

## **Camera dei Deputati**

Commissione XI

### **Lavoro pubblico e privato**

**Seduta di martedì 10 giugno 2008**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE STEFANO SAGLIA**

***Audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, sulle linee programmatiche del suo dicastero, per le parti di competenza.***

Signor presidente,

ritengo importante il confronto odierno che, peraltro, è mia intenzione stimolare ancor di più attraverso una proposta che, penso, saremo in grado di licenziare già nel corso della prossima settimana.

La proposta riguarda la pubblicazione di un «libro verde», secondo il modello degli analoghi strumenti adottati dalla Commissione europea, rivolto a interrogare innanzitutto il Parlamento, ma anche gli attori sociali e professionali a ciò interessati, circa il disegno di un nuovo modello sociale che – credo possiamo tutti convenirne – si impone nella grande transizione che stiamo vivendo.

Anche se si tratta di un dibattito aperto non soltanto in Italia, nel nostro Paese una tale esigenza è resa ancor più cogente dai limiti che il tradizionale modello sociale ha fin qui manifestato.

Si può opinare circa l'opportunità di una guida politica unitaria relativa alle materie del lavoro, della salute e delle politiche sociali, tuttavia, considerato il momento in cui è stata disegnata – lo ricordo - da un Governo di segno opposto al nostro e, in particolare, dal Ministro Bassanini, credo che essa ancora maggiormente solleciti il conseguimento dell'obiettivo che mi permetto di proporre: quello di condividere quanto più largamente la visione e i valori di un nuovo modello sociale che costituisca un punto di riferimento il più possibile condiviso, affinché la dialettica parlamentare, poi, determini in modo utile le modalità di implementazione di tale modello.

Ci troviamo di fronte a un'emergenza economica e sociale, che non appare di tipo congiunturale, in quanto presenta caratteri strutturali, e che non può, quindi, non ricevere risposte di medio e lungo periodo, tali da cambiare radicalmente l'organizzazione dei nostri strumenti di protezione sociale.

In sintesi, l'ipotesi che proporremo è quella di transitare quanto più celermente da un modello sociale risarcitorio, con caratteristiche che spesso sono di tipo assistenziale – vorrei dire, quasi paternalistico – che interviene nel momento in cui i bisogni si formano e quindi, inevitabilmente, in modo segmentato, volendo rispondere ai diversi bisogni.

Occorre sostituire questo modello, che ha nelle tutele passive la sua emblematica strumentazione, con un modello di *welfare* della prevenzione, che, lungo tutto il ciclo di vita della persona, dal concepimento alla morte naturale, interviene in ciascuna fase, cercando di evitare il formarsi di condizioni di bisogno nella fase successiva.

Un *welfare* delle opportunità, quindi, che evoca la responsabilità di tutte le persone e che si pone come obiettivo – questo è il titolo del libro verde, che anticipo – il perseguimento della «vita buona nella società attiva».

Il concetto di «vita buona» è stato variamente e autorevolmente utilizzato nel corso della storia del pensiero umano e può essere sintetizzato nei seguenti elementi: salute, lavoro, affetti, riposo. Occorre soprattutto, tenere in considerazione l'equilibrio degli ultimi tre elementi elencati. La vita buona evoca un intervento del modello sociale sull'antropologia stessa della persona, superando quindi il limite di quell'intervento segmentato che è caratteristico del *welfare* risarcitorio, volto a corrispondere ai diversi bisogni.

Il concetto di «società attiva» non solo evoca una società che rende sostenibile il modello sociale, in quanto allarga fortemente la base dei contribuenti, ma, più in generale, è consustanziale al concetto di vita buona. Società attiva vuol dire infatti una società con alti tassi di natalità, prescolarità e apprendimento, occupazione, mobilità sociale. Si tratta di una condizione che, come noto, in questo momento non viviamo. Non possiamo definirci una società attiva proprio perché nel nostro Paese questi indicatori sono, com'è noto, straordinariamente carenti. Si va dallo squilibrio demografico, ai bassi tassi d'apprendimento testimoniati dall'ottimo rapporto PISA (*Programme for International Student Assessment*), periodicamente rilasciato dall'OCSE, che non si limita solo a determinare formalisticamente i percorsi educativi svolti, bensì considera le effettive conoscenze acquisite. Non parliamo, poi, dei tassi di occupazione, che rimangono cronicamente bassi, nonostante i risultati positivi delle riforme prodottesi nell'arco dell'ultimo decennio (la legge Treu e, successivamente, la legge Biagi).

Riscontriamo, in sostanza, una società dagli alti tassi di inattività. Non mi dilungo in analisi anche autorevolmente svolte da più soggetti. Una fra tutte, penso alla recente relazione del Governatore della Banca d'Italia, nelle cui conclusioni (consiglio, però, di leggere anche il corposo testo della relazione) si dedica molto alla società, anche perché le stesse esigenze di competitività, nella dimensione dell'economia della conoscenza, si soddisfano attraverso una società attiva, che ha una forte dotazione di capitale umano, in termini sia quantitativi che qualitativi.

Quindi, le politiche sociali, oggi, devono essere sempre più non solo politiche della distribuzione della ricchezza, ma anche della produzione della ricchezza.

Si tratta di politiche assolutamente fondamentali proprio nella dimensione dell'economia della conoscenza, più ancora che nella vecchia economia industriale di tipo tendenzialmente seriale.

