### 3.1. (SEGUE): CAMPO DI APPLICAZIONE.

La *ratio* di questa tutela, che è quella di garantire un reddito a copertura dei bisogni minimi a soggetti privi loro malgrado di un'occupazione, comporta che spesso la titolarità del diritto viene riconosciuta solo dopo la verifica delle risorse a disposizione del beneficiario e di quelle delle persone a suo carico<sup>706</sup>. Trattandosi di prestazioni specifiche per la disoccupazione, e non di assistenza generale in caso di bisogno, accanto alla condizione di bisogno ai beneficiari è richiesto un legame con il mondo del lavoro, legame che si presume esistente se il soggetto è iscritto all'assicurazione, ha svolto, anche per breve tempo, un lavoro con le caratteristiche richieste nel regime assicurativo<sup>707</sup>, è abile e disponibile al lavoro ed iscritto all'ufficio di collocamento. L'anzianità assicurativa richiesta varia dai 5 anni, calcolati nell'arco dei 10 anni precedenti la perdita del lavoro, della Francia, che ha in questo senso le condizioni più severe, ai 150 giorni, calcolati nell'arco dei 12 mesi precedenti, della Germania.

In Francia, il diritto alle prestazioni assistenziali è riconosciuto anche ai giovani in cerca di prima occupazione.

### 3.2. (SEGUE): PRESTAZIONI

L'ammontare delle prestazioni assistenziali è inferiore a quello previsto nel regime assicurativo, sia perché è sparita la corrispettività con i contributi, sia perché la tutela garantita non fa più riferimento al livello

---

<sup>705</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 58., e M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., pp. 243-248.

<sup>706</sup>V. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, cit., p. 508.

<sup>707</sup>In Irlanda, unico caso, non è neppure previsto che il beneficiario abbia mai svolto un lavoro, mentre in Francia esistono due prestazioni diverse, una per chi ha esaurito il diritto alle prestazioni assicurative, e quindi ha lavorato, ed una per chi non ha mai lavorato o ha lavorato per un periodo insufficiente a qualificarsi per le prestazioni assicurative V. *supra*, Capitolo Primo, par. 2.2.2. e Capitolo Secondo, par. 3.2.1.2.

del reddito precedentemente percepito bensì ai bisogni essenziali<sup>708</sup>. A questa regola fa eccezione la Germania, dove, pur diminuendo il livello delle prestazioni, permane un legame tra queste ed il reddito da lavoro netto precedentemente percepito.

La diminuzione del livello delle prestazioni consegue, in termini di calcolo, soprattutto all'assunzione come base di riferimento per la determinazione delle cifre da erogare del salario minimo in vigore per legge nel paese, e si riflette in un calo effettivo delle somme percepite intorno al 30% rispetto alle prestazioni assicurative; questo fa sì che, molto spesso, le prestazioni assistenziali di disoccupazione non raggiungano nemmeno il 50% della retribuzione media netta di un lavoratore dell'industria di quel paese<sup>709</sup>.

La durata dell'erogazione, in virtù del suo ruolo di rete di sicurezza, è illimitata in Francia, in Germania ed in Irlanda, dove si protrae fino al raggiungimento dell'età pensionabile o, in mancanza dei requisiti necessari, dell'età per beneficiare della pensione sociale<sup>710</sup>.

#### 4. FORME SPECIALI DI TUTELA.

I regimi di sicurezza sociale devono spesso fronteggiare, oltre alla disoccupazione dei lavoratori che escono temporaneamente dal mercato del lavoro per ragioni economiche o di assestamento di domanda e offerta di lavoro, anche forme di disoccupazione di natura più complessa, quali la disoccupazione di lunga durata, che coinvolge soprattutto lavoratori anziani con difficoltà di riconversione professionale e quindi di reinserimento nel ciclo produttivo<sup>711</sup>, la disoccupazione che consegue a

---

<sup>708</sup>Per una spiegazione circa le ragioni della differenza di copertura tra assicurazione ed assistenza, v. J. VAN LANGENDONCK, *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, cit., p. 508.

<sup>709</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 58.

<sup>710</sup>V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 22. Per una panoramica sui requisiti necessari per le pensioni di vecchiaia e le pensioni sociali in tutti gli Stati membri, v. R. PESSI, *La sicurezza sociale negli Stati membri della Comunità Economica Europea*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, cit., pp. 31-88.

<sup>711</sup>Sull'argomento V. P. RICORDAU, *Indemnisation du chômage: une comparaison des régimes français et européens*, cit., pp. 25-26.

licenziamenti collettivi causati da crisi aziendale o necessità di riconversione economica<sup>712</sup> e la disoccupazione di soggetti parzialmente incapaci perché affetti da *handicap* fisico o psichico ma in grado di svolgere alcune forme di lavoro.

#### 4.1. (SEGUE): I DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA.

La crisi economica generale, che ha portato negli ultimi due decenni ad un aumento continuo dei tassi di disoccupazione in tutta Europa<sup>713</sup>, ha fatto emergere con prepotenza un problema prima solo marginale, quello dei disoccupati di lunga durata<sup>714</sup>, ossia di quei lavoratori che, una volta usciti dal mercato del lavoro, a causa della mancanza di domanda di lavoro faticano a rientrarvi, e di quei giovani che, terminati gli studi, non riescono a trovare un lavoro. Per queste persone l'inattività non è più solo una fase temporanea e di durata limitata, in presenza della quale l'indennità di disoccupazione, assicurativa o assistenziale, supplisce alla perdita della retribuzione, ma diventa una condizione a carattere quasi permanente, che può essere fronteggiata soltanto con strumenti specifici.

I due meccanismi cui si è fatto più spesso ricorso negli Stati membri per agevolare la situazione di questi disoccupati sono i corsi di formazione e riconversione professionale ed il prepensionamento.

I corsi di formazione professionale, spesso destinati ai giovani in cerca di occupazione o ai disoccupati di mezza età ai quali il mercato richiede un aggiornamento o l'acquisizione di certe competenze, rappresentano

---

<sup>712</sup>V. E. VOGEL-POLSKY, M. DE TROYER, L. ZAID, *Prévention et traitement social du chômage en cas de restructurations économiques*, in AA.VV., *L'assurance-chômage dans les années nonante*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1992, pp. 211-262.

<sup>713</sup>Oltre al rallentamento del ritmo di crescita dell'economia mondiale, hanno contribuito ad accrescere la disoccupazione il rapido aumento della popolazione attiva e le trasformazioni tecnologiche e le ristrutturazioni industriali. Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 95, e *Developments and trends in social security 1987-1989*, in *ISSR n. 3/89*, pp. 247-349.

<sup>714</sup>Generalmente si tende a considerare disoccupazione di lunga durata quella che supera i 12 mesi consecutivi, che rappresentano la durata media del periodo di erogazione delle prestazioni di disoccupazione. V. EMPLOYMENT OBSERVATORY - *Policies*, n. 43, cit., p. 24.

uno strumento importante<sup>715</sup> di politica attiva del lavoro in Germania, in Italia<sup>716</sup> e in Portogallo, dove le autorità pubbliche provvedono all'organizzazione dei corsi per i disoccupati<sup>717</sup>, mentre in Grecia, Francia, Irlanda, Portogallo e Regno Unito hanno un ruolo preponderante i provvedimenti per l'inserimento dei giovani<sup>718</sup>. Denominatore comune a tutti gli Stati che scelgono questo modo di combattere la disoccupazione<sup>719</sup> è il desiderio di fornire una preparazione idonea alle

---

<sup>715</sup>L'importanza viene qui valutata in termini di spesa; in questi tre paesi, infatti, la spesa per le politiche attive dell'occupazione ha rappresentato più di un terzo della spesa complessiva del mercato del lavoro. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 68.

<sup>716</sup>In Italia, dal 1983 è in vigore uno speciale contratto di lavoro, detto di «formazione e lavoro», destinato ai giovani di età compresa tra 15 e 29 anni (32 nelle zone economicamente depresse o svantaggiate); con tale contratto si consente ai giovani privi di competenze professionali di svolgere un lavoro ed acquisire esperienza, mentre i datori di lavoro godono di sgravi economici sia in riferimento alla retribuzione, che è quella minima, sia riguardo agli oneri sociali (25%), di cui si fa carico lo Stato. V. F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, Eugenio Jovene, 1991, p. 157, e, per aggiornamenti, E. MASSI, *I contratti di formazione, part-time e tempo determinato nei prossimi tre anni*, in *Consulenza*, n. 22/1993, pp. 2273-2278.

<sup>717</sup>V. G.C. PERONE, *Social Security and Care of Workers' Social Needs*, in AA.VV., *Social Security in Europe - Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, p. 272.

<sup>718</sup>Danimarca, Belgio e Paesi Bassi, che pure spendono molto per l'inserimento dei giovani nel lavoro, non rientrano in questa categoria perché la percentuale della loro spesa in rapporto al PIL è inferiore. Il basso livello di spese dell'Irlanda e Lussemburgo per i programmi volti a favorire l'occupazione, invece, si spiega, nel primo caso, con l'elevato ricorso ai fondi comunitari per le politiche attive e, nel secondo caso, con il ridotto numero di disoccupati nel Paese. In Spagna, infine, l'elevato tasso di disoccupazione ha distolto l'utilizzo delle risorse economiche dall'attuazione di politiche attive a favore delle politiche passive consuete (prestazioni di disoccupazione). V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., pp. 68-69. Per un approfondimento sulle politiche di integrazione socio-economica in Danimarca, Francia, Germania e Portogallo, con un'analisi finale comparata, *ibidem*, pp. 71-74.

<sup>719</sup>È interessante notare che in tutti gli Stati che prevedono la formazione professionale come servizio a favore dei disoccupati l'introduzione di questo provvedimento sia molto recente. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 1.2.4 e 3.2.1.1, Capitolo Quarto, par. 1.2.2. Per l'Italia, v. di G. FALCUCCI, *I provvedimenti a tutela*

esigenze del mercato, perseguito, da una parte, mediante la decentralizzazione del servizio, realizzata attraverso la stipula di accordi a livello locale con gli istituti che offrono i corsi e, dall'altra, attraverso indagini volte ad appurare i requisiti che i lavoratori devono possedere per soddisfare le esigenze della produzione<sup>720</sup>.

Il ricorso al prepensionamento per i disoccupati<sup>721</sup>, previsto in Belgio, Danimarca<sup>722</sup>, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna, è riservato a quei lavoratori che perdono l'occupazione in età avanzata e che hanno scarse possibilità di reinserimento sul mercato del lavoro. Per essi si prevede quindi la possibilità di anticipare il momento del ritiro dal mondo del lavoro ed il riconoscimento del diritto a percepire un indennizzo economico che compensa la perdita anticipata del reddito. Sia l'età a partire dalla quale tale ritiro è consentito sia l'entità dell'indennità erogata ai prepensionati

---

*dell'occupazione*, in *Consulenza*, n. 11/1993, pp. 1102-1113, e *Le misure urgenti a sostegno dell'occupazione*, in *Consulenza*, n. 28-29/1993, pp. 2855-2869.

<sup>720</sup>Sono stati intrapresi vari tentativi allo scopo di valutare i risultati delle politiche attive messe in atto in materia di mercato del lavoro nei paesi comunitari. Le indicazioni che si possono ottenere, tuttavia, sono soltanto approssimative, dal momento che non è possibile misurare quanti si sono inseriti nel mondo del lavoro a scapito di quelli che erano già occupati. Le conclusioni generali a cui si è giunti, comunque, sono che le politiche più valide in termini di occupazione sono quelle che riguardano gruppi specifici e problemi specifici (per es., minoranze etniche, persone con un livello di istruzione limitato, manodopera non specializzata), laddove misure più generiche hanno avuto un effetto minimo nel migliorare le possibilità di lavoro e le prospettive di guadagno dei disoccupati; che l'intensificazione delle iniziative di consulenza e di riorientamento, pur essendo meno costosa, si è rivelata estremamente efficace per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nell'attività economica; infine, che una politica di creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico o nelle imprese senza scopo di lucro, molto diffusa nei paesi del Benelux, ha creato un'occupazione permanente piuttosto che temporanea come ci si prefiggeva. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 70.

<sup>721</sup>Tale prepensionamento non va confuso con quello consentito in certi Stati ai lavoratori che, pur non essendo disoccupati, decidono di anticipare la loro uscita dal mercato del lavoro.

<sup>722</sup>Il prepensionamento in Danimarca ha caratteristiche piuttosto particolari; esso si attua, infatti, sotto forma di un ritiro graduale dal mercato del lavoro, nel corso del quale il lavoratore continua a percepire una parte della retribuzione per il suo lavoro e una pensione, detta pensione *part-time*, di importo variabile in base all'entità della riduzione dell'attività lavorativa. Cfr. *supra*, par. 3.2.4.

differiscono da un paese all'altro; in generale, si può dire che essa anticipa di circa 5 anni l'età normalmente stabilita per la percezione della pensione di vecchiaia, con la vistosa eccezione di Irlanda e Spagna, dove l'anticipo è, rispettivamente di 11 e 1 anno<sup>723</sup>.

