



working paper
a cura di Michele Gerace

Osservazioni e proposte al Libro Verde sul futuro del modello sociale

Coordinamento scientifico
Gian Luca Galletti, Savino Pezzotta
Coordinamento tecnico
Fabio Pecorari

Welfare

Roma, 13 Ottobre 2008

Indice

Appunti sul “Libro Verde.”.....	p. 3
Trasformazioni demografiche e welfare: i gravi ritardi della politica italiana.....	p. 6
I costi dell’assenza di una politica sociale.....	p. 9
Un nuovo Welfare, ma quale sussidiarietà?	p. 12
Sulla povertà.....	p. 15
Il ruolo strategico della formazione nelle politiche per l'occupazione.....	p.18
Relazioni industriali.....	p.20
Il fenomeno della Flexicurity.....	p.22
Welfare italiano e finanza pubblica.....	p.24
Proposte in sintesi.....	p. 34
Nota a margine.....	p. 38

APPUNTI SUL “LIBRO VERDE”

Il “Libro Verde” del ministro Sacconi si presenta come un documento aperto alla discussione. È un documento che sembra servire più a stimolare la discussione e a porre domande che offrire percorsi. Si intravede ciò che potrebbe essere ma senza una proposta compiuta, senza una indicazione dei costi e della loro copertura finanziaria. E c’è anche una contraddizione tra le indicazioni del “Libro Verde” e la concreta prassi di Governo, vedi ad esempio i modi e le forme della “manovra d’estate” a cui sono strettamente collegati i capitoli del testo in discussione.

Consideriamo positivi alcuni aspetti metodologici perché il nostro sistema di protezione e promozione sociale ha bisogno di una riflessione generale e di un confronto a tutto campo. In pratica si vuole affrontare il welfare nella sua complessità, mettendo in relazione tre grandi capitoli: la previdenza, la sanità, l’assistenza e il lavoro.

Già nelle analisi generali ritroviamo alcune criticità. Si esclude il reddito minimo di inserimento e lo si bolla come fallimentare senza poterlo però dimostrare, quando sappiamo che nell’Unione europea ben 17 Paesi hanno adottato forme di sostegno al reddito familiare e solo 3-4, tra cui l’Italia, non lo hanno. C’è stato, è vero, un timido esperimento, ma senza una valutazione complessiva. Siamo convinti che si possa costruire un intervento integrativo capace di sottrarre dalla povertà i singoli e le famiglie ma bisogna metterci testa e risorse ed è necessario rimodulare il nostro sistema di Welfare.

Nel testo la famiglia viene richiamata per tre aspetti: invecchiamento della popolazione, scarsa fertilità, necessità della sua presenza in un welfare sostenibile. Non si fa menzione al “quoziente familiare” agitato in campagna elettorale.

Si parla giustamente molto di lavoro e di formazione, ma si mette un’ enfasi eccessiva sulla flessibilità, le transizioni professionali e il collocamento. Tutte questioni su cui si può e si deve discutere ma ci si sofferma poco sull’attuale preoccupante situazione economica, di cui Confindustria sottolinea la fase di pesante rallentamento che porta con sé riduzione dell’offerta di lavoro. Va bene affermare che i target di Lisbona (tasso di occupazione al 70%, il 60% di occupazione femminile e il 50% di occupazione over 50) sono un obiettivo realistico, ma mi sembra francamente un ragionamento debole pensare che questi possano essere raggiunti con il doveroso contrasto al lavoro nero e con la liberazione dai “disincentivi normativi”. Anche per creare nuova occupazione dobbiamo invece sostenere la ripresa economica come prima urgenza.

Si fanno accenni ai temi della sussidiarietà, delle tecnologie, del federalismo fiscale. Temi importanti, se collocati in un disegno teso ad accrescere l’efficienza e l’equità.

Quello che si può condividere è l’affermazione sulla spesa sociale: “va governata e riorientata in modo da rendere il sistema non solo finanziariamente sostenibile, ma anche più equo ed efficiente perché realmente in grado di incoraggiare la natalità, abbattere le barriere, facilitare la mobilità, combattere le discriminazioni, prevenire i bisogni, contrastare la povertà”.

In conclusione, il libro verde appare come un testo aperto di discussione che ha taglio essenzialmente analitico e si conclude (in ogni paragrafo) con una serie di domande del tipo: "che fare?", sulla base dell'analisi dei principali punti di criticità del sistema di welfare italiano. Non è pertanto possibile evincerne nessuna "ricetta" definita di intervento; né sulla famiglia (molto poco citata), né sugli altri capitoli, il che rende conseguentemente impossibile operare alcuna valutazione finanziaria.

Nel presente lavoro, dopo un attento esame dello "Stato attuale del Welfare italiano", si cercherà di offrire una lettura del sistema estremamente pratica rispetto alle pur condivisibili buone intenzioni del Libro Verde, formulando, ove ne riterremo la necessità, anche osservazioni e proposte alternative.

L'obiettivo sarà anche quello di mutuare le considerazioni in un contesto economico reale, quello italiano, pesantemente condizionato dai paletti dello stato della finanza pubblica e dall'esigenza di razionalizzare la spesa in un'ottica di proposte condivisibili e perseguibili.

TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E WELFARE: I GRAVI RITARDI DELLA POLITICA ITALIANA

La madre di gran parte delle anomalie italiane che attualmente limitano la nostra crescita può essere riconosciuta nella particolare difficoltà a realizzare ciò che è, nel contempo, desiderato a livello individuale e auspicato a livello sociale. Ad esempio, la natalità è troppo bassa rispetto a quanto necessario per un equilibrato sviluppo del Paese? Ebbene, non saremmo ora qui a porci questo problema se le coppie avessero semplicemente avuto il numero di figli desiderato (mediamente attorno a due, secondo anche le più recenti indagini, contro un figlio e un terzo effettivi). Ma considerazioni analoghe valgono anche per la troppo bassa occupazione femminile e l'eccessivamente protratta dipendenza dei giovani dai genitori. Anche su questi due aspetti, che comprimono lo sviluppo italiano, esiste un ampio divario tra ciò che sono i desideri e le aspettative dei singoli e ciò che invece riescono a realizzare. Siamo quindi, un paese che più di altri spreca risorse, non valorizzando adeguatamente i giovani e le donne. Recenti analisi su dati Istat hanno messo in evidenza come i giovani italiani escano di casa mediamente tre anni dopo rispetto all'età considerata da essi stessi ideale per diventare autonomi, e due casalinghe su tre nella cruciale fascia d'età 35-45 parteciperebbero al mercato del lavoro se ve ne fossero le condizioni.

Quale maggior colpa si può imputare a chi ha responsabilità di governo di quella di non aver favorito e incentivato quei comportamenti virtuosi a livello dei singoli che arricchiscono e rafforzano la crescita del paese? Come è possibile, dopo tanti ritardi su questo tema, trovarsi con un Libro Verde sul welfare fermo ancora alla domanda (p. 15): "Quali e quante risorse investire per incrementare, nei prossimi anni, i servizi per l'infanzia e la famiglia in modo sostenibile?".

Mentre la politica rimaneva a guardare o era su tutt'altre faccende affaccendata, le famiglie italiane si sono arrangiate come meglio potevano. La conseguenza del non aver avuto adeguati strumenti di conciliazione per famiglia e lavoro è stata quella di penalizzare natalità e occupazione femminile. Tanto che ora siamo uno dei paesi con peggior rapporto tra anziani inattivi e popolazione occupata (pari circa al 50%, mentre, ad esempio, la Francia si attesta sul 40% e la Svezia sul 35%).

L'Italia è vittima di una classe politica vecchia, che appare intellettualmente povera e stanca, che non ha saputo interpretare per tempo i nuovi rischi e rispondere ai nuovi bisogni. Abbiamo bisogno di un nuovo sistema di welfare ma non riusciamo a costruirlo. Abbiamo così lasciato i giovani esposti ai rischi del precariato anziché fornir loro le opportunità di una flessibilità positiva. Ora siamo uno dei paesi con più tarda autonomia dei giovani dalla famiglia di origine. Non abbiamo sostenuto adeguatamente le coppie con figli e consentito loro di poter godere di un doppio stipendio. Ora siamo uno degli stati occidentali con fecondità più bassa e con più alto rischio di povertà per le famiglie con figli. Ma anche con più accentuate disuguaglianze sociali e maggiori squilibri generazionali. Sempre meno giovani e sempre più anziani, in un paese nel quale la spesa per protezione sociale è già eccessivamente sbilanciata verso le vecchie generazioni.

Tra gli anziani a crescere sono soprattutto i grandi vecchi, gli over 80. Al censimento del 2001 erano circa due milioni e mezzo e sono destinati a triplicare nella prima metà del XXI secolo (secondo le previsioni Istat saranno 8,3 milioni nel 2050). Al loro aumento si affianca la crescita di domanda di assistenza per i non autosufficienti. Finora la famiglia italiana si è trovata sostanzialmente abbandonata a se stessa nel rispondere alle richieste di aiuto dei suoi membri più deboli. Non solo continua ad essere il principale ammortizzatore sociale per i giovani nel loro

contrastato percorso di piena entrata nella vita adulta, ma svolge una funzione imprescindibile verso i membri più anziani nella loro fase di perdita progressiva delle loro abilità fisiche e mentali. La rete degli aiuti informali continua ad essere il principale pilastro del welfare italiano, mostrando però preoccupanti segnali di sovraccarico sul suo asse portante costituito tradizionalmente dalle donne adulte (le principali care-givers).

E' infatti in aumento la domanda di aiuto (soprattutto da parte di giovani precari e grandi anziani) a fronte di una diminuzione in prospettiva della disponibilità ad erogare aiuto. Nei prossimi decenni per effetto della denatalità passata e per la necessità di maggiore occupazione femminile, la possibilità di assistenza informale è destinata a contrarsi sensibilmente.

I dati dell'indagine Istat sull'uso del tempo sono molto eloquenti da questo punto di vista. L'Italia non solo risulta essere lo stato occidentale nel quale le donne sono maggiormente impegnate nelle attività di impegno familiare, ma anche quello nel quale il differenziale tra uomini e donne è maggiore (comprese le coppie in cui entrambi lavorano). A ciò corrisponde un'analogia asimmetria di genere nelle attività di tempo libero. Come risulta da vari studi, molte donne vorrebbero comunque, anche se occupate, poter continuare a svolgere un ruolo di sostegno e assistenza all'interno della rete familiare, senza però essere schiacciate da tali impegni ed essere magari costrette a rinunciare a realizzarsi nel proprio lavoro.

Nel complesso, la società italiana sta vivendo una fase di grande cambiamento. La politica, le istituzioni, il sistema di welfare segnano invece, da troppo tempo, il passo. C'è stata una grave incapacità ed un grave ritardo nella lettura e nell'interpretazione delle trasformazioni in atto da parte di chi ha avuto negli ultimi decenni responsabilità pubbliche e di governo. Ci troviamo ora di fronte a nodi problematici associati a fenomeni già presenti da tempo, che si stanno cronicizzando. La persistente bassa fecondità, la lunga permanenza dei giovani in famiglia e l'invecchiamento della popolazione, ne sono un esempio.

Diventa allora urgente fare quello che non abbiamo fatto finora (e che invece negli altri paesi è stato fatto), ovvero aiutare le famiglie con figli, potenziare i servizi di cura per l'infanzia, ridurre la precarietà dei giovani mettendo finalmente in campo adeguati "ammortizzatori sociali", creare una rete di aiuti e di servizi per gli anziani non autosufficienti. Si tratta quantomeno di riportare le condizioni agli standard medi europei, in modo che essere giovani, aver figli, diventare anziani non autonomi, non sia più così scandalosamente penalizzante in Italia rispetto agli altri paesi occidentali.

Ma oltre ai fenomeni che si stanno cronicizzando se ne stanno più recentemente aggiungendo altri, fino a qualche anno fa poco presenti nella nostra società, potenzialmente legati ad altre criticità. Si pensi, ad esempio, alla crescente instabilità coniugale. Le conseguenze negative sui figli sono ben documentate nella letteratura scientifica degli altri paesi dove il fenomeno è da più tempo più diffuso. Le specificità culturali del nostro paese, ed in particolare il forte legame tra genitori e figli, a cui corrisponde un forte investimento affettivo e strumentale, potrebbero rendere più doloroso il fallimento coniugale e più conflittuale la risoluzione tra coniugi con bambini. Finora l'incidenza delle rotture è stata bassa e soprattutto limitata alle classi più benestanti. Le dinamiche più recenti rendono quindi lo scenario più articolato e potenzialmente più problematico. C'è poi la questione delle famiglie monogenitore, anch'esse in continua crescita. Particolarmente difficile è la condizione delle donne sole con figli. Se esiste un problema, per le famiglie italiane, di pochi aiuti economici, scarsi servizi e difficoltà di conciliazione, tutto ciò è fortemente accentuato per chi ha figli e non può contare sull'altro coniuge.