Fortunatamente, tali politiche tendono a far convergere i parametri della competitività e dell'inclusione sociale.

Una società attiva, del resto, non è altro che una società che è insieme competitiva, in quanto altamente dotata di capitale umano, e inclusiva, in quanto capace di offrire continuamente alle persone le opportunità per essere parte attiva, utili a sé e agli altri.

Vorremmo che l'operazione del libro verde si svolgesse con una certa tempestività. Le modalità di elaborazione saranno quelle tipiche degli analoghi documenti della Commissione europea: la richiesta di libere deduzioni o controdeduzioni sulle ipotesi in essa contenute; l'espressione di valutazioni da parte di tutti gli interessati; la redazione di un prodotto finale che rappresenti un punto di riferimento, o, se volete, una sorta di *benchmark* dell'azione di riforma, così da verificare continuamente se essa si muova nella direzione del *welfare* delle opportunità o se rimanga invece ancorata al vecchio *welfare* risarcitorio.

Le condizioni di partenza in Italia – come ricordavo un momento fa – sono ancora arretrate sotto tanti aspetti, nonostante i percorsi di riforma positivi realizzati nel corso dell'ultimo decennio.

In proposito, ho già citato alcuni tassi inerenti all'attività della nostra società, ma vorrei anche ricordare il profondo dualismo nord-sud, nonché l'alta percentuale di sommerso che caratterizza il lavoro nel nostro Paese. Per quanto riguarda il lavoro regolare, poi, si rileva una caratterizzazione negativa che mette assieme bassa produttività e bassi salari, con conseguente alto costo del lavoro per unità di prodotto.

Cito inoltre il peso negativo svolto dagli oneri indiretti che gravano sul costo del lavoro e che sono una delle due cause dell'anomalia rappresentata dalla forte dimensione dell'economia sommersa. Crediamo che quest'ultima si riconduca essenzialmente a un eccesso di regolazione e di costo indiretto del lavoro, legato soprattutto all'eccessivo peso della spesa previdenziale nel complesso della spesa sociale. Al netto della spesa per istruzione, oltre il 60 per cento della spesa sociale è destinata alla previdenza. Si tratta di un'anomalia che più volte è stata registrata dalla Commissione europea e dalle istituzioni che ci valutano (come il Fondo monetario) e che si risolve in danno di altre voci della spesa sociale, la cui rivalutazione appare necessaria.

In questo contesto, coerentemente con l'impostazione che ho enunciato, occorre ripensare gli stessi diritti fondamentali del lavoro, nonché il complesso delle politiche del lavoro, in modo che essi siano funzionali alla produzione di una società inclusiva e competitiva.

Segnalo, in primo luogo, l'emersione dei rapporti e degli spezzoni lavorativi sommersi. In relazione a quest'ultima, oltre che per esigenze che attengono alla stessa maggiore disponibilità ad assumere da parte delle imprese, a produrre in funzione di obiettivi di superamento della trappola nella quale si trova oggi l'economia italiana, ho ipotizzato un percorso di deregolazione, che non tocca il livello delle tutele.

Deregolazione è forse un termine più forte di semplificazione, anche perché, spesso, quest'ultimo si coniuga con l'idea del procedimento e, normalmente, quando ci si è ingegnati a semplificare il procedimento, si è prodotto invece l'esito opposto di averlo ulteriormente complicato.

Penso, invece, a un'attività di vera e propria deregolazione nell'attuale contesto di eccesso di regolazione.

La deregolazione ipotizzata – come ho detto – non tocca il livello delle tutele, bensì riguarda prevalentemente la stessa gestione del rapporto di lavoro. Rileviamo tutti una gestione complessa del rapporto di lavoro; ad esempio, per la *colf* che viene ogni tanto a rassettare un'abitazione che uso poco, mi tocca pagare un consulente del lavoro, non disponendo attualmente di modi agevoli per regolare un rapporto di lavoro sostanzialmente raro, come quello al quale ho fatto riferimento.

Dobbiamo pensare a tutto ciò che oggi, ragionevolmente, può essere eliminato. Per questo motivo stiamo vagliando alcune ipotesi, in funzione della manovra che il Governo intende produrre alla fine di giugno.

Il Ministro dell'economia e delle finanze ha già annunciato la volontà, in una condizione di emergenza economica e sociale, di anticipare l'usuale manovra di settembre, o quantomeno i contenuti sostanziali che hanno sempre accompagnato la rimodulazione dei capitoli di bilancio e delle grandezze finanziarie, che ovviamente resteranno il contenuto della legge finanziaria.

Quest'ultima, anzi, scontrerà ciò che noi contiamo il Parlamento possa approvare prima della pausa estiva, vale a dire un robusto provvedimento rivolto a obiettivi di crescita, di stabilità finanziaria e di coesione sociale.

Tra gli strumenti della crescita, ma anche della coesione sociale, vi saranno provvedimenti di deregolazione che hanno lo scopo di far emergere quanti più spezzoni lavorativi, incoraggiare al massimo le nuove assunzioni, togliere tutte le demotivazioni e penalizzazioni che ostacolano il raggiungimento di questi sacrosanti obiettivi.

Faccio l'esempio dell'abrogazione della legge relativa alle dimissioni volontarie, al cui riguardo mi trovo personalmente in una posizione di assoluta coerenza, poiché, nel momento in cui fu varata, espressi una critica molto aspra, pur considerando che tale provvedimento partiva dalla constatazione di una patologia. Quasi sempre, la nostra complicazione legislativa nasce da una patologia: si tratta di verificare se il rimedio non sia peggiore del problema che lo sollecita.