#### 4.2. (SEGUE): LA DISOCCUPAZIONE PER RICONVERSIONE ECONOMICA

Per migliorare la loro produttività e divenire più competitive, le imprese degli Stati con i sistemi produttivi tecnologicamente più sviluppati sono sottoposte a continue pressioni di aggiornamento e rinnovamento delle metodologie di produzione, e non è infrequente che tali processi di riconversione si risolvano in riduzioni del numero di lavoratori occupati.

La disoccupazione che si viene a creare in questo modo, non rispondendo alla logica dei normali assestamenti tra domanda e offerta di lavoro, non può essere riassorbita nel breve periodo, né tantomeno le sue conseguenze sui lavoratori che ne sono colpiti, e la cui stessa funzione è riconosciuta superflua, possono essere fronteggiate attraverso gli strumenti di compensazione per la perdita salariale utilizzati in circostanze normali<sup>724</sup>.

Il Belgio, la Francia e l'Italia prevedono una disciplina specifica per i casi di crisi aziendale e riconversione economica, che mira a fornire ai lavoratori colpiti da licenziamenti collettivi una tutela specifica<sup>725</sup>. Sebbene non in grado di risolvere il problema, tale tutela cerca di attenuare le conseguenze economiche negative di tali processi di rinnovamento sui disoccupati e sulle loro famiglie attraverso l'erogazione

---

<sup>723</sup>Per la Spagna si fa qui riferimento al prepensionamento previsto nel contratto di lavoro. Accanto a questo, però, esiste un prepensionamento in caso di riconversione industriale, di cui si può beneficiare a partire da 55 anni. Cfr. *supra*, Capitolo Quarto, par. 3.2.3.

<sup>724</sup>Affinché i lavoratori estromessi dal mercato possano rientrare nel ciclo produttivo, infatti, l'erogazione a loro vantaggio di un'indennità temporanea di disoccupazione non risulta sufficiente. A parte i provvedimenti di politica del lavoro che i Governi possono adottare per la creazione di nuova occupazione, e che non riguardano la materia previdenziale, sono necessari strumenti di garanzia per i lavoratori che tengano conto della peculiarità della loro situazione, soprattutto in termini di durata ed entità della compensazione salariale.

<sup>725</sup>Per un esame sulla legislazione relativa ai licenziamenti collettivi in ciascuno di questi Stati, v. E. VOGEL-POLSKY, M. DE TROYER, L. ZAID, *Prévention et traitement social du chômage en cas de restructurations économiques*, cit., pp. 217-262.

di prestazioni economiche e l'adozione di deroghe alla normale disciplina del pensionamento e del prepensionamento<sup>726</sup>. Il ricorso a speciali indennità, calcolate con criteri più favorevoli rispetto alle indennità ordinarie<sup>727</sup> ed erogate per un periodo più lungo, rappresenta il provvedimento più diffuso per compensare i bisogni di lavoratori le cui prospettive di rioccupazione sono scarse, quantomeno rispetto ad una disoccupazione di natura diversa; ad esso si affiancano in genere altre misure, per lo più volte a favorire questi disoccupati nel ritorno al lavoro<sup>728</sup>.

#### 4.3. (SEGUE): I DISOCCUPATI PARZIALMENTE INCAPACI.

Rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea, che pure garantiscono mezzi di sussistenza ai soggetti parzialmente e totalmente incapaci<sup>729</sup>, Danimarca, Francia e Paesi Bassi offrono possibilità di occupazione protetta ai portatori di *handicap*. In particolare, nei Paesi Bassi esiste un regime speciale per la tutela dei lavoratori parzialmente incapaci<sup>730</sup> che vengono colpiti da disoccupazione<sup>731</sup>. Essendo questi

---

<sup>726</sup>Quest'ultima previsione, che consiste nella creazione di condizioni agevolate rispetto alla norma, si applica ai lavoratori anziani o con una certa anzianità di servizio. Questo è particolarmente evidente in Belgio, dove proprio il trattamento più favorevole del prepensionamento per questi lavoratori è lo strumento principale utilizzato per la loro tutela. *Ibidem*, p. 231. Cfr. anche *supra*, Capitolo Secondo, par. 2.2.1.3.

<sup>727</sup>Questo trattamento economico più favorevole è particolarmente evidente in Italia, dove sia le prestazioni della Cassa Integrazione Guadagni che l'indennità di mobilità hanno un livello quasi triplo rispetto alla normale indennità di disoccupazione. Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, par. 2.2.1.4., 2.2.2.1. e 2.2.2.2. In Francia, l'erogazione di questa prestazione di disoccupazione è subordinato alla verifica dello Stato di bisogno, ed il suo ammontare è calcolato sulla base del minimo garantito. Cfr. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.2.2.1.

<sup>728</sup>Si tratta qui di stabilire una sorta di corsia preferenziale per questi lavoratori verso le nuove assunzioni; solitamente questo accade fissando delle quote per le nuove assunzioni, a carico di chi assume, riservate a questa categoria svantaggiata. V. G.C. PERONE, *Social Security and Care of Workers' Social Needs*, in AA.VV., *Social Security in Europe - Miscellanea...*, cit., p. 272.

<sup>729</sup>Queste forme di tutela qui non sono trattate, dal momento che rientrano nell'ambito dell'invalidità.

<sup>730</sup>Tale incapacità non deve superare l'80% della capacità di lavoro di un uomo medio. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p. 191.

lavoratori particolarmente svantaggiati nella ricerca di una nuova occupazione, si prevede a loro vantaggio l'erogazione di un'indennità di carattere assistenziale, subordinata alla verifica di una condizione di bisogno, di entità significativa<sup>732</sup>.

Diversi Stati membri offrono programmi di integrazione sotto forma di riqualificazione professionale o scolastica, ad eccezione di Francia, Grecia, Irlanda, Italia e Lussemburgo, dove non esistono regimi del genere previsti dalla legge<sup>733</sup>.

---

<sup>731</sup>Questo regime, introdotto nel 1987, eroga la stessa prestazione ai disoccupati ultracinquantenni in condizioni di bisogno. Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, par. 1.2.2.2.

<sup>732</sup>Tale prestazione può arrivare al 100% del salario minimo legale ed è cumulabile con le prestazioni per l'invalidità. *Ibidem*.

<sup>733</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 74.



## CAPITOLO SESTO

### LA TUTELA DEL REDDITO: CONVERGENZE E DIVERGENZE

SOMMARIO: 1. Le prestazioni familiari. - 1.1. Tipi di tutela e finanziamento. - 1.2. Le prestazioni. - 1.2.1. (segue): gli assegni familiari. - 1.2.2. (segue): le altre prestazioni - 2. Le prestazioni dell'assistenza sociale. - 2.1. (segue): amministrazione e finanziamento. - 2.2. (segue): le prestazioni.

In tutti gli Stati membri dell'Unione Europea i sistemi di sicurezza sociale predispongono degli strumenti per garantire alla popolazione un livello di reddito adeguato alle esigenze di dignità e di libertà di ogni essere umano. Accanto alle prestazioni di disoccupazione, che garantiscono la compensazione del reddito da lavoro qualora esso venga a mancare indipendentemente dalla volontà di chi ne è titolare, molte altre prestazioni hanno come scopo quello di allontanare dal bisogno i cittadini<sup>734</sup>. Tra queste, le prestazioni per la famiglia e le prestazioni dell'assistenza sociale sembrano essere le più significative in termini di garanzia del reddito della popolazione, sia per l'universalità del loro campo d'azione, sia per l'intento più squisitamente di protezione,

---

<sup>734</sup>In effetti, si può dire che tutte le prestazioni della sicurezza sociale hanno lo scopo di liberare dal bisogno i soggetti in difficoltà. Tuttavia, la tradizione assicurativa, che svolge ancora un ruolo essenziale in molti sistemi e con riferimento a gran parte dei rischi sociali (invalidità, vecchiaia, infortuni ecc.), fa sì che spesso la protezione sia riservata ai lavoratori, che hanno un rapporto privilegiato con il sistema previdenziale e che fruiscono delle prestazioni in proporzione alla loro partecipazione al finanziamento. Nel caso delle prestazioni familiari e, in misura maggiore, degli aiuti erogati dai regimi assistenziali, invece, la funzione di protezione della sicurezza sociale è più evidente, essendo rivolta, nel primo caso, a colmare i bisogni di lavoratori e cittadini creati dal carico familiare, che si traduce in un aumento delle necessità economiche (o, se vogliamo, in una minore efficacia del reddito percepito), e, nel secondo caso, a fornire i mezzi minimi di sostentamento a persone particolarmente sfavorite. Per approfondire il concetto di sicurezza sociale, v. di M. CINELLI, la voce *SICUREZZA SOCIALE*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 499-514; di M. PERSIANI, la voce *SICUREZZA SOCIALE*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1970, pp. 300-305, e la voce *SICUREZZA SOCIALE. DIRITTO INTERNO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1987, pp. 212-214; di M. PANEBIANCO, la voce *SICUREZZA SOCIALE. DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1987, pp. 214-224.

evidenziato dai destinatari della tutela, rappresentati da soggetti responsabili del mantenimento di altre persone e da soggetti che per qualche ragione non sono in grado di procurarsi da sé i necessari mezzi di sostentamento, e dalla mancanza di un nesso di corrispettività tra contributi da una parte e prestazioni dall'altra<sup>735</sup>.

#### 1. LE PRESTAZIONI FAMILIARI.

La tutela della famiglia rappresenta il ramo della sicurezza sociale più uniforme a livello europeo, dal momento che tutti i paesi prevedono forme di aiuto economico ai soggetti da cui dipende il sostentamento di altre persone e che l'esistenza di un regime di prestazioni destinate alla tutela della famiglia, e specialmente dei figli, è un carattere distintivo del *Welfare State*<sup>736</sup>. La presenza di un tale regime nei sistemi di sicurezza sociale di tutti i paesi membri dell'Unione Europea, tuttavia, non significa che vi sia una omogeneità di trattamento e di previsioni tra gli Stati; le differenze e le somiglianze tra i vari regimi possono essere esaminate tenendo conto del tipo di tutela e del finanziamento, dei destinatari dei benefici, dei requisiti necessari per beneficiare delle prestazioni, del tipo e del livello delle prestazioni<sup>737</sup>.

---

<sup>735</sup>Si potrebbe ritenere che tale nesso esiste in alcuni Stati per quanto riguarda le prestazioni familiari, poiché esse sono erogate a lavoratori assicurati. Tuttavia, la generale tendenza - presente anche nei regimi previdenziali riservati ai lavoratori subordinati - a correlare tali prestazioni all'esistenza di figli a carico e, in parte, alle risorse, senza tenere conto del monte contributivo del beneficiario, consente di asserire che l'erogazione di tali prestazioni prescinde dal nesso di sinallagmaticità che caratterizza le altre prestazioni previdenziali. Per i dati che hanno consentito questa classificazione delle prestazioni familiari, v. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n. Juin-Juillet 1989, pp. 387-398.

<sup>736</sup>V. J. BRADSHAW, J. DITCH, H. HOLMES e P. WHITEFORD, *Comparing Child Support*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, *Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 years after*, Part II: *Social security 50 years after Beveridge*, Leuven, Acco, 1993, pp. 391-392.

<sup>737</sup>In effetti, le prestazioni familiari si differenziano anche per le funzioni che svolgono; Van Langendonck ne individua quattro: quella di integrazione del reddito per l'accresciuto carico di famiglia - eredità dell'origine del beneficio -; quella di strumento di politica delle nascite - soprattutto all'indomani di perdite di popolazione causate da conflitti -; quella di valorizzazione dell'educazione dei giovani - sia in termini di istruzione che di educazione familiare -; infine, quella di strumento per il soddisfacimento delle esigenze del bambino. Per lo svolgimento di questi concetti, v. J.

### 1.1. TIPI DI TUTELA E FINANZIAMENTO.

La tutela della famiglia attraverso l'erogazione di specifiche prestazioni di sicurezza sociale si realizza in tutti gli Stati in misura preponderante sotto la forma di assegni<sup>738</sup> versati periodicamente la cui entità varia in base al numero di figli e, a volte, in base al numero di altri familiari a carico (Gran Bretagna, Irlanda, Italia)<sup>739</sup>. Tali assegni possono avere una natura universale, e cioè essere erogati a tutti i cittadini che hanno dei familiari a carico allo scopo di sostenere il loro reddito (Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Spagna), oppure selettiva, cioè tale da garantire questa tutela esclusivamente ai lavoratori assicurati; in questo secondo caso è possibile l'erogazione di prestazioni contributive e non contributive<sup>740</sup>. In Belgio, Francia, Portogallo e Spagna esistono sia il regime universale che quello per i lavoratori assicurati<sup>741</sup>.

La distinzione tra questi diversi regimi si riflette nelle tecniche di finanziamento adottate per ciascuno di essi. In proposito, si distinguono tre gruppi: quello in cui i costi delle prestazioni sono posti del tutto a carico dei poteri pubblici, quello in cui i costi sono invece a carico

---

VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., pp. 393-398.

<sup>738</sup>Il discorso fatto qui per gli assegni familiari si può ritenere valido per le altre prestazioni, che verranno descritte di seguito. Qualora dovessero esservi differenze rilevanti, saranno messe in luce di volta in volta.

