

# LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS EN EL EXTRANJERO: ITALIA

35.088.36(45)

**C**ON el fin de conocer la situación actual de los problemas que plantea la seguridad social de los funcionarios en una serie de países, se ha remitido un cuestionario a diversas personalidades y organismos.

*Se incluyen a continuación las respuestas facilitadas por el S. Terranova, de la Dirección General de la Función Pública italiana.*

## CUESTIONARIO

### 1. RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL

a) ¿Existe un solo régimen de seguridad social que cubra a toda la población activa, o junto al régimen llamado general existen otros especiales para determinadas categorías de personas?

b) En este caso, ¿está organizada la seguridad social de los funcionarios públicos como un régimen especial?

c) Fundamento de este régimen especial.

d) ¿Hay un régimen especial o existen tantos tipos de regímenes como categorías de funcionarios públicos? Por ejemplo: funcionarios de la Administración central, local, institucional.

## 2. PERSONAS PROTEGIDAS

a) ¿Se protege a todos los funcionarios obligatoriamente—con independencia de que ello se verifique a través de un régimen general, de un régimen especial o de varios regímenes especiales—o sólo a quienes voluntariamente lo solicitan?

b) Si esta cobertura se realiza obligatoriamente, ¿hay exclusiones en función del nivel de las rentas percibidas por los servicios prestados a la Administración?

c) Los cargos políticos, ¿están incluidos en el régimen de la seguridad social?

d) ¿Qué familiares o personas dependientes de los funcionarios se encuentran protegidos por la seguridad social y en qué condiciones?

e) El personal «no funcionario» al servicio de la Administración pública, ¿tiene el mismo régimen de protección que los funcionarios, un régimen especial particular, o se encuentra sometido al régimen general de los trabajadores por cuenta ajena, en el caso de que exista diferencia con los anteriores?

f) ¿Es posible pertenecer al régimen especial de seguridad social de los funcionarios y a otro u otros regímenes por el mismo o por otro trabajo, bien al servicio de la Administración, bien de personas o empresas privadas?

## 3. RIESGOS CUBIERTOS

a) ¿Están cubiertos todos los riesgos que se pueden presentar a los funcionarios, como son enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cargas familiares, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o solamente algunos de ellos?

b) ¿Está igualmente cubierto el riesgo de paro forzoso o huelga?

Ciertas «necesidades sociales» de los funcionarios, como los estudios de los hijos, vivienda, actividades recreativas, etc., ¿se consideran riesgos y están, por consiguiente, sujetos a cobertura?

## 4. PRESTACIONES

a) Las prestaciones, ¿se otorgan automáticamente cuando se presenta uno de los riesgos cubiertos o están sujetas a condiciones de afiliación o aportaciones económicas previas?

b) Si se exige una afiliación previa, ¿se realiza de oficio por la misma Administración pública o a petición del nuevo funcionario?

c) En el caso de que la prestación esté condicionada por una cotización previa, ¿está fijada por un único período de carencia o por varios, según la prestación de que se trate?

- d) ¿Cuál es el período de carencia o cotización más breve y cuál es el más largo?
- e) El régimen de seguridad social de los funcionarios públicos, ¿concede uno o varios tipos de prestaciones?
- f) En el caso de que haya varias clases o tipos, ¿cuáles son éstos?
- g) ¿Existe un régimen organizado de prestaciones preventivas y de rehabilitación para los funcionarios públicos?
- h) ¿Cuál es la duración de cada una de las prestaciones, sobre todo de las prestaciones económicas, cara a los diversos riesgos? Sobre todo, nos interesa conocer la duración del disfrute de las prestaciones no vitalicias.
- i) ¿Sobre qué base económica se calculan las prestaciones económicas? ¿Sobre el salario efectivo o sobre el salario-cotización, inferior al anterior?
- l) ¿Qué porcentaje se aplica a la base anterior para calcular el importe de las prestaciones económicas? ¿Es fijo o variable, de acuerdo con los años de cotización o el riesgo a cubrir?
- m) ¿Hay unos límites máximo y mínimo para el importe de una prestación?
- n) ¿Qué causas pueden determinar la pérdida del derecho a la prestación?
- o) ¿Existe un sistema móvil para la actualización de las prestaciones y, sobre todo, de las pensiones?
- p) En el régimen de seguridad social de los funcionarios, ¿qué prestaciones son compatibles?
- q) En el caso de que el funcionario público pueda pertenecer a dos regímenes de seguridad social, ¿qué límites cuantitativos son los establecidos sobre el nivel máximo de las prestaciones para un mismo riesgo?
- r) ¿Se pueden mejorar individual o colectivamente las prestaciones por decisión voluntaria del funcionario o de las agrupaciones profesionales o corporativas?

## 5. GESTIÓN DEL SISTEMA

- a) ¿Hay uno o varios departamentos encargados de la gestión del régimen de seguridad social de los funcionarios públicos?
- b) Si son varios, ¿existe tendencia a la unidad? ¿Cómo está coordinada su respectiva actuación o su esfera de competencia?
- c) El departamento o departamentos gestores de la seguridad social de los funcionarios, ¿están sometidos a un régimen de Derecho público o privado?
- d) Si el departamento es privado, ¿cómo está organizado? ¿Como caja, mutualidad, asociación profesional, sindicato...?
- e) Si el departamento es público, ¿cómo está organizado? En este caso, ¿se encarga directamente la Administración pública de la gestión o se ocupa de ella uno de sus órganos?
- f) ¿Se procura poner al servicio de estos departamentos gestores personal técnico especializado en materia de seguridad social o funcionarios indiferenciados, con destinos variables y susceptibles de traslado a otros servicios que no tengan nada en común con la seguridad social?

## 6. FINANCIACIÓN

- En la financiación del régimen de seguridad social, ¿son los recursos privados más importantes que los públicos?
- ¿De qué forma y en qué cantidad se calcula la aportación de los funcionarios públicos? ¿Varía sensiblemente esta aportación a tenor del nivel de los salarios?
- La Administración pública, como empresa de sus funcionarios, ¿aporta cantidades fijas? ¿En qué proporción?
- El Estado, independientemente de lo antes dicho, ¿aporta cantidades globales con cargo al presupuesto? ¿En qué proporción?
- ¿Quién administra los fondos de la seguridad social de los funcionarios públicos?
- ¿Qué régimen financiero se sigue? ¿De capitalización o de distribución? ¿Existen variantes?
- ¿Cómo se fija la política de inversiones de estos fondos?
- ¿Qué porcentaje se destina a posibles fondos de reserva, nivelación, compensación, etc.?
- Las aportaciones públicas, ¿son discriminatorias para los cuerpos de funcionarios, en el sentido de favorecer a unos en detrimento de otros?

## 7. RÉGIMEN JURISDICCIONAL

- Ante posibles conflictos o controversias, ¿qué procedimientos se siguen para hacer valer los derechos adquiridos o supuestos?
- ¿Es necesario agotar la vía administrativa previa?
- ¿Qué organismos judiciales resuelven las reclamaciones? ¿Ordinarios?, ¿administrativos?, ¿laborales?, ¿especiales?

Seguridad social es la expresión que se usa generalmente para definir el ordenamiento que tiene por objeto asegurar a todo individuo, «desde la cuna a la tumba», contra el desequilibrio entre sus ingresos y sus necesidades, cualquiera que sea la naturaleza del evento de que deriva dicho desequilibrio. Así, pues, la seguridad social es un fin que todo ordenamiento trata de realizar con unos u otros instrumentos, según las situaciones peculiares.

En los sistemas establecidos en los diversos países cabe reconocer las siguientes estructuras típicas que en la práctica pueden coexistir o adoptar algunas variantes (por ejemplo, en Inglaterra, el seguro de invalidez, de vejez y de muerte se extiende a todos los residentes):

El *seguro obligatorio*, que sólo cubre a los sujetos de determinada categoría, en cuyo beneficio se haya pagado cierta aportación; el *seguro facultativo*, que actúa como complemento del obligatorio, o en su sustitución para las personas no sujetas a él, a quienes la ley haya reconocido esta facultad; el *servicio público nacional*, que garantiza

a todos los ciudadanos, incluso los no indigentes, corriendo la carga económica a cargo de la colectividad; la *asistencia social*, que cubre a determinados ciudadanos cuando están en situación de indigencia, pesando la carga económica sobre la colectividad.

