

## Libro Verde sul futuro del modello sociale

### Position Paper della Fondazione Erasmo 3000

20 Ottobre 2008

#### 1. VERSO UN WELFARE SUSSIDIARIO DELLE OPPORTUNITÀ

L'opzione cultural-politica di fondo e l'obiettivo strategico del Libro Verde sono riconducibili al passaggio da un modello di **welfare risarcitorio** - che interviene in funzione riparativa solo a posteriori - ad un **welfare delle opportunità** orientato programmaticamente allo sviluppo delle capacità e alla prevenzione delle disfunzioni e delle fragilità. Si tratta di un approccio completamente condivisibile.

Correttamente, il Libro Verde sottolinea la necessità di un welfare che si realizzi non solo attraverso le **funzioni pubbliche**, ma anche attraverso i **corpi intermedi organizzati**, nel segno del **principio di sussidiarietà**, ogni volta che si mostrano in grado di promuovere soluzioni più efficaci ed efficienti per lo sviluppo, il benessere, la coesione della comunità locale e nazionale. E' però il caso di sottolineare che la **governance** dell'impostazione del Welfare auspicato dal Libro Verde, per essere effettiva, deve operare un mutamento culturale alla base della pubblica amministrazione, sostituendo con la fiducia assegnata alla libertà e alla responsabilità delle persone (singole ed associate) la attuale cultura del sospetto verso i cittadini, che in via di fatto conduce alla moltiplicazione dei lacci e laccioli, alla espansione degli apparati burocratici, alla deresponsabilizzazione e all'opportunismo più spregiudicati. L'attività e l'intraprendenza delle istituzioni deve saper far leva sull'attività e l'intraprendenza dei soggetti sociali ed economici (individui, famiglie, comunità, movimenti, associazioni, imprese) attraverso una competizione virtuosa per la "vita buona" in una "società attiva".

Tra i **corpi intermedi** che svolgono un ruolo strategico nella realizzazione del welfare sussidiario delle opportunità hanno un posto di pari rilievo sia l'insieme delle **associazioni di rappresentanza degli interessi economici e sindacali**, su cui il Libro Verde si sofferma molto, sia l'insieme delle **organizzazioni non profit** che danno vita al **terzo settore**, inteso come sottoinsieme specifico della società che opera al di fuori della dialettica stato-mercato (e dunque della logica binaria profitto-redistribuzione), dando invece piena dignità alla logica del dono, del volontariato, della reciprocità, dello scambio relazionale. Quest'ultimo aspetto risulta meno coperto nell'analisi del Libro Verde ma, a nostro giudizio, rappresenta un pilastro egualmente importante del welfare delle opportunità che si vuole realizzare.

Al pari delle organizzazioni che operano nel mercato, anche le organizzazioni di terzo settore sorgono e si reggono sulla intraprendenza e sulla dedizione di veri e propri "imprenditori

sociali”, capaci di anticipare soluzioni inedite a problemi emergenti, non ancora entrati nella consapevolezza dei decisori pubblici. Di questa dinamica rendono testimonianza non solo molte opere di cura e di assistenza, ma anche quelle impegnate nel campo della educazione e formazione delle giovani generazioni, con risultati anche di eccellenza rispetto alla preparazione e all’inserimento nel mondo del lavoro.

Se per lungo tempo le istituzioni pubbliche hanno corso il rischio di ignorare il ruolo determinante del terzo settore, **due rischi** sono oggi più diffusi: 1) l’orientamento ad utilizzare il terzo settore per i suoi minori costi piuttosto che per le sue forti motivazioni; 2) la delega delle situazioni più problematiche, sfuggendo alle conseguenti responsabilità economiche e politiche. Una sorta di applicazione rovesciata del principio di sussidiarietà, che si traduce in una sorta di sfruttamento piuttosto che di partnership. Tale deriva nella governance dei rapporti con il terzo settore va assolutamente evitata.

## **2. SOSTENIBILITA’ INTER-GENERAZIONALE DEL WELFARE E RUOLO DELLA FAMIGLIA**

Un elemento fondamentale per la **sostenibilità inter-generazionale** del sistema di welfare dipende dalle dinamiche demografiche: la società attiva non è solo la società della **massima occupabilità**, ma anche la società con una **natalità più alta**. Nella nostra società esiste un evidente segnale di declino: **il declino demografico** che produce un oggettivo indebolimento della solidarietà tra le generazioni visibile sia a livello delle relazioni primarie (per via della progressiva solitudine dei più anziani), sia a livello sistemico (per via della difficile sostenibilità della spesa previdenziale ed assistenziale).

Senza risposte a questo tipo di problemi, le riflessioni sulla riforma dei meccanismi di implementazione della previdenza complementare rischiano di avere il respiro corto.

E’ per questa ragione che le politiche sociali debbono porre al primo posto il **sostegno alla natalità e alla genitorialità**, con adeguati sostegni di natura economica e fiscale, da un lato, insieme ad un potenziamento dei servizi che rendono possibile la conciliazione tra impegni di lavoro e impegni familiari (servizi per l’infanzia, congedi parentali, orari flessibili, ecc.). Se è vero che la dinamica della natalità non è riconducibile principalmente ai fattori economici ed assistenziali, ma a motivazioni ideali e culturali, non va trascurato il fatto che i paesi europei con i tassi di natalità più elevati sono quelli che hanno adottato da tempo politiche attive per le famiglie.

Il Libro Verde cita l’importanza della famiglia rispetto alla riproduzione, all’educazione, all’assistenza, alla solidarietà tra le generazioni. In vista di una specifica azione in questo ambito da parte delle istituzioni pubbliche, sarebbe però auspicabile un esplicito impegno per la **revisione del sistema di tassazione dei redditi in presenza di persone a carico**, con interventi più robusti sul lato delle detrazioni o delle deduzioni che in via di fatto potrebbero produrre risultati simili all’applicazione del quoziente familiare. Sarebbe in particolare auspicabile l’estensione di misure equivalenti agli “assegni familiari” non solo ai lavoratori dipendenti, ma all’insieme dei cittadini con persone a carico, arrivando, su questo punto, a **misure universalistiche**, come già è avvenuto con le varie edizioni del “bonus bebè”, di carattere strutturale invece che episodico. Le politiche redistributive basate sulla leva fiscale non coprono la platea dei cosiddetti “incapienti” e richiedono dunque altri strumenti, riconducibili alla **negative income tax**.