<sup>739</sup>In Gran Bretagna ed in Irlanda esiste una prestazione specifica per i figli, cui hanno diritto i lavoratori con dei figli a carico, e una prestazione di integrazione del reddito familiare per le famiglie di lavoratori a basso reddito in cui siano presenti dei figli; qui si fa riferimento a quest'ultimo beneficio. In Italia, invece, la considerazione degli altri membri familiari a carico oltre ai figli è esplicita. V. *supra*, Capitolo Primo, par. 1.3.1.1. e 1.3.2.1. per la Gran Bretagna, par. 2.3.1.1. e 2.3.1.2, per l'Irlanda, e Capitolo Terzo, par. 2.3.1.1. per l'Italia.

<sup>740</sup>È il caso del Belgio. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 2.3.1.

<sup>741</sup>Si preferisce qui l'espressione «lavoratori assicurati» a quella di «lavoratori subordinati» poiché, in molti casi, le disposizioni dei sistemi di sicurezza sociale prevedono la stessa tutela per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi; l'unica condizione che si applica ad entrambi per il riconoscimento del diritto è l'esistenza di un rapporto assicurativo. V. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 284.

esclusivamente delle parti sociali, ed un gruppo residuale dove il finanziamento è compito sia dello Stato che delle parti sociali<sup>742</sup>, anche se in un rapporto che varia in modo significativo da un paese all'altro. Questa tripartizione rispecchia, grossomodo, quella tra regimi universali, regimi riservati ai lavoratori e regimi che offrono entrambe le forme di tutela. In Danimarca, Germania, Gran Bretagna e Irlanda si applica il regime di fiscalizzazione totale per i costi delle prestazioni familiari<sup>743</sup>; il Belgio e la Francia sono gli unici Stati dove ancora esiste il finanziamento di queste prestazioni esclusivamente attraverso la contribuzione dei datori di lavoro<sup>744</sup>, mentre i Paesi Bassi, ove prima esisteva un meccanismo simile, hanno optato per una riduzione dell'onere contributivo dei datori di lavoro compensando questa perdita con un contributo dello Stato<sup>745</sup>; negli altri paesi si ricorre ad un finanziamento misto, le cui componenti hanno rapporti tra di loro estremamente diversificati<sup>746</sup>.

---

<sup>742</sup>Più che parti sociali, si dovrebbe dire datori di lavoro, dal momento che sono questi a sobbarcarsi la spesa per queste prestazioni. Il fatto che in Grecia, però, anche i lavoratori siano chiamati a versare dei contributi per il finanziamento di questo regime comporta la necessità di fare riferimento alle parti sociali in generale. V. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 390.

<sup>743</sup>Questo processo sta ad indicare che le prestazioni sono finanziate mediante imposte.

<sup>744</sup>Tale contribuzione nel 1992 ammontava rispettivamente al 7% e al 5,4% delle retribuzioni pagate (in Francia nel 1989 era del 9%). *Ibidem*, p. 389.

<sup>745</sup>Tale provvedimento è stato probabilmente adottato per favorire la competitività dell'industria olandese, penalizzata dagli elevati oneri sociali posti a carico dei datori di lavoro, in vista della creazione del mercato unico. *Ibidem*, p. 390.

<sup>746</sup>Un caso emblematico è quello della Grecia, ove la contribuzione posta a carico dei datori di lavoro è pari a quella pagata dai lavoratori (1%). Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale dans les états membres de la Communauté*, Luxembourg, 1992, p. 46. Negli altri Stati, invece, la suddivisione della spesa per queste prestazioni è tra Stato da una parte e datori di lavoro dall'altra. In particolare, per alcuni dati sulla spesa pubblica per gli assegni familiari nei vari paesi membri, v. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, Bruxelles, 26.4.1994, pp. 48-49, dove, tra l'altro, si ripartiscono gli Stati in tre gruppi: Grecia, Italia, Portogallo e Spagna fanno parte del gruppo che ha speso la minore percentuale di PIL per queste prestazioni (meno dell'1%); Germania e Paesi Bassi si situano in una posizione intermedia (fra l'1,5% e il 2%); mentre Belgio,

## 1.2. LE PRESTAZIONI.

Oltre agli assegni familiari, che rappresentano le prestazioni più importanti sia per la generalità della loro diffusione che per il peso che rivestono sul reddito di una famiglia<sup>747</sup>, esistono altri benefici erogati a tutela della famiglia, quali le prestazioni per la nascita di un figlio, le prestazioni per le famiglie monoparentali, le prestazioni per i figli handicappati, le prestazioni per l'alloggio e una serie altre prestazioni di recente introduzione. Per ciascuna di queste sono previsti alcuni requisiti particolari affinché sia possibile beneficiarne; esistono, comunque, condizioni generali che si applicano sempre e che sono la vivenza del bambino per cui si percepiscono le prestazioni a carico dell'adulto cui esse vengono erogate, la residenza del bambino sul territorio dello Stato che eroga le prestazioni e l'età del bambino entro i limiti stabiliti.

### 1.2.1. (segue): gli assegni familiari.

Gli assegni familiari sono dei pagamenti effettuati con cadenza periodica, solitamente mensile, ai genitori che si occupano del mantenimento di uno o più bambini. Per poterne beneficiare sono richiesti requisiti aggiuntivi rispetto a quelli generali sopra elencati, diversi a seconda che si tratti di assegni riservati ai lavoratori assicurati oppure di assegni di tipo universale.

Nel primo caso, in tutti gli Stati ove esiste un regime riservato ai lavoratori per l'erogazione degli assegni familiari (Belgio, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) è richiesto che il genitore che richiede la prestazione sia iscritto al fondo assicurativo e, in alcuni casi, che abbia versato un determinato numero di contributi<sup>748</sup>. Nel secondo caso, si applica talvolta una verifica sulle

---

Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda e Lussemburgo sono gli Stati che hanno speso di più (oltre il 2%).

<sup>747</sup>V. J. BRADSHAW, J. DITCH, H. HOLMES e P. WHITEFORD, *Comparing Child Support*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, cit., p. 392, e F. DI CERBO e G. ZANGARI, *Il diritto del lavoro dei paesi dell'Europa continentale partecipanti alla CEE*, in G. MAZZONI (a cura di), *Enciclopedia giuridica del lavoro*, vol. XIV, t. I, Padova, CEDAM, 1983, pp.164-167.

<sup>748</sup>In Portogallo, per es., il lavoratore deve aver contribuito nel corso dei 12 mesi precedenti la richiesta dell'assegno. V. *supra*, Capitolo Quarto, par. 2.3.1.1.

risorse (Danimarca<sup>749</sup>, Gran Bretagna, Irlanda, Francia, Portogallo, Spagna)<sup>750</sup>.

Con la sola eccezione della Francia, dopo un'evoluzione segnata dalle stesse tappe in tutti gli Stati<sup>751</sup> gli assegni familiari sono oggi erogati ovunque a partire dal primo figlio; anche in Francia, tuttavia, esiste una forma di indennizzo economico legata al primo figlio, sebbene sotto forma di integrazione al reddito e non di assegno erogato a favore del figlio<sup>752</sup>.

Il limite massimo di età che il figlio non deve oltrepassare per far sorgere il diritto agli assegni familiari è fissato secondo un criterio uniforme all'interno dei vari Stati, dal momento che tende a coincidere con l'età a partire dalla quale il giovane è in grado di provvedere autonomamente al proprio mantenimento. Questa età, però, varia da paese a paese per cui si passa dai 14 anni del Portogallo<sup>753</sup> ai 18 della maggior

---

<sup>749</sup>Limitatamente alle prestazioni speciali per la famiglia. V. *supra*, Capitolo Primo, par. 3.3.1.2.

<sup>750</sup>In Italia è prevista la valutazione del reddito familiare anche se le prestazioni sono erogate da un regime assicurativo. V. *supra*, Capitolo Terzo, par. 2.3.1.1.

<sup>751</sup>Inizialmente, gli assegni familiari sono stati introdotti per compensare gli effetti inflazionistici seguiti alle guerre che si traducevano in una perdita di potere d'acquisto tanto più grave per i lavoratori salariati quanto più oneroso era il loro carico familiare; il carattere di compensazione per la diminuzione del reddito provocata da un alto numero di figli si è conservato nel tempo ed è stato gradualmente abolito a favore di un generico carattere di sostegno al reddito per la sola presenza di figli nel nucleo familiare soprattutto in relazione alle gravi crisi economiche dell'ultimo ventennio. Fino a tempi recenti, tuttavia, la Germania e i Paesi Bassi hanno mantenuto questo criterio di selezione, basato su una presunzione assoluta di maggiore necessità soltanto a partire da un certo numero di figli, subordinando l'erogazione degli assegni familiari per il primo e il secondo figlio alla verifica delle risorse. V. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 390. Il retaggio dell'origine di questa prestazione risulterà nuovamente evidente quando si parlerà del rapporto tra entità dell'assegno e risorse di cui il beneficiario gode.

<sup>752</sup>Si tratta del *complément familial*, che è stato parzialmente sostituito dall'*allocation au jeune enfant*. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.3.1.1.

<sup>753</sup>Questa è anche l'età a cui termina l'obbligo scolastico. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 391.

parte degli altri paesi<sup>754</sup>. Tranne che in Danimarca ed in Spagna<sup>755</sup>, è prevista la possibilità di innalzamento di questa età qualora il ragazzo sia impegnato nella frequenza di un corso di studi, cui spesso è assimilata la formazione professionale<sup>756</sup>. Il limite massimo di età che si raggiunge in presenza di queste situazioni, anche in questa caso fortemente variabile, va dai 18 anni dell'Irlanda ai 27 anni di Germania e Paesi Bassi. Stanno invece scomparendo, in seguito all'evoluzione della società e delle abitudini, altre forme di prolungamento del godimento degli assegni familiari<sup>757</sup>.

Per quanto riguarda il livello degli assegni, possono essere presi in considerazione diversi fattori per la sua determinazione, quali il reddito familiare, il numero e l'età dei figli. In Gran Bretagna e in Irlanda l'entità dell'assegno versato prescinde sia dal livello del reddito che dall'età dei figli, mentre negli altri paesi questi fattori si combinano in modi diversi.

---

<sup>754</sup>Tale limite è di 16 anni in Germania, Gran Bretagna e Irlanda e di 17 anni nei Paesi Bassi. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., pp. 170-171.

<sup>755</sup>In questi paesi l'età massima per il godimento degli assegni familiari è invariabilmente fissata a 18 anni. Tale previsione si spiega agevolmente ricordando che sia in Danimarca che in Spagna a partire da 18 anni è consentito al giovane di diventare titolare di una prestazione di disoccupazione di carattere non contributivo. V. *supra*, Capitolo Primo, par. 3.2.1. e Capitolo Quarto, par. 3.2.2.

<sup>756</sup>In Grecia e in Spagna non è prevista l'assimilazione dei giovani che frequentano corsi di formazione agli studenti nel trattamento degli assegni familiari. V. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 391. In Portogallo il provvedimento è molto recente e riguarda soltanto l'apprendistato. V. *supra*, Capitolo Quarto, par. 2.3.1.1.

<sup>757</sup>Si fa qui riferimento alla previsione presente in alcuni paesi del Nord-Europa (Belgio, Francia, Germania e Paesi Bassi) secondo la quale il limite massimo di età può essere innalzato per i figli che collaborano per lo svolgimento dei compiti familiari. Questo provvedimento, che in Francia ed in Germania ha anche carattere discriminatorio poiché è riconosciuto soltanto alle figlie, si giustificava in presenza di una struttura sociale dove l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro poteva essere ritardato in seguito all'utilizzo della loro opera all'interno della famiglia, spesso impegnata nello svolgimento di attività agricole o artigianali. Il fatto che resista un trattamento preferenziale per le ragazze, inoltre, è testimonianza del fatto che si tiene, in modo ormai anacronistico, delle maggiori difficoltà di inserimento delle donne nel mercato del lavoro. V. J. VAN LANGENDONCK, *les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 391.

Partendo dall'assunto che in ogni Stato l'importo degli assegni familiari varia sulla base del numero dei figli, è possibile dividere i paesi membri in due gruppi, a seconda che l'influenza dell'ampiezza familiare porti a una variazione dell'importo dell'assegno in modo esattamente proporzionale oppure più che proporzionale. Si possono includere nel primo gruppo Danimarca, Gran Bretagna<sup>758</sup>, Italia, Portogallo e Spagna, i cui sistemi di sicurezza sociale prevedono l'erogazione della medesima prestazione per tutti i figli, senza tenere conto del numero complessivo né dell'ordine di nascita, mentre del secondo gruppo fanno parte tutti gli altri<sup>759</sup>.

La valutazione delle risorse di cui la famiglia dispone, che riguarda solo Germania<sup>760</sup>, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, influisce in maniera diversa sul livello degli assegni familiari; in Germania, in Grecia e in Italia si procede ad una progressiva riduzione degli importi man mano che aumenta il reddito a disposizione dei beneficiari, in Portogallo l'importo mensile è più elevato<sup>761</sup> a partire dal terzo figlio se il reddito familiare non supera un certo tetto, mentre in Spagna gli assegni non sono erogati in presenza di un reddito superiore al limite previsto<sup>762</sup>.

---

<sup>758</sup>Il primogenito ha diritto ad una prestazione di poco superiore; per tutti gli altri figli si applica invece la stessa quota. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 172.