È qui presente il collega Poli, con il quale ho allora condiviso quella critica. L'esperienza, seppur di pochi mesi, ci dice che non è quello il modo di rimediare a

quella patologia estrema: modulo alfanumerico, di durata limitata, forma scritta obbligatoria anche in presenza di comportamenti del prestatore che il magistrato ha sempre ritenuto concludenti (in pratica, quando il prestatore sbatte la porta e sparisce).

Pensate al caso di un immigrato che ritorna nel Paese di origine, circostanza che determina una situazione per cui quel rapporto di lavoro continua a vivere e il licenziamento deve avvenire per giusta causa o per giustificato motivo, rientrando così in una fattispecie di cui è ben nota la complicazione.

Non credo che, in questo caso, la deregolazione della norma attuale vada a toccare una tutela. Diverso è il caso di una persona conculcata nel proprio diritto e indotta a firmare in bianco una dimissione. Qualunque magistrato, del resto, chiederebbe subito alla persona che ha fatto ricorso di confermare e si accontenterebbe già di un semplice diniego. Se necessario, una prova calligrafica consentirebbe di individuare immediatamente l'anomalia di quel pezzo di carta.

Potremmo ripetere la nostra affermazione per la tenuta del libro matricola, del libro paga, nella gestione di un rapporto di lavoro. Ci domandiamo se abbia senso tenere libri di questo tipo, dopo che noi, per primi, introducemmo la comunicazione della nuova assunzione il giorno antecedente all'avvio del rapporto di lavoro nel campo dell'edilizia, ove la patologia più ricorrente è quella della regolarizzazione nel giorno dell'incidente, o dell'infortunio. Lodevolmente, il mio predecessore ha ampliato questo obbligo, con un intervento che io condivido. Ciò, tuttavia, ora ci consente di semplificare altri obblighi, ad esempio proprio quelli rivolti a consentire la verifica della regolarità del rapporto di lavoro al momento dell'ispezione.

Penso quindi che sia possibile sostituire il libro paga, il libro matricola, con un libro presenze semplificato, magari tenuto dall'associazione di categoria o dai consulenti del lavoro.

È possibile pensare a semplificazioni di questo tipo, senza che vengano ipotizzati sconvolgimenti delle tutele o dei modi con i quali si verifica la regolarità del rapporto di lavoro. Credo che dovremmo esercitarci in questo processo.

Il Governo è interessato a un confronto che accompagni questo processo di deregolazione della gestione del rapporto di lavoro. Analogamente, penso sia opportuno riflettere anche su alcune modifiche alla legge Biagi. L'esperienza ci ha insegnato che permangono alcuni problemi: penso all'agevole regolazione del lavoro intermittente. Esistono, cioè, spezzoni lavorativi quasi regolarmente sommersi, ai quali noi pensammo – Biagi, in particolare – quando si vollero introdurre le norme relative al lavoro intermittente.

Sia chiaro, il lavoro intermittente era consentito dall'autonomia contrattuale. La norma di legge fu voluta per codificare alcuni diritti, come quello relativo ad una indennità nel caso di obbligo di disponibilità nell'ambito del rapporto di lavoro. Ebbene, le stesse parti che negoziarono una prima soppressione del lavoro intermittente, si corressero successivamente, dimenticando una dimensione dei

servizi: quella dell'economia turistica. Non escluderei di poter pensare, allora, a un ripristino di questo contratto di lavoro, che non destruttura rapporti di lavoro più compiuti, ma al contrario, consente di far emergere tipicamente lo spezzone lavorativo del ristorante nel fine settimana, nell'ambito dell'economia dei servizi e in altri settori.

Quanto al lavoro regolarizzabile con *voucher*, esiste ormai un monte di spezzoni lavorativi straordinari, di lavori occasionali, di lavori accessori, che oggi, quasi scientificamente, sono al di fuori della regola e che possono e devono invece essere regolarizzati e fatti emergere, attraverso meccanismi semplici.

In questo caso, l'ipotesi è di correggere anche noi stessi, che in quel momento regolammo, in modo probabilmente troppo rigido, il ricorso ai buoni prepagati, sia per quanto riguarda i soggetti il cui rapporto di lavoro può essere così regolarizzato, sia per quanto riguarda la tipologia delle attività, pur considerandola entro un limite massimo. Peraltro, il precedente Governo non ha modificato il volume complessivo di remunerazione di questi lavori, tale da contenerli comunque nell'ambito dei lavori di breve periodo, affinché anch'essi – insisto – trovassero regolarizzazione.

Fin qui siamo nell'ambito della deregolazione della gestione del rapporto di lavoro e nell'ambito del ritorno alla lettera e allo spirito della legge Biagi, guardando alle esperienze che abbiamo compiuto.

Per quanto riguarda il lavoro regolarizzabile attraverso buoni prepagati, cioè *voucher*, penso anche all'iniziativa del Ministro Damiano per la regolarizzazione agevole (norma che avevo disposto nell'ultimo periodo, ma che era rimasta inoperosa) dei lavori brevi in agricoltura, tipicamente della vendemmia che, altrimenti, è scientificamente praticata al di fuori della regola.