Los eventos que pueden motivar el desequilibrio entre los ingresos y las necesidades pueden también reducirse a algunos tipos que la doctrina ha determinado así: *eventos producidos por el trabajo*, como el accidente y la enfermedad profesionales; *eventos fisiológicos no producidos por el trabajo*, como la vejez, la invalidez, la muerte, la enfermedad no profesional y la maternidad; *eventos derivados de causas económicas*, como el paro y la reducción de la actividad económica, y, por último, *eventos militares*, a saber: el servicio militar, en tiempo de paz o de guerra, con la consiguiente interrupción de los ingresos, y también eventualmente, la muerte o la invalidez del sujeto.

En Italia, los instrumentos de la seguridad social han adoptado, en su mayor parte, la forma de un seguro obligatorio que cubre el riesgo de cada uno de los hechos indicados.

La carga financiera de su gestión está a cargo exclusivo del patrono en los casos de enfermedad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, cargas familiares, tuberculosis y paro; corresponde al patrono y, en menor medida, al trabajador, en los casos de invalidez, vejez o muerte. El Estado participa de las cargas entregando al fondo de pensiones una aportación equivalente a un tercio de la aportación total de todos los patronos, y en el seguro contra el paro, en una proporción que se determina anualmente.

Los sujetos asegurados se distinguen, a grandes rasgos, según dependan de patronos privados o públicos, y, en este caso, según que el patrono sea el Estado, las entidades territoriales u otras entidades públicas. Recientemente, el seguro obligatorio se ha extendido también a algunas clases de trabajadores autónomos y de pequeños empresarios económicamente más débiles. Para cada una de las clases indicadas rige un sistema de seguro particular a cargo de diversas entidades, que asegura prestaciones no siempre homogéneas.

Como regla general, cuantos prestan un trabajo retribuido dependiente de otro, a partir de los catorce años están sujetos a todos los seguros obligatorios, sin distinción de edad, nacionalidad, sexo o calificación. Por tanto, deben ser asegurados obligatoriamente en el INPS (1) contra la invalidez, la vejez, el paro y la tuberculosis; deben recibir las indemnizaciones familiares de la CAF (2) y ser

(1) Instituto Nacional de Previsión Social.

(2) Caja de Indemnizaciones Familiares. Gestión autónoma del INPS.

asegurados obligatoriamente en el INAM (3) contra las enfermedades no profesionales y la maternidad.

La obligación del seguro en dichos institutos cesa cuando el trabajador, público o privado, tenga garantizado de otra forma un trato de previsión, de enfermedad o familiar equivalente a los obligatorios.

En esta situación se hallan los funcionarios del Estado; su sistema de pensiones corre a cargo del *Estado*, mientras el de previsión de asistencia por enfermedad está a cargo del ENPAS (4). También están incluidos en este grupo los funcionarios de las entidades locales obligadas a inscribir a su personal en la OPDEL (5) para el régimen de pensiones, y en el INADEL (6) para el de enfermedad. Existen, además, numerosas entidades y empresas (7) que administran fondos de previsión para sus inscritos.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social puede eximir a estas entidades de la inscripción de su personal en los institutos comunes previa comprobación de la existencia de ciertas garantías en cuanto a su constitución, gestión y administración, y siempre que el sistema de pensiones aseguradas no sea inferior al común.

No obstante estar asegurado normalmente en el INPS para las pensiones de invalidez, vejez y viudedad y orfandad, el personal de las entidades públicas no territoriales, cuando no tiene un seguro particular de enfermedad, es asegurado obligatoriamente, si bien no en el INAM, sino en un instituto peculiar: el ENPDEDP (8). Los trabajadores de espectáculos disfrutan de pensiones y asistencia en caso de enfermedad a cargo del ENPALS (9), y los dirigentes de empresas, solamente de las pensiones, a cargo del INPDAI (10).

Existe además un sistema particular de seguro obligatorio para determinados trabajadores que por hallarse expuestos a mayores ries-

---

(3) Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad.

(4) Ente Nacional de Previsión y Asistencia a los funcionarios del Estado.

(5) Caja de Pensiones para los Empleados de las Entidades Locales.

(6) Instituto Nacional de Seguro para los Empleados de las Entidades Locales.

(7) Por ejemplo, el Banco Comercial Italiano, el Banco Nacional del Trabajo, el Comité Italiano del Petróleo, los Consorcios de Mejora de las Tierras, el Crédito Italiano.

(8) Ente Nacional de Previsión para los Funcionarios de las Entidades de Derecho Público.

(9) Ente Nacional de Previsión y Asistencia de los Trabajadores del Espectáculo.

(10) Instituto Nacional de Previsión de los Dirigentes de Empresas Industriales.

gos (11) conservan una antigua tradición mutualista, u otras razones, están inscritos en fondos especiales de previsión administrados por el INPS (12). Pueden ser incluso funcionarios públicos (13).

Quedan excluidas del seguro obligatorio no porque tengan sistemas particulares, sino por causa de la naturaleza autónoma de su trabajo, los trabajadores autónomos que no sean cultivadores directos, artesanos, aparceros y colonos o socios de las cooperativas, que son asegurados en el INPS obligatoriamente contra la invalidez, la vejez y la muerte. A algunos se les reconoce, en sustitución, la facultad de asegurarse en el INPS contra la invalidez, la vejez y la muerte. Pueden utilizarla los comerciantes, los industriales y los profesionales libres. Desde hace poco tiempo se ha concedido también esta facultad a las amas de casa.

También existen formas de seguridad social para otros trabajadores autónomos, desde los agentes y representantes de comercio, asegurados en el ENASARCO (14) hasta los abogados y procuradores, que tienen su propia Caja Nacional de Previsión y Asistencia, y los médicos, delineantes, veterinarios, ingenieros y arquitectos, las comadronas, los profesores mercantiles, notarios y algunos otros grupos. El seguro comprende las pensiones de invalidez, vejez y muerte, completada por la cobertura de otros riesgos, que varían en cada caso.

Existen además formas integradoras y complementarias de seguridad social, tales como la asistencia a los inválidos de trabajo, a los huérfanos de los trabajadores (15), la tutela de la maternidad de la infancia (16), la ayuda a los pensionistas (17), la formación profesional y la regulación del aprendizaje. Todas ellas permiten hacer frente a situaciones particulares de necesidad, unas veces como complemento de las formas de seguro y otras prescindiendo de la exis-

---

(11) Caja Nacional de Previsión Marítima; administración especial para los trabajadores de minas, canteras y turberas.

(12) Fondos de previsión para el personal de las empresas privadas del gas, para los empleados del Ente Nacional de Energía y de las empresas eléctricas privadas, para los empleados de Recaudación y recaudadores de impuestos directos, para el personal adscrito a la gestión de los impuestos de consumo, para el personal de vuelo dependiente de las empresas de navegación aérea.

(13) Fondos de previsión para los empleados de las empresas de transportes públicos, de las empresas públicas de servicios telefónicos y del ENEL.

(14) Ente Nacional de Asistencia a los Agentes Representantes de Comercio.

(15) ENAOLI = Ente Nacional de Asistencia a los Huérfanos de los Trabajadores Italianos.

(16) ONNI = Obra Nacional de la Maternidad y la Infancia.

(17) ONPI = Obra Nacional de los Pensionistas de Italia.

tencia de éstas y permitiendo a las entidades la apreciación incluso discrecional de los auxilios y las necesidades.

Trazado así en su estructura general el complejo sistema de previsión y asistencia vigente en Italia, e indicadas las principales entidades aseguradoras y los grupos de asegurados, se puede proceder al somero examen de las aportaciones y de las prestaciones otorgadas por las entidades en los casos particulares.

Los trabajadores dependientes de patronos privados están asegurados en el INPS contra la invalidez, la vejez, la muerte, el paro, la tuberculosis, las cargas familiares y la reducción del trabajo en las empresas.

Las dos últimas previsiones corresponde a administraciones especiales (18), pero las restantes son administradas institucionalmente y en su totalidad por el INPS, mediante servicios y departamentos, los principales de los cuales tienen a su cargo las aportaciones y las prestaciones que se otorgan.

El sistema de aportación está organizado sobre la base de pagos y sellos. Los sellos (19) deben ser adquiridos periódicamente por los patronos y fijados por cada trabajador en la libreta de seguros, de forma que a cada semana o mes de trabajo (según sean obreros o empleados) corresponda un sello anulado.