C'è poi, infine, il grande tema dell'immigrazione. Un fenomeno in forte crescita e denso di implicazioni per la società italiana, ma completamente trascurato dal Libro Verde e presente nell'agenda politica quasi esclusivamente come un problema di ordine pubblico. A metà anni Novanta gli alunni stranieri erano meno dello 0,5% sul totale degli studenti. In poco più di dieci anni il loro numero è aumentato di quasi dieci volte. La sfida è qui quella dell'integrazione e di un sistema di welfare che non si dimentichi delle opportunità da fornire alle seconde generazioni. Da come tale sfida verrà colta ed affrontata dipende una parte rilevante del futuro dell'Italia.

I COSTI DELL'ASSENZA DI UNA POLITICA SOCIALE

L'avvertenza è quella di seguire un criterio temporale. Per l'anno 2004 la revisione intermedia dell'agenda per la politica sociale ha aggiornato la programmazione delle azioni politiche per gli anni 2004 e 2005 in base alla valutazione dei primi cinque anni di attuazione dell'agenda e delle principali sfide da affrontare. Essa ha inoltre ulteriormente sviluppato il principio basilare dell'agenda per la politica sociale e si tratta di uno sviluppo a livello comunitario. Partendo dall'approccio secondo il quale la politica sociale costituisce un fattore produttivo e la promozione della qualità è uno dei motori della prosperità economica, di posti di lavoro più numerosi e migliori e di una maggiore coesione sociale, la Commissione europea è andata avanti con questa impostazione esaminando i "costi dell'assenza di una politica sociale" e integrando interamente l'approccio adottato nel processo di miglioramento della regolamentazione e nelle relative valutazioni di impatto. La revisione intermedia identifica sostanzialmente due priorità fondamentali: consolidare le norme sociali in tutta l'UE garantendo un recepimento e un'applicazione corretti dell'acquis comunitario. L'acquis avrebbe dovuto assicurare pari condizioni alle imprese, agevolare il funzionamento del mercato interno e rispondere alle necessità dei lavoratori in un'Europa economicamente integrata. La Commissione considerare come una priorità assoluta il rispetto dell'acquis sociale e il controllo sistematico della sua applicazione. La Commissione e gli Stati membri avrebbero dovuto, altresì, collaborare strettamente per garantire un efficace monitoraggio dell'applicazione del diritto comunitario ed attuare l'agenda stabilita al Vertice di Lisbona e l'agenda per la politica sociale approvata al Consiglio europeo di Nizza al fine di realizzare le riforme e le modifiche necessarie. Si trattava di misure per lo più datate e riguardanti, il fronte dell'occupazione¹, quello relativo ai cambiamenti dell'ambiente di lavoro², alla

¹ Iniziative chiave quali il: - Progetto di relazione congiunta sull'occupazione 2004/2005; Orientamenti per l'occupazione - Raccomandazioni per l'occupazione - Proposta di un regolamento sul Fondo sociale europeo per il prossimo periodo di programmazione - Portabilità dei diritti alla pensione professionale - Seguito della seconda fase di consultazione delle parti sociali - Comunicazione sull'attuazione del piano d'azione per le competenze e la mobilità - Comunicazione sulle strategie volte ad innalzare l'età effettiva nel mercato del lavoro - Integrazione della dimensione occupazionale nelle altre politiche dell'UE - Rapporto d'attività EURES 2002-2003 - Relazione intermedia sui risultati del programma sulle misure di incentivazione per l'occupazione

² - Seconda fase della consultazione delle parti sociali sulla ristrutturazione delle società - Revisione della direttiva 94/45/CE riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie - prima fase della consultazione delle parti sociali - Seguito della comunicazione della Commissione sull'orario di lavoro - Estensione del campo di applicazione della direttiva sugli agenti cancerogeni - consultazione delle parti sociali - Rischi psicosociali delle molestie e della violenza sul lavoro - consultazione delle parti sociali - Lo stress e i suoi effetti sulla salute e la sicurezza sul lavoro - seguito della prima fase di consultazione delle parti sociali - Comunicazione sulla trasparenza e l'impatto del dialogo sociale europeo nell'Unione europea allargata - Prima relazione di valutazione dell'attuazione della strategia dell'UE sulla responsabilità sociale delle imprese - Relazione sull'attuazione pratica della direttiva 91/383/CEE che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto di lavoro a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale - Relazione sui risultati della Commissione nel settore sociale e ambientale 88 Cfr. anche il programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2004 (COM(2003) 645 def. del 29/10/2003), che presenta la politica per l'occupazione e la politica sociale nel quadro delle priorità strategiche della Commissione. - Prevenzione dei disturbi muscolari e scheletrici di origine professionale - Orientamenti per l'applicazione della direttiva 1998/24 "agenti chimici"

promozione dell'integrazione sociale e alla lotta contro la discriminazione³, alla protezione sociale⁴, alle pari opportunità⁵, senza ricordare i problemi legati all'allargamento e alle relazioni esterne con la comunicazione sulla dimensione sociale della globalizzazione e delle relazioni internazionali dell'UE e con la proposta di decisione del Consiglio relativa all'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza sociale degli accordi di associazione con i paesi terzi che ancora oggi ci portiamo dietro. Di tutte queste materie si dovrebbe trattare quando si parla della politica sociale. Nel luglio 2005 il Consiglio ha adottato una raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008) e una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione che insieme formano gli «orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione». Gli Stati membri sono stati invitati a tenere conto degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione nei loro programmi nazionali di riforma (il c.d. «PNR» che è consigliabile leggere per notare quali e quante buone intenzioni sono state profuse solo a livello teorico). Il Consiglio europeo di primavera del 2006 prendendo atto di questi documenti e ha identificato quattro settori di intervento prioritari (R&S e innovazione, contesto in cui operano le imprese, opportunità di lavoro e politica integrata dell'energia) nell'ambito dei quali ha concordato una serie limitata di azioni specifiche che ha esortato gli Stati membri ad attuare entro la fine del 2007. Gli Stati membri hanno presentato le loro relazioni annuali sullo stato di attuazione dei programmi nazionali di riforma (relazioni sullo stato di attuazione)⁶. Questa impostazione avrebbe dovuto riflettere la struttura integrata dei PNR e delle relazioni sullo stato di attuazione nonché la necessaria coerenza tra gli orientamenti sull'occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui all'articolo 99, paragrafo 2, come sottolineato all'articolo 128, paragrafo 2, del trattato. Per migliorare il coordinamento delle riforme e rafforzare il processo di sorveglianza multilaterale in sede di Consiglio, gli Stati membri dovrebbero indicare, nei relativi programmi nazionali di riforma e nelle successive relazioni annuali sullo stato di attuazione, iniziative particolareggiate e concrete riguardanti le rispettive risposte politiche alle raccomandazioni e ai punti da sorvegliare per i singoli paesi. Si tratta in fondo di quelle politiche⁷ “integrate” riguardanti: come affrontare la segmentazione contrattuale, le forme contrattuali, l'apprendimento

³ – Comunicazione sull'integrazione sociale nei paesi aderenti – relazione di sintesi fondata sui memorandum comuni di integrazione del 2003 – Consultazione sulla possibilità di introdurre un reddito minimo e di adottare altre misure per promuovere l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro – Strategia futura di lotta contro la discriminazione (Libro verde) – Relazione di valutazione dell'anno europeo delle persone disabili

⁴ – Comunicazione sul proseguimento della cooperazione nel campo dei servizi sanitari e dell'assistenza agli anziani – Proposta di regolamento sull'applicazione delle disposizioni del regolamento semplificato relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale – Regolamento della Commissione che modifica gli allegati del regolamento 574/72 (che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento 1408/71) – Regolamento che aggiorna il regolamento 1408/71

⁵ – Comunicazione sulla parità fra uomini e donne – Relazione al Consiglio europeo di primavera – Rifusione delle direttive relative alle pari opportunità – Relazione intermedia sul programma per la parità fra uomini e donne - Programma di lavoro annuale 2004 sulla parità fra uomini e donne

⁶ Nel 2007 è stata formulata una serie di raccomandazioni per paese destinate agli Stati membri. Al fine di garantire un'attuazione coerente ed integrata della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, queste raccomandazioni sono state adottate in uno strumento unico, nella raccomandazione 2007/209/CE del Consiglio, del 27 marzo 2007, sull'aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri.

⁷ Il vertice sociale trilaterale del 2008 potrebbe incentrare le sue discussioni sulla flessicurezza

lungo tutto l'arco della vita, Le politiche attive del mercato del lavoro, i sistemi di sicurezza sociale, come sviluppare la flessicurezza all'interno dell'impresa e offrire la sicurezza nella transizione, come affrontare le carenze di competenze e opportunità tra la manodopera, come migliorare le opportunità per coloro che ricevono prestazioni sociali e i lavoratori sommersi ⁸.

⁸ Forme contrattuali flessibili: rigidità della protezione dell'occupazione, totale, per i lavoratori permanenti e non permanenti (OCSE)– Diversità delle forme contrattuali e loro relative motivazioni (EUROSTAT); Strategie **integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita**: percentuale della popolazione adulta tra i 25 e i 64 anni che partecipa all'istruzione e alla formazione (EUROSTAT) – Livello d'istruzione delle coorti di età 45-54 e 25-34 (percentuale della popolazione che possiede almeno un diploma d'istruzione secondaria superiore (EUROSTAT); **Efficaci politiche attive del mercato del lavoro**: spesa per le politiche attive e passive del mercato del lavoro in percentuale del PIL (EUROSTAT) – Spesa per le politiche attive e passive del mercato del lavoro per disoccupato (EUROSTAT) – Numero di partecipanti a politiche attive del mercato del lavoro, per tipo di misura (OCSE) – Percentuale di disoccupati giovani o adulti cui non è stato offerto un lavoro o una misura di attivazione entro 6 o 12 mesi rispettivamente (EUROSTAT); **Sistemi moderni di sicurezza sociale**: tassi netti di sostituzione nel primo anno e dopo 5 anni (OCSE) – Trappole della disoccupazione intese quali misure dei livelli di indennità(OCSE-EUROSTAT); **Risultati ottenuti sul mercato del lavoro**: tasso di occupazione, totale, per le donne e per i lavoratori anziani (EUROSTAT) – Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) (EUROSTAT).

UN NUOVO WELFARE, MA QUALE SUSSIDIARIETÀ?

Negli ultimi anni e non solo nel nostro paese, le critiche al sistema di welfare si sono rafforzate per varie ragioni, fra le quali l'invecchiamento della popolazione, la crisi dei bilanci pubblici e il crescere della spinta alla riduzione dei costi del lavoro indotta dalla globalizzazione.

Le condizioni dei sistemi di welfare (destinate a peggiorare) risentono fortemente dell'andamento di questi elementi: basta leggere le recenti stime demografiche Eurostat. Nel rapporto relativo al periodo 2008-2060, per l'UE è prevista tra sette anni una crescita naturale zero, compensata solo dai flussi migratori. In Italia ciò avviene già da tre anni. Inoltre dal 2035 neanche l'immigrazione riuscirà più a coprire il deficit demografico del vecchio continente, la cui popolazione scenderà gradualmente fino a 506 milioni nel 2060.

In un contesto in continua evoluzione, mentre il vecchio welfare si è concentrato con maggiore o minore successo, e con una certa dose di paternalismo, su singoli bisogni e su specifiche situazioni di disagio o debolezza, un moderno welfare deve essere capace di fornire una risposta globale ai diversi bisogni della persona.

È necessario un ripensamento complessivo non solo economico ma culturale del modello di welfare, una visione integrata delle politiche sociali che non frammenti le risposte ai bisogni, ma le orienti al benessere generale delle persone. La stessa esigenza di passare da una visione risarcitoria ad una visione di welfare attivo e delle opportunità sono certamente principi di grande importanza e pertanto condivisibili. Il problema è però quello di trovare strumenti nuovi o meglio regolamentati che permettano tutto ciò.

L'azione svolta nei primi mesi dal Governo, almeno nelle intenzioni, sembra voler affrontare l'importante sfida cui è chiamato l'intero paese. Il dibattito sulla riforma del federalismo fiscale è pronto ad entrare nel vivo affrontando sul piano tecnico i problemi connessi alla attuazione dell'art. 119 della Costituzione. La redistribuzione territoriale delle risorse e la connessa possibilità di attuare politiche mirate alle diverse esigenze è fortemente legata alla riforma del welfare richiesta da più parti.