Posso capire che faccia discutere maggiormente il modo di incoraggiare il lavoro a tempo parziale, che – anche se, probabilmente, in fondo non è giusto che lo sia – riguarda oggettivamente, spesso, le esigenze di conciliazione tra tempi di lavoro e di famiglia della donna.

Nel nostro Paese il lavoro parziale era cresciuto con la regolazione che avevamo adottato e che oggi è stata ulteriormente irrigidita.

Voglio proporre al dialogo con le parti sociali l'ipotesi di favorire maggiormente l'adattabilità reciproca fra imprese e lavoratori e lavoratrici, circa l'impiego delle clausole elastiche e flessibili che rappresentano il vero problema in questo rapporto di lavoro. Per lavoro a tempo parziale non intendiamo necessariamente il lavoro di mezza giornata. Per poter realizzare una conciliazione, può trattarsi semplicemente di un'ora in meno al mattino o al pomeriggio, tollerando un'esigenza che l'impresa può avere, qualche volta, di lavoro supplementare.

In questo caso, ciascuno conosce qual è proprio margine di adattabilità rispetto a una tale esigenza dell'impresa: non più di due volte in una settimana, oppure soltanto con un preavviso di almeno 24 ore.

Mi chiedo perché non consentire una maggiore adattabilità, senza scomodare questioni di principio come l'individualizzazione del rapporto di lavoro. Quest'ultima, inevitabilmente e spesso, ha pure una propria dimensione, che mi auguro la contrattazione collettiva voglia favorire attraverso l'offerta di menu, entro i quali la contrattazione di tipo individuale si possa svolgere.

Senza toccare principi più generali, limitiamoci soltanto, quasi chirurgicamente, a individuare nelle clausole flessibili ed elastiche del rapporto di lavoro la possibilità di una migliore adattabilità reciproca fra imprese e lavoratore.

Non mi dilungo oltre, sottolineando solo come questo insieme di misure prende a riferimento una forte dimensione del sommerso, che può essere ricondotta anche a problemi regolatori.

Come ho detto, il sommerso ha una sua spiegazione anche negli alti oneri indiretti che pesano sul rapporto di lavoro, ma certamente esiste una dimensione regolatoria importante, come ho potuto verificare nel mio territorio.

Nella mia provincia, Treviso, quando il protocollo sul *welfare* e la disciplina conseguente limitarono il lavoro intermittente, subito si segnalò che solo il centro servizi ASCOM, dell'associazione commercianti, aveva regolarizzato 1.500 rapporti di lavoro attraverso il contratto intermittente. Queste 1.500 persone rappresentavano l'emersione di spezzoni lavorativi, non altrimenti regolati, soprattutto nell'ambito dell'economia dei servizi.

Allo stesso modo, non si può non vedere che si stanno producendo problemi anche con il contratto a termine. Non mi riferisco solo alla RAI, per la quale c'è una ben nota vertenza in corso, o alle Poste, la vertenza a carico della quale si è conclusa con un accordo, per il quale le parti – a ciò che mi risulta – sollecitano una correzione nel senso da me ipotizzato nell'incontro dei giovani imprenditori a Santa Margherita Ligure. Secondo tale ipotesi, i limiti del contratto a termine, definiti dal protocollo sul *welfare*, possono essere derogati ove sussista un accordo aziendale tra le parti.

Nei giorni scorsi, in una rassegna stampa, ho letto di un'azienda che produce attrezzi da giardinaggio e che ha una sua robusta stagionalità, la quale lamentava il fatto di non essere considerata tra le attività stagionali e di non essere in grado, ai sensi della disciplina sui contratti a termine, di proseguire rapporti a termine con persone del territorio fidelizzate, quindi capaci, per le quali si instaurava periodicamente il rapporto a termine.

Posso garantirvi di essermi più volte confrontato con i capi del personale, anche circa la resistenza che molti lavoratori e lavoratrici oppongono a trasformare questo modo ricorrente di impiegare le persone con il contratto a termine nella stagionalità, attraverso contratti di *part-time* di tipo verticale. Non sempre, quindi, questo strumento soddisfa questo tipo di esigenza.

Viene spontaneo pensare pragmaticamente, senza riaprire chissà quale contenzioso circa i contratti a termine, ad ipotizzare una deroga ove interi reparti, in azienda, concordino diversamente.

Ritorno a obiettivi di più ampio respiro. Credo che i diritti fondamentali nel lavoro nell'ambito della nuova dimensione debbano essere declinati guardando a tre profili sostanziali e uscendo, quindi, dal formalismo giuridico che ha caratterizzato molta parte del nostro impianto lavoristico.

Mi riferisco a un diritto basico alla sicurezza nel lavoro, a un diritto altrettanto basico alla occupabilità della persona lungo tutto l'arco della vita, nonché a un diritto, che nondimeno considero fondamentale, a una giusta retribuzione collegata a meriti e impegni specifici di una persona singola, oppure di un gruppo di persone.

Se guardiamo bene, questi tre diritti fondamentali sono, purtroppo, largamente insoddisfatti. È insoddisfatto un diritto alla salute e alla sicurezza in quanto, dopo il picco che abbiamo registrato a metà degli anni '60 (che ci portò ad alti livelli anche di mortalità, se ricordo bene, con circa 3.500 morti per cause di lavoro) con la prima industrializzazione e il passaggio di molte persone dalla campagna all'industria, con insufficienti investimenti in formazione, con tecnologie molto più arretrate di quelle attuali, negli anni '90 è parso manifestarsi uno zoccolo duro, di robusto livello, difficile da aggredire.