<sup>759</sup>In Lussemburgo e nei Paesi Bassi si tiene conto del numero complessivo dei figli, mentre negli altri paesi l'ammontare varia a seconda dell'ordine di nascita di ciascun figlio. *Ibidem*, pp. 172-173. È interessante rilevare, inoltre, che, a partire da un certo numero di figli (di solito oltre il terzo), le prestazioni si stabilizzano e rimangono costanti per le nuove nascite; la spiegazione di ciò sta nel fatto che nei paesi interessati, di solito, si è voluto incrementare il tasso di natalità - per cui è decisivo il terzo figlio - ma si è voluto allo stesso tempo scoraggiare la nascita di famiglie troppo numerose tra le quali più facilmente si sviluppa la povertà. In proposito, v. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., p. 286.

<sup>760</sup>Solo a partire dal secondo figlio. *Ibidem*.

<sup>761</sup>L'aumento non è proporzionale, ma vi è il passaggio ad un importo predefinito. *Ibidem*.

<sup>762</sup>Tale limite nel 1992 era di 7726 ECU, aumentato del 15% per ogni figlio a carico oltre il primo. V. *supra*, Capitolo Quarto, par. 3.3.1.

L'età dei figli comporta in Belgio, Danimarca, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi una variazione proporzionale dell'importo degli assegni; di solito, all'aumentare dell'età cresce la somma di denaro erogata, sotto forma di supplementi rispetto all'ammontare di base al compimento di una certa età per ciascun figlio (Belgio, Paesi Bassi<sup>763</sup>), oppure come maggiorazione prestabilita<sup>764</sup>; a questa regola fa eccezione la Danimarca, dove il rapporto è invertito<sup>765</sup>.

Per quanto riguarda il confronto tra gli importi erogati, infine, le differenze che emergono tra i vari Stati sono considerevoli, al punto che l'entità dell'assegno erogato per il terzo figlio può variare dai 161 ECU del Belgio ai 23 ECU della Spagna<sup>766</sup>. In linea di massima, comunque, si può affermare che i paesi che erogano prestazioni più generose sono Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo e Paesi Bassi; in Grecia, Portogallo e Spagna si hanno gli importi più bassi, mentre Irlanda e Italia si situano in una posizione media, sebbene più prossima ai livelli minimi<sup>767</sup>.

---

<sup>763</sup>Nei Paesi Bassi la variazione dell'importo degli assegni in funzione dell'età dei figli prevede la definizione di un importo di base legato al numero complessivo di figli, rispetto al quale sono fissate delle percentuali variabili cui ciascun figlio ha diritto in relazione all'età. Si ha dunque il 100% di questo importo per figli di età compresa tra 6 e 11 anni; il 70% per figli di età inferiore; il 130% per figli di età compresa tra 12 e 18 anni. Sono previsti degli importi raddoppiati per giovani impegnati negli studi o in corsi di formazione, purché a carico di chi richiede le prestazioni, e per giovani di 16 e 17 anni che non vivono più a carico della famiglia di origine. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 175.

<sup>764</sup>In Francia gli importi più elevati scattano al compimento di 5 e 10 anni (ad eccezione del primogenito), mentre in Lussemburgo al compimento di 6 e 12 anni. *Ibidem*.

<sup>765</sup>In questo Stato, a partire dal compimento del settimo anno il bambino dà diritto ad un assegno la cui entità è ridotta di circa un terzo. *Ibidem*.

<sup>766</sup>Prima della riforma del 1990 tale importo per la Spagna era di 2 ECU. V. J.-P. DUMONT, *Les systèmes de protection sociale en Europe*, cit., p. 64.

<sup>767</sup>Un problema relativo al livello delle prestazioni familiari e comune a tutti gli Stati è quello dell'indicizzazione del livello delle prestazioni, che quasi nessuno Stato - tranne Belgio e Francia - dispone automaticamente. Questo spiega il perché alcuni assegni familiari risultano anormalmente bassi rispetto alla media del livello di prestazioni previdenziali erogate in quel sistema. *Ibidem*, p. 64.

### 1.2.2. (segue): le altre prestazioni

In tutti gli Stati membri gli assegni familiari sono affiancati da altre prestazioni familiari, le quali, rispetto agli assegni, hanno scopi più specifici e vengono erogate per provvedere di mezzi economici le famiglie in cui si verificano certe circostanze.

L'indennità o premio di nascita è contemplata, sotto varie forme, in tutti i regimi di sicurezza sociale ad eccezione di Italia, Paesi Bassi e Spagna. In Belgio, Germania<sup>768</sup>, Gran Bretagna<sup>769</sup>, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo essa assume la forma di un pagamento *una tantum*, maggiorato nel caso di nascite multiple, mentre in Danimarca<sup>770</sup> e in Francia<sup>771</sup> l'erogazione ha carattere continuativo.

In Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia e Irlanda le famiglie monoparentali beneficiano di prestazioni particolarmente favorevoli, giustificate dal fatto che la mancanza di un genitore comporta un reddito familiare inferiore o, comunque, maggiori esigenze economiche<sup>772</sup>. In Danimarca, in Gran Bretagna e in Grecia questa speciale tutela si traduce in una maggiorazione dell'importo degli assegni familiari cui si ha diritto, mentre in Francia ed in Irlanda, dove è concessa solo dietro verifica delle

---

<sup>768</sup>Il diritto a ricevere questa prestazione è riconosciuto solo a chi non benefici dell'indennità di maternità, che ha carattere contributivo. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 88.

<sup>769</sup>In Gran Bretagna tale prestazione è erogabile solo alle famiglie a basso reddito già beneficiarie del sostegno al reddito. V. *supra*, Capitolo Primo, par. 1.3.2.4.

<sup>770</sup>In Danimarca la prestazione è concessa solo in caso di nascita multipla o di adozione multipla e si protrae fino al settimo anno di età dei bambini. V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., p. 176.

<sup>771</sup>Normalmente, l'erogazione di questa prestazione, che è l'assegno per il bambino e che supplisce all'assegno familiare per il primo figlio, dura dal quarto mese di gravidanza al terzo mese dopo la nascita; in caso di scarse risorse, però, essa può protrarsi fino al terzo anno di età del bambino. Cfr. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.3.1.1.

<sup>772</sup>Ad esempio, la necessità di pagare una persona per la cura del bambino.

risorse, essa si realizza attraverso la creazione di una prestazione autonoma che si somma all'assegno familiare<sup>773</sup>.

Sebbene tutti gli Stati prevedano una tutela specifica per i soggetti affetti da *handicap*, in Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Spagna è previsto un trattamento di favore legato agli assegni familiari qualora nella famiglia beneficiaria sia presente un figlio handicappato. Tale trattamento si traduce, da una parte, nell'elevazione dell'età massima prevista per il godimento dell'assegno<sup>774</sup> e, dall'altra, in una maggiorazione dell'ammontare dell'assegno<sup>775</sup>.

In Francia e in Germania, infine, rientrano nel regime delle prestazioni sociali anche le prestazioni per l'alloggio, la cui erogazione è comunque soggetta alla verifica delle risorse<sup>776</sup>.

Nell'ultimo decennio, l'esigenza espressa dai Governi di rivalorizzare l'educazione familiare dei giovani e, per contrasto, il numero crescente di donne occupate in un lavoro retribuito svolto fuori dalle pareti domestiche, che ha contribuito a sottrarre la figura tradizionalmente vicina ai figli, soprattutto in tenera età, hanno fornito lo spunto per la creazione di alcune prestazioni destinate a favorire la permanenza a casa di uno dei genitori per occuparsi dei figli, senza per questo perdere tutti i benefici economici dell'attività lavorativa. In Francia, Germania e Lussemburgo è stata perciò introdotta una prestazione economica, l'indennità di educazione, destinata ai genitori che scelgono di occuparsi dei figli in tenera età rinunciando all'attività lavorativa esterna, o riducendo sensibilmente il tempo ad essa dedicato<sup>777</sup>.

---

<sup>773</sup>V. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., pp. 176-177.

<sup>774</sup>In Grecia, Lussemburgo e Spagna l'erogazione si protrae a tempo indeterminato, purché l'infermità si sia manifestata entro il compimento dell'età massima prevista per il godimento degli assegni. *Ibidem*, pp. 178-179.

<sup>775</sup>Per i dettagli sulle diverse entità delle integrazioni legate al grado di infermità, *ibidem*.

<sup>776</sup>V. J. VAN LANGENDONCK, *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, cit., p. 393.

<sup>777</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, Bruxelles 26.4.1994, pp. 111-118.

Per concludere, si possono ricordare le prestazioni peculiari che alcuni Stati accordano alla famiglia, quali le indennità per matrimoni e funerali del Portogallo, gli assegni per il rientro a scuola di Francia e Lussemburgo e la prestazione una tantum per l'adozione di un bambino straniero in Danimarca<sup>778</sup>.

## 2. LE PRESTAZIONI DELL'ASSISTENZA SOCIALE.

La moderna assistenza sociale rappresenta spesso l'ultima opportunità di ottenere dei mezzi essenziali di sussistenza per i soggetti bisognosi che non hanno i requisiti né le caratteristiche per avvalersi dei benefici erogati dagli altri regimi della sicurezza sociale. Così come è organizzata oggi, l'assistenza ha caratteristiche più «umane» rispetto ai vecchi sistemi di aiuto ai poveri tradizionalmente operanti prima della nascita della sicurezza sociale vera e propria e tende a produrre in misura minore un marchio di infamia su chi ne usufruisce<sup>779</sup>. Nonostante i progressi fatti, tuttavia, tende a resistere nelle società moderne un atteggiamento di diffidenza verso chi, trovandosi in una situazione di necessità, fa ricorso all'aiuto assistenziale, da parte di chi, invece, si è cautelato contro i rischi della vita assicurandosi e versando dei contributi per poter beneficiare delle prestazioni previdenziali una volta in difficoltà. Il disfavore con cui si guarda alle persone che non hanno provveduto per tempo a sé e ai loro familiari si riflette in una generale ignoranza circa i servizi offerti dall'assistenza sociale, che spesso non vengono richiesti da chi ne ha diritto<sup>780</sup>.

---

<sup>778</sup>Per la descrizione di queste prestazioni, v. *supra*, rispettivamente Capitolo Quarto, par. 2.3.1.1., Capitolo Secondo, par. 3.3.1.2. e par. 4.3.1., e Capitolo Primo, par. 3.3.1.2.

<sup>779</sup>Per una storia dell'evoluzione del meccanismo di assistenza ai più bisognosi, v. M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, cit., pp. 306-309.

<sup>780</sup>Il problema della scarsa fruizione dei benefici assistenziali da parte dei più bisognosi è studiato con particolare preoccupazione ed interesse in Gran Bretagna, dove pure il livello di domanda di questi benefici è, insieme a quello tedesco e a quello olandese, tra i più alti d'Europa. Per maggiori informazioni sul *Take-Up Rate*, v. W. VAN OORSCHOT, *Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe*, in *Journal of European Social Policy*, n. 1, 1991, pp. 15-30.

Attualmente, l'assistenza sociale è organizzata in tutti i paesi membri a livello centrale, anche se l'amministrazione è spesso decentrata<sup>781</sup>. Le prestazioni ed i servizi che essa offre sono quelli tipici della «rete di sicurezza», ossia di un meccanismo che fornisce mezzi essenziali di sussistenza a quanti si trovano in condizione di necessità e non hanno altro modo di procurarsi ciò di cui hanno bisogno. Particolare importanza tra gli altri benefici rivestono le erogazioni in denaro miranti a garantire il minimo di sussistenza a tutti i cittadini, che, sebbene sotto forme diverse, sono presenti in tutti gli Stati<sup>782</sup>.

#### 2.1. (SEGUE): AMMINISTRAZIONE E FINANZIAMENTO.

L'amministrazione dell'assistenza sociale nei vari Stati membri può essere suddivisa in 2 tipologie fondamentali: quella fortemente centralizzata e posta sotto la diretta supervisione degli organi di Governo, che può prevedere una decentralizzazione funzionale (Belgio, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Italia<sup>783</sup>, Paesi Bassi, Spagna), e quella decentralizzata a tutti i livelli, nei confronti della quale il potere governativo ha un ruolo di generica garanzia circa il corretto funzionamento (Danimarca, Francia, Germania<sup>784</sup>, Portogallo)<sup>785</sup>. La

---

<sup>781</sup>Questo fatto sta ad indicare che la garanzia del funzionamento dei sistemi assistenziali è compito dello Stato, che garantisce anche un livello assistenziale standardizzato su tutto il territorio, mentre l'amministrazione a livello locale consente un rapporto più diretto con i beneficiari e, laddove è lasciato spazio per decisioni discrezionali, un intervento più mirato per le specifiche esigenze della zona. Sui problemi dell'amministrazione e del rapporto con i beneficiari, v. A.B. ATKINSON, *The Social Safety Net*, Discussion Paper WSP/66, STICERD, London School of Economics, 1991, pp. 14-18 e pp. 29-33.

<sup>782</sup>Si vedrà oltre come, nei paesi mediterranei, non si può dire che esista una vera e propria previsione di reddito minimo per tutti i cittadini, ma, piuttosto, una serie di prestazioni di ampiezza ed entità più ridotte.

<sup>783</sup>Limitatamente alla pensione ai cittadini anziani in condizioni di bisogno. V. *supra*, Capitolo Terzo, par. 2.3.2.2.