In un contesto globalizzato come quello attuale la capacità di mobilità della ricchezza rappresenta un dato di contesto dal quale non si può prescindere nel valutare il grado di equità dei modelli tradizionali di welfare state.

In detti modelli il progetto di giustizia era fondato sulla progressività dell'imposta e sulla sua capacità di ridistribuire ricchezza all'interno di un sistema dal quale non si poteva mettere neppure in conto la possibilità di "uscita" che viene offerta oggi in varie forme.

È opportuno superare il monopolio della politica come decisore sull'universo della spesa pubblica, trasferendo anche per mezzo della sussidiarietà fiscale quote di potere e di responsabilità dallo Stato alla società, alle famiglie, al singolo individuo.

Se il ruolo della società civile organizzata evolve, il circuito politico-finanziario non può restare artificialmente tutto centrale.

Si tratta di “*democratizzare la democrazia*”, “*democratizzando dal basso*”, come sostiene Giddens per mezzo di “forme di democrazia in aggiunta al processo elettorale ortodosso”.

In questa ottica il principio di sussidiarietà sembra idoneo a ricomprendere la complessità delle metamorfosi intervenute, rivalutando, a fronte della crisi delle sedi tradizionali della sovranità statale, la sovranità personale anche in relazione al concorso alla spesa pubblica.

Nel Libro verde si descrive una importante sfida progettuale e culturale capace di riportare al centro delle politiche pubbliche la persona in sé e nelle sue proiezioni relazionali, prefigurando un sistema di welfare definito “delle opportunità”. Viene sottolineato il valore aggiunto che la piena attuazione del principio di sussidiarietà può portare allo sviluppo del paese: “un welfare così definito si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche ma soprattutto riconoscendo, in sussidiarietà, il valore della famiglia, di tutti i corpi intermedi e delle funzioni professionali che concorrono a fare comunità”.

Nel documento è definita come superata la contrapposizione tutta ideologica tra Stato e mercato ovvero tra pubblico e privato: “*Un welfare delle opportunità non può che scommettere su una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà attraverso un'ampia rete di servizi e di operatori, indifferentemente pubblici o privati, che offrono, in ragione di precisi standard di qualità ed efficienza coerenti in tutto il territorio nazionale, non solo semplici servizi sociali e prestazioni assistenziali, ma anche la promessa di una vita migliore - e, nei casi estremi, anche solo della vita stessa - incidendo su comportamenti e abitudini negativi e in grado di proporre nuovi stili di vita*”.

Effettivamente l'evoluzione dello Stato come conosciuto nel corso del XX secolo, anche per lo stimolo ricevuto dall'Unione europea, sembra superare la “grande dicotomia” pubblico/privato. Nella nuova dialettica tra queste due categorie, come paradigma fondante, con convinzione apparentemente condivisa tra le diverse parti politiche, si è individuato l'antico concetto della sussidiarietà. Tuttavia, oltre ai favori e alle comuni vedute lessicali, nella sostanza non è facile cogliere convincenti ed univoche declinazioni operative del principio di sussidiarietà orizzontale ovvero descrizioni che consentano di andare oltre la ricapitolazione meramente descrittiva di fenomeni già in atto per definire una qualche configurazione prescrittiva del nuovo paradigma sussidiario.

Non ogni modalità di coinvolgimento dei privati in attività in precedenza pubbliche è espressione di sussidiarietà orizzontale. Questa presuppone la prevalenza sia logica che cronologica dell'azione dei privati, dell'autonomia della società civile e la chiamata in “sussidio” del potere pubblico da parte dell'individuo.

Vi sono delle difficoltà di attuazione che non hanno soltanto natura tecnica ma interessano i fondamenti stessi dello stato sociale, strumento di coesione sociale volto a garantire equità e dignità umana. Ciò che ancora è mancato nel dibattito politico è una lettura delle conseguenze della sussidiarietà in termini di meccanismi concreti che garantiscano eguaglianza dei diritti e soddisfazione dei bisogni, selezione delle domande, composizione non protezionistica e soluzioni non solo apparentemente unanimi dei conflitti.

Modelli di Welfare state

Le differenziazioni nelle relazioni dello stato sociale sono riconducibili ai diversi sistemi di valori che le hanno ispirate, dai quali discendono differenti articolazioni dei casi e dei livelli di intervento, delle forme e delle modalità di finanziamento. In dottrina vengono individuati sostanzialmente quattro modelli di welfare state (Ciccarone 1995).

Il modello conservatore corporativo (Germania - Italia) il quale attribuisce il diritto a beneficiare dello stato sociale a chi abbia avuto lo status di lavoratore occupato. Il ruolo sostanziale ai fini redistributivi viene svolto dalla solidarietà familiare e, comunque privata; lo Stato interviene soltanto in funzione residuale. Questo modello tende sostanzialmente a favorire il mantenimento dei differenziali distributivi creati dal mercato con temperamento delle sperequazioni più nette.

Il modello liberale (USA) prevede interventi di tipo residuale, qui si incoraggia il mercato ad assicurare le prestazioni di mera sussistenza attraverso sussidi. L'assistenza può essere subordinata all'accertamento dell'effettivo stato di bisogno e, pertanto, i trasferimenti possono non essere universali. Pertanto i servizi pubblici non vengono forniti indistintamente a tutti, ma solamente a chi è povero di risorse, in virtù di questo, tale meccanismo viene spesso definito *residuale*, in quanto concernente una fascia di destinatari molto ristretta.

Il modello socialdemocratico (paesi scandinavi) tende a promuovere l'uguaglianza non solo dei lavoratori, ma di tutti i cittadini, in questo modello il mercato e la famiglia assumono rilevanza marginale. I diritti derivano dalla cittadinanza: vi sono quindi dei servizi che vengono offerti a tutti i cittadini dello Stato senza nessuna differenza. Tale modello promuove l'uguaglianza di status passando così dal concetto di assicurazione sociale a quello di sicurezza sociale.

Il modello cattolico, il quale si differenzia dal modello conservatore corporativo per il fatto che lo Stato deve intervenire soltanto quando l'individuo, prima, la famiglia, poi, la comunità locale successivamente abbiano fallito nel loro compito.

SULLA POVERTA'

Il contrasto alla povertà si concentra sulla povertà assoluta, termine che risaliva ai soggetti che non avevano la possibilità di avere panieri di beni essenziali. Dal 2001 l'Istat non produce più questo dato. Oggi la povertà economica è legata ad una complessità di fattori che, intrecciandosi, contribuiscono ad allargare la fascia della vulnerabilità. Ciò significa che, **per parlare con correttezza di povertà, si deve tenere conto della multidimensionalità del fenomeno, dei processi di impoverimento e non solo della povertà come esito**: precarizzazione del lavoro, contrazione del welfare, fragilità familiare sono i tre fattori che moltiplicano la vulnerabilità, la allargano a fasce sociali un tempo relativamente al sicuro e accrescono l'ansia nei confronti del futuro: molte famiglie dichiarano di avere meno risorse di quanto soggettivamente considerato necessario. Pesa molto il capitolo casa: quanto incide sulle condizioni di vita di tante famiglie, soprattutto delle grandi città, un mutuo o l'affitto?

La povertà economica si intreccia spesso con altri di fattori di debolezza sociale: mancanza o perdita del lavoro, disagio psichico, etilismo, tossicodipendenza, lacerazione dei legami familiari.

Ci sono poi persone cadute nell'emarginazione senza neppure aver potuto sperimentare una vita lavorativa e familiare normale; persone con una traiettoria di mobilità discendente, contrassegnata dalla perdita del lavoro, dei legami familiari, della stabilità abitativa; persone senza famiglia che con l'avanzare degli anni si trovano senza sostegni; donne sole con bambini, prive del sostegno del coniuge o con compagni a loro volta colpiti dalla precarietà occupazionale, da malattie o inabilità o con genitori anziani da assistere; persone che subiscono a livello psicologico e relazionale i contraccolpi della disoccupazione o del fallimento e della cessazione di attività autonome.

I poveri e senza dimora sono tornati a essere visti come minaccia per la sicurezza, da allontanare e respingere dalle nostre città, specialmente quando appartengono a minoranze visibili e storicamente colpite dal pregiudizio, rom e sinti in primo luogo.

Tra i processi che generano impoverimento dobbiamo considerare in modo articolato l'**immigrazione**. La loro relativa povertà li rende flessibili, adattabili, laboriosi, quindi utili, ma si fa ancora fatica ad accettarli come con-cittadini a pieno titolo, con pari doveri e diritti. La grande riluttanza a concedere loro, per esempio, la cittadinanza italiana, traduce istituzionalmente questa tensione tra integrazione economica ed esclusione sociale.

Se guardiamo con occhio disincantato la realtà sociale ci rendiamo conto che la povertà, vecchia e nuova, è un fenomeno che si colloca nei processi di globalizzazione e di trasformazione della società. E non si tratta di un elemento che tenderà a scomparire, perché i rischi di impoverimento potranno aumentare a seguito di un prevedibile peggioramento della situazione economica, della riduzione delle disponibilità di risorse per la protezione sociale, dell'aumento della fragilità delle unioni familiari.

Nello stesso tempo arriveranno da noi persone relativamente povere che sicuramente saranno impiegate in “lavori poveri”. E’ pertanto chiaro che servono disponibilità politiche ed economiche per accompagnare e gestire socialmente le situazioni. Serve un forte impegno delle istituzioni per prevenire l’impoverimento e aiutare ad uscire chi è nelle fasce di povertà.

Non basta l’intervento diretto delle istituzioni. E’ sempre più necessario far crescere, anche attraverso lo stimolo pubblico, una imprenditorialità sociale che aiuti a superare l’assistenzialismo per generare percorsi di promozione.

La povertà, nelle sue diverse declinazioni, chiede risposte complesse ma concrete, qualificate e competenti; chiede di monitorare i risultati, efficienza, qualità. Il sociale, con una visione coesa, chiede un grande fiorire di investimenti, di produzione di risposte; chiede un intreccio tra pubblico, privato, non profit e volontariato.

Il “Libro Verde” può essere una occasione per sviluppare un dibattito chiaro sul tema della povertà in Italia per arrivare ad un piano organico di contrasto e di promozione delle persone povere, impoverite o emarginate. Si tratta di costruire interventi in grado di definire gli obiettivi e le finalità, ma soprattutto i percorsi, il monitoraggio permanente dei risultati, la definizione delle risorse da impiegare e una stretta relazione con i processi di federalismo. Vanno definite chiare e specifiche responsabilità con il compito di costruire un piano di intervento, realizzarlo e tenerlo sotto osservazione. Questo significa necessariamente che si debbano concertare le diverse competenze, professionalità, responsabilità istituzionali e sociali e che si devono individuare le priorità d’azione, le tipologie su cui si deve intervenire all’interno di una strategia diversificata e articolata.

Un Piano di contrasto alla povertà ha bisogno delle infrastrutture necessarie per la sua implementazione. Si tratta di definire un modello organizzativo, di indicare le figure professionali o da professionalizzare affinché si possa operare in modo articolato a seconda delle situazioni che si devono affrontare (emergenza, urgenza, lungo periodo), per dare risposte alle situazioni di svantaggio e di bisogno personale, sociale e familiare.

In questo percorso il tema delle risorse deve essere affrontato con molta attenzione. E’ un nodo politico e tecnico, come già evidenziato dalle conclusioni della Commissione Onofri nel lontano 1997.

Il testo che stiamo osservando nulla dice sul tema.

Si presuppone si debba partire dal consolidato che però ha esigenze di una rimodulazione tra trasferimenti e servizi, tra centro e periferia. Se si vogliono creare percorsi di cittadinanza attiva non ci si può limitare solo all’assistenza, al consolidamento dei cosiddetti “diritti acquisiti”. Occorre che gli interventi si spingano sul terreno della promozione sociale realizzando una relazione virtuosa tra diritti e doveri.

In questa direzione la promozione e il sostegno a forme di mutualità si rilevarebbe fattore molto importante e mobilitante. Il “povero” non deve essere considerato oggetto di attenzione, ma soggetto che partecipa e che contribuisce all’uscita dal suo stato di bisogno. Il tema di quante e quali risorse, di come devono essere gestite in una logica di passaggio da una gestione centralizzata a una più decentrata (vicina al bisogno), è essenziale anche per creare le condizioni di efficienza e di fiducia.