La libreta, una vez llena, debe ser devuelta al instituto, que entrega otra, y el instituto acredita las aportaciones pagadas en la cuenta individual de aportaciones de cada trabajador. En el momento en que se solicitan las prestaciones, la cuenta individual permite comprobar la posesión de los requisitos exigidos por la ley para cada aportación. Así, para la pensión de vejez se requieren quince años de antigüedad en el seguro (inscripción en el seguro), además de haber pagado un determinado número de aportaciones y haber cumplido sesenta años los hombres y cincuenta y cinco las mujeres; para la pensión de invalidez, cinco años de antigüedad en el seguro, un determinado número de aportaciones y la comprobación de la invalidez permanente del asegurado; para las pensiones de viudedad y orfandad (a la viuda, el 50 por 100 de la pensión directa, y a los

---

ENPAM = Ente Nacional de Previsión y Asistencia para los Médicos.

EMPAO = Ente Nacional de Previsión y Asistencia para las Comadronas.

(18) CAF = Caja de Indemnizaciones Familiares.

CIG = Caja de Integración de las Ganancias para los Obreros de la Industria.

(19) Los sellos representan las aportaciones básicas debidas por el seguro propio y verdadero, y deben comprarse al mismo tiempo que se paga la suma correspondiente a las aportaciones debidas al FAP (Fondo de Actualización de Pensiones), que integra el seguro principal.



hijos, el 20 por 100 por cada hijo), que el asegurado haya obtenido la liquidación o causado pensión de invalidez o vejez; para la pensión de vejez, liquidable a cualquier edad, treinta y cinco años de aportación efectiva, etc.

Las aportaciones son distintas según que estén destinadas a los seguros básicos o al Fondo de Actualización de Pensiones. Las primeras, a cargo exclusivo del patrono, están determinadas por la ley mediante tablas establecidas según la retribución. Para las correspondientes a un mes varían de un mínimo de 26 a un máximo de 680 liras mensuales; para las correspondientes a una semana, de un mínimo de seis a un máximo de 180 liras semanales.

En Italia se ha introducido recientemente la institución de la «pensión social», que asegura a quienes reúnen las condiciones requeridas por la ley para la liquidación de una de las pensiones posibles un mínimo de 12.000 liras mensuales, aparte de una suma igual a título de paga extraordinaria. El sistema se completa con otro que tiene en cuenta el esfuerzo contributivo individual, y que consiste en una pensión base calculada sobre las aportaciones base, que son actualizadas después mediante una revalorización (hasta 86,4 veces su importe). La diferencia entre la pensión base y la total corre a cargo del Fondo de Actualización de Pensiones, al que van a parar las aportaciones homónimas, establecidas en un porcentaje sobre la retribución bruta del trabajador, corriendo a cargo del patrono dos tercios y del trabajador un tercio. La desvalorización de la lira a consecuencia de la guerra hizo necesario este sistema para equilibrar las pensiones con las aportaciones efectuadas y para hacer frente al coste de la vida.

Además de las prestaciones indicadas, el INPS asegura a los trabajadores contra el paro y la tuberculosis. En este último caso, además de la asistencia sanatorial, corresponde una indemnización diaria durante el periodo de hospitalización y una indemnización pos-sanatorial que varía según la duración del periodo de convalecencia. A ambas indemnizaciones se añaden las ayudas familiares, si existen cargas de familia. En cuanto al paro, se indemniza con una cantidad diaria durante seis meses, aumentada por cada hijo que se tenga a cargo, por un periodo máximo de 180 días en 365 días consecutivos.

La indemnización por paro no se extiende a todos los grupos de trabajadores. Quedan excluidos quienes tienen asegurada la estabilidad en el empleo, quienes sufren el paro periódica o intermitentemente y otros grupos en los que sería difícil el control de los periodos de ocupación y paro, que se efectúa por medio de las

oficinas de colocación dependientes del Ministerio de Trabajo (trabajadores a domicilio, servicio doméstico, etc.).

Está reservada a los obreros de la industria la prestación de la Caja de Integración de Ganancias, que otorga sus socorros cuando la coyuntura económica obliga a las empresas a efectuar turnos de trabajo inferiores a las 40 horas semanales por el importe correspondiente a las horas comprendidas entre 24 y 40.

El seguro de las cargas familiares merece una mención especial, estando dirigido, en cumplimiento del precepto constitucional (artículo 36), a garantizar la correspondencia del salario con las exigencias normales de la vida familiar de todo trabajador. El seguro cubre a las mismas personas que el seguro de vejez, y se extiende también a los socios de sociedades y de entidades cooperativas que realicen su trabajo por cuenta de la sociedad o la entidad. La aportación, totalmente a cargo del patrono, está calculada en un tanto por ciento de la retribución bruta correspondiente a las diversas categorías de empleo (17,50 por 100 para todas las categorías, salvo las de créditos, seguros y servicios tributarios contratados: 18 por 100, y para los periodistas dependientes de empresas editoriales: 12,80 por 100), y está fijada en 111,10 liras por día de trabajo para algunos grupos de trabajadores agrícolas. Las asignaciones se entregan por el patrono al cabeza de familia (madre, padre, tío, hermano, según los casos) por los hijos, sobrinos, hermanos, cónyuges, padres y personas equiparadas que se tengan a cargo. El pago dura el tiempo que subsista la carga familiar, y para los hijos y personas equiparadas cesa a los catorce años, límite que se eleva a los dieciocho si los hijos no trabajan; a los veintiuno, si estudian en una escuela media profesional, y a los veintiséis, en caso de estudiar en la universidad.

El patrono que ha pagado por cuenta del INPS las asignaciones familiares, junto con la retribución puede nivelar periódicamente lo debido por las aportaciones con las cantidades pagadas por asignación familiar. El total de las asignaciones está fijado por ley, y varía según los sectores productivos. Estas pensiones se pagan también a los trabajadores extranjeros que prestan servicios en Italia.

Entre los riesgos que producen la inutilidad total o parcial para el trabajo está la enfermedad genérica. El seguro contra este riesgo carece todavía de una disciplina unitaria. La entidad que lo administra, el INAM, es el resultado de la fusión reciente de institutos, cajas mutualistas y federaciones que lo habían administrado al nivel de las empresas o las categorías. Sin embargo, todavía hoy actúan al mismo nivel otras entidades e institutos no unificados, como el

ENPALS para los trabajadores de espectáculos, las cajas mutualistas municipales y provinciales para los cultivadores directos, las cajas mutualistas provinciales para los artesanos, etc., debiendo tener presente que existen también sistemas especiales de seguros para los trabajadores de la agricultura (20), cultivadores directos, artesanos, comerciantes, y otras categorías.

Del régimen de seguros del INAM sólo es posible señalar algunas características generales, comunes a todos los sectores. Las aportaciones están a cargo del patrono, contribuyendo en algunos casos el trabajador en pequeña proporción. En general, se asegura tanto la asistencia directa como la indirecta, comprendiendo la primera la asistencia médica, terapéutica y de especialidades prestada por la entidad directamente o a través de entidades con las que tiene un convenio asistencial, y la segunda, el reembolso parcial de los gastos sufragados por el asegurado por las curas médicas verificadas por los médicos e institutos con los que no hay tal convenio. Para algunas categorías de trabajadores económicamente más débiles puede añadirse a la asistencia terapéutica una asistencia económica en forma de indemnización diaria proporcional al salario que se disfruta, satisfecha cuando la enfermedad dura más de cierto tiempo. Las prestaciones de asistencia sanitaria se extienden generalmente a los familiares del asegurado.

Las exigencias de la seguridad social han aconsejado tutelar a las trabajadoras con ocasión de la «maternidad» con una abstención obligatoria del trabajo antes y después del parto, cuya duración varía con relación a la fatiga y el riesgo de la ocupación, durante la cual el INAM, o la entidad que asegura en caso de enfermedad, debe pagar una indemnización diaria a las obreras.

Si la enfermedad que ha provocado la disminución de la capacidad de trabajo está comprendida entre las que la ley señala como «profesionales», y la invalidez ha sido causada por un accidente de trabajo, tiene INAIL (21) competencia, tanto para el pago de las rentas vitalicias como para la asistencia terapéutica y sanitaria. En él sólo están asegurados los trabajadores dependientes de las empresas industriales agrícolas que ejercen las actividades particularmente peligrosas señaladas por la ley o que cuidan el funcionamiento de determinados aparatos mecánicos. La enumeración de las actividades es taxativa, y comprende, entre otras, las referentes a la edificación, el mejoramiento agrícola, el trabajo de ferrocarriles,

(20) ENPAIA = Ente Nacional para los Trabajadores de la Agricultura.