<sup>784</sup>Si parla qui di decentralizzazione totale perché la Germania è una federazione; all'interno di ciascun *Land*, tuttavia, la decentralizzazione è solo funzionale.

<sup>785</sup>V. il paragrafo riservato all'amministrazione in ogni Stato in D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Brussel, Bruylant, 1993.

tendenza di questi ultimi anni sembra essere quella verso la decentralizzazione, sia limitatamente alla gestione delle erogazioni, sia, ove si procede a riforme globali dell'apparato amministrativo, con riferimento anche alle decisioni circa le assegnazioni delle prestazioni<sup>786</sup>.

Per quanto riguarda il finanziamento, la situazione presenta un maggiore grado di omogeneità; l'onere economico dell'assistenza sociale ricade sempre sullo Stato, che vi fa fronte ricorrendo alla solidarietà generale, cioè alla tassazione generale. Laddove è prevista soltanto una partecipazione economica dello Stato<sup>787</sup> (Belgio, Danimarca, Francia<sup>788</sup>, Germania, Lussemburgo) per le spese restanti sono responsabili gli organi che erogano le prestazioni<sup>789</sup>.

## 2.2. (SEGUE): LE PRESTAZIONI.

I regimi di assistenza sociale negli Stati membri dell'Unione Europea erogano varie prestazioni ai soggetti bisognosi, sia in natura che in denaro. Tra queste ultime assumono un particolare rilievo le prestazioni che mirano a garantire il cosiddetto «minimo sociale», ossia il livello di reddito che all'interno di ciascun paese viene giudicato essenziale per una sopravvivenza dignitosa, ai soggetti bisognosi e privi di risorse proprie<sup>790</sup>. Tali prestazioni assumono spesso la forma di erogazioni continuative per le quali non sono richiesti altri requisiti che lo Stato di bisogno e la residenza nel territorio dello Stato che le eroga. Per poter ricevere alcune forme di assistenza in denaro, quali il reddito minimo

<sup>786</sup>Questo è quanto accaduto in Francia con la riforma del 1984 che ha affidato l'amministrazione dell'assistenza sociale a livello dipartimentale. *Ibidem*, p. 81. Sull'importanza e i vantaggi di un'amministrazione decentrata della sicurezza sociale, v. M. LIPSKY, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage Foundation, 1980, e J. MASHAW, *Bureaucratic Justice*, New York, Yale University Press, 1983.

<sup>787</sup>Di solito pari al 50%.

<sup>788</sup>In Francia, le prestazioni assistenziali generiche sono finanziate dai dipartimenti, mentre il Reddito Minimo d'Inserimento è finanziato dallo Stato. V. D. PIETERS, *Introduction into the Social Security Law...*, cit., p.95

<sup>789</sup>Essendo posti sotto il controllo di un Ministero, tali organi ricorrono al *budget* loro assegnato da quest'ultimo. Nel caso della Danimarca, il 50% della spesa è a carico della comunità locale (*kommune*). *Ibidem*, p. 53.

<sup>790</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale...*, cit., p. 8.

d'inserimento e la pensione sociale, invece, sono necessari requisiti di abilità al lavoro o di età.

Le prestazioni assistenziali generali per la sussistenza sono contemplate dai regimi di sicurezza sociale di Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi; occorre specificare, però, che in Gran Bretagna esse fanno parte dell'area delle prestazioni la cui erogazione è soggetta a verifica dello stato di bisogno<sup>791</sup>, e che in Francia e nei Paesi Bassi esse intervengono solo allorché le prestazioni assistenziali specifiche per le varie categorie di soggetti bisognosi non sono erogabili<sup>792</sup>. In tutti gli Stati è riconosciuto un diritto soggettivo del richiedente a ricevere il beneficio una volta verificate le condizioni richieste; in Gran Bretagna, però, la decisione relativa alla concessione della prestazione è discrezionale<sup>793</sup>. La durata dell'erogazione tende ovunque a protrarsi per tutto il tempo in cui rimangono verificate le condizioni che hanno fatto sorgere il diritto. I paesi dell'area mediterranea, e cioè Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, non prevedono questo tipo di assistenza generale<sup>794</sup>.

Proprio in questi paesi dove è meno sviluppato il sistema di assistenza sociale, e dove manca, quindi, un meccanismo che garantisce il minimo sociale ai soggetti più svantaggiati<sup>795</sup>, è invece sviluppato un

---

<sup>791</sup>Si tratta dell'*Income Support*, annoverato tra le prestazioni *means-tested*. Cfr. *supra*, Capitolo Primo, par. 1.3.2.3.

<sup>792</sup>In Francia, lo ricordiamo, esiste l'assistenza sociale per l'area medica, le persone anziane, gli handicappati e l'infanzia, mentre nei Paesi Bassi ciascun regime previdenziale è integrato dal regime assistenziale qualora un soggetto non sia nelle condizioni di richiedere una prestazione contributiva. V. *supra*, Capitolo Secondo, par. 3.3.3. e Capitolo Terzo, par. 1.3.2.

<sup>793</sup>Anche per questo motivo, l'amministrazione della sicurezza sociale britannica è molto sensibile al problema della preparazione tecnica e legale dei propri impiegati. Sul problema v. K.C. DAVIS, *Discretionary Justice*, Urbana, Illinois University Press, 1971.

<sup>794</sup>In Italia esiste però il cosiddetto «minimo vitale», una prestazione assistenziale il cui scopo è assimilabile a quello del minimo sociale erogata a livello regionale e, talvolta, municipale. Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, par. 2.3.2.1.

<sup>795</sup>Occorre ricordare, comunque, che sia il Portogallo che la Spagna prevedono nei rispettivi regimi di sicurezza sociale un'area di prestazioni non contributive che riguardano la disoccupazione e la tutela della famiglia. V. *supra*, Capitolo Quarto, par. 2. e 3.

meccanismo di tutela per gli anziani indigenti; sia in Grecia<sup>796</sup> che in Italia che nei Paesi della penisola iberica si ritrova, infatti, una pensione di vecchiaia non contributiva, denominata comunemente pensione sociale, destinata ai cittadini anziani in condizioni di bisogno e privi di risorse. L'età a partire dalla quale è possibile beneficiarne è normalmente stabilita in 65 anni<sup>797</sup>, ad eccezione della Grecia dove è di 68 anni, e gli importi sono ovunque modesti<sup>798</sup>. Una pensione assistenziale per gli anziani bisognosi è prevista anche in Belgio e in Irlanda<sup>799</sup>, mentre nei restanti paesi essa esiste sotto forma di supplemento oppure è coperta dal minimo sociale.

Di recente introduzione<sup>800</sup>, ma destinato a divenire uno strumento di politica sociale molto importante in futuro, il reddito minimo d'inserimento (RMI) è una prestazione attualmente in vigore in Francia,

---

<sup>796</sup>Curiosamente, questa pensione è amministrata dall'istituto assicurativo per i lavoratori agricoli. Cfr. *supra*, Capitolo Quarto, par. 1.3.2.

<sup>797</sup>Affinché un tale provvedimento possa dispiegare pienamente la sua efficacia è necessario che intervenga a partire dal momento in cui un soggetto si ritrova privo della possibilità di ottenere altre forme di protezione sociale; per questo motivo, l'età per il godimento della pensione sociale tende a coincidere con l'età pensionabile, ma, essendo questa diversa e inferiore per le donne in questi paesi (tranne che in Spagna, dove è uguale per ambo i sessi), in effetti lascia delle persone prive di tutela.

<sup>798</sup>In Italia, essa è inferiore al minimo legale di pensione previsto nel regime contributivo. V. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 211. In generale, si può dire che le prestazioni percepite dalle persone che vivono nei paesi meridionali dell'Unione tendono ad essere notevolmente inferiori rispetto a quelle dei paesi più prosperi del nord. In Grecia, l'assegno di base per una persona singola è pari all'8% dei salari medi netti dell'industria, in Italia è del 19% e in Spagna e in Portogallo del 30% circa. Gli importi della pensione assistenziale sono più elevati nel nord della Comunità, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, sebbene solo in Danimarca il livello superi di poco il 50% delle retribuzioni nette medie. Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale...*, cit., p. 55.

<sup>799</sup>In Belgio l'età per goderne è di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, mentre in Irlanda essa è di 66 anni.

<sup>800</sup>Questa prestazione ha fatto la sua prima comparsa in Francia nel 1988, in Lussemburgo nel 1989 e in Spagna tra la fine degli Anni Ottanta e l'inizio degli Anni Novanta (la sua introduzione è stata effettuata in tempi diversi nelle varie regioni). Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES-MISSOC, *La protection sociale...*, cit., pp. 208-209.

Lussemburgo e Spagna. La sua peculiarità, che contribuisce a distinguerlo da tutte le altre forme di assistenza in denaro e in natura, è data dalla sua duplice natura; da una parte, infatti, esso garantisce un reddito sufficiente ai cittadini che si trovano in condizione di bisogno, e, dall'altra, tende a favorire l'inserimento di chi ne beneficia nel mondo del lavoro, mettendolo in condizione di procurarsi da sé i mezzi di sussistenza. Proprio in ragione di questo suo intento, questa prestazione non è destinata a coprire tutti i cittadini indistintamente, ma soltanto quelli che rispondono ai requisiti di residenza<sup>801</sup>, di disponibilità, di abilità al lavoro e di età<sup>802</sup>. La durata dell'erogazione è prevista per periodi limitati in Francia ed in Spagna, mentre è illimitata in Lussemburgo; nei primi due paesi, però, è prevista la possibilità di proroghe qualora il programma di reinserimento risulti fruttuoso<sup>804</sup>.

---

<sup>801</sup>Tale requisito è particolarmente rigido in Lussemburgo, dove è richiesto che il richiedente sia residente nel paese e vi abbia risieduto per almeno 10 degli ultimi 20 anni; in Spagna il periodo di residenza richiesto, variabile da regione a regione, va da 3 a 5 anni, mentre in Francia è sufficiente la residenza effettiva al momento della richiesta. *Ibidem*, pp. 212-213

<sup>802</sup>L'età minima è di 25 anni in Francia e Spagna e di 30 anni in Lussemburgo; l'età massima coincide con l'età pensionabile. *Ibidem*.

<sup>804</sup>Lo svolgimento dei programmi di inserimento che accompagna l'erogazione del reddito minimo prevede che il beneficiario si dedichi alle attività lavorative di volta in volta indicate al momento della stipula del contratto con l'autorità che si occupa dell'erogazione. Tali attività consistono spesso nel prendere parte a lavori di interesse pubblico oppure di associazioni senza scopo di lucro. Per un approfondimento sul concetto di *workfare* ed un'analisi delle esperienze in Inghilterra e negli Stati Uniti, v. la pubblicazione del CNEL *Workfare. Esperienze di utilizzo di lavoratori in Cassa Integrazione e in mobilità in lavori socialmente utili*, Forum 20 ottobre 1993, dove è contenuta anche la proposta di legge relativa all'introduzione di queste misure in Italia per i lavoratori cui fa riferimento il titolo.



## CONCLUSIONI

Per poter valutare il grado di sviluppo raggiunto nella protezione sociale e le possibilità di convergenza tra i regimi di tutela dell'occupazione e del reddito dei sistemi di sicurezza sociale dei paesi membri dell'Unione Europea, occorre prendere in considerazione, da una parte, i risultati cui la sicurezza sociale è giunta fino ad oggi, in seguito ad un processo di evoluzione che ha riguardato i dodici Stati singolarmente, e, dall'altra, le misure adottate invece a livello comunitario per cercare di indirizzare nella medesima direzione gli sforzi di tutela sociale dei Dodici.

Per misurare il grado di sviluppo raggiunto dai sistemi di sicurezza sociale è opportuno fare riferimento all'efficacia di tali sistemi, che rappresenta un dato in grado di sciogliere alcuni quesiti legati all'entità della protezione realmente offerta rispetto alle esigenze sociali ed all'effettiva incidenza dei meccanismi previdenziali sulla liberazione dei cittadini dal bisogno.

Sebbene si sappia quanto costino le prestazioni in termini finanziari, però, è arduo quantificarne l'efficacia, dato che, per una misura attendibile, bisognerebbe raffrontare la situazione attuale di un paese dotato di sistema previdenziale con quella dello stesso paese senza previdenza sociale. Una siffatta analisi è evidentemente impossibile, poiché non si può prevedere quali sarebbero i comportamenti della popolazione in mancanza di un sistema di sicurezza sociale e come ci si premunirebbe contro le conseguenze di certi rischi esistenziali<sup>49</sup>. Certo è, comunque, che la previdenza sociale ha contribuito in modo significativo a migliorare lo stato di salute della popolazione, ad allungare la durata degli studi, ad attenuare il livello di diseguaglianza sociale e ad elevare il livello di vita degli anziani, costituendo, oltre a ciò, un potente fattore di coesione sociale, che fonda il benessere della popolazione su principi di solidarietà e di redistribuzione del redditi.