Il recente rapporto “Caritas - Fondazione Zancan “Rassegnarsi alla povertà?”⁹, fornisce una serie di obiettivi essenziali, di obiettivi complementari e alcune indicazioni che sarebbe opportuno riprendere:

- *la riorganizzazione in ogni ambito del servizio di sostegno economico all'inclusione sociale, con il superamento dell'erogazione dei sussidi e contributi una tantum e a pioggia e la predisposizione di redditi di inserimento sulla base di progetti personalizzati, attraverso una rete di collaborazione con i servizi alloggiativi, di inserimento lavorativo, di istruzione e formazione attiva sul territorio, finalizzata anche ad attivare forme sperimentali di concessione di microcrediti;*
- *il contrasto all'esclusione sociale e alla povertà con idonee azioni territoriali, a seconda della natura dei fenomeni di esclusione presenti nell'ambito;*
- *l'adozione dell'Isee quale strumento di equità per stabilire le priorità di accesso al sistema locale dei servizi, in ogni ambito territoriale sociale;*
- *la valorizzazione, nei progetti e nelle azioni di inclusione, dell'integrazione fra politiche sociali, politiche del lavoro, politiche per la formazione e politiche abitative, politiche della salute attraverso accordi locali e patti per l'inclusione sociale;*
- *l'attuazione di programmi di intervento a livello regionale contro la vulnerabilità delle famiglie dovuta alla povertà, consistenti in azioni diversificate di sostegno al reddito, consumo responsabile, politiche abitative favorevoli,*

⁹ Rassegnarsi alla povertà ? Rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia - Edizioni Il Mulino

IL RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE NELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Il rilancio della Strategia di Lisbona e il recente Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute hanno fatto del tema dell'occupazione una priorità assoluta nel quadro del necessario raggiungimento del benessere per tutti i cittadini del continente europeo. Migliorare lo stato di salute, ridurre la povertà e incrementare la produttività lavorativa sono tra gli obiettivi fondamentali da perseguire e, in tale contesto, l'Europa deve rafforzare il proprio modello sociale, perseguendo nuovi traguardi e sviluppando le sinergie tra le diverse dimensioni economica, sociale e ambientale.

Creare nuovi posti di lavoro e rendere l'occupazione qualitativamente migliore richiede che la politica di coesione raccolga le sfide delineate nella strategia europea per l'occupazione, derivanti dal fenomeno della globalizzazione dei mercati e dal generale invecchiamento della popolazione. E' necessario attirare in modo duraturo verso il mercato del lavoro un maggior numero di persone, migliorarne la capacità d'adattamento e favorire la flessibilità investendo nel capitale umano attraverso il miglioramento dell'istruzione e delle competenze. Per i giovani, in particolare, è importante puntare al miglioramento delle loro competenze secondo i bisogni della cosiddetta società della conoscenza, elevare il livello generale di istruzione e ridurre il numero di coloro che abbandonano prematuramente la scuola, e rafforzare, infine, le politiche di inserimento nel mercato del lavoro immediatamente dopo la fine del percorso di studi.

La Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2006 (n. 1720/2006/CE), in tale ottica, prevede un programma d'azione nel settore dell'istruzione e della formazione durante l'intero ciclo di vita per sviluppare e potenziare gli scambi, la cooperazione e la mobilità, e contribuire allo sviluppo della Comunità come società della conoscenza avanzata, caratterizzata da uno sviluppo economico sostenibile accompagnato da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, nonché ad una maggiore coesione sociale.

Anche l'Agenda sociale rinnovata, parte integrante della Strategia di Lisbona e della Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea, pone un'attenzione particolare al tema della formazione e dell'occupazione, fenomeni che riducono significativamente le disuguaglianze di opportunità all'interno della società civile e accrescono le *chances* di emancipazione personale.

L'attuale realtà sociale e demografica, la globalizzazione, i progressi tecnologici ed il progressivo incalzare di una società in cui sono cadute le barriere che fissavano un individuo per tutta la vita a una cerchia ben delimitata di rapporti lavorativi, sociali e di identificazione, con le evidenti ripercussioni sulla sfera personale e familiare, inoltre, comportano per i giovani in cerca di lavoro la necessità di avere differenti opportunità per poter scegliere le migliori strade da percorrere nei differenti momenti della vita. Per tutti, ancor di più, ciò significa continuare la propria formazione intellettuale e professionale lungo l'intero ciclo di vita, contribuendo efficacemente, in un quadro di sviluppo delle capacità personali nel lavoro, all'incremento della competitività.

Il rapporto dell'Istat dell'anno 2007 evidenzia che dal 1999 persiste un forte calo della disoccupazione in Italia. Tuttavia, anche tra i giovani e le donne in cerca di un'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno del Paese, si rileva uno

«scoraggiamento» delle forze di lavoro: chi vorrebbe lavorare non ha più la forza di mettersi a cercare, mentre tra gli occupati, invece è particolarmente sentita la mancanza di formazione. Aumenta così il divario tra il Nord e il Sud: l'analisi dei dati relativi alla formazione, infatti, secondo quanto rilevato dall'Isfol nel 2006, mostra una significativa differenza tra i valori dell'Italia centrale e quelli dell'Italia meridionale per quanto riguarda il possesso del diploma di secondaria inferiore (37% contro 32%), del diploma di laurea (il 14% del Centro contro l'11% del Sud e il 9% del Nord). Al contrario, tra i residenti dell'Italia meridionale è molto più alto il numero dei possessori di sola licenza elementare (il 27% del Sud contro il 22% del Nord).

Alla luce di questi dati, risulta evidente la necessità di facilitare ed accelerare il percorso di autonomia dei giovani sul piano della formazione e delle possibilità di crescita personale e dei nuclei familiari. Devono, infine, essere ridotti i divari tra Nord e Sud, specie nella cura della salute e nella opportunità di lavoro per una popolazione che nel Mezzogiorno è più giovane.

In particolare per il Sud del Paese, è auspicabile proseguire le esperienze progettuali più avanzate, che hanno visto il coinvolgimento delle aziende nell'individuazione e nell'acquisizione delle competenze più richieste dal mercato e sostenendo la realizzazione di stage nel Nord dedicati in particolare ai giovani del Sud, al fine di valorizzare il capitale intellettuale dei giovani laureati, incentivando l'uso dei tirocini in azienda quale efficace strumento di avvicinamento tra domanda e offerta di lavoro e di costruzione di vincoli fiduciari.

Le politiche lavorative e sociali a sostegno di un obiettivo di alti tassi di occupazione, pertanto, devono focalizzarsi a monte sulla **modernizzazione del sistema di istruzione** e sul **miglioramento della qualità dei percorsi scolastici e formativi** al fine di contemperare un ripensamento dei *curricula* e la necessità di un rapido ingresso nel mercato del lavoro. Occorre, in altre parole, lavorare sull'efficacia di leve mirate all'allineamento con i bisogni del mercato quali, ad esempio, la costruzione di percorsi di specializzazione in accordo con le imprese, lo sviluppo di servizi di orientamento ed accompagnamento nel periodo di transizione, nonché di incontro tra domanda ed offerta rapidi.

Al contempo, eguale attenzione va posta al mantenimento, consolidamento e possibile ripensamento dei profili dei lavoratori con una strategia di formazione permanente garantita.

Solamente in questo modo è possibile assicurare un adeguato sviluppo formativo e lavorativo dell'individuo, un continuo aggiornamento dei sistemi di formazione per i giovani in cerca di lavoro e per le persone già occupate. **Migliorare e continuamente aggiornare le proprie competenze** per affrontare in modo adeguato e consapevole le nuove sfide e prospettive nel mercato del lavoro è uno degli elementi fondamentali che concorre al miglioramento delle opportunità per tutti e, quindi, ad innalzare la competitività del sistema Paese.

RELAZIONI INDUSTRIALI

Il superamento dell'antagonismo tra capitale e lavoro è sempre stato uno dei capisaldi della Dottrina sociale della Chiesa, dalla Rerum Novarum alla Centesimus Annus, ma è un concetto che ritroviamo anche nella nostra Costituzione.

Questo significa che il tema della partecipazione deve essere ripreso e rilanciato. In Italia il profilo che attiene alla individuazione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori ha un ruolo di rilievo, manifestatosi storicamente fin dall'approvazione dell'art.46 della Costituzione che fu frutto di una soluzione compromissoria sui preesistenti "consigli di gestione" la cui esperienza terminò in breve tempo.

Lo sviluppo successivo dei modelli di partecipazione si è realizzato e praticato soprattutto attraverso la contrattazione - in particolare quella aziendale - e le forme della rappresentanza.

La partecipazione economico-finanziaria dei lavoratori si è espressa invece in modo particolare attraverso le forme delle retribuzioni partecipative o della partecipazione azionaria.

Oggi il tema della partecipazione economico-finanziaria dei lavoratori deve essere ripensato tenendo conto della trasformazione del nostro sistema produttivo, ormai in larga parte formato da piccole e medie aziende. Inoltre, il cambiamento della struttura dell'impresa - indotto dalle molteplici pratiche di esternalizzazione (outsourcing) di funzioni produttive un tempo svolte in proprio dalla fabbrica fordista - sta producendo effetti che incidono sulla struttura del contratto, ma anche e soprattutto sul rapporto tra datore di lavoro e dipendente. La portata di tali cambiamenti, tuttavia, non è ancora stata sufficientemente sondata e valutata, seppure si possa già ritenere che il nesso fra struttura dell'impresa e contratto di lavoro debba essere ripensato con l'impegno per una modernizzazione della regolamentazione dei rapporti di lavoro che sappia trovare nuovi equilibri, socialmente accettabili, fra istanze economiche dell'impresa e protezione della persona che lavora.

Il tema della partecipazione dei lavoratori, e pertanto dell'applicazione dell'art. 46 della Costituzione, andrebbe ripreso tenendo conto dei cambiamenti strutturali che hanno investito l'organizzazione del lavoro nel nostro Paese.

Non possiamo in questa fase non tenere conto che alcune cose si stanno muovendo sul versante della riforma delle relazioni industriali. Dopo 15 anni dagli accordi del luglio 1993, sottoscritti da Cgil Cisl e Uil con l'allora presidente del Consiglio Giuliano Amato, è stato definito dalle organizzazioni sindacali un documento che delinea un nuovo patto generale tra sindacati e imprese. La stessa Confindustria ha avanzato proposte in questa direzione.

Il documento sindacale di Cgil, Cisl e Uil dichiara che *“Obiettivi centrali sono il miglioramento delle condizioni di reddito, di sicurezza e qualità del lavoro dei lavoratori attraverso la crescita della qualità, del nostro paese, delle sue reti materiali e immateriali, del suo stato sociale e della qualità, competitività e produttività delle imprese. L'obiettivo- è quello di un accordo unico che definisca un modello contrattuale per tutti i settori pubblici e privati. Va quindi aperto un tavolo con tutte le Associazioni datoriali e con il Governo. La revisione della struttura della contrattazione definita dall'accordo del 23 luglio 1993 è parte della stessa strategia che sta alla base del confronto su fisco, prezzi e tariffe”*.

Riduzione del numero dei contratti, introduzione degli accordi triennali, nuovi meccanismi per la definizione della rappresentanza, potenziamento del doppio

livello di contrattazione, sono elementi importanti per aprire una nuova stagione di relazioni industriali nel nostro Paese e per ridare fiato alla autonomia delle parti.

É importate che si proceda alla semplificazione dei modelli contrattuali riducendoli rispetto agli oltre 400 attualmente esistenti, procedendo ad accorpamenti per aree e settori.

E' difficilmente praticabile l'ipotesi di un contratto unico proposta in questi ultimi tempi. Il contratto nazionale deve essere semplificato ma non superato, deve restare un elemento di garanzia dei lavoratori. Va invece rafforzato il secondo livello di contrattazione a livello territoriale o aziendale con chiari riferimenti alla relazione tra salari, produttività, qualità e merito.

Nel 1993 l'obiettivo principale era la lotta all'inflazione e quindi la difesa dei redditi di lavoro. Nel 2008 i temi sono l'incremento dei salari aumentando la produttività e ridistribuendola, la valorizzazione della dimensione decentrata, della professionalità, del merito e delle competenze, insieme alla ricerca delle condizioni per la crescita economica e delle opportunità occupazionali.

Un nuovo modello di relazioni industriali orientato al criterio della partecipazione deve sviluppare la dimensione della bilateralità e della conciliazione dei conflitti e incrementare l'impegno delle aziende e dei lavoratori sul terreno della formazione istituendo cicli di formazione permanente.