(21) Instituto Nacional de Seguros de Accidentes del Trabajo.

tranvías, trolebuses, etc., la producción y distribución del gas, de la luz eléctrica, de agua y otras.

Los aparatos mecánicos que determinan la obligación del seguro en el INAIL en favor de quienes cuidan de ellos y de las personas que trabajan en el lugar donde se utilizan son las máquinas que no son movidas directamente por la persona que la usa y los aparatos a presión, eléctricos y térmicos. El seguro se extiende, por razones equitativas y sociales, a los aprendices, a los parientes del patrono y a algunas categorías de vigilantes de los trabajos peligrosos, a los socios de las cooperativas que trabajan en las dependencias de las mismas y a otras múltiples categorías comprendidas expresamente en varias leyes. La aportación corre exclusivamente a cargo del patrono, y el sistema de fijación y recaudación es distinto en la industria y en la agricultura. En el seguro industrial se habla solamente de «prima», por cuanto se determina caso por caso, teniendo en cuenta, conforme a los criterios técnicos de los seguros privados, la naturaleza de los trabajos, el riesgo relativo y la retribución percibida por el trabajador. Las prestaciones que paga el instituto pueden distinguirse según tiendan a la indemnización económica o al cuidado y asistencia terapéutica. En el primer caso procede una indemnización diaria en el supuesto de incapacidad temporal, y si la incapacidad es permanente (en medida superior al 10 por 100), una renta vitalicia, que corresponde por derecho propio a la familia en caso de muerte de los asegurados como indemnización del daño sufrido por su fallecimiento. A la renta se añade una cantidad pagada en un único plazo. En el segundo caso se presta la asistencia médica y quirúrgica, comprendiendo desde los socorros de urgencia a la asistencia durante todo el periodo de invalidez temporal y, además, si es posible, la recuperación de la capacidad laboral y la primera entrega de las prótesis. El asegurado puede rescatar la renta en ciertas condiciones, con el fin de eliminar las rentas de pequeña cuantía y los gastos consiguientes del pago. En el sector agrícola, el rescate está condicionado al uso que quiera hacerse de las rentas, con lo que se procura la inversión en bienes raíces, el mejoramiento en los mismos y la adquisición de maquinaria agrícola.

El seguro contra las enfermedades profesionales, administrado por el mismo instituto, tiene una extensión sectorial análoga a la de los accidentes (industrias, agricultura); se aplica a los mismos sujetos y da lugar a idénticas prestaciones. Sin embargo, para el devengo de la renta vitalicia es necesario que la incapacidad per-

manente supere el 20 por 100. El daño es la enfermedad originada por el trabajo, siempre que esté comprendida en la lista legal taxativa, que abarca 42 enfermedades.

El INAIL, con una administración separada, asegura también contra las enfermedades y lesiones causadas por los rayos X y las sustancias radiactivas a los médicos expuestos a dichos riesgos. La aportación corre a cargo del poseedor de tales aparatos (que puede ser el mismo médico). La prima se fija anualmente por decreto de la Presidencia. Las prestaciones consisten en una renta por incapacidad permanente, en una renta y una cantidad a los familiares en caso de muerte, en la asistencia médica y quirúrgica y en la entrega de aparatos de prótesis.

Los trabajadores dependientes del Estado disfrutan de un sistema de pensión para los casos de invalidez, vejez y muerte a cargo de la Administración en la que han prestado servicio. El pago de la indemnización de jubilación está a cargo del ENPAS para el personal civil y militar. Las prestaciones son en la pensión de jubilación (a los treinta y nueve años seis meses y un día de trabajo y sesenta y cinco años de edad para hombres y mujeres) transmisibles a la familia; la pensión privilegiada y la indemnización en caso de enfermedad contraída por motivos del servicio, transmisible a la familia. Entre las finalidades de previsión, el ENPAS concede, como se ha dicho, la indemnización de jubilación a los funcionarios estatales que dejan el servicio con derecho a pensión. Cuando falta este derecho, el ente entrega al funcionario o a la familia una asignación vitalicia equiparada a tantas cuadragésimas partes de la última retribución anual cuantos sean los años de servicio computables a los efectos de pensión.

La asistencia por enfermedad se facilita por el mismo ente y se extiende también a los familiares que se tienen a cargo. Consiste en las prestaciones sanitarias y económicas, obligatorias o facultativas, en caso de enfermedad, de parto o de aborto durante un número de días al año, que no puede pasar de un máximo establecido. La asistencia puede ser directa, indirecta o subvencionada; es decir, que puede ser practicada gratuitamente en los ambulatorios del ente (visitas médicas, diagnósticos, terapias físicas, químicas, endovenosas, etc.), mediante el reembolso de los gastos causados por las medicinas y visitas médicas del asistido, o mediante la hospitalización gratuita en hospitales y clínicas con los que se tiene firmado un convenio o, en caso de hospitalización en lugares distintos, mediante el subsiguiente reembolso de parte de los gastos.

Otras medidas complementarias, reservadas a los asegurados y a sus familiares, completan las finalidades del ente; así, la hospitalización y educación de los huérfanos, la concesión de becas de estudios, el envío a colonias de mar o de montaña.

Los empleados de las empresas autónomas del Estado (correos, teléfonos, monopolios, ferrocarriles del Estado) tienen el mismo sistema sanitario y de pensiones que los funcionarios estatales, y para quienes dependen de empresas en las que el riesgo de accidentes es análogo al del sector de la industria privada, existen disposiciones particulares para los accidentes debidos al servicio.

El personal de las entidades locales (provincias, municipios, etc.) goza de un sistema propio de pensiones y de previsión asegurada mediante la administración de fondos de las entidades públicas correspondientes, sujetas a la vigilancia del Ministerio del Tesoro y organizada en la Dirección General de los Institutos de Previsión del mismo ministerio.

En la OPDEL (22) están inscritos, además de los empleados de los municipios y de las provincias, sean o no de plantilla, los empleados de las instituciones de asistencia y beneficencia, de las empresas municipalizadas, de las empresas autónomas de curación y reposo, del INADL y de otras entidades locales o equiparadas, incluso las de instrucción (universidades agrarias, institutos equiparados a los de enseñanza media). La CPDEL es el órgano asegurador general para los empleados de las entidades locales. Sólo quedan fuera de su competencia el personal sanitario y los profesores de asilos y de escuelas elementales equiparadas, que tienen cajas análogas para las pensiones en la citada Dirección General del Ministerio del Tesoro (23).

También estas últimas conceden a los inscritos un régimen de asistencia, previsión y crédito en gran parte análogo al del CPDEL, que será, por tanto, examinado como prototipo. Los eventos asegurados son la invalidez, la vejez, la muerte y el cese en el servicio sin derecho a pensión.

La aportación está fijada en un tanto por ciento de la retribución anual de los empleados, y corre a cargo de las entidades en que trabajan y de ellos mismos en una medida variable. La CPDEL recibe una aportación igual al 23 por 100 de la retribución anual (sujeta a tal aportación) del inscrito, de la que el 5,30 por 100 se

---

(22) Caja de Pensiones para los Empleados de las Entidades Locales.

(23) Caja de Pensiones de los Sanitarios.—Caja de Pensiones para los Profesores de Asilos y de las Escuelas Elementales Equiparadas.

halla a cargo de este último. La caja de los sanitarios recibe el 24 por 100, del que el 9 está a cargo del sanitario. La caja de los profesores recibe el 17 por 100, del que el 5,30 está a cargo del asegurado. Entre las formas de asistencia está también prevista la crediticia, en forma de subvenciones a los inscritos, contra el abono de un quinto del sueldo. A la Dirección General de los Institutos corresponde también una cuarta institución de previsión, la caja de pensiones a los oficiales y auxiliares judiciales.

Al frente de la dirección hay un director general, al que corresponde por derecho propio la representación legal de las entidades y la responsabilidad de su gestión. Cada entidad tiene personalidad jurídica y puede adquirir y poseer; sin embargo, la administración corresponde conjuntamente al Consejo de Administración, mientras la vigilancia se ejerce por la Comisión de Control y por la Intervención General del Estado.