Se si procede, comunque, a misurare l'impatto della sicurezza sociale sul benessere della popolazione, non si può fare a meno di notare quello che sembra essere il paradosso del *welfare state*, e cioè il fatto che, nonostante la quantità di capitali spesa per la sicurezza sociale, il numero

---

<sup>49</sup>V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, Bruxelles, 26.4.1994, p. 91.

dei poveri continua a rimanere relativamente alto<sup>50</sup>. Questa constatazione pone dei dubbi circa l'efficacia della sicurezza sociale e, soprattutto, sulla sua efficienza redistributiva. Tradizionalmente, lo scopo della sicurezza sociale è uno scopo duplice: da una parte garantire un livello minimo di reddito e dall'altra mantenere il livello di vita acquisito, almeno fino ad un certo punto. Se si analizzano i risultati che le prestazioni di sicurezza hanno ottenuto in relazione a questi due obiettivi, si scopre che il secondo è stato perseguito con maggiore successo, e questa è una prima spiegazione della mancata soluzione del problema della povertà<sup>51</sup>. Quest'ultimo, dopotutto, è affidato alle previsioni di un solo settore della sicurezza sociale, l'assistenza, mentre sappiamo che la parte più consistente dei sistemi di sicurezza sociale esaminati è rappresentata dalle assicurazioni sociali, con i loro meccanismi di tutela del reddito da lavoro venuto meno per il verificarsi di circostanze avverse.

Quello che si osserva in generale sugli effetti redistributivi della sicurezza sociale, oltre a ciò, è che, nel confronto tra il modello Beveridgeano ed il modello Bismarckiano di sicurezza sociale, contrariamente alle aspettative, negli Stati con un sistema del secondo tipo si è realizzata la solidarietà collettiva più significativa, con i maggiori effetti redistributivi<sup>52</sup>, al punto che, in una prospettiva futura, si potrebbe

---

<sup>50</sup>V. H. DELEECK, *Adequacy of Social Security*, in *E.I.S.S. Yearbook 1992, Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 Years After*, Part II: *Social Security 50 Years After Beveridge*, Leuven, Acco, 1993, p. 371.

<sup>51</sup>Questo effetto della sicurezza sociale è noto come «effetto Matthew»: sotto l'influenza di fattori socio-politici e socio-culturali, molti dei benefici della sicurezza sociale tendono a confluire in maniera proporzionale più alta alle categorie socialmente più elevate e meno alle categorie più basse. Questo effetto fa concludere, quindi, che la redistribuzione della ricchezza operata attraverso la sicurezza sociale è essenzialmente orizzontale, e si dirige in special modo verso le famiglie colpite da disoccupazione, incapacità o vecchiaia. Anche le prestazioni offerte indistintamente a tutti i cittadini, quali le prestazioni familiari, contribuiscono a produrre questo tipo di distribuzione, a causa di fattori quali la cultura, lo *standard* di vita e le conoscenze burocratiche, che rendono più agevole la fruizione di questi benefici per le persone delle classi medie ed elevate ed un utilizzo più consapevole. *Ibidem*, pp. 381-382.

<sup>52</sup>Questo risultato si spiega alla luce di alcune considerazioni. In linea di principio, il modello Beveridgeano, che prevede l'erogazione di prestazioni minime a tutti, risulta capace di maggiori effetti redistributivi tra le classi sociali rispetto al modello Bismarckiano, che tende invece a garantire il mantenimento del tenore di vita acquisito per i lavoratori che hanno versato i contributi. Nella pratica, tuttavia, nei paesi che

dire che il modello di sicurezza sociale che tenderà ad imporsi una volta portata a compimento l'interazione europea è proprio quest'ultimo<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda l'effetto disincentivante delle prestazioni di sicurezza sociale, e in particolar modo delle prestazioni di disoccupazione e delle prestazioni assistenziali di tutela del reddito, sulla volontà dei soggetti che ne beneficiano ad attivarsi alla ricerca di un lavoro che consenta loro di emanciparsi rispetto alla dipendenza dagli aiuti esterni, non ci sono ragioni conclusive per aderire alla tesi di chi sostiene che tali prestazioni inducano la disoccupazione<sup>54</sup>, come del resto non è possibile affermare con certezza il contrario<sup>55</sup>.

---

hanno adottato un sistema di sicurezza sociale di tipo beveridgiano non si è tenuto conto delle originarie previsioni di Beveridge, per il quale le prestazioni minime dovevano essere di un livello sufficientemente elevato da garantire i cittadini dal bisogno e dovevano essere individualmente integrate mediante delle assicurazioni private. I Governi che hanno gestito tali sistemi hanno lasciato che le prestazioni minime scivolassero a livelli estremamente bassi, per cui la protezione sociale realizzata nei modelli bismarckiani, sebbene circoscritta ai lavoratori assicurati, ha finito con il produrre una solidarietà maggiore ed effetti redistributivi più apprezzabili. *Ibidem*, p. 384.

<sup>53</sup>*Ibidem*, p. 389.

<sup>54</sup>Le argomentazioni più spesso addotte a sostegno di questa tesi sono quelle relative al «salario di riserva» (cioè il salario al di sotto del quale un disoccupato non accetterà mai di lavorare) e all'idea del rischio morale. Secondo la prima, un disoccupato che percepisce un sussidio è disposto ad accettare un impiego solo se, detratte le tasse e le altre spese, il guadagno che ne risulta è superiore al sussidio di disoccupazione, il che comporta che i salari non possono scendere al di sotto dei sussidi, e quindi che la flessibilità dei salari, cui si potrebbe fare ricorso per incentivare l'occupazione, è ostacolata dall'esistenza di tale sussidio; inoltre, quanto più generosi sono i sussidi tanto più alto è il salario di riserva e tanto più si restringe per il disoccupato la gamma dei posti di lavoro accettabili, e si prolunga così la ricerca del posto adatto. Secondo le analisi che si rifanno alla nozione del rischio morale, invece, il sussidio di disoccupazione produrrebbe due diversi effetti che vanno nella stessa direzione: fornendo ai disoccupati mezzi di vita sufficienti, ne smorzerebbe l'interesse alla ricerca di un nuovo lavoro (effetto rendita) e, remunerando in un certo senso il tempo libero, ne diminuirebbe il costo relativo rispetto al lavoro, il quale verrebbe così sostituito dal tempo libero (effetto di sostituzione). I due effetti sarebbero tanto più consistenti quanto più elevati sono i tassi di compensazione, ovvero quanto più è ridotto lo scarto tra salari e prestazioni di disoccupazione. Il sussidio di disoccupazione produrrebbe quindi le seguenti conseguenze: per i lavoratori dipendenti è un incentivo ad abbandonare volontariamente il proprio posto di lavoro nel tentativo di trovarne un altro più attraente e meglio retribuito, e per i datori di lavoro è un incoraggiamento a ricorrere ai licenziamenti per neutralizzare gli effetti di un calo della produzione;

Nel corso degli ultimi trent'anni, il contesto sociale in cui opera la sicurezza sociale ha subito delle trasformazioni profonde, relative soprattutto all'aspetto demografico. Questo cambiamento, evidente ormai in tutti gli Stati dell'Unione, non ha mancato di incidere sulla sicurezza sociale in maniera anche contraddittoria<sup>56</sup> ed ha fatto pensare ad alcuni possibili miglioramenti per una sua maggiore efficacia in futuro. Quello che si può suggerire ai responsabili delle decisioni sulla politica sociale degli Stati membri per colmare le lacune che gli attuali sistemi di protezione sociale hanno evidenziato, tenendo conto delle trasformazioni

---

allunga i tempi della ricerca di un nuovo posto, poiché il sussidio consente di sopportare i costi dell'inattività e di una ricerca più esigente; taluni possono essere indotti ad entrare nel mondo del lavoro solo per soddisfare le condizioni che consentano loro di ricevere il sussidio di disoccupazione quando lasceranno il posto. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., p. 94.

<sup>55</sup>Le seguenti considerazioni bilanciano le argomentazioni di chi sostiene che le prestazioni di disoccupazione producono effetti negativi: spesso il fatto di percepire un sussidio di disoccupazione presuppone una disponibilità attiva al lavoro, cioè la ricerca effettiva di un impiego; poiché il lavoro non è solo fonte di reddito ma anche strumento di integrazione sociale e mezzo per affermare la propria personalità, è lecito presumere che molti preferiscano un lavoro ad una situazione di disoccupazione, anche se con diritto al sussidio; ammesso che l'indennità di disoccupazione abbia come effetto quello di prolungare la ricerca di un impiego, allora ha il merito di permettere un più perfetto adattamento tra le qualifiche possedute dal lavoratore e la natura del lavoro da svolgere, sicché il prolungamento del periodo di disoccupazione che si conclude con il reperimento di un posto di lavoro migliore si traduce in un vantaggio sia per il singolo che per la comunità e fa diminuire le probabilità di un nuovo periodo di disoccupazione; dall'indennità di disoccupazione può anche venire un contributo alla flessibilità del mercato del lavoro, in quanto i lavoratori, avendo la garanzia di un sostegno finanziario in caso di disoccupazione, possono essere incoraggiati ad accettare anche posti di lavoro più a rischio; infine, niente indica che l'incremento della disoccupazione verificatosi nella maggioranza dei paesi sviluppati occidentali a partire dalla metà degli Anni Settanta sia dovuto in maniera significativa all'effetto «inducente» delle indennità di disoccupazione. *Ibidem*, p. 95.

<sup>56</sup>Tali trasformazioni riguardano soprattutto il numero crescente di persone anziane, che appartengono a generazioni che hanno maturato i pieni diritti su pensioni contributive e godono quindi di un maggior benessere, ma che mettono però in crisi i sistemi di finanziamento dei regimi pensionistici, e l'aumento della partecipazione femminile al mondo del lavoro, che ha fatto salire il numero di famiglie con un doppio reddito, diminuendo le possibilità di scendere al di sotto della soglia di povertà, maggiori per le famiglie monoreddito, bilanciando questo effetto positivo, però, con la sempre più frequente disgregazione delle famiglie, che le possibilità di un guadagno autonomo tendono ad accentuare. V. B. CANTILLON, *Socio-demographic changes and social security*, in *International Social Security Review*, n. 4, 1991, pp. 399-426.

già avvenute e delle tendenze che si manifestano per il futuro, è di aumentare la solidarietà intragenerazionale tra i gruppi di pensionati e di garantire, allo stesso tempo, una pensione minima a tutti come riconoscimento di un diritto individuale al grado minimo di tutela; di garantire un reddito minimo a tutti, non attraverso la creazione di un meccanismo specifico, bensì predisponendo una base minima di tutela garantita nei regimi assicurativi previsti per la tutela di ciascun rischio; di individualizzare il diritto alle prestazioni, determinando allo stesso tempo l'ammontare dei benefici sulla base della situazione familiare e garantendo comunque un livello minimo di tutela; di predisporre una tutela per i soggetti impegnati in forme di lavoro non retribuito; di operare nella direzione di una semplificazione legale ed amministrativa; di sviluppare la nozione di prevenzione<sup>57</sup>.

Si sono già avuti alcuni segnali di modifiche in questa direzione, sebbene suddivisi tra Stati diversi, soprattutto del nord Europa, e in modo non sufficientemente organico da far pensare ad una vera e propria riforma in atto. L'uniformità della trasformazione, che non vuole dire identità di modi e di tempi, ma omogeneità degli obiettivi da perseguire, può essere garantita in modo efficace, a questo punto di sviluppo del processo di integrazione europea, da strumenti di indirizzo generale di tipo comunitario, che non cerchino, come era stato ipotizzato in passato, di portare tutti i paesi ad adottare lo stesso sistema di protezione o a garantire le stesse prestazioni, ma siano in grado - piuttosto di fissare degli obiettivi comuni per la cui realizzazione ciascuno Stato sia libero di provvedere sulla base delle proprie disponibilità finanziarie e tenendo conto delle proprie peculiarità strutturali ed istituzionali.

L'idea di un'azione comunitaria relativa alla politica sociale non è certo nuova, essendo stata già prevista nel Trattato di Roma<sup>58</sup> dove, all'art. 51, la Comunità si impegna ad attuare «in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione

---

<sup>57</sup>V. H. DELEECK, *Adequacy of Social Security*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, *Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 Years After*; Part II: *Social Security 50 Years After Beveridge*, cit., pp. 389-390.

<sup>58</sup>Il Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE) è stato firmato nella capitale italiana il 25 marzo 1957, ed è entrato in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. Prima di allora, comunque, erano già state adottate delle convenzioni bilaterali tra molti Stati per la garanzia dei diritti dei lavoratori migranti.

dei lavoratori». Rispetto a questo punto di partenza, comunque, l'idea della sicurezza sociale nella Comunità ha subito un'evoluzione profonda, i cui ultimi esiti portano ad auspicare la realizzazione della convergenza tra le politiche sociali dei dodici paesi.