In particolare, nell'ambito della revisione dei sistemi di tassazione e in genere delle politiche redistributive vanno contemperate due esigenze non sempre facilmente conciliabili: quelle legate alla **equità verticale**, tese a favorire i redditi più bassi, e quelle legate alla **equità orizzontale**, tese ad evitare disparità di trattamento tra chi ha identici redditi effettivi. Quest'ultimo aspetto è il meno considerato dal dibattito corrente, ma non va dimenticato che è proprio in direzione dell'equità orizzontale che dovrebbe andare la riforma della tassazione per le famiglie più numerose, con persone a carico.

### 3. PROPOSTE PER IL WELFARE TO WORK

Nel dibattito corrente accade spesso che vengano usati in modo intercambiabile il concetto di "politiche dell'occupazione" e di "politiche del lavoro" che è invece opportuno mantenere distinti. Le politiche dell'occupazione hanno come obiettivo strategico l'aumento dei tassi di occupazione, implicano l'inserimento nel mercato del lavoro di un numero supplementare di persone ed hanno una diretta relazione con le politiche di sviluppo del sistema economico nel suo complesso.

Le politiche del lavoro sono rivolte principalmente a chi è già inserito nel mercato del lavoro e puntano a migliorare la qualità, la sicurezza e la produttività delle sue prestazioni. La fortunata formula "*more jobs, best job*" – varata a Lisbona nel 2000 - ha evidenziato il nesso che dovrebbe intercorrere tra questi due obiettivi, ma le sinergie non sono necessariamente automatiche. Nel corso dell'ultimo quinquennio, il nostro paese ha sperimentato un aumento dell'occupazione, senza un equivalente aumento della **qualità del lavoro** e della sua **produttività**. Un effetto della tipologia e del livello professionale dei mestieri più richiesti dal sistema economico, oltre che dalle condizioni contrattuali e retributive. Se si vuole incrementare un'occupazione di qualità occorre promuovere uno sviluppo di qualità. Questo obiettivo dipende tanto dalle concrete relazioni di lavoro che si instaurano – a livello micro - nelle singole imprese e nelle singole organizzazioni, quanto dalle relazioni industriali che si instaurano – a livello macro – tra i rappresentanti dell'insieme degli imprenditori e dell'insieme dei lavoratori, senza trascurare il peso delle singole categorie e delle loro contrattazioni negoziali.

Se si eccettua il comparto del pubblico impiego - ove prevalgono la rigidità e l'idiosincrasia per ogni valutazione del merito - nel comparto industriale i problemi principali non derivano dall'eccesso di regolazione (in larga misura superato) quanto dalla difficoltà di trovare l'accordo sulla riforma dei livelli di contrattazione centrali e periferici. Queste resistenze conservatrici hanno radici profonde nella cultura politico-sindacale della maggiore organizzazione confederale, ma non va trascurata anche la funzione frenante degli interessi e degli apparati centrali di chi rappresenta gli imprenditori. Sia pure per ragioni diverse si verifica talora una paradossale convergenza tra chi esprime una cultura conflittuale verso gli imprenditori e le loro imprese e chi cerca di mantenere le prerogative del controllo centrale. Una resistenza non dissimile proviene da coloro che si oppongono al progetto federalista in quanto implica la devoluzione di una parte dei poteri centrali.

Al di là della rivendicazione nominalistica di una maggiore de-regolamentazione, la cultura prevalente tanto nel mondo sindacale che in quello imprenditoriale è fortemente segnata dalla **ricerca dell'ombrello legislativo** a scapito dello spirito di autonomia e di innovazione. Su

questo versante anche la politica dovrebbe, talvolta, fare un passo indietro, interpretando la sua parte **in senso sussidiario** (intervenire quando nessun altro è in grado di farlo) più che in senso dirigista o consociativo.

Se l'obiettivo generale delle relazioni industriali (bilaterali) è trovare punti di accordo utili a ciascuna delle parti in campo, le condizioni e i contenuti di questo accordo mutano profondamente se si vive in una fase di sviluppo o in una fase di stagnazione/recessione dell'economia, dei redditi, dei consumi. Dal punto di vista storico, il ruolo delle relazioni industriali è stato più determinante nella gestione delle fasi di crisi che delle fasi di sviluppo; questa circostanza ha però sempre, inevitabilmente, chiamato in causa il potere politico attribuendogli un ruolo arbitrale e decisionale determinante, avvalorando peraltro un modello triangolare di relazioni industriali che alimenta la deresponsabilizzazione delle parti sociali e trasferisce i costi degli accordi sull'intera collettività.

L'influsso delle relazioni industriali bilaterali resta debole per la soluzione dei problemi di carattere sistemico (politica dei redditi, inflazione, previdenza, tipologie contrattuali) mentre resta rilevante su tutti gli aspetti più attinenti ai luoghi di lavoro, ai singoli comparti produttivi, ai processi formativi. Tra le materie più direttamente gestibili dalle parti sociali un posto di rilievo può essere assunto dagli **organismi bilaterali**, nati dalla libera contrattazione a livello di categoria o di ambito territoriale.

Lo spazio della bilateralità risulta assai ampio in diversi campi, a cominciare dalla formazione fino alla sicurezza sul lavoro, alla previdenza integrativa, a forme di assicurazione sanitaria, passando anche attraverso l'erogazione di servizi sociali e socio-educativi.