Eppure, nel corso degli anni, siamo arrivati ad avere una disciplina tra le migliori al mondo dal punto di vista di ciò che teoricamente è prescritto, anche se, per molti aspetti, tale disciplina ha presentato anche qualche limite.

Pongo pertanto a voi lo stesso interrogativo che porrò anche alle parti sociali, nei confronti delle quali ho ereditato un dialogo lacerato verticalmente. Vorrei ricordare che, sul Testo unico in materia di sicurezza, ereditiamo il contrasto esistente fra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e tutte e 15 le organizzazioni rappresentative del lavoro autonomo e dell'impresa (dalla Lega delle cooperative, alla Confesercenti, alla Confederazione nazionale dell'artigianato, alla Confartigianato, alla Confcommercio, alla Coldiretti), nessuna esclusa, le quali muovono critiche non marginali, bensì radicali, a quell'impianto.

In questo caso la domanda che dobbiamo porci è se non sia forse vero che, per la sicurezza, la collaborazione e la condivisione rappresentino valori in sé, necessari affinché le norme da implementare diventino effettive. Posto che il limite riscontrato, almeno a mio avviso, è quello di un formalismo esasperato, quando si supera una certa soglia critica, quando cioè gli adempimenti richiesti diventano eccessivi e sostenuti da sanzioni sproporzionate rispetto alla violazione formale (non parliamo di sanzioni collegate, ovviamente, all'infortunio, bensì all'adempimento); in un quadro lacerato tra le parti sociali, nel momento in cui questo assetto normativo è vissuto come non condiviso, si determina un'attenzione tutta rivolta ai profili formali, distogliendo invece l'impegno nei riguardi dei profili sostanziali e di reale costruzione di un ambiente di lavoro sicuro.

Sottoporro tutto ciò alle parti, ipotizzando uno strumento di intervento. Il Testo unico fa riferimento agli enti bilaterali e io credo che l'ente bilaterale sia lo strumento tipico con cui fornire una risposta all'impresa diffusa, nella quale spesso il sindacato non esiste. Mi riferisco all'impresa diffusa che nell'edilizia e nell'artigianato, già



oggi, spesso si organizza attraverso enti bilaterali. Questi ultimi, a livello territoriale, costituiscono un ombrello sociale e un faro che proietta il suo cono di luce su tutte le attività. Ove queste forme di bilateralità esistono, liberamente generate dalle parti, potrebbe essere opportuno far compiere un passo indietro all'amministrazione pubblica, in termini di richiesta di adempimenti formali e di controlli, nel momento in cui sappiamo che la collaborazione codificata dagli enti bilaterali dà luogo a un'attenzione addirittura molto più sostanzialistica, realizzata molto più per obiettivi che non per regole.

In questo caso, quindi, non si tratta di un'ipotesi di deregolazione – uso l'aggettivo quantomeno con cautela – quanto piuttosto di ri-regolazione modulata, soprattutto in presenza del fenomeno della bilateralità. Ove esiste una bilateralità e una dimostrata attività delle parti convergente verso obiettivi sostanziali, l'amministrazione può forse fare un passo indietro, ritenendo che in sussidiarietà sussistano attori più e meglio impegnati a raggiungere risultati.

Per quanto riguarda il Testo unico, è evidente che intendiamo riaprire un dialogo con le parti sociali, cercando di portarle a convergenza. Essendo questo lo scopo, non ci saranno interventi unilaterali e a prescindere dal dialogo. Insisto, in questo caso la condivisione tra le parti è un valore in sé.

Il secondo profilo riguarda il diritto all'occupabilità, il quale si realizza in un mercato del lavoro trasparente ed efficiente e soprattutto fruendo dello strumento di una formazione effettiva.

Per quanto riguarda il mercato efficiente e trasparente, intendiamo utilizzare le deleghe che abbiamo ereditato per ripensare il modello della borsa del lavoro, oltre che la rete che collega i centri per l'impiego in relazione alla loro funzione istituzionale, e per ripensare soprattutto l'*extranet* in termini di massima semplificazione.

Il mondo è andato avanti, anche rispetto a pochi anni fa, quando concepimmo la borsa del lavoro. Oggi essa rischia, nella sua forte regolazione, di essere disintermediata dal regno della libertà rappresentato da internet, per cui noi rischiamo di rincorrere inutilmente siti spesso abusivi. Credo che si debba semplificare il quadro il più possibile, in modo da fare emergere i siti che realizzano l'incontro fra domanda e offerta, ripensando alla borsa del lavoro come a un motore di ricerca che entra nei diversi siti che, a loro volta, saranno autorizzati in modo molto più semplificato rispetto ai criteri che oggi presidiano la richiesta di autorizzazione delle attività rivolte solo all'incontro fra la domanda e l'offerta. Non sto parlando delle attività rivolte alla somministrazione, per le quali sono doverosi i requisiti, oggi previsti, in termini di capitalizzazione, amministratori e quant'altro.

Cerchiamo in tal modo di rendere effettivo il sistema di incontro *on line* fra domanda e offerta di lavoro, di stimolare al massimo la diffusione di soggetti che svolgono questo tipo di servizio.