La prima fase dello sviluppo della concezione comunitaria della sicurezza sociale può essere caratterizzata come la fase della coordinazione comunitaria dei diritti alla sicurezza sociale dei soggetti assicurati. Tale coordinazione è stata perseguita attraverso l'adozione di regolamenti che, traendo spunto dalle previsioni dell'art. 51 del Trattato, hanno fissato la disciplina relativa al trattamento previdenziale dei lavoratori migranti, che costituivano un fenomeno di dimensioni rilevanti sul quale sorgevano di frequente conflitti di competenza<sup>59</sup>. Ai regolamenti, oggetto negli anni di vari emendamenti volti soprattutto ad ampliare il campo personale di applicazione della disciplina di coordinamento<sup>60</sup>, si sono aggiunte le decisioni della Commissione amministrativa della sicurezza sociale dei lavoratori migranti<sup>61</sup>. La fase successiva a questa è caratterizzata dal desiderio di collaborazione tra gli Stati nella politica sociale, la cui base legale è contenuta nel Titolo Terzo del Trattato di Roma. In particolare, l'art. 117 dispone nel primo paragrafo che «Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso», e l'art. 118 prevede, a questo scopo, che «la Commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: (...) la sicurezza

---

<sup>59</sup>Tale azione regolamentatrice è stata attuata in due momenti, il primo nel 1958, quando sono stati emanati i Regolamenti CEE n. 3 e n. 4, ed il secondo nel 1971-72, quando sono stati emanati rispettivamente il Regolamento CEE n. 1408 ed il Regolamento CEE n. 574 Cfr. M. LAROQUE, *Coordination et convergence des systèmes de Sécurité sociale des Etats membres de la CEE*, in *Droit Social*, n. 9-10, Sept. Oct. 1993, p. 793.

<sup>60</sup>Da tale campo restano tuttora esclusi i dipendenti pubblici, gli affiliati a regimi speciali ed i soggetti inattivi. Cfr. E. EICHENHOFER, *E.C. Co-ordination law*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 4, Edinburgh, 1993, pp. 173-243.

<sup>61</sup>Tale commissione, istituita con il Regolamento CEE n. 3 del 1958 è formata dai rappresentanti dei governi di ciascuno Stato membro e presieduta dal rappresentante dello Stato che ha la presidenza di turno della Comunità. *Ibidem*.

sociale». A questi articoli, l'Atto Unico Europeo<sup>62</sup> ne ha aggiunto un terzo, l'art. 118A, in cui si dice che «Gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore».

L'introduzione del concetto di armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale non ha mancato di suscitare un lungo dibattito, in cui i punti più discussi sono stati la definizione stessa del concetto e gli strumenti attraverso i quali implementarlo. Quanto al primo punto, la discussione ha oscillato tra le proposte più varie, dagli estremi di chi ha letto questa armonizzazione come necessità di procedere all'unificazione totale a chi ha, invece, ritenuto che essa sarebbe arrivata da sé, passando tra le posizioni di chi pensava che l'armonizzazione dovesse essere assoluta, realizzando l'uniformità completa delle prestazioni minime erogate dai diversi regimi, e quelle dei fautori dell'armonizzazione relativa, tale, cioè, da garantire in ciascun paese un livello minimo di prestazioni fissato sulla base di parametri validi per ciascun paese<sup>63</sup>. Riguardo all'attuazione pratica, è stato fatto ben poco, poiché gli Stati membri si sono subito dichiarati contrari all'adozione di misure coattive volte al ravvicinamento dei sistemi, esprimendo la preferenza per l'adozione di pareri o raccomandazioni che si limitassero ad auspicare la garanzia di una tutela minima<sup>64</sup>.

Nel 1989, in occasione del Consiglio Europeo di Strasburgo, è stata emanata la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei

---

<sup>62</sup>L'Atto Unico Europeo, che costituisce la prima revisione importante del Trattato di Roma, è stato firmato il 17 febbraio del 1986 ed è entrato in vigore dal 1° luglio dell'anno seguente.

<sup>63</sup>Per una trattazione esauriente del dibattito relativo all'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, v. D. PIETERS, *L'armonizzazione della sicurezza sociale nella prospettiva del 1993*, in *Il Diritto del Lavoro*, parte I, 1989, pp. 393-415.

<sup>64</sup>V. M. VOIRIN, *Social Security and the European internal market: What kind of Community measures for 1993?*, in *International Social Security Review*, n. 1-2, 1991, pp. 41-73.

lavoratori, con la funzione, vanificata sin dalle origini<sup>65</sup>, di promuovere un efficace programma d'azione della Comunità nel campo della sicurezza sociale, fatto di una serie di iniziative miranti al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori.

Proprio da questo documento, tuttavia, e dalle disposizioni del Protocollo sulla politica sociale annesso al Trattato di Maastricht<sup>66</sup>, è stato tratto lo spunto per l'adozione, nel 1992, di due raccomandazioni<sup>67</sup> che hanno introdotto un nuovo scopo dell'azione comunitaria in materia di politica sociale, la realizzazione della convergenza tra i sistemi di sicurezza sociale dei dodici paesi, da attuarsi nel rigoroso rispetto dell'autonomia e della diversità dei sistemi in vigore in ciascuno degli Stati membri.

La convergenza auspicata si deve realizzare attraverso gli obiettivi comuni di garanzia a qualsiasi persona di un livello minimo di risorse conforme alla dignità umana, di inserimento sociale di tutte le persone che risiedono legalmente nel territorio dello Stato membro e di inserimento nel mercato del lavoro di coloro che sono idonei all'esercizio di un'attività retribuita, e di concessione ai lavoratori dipendenti, quando cessano la

---

<sup>65</sup>La Gran Bretagna non ha sottoscritto la Carta, la cui applicazione è quindi limitata ad undici Stati. È evidente, pertanto, la scarsa rilevanza del provvedimento, dal momento che nell'adozione di misure sociali a favore dei lavoratori che uno Stato può volere intraprendere sulla base degli impegni formalmente assunti non si può non tener conto del fatto che vi è uno Stato svincolato da un obbligo simile e rispetto al quale, a causa dei maggiori oneri sociali che verrebbero a gravare sugli imprenditori, si perde di competitività. Sullo Stato di attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali, v. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Prima relazione sull'attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 7.1.1992, e COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Deuxième rapport sur l'application de la Charte Communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Suppl. n. 1 a *Europe Sociale*, 1993.

<sup>66</sup>Il Trattato di Maastricht, firmato l'11 dicembre 1991, ha apportato delle modifiche importanti al Trattato di Roma, già emendato dall'Atto Unico. A tale Trattato è annesso un Protocollo relativo alla politica sociale, che non è stato incluso nel testo per la mancata adesione al suo contenuto da parte del Regno Unito.

<sup>67</sup>La raccomandazione CEE n. 441 del 24 giugno 1992 è riferita ai criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, mentre la raccomandazione CEE n. 442 del 27 luglio 1992 riguarda la convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale. V. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, cit., pp. 11-12.

loro attività a fine carriera o sono costretti a interromperla per malattia, infortunio, maternità, invalidità o disoccupazione, di un reddito sostitutivo che preservi il loro livello di vita in modo ragionevole, in funzione della loro partecipazione a regimi di sicurezza sociale appropriati<sup>68</sup>. Sul versante delle prestazioni, inoltre, si raccomanda che tutti coloro che non dispongono essi stessi, o nell'ambito del nucleo familiare in cui vivono, di risorse sufficienti, possano fruire di tale diritto, fatta salva una disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale finalizzata all'ottenimento di un lavoro per coloro la cui età, salute e situazione familiare permettano una siffatta disponibilità attiva, oppure, se del caso, fatte salve misure di integrazione economica e sociale per le altre persone<sup>69</sup>.

L'adattamento dei sistemi di protezione sociale promosso da queste raccomandazioni avviene in un contesto difficile, condizionato da considerazioni non soltanto economiche ma anche politiche. Da un lato si alzano talune voci per mettere in dubbio l'efficacia, o addirittura la legittimità dei sistemi stessi a causa del costo eccessivo che essi fanno gravare sull'economia nazionale. Dall'altro, la sfavorevole congiuntura economica dei primi Anni Novanta e le necessità di rigore di bilancio ai fini del contenimento del deficit e dell'indebitamento pubblico obbligano tutti gli Stati membri a trovare un nuovo equilibrio, sia a breve che a medio termine, tra le entrate e le spese per la protezione sociale.

L'ambizione del Consiglio, manifestata da queste raccomandazioni, è quella di mantenere, adeguare e, se necessario, sviluppare la protezione sociale negli Stati membri, nella consapevolezza, comunque, che occorre inserire in misura sempre maggiore nei meccanismi della protezione sociale i mezzi che consentano di farne a meno. Questa è probabilmente la sfida.

---

<sup>68</sup>Questi compiti fondamentali della protezione sociale, espressi nella raccomandazione n. 442/1992, riconciliano in qualche modo le due grandi tradizioni, bismarckiana e beveridgiana, intorno a cui sono stati costituiti i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. *Ibidem*.

<sup>69</sup>Questo principio è contenuto nella raccomandazione n. 441/1992. *Ibidem*.



## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *L'assurance chômage dans les années nonante*, Leuven, Universitaire Pers, 1992.

AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Atti delle Giornate di studio di Rimini, 28-29 aprile 1984, Milano, Giuffrè 1985.

ABATI, G., *Tenore di vita conseguito per attività di lavoro e tutela previdenziale* in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 9-43.

ACCORNERO, A., *L'inoccupazione nel capitalismo moderno*, in *Prev. Soc.*, fasc. 1, genn.-febb./1990, pp. 3-22.

AFANDARI, E., *Action et aide sociale*, Paris, Dalloz, 1989.

AGUAR, M., M. GAVIRIA e M. LAPARRA, *Les limits de l'Espagne sociale*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, n. hors-serie, Octobre 1991.

ALBER, J., *Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe*, in P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, New Brunswick 1992, pp. 151-183.

ARGENTINO, G. e D. COMEGNA, *La riforma delle pensioni*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, inserto al n. 10 del 1993.

ATKINSON, A.B., *A National Minimum? A history of Ambiguity in the Determination of Benefit Scales in Britain*, Discussion Paper WSP/47, STICERD, London School of Economics, 1990.

ATKINSON, A.B., *Social Insurance*, Discussion Paper WSP/45, STICERD, London School of Economics. 1991.

ATKINSON, A.B., *The Social Safety Net*, Discussion Paper WSP/66, STICERD, London School of Economics, 1991.

AUBRY, E., *La Sécurité sociale britannique après le rapport Beveridge*, in *Problèmes économiques*, 10.3.1993, pp. 15-20.

BALANDI, G.G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.

BALANDI, G.G., *Vecchi termini per questioni nuove: rischio e bisogno nella previdenza/sicurezza sociale*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Palazzolo*, Milano, Giuffrè 1986, pp. 34-41.

BERGHMAN, J., *Basic concepts of social security*, in AA.VV., *Social Security in Europe*, Brussel, Bruylant, 1991, pp. 8-22.

BONDANINI, M., *Contratti di solidarietà. Un'alternativa conveniente alla Cassa Integrazione*, in *Consulenza*, n° 21, 1993, pp. 2164-2168.

BOUQUILLARD, O., *Traitement du chômage: des politiques très dépendantes des entreprises*, in *Problèmes économiques*, n° 2341, 15.9.1993, pp. 28-32.

BRADSHAW, J., J. DITCH, H. HOLMES e P. WHITEFORD, *Comparing Child Support*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, *Reforms in Eastern and Central Europe, Beveridge 50 years after*, Part II: *Social security 50 years after Beveridge*, Leuven, Acco, 1993.

CANTILLON, B., *Sociodemographic changes and social security*, in *I.S.S.R.*, n° 4, 1990, pp. 399-425.

CARDONI, G., *Libera circolazione dei lavoratori e sicurezza sociale nella Comunità Europea*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM, 1993.

CHASSARD, Y. e O. QUINTIN, *Social protection in the European Community: Towards a convergence of policies*, in *I.S.S.R.*, n° 1-2, 1992, pp. 91-108.

CINELLI, M., *Quale riforma per la previdenza sociale*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 67-71.

CINELLI, M., voce *SICUREZZA SOCIALE*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè 1990.

CLASEN, J., *Unemployment insurance in two countries: A comparative analysis of Great Britain and Germany in the 1980's*, in *Jour.Eur.Soc.Pol.*, n° 4, 1992, pp. 279-300.

CNEL, *Il finanziamento della sicurezza sociale nei paesi della Comunità europea*, Roma, 1993.

CNEL, *Rapporto Italia 1993. L'analisi dell'OCSE sulla situazione economica italiana*, Roma, 1994.

CNEL, *Workfare: esperienze di utilizzo di lavoratori in Cassa integrazione e in mobilità in lavori socialmente utili*, Forum 20 ottobre, Roma, 1993.

COLNERIC, N., voce *DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE* - Repubblica Federale Tedesca, in *Digesto delle Discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino UTET, 1990, pp. 558-571.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La convergence des objectifs et des politiques de protection sociale*, in *Europe Sociale*, Suppl. n° 5, 1992.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - MISSOC, *La protection sociale dans les Etats Membres de la Communauté*, Lussemburgo 1992.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Lussemburgo, 1993.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La dimensione sociale nella CEE 1993*, Lussemburgo, 1993.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La protezione sociale in Europa*, Bruxelles, 1994.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Prima relazione sull'attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 1992.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Seconda relazione sull'attuazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 1993.

COUSINS, M., *Sécurité sociale et travailleurs atypiques*, in *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, n° 6, 1992, p. 706 e ss.

CURTIN, D., *Equal treatment and Social Welfare: The European Courts Emerging*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 4, Edinburgh, 1993.

DAVIS, K.J., *Discretionary Justice*, Urbana, Illinois University Press, 1971.

DE JONG, P., M. HERWEIJER, J. DE WILDT, *Form and Reform of the Dutch Social Security System*, The Netherlands, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.