Un primo esempio, da valutare in termini di risultati, viene dagli accordi raggiunti nel CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro che assegna compiti determinati all'Ente Nazionale Bilaterale Paritetico (EBITEMPL) in ordine alla:

- formazione professionale, alla previdenza e all'integrazione al reddito,
- alla creazione di posti di lavoro, all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro (donne, disoccupati di lunga durata, disabili);
- la corresponsione di una indennità economica, limitata nel tempo, che intervenga in caso di invalidità da infortunio che prosegua oltre la cessazione della missione e in caso di altri eventi;
- la garanzia per l'accesso al credito dei lavoratori in somministrazione attraverso la costituzione di un fondo;
- misure di sostegno al reddito e alla mobilità territoriale;
- misure di sostegno alla maternità;
- misure di sostegno alla trasformazione delle assunzioni tempo indeterminato;
- misure di sostegno ai lavoratori in malattia e spese sanitarie;

Come si può notare, una parte di questi temi ha una diretta attinenza con la problematica della *flexicurity*, interpretata, in questo caso, in chiave di **welfare aziendale** più che di **welfare istituzionale**. Anche il welfare aziendale – che attinge le sue risorse economiche da formule assicurative volontarie più che da contributi obbligatori - ha dunque un posto specifico nelle politiche di *welfare to work* .

Il consenso generale sulla rilevanza della **formazione professionale ricorrente** per accrescere l'occupabilità si scontra con una situazione di fatto deludente sotto il profilo dei

contenuti e dei metodi formativi. Una causa strutturale di questo gap va ricercata nello scarso raccordo tra l'offerta formativa programmata e le esigenze del mercato del lavoro.

La situazione è particolarmente critica negli Istituti Professionali di Stato per via di un piano degli studi pletorico e farraginoso (con troppe materie teoriche) e metodi di insegnamento che non creano interesse per l'esperienza e la cultura del lavoro.

I propositi di riforma enunciati nel corso della XIV legislatura dal Ministro dell'Istruzione Moratti sono stati, da un lato, abbandonati e dall'altro vanificati da un malinteso orientamento alla licealizzazione di tutti i percorsi formativi secondari. Il proposito di dar vita ad un **secondo canale di competenza regionale** va invece ripreso e realizzato. L'obbligo dell'istruzione a 16 anni può essere adeguatamente assolto attraverso questo secondo canale.

L'esperienza insegna che dove il secondo canale, in via di fatto, già esiste (come nel caso dei corsi di CFP) esso incontra le esigenze educative di molti studenti che altrimenti verrebbero esclusi (bocciature e abbandoni) dai canali scolastici tradizionali.

Per promuovere un efficace raccordo tra l'offerta formativa e le esigenze del mondo del lavoro locale bisogna introdurre una **programmazione flessibile** dei corsi, legandoli agli sbocchi professionali che sono diversificati in ciascun ambito territoriale, piuttosto che alla conservazione delle abitudini e degli interessi di chi gestisce l'offerta formativa.

Nel campo della formazione professionale regionale non mancano esperienze innovative, meritevoli di essere conosciute ed imitate, per lo più legate alla co-progettazione concordata tra le istituzioni pubbliche, gli enti gestori, il mondo imprenditoriale ed artigianale locale.

Di particolare interesse sarebbe legare, almeno in parte, i finanziamenti pubblici dei corsi di formazione professionale all'effettivo inserimento nel mondo del lavoro di chi li ha frequentati, utilizzando eventualmente il **finanziamento capitaro degli enti gestori**. Questo sistema di incentivi potrebbe migliorare la qualità dell'offerta formativa, introducendo un criterio di valutazione non autoreferenziale.

Nell'ambito della revisione e del potenziamento delle politiche attive del lavoro sembra dunque opportuno perseguire i seguenti obiettivi:

- **Rafforzare la collaborazione tra scuola e lavoro.**

L'occupabilità nel mercato del lavoro è la migliore forma di assicurazione contro la disoccupazione. Ma l'occupabilità dipende dalla istruzione, ad ogni livello ed in ogni fase di vita. Creare maggiori sinergie tra Ministero dell'Istruzione e Ministero del Lavoro, al fine di garantire la massima coerenza fra le esigenze del mercato e l'offerta formativa del paese è una sfida possibile e necessaria.

- **Sostituire la cassa integrazione guadagni con l'introduzione della "indennità per la rioccupazione".**

La cassa integrazione rappresenta un obsoleto e costosissimo parcheggio nella precarietà, riservato solo ad una minoranza di lavoratori. Le risorse finanziarie liberate dalla sua abolizione potranno essere utilizzate per la creazione di una nuova "**indennità per la rioccupazione**" per tutti i lavoratori, **di qualsiasi categoria**, che si impegnino in un percorso formativo diretto alla riqualificazione professionale in funzione delle esigenze dinamiche del mercato del lavoro. Questi lavoratori si vedranno così garantita la **stabilità di reddito nelle fasi di discontinuità del lavoro**.

- **Per i salari, oltre alla produttività, legare la contrattazione aziendale ad un nuovo parametro: il “*Company Wealth Gain*”.**

Un significativo recupero di valore salariale non è realisticamente conseguibile senza l’affermarsi di un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale; d’altra parte, tale contesto partecipativo non può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli incrementi di produttività e di ricchezza complessiva dell’impresa.

La necessità di legare i salari alla produttività non è più procrastinabile e il tema è attualmente oggetto di un ampio dibattito in sede intersindacale e ministeriale.

Tuttavia, affianco a sistemi di retribuzione per produttività, si dovrebbe affrontare anche il problema della staticità dei salari rispetto alle dinamiche della ricchezza complessiva dell’impresa. Infatti, **il miglioramento della ricchezza complessiva dell’impresa risulta** – per usare “*a contrario*” un termine degli anni sessanta – **come una variabile indipendente rispetto alle retribuzioni**. Il vecchio strumento della partecipazione agli utili si è dimostrato inadeguato, non solo perché è un sistema premiale indifferenziato, ma soprattutto perché è noto come gli utili “evaporino” nei bilanci. Il miglioramento dello stato economico complessivo delle imprese può essere valutato in funzione di un **parametro più moderno e articolato** (che potremmo chiamare “*Company Wealth Gain*”), da inserire **nel contratto aziendale** al fine di **premiare** i lavoratori che operano nelle imprese che segnano i migliori progressi di salute complessiva.