Para completar el cuadro de asistencia y previsión de los empleados de las entidades locales hay que recordar al INADEL (24), al que corresponde, entre otras materias, el seguro de enfermedad de estos empleados. El INADEL concede prestaciones de naturaleza sanitaria que se extienden a los cónyuges de los asegurados, y son directas e indirectas, comprendiéndose en las directas las convenidas, comprensivas de la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, termal y de especialidades, que alcanzan también a los empleados que no sean de plantilla. Cuando el empleado no ha causado pensión se le abona por el INADEL una asignación vitalicia transmisible en caso de retiro por vejez, enfermedad o motivos independientes de su voluntad a los tres años de inscripción en el instituto. Cuando el personal ha cubierto veinte años (diecinueve años seis meses, un día, las fracciones superiores a seis meses valen por un año entero) de servicio y por lo menos seis años de inscripción en el instituto, el INADEL abona una «indemnización por premio de servicio (indemnización de vejez, en la práctica)», transmisible a la familia y computada según el número de años de servicio. Además de estas finalidades fundamentales, el instituto distribuye subsidios por luto o enfermedad grave, hospitaliza, educa e instruye a los huérfanos de los trabajadores y sostiene colonias de mar y de montaña.

El sistema italiano de seguridad social se completa con la extensión a los pensionistas de la asistencia por enfermedad. Para los

---

(24) Instituto Nacional de Seguros de los Empleados de las Entidades Locales.

pensionistas del INPS está a cargo del INAM, mientras que para los de las entidades locales está a cargo de los institutos que la prestan al personal en servicio activo (25). En el primer caso, las cargas correspondientes ingresan en el fondo de actualización de pensiones, y en el segundo, en los destinados a las rentas por accidente. La asistencia se extiende tanto a los titulares de pensiones directas como a los de pensiones indirectas, ya sea de vejez, invalidez, accidente o enfermedad profesional. En determinadas circunstancias también los familiares de los pensionistas pueden disfrutar de la asistencia sanitaria, cuando tanto los titulares de pensiones como los familiares no tengan derecho a una asistencia análoga por algún otro título.

La relación de seguro obligatorio se constituye en la mayor parte de los casos *ope legis* al cumplirse las condiciones requeridas, de forma que la declaración del patrono a la entidad aseguradora se considera en esos supuestos como una manifestación de conocimiento, no de voluntad. Además, rige en Italia el principio, sancionado por el Código civil (art. 2.116), del «automatismo de las prestaciones», según el cual, salvo disposición especial en contrario, la falta de pago de la aportación no impide el cumplimiento de la obligación del instituto asegurador de facilitar las prestaciones al ocurrir el riesgo asegurado.

## 1. Régimen general y regímenes especiales de seguridad social

1 a) A esta pregunta se ha contestado en la página 59. Por regla general, todos los trabajadores están sujetos al seguro obligatorio. En consecuencia, están inscritos en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) contra la invalidez, la vejez, la muerte, el paro y la tuberculosis; además, están inscritos en la Caja de Indemnizaciones Familiares (CAF) y asegurados obligatoriamente en el Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad (INAM) contra las enfermedades profesionales.

Junto a este régimen general, que se refiere a los trabajadores en general, existen regímenes especiales fundados esencialmente en los mismos criterios. Estos regímenes especiales se refieren a las categorías de trabajadores cuyos patronos (generalmente, entidades públicas) aseguran un tratamiento no inferior al general.

---

(25) Es decir, el INADEL. Los pensionistas estatales están a cargo del ENPAS.



2 b) No existe un régimen de seguridad social único para todos los funcionarios públicos. Hay que distinguir: los funcionarios del Estado (empleados, obreros, magistrados, profesores, militares); los de las administraciones locales (regiones, provincias, municipios, entidades de asistencia y beneficencia, empresas municipalizadas, etc.); los de las entidades paraestatales (es decir, las entidades públicas de carácter nacional, Banco de Italia, Ente nacional de asistencia a los funcionarios del Estado, etc.), los funcionarios de las entidades públicas económicas (es decir, las entidades que desarrollan una actividad económica y que mantienen con sus empleados relaciones de empleo de Derecho privado).

Para cada una de estas categorías existe un sistema particular de seguridad social.

Considerando que en el concepto de seguridad social se incluyen el régimen de pensiones, la indemnización de jubilación (llamada también de licenciamiento o de antigüedad), la asistencia de las enfermedades, las pensiones extraordinarias en caso de accidente y las indemnizaciones familiares, hablaré separada y singularmente de estos problemas en lo que afecta al personal estatal.

## PERSONAL DE PLANTILLA DEL ESTADO

### PENSIÓN

El personal empleado de plantilla, al cumplir los sesenta y cinco años de edad, es jubilado. La norma es taxativa y no admite excepciones; cualquiera que sea la antigüedad en el servicio, el personal pasa a la situación de jubilación a la edad de sesenta y cinco años.

Para los magistrados y profesores, la edad de jubilación son los setenta años. Sin embargo, los profesores de universidad, al cumplir los setenta años, cesan en el servicio y quedan fuera de plantilla, sin obligación de enseñar, pero percibiendo los haberes económicos propios de la situación en activo; y al cumplir los setenta y cinco años pasan a la situación de jubilación con derecho a pensión. Para los militares existen distintas edades de retiro, según el empleo que ostenten.

La pensión se calcula sobre el 80 por 100 del sueldo. El empleado que a los sesenta y cinco años de edad tiene cuarenta años de servicio alcanza el máximo de la pensión, equivalente al 80 por 100 del sueldo.

Un director general con cuarenta años de servicio y un sueldo de 4.680.900 liras anuales, con el aumento bienal (igual al 2,5 por 100 del sueldo), tiene derecho a una pensión del 80 por 100 de 4.680.900 liras anuales; es decir, 3.744.720 liras anuales y, por tanto, a 312.030 liras mensuales, además de la indemnización de escala móvil de 12.800 liras mensuales.

Un consejero del Tribunal de Cuentas, con el aumento bienal del sueldo, disfruta de un sueldo anual de 6.662.670 liras, y si es jubilado con cuarenta años de servicios, disfruta de una pensión anual de 5.330.136 liras y, por tanto, de una pensión mensual de 444.178, además de la escala móvil de 12.800 liras mensuales.

Naturalmente, existen tarifas proporcionales para la liquidación de la pensión de los casos en que el funcionario del Estado, al llegar a los sesenta y cinco años, no alcance la antigüedad de cuarenta años en el servicio, y para los casos en que la relación de empleo termine por una causa distinta de la jubilación—por ejemplo, la dimisión, caducación, etc.—y, por tanto, antes de los sesenta y cinco años.

El personal de plantilla del Estado está sujeto obligatoriamente a un descuento a favor del Tesoro igual al 6 por 100 del 80 por 100 del sueldo. Esta retención está destinada al pago de la jubilación, pero no existe un fondo para las pensiones. En los presupuestos de cada uno de los ministerios se incluye el gasto para el pago de las pensiones de los propios funcionarios, y en el presupuesto del Ministerio del Tesoro se incluyen los ingresos del descuento del 6 por 100. Estos ingresos no están destinados de modo específico a los gastos de las pensiones, a los que no provee el Estado, como ya se ha dicho, con el fondo correspondiente.

Sin embargo, existe en Italia, y los sindicatos han llamado la atención sobre ello desde hace tiempo, la necesidad de constituir un fondo autónomo para las pensiones estatales, al que deberían afluir los ingresos derivados de los descuentos y sobre el que deberían recaer los gastos del pago de las pensiones.

Finalmente, debe precisarse que el descuento del 6 por 100 del sueldo se aplica solamente al personal de plantilla. Está pendiente de examen en el Parlamento una ley que establece el mismo descuento para el personal no incluido en las plantillas, a fin de sujetarle al régimen de pensiones del personal que figura en ellas,

## INDEMNIZACIÓN DE JUBILACIÓN

A los funcionarios del Estado se les abona en el momento de ser jubilados, además de la pensión, una indemnización consistente en tantas mensualidades del sueldo regulador (26) cuantos son los años de servicios. Así, a un director general que en el momento de ser jubilado tenga una antigüedad de cuarenta años de servicios afectivos se le liquida la siguiente indemnización de jubilación, calculada sobre el 80 por 100 del sueldo anual:

$$\frac{3.744.720 \times 40}{12} = 12.481.200 \text{ liras}$$

El empleado está sometido a un descuento obligatorio del 2,50 por 100 sobre el 80 por 100 del sueldo. Las sumas recaudadas por este concepto son administradas por la Obra de Previsión del personal civil y militar del Estado.

Esta Obra de Previsión es una entidad pública con personalidad jurídica, patrimonio propio y gestión autónoma; está incorporada al Ente Nacional de Previsión y Asistencia de los funcionarios del Estado (ENPAS).