Oggi la tutela dei redditi dei lavoratori deve essere perseguita operando una rimodulazione del sistema di welfare fondato sulla dimensione familiare, una politica dei prezzi e delle tariffe trasparente, socialmente compatibile, in grado di frenare la ripresa dell'inflazione e, in particolare, un sistema fiscale equo che preveda una forte riduzione della pressione fiscale sulle famiglie, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti e sulle pensioni.

IL FENOMENO DELLA FLEXICURITY

La flexicurity è quell'ossimoro usato per indicare due realtà contrapposte, flessibilità e sicurezza, nel mercato del lavoro. Secondo vari giuslavoristi forme di flexicurity sono presenti nella normativa sul lavoro da più di vent'anni.

Fenomeno che da tempo influenza le scelte politiche e sociali dell'Unione Europea come di seguito evidenziato.

In particolare nella prefazione al Libro Verde il ministro Maurizio Sacconi, puntualizza come sia stata la Commissione Europea sulla salute, nel suo recente *Libro Bianco* a sottolineare lo stretto legame tra salute e prosperità economica, avvalorando il concetto cardine evidenziato dalla Strategia di Lisbona che pone al centro il benessere dei cittadini per la crescita economica e l'occupazione. Sulla base di tali obiettivi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea erano tenuti a redigere un piano nazionale per la crescita e l'occupazione; nel suddetto piano erano indicate le riforme e le altre misure di competenza nazionale necessarie per avvicinarsi agli obiettivi della strategia di Lisbona. Anche la Commissione Europea ha presentato, a completamento dei piani nazionali, un proprio piano comunitario per la crescita e l'occupazione, contenente azioni di competenza dell'Unione, ma complementari a quelle contenute nei programmi nazionali e tutte convergenti verso gli obiettivi della strategia di Lisbona..

Con il Libro verde –“Modernizzare il diritto del Lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”- la Commissione invita un'ampia platea a riflettere sul ruolo sociale, ma anche culturale, che il diritto del lavoro potrebbe svolgere nella società europea e cerca di armonizzare le diverse legislazioni del lavoro esistenti nei 25 Paesi dell'Unione. I concetti chiave sui quali si basa il suddetto documento sono: modernizzazione del diritto del lavoro e flessibilità nella sicurezza.

Il Libro Verde ipotizza come una ottima soluzione sia quella di allentare i vincoli e le garanzie in uscita dei rapporti di lavoro “garantiti”, insieme ad un rafforzamento delle protezioni sul mercato del lavoro in modo da favorire la mobilità e l'occupabilità dei lavoratori e l'aumento dell'occupazione.

Secondo Vladimir Spilla, commissario europeo per l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, *“La flessicurezza assicura un equilibrio tra diritti e responsabilità sia per i lavoratori e le imprese che per le autorità pubbliche. Bisogna ora che le parti sociali collaborino per fare in modo che questa strategia sia vincente”*.

La flessicurezza è un aspetto della politica del mercato del lavoro che associa una sufficiente flessibilità negli accordi contrattuali – per consentire alle imprese e ai lavoratori di far fronte ai cambiamenti – e la sicurezza sociale per i lavoratori di mantenere il posto di lavoro o di essere in grado di trovarne uno nuovo in tempi brevi assicurando un reddito adeguato nei periodi di transizione.

Tale politica può essere positiva sia per i lavoratori che per le imprese.

La flessibilità assicura che i lavoratori possano trovare e cambiare facilmente lavoro- il concetto comprende sia la flessicurezza esterna (da un'impresa all'altra), che quella interna (nell'ambito di una stessa impresa).

E' da sottolineare come il diritto del lavoro potrebbe contribuire alla cosiddetta flexicurity, con nuovi modelli di rapporto di lavoro, che differiscono dai tradizionali contratti permanenti e a tempo pieno. La globalizzazione ed il progresso tecnologico stanno modificando rapidamente le esigenze dei lavoratori e delle imprese. Quest'ultime devono attivarsi rapidamente per adeguare e sviluppare i loro prodotti e servizi in modo tale da essere competitive sul piano economico e di

conseguenza devono anche modificare i metodi di produzione e di gestione della manodopera. I contratti a termine, part-time, contratti a chiamata e a zero ore, le assunzione attraverso agenzie interinali e i contratti offerti ai lavoratori freelance sono ormai parte integrante del mondo professionale europeo, rappresentando il 25% del totale degli occupati. Si rende quindi necessaria una legislazione che elimini i vincoli ai licenziamenti o almeno riduca e limiti in modo significativo il ruolo dei giudici nelle cause di lavoro. Invece di impedire alle aziende di licenziare i lavoratori di cui non hanno più bisogno, si dovrebbe approntare un sistema moderno di sussidi di disoccupazione per offrire un'assicurazione ai disoccupati. I sussidi dovrebbero essere legati alla ricerca di un nuovo lavoro e sospesi non appena un disoccupato rifiuta un lavoro che è in grado di svolgere.

WELFARE ITALIANO E FINANZA PUBBLICA

Premessa: Le previsioni sul welfare italiano

La previsione relativa all'andamento della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo recata dall'ultimo rapporto previsivo prodotto dalla Ragioneria Generale dello Stato (di seguito RGS) sostanzialmente conferma le precedenti stime, incidendo marginalmente sia la revisione delle ipotesi di scenario-base (crescita del PIL, della produttività, della popolazione ecc) che le riforme approvate nel corso del 2007.

Pertanto, in rapporto al PIL, la spesa pensionistica si mantiene inizialmente stabile (in virtù dell'inasprimento dei requisiti minimi per accedere alla pensione) per poi riprendere (in particolare dopo il 2025, quando all'aumento del numero di pensioni si aggiunge la contemporanea riduzione del numero di occupati) a crescere fino al 2038, anno in cui la curva raggiunge il suo apice pari al 15,3%.

Nel decennio successivo il rapporto spesa/PIL decresce rapidamente attestandosi al 13,9% nel 2050.

A contenere la crescita fino al 2038 e a determinare la forte decrescita del periodo 2039-2050 un ruolo decisivo verrà svolto dall'applicazione, prima parziale poi sempre più generalizzata, del sistema contributivo introdotto dalla riforma Dini. In rapporto a questo fattore va sottolineato che l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione risulta di assoluta rilevanza ai fini della sostenibilità finanziaria. Un'eventuale abolizione della revisione dei coefficienti di trasformazione determinerebbe infatti un innalzamento del rapporto spesa /PIL pari a 1,6 punti nel 2040 e a 2 punti nel 2050.

La spesa sanitaria

Le più recenti previsioni formulate dalla RGS risentono sia della revisione dei valori iniziali di spesa che del recepimento degli effetti finanziari derivanti da modifiche normative.

Nell'ipotesi dello scenario nazionale base e senza considerare interventi correttivi volti a compensare i costi dell'invecchiamento demografico sul sistema sanitario pubblico, il rapporto spesa/PIL passerà dall'attuale livello del 6,7% circa all'8,6% nel 2050, con incrementi annui abbastanza stabili nel tempo, proprio in quanto connessi al lento ma costante trend di invecchiamento della popolazione.

Nello scenario programmatico, che sconta un tasso di crescita del PIL reale più elevato di circa lo 0,1% nel quadriennio 2008-2011 (più che scenario programmatico lo definirei scenario fantascientifico) e minori oneri per la vacanza contrattuale dei dipendenti del comparto sanitario, il rapporto spesa/PIL sarebbe inferiore per tutto il periodo considerato di circa lo 0,2% rispetto a quello dello scenario-base.

Vale comunque il caveat nelle previsioni di spesa sanitaria che le ipotesi metodologiche sono caratterizzate da un ampio grado di discrezionalità e che non può escludersi che il profilo dei consumi sanitari possa nel tempo abbassarsi come riflesso di un miglioramento delle condizioni di salute, producendo un

contenimento del consumo medio. Inoltre la dinamica della spesa sanitaria è condizionata anche dalle condizioni dell'offerta e quindi dall'andamento delle retribuzioni nel settore, dai costi connessi con il progresso tecnologico e dalla rapida obsolescenza delle apparecchiature sanitarie. Infine si fa presente che sono state elaborate anche teorie alternative che - sulla base di determinate previsioni demografiche sulla qualità di vita degli anni "aggiunti" all'aspettativa di vita precedente ovvero dell'assunto che gran parte della spesa sanitaria si concentra comunque nell'ultimo anno di vita - inducono a ritenere che la spesa sanitaria crescerà meno del previsto in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione.

Le misure di sostegno al reddito

In Italia continua a mancare, a differenza che in tutti gli altri paesi dell'Unione Europea salvo la Grecia, una misura di sostegno al reddito che, a parità di bisogno, sia omogenea per tutti i cittadini italiani. A livello nazionale esistono misure di garanzia solo per due categorie di persone: gli anziani e i disabili. A queste si aggiunge poi l'assegno al nucleo familiare, per le famiglie di lavoratori dipendenti poveri. Negli ultimi anni è subentrato infine l'assegno per i nuclei poveri con almeno tre figli minori, un intervento che però ha avuto un impatto limitato.

Tutte le altre categorie non abbienti possono beneficiare solo, talvolta, di interventi delle amministrazioni locali con conseguenti forti disomogeneità categoriali e territoriali.

La riforma incompiuta del Titolo V della Costituzione ha comportato, in mancanza della preventiva definizione dei criteri, standard, diritti e doveri minimi a livello nazionale ha avuto come esito, accanto a interessanti fenomeni di innovazione a livello locale, una forte discrezionalità, e quindi anche l'infragilimento di condizioni di cittadinanza comuni.

E' da questa discrezionalità ed eterogeneità dei trattamenti, e non da una peraltro inesistente generosità dei sostegni, che deriva l'assistenzialismo spesso imputato al modesto welfare state italiano. La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) ha segnalato in questi anni come in larga parte del Mezzogiorno non esistano non solo risorse finanziarie per forme anche minime, ma non occasionali, di sostegno al reddito, ma neppure un retroterra amministrativo e professionale preparato ad affrontare la problematica della povertà e della esclusione sociale in modo non episodico o emergenziale, quando non clientelare. Ma anche nei Comuni del centro-nord, che pure avevano una più solida tradizione amministrativo-professionale e interventi consolidati nel sostegno al reddito, una misura quale il RMI si presenta con caratteri di forte innovazione, che richiedono una radicale riorganizzazione sia culturale che dei servizi e comunque, da solo, l'RMI non costituisce una soluzione alla questione della povertà.

Gli aspetti salienti delle riforme approvate con la legge del 2007

- 1) modifica dei requisiti per l'accesso al pensionamento, che sostanzialmente conferma a regime l'inasprimento dalla legge n. 243 del 2004 (riforma Maroni), ma elimina il cosiddetto scalone, prevedendo una crescita graduale dei requisiti per la pensione, ed introduce un sistema di quote (come somma di età anagrafica e di età contributiva) per assicurare una maggiore flessibilità;
- 2) delega legislativa per assicurare ai soggetti che svolgono attività lavorative usuranti la possibilità di accedere al pensionamento con un anticipo massimo di 3 anni;
- 3) rideterminazione dei coefficienti di trasformazione, per tenere conto delle modifiche dell'aspettativa di vita intervenute nell'ultimo decennio;
- 4) incremento graduale delle aliquote dei lavoratori parasubordinati;
- 5) potenziamento delle tutele per la contribuzione figurativa, la totalizzazione e i riscatti per laurea;
- 6) introduzione di un regime di "finestre" anche per coloro che accedono al pensionamento di vecchiaia.

Da un punto di vista finanziario gli effetti delle modifiche indicate, rispetto al tendenziale correlato alla riforma Maroni, sono esigui, peggiorando detto tendenziale al massimo dello 0,1-0,15% del PIL nel 2011, con successiva riduzione ed annullamento del gap nel 2030.

La “fotografia” delle pensioni in Italia

Secondo i dati INPS si nota innanzitutto che la stragrande maggioranza delle pensioni Inps non supera i 20mila euro lordi annui: i pensionati che oltrepassano questa soglia sono poco più di un milione e mezzo, quindi circa l'11 per cento. I soggetti che non superano i 6mila euro lordi annui (meno di 500 euro al mese) sono più di 4,7 milioni, ossia circa il 35% del totale. Le classi di importo con un numero più elevato di soggetti sono quella da 5mila a 6mila euro e quella da 10mila a 15mila, ciascuna con oltre 2,6 milioni di pensionati.