La sede di identificazione del parametro dovrebbe essere in via preferenziale quella della bilateralità. In quella sede – caratterizzata da uno spirito assai più collaborativo di quello che tradizionalmente accompagna le relazioni industriali del nostro paese - si potrebbero individuare in maniera condivisa sia gli indicatori analitici del “*Wealth Gain*” che i criteri della sua imputazione alla componente “lavoro”.

- **Sostegno ai lavoratori autonomi non regolamentati.**

Le imprese hanno bisogno di integrare la base stabile di lavoratori subordinati con professionalità autonome, esterne alla propria organizzazione, che intendono restare sul mercato per valorizzare di più le proprie competenze. Queste **professioni autonome non regolamentate** non possono essere equiparate ai co.co.co. a progetto. E’ necessario un **apposito sistema previdenziale**, la possibilità di **scaricare fiscalmente i costi** per la loro attività ed un **sostegno nella formazione professionale** e nell’**incontro con le imprese**.

- **Più sicurezza sul lavoro limitando gli appalti delle P.A. al massimo ribasso e tutela dei compensi di lavoro.**

In Italia la Pubblica Amministrazione è il più grande committente nel mercato degli appalti. Purtroppo le gare si svolgono ancora troppo spesso sulla base del criterio della aggiudicazione al massimo ribasso. Numerosi studi hanno dimostrato come in questi appalti si riscontra la maggiore concentrazione di **infortuni gravi**.

Anche se già oggi l’esecuzione delle misure previste nel piano di sicurezza non è soggetta a ribasso d’asta (cfr. l’art. 87, comma 4 del D.Lgs. n. 163/2006), sembra necessario intervenire al fine di adottare buone pratiche nelle procedure di scelta del contraente,

limitando l'aggiudicazioni al massimo ribasso ai contratti la cui esecuzione non richiede esercizio di attività lavorative che comportano un medio o elevato rischio di infortuni.

Nei casi in cui le amministrazioni ritengano comunque di avvalersi di tale criterio di selezione delle offerte (potere di scelta che non può essere escluso dalle legislazioni nazionali: Corte di giustizia CE, sez. II, 7 ottobre 2004, n. C-247/2002), occorre ribadire la nullità dei contratti di appalto privi dei piani di sicurezza *ex art.* 131, d.lgs. 163/2006.

Una maggior attenzione al tema della sicurezza del lavoro (sia nel campo dei lavori che nei settori dei servizi e delle forniture) potrebbe poi essere prestata quale best practice, anzitutto (i) ai fini del rilascio delle certificazioni di qualità e, conseguentemente, del sistema di qualificazione S.O.A. negli appalti di lavori; (ii) eventualmente rendendo obbligatoria la dotazione di un sistema di responsabilità interno alla società, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Inoltre, occorre introdurre una regola chiara e univoca in materia di costo del lavoro, al fine di evitare che il ribasso possa incidere sui compensi per i lavoratori.

Sul punto si propone di prevedere che le stazioni appaltanti debbano stabilire nei bandi di gara l'obbligo per gli offerenti di evidenziare gli oneri relativi al costo del lavoro, che devono costituire voce non soggetta a ribasso d'asta.

- **Fissare termini perentori nel processo del lavoro per ridurre i costi dei licenziamenti.**

I **costi della reintegrazione ex art. 18** sono dovuti principalmente ai **tempi dei processi**, ai quali è agganciata la misura del risarcimento del danno. Il processo del lavoro così come è nel codice di procedura civile sarebbe un processo veloce, perché è prevalentemente orale e con una sola udienza obbligatoria. Se fossero introdotti **termini perentori anche per i giudici**, si svuoterebbe gran parte del problema dell'art. 18.

A questo proposito, è opportuno segnalare come sia opportuno evitare sconvolgimenti radicali dei tradizionali principi regolatori del mercato del lavoro, tanto più in una fase congiunturale critica come quella attuale.

In particolare, è da notare la recentissima, fallimentare esperienza francese del "*contrat nouvelle embauche*" (c.d. CNE), abrogato dalla legge del 25 giugno 2008 n. 596 senza peraltro riuscire ad evitare che, a meno di una settimana dalla sua abrogazione, la Cour de Cassation, con sentenza 1° luglio 2008 n. 1210, ne dichiarasse l'illegittimità in quanto contrario alla convenzione OIL n. 158. Tale sentenza ha evidenziato i rischi di una sospensione per un periodo eccessivamente lungo (nella specie, due anni) delle ordinarie regole in materia di stabilità del posto di lavoro, pur ammantando tale periodo della caratteristica di contratto a tempo indeterminato.

#### **4. POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO DA LAVORO**

Una sfida di primaria importanza alle politiche attive del lavoro e alla contrattazione tra le parti sociali viene dalla impennata dei prezzi e del costo della vita che nel corso degli ultimi anni ha eroso significativamente il potere d'acquisto dei salari ed il tenore di vita dei lavoratori dipendenti. Se il segnale più clamoroso è rappresentato dall'incremento dei prezzi dei prodotti alimentari, non vanno dimenticati i prezzi dei carburanti, dei trasporti, delle utenze domestiche, degli affitti, dei mutui, dei libri scolastici.

La soluzione più immediata passa attraverso il **sostegno ai redditi medio-bassi**, mediante una politica fiscale più favorevole al lavoro dipendente. In questa direzione è andata la **detassazione degli straordinari** e dei premi di produzione per i lavoratori dipendenti varata dal governo in carica. Resta però aperto il problema per i lavoratori che operano nei settori meno dinamici e competitivi e per pensionati che non hanno la possibilità di integrare i loro redditi con attività lavorative. Per il vasto sottoinsieme della **popolazione anziana**, con pensioni minime, è necessario pensare ad altre forme di sostegno, scegliendo in ogni caso un approccio selettivo, con adeguate prove dei mezzi, come già avvenuto in occasione della maggiorazione sociale del 2001.