In ciò dovrebbero aiutarci maggiormente le leggi regionali, le quali hanno competenza per i soggetti infraregionali. Penso alle scuole superiori, alle parrocchie, alle organizzazioni sindacali territoriali, sia di lavoratori che di datori di lavoro, agli enti bilaterali territoriali.

Per quanto riguarda la costruzione di moderni mercati del lavoro, penso ad una cabina di regia molto più intensa tra Stato e regioni, sul modello di quella che stiamo cercando di costruire per la sanità.

Si tratta di una cabina di regia che non si limiti – doverosamente peraltro – a monitorare il livello dei servizi offerti, ma che intervenga, anche e soprattutto, non escludendo azioni di gemellaggio fra le aree più forti e quelle più deboli. Una cabina di regia, insomma, che non solo diffonda le buone pratiche, ma cerchi anche di intervenire attivamente favorendone l'esportazione.

Quello che chiamiamo il *welfare to work*, il *welfare* che accompagna verso il lavoro, ha assolutamente bisogno della leva della formazione. Qui il ripensamento deve essere radicale.

Stiamo pensando ad un piano straordinario per la formazione, muovendo dall'idea che esiste una criticità riguardante il contenuto formativo dei contratti di apprendistato, che rappresentano la risposta fondamentale per l'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro. Abbiamo fatto dei contratti di apprendistato il modo tipico di ingresso nel mondo del lavoro, l'anello di congiunzione di tra scuola e lavoro.

In questo caso, tuttavia, i dati ci dicono che sussiste una sostanziale ineffettività quantitativa, ma anche qualitativa, del contenuto formativo, per non parlare della rarità della formazione continua, nonostante la partenza dei fondi bilaterali a ciò dedicati, che utilizzano il cosiddetto prelievo dello 0,30 per cento sul monte salari dell'impresa.

Credo che si debba rovesciare il presupposto fin qui assunto e partire dall'idea che l'impresa è, per coloro che hanno un rapporto di lavoro, il luogo per eccellenza della formazione.

L'impresa è potenzialmente un luogo della formazione, non dello sfruttamento.

Ovviamente, ciò è vero nella misura in cui la formazione viene supportata. Quindi, la funzione esterna deve essere ancillare a questo presupposto fondamentale. Da qui il tutoraggio, la certificazione e quant'altro, cioè funzioni esterne che sono utili solo in questo senso, non quando pretendono di sostituire l'impresa come luogo formativo, partendo da una diffidenza nei confronti della capacità formativa dell'impresa. Il risultato ve lo illustro con l'esempio, che sempre mi sovviene, di un'imprenditrice che una volta mi raccontò di essere titolare di un'impresa tecnologicamente molto avanzata, ma che uno dei suoi dipendenti le era stato portato via per una settimana, al solo scopo di fargli frequentare un corso sull'uso dell' *e-mail*.

Troppe volte, concretamente, si può verificare che il corso esterno, quando davvero si realizza – come sappiamo, ciò avviene raramente – è straordinariamente al di sotto della qualità formativa *by doing* che si realizza all'interno dell'impresa stessa.

Non sto teorizzando il cosiddetto *by doing*, cioè l'apprendimento tramite il solo fare. Sostengo invece che, partendo dalle capacità di una certa impresa, confrontate soprattutto con le capacità formative esterne del territorio in cui essa opera, magari sotto l'ombrello degli enti bilaterali, le parti possono individuare proprio nell'impresa stessa il luogo naturalmente predisposto all'investimento formativo.

Ho citato solo un criterio, ma altri, ovviamente, ne serviranno.

Stiamo pensando – come ho detto – a uno straordinario piano formativo che quantomeno riporti la politica della formazione dal baricentro attuale – che purtroppo è quello delle esigenze degli enti formatori, cioè dell'offerta – alla domanda di coloro che devono essere formati, che troppo spesso è negletta in nome degli enti formatori. Anche qui, il rapporto Stato-regioni è fondamentale, data la competenza delle regioni stesse.

Il terzo diritto è quello alla giusta retribuzione. Noi abbiamo voluto sollecitarlo attraverso la sperimentazione semestrale della detassazione dei premi e degli straordinari.

Sottolineo «premi», poiché sapete che i 3.000 euro nel semestre possono essere al 100 per cento costituiti da premi e incentivi. Non si prevede una distorsione in favore dello straordinario, data la caratteristica di questa disciplina fiscale, che si somma a quella relativa alla decontribuzione nel caso che queste somme variabili provengano da accordi contrattuali. Non è alternativa, quindi, bensì si somma alla decontribuzione, fino a tre punti del valore complessivo (*Commenti del deputato Damiano*).

L'obiettivo, che io condivido, è di 5 punti, ma la disciplina vigente, contenuta nel decreto varato prima della fine della legislatura (la registrazione è in corso presso la Corte dei conti), è limitata a 3 punti.

Tutto ciò è inserito all'interno di un modello contrattuale. Il Governo è parte terza rispetto alla contrattazione fra gli attori sociali, ma è comunque interessato all'esito di quest'ultima. Vi faccio un esempio dei tre modi con cui, se le parti lo vorranno, potremo supportarla.

Il primo può essere rappresentato da una disciplina fiscale che vogliamo condurre a regime per tutto il lavoro dipendente. L'attuale sperimentazione ha lo scopo di portare a norma tutto il lavoro dipendente.