Rilevante anche il numero dei "pensionati d'annata": non quindi l'intera platea dei soggetti Inps ma solo quelli con decorrenza del trattamento previdenziale non inferiore a 10 anni e soltanto fino a 5mila euro di importo mensile lordo. Si tratta comunque di quasi 10 milioni di soggetti. Anche per i pensionati di antica data balza all'occhio l'esiguità del vitalizio: quasi sette milioni e mezzo di soggetti non superano gli 886 euro mensili lordi. È l'ennesima prova della perdita di potere d'acquisto delle pensioni a più di 15 anni dalla riforma Amato, che eliminò la rivalutazione semestrale dei trattamenti sganciandola dalla dinamica di retribuzioni e salari e lasciandola agganciata solo ai prezzi.

Le proposte delle due coalizioni in campagna elettorale non a caso si sono concentrate proprio sul tema dell'indicizzazione. Il Pd ha presentato un piano con un doppio binario: detrazioni fiscali per tutti i pensionati con più di 65 anni d'età e un assegno fino a 55mila euro; indicizzazione delle pensioni al nuovo paniere a cui sta lavorando l'Istat. Il Pdl ha proposto di applicare ai trattamenti i tassi dell'inflazione reale, con riliquidazione semestrale, e di garantire la partecipazione delle pensioni alla produttività, collegandone l'evoluzione alla dinamica della retribuzione dei lavoratori attivi.

La “fotografia” della famiglia

Diminuiscono i matrimoni, aumentano le convivenze e i single. Sposarsi, avere dei figli, non ‘conviene’ più in termini monetari. Lo Stato invece di agevolare le famiglie tradizionali, le penalizza. A dirlo, ormai dal lontano 1975 è la Corte Costituzionale attraverso alcune sentenze.

E' questa la fotografia scattata alla famiglia italiana del nuovo millennio, un nucleo che attraversa quotidianamente mille difficoltà. Ecco alcuni esempi:

Le trattenute Irpef

L'attuale sistema di tassazione non prevede l'esistenza della famiglia, intesa nel senso più tradizionale del termine (padre, madre e figli, non famiglia nucleare). Un single che guadagna 40.000 euro l'anno viene tassato allo stesso modo di un capofamiglia con 2 o più figli. In pratica il nostro sistema di tassazione manca della forma più equa ed intelligente: quella pro-capite. Mettiamo che in una famiglia di 6 persone entrino, per esempio, 50.000 euro l'anno. Il suo reddito pro-capite, ammonterebbe a 8.333 euro l'anno, che andrebbe tassato come tale. Invece gli scaglioni Irpef sono applicati per reddito complessivo, e non per reddito pro-capite. Le cosiddette “detrazioni per familiari a carico” non fanno che restituire una minuscola parte di quello che viene ingiustamente tolto pagando le tasse. Inoltre il

recente passaggio da “deduzioni” a “detrazioni” fa aumentare le trattenute degli enti locali, che incidono sull’impoverimento economico della famiglia.

L’assistenza sanitaria

I ticket sulle prestazioni sanitarie sono sempre più cari. Anche in questo caso, l’eventuale esenzione non è concessa in base al reddito pro-capite, ma semplicemente per l’età o il reddito complessivo.

Per esempio un uomo over 60, single, che guadagna 36.000 euro è esente dal ticket, a differenza dei membri di una famiglia di 6 persone in cui il reddito pro-capite è di 6.000 od anche 3.000 euro.

Il bollo auto

Il bollo auto è un’altra di quelle tasse che si pagano con criteri oggettivi inspiegabili. Praticamente, più un’auto è di grossa cilindrata, e più aumenta il costo del bollo. Ma lo Stato sembra non valutare la possibilità che spesso, dietro l’acquisto di una vettura a 7 o 9 posti, si cela per una famiglia numerosa una necessità imprescindibile, e non un simbolo di status. Nell’ultima finanziaria, inoltre, le vetture che superano i 100 Kw vanno incontro ad un aumento del bollo pari al 50%. Inutile osservare che in questa categoria cadono, indistintamente, anche le vetture per famiglie numerose.

Gli assegni familiari

Gli assegni di famiglia, rientrano in una logica ‘assistenzialista’. L’ottica dello Stato è quella di aiutare, anche se in modo irrisorio, coloro che hanno voluto concedersi il ‘lusso’ di avere dei figli, utilizzando una parte dei fondi della nazione. Assegni familiari che vengono tolti se uno dei coniugi diventa libero professionista, oppure decurtati se uno dei figli arriva alla maggiore età compiendo 18 anni: in quest’ultimo caso il figlio scompare letteralmente dalla dicitura relativa al nucleo, come se fosse andato a vivere altrove con una sua casa ed un suo stipendio; in realtà sta frequentando il penultimo anno di scuola secondaria superiore ed ha ancora davanti tutta l’università. (Con la nuova Finanziaria vengono considerati anche i figli fino ai 21 anni di età; ma solo per le famiglie con almeno 4 figli inferiori ai 26 anni).

L’Ici

L’Imposta sulla casa (fatta salva l’avvenuta abolizione dell’ICI sulla prima casa di proprietà) è pagata in base al valore catastale della stessa. Valore tanto più alto quanto maggiore è il numero dei metri quadri o dei vani. Al legislatore non interessa nulla che il numero dei vani in molti casi salga col numero dei figli che abita in quella casa. Moltissimi genitori affrontano grandi sacrifici economici per offrire alla propria famiglia un alloggio idoneo alle necessità dei suoi componenti, e lo Stato non solo non offre alcun particolare sostegno in questa direzione, ma si ostina a tassare i metri quadri per i figli allo stesso modo di quelli di una reggia ove un single, magari ricco, vive da solo. Eppure la legge esige certi criteri minimi di abitabilità: numero idoneo di bagni o di camere a seconda dei componenti del nucleo, ecc. I genitori che non si adeguano rischiano sanzioni e, in certi casi,

perfino il sequestro dei figli da parte dei servizi sociali, ma il primo servizio sociale è aiutare, o almeno non sovrattassare, la famiglia con figli.

L'Isee

Un numero sempre crescente di agevolazioni (borse di studio, contributi libri di testo, rette scolastiche) fa riferimento all'Isee, l'indice di ricchezza di una famiglia. Premesso che nel calcolo dell'Isee rientra anche il reddito della prima casa (che inevitabilmente sale col numero di metri quadri da offrire ai figli), la più palese ingiustizia è che, nei calcoli, ogni figlio non è conteggiato pari a 0,35, piuttosto che pari a 1, a significare che se il papà o la mamma cercano di guadagnare di più per far fronte a tutte le spese di tutta una famiglia, anche l'Isee sale di conseguenza.

In sintesi, in disprezzo della previsione dell'art. 31 della Costituzione Italiana: *“La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose”*, a legislazione vigente, paradossalmente, sono più agevolate le coppie di fatto o le finte separazioni: nessun cumulo dei redditi, precedenza nelle iscrizioni presso asili, precedenza per la casa, per i servizi pubblici, assegni familiari superiori in quanto basati su falsi monoreddito, ecc.

L'indagine Eurispes sull'introduzione del Quoziente Familiare

Secondo un'indagine Eurispes¹⁰, a determinate condizioni, l'introduzione del quoziente familiare nel sistema di tassazione sui redditi delle famiglie, comporterebbe un risparmio medio annuo d'imposta Irpef di circa 800 euro a nucleo familiare. Un risparmio che permetterebbe, sotto il profilo macroeconomico, un consistente aumento della propensione al consumo e della capacità di spesa in valore assoluto, dunque un miglioramento della qualità della vita.

Attualmente in Italia è in vigore un sistema di imposizione fiscale sulle famiglie basato sulla tassazione in capo ad una unità impositiva di base corrispondente al singolo individuo, senza tener conto della composizione del nucleo familiare, se non attraverso un tenue sistema di detrazioni per figli a carico.

L'idea che da più parti sta cercando di prendere piede è quella di modificare l'attuale sistema adeguandolo a quello di “tipo francese”, basato appunto sul meccanismo del Quoziente Familiare. Quest'ultimo si identifica per una focalizzazione su una differente unità impositiva di base, non più il singolo individuo come nel sistema italiano, ma l'intero nucleo familiare al quale esso appartiene¹¹.

¹⁰ OSSERVATORIO PERMANENTE SULLE POLITICHE FISCALI. 2° Rapporto: *Ipotesi di introduzione del Quoziente Familiare*. Roma, 16 luglio 2008.

¹¹ Tale modello, ispirato al sistema tributario francese, era presente in Italia, in seguito alla riforma tributaria del 1972-1973. Fu abolito con sentenza della Corte Costituzionale nel 1976, in seguito alla quale fu introdotto l'attuale sistema.

Si torna a parlare di quoziente familiare¹²

“Il quoziente familiare è un criterio di tassazione per parti, basato sul presupposto teorico delle scale di equivalenza. Esso comporta la tassazione di un aggregato ottenuto sommando i redditi di tutti i componenti della famiglia e dividendo il risultato per un quoziente, che si ottiene dalla somma di opportuni coefficienti assegnati a ciascun componente familiare. Similmente ad altre tipologie di tassazione per parti, il quoziente consente di parificare il trattamento delle famiglie monoreddito a quelle con più redditi, rispondendo ad esigenze di equità orizzontale.” Al reddito medio imponibile così ottenuto viene applicata l'aliquota di imposta moltiplicando il risultato per il quoziente e determinando l'imposta complessivamente dovuta dalla famiglia al fisco.

Quoziente per carichi di famiglia previsti dalla Legge finanziaria 2007 in Francia

Anno 2007. Valori assoluti

Numero di componenti della famiglia	Quoziente
Celibe, divorziato o separato, vedovo senza figli a carico	1
Celibe, divorziato o separato, vedovo senza figli a carico, con invalidità	1,5
Celibe o divorziato con un infante a carico	1,5
Coppia sposata senza infanti a carico	2
Celibe o divorziato con due infanti a carico	2
Coppia sposata o vedovo con un infante a carico	2,5
Coppia sposata o vedovo con due infanti a carico	3
Celibe o divorziato con tre infanti a carico	3
Coppia sposata o vedovo con tre infanti a carico	4
Celibe o divorziato con quattro infanti a carico	4
Coppia sposata o vedovo con quattro infanti a carico	4
Celibe o divorziato con cinque infanti a carico	5
Coppia sposata o vedovo con cinque infanti a carico	6
Celibe o divorziato con sei infanti a carico	6

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Amministrazione finanziaria francese.

¹² Estratto da *Si torna a parlare di quoziente familiare*, Luciana Marino, Synthesis, Anno 1, numero 3, Giugno-Agosto 2008

Secondo l'Eurispes esiste un campo di variazione, in termini di ammontare di reddito e composizione del nucleo familiare, al di fuori del quale non converrebbe, *ceteris paribus*, abbandonare l'attuale sistema a vantaggio dell'introduzione del quoziente familiare.

L'indagine dimostra cosa accadrebbe in seguito all'introduzione del quoziente familiare nel sistema attuale italiano (per famiglie con redditi da lavoro dipendente), rispettando sia gli scaglioni che le aliquote Irpef attuali, nonché l'ammontare delle detrazioni da lavoro dipendente previsti dalla Legge Finanziaria 2007.

Per famiglie unipersonali, cioè composte da un solo individuo, è assolutamente indifferente utilizzare l'attuale sistema italiano piuttosto che il quoziente familiare. Tale ipotesi vale a prescindere da qualunque sia il reddito lordo annuo percepito dall'individuo. Le medesime considerazioni valgono nel caso di una coppia senza figli, ove i due componenti siano entrambi lavoratori dipendenti con un reddito lordo annuo appartenente allo stesso scaglione Irpef.

Confronto tra sistema fiscale francese ed italiano per famiglie unipersonali

Anno 2007 (Valori assoluti)

Sistema italiano		Quoziente familiare	
Reddito individuale	20.000	Reddito familiare	20.000
Aliquota	27%	Reddito familiare/quoziente	20.000
Irpef lorda	4.800	Aliquota	27%
- detrazione da lavoro dipendente	-1.170	Irpef lorda	4.800
Irpef netta contribuente	3.630	- detrazione da lavoro dipendente	-1.170
Irpef netta famiglia	3.630	Irpef netta famiglia	3.630
		Vantaggio quoziente familiare	0

Fonte: Eurispes.

Confronto tra sistema fiscale francese ed italiano per coppie senza figli

Anno 2007 (Valori assoluti)

sistema italiano	Primo Contribuente	Secondo Contrib.	Quoziente familiare	
Reddito individuale	20.000	25.000	Reddito familiare complessivo	45.000
Aliquota	27%	27%	Reddito familiare/quoziente	22.500
Irpef lorda	4.800	6.150	Aliquota	27%
- detrazione da lavoro dipendente	-1.170	-1.003	Irpef lorda	10.950
Irpef netta contribuente	3.630	5.147	- detrazione da lavoro dipendente	-2.173
Irpef netta famiglia		8.777	Irpef netta famiglia	8.777
			Vantaggio quoziente familiare	0

Fonte: Eurispes.