La Obra de Previsión administra todos los fondos citados y otorga los siguientes beneficios de previsión al personal estatal:

- La indemnización de jubilación, las asignaciones vitalicias, la asistencia escolar y el internado en colegios, las curas de mar y montaña, las subvenciones mediante cesión del suelo.

La asignación vitalicia corresponde a los empleados que pasan a la jubilación sin derecho a pensión, por edad o enfermedad que produzca incapacidad absoluta para un trabajo útil.

En caso de fallecimiento del funcionario, la asignación vitalicia corresponde a la viuda no separada legalmente del marido, siempre que el matrimonio haya sido contraído antes del cese en el servicio.

Junto con la viuda, o a falta de ésta, o cuando no tenga derecho a ella, la asignación vitalicia corresponde a los huérfanos menores de edad y a las huérfanas solteras, así como a los huérfanos mayores de edad incapacitados para el trabajo.

La asignación vitalicia se determina por diversos criterios, según sea una asignación directa, es decir, la correspondiente al inscrito, o indirecta, correspondiente a la familia. La primera se fija según

---

(26) El sueldo regulador es el importe del sueldo sobre el que se calcula el descuento del 6 por 100 y se fija la pensión, es decir, el 80 por 100 del sueldo bruto.

los servicios prestados y el sueldo disfrutado; la segunda, sólo en atención a este último.

La asignación directa es igual a tantas cuadragésimas partes de la última retribución (sujeta a aportación) disfrutada como años de servicio computables a los efectos de pensión prestados efectivamente con inscripción en el Fondo de Previsión.

La asignación indirecta a la viuda y a los huérfanos se determina con arreglo a una tabla, considerando la media de las retribuciones sujetas a aportación.

Los ingresos disponibles que quedan tras haber asegurado el pago de la indemnización de jubilación a los funcionarios del Estado se destinan a asignaciones anuales para la hospitalización, educación e instrucción de los huérfanos de los citados funcionarios.

Esa asignación de fondos se concede:

- Para colocar a los huérfanos en los colegios.
- Para otorgar becas de estudio a favor de los huérfanos que se distinguen por su conducta y aprovechamiento en la escuela elemental o en las escuelas superiores.
- Para curas de mar y montaña.

La Obra de Previsión está también autorizada para enviar a las colonias de mar y de montaña a los hijos de los funcionarios que tengan necesidad reconocida de curas climáticas, siempre que el funcionario esté en activo y no sea de una categoría superior a director de sección.

#### CONCESIÓN DE CRÉDITOS

Los funcionarios del Estado pueden recibir préstamos, a pagar con la cesión de parte del sueldo o salario, que puede alcanzar hasta la quinta parte del importe de dichos emolumentos, valorados por su importe—libre de descuentos—y por un período no superior a diez años.

En la Obra de Previsión se administra un fondo para la concesión de préstamos sobre el sueldo de los funcionarios. A tal fin se somete al empleado a un descuento obligatorio equivalente al 0,50 por 100 del 80 por 100 del sueldo.

El funcionario del Estado puede también contraer préstamos con otras entidades bancarias.

#### ASISTENCIA SANITARIA

El Ente Nacional de Previsión y Asistencia para los funcionarios estatales (ENPAS) proporciona asistencia sanitaria al personal esta-

tal con las modalidades y dentro de los límites reglamentarios. Corresponde la asistencia incluso en los casos de enfermedad de los familiares y de parto y aborto de la mujer del funcionario.

A los fines de la asistencia sanitaria, el funcionario está sometido a un descuento del 2 por 100 sobre el 8 por 100 del sueldo. El Estado, por su parte, entrega al ENPAS una aportación del 2,50 por 100. Como se ha dicho, la asistencia sanitaria comprende a todo el personal estatal, esté o no en plantilla, civil y militar; a los magistrados y al personal docente, así como al personal de las empresas autónomas (ferrocarriles, Correos, Monopolios del Estado, Empresa Nacional de Carreteras).

El funcionario estatal debe comunicar las enfermedades que sufran él y sus familiares, acompañando a la comunicación un certificado médico. Al terminar la curación debe presentar la lista de los gastos, con los certificados médicos y las recetas para la adquisición de las medicinas. El ENPAS reembolsa los gastos de medicinas y del parto y los honorarios médicos, según una tarifa.

Sin embargo, el funcionario puede evitar el desembolso del dinero hospitalizándose en las clínicas que tienen un convenio con el ENPAS, o hacerse tratar gratuitamente en los ambulatorios del ENPAS.

De todas formas, el principio que rige en materia de asistencia es el de libertad de elección de la asistencia y del médico.

Por una ley reciente (de 1963) se ha admitido también en la asistencia sanitaria a los pensionistas del Estado. A tal fin están sometidos a un descuento del 1 por 100 de la pensión. El Estado contribuye a los gastos de la asistencia sanitaria de los pensionistas con una aportación del 3,50 por 100 de la pensión.

#### PENSIÓN PRIVILEGIADA

La pensión normal del Estado tiene como presupuesto una relación de empleo desarrollada durante un cierto tiempo.

Pero el derecho a la pensión estatal puede derivar también de un hecho que produzca la invalidez o la muerte en el cumplimiento del servicio, prescindiendo de la naturaleza y de la duración de éste.

En tal caso, la pensión recibe el nombre de *privilegiada*; se divide en *privilegiada ordinaria* y *privilegiada de guerra*, según que la invalidez o la muerte sean debidas a actos de servicio ordinario o a acciones de guerra.

Las formas del régimen privilegiado ordinario están en relación con la disminución de la capacidad laboral sufrida como consecuencia del acto de servicio o el carácter temporal o permanente de la

enfermedad contraída. Consisten en la *pensión vitalicia*, la *asignación renovable* y la *indemnización por una sola vez*. La concesión renovable se hace en el caso de que las autoridades sanitarias no puedan pronunciarse definitivamente sobre la gravedad o la naturaleza temporal o permanente de la enfermedad.

## 2. Personas protegidas

2 a) El régimen de seguridad social de los funcionarios estatales es obligatorio, y cubre la pensión, la indemnización de jubilación y los demás beneficios relativos a la previsión y la asistencia sanitaria.

No es posible acumular beneficios de varios regímenes, estando sujeto obligatoriamente el empleado a retenciones para las pensiones, para la jubilación y para la asistencia sanitaria. No cabe que por un mismo período el empleo pueda acumular dos pensiones, dos indemnizaciones de jubilación y dos asistencias sanitarias.

2 b) No hay exclusiones en relación con el nivel de renta, encontrándose todos los funcionarios del Estado sujetos obligatoriamente al régimen de seguridad social.

2 c) Los cargos políticos no están comprendidos en el régimen del seguro obligatorio de los empleados privados o públicos. Tan sólo para los diputados existe un sistema particular.

2 d) Es necesario precisar en qué régimen de seguridad social está inscrito el trabajador y a qué categoría de beneficios se refiere la cuestión.

Por ejemplo, para el personal del Estado.

En cuanto a la pensión ordinaria (27), la pensión corresponde a la viuda del empleado estatal, fallecido tras haber cumplido veinte años de servicios y cuando el matrimonio se haya contraído con anterioridad al cese en el servicio. La viuda tiene derecho además a la pensión, aun cuando el matrimonio haya sido contraído después de la jubilación del marido, con tal que en el acto de celebración del matrimonio del funcionario estatal no haya cumplido la edad de setenta y dos años, el matrimonio haya durado dos años como mínimo y la diferencia entre las edades de los cónyuges no sea superior a veinte años.

---

(27) En Italia distinguimos una pensión normal, derivada de las entregas de dinero y dependiente de la antigüedad en el servicio; una pensión privilegiada ordinaria, concebida en caso de cese en el servicio por enfermedad contraída como consecuencia del servicio, y una pensión privilegiada de guerra derivada de enfermedad contraída por acciones de guerra.

La pensión ordinaria corresponde a la viuda también por los hijos a su cargo. Corresponde asimismo a los hijos menores huérfanos, a los hijos mayores, siempre que estén incapacitados para realizar un trabajo lucrativo, y a las personas a cargo del funcionario estatal que convivan con él.

En el caso de que no haya viuda ni hijos, la pensión corresponde al padre y, en su defecto, a la madre.

La ley prevé las partes alicuotas de las pensiones correspondientes a cada categoría de personas en caso de muerte del funcionario estatal.

Criterios análogos son válidos para la pensión privilegiada ordinaria, así como para el pago de la indemnización de jubilación al cónyuge superviviente o a los hijos menores.