Il lavoro pubblico, in questa fase iniziale, non è stato considerato non solo, banalmente, per i relativi oneri, ma anche per una ragione sostanziale: il piano industriale rivolto alle amministrazioni pubbliche ha lo scopo di ricostruire quel buon datore di lavoro che nel sistema pubblico manca.

Io non mi iscrivo tra coloro che denunciano i fannulloni e parto invece dalla testa, cioè dalla parte del pesce che, notoriamente, comincia a puzzare per prima. La proposta del Ministro Brunetta, allo stesso modo, è rivolta innanzitutto alla ricostruzione del buon datore di lavoro.

Il Ministro Brunetta ha ragione nel dire che esistono anche le sanzioni, che devono essere effettive e non teoriche come si verifica attualmente, ma indiscutibilmente tutti partiamo dal buon datore di lavoro.

Quest'ultimo deve essere ricostruito, affinché si possa fare un uso virtuoso dello straordinario, del premio e dell'incentivo. Purtroppo segnalo che, talora, aziende sanitarie tecnicamente fallite sono risultate essere molto generose nella contrattazione integrativa di secondo livello. La stessa cosa non accadrebbe nel settore privato, in una situazione di tecnico fallimento.

Se le parti lo richiedono, il legislatore può irrobustire, ad esempio, anche la strumentazione pubblica sulla rappresentanza. Badate, non parlo di una legge che regoli la rappresentanza, giacché le stesse organizzazioni sindacali ipotizzano un mutuo riconoscimento tra le parti, circa i criteri con cui misurare la rappresentanza.

Tuttavia, quella funzione che oggi è nell'ambito del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e che, ogni tanto, guarda alla rappresentatività degli attori (in funzione, ad esempio, delle nomine in alcuni enti previdenziali), può essere utilmente ricondotta alla Commissione di garanzia per il diritto di sciopero. Quest'ultima potrebbe diventare un'Autorità *over all* sulle relazioni industriali, per informare il libero mercato delle relazioni industriali circa la rappresentatività degli attori.

Il legislatore potrebbe ancora guardare alla partecipazione, che è un corollario, un punto di arrivo di un nuovo modello di relazioni industriali.

Mi riferisco a ciò che è previsto da due articoli del codice civile e da un articolo della Costituzione, cioè che si possono liberamente promuovere piani finanziari partecipativi per realizzare, attraverso di essi, la distribuzione degli utili. Si può realizzare la distribuzione di una parte degli utili ai dipendenti, attraverso titoli che hanno alcune caratteristiche particolari in termini di alienabilità e di diritti partecipativi.

Rimane nostra convinzione radicata che non si debba creare confusione nella gestione, che deve rimanere assolutamente in capo alla proprietà, al *management* espressione della maggioranza azionaria, e così via. I piani finanziari partecipativi possono, però, fornire uno strumento in più per rendere effettivi quegli articoli del codice civile e della Costituzione che, in assenza di una declinazione più puntuale, si sono sempre rivelati senza effetti e che invece sono nella libera determinazione dell'imprenditore o delle parti che in questo concordano.

Si tratta, come vedete, di interventi complementari, esterni, che entrano in gioco se voluti dalle parti, se da esse condivisi.

Concludo con una considerazione sulla previdenza. Per quanto riguarda la previdenza obbligatoria, abbiamo ereditato una riforma che, a mio avviso, è stata un errore. Essa ha riaperto i costi del sistema previdenziale, che stiamo monitorando, soprattutto per verificare che almeno essi siano in linea con le previsioni ipotizzate a copertura del provvedimento di controriforma (passatemi l'espressione).

Faremo in modo di non coprire questi oneri aggiuntivi con l'ipotizzato incremento del prelievo contributivo di un altro decimale. Nei due anni trascorsi, già tre decimali di punto sono stati aggiunti, sarebbe un errore aggiungerne un altro. Ho detto prima dell'anomalia italiana, da questo punto di vista, che noi semmai dovremmo far regredire in futuro.

Un modo per realizzare le economie di 3,5 miliardi di euro nei dieci anni, deve essere quello di razionalizzare gli enti e, allo stesso tempo, anche di razionalizzarne le gestioni. Stiamo riconsiderando ciò che ci è stato depositato dal precedente Governo, anche sulla base di una analisi per la quale sono stati incaricati alcuni *advisor* professionali.

Mi pare che il precedente Governo escludesse – e noi con esso – l'ipotesi del super-ente, per due ragioni elementari: da un lato, parliamo di *mission* diverse tra i tre enti principali INPS, INAIL e INPDAP. Lo sono anche per INPS e INPDAP, poiché in un caso ci sono le entrate contributive, mentre nell'altro esse sono solo virtuali, solo per fare un esempio. L'INAIL, poi, è un ente assicurativo rivolto a garantire (con una gamma di attività che mi auguro riusciremo ad ampliare, dalla prevenzione alla riabilitazione) e proteggere la persona che lavora dai rischi del lavoro.