Lo scenario attuale **sconsiglia**, invece, interventi legislativi volti a fissare autoritativamente i **minimi salariali**. Infatti, la vera emergenza salariale è oggi rappresentata dalla necessità di trovare meccanismi equilibrati e condivisi in grado di incrementare i minimi contrattuali e, al contempo, la redditività del lavoro. Un intervento eteronomo del legislatore in materia di salario minimo finirebbe inevitabilmente per intralciare e perturbare le naturali dinamiche delle relazioni industriali, tanto più in un momento come quello attuale, dove le parti sociali sono faticosamente impegnate nel cammino di autoriforma della struttura contrattuale e della rappresentanza sindacale. A questo percorso di rinnovamento delle regole sindacali si lega indissolubilmente il grande dibattito su salari e produttività, binomio che ormai sembra pacificamente riconosciuto come indissolubile.

Un secondo versante delle politiche di sostegno al reddito passa attraverso il **costo delle abitazioni**, legato in via principale al livello degli affitti e dei mutui. La possibilità di rinegoziare le rate dei mutui già contratti – che entrerà in vigore nel 2009 – recepisce questa emergenza, restano però necessarie politiche riferite non solo al passato ma anche al presente e al prossimo futuro, tanto più in presenza della grave crisi finanziaria in corso.

La propensione, tipicamente italiana, ad acquisire la proprietà della propria abitazione non deve lasciare in ombra la necessità di favorire gli investimenti per le abitazioni in affitto, con un livello sostenibile rispetto ai redditi medi delle famiglie direttamente interessate

## **5. IMMIGRAZIONE STRANIERA, LAVORO, POLITICHE SOCIALI**

Diversamente da quanto ci si poteva attendere, il Libro Verde non dedica alcuna specifica attenzione alla problematica dell'immigrazione che pure è uno dei fattori chiave su cui si gioca il futuro del nostro sistema di welfare, rispetto al mercato del lavoro, alle politiche abitative, dell'istruzione, della protezione sociale.

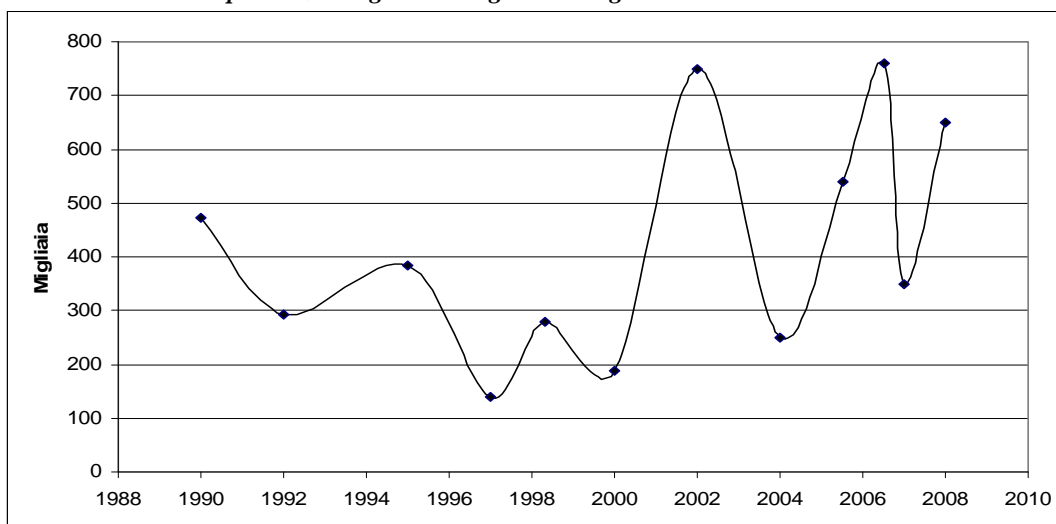
Qualsiasi riflessione in merito al bilancio costi-benefici che accompagna il dibattito sul fenomeno dell'immigrazione straniera in Italia, non può fare a meno dei necessari riferimenti quantitativi. Non solo per fare chiarezza sulla reale dimensione numerica delle presenze (meglio se specificate rispetto alla condizione di stabilità e di regolarità), ma soprattutto per cogliere l'intensità della crescita che ha caratterizzato la popolazione straniera in questi ultimi anni e per valutarne gli sviluppi e la compatibilità con gli equilibri presenti e futuri del paese. Secondo le stime più accreditate, la soglia dei 4 milioni di presenti è stata superata durante il 2007 (ISMU, 2008) e l'anno in corso potrebbe chiudersi conteggiandone almeno mezzo milione in più. Basti pensare che il bilancio anagrafico del primo trimestre del 2008 segnala

un saldo attivo di 121 mila unità e ancora non ha recepito, se non in minima parte, l'effetto degli ingressi riconducibili al decreto flussi varato a fine 2007.

La crescita del complesso delle presenze si accompagna ad una persistente forte incidenza della componente irregolare, che ha segnato nel tempo una dinamica altalenante con significativi effetti di richiamo prima di ogni sanatoria (o decreto flussi) e successivi temporanei ridimensionamenti. La più recente stima sull'irregolarità parla di circa 650 mila casi al 1° gennaio 2008 (Blangiardo, 2008), ma è legittimo ipotizzare che il flusso sia proseguito e che altre decine di migliaia di irregolari o clandestini si siano aggiunte allo stock di inizio anno.

Sul piano delle prospettive e dei possibili scenari vale ancora la pena di ricordare che le previsioni Istat valutano il superamento del traguardo dei 5 milioni di residenti attorno al 2014 e quello dei 10 milioni nel 2044, ma lo fanno ipotizzando per il futuro flussi netti annui che sono la metà di quelli osservati nell'ultimo quinquennio. Viceversa, si è calcolato che se le tendenze del recente passato dovessero consolidarsi, lasciando spazio a 500 mila ingressi netti annui, la consistenza numerica della popolazione straniera raggiungerebbe i 10 milioni già tra un decennio e i 20 milioni attorno al 2030.