2 e) En el ámbito de la Administración del Estado hay que distinguir dos categorías de personal, según sea o no de plantilla. El sistema de pensiones a cargo del Estado regirá solamente para el primero. El personal no incluido en plantilla estaba asegurado en el INPS (Instituto Nacional de Previsión Social). Sin embargo, una reciente ley ha ampliado al personal que no es de plantilla todas las normas propias del régimen de jubilación del personal de plantilla. De suerte que, actualmente, el Estado paga la pensión al personal que no es de plantilla y el ENPAS (Ente Nacional de Previsión y Asistencia de los funcionarios estatales) hace efectiva la indemnización de jubilación. Por consiguiente, todo el personal del Estado disfruta de la previsión arriba descrita: pensión a cargo del Estado, indemnización de jubilación y asistencia sanitaria a cargo del ENPAS, el cual asegura otras formas de previsión ya mencionadas, como la cesión del sueldo, la asignación alimenticia, las curas de mar y de montaña para los hijos y las bolsas de estudio para éstos.

Además de los funcionarios públicos, la Administración del Estado utiliza excepcionalmente a personas con las que mantiene una relación de empleo privado. Tal categoría de personal no disfruta de las previsiones propias del personal estatal, pero está asegurado en el INPS, al igual que los demás trabajadores privados, como se ha señalado con anterioridad.

2 f) No es posible pertenecer a varios regimenes por un mismo trabajo. Cada régimen asegura sus propias previsiones, en función del tipo de relación de trabajo, del organismo de que se trate y de las categorías del personal. Hay que señalar, sin embargo, que en la hipótesis de que se pase de una categoría a otra, de un organismo a otro, es posible considerar, a efectos de la pensión, todo el servi-

cio precedente. En hipótesis, un empleado del municipio de Roma (inscrito, por consiguiente, a efectos de la pensión, en el Instituto de Previsión del Personal de las Entidades Locales establecido al efecto) puede pasar, a través de concurso, a un empleo estatal. Por el período de empleo en el municipio de Roma ha cotizado en el Instituto de Previsión del Personal de las Entidades Locales; por sus servicios como empleado estatal está sujeto, a efectos de la pensión, a una retención del 6 por 100 del sueldo. Este empleado puede reclamar se le considere el servicio de empleado municipal computado como servicio estatal, con el fin de percibir en el momento de la jubilación una sola pensión a cargo del Estado. Como consecuencia de esta reclamación, los institutos de previsión revierten al Estado las aportaciones satisfechas por el empleado municipal.

Esta reclamación es facultativa, y, en nuestro ejemplo, el empleado que no utilice la facultad de reclamación puede percibir varias pensiones, calculadas sobre la base de los períodos de servicios prestados en el municipio de Roma y en el Estado. Sin embargo, siempre tendrá interés en reclamar los servicios precedentes, dado que la pensión se calcula sobre el último sueldo percibido.

### 3. Riesgos cubiertos

3 a) Los riesgos cubiertos son todos los indicados en el cuestionario. Con destino a las cargas familiares, para los empleados de la Administración pública, y en particular del Estado, se ha previsto una indemnización, llamada ayuda familiar, a cargo del Ente Público.

La ayuda familiar se determina a tenor del número de miembros de la familia que convivan con el empleado y a su cargo y del lugar en que se prestan servicios, sin tener en cuenta el grado o la retribución del personal estatal.

A título de ejemplo, la ayuda familiar de un empleado estatal destinado en una ciudad al menos de 800.000 habitantes, con el cónyuge a su cargo, es de 9.940 liras mensuales brutas. Con un hijo menor a su cargo sería de 15.310 liras.

No corresponde percepción de ayuda familiar por la esposa cuando ésta, a título propio, disfruta de una renta de trabajo superior a las 10.000 liras mensuales.

3 b) No están cubiertos los riesgos de huelga. Así, en caso de ausencia al trabajo por huelga, se retiene al empleado una jornada



de retribución, es decir, una trigésima parte del sueldo y de la indemnización, que presuponen la prestación efectiva de servicios.

Las necesidades sociales del funcionario, indicadas en el cuestionario (estudios de los hijos, vivienda, actividades recreativas, etc.), están cubiertas en formas diversas. Así, en lo que se refiere al estudio de los hijos, como arriba se ha indicado, se han previsto bolsas de estudio para los que obtengan una puntuación elevada en la escuela. Normalmente, este tipo de asistencia se reserva a los empleados de las categorías modestas.

En cuanto a la vivienda, se ha realizado en Italia un amplio programa a través de las cooperativas municipales, que reciben subvenciones del Estado, beneficios fiscales y préstamos de la Caja de Depósitos y Empréstitos para la construcción de viviendas para los asociados; asimismo se ha podido asegurar a numerosos empleados la casa en propiedad con pacto de retroventa.

Aparte del sistema de las cooperativas, el INCIS (Instituto Nacional de la Vivienda para Empleados Estatales) da en Italia viviendas en arrendamiento a alquiler reducido a los empleados del Estado. Recientemente, ha concedido en propiedad, con pacto de retroventa, casas de construcción antigua.

Finalmente, con el INA-CASA (Instituto Nacional de Seguros), el Estado ha realizado un amplio programa de construcción de viviendas para los trabajadores públicos y privados. Han sido concedidas en propiedad, con pago aplazado por un tiempo superior a diez años.

Tal programa lo está realizando ahora la GESCAL (Gestión Casas Trabajadores) con los fondos derivados de las entregas realizadas con retenciones a cargo de los trabajadores.

#### 4. Prestaciones

4 a) Por lo regular, las prestaciones de los empleados del Estado están sujetas a petición. Así, en el acto de la jubilación, el empleado estatal deberá requerir al ENPAS para que reconozca la indemnización de jubilación. Dicha petición deberá ir acompañado de los documentos acreditativos de que el empleado ha cesado en el servicio.

Lo mismo se puede decir de la asistencia sanitaria. El ENPAS reembolsa los gastos ocasionados mediante petición, aportando los certificados médicos y la lista de las medicinas adquiridas.

La pensión privilegiada ordinaria se liquida de oficio en el momento de la jubilación.

El empleado se encuentra sujeto a retenciones obligatorias sobre el sueldo. La inscripción en el ENPAS es obligatoria y se efectúa de oficio.

4 b) No existe, por consiguiente, una afiliación previa petición. El funcionario estatal, apenas toma posesión, está sujeto a las siguientes retenciones:

— Sobre el 80 por 100 del sueldo:

6 por 100 retención tesoro (por el derecho al régimen de jubilación para él o para sus familiares en caso de muerte).

2,5 por 100 para la gestión de previsión del ENPAS (para tener derecho a la indemnización de jubilación y para que la familia tenga derecho a las asignaciones alimenticias en la hipótesis de cese en el servicio sin dejar derecho a pensión).

1,60 por 100 retención para asistencia sanitaria a favor del ENPAS.

0,50 por 100 fondo crédito a favor del ENPAS para tener derecho a la cesión del sueldo hasta el límite de un quinto (se trata de préstamos que el ENPAS hace a favor del personal con un tipo de retención de los intereses muy bajo y con amortización decenal o quinquenal).

0,35 por 100 para la gestión de casas para trabajadores (GESCAL), dirigida a la constitución de un fondo para la construcción de casas a asignar en propiedad a los trabajadores públicos y privados.

El total de tales retenciones, es, por consiguiente, del 10,95 por 100 sobre el 80 por 100 del sueldo. Naturalmente, el funcionario está además sujeto a las retenciones por impuestos, que no consideramos en nuestro cuestionario.

4 c) La respuesta está contenida en los puntos precedentes.

4 d) y 4 e), 4 f), 4 g), 4 i), 4 l), 4 h), 4 m). Creo haber contestado con las respuestas precedentes.

A mi juicio, sería necesario especificar el tipo de prestación (¿pensión?, ¿asignación alimenticia?, ¿indemnización de jubilación?, ¿asistencia sanitaria?).

En todo caso, considero haber respondido a tal cuestión con las contestaciones precedentes.

4 n) Considerando el derecho a la pensión, en cuanto se refiere a los empleados estatales, solamente la destitución por condena penal con inhabilitación para cargo público origina la pérdida del derecho a pensión.

Sin embargo, una reciente sentencia del Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales las normas que establecen la pérdida del derecho a pensión (art. 28, párrafo 2.º, del Código penal, y artículo 158, letra a), del T. U. de las pensiones) por hallarse en oposición con el artículo 3.º de la Constitución, que sanciona el principio de igualdad de los derechos de los ciudadanos y con la función educadora de la pena, así como con el carácter alimenticio y de continuación del sueldo que la pensión tiene.