L'ipotesi che stiamo considerando è se procedere, in tutto o in parte, all'accorpamento degli enti minori. Questo lavoro di ulteriore ricognizione non è concluso, quindi non posso fornire una risposta definitiva. Penso che almeno in parte tale accorpamento potrà essere realizzato. Come sapete, esistono altri quattro enti minori affini all'INAIL per caratteristiche: IPSEMA, IPOST, INAM ed ENPALS per i lavoratori dello spettacolo. Spesso tali enti corrispondono ad alcune specificità: pensate a ENPALS, che per molti aspetti rappresenta un mondo a parte, anche se credo anch'esso debba essere sempre più interessato a utilizzare le opportunità offerte dalla legislazione del lavoro per conferire maggiore regolarità ai rapporti di lavoro nello spettacolo. Nell'attuale sistema dello spettacolo, pochi sono gli eletti e molti coloro che invece godono di minori tutele. Tuttavia, questo è un capitolo lungo e che si dovrà affrontare a parte.

Certamente presenteremo un piano industriale di razionalizzazione dei costi operativi di ciascuno di questi tre enti. Senza dubbio, infatti, vorremmo realizzare almeno i 3,5 miliardi di euro previsti, se possibile, con un'anticipazione delle economie rispetto al decennio ipotizzato.

Probabilmente, sussiste un problema nel sistema provvidenziale, nel medio e lungo periodo. Abbiamo ribadito più volte che non intendiamo modificare i cosiddetti «scalini», anche se li consideriamo un errore oneroso, che ci impedisce o, quanto meno, ci rende più difficile provvedere ad altre politiche sociali.

Tuttavia, oltre il periodo transitorio, oltre le riforme Maroni e Damiano, si pone un problema di verifica della stabilità dei conti previdenziali. Non stiamo ipotizzando di tagliare la spesa previdenziale, bensì stiamo ipotizzando i modi con cui stabilizzare questa spesa in rapporto al PIL, in modo che essa, già invasiva come è rispetto al volume complessivo della spesa sociale, non lo sia ancora di più.

A questo proposito, abbiamo immediatamente due variabili che devono essere risolte positivamente: i lavori usuranti e i coefficienti.

Per quanto riguarda i lavori usuranti, riapriremo un tavolo. Siamo convinti che, a parte esserci un dissenso tra le parti circa quel testo, l'attuale definizione – in particolare del lavoro notturno – si presta a comportamenti collusivi tra le parti in danno del bilancio pubblico, e in particolare dell'INPS. Ripeto, vorremmo discuterne con le parti e, in questo momento, mi appello al metodo, che ancora una volta può avere un valore in sé.

Dobbiamo evitare che i lavori usuranti inneschino comunque, anche se non immediatamente, tiraggi di spesa superiori a quelli che sono stati ipotizzati, già significativamente onerosi.

Dall'altro lato, l'applicazione dei coefficienti non può che essere tempestiva, poiché essi agiscono come stabilizzatori – valuteremo se in modo definitivo o se nel medio-lungo termine c'è bisogno di altro – per garantire la neutralità del sistema previdenziale rispetto all'allungamento delle aspettative di vita.

Per quanto riguarda la previdenza complementare - avremo modo di parlarne più diffusamente - vogliamo dare un impulso molto forte, ripensando, alla luce dell'esperienza, i fattori di ritardo tra i quali, ad esempio, la reversibilità delle scelte. Il lavoratore spesso è intimorito dall'irreversibilità della scelta che è chiamato a compiere, nel caso dell'adesione ad un fondo. Sussiste anche il tema della neutralità delle diverse opzioni, per non parlare del profilo della stessa disciplina fiscale che, ovviamente, può incoraggiare ulteriormente lo sviluppo della previdenza complementare.

Concludo davvero, con un'ultima considerazione. Siamo consapevoli della condizione di impoverimento relativo di molti redditi familiari. La risposta all'impoverimento – che è strutturale e purtroppo colpisce tutte le democrazie industrializzate, soprattutto le economie e le società europee – sta innanzitutto nella crescita.

Partiamo dall'idea che solo la crescita può dare risposta all'attuale impoverimento relativo, solo la produzione di ricchezza, assumendo, in partenza, maggiori garanzie circa la sua distribuzione e anzi facendo in modo, con la disciplina fiscale relativa alle parti variabili del reddito, di incoraggiare la crescita stessa garantendo più eque modalità di distribuzione della ricchezza prodotta.

Esistono poi anche gli «ultimi», quelli veri, che non possono essere confusi con una più generale condizione di malessere. Un pensionato che vive da solo in una casa in affitto, con una prestazione previdenziale molto modesta, è un «ultimo». Una

madre che, da sola, alleva i figli in tenera età e che magari ha la casa in affitto, è un'«ultima», alla quale si deve pensare. Costoro non possono essere rinviati al momento in cui il circolo virtuoso della produzione e della distribuzione della ricchezza risolverà il problema.

Per questo pensiamo ad alcuni interventi di breve periodo – che non sono ancora in grado di declinare – che potrebbero anche sembrare di tipo assistenziale, ma che rientrano nell'ambito degli interventi emergenziali, corrispondenti a un bisogno emergente che deve essere soddisfatto, in quanto vitale. Non possiamo confondere i piani: in un quadro più generale di impoverimento dei redditi da lavoro dipendente, non possiamo ignorare quegli ultimi che hanno davvero il problema di non riuscire ad arrivare alla quarta settimana. Per questo, prioritariamente, non potremo che seguire il percorso accennato.

Nel medio periodo, sempre nell'ambito di questa legislatura, dobbiamo pensare anche a interventi più strutturali, di più ampia riduzione della pressione fiscale, di più ampia protezione dei redditi da pensione, che sono nell'agenda del Governo, ma che sono inesorabilmente collegati alla ricostruzione di un ciclo di crescita della nostra economia.