**Stima del numero di presenze irregolari al 1 gennaio degli anni 1990-2008**



Fonte: Fondazione Ismu

Ma sono sostenibili ritmi di crescita così elevati? E quali nuovi equilibri si rendono necessari per assorbire (si dovrebbe dire per “integrare”) una massa tanto consistente di persone che provengono da culture e ambienti di vita così diversi dai nostri? Quali sono le valutazioni che andamenti simili determinano rispetto al sistema del welfare?

Per comprendere il rapporto tra immigrazione e welfare non si può prescindere dall'inquadrare l'universo degli stranieri presenti in Italia secondo due differenti punti di vista: “gli immigrati come *forza lavoro*” e “gli immigrati come *popolazione*”.

Innanzitutto, con un numero di stranieri che supera i 4 milioni di unità è del tutto evidente che le politiche per l'occupabilità non possono riguardare solo i cittadini italiani, ma anche la popolazione straniera.

A questo proposito, va ribadito che, certo, il nostro sistema economico ha bisogno degli immigrati per far funzionare tanto il settore industriale quanto il settore dei servizi alle imprese e alle persone. Tuttavia, la grande maggioranza degli immigrati è però rappresentata da lavoratori a basso salario, che dunque alimentano il fenomeno dei **working poor**. Se puntiamo ad una dimensione realmente sostenibile dell'immigrazione in Italia, con le politiche di welfare ad essa correlata, occorre **porre un freno alle politiche dell'esercito industriale di riserva**.

Un esempio dei rischi di queste politiche è rappresentato dagli **immigrati di seconda generazione**, in larga parte formata da minori e da giovani inseriti nel nostro sistema scolastico e formativo, che competono con i loro coetanei per ottenere **maggiori chances** e nello stesso tempo sono particolarmente esposti al rischio della **disaffiliazione sociale**.

L'esperienza francese, in cui gli immigrati di seconda generazione ottengono risultati occupazionali e di istruzione in media **peggiori** di quelli della prima, con la conseguente situazione di disagio vissuta nelle *banlieux* delle grandi città, dovrebbe essere tenuta in considerazione per capire i rischi cui va incontro un sistema che non dà risposte in questa direzione.

Né sembra peraltro corretta l'ottica per cui gli *immigrati-lavoratori* sono la soluzione al sistema previdenziale (al punto da far dire a qualcuno che, in quanto giovani e con un forte tasso di attività, "saranno loro a pagare le nostre pensioni"). Si tratta di una visione che, da un lato, enfatizza il contributo dell'immigrazione e dall'altro dimostra di non aver percepito la reale portata del problema previdenziale nell'Italia dei prossimi decenni. Infatti, se è vero che si è potuto verificare (Blangiardo, 2008) come ad ogni 100 mila ingressi netti annui di immigrati stranieri corrisponda, nell'arco temporale dei prossimi 15 anni, una riduzione di circa 1 punto percentuale dell'indice di dipendenza degli anziani -e conseguentemente un contenimento (almeno per quelle che sono le cause demografiche) della tendenziale crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL- è altrettanto vero che **la sostenibilità del sistema pensionistico italiano attraverso l'immigrazione implicherebbe oltre mezzo milione di ingressi netti ogni anno**. Senza per altro dimenticare che il parziale beneficio in termini di contributi previdenziali troverebbe poi compensazione nelle difficoltà di gestione di flussi di dimensione eccessiva rispetto alle capacità di risposta sul fronte della spesa sociale.

Non va infatti sottovalutata l'altra importante conseguenza del fenomeno migratorio: quella del dar vita ad una popolazione in senso demografico, con strutture familiari, processi di ricambio generazionale e persino prospettive di invecchiamento (quand'anche di lungo periodo).

E' innegabile che si sta sempre più passando dall'immagine degli "immigrati con famiglia", con le relative problematiche lasciate spesso oltre confine, ad una realtà di "**famiglie immigrate**", i cui bisogni si manifestano con la **domanda aggiuntiva di beni e servizi sul territorio nazionale**: dalla casa alla scuola, all'assistenza sanitaria, e così via.

Un indicatore del cambiamento, con importanti riflessi in termini di bisogno, è rappresentato dal numero dei minori stranieri residenti, passati da passati da circa 350 mila a quasi 800 mila nel breve arco del quinquennio 2003-2007. Si tratta di una popolazione che in parte è arrivata al seguito di uno o entrambi i genitori, ma che per circa la metà dei casi è nata sul territorio italiano e verosimilmente si affaccerà alla cittadinanza nei prossimi anni.

D'altra parte in una realtà di progressivo radicamento della presenza straniera, l'incidenza dei flussi di origine familiare avrà nel tempo sempre più rilievo. Si calcola che nel prossimo decennio la quota di flussi per motivi familiari diventerà maggioritaria in 8 realtà nazionali tra le 20 che oggi occupano i primi posti per numero di presenze, con punte che raggiungono la quasi totalità in corrispondenza dei paesi dell'est Europa, come la Romania, la Polonia e l'Ucraina.