V. H. DELEECK, *Adequacy of Social Security*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1992, *Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 Years After*, Part II: *Social Security 50 Years After Beveridge*, Leuven, Acco, 1993, p. 371.

DENIS, P., *Droit de la Sécurité Sociale*, Bruxelles, Larcier S.A., 1986.

DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY, *A Guide to Income Support*, London, H.M.S.O., 1992.

DI CERBO, F. e G. ZANGARI, *Il diritto del lavoro dei paesi dell'Europa continentale partecipanti alla C.E.E.*, in G. MAZZONI, *Enciclopedia Giuridica del Lavoro*, vol. XIV, Padova, CEDAM 1993.

DI SPILIMBERGO, I., *La sicurezza sociale europea*, in *L'Europa e la CEE.*, inserto aprile 1993.

DUMONT, J.-P., *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, Economica 1992.

DURÁN LÓPEZ, F., voce DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE - SPAGNA, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale*, Torino, UTET, 1990.

DUPEYROUX, J.J., *Droit de la Sécurité Sociale*, Paris, Dalloz, 1986, p. 269 e ss.

EICHENHOFER, E., *E.C. Co-ordination law*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 4, Edinburgh, 1993, pp. 173-243.

EMPLOYMENT OBSERVATORY, *Policies. Employment in Europe*, n° 43, 1993, Informisep.

E.I.S.S., *Eiss Yearbook 1992: Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 years after*, Leuven, ACCO 1993.

FALCUCCI, G., *I provvedimenti a tutela dell'occupazione*, in *Consulenza*, n° 11, 1993, pp. 1102-1113.

FALCUCCI, G., *Le misure urgenti a sostegno dell'occupazione*, in *Consulenza*, n° 28-29, 1993, pp. 2855-2869.

FERRERA, M., *Italy*, in P. FLORA, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, vol. 2, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.

GATTI, F., *L'instauration progressive d'un revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg*, in *R.B.S.S.*, Sept./Oct./Nov. 1990, pp. 529-537.

GERMANO, T., *Solidarietà sociale e crisi della previdenza in una società che cambia*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 52-57.

GIUGNI, G., in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 109-116.

GORDON, M. S., *Social security policies in industrial countries. A comparative analysis*, New York, Cambridge University Press, 1990.

GRANATA, C., *Sostegno all'occupazione. Come orientarsi tra gli incentivi*, in *Consulenza*, n° 1, 1993, pp. 80-84.

GREVE, B., *Economics and social security in Europe*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991.

HANSEN, E.J., *The concept and measurement of poverty*, Copenhagen, Danish National Institute of Social Research, booklet n. 29, 1989.

HAUTEFORT, M., *Le droit social en Grande-Bretagne*, Paris, Lamy S.A., 1990.

HOSKINS, C. e L. LUCKHAUS, *The European Community Directive on Equal Treatment in Social Security*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 4, , Edinburgh, 1993.

I.S.S.A., *Developments and trends in social security 1987-1989*, in *I.S.S.R.*, n° 3, 1989, pp. 247-349.

I.S.S.A., *German Democratic Republic: Introduction of unemployment and early retirement benefit schemes*, in *I.S.S.R.*, n° 2, 1990, pp. 231-232.

I.S.S.A., *Methods of evaluating the effectiveness of Social security programmes*, Studies & Research, n° 8, Vienna 10-13/9/1975.

I.S.S.A., *Spain: Creation of new employment benefits and improvement of existing ones*, in *I.S.S.R.*, n° 4, 1990, pp. 476-477.

JOBERT, B., *Le R.M.I. est-il une politique publique?*, in *Revue française des Affaires sociales*, Octobre 1991, pp. 123-129.

KAUFMANN, O., F. KESSLER e P.A. KOEHLER, *Le droit social en Allemagne*, Paris, Lamy S.A., 1991.

KAISER, A., *La giurisdizione del lavoro e della sicurezza sociale nel Lussemburgo*, in COMUNITÀ EUROPEE, *La giurisdizione del lavoro e la giurisdizione della sicurezza sociale nei Paesi Membri della Comunità europea*, Luxembourg, 1968, pp. 491-538.

KERSCHEN, N. e F. KESSLER, *Unemployment benefit in France and the Federal Republic of Germany: Social protection or employment market regulation? Some legal aspects*, in *I.S.S.R.*, n° 3, 1990, pp. 270-287.

KREMALIS, K.D., *Social Insurance Law*, Athens, Sakkoulas, 1985.

LAI, M., *Il diritto comunitario del lavoro*, in *Dir. Prat. Lav.*, n° 17, 1993, pp. 1111-1116.

LAROQUE, M., *Coordination et convergence des systèmes de Sécurité sociale des Etats membres de la CEE*, in *Droit Social*, n. 9-10, Sept. Oct. 1993, p. 793.

LECIS, A., *Tickets e riforma sanitaria: Razionalizzazione della spesa e tutela del bisogno effettivo*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

LEJEUNE, F.-CH., *Le Revenu minimum d'insertion*, in *R.B.S.S.*, Sept./ Oct./ Nov. 1990, pp. 515-527.

LIPSKY, M., *Street Level Burocracy*, New York, Yale University Press, 1983.

LIVERANI, P., *L'assistenza sociale e i suoi principi legislativi*, Milano, Giuffrè, 1987.

MASHAW, J., *Burocratic Justice*, New York, Yale University Press, 1983.

MASSI, E., *Da disoccupati a lavoratori autonomi*, in *Consulenza*, n° 23, 1993, pp. 2367-2368.

MASSI, E., *Gli interventi per l'occupazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, n° 8, 1993, pp. 474-478.

MASSI, E., *I contratti di formazione, part-time e tempo determinato nei prossimi tre anni*, in *Consulenza*, n° 22, 1993, pp. 2273-2278.

MESSU, M., *Family policy and a social incomes policy: France's single-parent allowance*, in *I.S.S.R.*, n° 3, 1992, pp. 71-82.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, *Aperçu sur la législation de la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1992.

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT, *Social Security in the Netherlands*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.

MISCIONE, M., *Previdenza sociale, minimo vitale e garanzia del reddito*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 43-46.

NEUPREZ, V. e J. CLESSE, *Le droit social en Belgique*, Paris, Lamy S.A., 1992.

NICOLETTI, G., *La crisi dello stato sociale nel quadro delle ipotesi di riassetto istituzionale*, in *Prev. Soc.*, fasc. 1, genn./febb. 1990, pp. 23-29.

OGUS, A.I. e E.M. BARENDT, *The Law of Social Security*, London, Butterworths, 1988.

OLEA, M.A., *Instituciones de seguridad social*, Madrid, Editorial Civitas, 1988.

OLIVELLI, P. e R. PESSI, *La previdenza complementare nella Comunità europea*, Milano, Giuffrè 1992.

ORDEIG FOS, J.M., *El sistema español de seguridad social*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1984.

PAILLISSER, J.-B., *Le droit social en Espagne*, Paris, Lamy S.A., 1990.

PAILLISSER, J.-B., *Le droit social au Portugal*, Paris, Lamy S.A., 1991.

PANEBIANCO, M., voce *SICUREZZA SOCIALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET 1987.

PANTAZOPOULOS, N., *Hystorical Development*, in K.D. KERAMEUS e P.J. KOZYRIS (a cura di), *Introduction to Greek Law*, Athens, Sakkoulas, 1990, pp. 1-110.

PAPALEONI, M., R. DEL PUNTA e M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, Padova, CEDAM 1993.

PERA, G., *Previdenza ed assistenza sociale*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 79-89.

PERONE, G.C., *L'azione sindacale negli Stati della Comunità europea*, Roma, La Sapienza Editrice, 1987.

PERONE, G.C., *Social security and care of workers' social needs*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 257-276.

PERSIANI, M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM 1992.

PERSIANI, M., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 3-19.

PERSIANI, M., voce *SICUREZZA SOCIALE NEL DIRITTO INTERNO*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET 1987.

PERSICO, G., *Crisi economica e protezione sociale*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 71-79.

PESSI, R., *Funzione pubblica della previdenza sociale e garanzia dei mezzi minimi di sostentamento. Solidarietà collettiva e finanziamento del sistema*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 46-52.

PESSI, R., *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM 1993.

PESSI, R., *Mutualità e solidarietà nella giurisprudenza costituzionale: i più recenti orientamenti*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1990, pp. 45-50.

PESSI, R., *La sicurezza sociale negli stati membri della comunità economica europea*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM 1993, pp. 31-88.

PESSI, R. e P. BOZZAO, *La sicurezza sociale nella CEE: problemi e prospettive*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM 1993, pp. 5-30.

PESSI, R. (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1990.

PIETERS, D., *Centralism, decentralisation and federalism in social security: towards a typology*, in AA. VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 277-295.

PIETERS, D., *Introduction into the Social Security Law of the member states of the European community*, Brussel, Bruylant 1993.

PIETERS, D., *L'armonizzazione della sicurezza sociale nella prospettiva del 1993*, in *Dir. Lav.*, 1989, pp. 393-415.

PIETERS, D., *Will "1992" lead to the coordination and harmonization of social security?*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 177-189.

PROIA, G., *La recente evoluzione legislativa del sistema della previdenza sociale: bisogno effettivo, solidarietà e residui di corresponsività*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1990, pp. 1-11.

PROSPERETTI, G., *Il problema dell'interdipendenza tra sistema economico e ordinamento previdenziale*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 116-121.

RICORDEAU, P., *Indemnisation du chômage: une comparaison des régimes français et européens*, in *Probl. Econ.*, n° 2341, 15 settembre 1993, pp. 21-32.

ROEBROEK, J.M., *Social Policy Diversities*, in AA.VV., *Social Security in Europe - Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, pp. 61-96.

ROSSI, F.P., *La previdenza sociale*, Padova, CEDAM 1993.

ROSSI, F.P., *Tutela previdenziale e tutela dei redditi*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 57-61.

ROZERA, M., *Previdenza sociale al bivio*, in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 26-31.

SANDULLI, P., *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *Dir. Lav.*, 1989, pp. 291-303.

SANDULLI, P., in AA.VV., *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè 1985, pp. 21-26

SANDULLI, P., *L'azione comunitaria contro la povertà*, in *Riv. Giur. Lav. Prev.*, parte III, 1985, pp. 291-307.

SANTORO-PASSARELLI, F., *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, Eugenio Jovene, 1991.

SCHELL, J., *European Social Security Systems*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 97-129.

SCHULTE, B., *Social security legislation in the European Communities: Coordination, harmonization and convergence*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 153-168.

SIGILLÒ MASSARA, G., *Il finanziamento della sicurezza sociale nella CEE: problemi e prospettive*, in R. PESSI, *Il sistema previdenziale europeo*, Padova, CEDAM 1993, pp. 135-210.

SIGILLÒ MASSARA, G., *Indennità di disoccupazione e Cassa Integrazione Guadagni: le linee della riforma*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1990, pp. 93-103.

SIGILLÒ MASSARA, G., *La nozione di famiglia nel sistema della previdenza sociale: evoluzioni e più recenti orientamenti*, in R. PESSI (a cura di), *Solidarietà e mutualità nel diritto della previdenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1990, pp. 105-122.

SINFIELD, A., *Alternative ways to social security*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 239-256

VAN LANGENDONCK, J., *Basic techniques of social security in Europe*, in AA.VV., *Social security in Europe*, Brussel, Bruylant 1991, pp. 23-47.

VAN LANGENDONCK, J., *Les prestations familiales dans une perspective européenne*, in *R.B.S.S.*, Juin/Juillet 1989, pp. 387-398.

VAN LANGENDONCK, J., *Main Problems of Social Security*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 3, Edinburgh, 1993.

VAN LANGENDONCK, J., *Systems of unemployment compensation in social security. Comparative evaluation and perspectives*, in E.I.S.S. YEARBOOK 1192, *Reforms in Eastern and Central Europe. Beveridge 50 years after*, Part II: *Social Security 50 years after Beveridge*, Leuven, Acco, 1993.

VAN OORSCHOT, W., *Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe*, in *Journal of European Social Policy*, n. 1, 1991, pp. 15-30.

VAN PARIJS, P., *Le débat néerlandais sur l'allocation universelle*, in *R.B.S.S.*, Mai-Juin 1988, pp. 671-680.

VARESI, P.A., *Giovani e occupazione: i contratti di inserimento*, in *Dir. Prat. Lav.*, n° 8, 1993, pp. 469-471.

VOGEL-POLSKY, E., M. DE TROYER, L. ZAID, *Prévention et traitement social du chômage en cas de restructuration économiques*, in AA.VV., *L'assurance-chômage dans les années nonante*, Leuven, Universitaire Pers, 1992.

VOIRIN, M., *Social security and the European internal market: What kind of Community measures for 1993?*, in *I.S.S.R.*, n° 1-2, 1991, pp. 41-73.

WHITE, G., *Sex Discrimination and Social Security - Directive 79/7/EEC*, in *Erasmus Teaching Materials*, Block 4, Edinburgh, 1993.

YFANTOPOULOS, J., *Financing of Social Security in the E.C.*, in AA.VV., *Social Security in europe - Miscellanea of the Erasmus-programme Social Security in the E.C.*, Brussel, Bruylant, 1991, p. 218.