La prima differenza, in termini di risparmio di imposta a favore del sistema basato sul quoziente familiare, si ha nel caso di una famiglia composta da un single con uno o più figli a carico, per reddito individuale superiore ai 30.000 euro. Il risparmio ammonterebbe a circa 380 euro.

Confronto tra sistema fiscale francese ed italiano per single con figlio a carico

Anno 2007 (Valori assoluti)

sistema italiano		Quoziente familiare	
Reddito individuale	35.000	Reddito familiare complessivo	35.000
Aliquota	38%	Reddito familiare/quoziante	23.333
Irpef lorda	9.620	Aliquota	27%
- detrazione per carichi di famiglia	-690	Irpef lorda	8.549
- detrazione da lavoro dipendente	-669	- detrazione da lavoro dipendente	-669
Irpef netta contribuente	8.261	Irpef netta famiglia	7.880
Irpef netta famiglia	8.261	Vantaggio quoziente familiare	381

Fonte: Eurispes.

A partire da questa soglia minima il vantaggio fiscale a favore del quoziente familiare crescerebbe in funzione sia dell'aumento del reddito, sia dell'aumento dei componenti del nucleo familiare. Se si considera, ad esempio, una coppia con due figli a carico, e reddito familiare lordo di 60.000 euro (un coniuge contribuisce con un reddito imponibile annuo di 20.000 e l'altro con un reddito di 40.000 euro).

Confronto tra sistema fiscale francese ed italiano per coppie con due figli a carico (reddito familiare 60.000 euro)

Anno 2007 (Valori assoluti)

Imposizione con il sistema italiano	Primo Contrib.	Second Contrib.	Imposizione con il sistema francese	
Reddito individuale	20.000	40.000	Reddito familiare	60.000
Aliquota	27%	38%	Reddito familiare/quoziante	20.000
Irpef lorda	4.800	11.520	Aliquota	27%
- detrazione da lavoro dipendente	-1170	-501	Irpef lorda	14.400
- detrazione per carico familiare	-654	-509	- detrazione da lavoro dipendente	-1.671
Irpef netta contribuente	2.976	10.510	Irpef netta famiglia	12.729
Irpef netta famiglia		13.486	Vantaggio quoziente familiare	750

Fonte: Eurispes.

Per redditi superiori a circa 80.000 euro la misura del quoziente familiare diverrebbe iniqua e favorirebbe oltre modo i redditi elevati. Lo strumento diverrebbe da meritevole ad ingiusto. E' la critica che viene fatta al sistema francese.

L'Osservatorio Tributario dell'Eurispes ha calcolato una diminuzione del gettito fiscale dovuto all'introduzione del quoziente familiare, per un campo di variazione dei redditi delle famiglie come precedentemente ipotizzato, nell'ammontare di circa 3 miliardi di euro. Una cifra, a nostro avviso sostenibile, che si discosta fortemente dai 15 miliardi di euro ipotizzati dai più per l'introduzione del modello francese nel sistema tributario italiano (ipotizzando una misura *erga omnes*). Il costo dell'operazione corrisponderebbe a circa -1,8% rispetto ai 168 miliardi di euro di Irpef versati dalle famiglie italiane nel 2006.

Analizzando i dati dello stesso anno, la misura fiscale produrrebbe un incremento dello 0,32% del reddito netto disponibile per le famiglie, aumento che si tradurrebbe in un incremento della spesa per consumi di beni e servizi che, secondo le stime, ammonterebbe a 2,4 miliardi di euro (considerando l'aumento della propensione al consumo).

Da un lato, dunque, il maggior reddito disponibile inciderebbe, riducendolo, sul ricorso delle famiglie al credito al consumo; da un punto di vista fiscale, invece, si produrrebbe un aumento di gettito Iva correlato all'aumento dei consumi (si calcola un aumento del gettito per 500 milioni di euro all'anno, pari al 16% della riduzione di gettito fiscale che comporta la manovra).

Dunque, la proposta prevede l'introduzione di un sistema basato sui seguenti meccanismi:

- a) per le famiglie con redditi inferiori a 30.000 euro, introduzione di una **clausola di salvaguardia**, che possa permettere di optare per il sistema di imposizione fiscale più conveniente tra quello basato sulle deduzioni e detrazioni per carichi di famiglia, piuttosto che quello basato sul quoziente familiare;
- a) **stabilire un tetto massimo di reddito complessivo familiare** (si parla di 80.000 euro) al di sopra del quale il quoziente familiare non si può applicare perchè iniquo.

LE PROPOSTE IN SINTESI

Il libro verde è un testo aperto di discussione che ha taglio essenzialmente analitico e si conclude (in ogni paragrafo) con una serie di domande del tipo: "che fare?", sulla base dell'analisi dei principali punti di criticità del sistema di welfare italiano. Non è pertanto possibile evincerne nessuna "ricetta" definita di intervento; né sulla famiglia (molto poco citata), né sugli altri capitoli, il che rende conseguentemente impossibile operare alcuna valutazione finanziaria.

Un piano condiviso di contrasto alla povertà permeato dalla volontà di promozione umana e attento alle forme partecipative e responsabilizzanti, può rappresentare una vera occasione per affrontare la questione della rimodulazione del nostro sistema di welfare partendo dagli ultimi. La lotta alla povertà, all'esclusione, alla discriminazione e alla emarginazione non può essere vista solo come impegno etico e valoriale, ma come proposta politica per creare un nuovo clima di sicurezza sociale, di fiducia e di solidarietà, ma soprattutto deve avere la capacità di aprire le finestre ad un disegno di speranza verso il futuro.

Programma di azione contro la povertà¹³: E' necessario un pacchetto di azioni e iniziative che tocchino i diversi settori: accanto a politiche del lavoro e di sviluppo locali, e alla riforma degli ammortizzatori sociali, occorre da un lato riconoscere in modo più adeguato e più universalistico il costo dei figli, dall'altro favorire il lavoro remunerato delle madri, aumentando il numero di percettori di reddito in famiglia, evitando di indulgere in misure universalistiche che rischiano, oltre che di essere notevolmente costose per la finanza pubblica, di non incidere sui "fattori indiretti" (solitudine e vecchiaia, figli a carico, precarietà).

Programma di azione per la famiglia: il quoziente familiare. Si potrebbero correggere tutti questi meccanismi fiscali iniqui semplicemente introducendo nel nostro paese il meccanismo del quoziente familiare, che già la Francia adotta da anni con successo e che ha avuto come risultato un'evidente innalzamento della natalità d'oltralpe.

Dall'analisi dianzi effettuata è chiaro che il sistema fiscale italiano si caratterizza per una contraddizione: si fonda sulla tassazione a base individuale (che a parità di reddito penalizza le famiglie monoreddito e quelle con figli a carico) e contemporaneamente determina le tariffe sulla base del reddito familiare. L'alternativa sarebbe quella di introdurre anche in Italia la tassazione dei nuclei familiari secondo l'applicazione di un quoziente. L'Italia si caratterizza, inoltre, per

¹³ Vd. *Supra*, *Le misure di sostegno al reddito*, pag. 19: *La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) ha segnalato in questi anni come in larga parte del Mezzogiorno non esistano non solo risorse finanziarie per forme anche minime, ma non occasionali, di sostegno al reddito, ma neppure un retroterra amministrativo e professionale preparato ad affrontare la problematica della povertà e della esclusione sociale in modo non episodico o emergenziale, quando non clientelare. Ma anche nei Comuni del centro-nord, che pure avevano una più solida tradizione amministrativo-professionale e interventi consolidati nel sostegno al reddito, una misura quale il RMI si presenta con caratteri di forte innovazione, che richiedono una radicale riorganizzazione sia culturale che dei servizi e comunque, da solo, l'RMI non costituisce una soluzione alla questione della povertà.*

due criticità: una ridotta partecipazione femminile alla forza-lavoro e la ridotta natalità.

Per incentivare la prima, occorrerebbe pertanto incentivare l'offerta di lavoro del coniuge a carico mentre per incentivare la natalità occorrerebbe invece prevedere (come già fanno le detrazioni ma in misura insufficiente) delle specifiche riduzioni fiscali per i figli, crescenti al numero di questi¹⁴.

E' in sostanza, il contenuto dei sistemi di quoziente familiare, una proposta che contiene dei pro e dei contro, noti ormai in dottrina¹⁵.

Ovviamente, la proposta ha un costo che, ai sensi dell'articolo 81, comma terzo della Costituzione richiederebbe il reperimento di una copertura finanziaria. Questo è stato d'altronde fino ad oggi in problema più rilevante, probabilmente anche quello che ha determinato l'accantonamento della proposta, più volta avanzata, in varie forme, da diverse parti politiche, alla luce delle difficoltà delle famiglie.

Per valutare la condizione delle famiglie in Italia, si può fare riferimento ai più recenti dati dell'ISTAT: circa il 34,7 per cento delle famiglie italiane ha forti difficoltà finanziarie, mentre il 59,5 per cento ha una certa difficoltà a giungere alla fine del mese.

E' pertanto evidente che una strategia di intervento di sostegno alle famiglie da parte del legislatore dovrebbe vedere protagonisti tutte le istituzioni che, va rammentato, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, *"costituiscono la Repubblica"*. Agirebbe in senso non conforme alla Costituzione, come d'altronde segnalato anche dalla Consulta, un Governo che intendesse imporre agli enti locali decisioni sulle quali essi sono totalmente e completamente autonomi.

Il problema principale è quello di riportare ad unitarietà tutte queste politiche attraverso un progetto complessivo. E' chiaro che l'obiettivo massimo sarebbe il raggiungimento di una vera equità fiscale per il tramite di una complessiva riforma del sistema, sostanzialmente attraverso lo strumento del quoziente familiare, ovvero l'indicazione come soggetto imponibile, non più dell'individuo, ma del nucleo familiare in quanto tale. Similmente ad altre tipologie di tassazione per parti, il quoziente consente di parificare il trattamento delle famiglie monoreddito a quelle con più redditi, rispondendo ad esigenze di equità orizzontale. Tuttavia, l'applicazione di un quoziente familiare alla tassazione produce un'attenuazione

¹⁴ Attualmente la normativa in vigore è piuttosto complessa e frastagliata. C'è una serie di provvedimenti, tra i quali spicca la detrazione di 800 euro per figlio - 900 per i figli minori di tre anni - e l'aumento delle detrazioni a 220 euro per i figli portatori di handicap; è stato aumentato di 200 euro l'importo base della detrazione nel caso di un contribuente con più di tre figli, per ogni figlio, compresi i primi tre; vi è l'ulteriore detrazione per carichi di famiglia pari a 1.200 euro per famiglie con almeno quattro figli.

¹⁵ Il quoziente familiare è un criterio di tassazione per parti, basato sul presupposto teorico delle scale di equivalenza. Esso comporta la tassazione di un aggregato ottenuto sommando i redditi di tutti i componenti della famiglia e dividendo il risultato per un quoziente, che si ottiene dalla somma di opportuni coefficienti assegnati a ciascun componente familiare.

della progressività, di cui beneficiano le famiglie ad alto reddito, soprattutto quelle dove esiste un forte differenziale di reddito tra i coniugi, e finisce quindi col porre un problema di equità verticale. Questo inconveniente potrebbe essere superato fissando un reddito complessivo massimo al quale risulterebbe applicabile il quoziente.

Le proposte in sintesi. Segue: ipotesi alternative

Sistema di deduzioni e detrazioni. L'ipotesi in questione, alternativa al quoziente familiare, riguarda l'immediata introduzione, a beneficio delle famiglie, di un sistema articolato di deduzioni (vedi Box: **Disegno di legge n° 1622, XV legislatura**) e detrazioni d'imposta sulle spese correnti sostenute per i figli.

Si potrebbe immaginare di introdurre una deduzione dal reddito imponibile Irpef delle spese sostenute per i libri di testo della scuola dell'obbligo e/o per l'asilo nido. La spesa per i libri di testo, infatti ammonta attualmente a circa 350 euro per ogni figlio; l'asilo pubblico costa in media 450 euro e la mensa scolastica circa 90 euro. Tale politica permetterebbe, dunque, di favorire il diritto allo studio dei ragazzi, senza accollare il peso degli oneri sulle famiglie, soprattutto quelle economicamente disagiate.