**Incidenza dei ricongiungimenti familiari nell'ambito dei flussi migratori della popolazione straniera appartenente ai primi 20 paesi per numero di residenti in Italia. Anni 2003-2029**

|                     | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2009 | 2014  | 2019  | 2024  | 2029  |
|---------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Albania             | 36.1 | 40.0 | 43.0 | 44.8 | 42.6 | 45.1  | 52.8  | 52.5  | 49.3  |
| Marocco             | 27.8 | 31.2 | 33.0 | 35.5 | 32.9 | 31.3  | 37.0  | 36.6  | 35.5  |
| Romania             | 16.5 | 22.5 | 27.5 | 29.1 | 29.2 | 36.0  | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Cina                | 23.9 | 26.6 | 28.3 | 28.6 | 29.3 | 37.3  | 71.2  | 100.0 | 100.0 |
| Ucraina             | 7.4  | 12.0 | 16.4 | 19.0 | 17.2 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Filippine           | 15.6 | 16.7 | 17.1 | 17.6 | 16.2 | 15.8  | 16.4  | 16.8  | 17.5  |
| Tunisia             | 26.6 | 29.9 | 31.2 | 33.0 | 31.4 | 32.3  | 40.5  | 43.6  | 44.9  |
| Macedonia           | 37.5 | 41.1 | 42.9 | 45.6 | 46.4 | 55.2  | 95.4  | 100.0 | 100.0 |
| Polonia             | 22.5 | 25.9 | 26.7 | 25.8 | 35.3 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| India               | 29.0 | 32.4 | 35.0 | 38.1 | 31.7 | 30.1  | 35.3  | 36.2  | 36.6  |
| Ecuador             | 10.0 | 15.0 | 20.4 | 23.3 | 17.4 | 13.9  | 18.6  | 19.3  | 19.7  |
| Perù                | 20.5 | 23.7 | 25.7 | 27.8 | 24.2 | 22.0  | 26.7  | 27.1  | 26.7  |
| Egitto              | 20.2 | 22.3 | 24.2 | 27.3 | 23.9 | 22.8  | 25.7  | 24.2  | 23.1  |
| Serbia e Montenegro | 32.2 | 35.7 | 38.2 | 40.6 | 41.3 | 51.5  | 99.3  | 100.0 | 100.0 |
| Senegal             | 8.5  | 10.0 | 12.2 | 13.5 | 10.9 | 8.2   | 10.1  | 10.3  | 10.8  |
| Sri Lanka           | 27.2 | 27.7 | 27.6 | 28.7 | 33.0 | 41.1  | 44.2  | 44.2  | 45.2  |
| Moldova             | 10.9 | 17.9 | 23.5 | 25.9 | 21.6 | 28.7  | 53.8  | 66.5  | 39.2  |
| Bangladesh          | 19.2 | 23.1 | 25.9 | 29.1 | 22.5 | 22.5  | 25.1  | 25.9  | 25.8  |
| Pakistan            | 21.7 | 25.5 | 27.3 | 28.8 | 24.2 | 22.7  | 27.6  | 26.9  | 25.2  |
| Nigeria             | 21.7 | 25.1 | 29.1 | 31.3 | 24.1 | 20.4  | 24.6  | 24.8  | 25.2  |

Fonte: Istat e n/ elaborazioni su dati Istat, Ilo e Onu.

## 6. LA RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA: UN ESSENZIALE CONTRIBUTO A UN NUOVO MODELLO DI *WORKFARE*

Nel contesto di una visione sussidiaria del **welfare societario** e di una maggiore assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori economici e sociali, meriterebbe riprendere anche il tema della **responsabilità sociale dell'impresa** (CSR).

La responsabilità sociale d'impresa, intesa come integrazione, su base volontaria, da parte delle imprese, delle istanze sociali e ambientali nelle loro attività e nell'interazione con gli *stakeholder* (Commissione delle Comunità Europee, 2001, 2002, 2006), è un elemento cruciale in una nuova concezione delle politiche di *welfare*.

La visione della "vita buona nella società attiva", per un nuovo modello di politica sociale secondo la prospettiva del *Workfare*, richiede un ruolo più consapevole e una maggiore

interazione da parte di tutti gli attori sociali (soggetti pubblici, imprese, sindacati, cittadini). In questo contesto, si inserisce appieno la *corporate social responsibility*, ossia un innovativo approccio strategico alla gestione aziendale (Perrini, Tencati, 2008), fondato su una logica collaborativa e partecipativa tra l'impresa e i vari portatori di interessi (fra cui i collaboratori e la comunità in cui l'organizzazione è inserita).

E' solo attraverso lo sviluppo di relazioni sostenibili con i vari *stakeholder* che l'impresa può crescere e prosperare. Un forte impegno in politiche sociali attive (tra cui attività di formazione, interventi riguardanti la salute e la sicurezza, realizzazione di asili aziendali, investimenti nella comunità e nella qualità del territorio), in coerenza con i principi di sussidiarietà, diviene, allora, opzione strategica per conseguire migliori performance aziendali attraverso sistemi d'offerta a più alto valore aggiunto, a più forte contenuto innovativo e valoriale, maggiormente in linea con le richieste che emergono dal contesto di riferimento.

La competizione per le imprese europee non si può giocare al ribasso, ma solo puntando su *value proposition* più ricche e articolate, per le quali la capacità di *stakeholder engagement*, di coinvolgimento dei portatori di interessi, risulta essenziale anche e soprattutto in fasi congiunturali di evidente difficoltà. In questo quadro, appaiono necessarie nuove soluzioni di *governance*, in cui si superi la contrapposizione tra pubblico e privato, tra capitale e lavoro per adottare quella prospettiva definita di *stato relazionale*, nella quale attori pubblici, imprese e società civile collaborano per più sostenibili modelli di sviluppo.

Proprio per favorire *partnership* e forme avanzate di collaborazione e promuovere una cultura della CSR in grado di superare contrapposizioni ormai obsolete, potrebbe essere opportuno intervenire secondo due direttrici:

- a livello nazionale, attraverso la **riapertura del CSR Forum**, istituito e convocato dall'allora Ministro On. Roberto Maroni nel 2004-2005;
- a livello locale, grazie ad un **nuovo impegno di sensibilizzazione e promozione da parte della rete delle Camere di Commercio**, con un particolare *focus* rivolto alla competitività e alle *best practices* gestionali nelle piccole e medie imprese.

Questo duplice sforzo dovrebbe trovare un adeguato supporto tecnico, in termini di ricerca e di elaborazione di proposte operative, nell'attività svolta da una **rinnovata Fondazione per la Diffusione della Responsabilità Sociale delle Imprese** (o *Italian Centre for Social Responsibility*, I-CSR). A tal fine, la Fondazione dovrebbe recuperare le finalità e lo spirito originari, che ne avevano caratterizzato l'istituzione nel 2005 e che prevedevano per l'Ente un ruolo strategico come centro di eccellenza sulla responsabilità sociale in ambito europeo.