De hecho, las normas sobre la pérdida del derecho a pensión se refiere solamente a los funcionarios públicos; no afectan a los trabajadores privados. La sentencia del Tribunal Constitucional ha colocado en plano de igualdad a las dos categorías de trabajadores.

4 o) Si he comprendido bien la pregunta, no existe un sistema móvil para la actuación de las prestaciones. La medida de las pensiones se establece por ley y no hay una adecuación automática de éstas.

No obstante, hay que recordar que, al igual que para los funcionarios en activo, también a los pensionistas les ha sido concedida una indemnización de escala móvil (denominada indemnización integradora especial) que se añade a la pensión y que se calcula en función del coste de vida.

Ilustrando lo expuesto con un ejemplo, a los funcionarios se atribuye la indemnización integradora especial de casi 16.000 liras mensuales (para el año 1966); tal indemnización es para los pensionistas de 12.800 liras, aproximadamente el 80. por 100 de 16.000 liras.

4 p) Las prestaciones de seguridad social a favor del empleado son todas compatibles, puesto que afectan a objetos diversos; así, es obvio que la pensión que paga directamente el Estado es acumulable a la indemnización de jubilación a que hace efectiva el ENPAS. Y, del mismo modo, es acumulable a la asistencia sanitaria y a la cesión del sueldo, por tratarse de objetos diversos.

La pensión ordinaria no es acumulable a la pensión privilegiada, pues esta última absorbe a la primera. Igualmente la pensión no es acumulable a la asignación alimenticia, porque esta última corresponde a la familia cuando el empleado cesa en el servicio sin dejar derecho a pensión.

4 q) El empleado no puede pertenecer simultáneamente a varios regímenes.

4 r) El empleado puede asegurarse a su arbitrio en organismos aseguradores. A tal fin, ciertas categorías de empleados han constituido cooperativas, mutualidades, etc. Pero todo esto no guarda relación alguna con el régimen de derechos pasivos del Estado, con

el régimen de jubilación del Estado ni con la asistencia sanitaria del ENPAS, que están regulados estrictamente por las leyes.

Así, pues, el funcionario, como cualquier ciudadano privado, se puede inscribir en cualquier entidad aseguradora, pero sin relación alguna con su situación de empleo.

## 5. Gestión del sistema

5 a) Ya ha sido dada la respuesta con anterioridad. Los funcionarios públicos pueden depender del Estado, de las entidades locales, de los entes paraestatales, de los entes públicos económicos. Para cada una de estas categorías existe un sistema propio de seguridad social.

5 b) Es difícil responder. El personal dependiente de las entidades locales (municipios, provincias, etc.) está adscrito a los Institutos de Previsión, administrados por una Dirección General del Tesoro. Se trata de varios institutos a los que afluyen las entregas dinerarias de los empleados y de los entes empresarios. En Italia no existe ninguna tendencia hacia la unificación de estos institutos, pues son bien administrados y aseguran un régimen de pensiones a los miembros superiores a las estatales.

Para el personal del Estado (civil, militar, docente, magistrados) no hay un fondo de pensiones. Por consiguiente, el Estado percibe las retenciones del 6 por 100 que aplica sobre los sueldos, y paga después la pensión en la medida que considera justa, aplicando las normas en vigor. De aquí que cuando es preciso mejorar las pensiones hay que disponer los medios financieros para sostener los nuevos gastos; si se dispusiera de un fondo de pensiones, no sería preciso acudir al Parlamento.

El problema de la constitución del fondo de pensiones tiene también una gran importancia política, porque cuantas veces se desean mejorar las pensiones es preciso preparar un proyecto de ley y con ello divulgar que los gastos para el personal estatal van siempre en aumento.

De ahí la tendencia hacia la constitución de un fondo de pensiones para el personal estatal, de cuya administración se ocuparía la misma Dirección General del Ministerio del Tesoro que administra los fondos de los institutos de previsión del personal de las entidades locales.

Existe también una tendencia a unificar las diversas entidades asistenciales, pero no se trata de nada más que eso, sin que hayan surgido iniciativas al respecto.

5 c) y 5 d) Todas las entidades que tratan de la seguridad social y que he indicado a lo largo de la relación son de Derecho público.

5 e) Las entidades públicas, como tales, están organizadas con autonomía, hallándose sujetas solamente al control del Estado.

Así, por ejemplo, el ENPAS (Ente Nacional de Previsión y Asistencia de los Funcionarios Estatales) es un organismo público y, por tanto, tiene su propia administración, organización y personal. Está regido por un presidente, un director general, un consejo de administración y un colegio de censores.

El consejo de administración está formado por representantes de los Ministerios del Tesoro y de Trabajo y de los sindicatos más representativos. El colegio de censores está constituido asimismo con representantes de los Ministerios del Tesoro y de Trabajo.

La administración de este organismo es autónoma, en el sentido de que tiene ingresos propios, representados por las retenciones aplicadas a los sueldos de los funcionarios y a las aportaciones del Estado. Se rige por un presupuesto propio y los gastos más importantes son por el consejo de administración.

El organismo está sometido a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, en el plano jurídico y de responsabilidad, y, por otro lado, a la vigilancia del Ministerio de Trabajo, que deberá aprobar los actos más importantes de la gestión de la entidad, y el control económico-financiero del Ministerio del Tesoro.

5 f) El personal es contratado directamente por la entidad, en uso de su plena autonomía.

El Estado (y, por tanto, los Ministerios de Trabajo y del Tesoro) aprueba el reglamento del personal y los niveles de los sueldos que han sido aprobados por el consejo de administración.

Desde luego, las plantillas orgánicas del personal de la entidad, en nuestro caso del ENPAS, prevén todas las categorías de personal que interesan a la entidad: desde la enfermera al médico especializado, desde el portero hasta el administrador y el actuario. El reclutamiento del personal se realiza directamente por la entidad, mediante concurso público.

## 6. Financiación

61) Dada la variedad de organismos y sistemas, es difícil constatar. También entre las categorías del personal de la Administración pública existen diversos sistemas.

Por lo que al personal estatal se refiere, habíamos visto que las retenciones sobre el sueldo regulador (es decir, sobre el 80 por 100) se elevan al 10,95 por 100, desglosado en un 6 por 100 para el Tesoro (pensiones), un 2,50 por 100 para la Obra de Previsión (indemnización de jubilación), un 0,50 por 100 para el fondo de crédito (cesión de sueldo), un 1,60 por 100 para la asistencia sanitaria y un 0,35 por 100 para la gestión de casas de trabajadores.

A la retención del 6 por 100 para pensiones no corresponde ninguna aportación del Estado, puesto que, como hemos visto, el Estado percibe dichas retenciones y paga después las pensiones con los medios financieros consignados en el presupuesto en cada uno de los ejercicios.

A la retención del 2,5 por 100 para la Obra de Previsión corresponde la aportación por parte del Estado del 2,60 por 100. En otros términos: en el ENPAS ingresa el 5,10 por 100 del 80 por 100 del sueldo, distribuido en un 2,50 por 100 a cargo del empleado y un 2,60 por 100 a cargo del Estado.

Para la asistencia sanitaria el empleado paga el 1,60 por 100 y el Estado el 2,40 por 100. Por consiguiente, por este concepto ingresa en el ENPAS el 4 por 100 del 80 por 100 del sueldo.

Las retenciones para el personal de las entidades locales varían de una categoría a otra: médicos, comadronas, empleados municipales, personal de las regiones, etc.

Sea como fuere, cabe decir que este personal está sujeto a retenciones más elevadas que las del personal estatal, por lo que respecta al régimen de retiro (pensiones) y de previsión (indemnización de jubilación). No obstante, estas retenciones mayores determinan también un mejor régimen de derechos pasivos.

En el curso de la relación precedente creo haber respondido a las últimas preguntas.

## 7. Régimen jurisdiccional

71) En relación con el personal estatal de los entes públicos, es competente para resolver todas las cuestiones, incluidas las patrimoniales, derivadas de la relación de empleo, es el Consejo de

Estado, con exclusión de la materia relativa a las pensiones (civiles, militares, privilegiadas), para las que lo es el Tribunal de Cuentas.

Sólo cabe comparecer ante esta jurisdicción administrativa (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas) cuando se impugna un acto de un ministro o de un funcionario que actúe por delegación de éste.

Las controversias que surjan en materia de seguridad social en conexión con una relación de trabajo privada son de la competencia de la jurisdicción ordinaria.