L'ipotesi di "intervento misto". Considerando l'onerosità dell'introduzione del quoziente familiare, pur supportando appieno la sua valenza, si potrebbe prevedere una Politica di interventi di sostegno alla famiglia volta alla gradualità dell'introduzione delle misure in un arco di tempo di 3-5 anni.

L'intervento, in sintesi, si compone delle seguenti azioni: introdurre fin da subito un sistema di deduzioni e detrazioni dal reddito che possa incidere sul reddito reale disponibile delle famiglie. L'aumento del reddito disponibile stimola l'aumento della propensione al consumo e produce, nel breve periodo, un effetto positivo sull'aumento del gettito Iva. L'aumento del consumo e della domanda aggregata produce, d'altro canto, un aumento dell'offerta che si traduce in un aumento del reddito prodotto dalle imprese (con aumento del PIL) e, di conseguenza del gettito Ires.

Tale scenario è in grado di permettere il raggiungimento dell'obiettivo finale, la graduale introduzione del "quoziente familiare", magari ipotizzando diversi gradi di introduzione differenti per determinate fasce di reddito. In questo modo, l'introduzione della misura non peserebbe in maniera sostanziale sul Bilancio dello Stato.

Disegno di legge n° 1622, XV legislatura

La proposta di legge n° 1622, presentata al Senato della Repubblica durante la XV Legislatura, prevede l'introduzione di modifiche al Testo Unico delle Imposte dei Redditi, proponendo l'inserimento di un sistema di deduzioni per gli "Oneri di Famiglia".

"....Dall'imposta lorda si deducono per carichi di famiglia i seguenti importi:

a) per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato:

1) 800 euro, diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro;

2) 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 40.000 euro;

3) 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 40.000 euro ma non a 80.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 40.000 euro;

b) la deduzione spettante ai sensi della lettera a) è aumentata di un importo pari a:

1) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.000 euro. ma non a 29.200 euro;

2) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.200 euro ma non a 34.700 euro;

3) 30 euro, se il reddito complessivo è superiore a 34.700 euro ma non a 35.000 euro;

4) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 35.100 euro;

5) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.100 euro ma non a 35.200 euro;

c) per i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, la deduzione è pari a 2.000 per un figlio a carico, aumentata di 1.000 euro per ogni figlio a carico in più. Le predette deduzioni sono aumentate di un importo pari a 220 euro per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La deduzione è liberamente ripartita tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la deduzione spetta, in mancanza di accordo, al genitore affidatario. Nel caso di affidamento congiunto o condiviso la deduzione è ripartita, in mancanza di accordo, nella misura del 50 per cento tra i genitori. Ove il genitore affidatario ovvero, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari non possa usufruire in tutto o in parte della deduzione per limiti di reddito, la deduzione è assegnata per intero al secondo genitore. Quest'ultimo, salvo diverso accordo tra le parti, è tenuto a riversare all'altro genitore affidatario un importo pari all'intera deduzione ovvero, in caso di affidamento congiunto, pari al 50 per cento della deduzione stessa. In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la deduzione compete a quest'ultimo per l'intero importo.

d) 750 euro, da ripartire pro quota tra coloro che hanno diritto alla deduzione, per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria."

NOTA A MARGINE

Il quadro dell'economia reale non può non incidere sulla situazione della finanza pubblica con il pericolo di mettere a repentaglio le proposte più innovative del "Libro Verde" sulla modernizzazione dello stato sociale presentato, all'inizio dell'estate, dal Ministro del Lavoro, della Salute e della Solidarietà Sociale.

Qualsiasi formulazione di politica economica, ed a maggior ragione di politica economica nel complesso campo del sociale, deve avere una forte base teorica (uno degli aspetti relativamente più fragili del "Libro Verde"). Tale base teorica può, a mio parere, trovarsi nella "Una teoria della giustizia" di John Rawls, testo del 1971 ma ancora poco meditato in Europa al di fuori di una cerchia relativamente ristretta di filosofi e di economisti. Peculiarmente, le proposte dell'OSECO sembrano trovare il loro sottostante in elementi teorici ispirati alla teoria rawlsiana del maximin- ossia di cercare di avvantaggiare coloro nelle fasce più basse di reddito o di consumo della società e di farlo attivando quelli che Maritain avrebbe chiamato "i corpi intermedi" – la famiglia, l'associativismo, le autonomie locali prima dello Stato. Ciò può essere un grimaldello importante anche per individuare un filone comune, o se si vuole un minimo comun denominatore, tra modelli di welfare che nell'Ue sono, per ragioni storico-istituzionali, profondamente differenti in materia di identificazione dei beneficiari, meccanismi di supporto e/o di politica attiva, gestione delle risorse ed altri importanti aspetti.

Il maximin rawlsiano è anche un filo teorico per individuare dove enfatizzare e dove contenere in una fase come l'attuale di difficoltà economiche e finanziarie verosimilmente crescenti. La risposta è semplice e duplice: mirare alle fasce più basse utilizzando al massimo i corpi intermedi. In questa ottica, la famiglia (e la conseguente politica per la famiglia assumono un ruolo centrale).

A riguardo credo che il lavoro dell'OSECO dovrebbe sottolineare che mentre la crescita potenziale di un'economia matura (come la nostra) dovrebbe situarsi sul 2,5% l'anno (il tasso di crescita di lungo periodo di Francia, Germania, Benelux ed Austria), facciamo fatica a raggiungere l'1% e la stessa Commissione Europea stima all'1,3% il nostro potenziale. Le determinanti sono molteplici: tra le principali, l'andamento demografico ed il progressivo invecchiamento della popolazione: da Paese caratterizzato da famiglie numerose ci siamo assestati ad un tasso di fertilità dell'1,3% (il numero di figli per donna in età appropriata per la procreazione). Ciò comporta una graduale riduzione della popolazione (oltre che un'età mediana sempre più avanzata, tale da impedire riforme – come quella della previdenza- essenziali e da incidere negativamente sulla produttiva, sul tasso di risparmio e sulla tipologia degli investimenti). Gli anziani – si sa – raramente amano innovare e rischiare.

Il declino del tasso di fertilità (sottolinea uno studio pubblicato nell'ultimo fascicolo del "Journal of Economic Perspectives", Vol. 22, N. 3 pp.3-23) non è una caratteristica unicamente dell'Italia. Ha dimensioni analoghe in Giappone e Germania e riguarda in misura preoccupante, anche Irlanda, Spagna e Portogallo. In Europa solamente in Francia, dopo una contrazione del tasso di fertilità (dal 2,7% nel 1955 all'1,7% nel 1995) si è riusciti a fare marcia indietro ed ora il saggio è tornato all'1,9%. Uno strumento utilizzato Oltralpe è un forte incremento degli assegni familiari (dall'equivalente di \$ 1,800 dollari per figlio/anno nel 1980 a \$ 3000 dollari per figlio/anno, a prezzi costanti nel 2000). E' questa la molla che ha

modificato la tendenza? Senza dubbio è un aspetto a cui si guarda molto nell'elaborazione della politica per la famiglia in Italia.

Lo studio citato - ne sono autori - James Freyer, Bruce Service e Ariel Dora Stern del Dartmouth College - getta una nuova luce: gli assegni familiari (ed altri supporti ai nuclei) sono elemento essenziale ma non la determinante principale per incidere sui tassi di fertilità. La vera leva è fare sì che i partner maschili modifichino i loro comportamenti, specialmente in materia di tempo e sforzo impegnato nelle cure delle faccende domestiche e nell'attenzione ai figli. L'analisi contiene a riguardo una rassegna delle letterature ed una serie di verifiche econometriche: i Paesi a fertilità elevata (Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda, Usa) sono quelli in cui c'è una divisione del lavoro paritetica tra uomini e donne nei lavori tra le mura di casa e nella cura della prole. Tra i tanti indicatori, uno è specialmente eloquente: in Italia le donne sbrigano circa il 73% delle attività attinenti alla cura dei figli, mentre negli Usa tale percentuale sfiora il 60%. Un'analisi controfattuale econometrica rivela che se gli uomini italiani si assestassero al livello degli americani (in termine di contributo al lavoro di casa ed alla cura dei figli), in Italia il tasso di fertilità passerebbe dall'1,3% all'1,8% per donna (diventando molto vicino a quello della Francia anche se inferiore al tasso di sostituzione, 2,1%, necessario per mantenere stabile la popolazione). Ciò non vuole dire che altre misure (assegni familiari e soprattutto asili nido) non sono necessari; avrebbero, però, effetti limitati se i maschi non mutano comportamenti: una maggiore spesa pubblica per la famiglia (indica l'analisi econometrica) è efficace laddove tale cambiamento avviene. In ogni caso, i dati non ci dicono se assegni familiari, servizi alle famiglie (quali gli asili nido) e gli sgravi fiscali sono lo strumento che funziona meglio.

A conclusioni simili si giunge da uno studio della Banca d'Italia (Temi di discussione n. 684) il 20% delle donne che lavorano prima della nascita di un figlio, smettono di lavorare per un anno e mezzo; il 14% dà le dimissioni. Il quadro sarebbe differente se ci fosse una migliore divisione del lavoro (a casa) tra i generi. Stesse risposte da una ricerca dell'Università d'Amsterdam (Timbergen Institute Discussion Paper N. 8-079/3) sull'allocazione del tempo tra genitori e dall'Istituto federale tedesco di studi sul lavoro (IZA Working Paper N. 3272). C'è un consenso, quindi, sul fatto che sta all'uomo di adattarsi alle mutate condizioni economiche, tecnologiche e sociali.

Dato che in Italia, la previdenza pubblica assorbe 2,5 punti percentuali del pil più della media Ue, qualsiasi politica del welfare deve affrontare un "dossier" sempre a molto caldo: le pensioni. Da un lato, dinamiche di lungo periodo (specialmente l'invecchiamento) inducono ad un aggiornamento del sistema contributivo ed ad una revisione (al ribasso) dei "coefficienti di trasformazione" (i parametri in base ai quali il montante dei contributi versati viene "trasformato" in trattamenti previdenziali annuali): su questo punto concorda anche gran parte di chi oggi è all'opposizione (come dimostra il lavoro Arel "Flessibilità e sicurezza" appena pubblicato a cura di Salvatore Pirrone). Da un altro, l'età mediana degli elettori (ossia quella attorno alla quale si addensa il numero più alto di votanti) è 46 anni e sta aumentando (raggiungerà i 55 anni nel 2040); è un'età in cui già si cominciano a contare gli anni della pensione ed il peso dell'assegno mensile. Da un altro ancora, l'incidenza della previdenza pubblica sul pil sta viaggiando verso il 15% del pil - ci superano, tra i Paesi Ocse solamente Grecia e Francia). In aggiunta, la stagnazione economica e la ripresa dell'inflazione stanno falcidiando i trattamenti dei pensionati

nelle fasce più basse di reddito; in Germania è nato un partito dei pensionati, le cui fila si stanno ingrossando rapidamente, anche se il peso effettivo potrà essere valutato solamente alle elezioni in programma in autunno. Infine, le modifiche di calcolo per l'indicizzazione introdotte dal Governo Amato nel 1993 hanno fatto sì che le pensioni delle fasce più basse siano al di sotto della sussistenza.

Gary Burtless del Centro di Analisi sulle Pensioni della Brookings Institution nota (nel CCR Working Paper 2008-6) che in tutti i Paesi industriali, mentre nel mezzo secolo successivo al termine della seconda guerra mondiale è diminuita gradualmente la partecipazione al mercato del lavoro (ed all'occupazione) degli ultra-60nni, adesso ha ripreso ad aumentare. Nei 21 Paesi analizzati, nel primo lustro del XXI secolo, il tasso di partecipazione di coloro tra i 60 ed i 64 anni ha recuperato un quarto di quanto perso nei 50 anni precedenti.

Ciò fornisce un'indicazione preziosa: incoraggiare le politiche per l'invecchiamento attivo, come proposto nel "Libro Verde". E' un terreno, dunque, sul quale si può trovare una larga intesa tra maggioranza e le componenti effettivamente riformiste dell'opposizione. Il dilemma delle pensioni, dunque, può diventare un'opportunità di grande rilievo. Che può estendersi ad altri campi e settori e diventare, in questa difficile fase, la leva per un'efficace strategie di riassetto dell'economia e della società italiana.

Elaborazione contenuti e redazione:

O.S.E.C.O.

Osservatorio sulle Strategie Europee per la Crescita e l'Occupazione

Via Emilio Albertario, 56 – 00167 Roma

c.f.: 97480140587

Telefono: 06.66.33.702

Fax: 06.66.01.86.63

website: www.osecoweb.org e-mail: Ufficiostampa@osecoweb.org