## 7. POLITICHE DI CONTRASTO DELLA POVERTA' ASSOLUTA

Una questione messa esplicitamente a tema dal *Libro verde* riguarda la lotta alla **povertà assoluta**, da cui sono colpiti coloro che, per età o gravi difficoltà soggettive, risultano molto fragili, non autosufficienti, "al di sotto delle condizioni economiche minime". Il Libro Verde si chiede con quali strumenti individuare i soggetti a rischio e quali reti attivare per affrontare le situazioni di bisogno estremo.

Su questo punto sembra opportuno un **chiarimento terminologico ed operativo**. Ai fini delle policies, si considera poco utile il riferimento alla **povertà relativa** (che peraltro viene ufficialmente calcolata in sede nazionale ed europea con parametri condivisi, rimasti stabili nel corso dell'ultimo decennio); in effetti la povertà relativa dà una misura della struttura delle **disuguaglianze** nella distribuzione dei consumi o del reddito, ma non dà immediate indicazioni di policy al di là di un generico **orientamento redistributivo**.

Una possibile soluzione è attenersi ai criteri e ai parametri identificati dalla Commissione dell'Istat incaricata di rivedere il sistema di calcolo della povertà assoluta; anche questo approccio stabilisce però soltanto delle **soglie monetarie**, mentre lascia aperto il problema di come concretamente identificare i beneficiari delle misure di sostegno al reddito e/o ai consumi. Qualunque politica di sostegno al reddito, orientata ad esempio a garantire un reddito di ultima istanza o a un minimo vitale, non può fare a meno di adeguate prove dei mezzi, le quali richiedono sistemi credibili di certificazione e controllo pubblico.

Una soluzione complementare è guardare all'esperienza di chi combatte da tempo contro le povertà estreme, tra cui ha un peso rilevante anche la povertà alimentare. Oltre 8500 enti non profit, distribuiti in tutte le regioni e province, erogano ogni giorno aiuti alimentari a circa 1 milione di persone e praticano forme di ascolto, orientamento, accompagnamento finalizzate all'uscita dalla indigenza. Per trovare chi oggi vive in "povertà assoluta" (e comunque sperimenta gravi difficoltà lavorative, familiari, sociali) appare oltremodo utile **censire e coinvolgere tutti questi centri di aiuto**, facendo tesoro delle loro migliori pratiche. Questi centri incontrano persone con le più disparate difficoltà (permanenti o temporanee) e colgono dunque, in tempo reale, anche i movimenti carsici della povertà. E' in questi luoghi, ad esempio, che sono stati percepiti - con largo anticipo rispetto alle misurazioni statistiche - i problemi degli immigrati o i problemi dei coniugi separati, costretti a lasciare la casa comune ed affrontare nuove, insostenibili, spese.

La povertà non si manifesta solo come mancanza di reddito e non è dunque risolvibile solo sul piano monetario: ha a che fare con la difficoltà di trovare e di conservare un lavoro, con la salute fisica e psichica, con la rottura delle relazioni familiari, la solitudine, l'isolamento, i pregiudizi etnici e culturali, la mancanza di istruzione e l'ignoranza. L'eliminazione di queste **forme eterogenee di povertà** richiede una serie coordinata di politiche e di servizi rivolti alle persone, alle famiglie, alle comunità locali: a) servizi di formazione, orientamento al lavoro per chi ha una debole preparazione di base, ma anche ambiti di lavoro protetti, compatibili con le capacità di chi si trova in condizioni di svantaggio psico-fisico; b) servizi di sostegno alle responsabilità familiari specie in presenza di figli minori; c) aiuti a domicilio e servizi di comunità per chi è avanti negli anni ed è rimasto solo; d) iniziative educative finalizzate alla promozione delle responsabilità personali; e) costruzione di reti associative per il mutuo aiuto e per l'autopromozione sociale; f) riqualificazione urbana e linee di credito per avviare attività profit e non profit in ambienti sociali degradati.

Dire che la povertà è multidimensionale - cioè non riconducibile al solo elemento economico - significa anche constatare che la **povertà è cumulativa**: parte da una causa scatenante ma coinvolge progressivamente tutti gli aspetti della vita personale e sociale. Spesso travolge l'intero nucleo familiare e tende così a riprodursi per più generazioni, diventando una vera e propria trappola da cui è sempre più difficile uscire.

Sta in questo processo perverso la minaccia più grave per le centinaia di migliaia di minori che anche in Italia vivono in famiglie povere e la ragione per cui bisognerebbe dare a costoro un'attenzione privilegiata nella grande lotta contro l'esclusione sociale.

## 8. GLI INTERVENTI A FAVORE DELLE PERSONE DISABILI

Una condizione di oggettiva sofferenza e fragilità è vissuta dalle **persone disabili** stimate in oltre 2,5 milioni, di cui 900mila di fatto confinati in casa, a causa di barriere architettoniche di ogni tipo. Centrale diventano i servizi di assistenza domiciliari, i voucher socio-sanitari a sostegno dei disabili e delle loro famiglie. La **disabilità** coinvolge il 12% degli ultrasessantacinquenni. Su questo versante non mancano le informazioni, occorre decidere quante risorse servono per rendere più dignitosa la condizione di tutte queste persone (anziane, ma anche giovani) e fare gli sforzi necessari per reperirle.

Non va infatti dimenticato che, stante la forte correlazione tra età anagrafica e fragilità / disabilità psico-fisica, il futuro riserva al paese uno sforzo tutt'altro che marginale, se è vero che -come largamente anticipato dalle previsioni demografiche più accreditate- l'universo degli ultra65enni è destinato ad accrescersi di 4-5 milioni di unità nei prossimi 25 anni e, al suo interno, la crescita degli ultra85enni potrebbe passare dagli attuali 1,5 milioni a poco meno di 3 nel 2030.