



*UIL Servizio Politiche del Lavoro e della Formazione*

**OSSERVAZIONI UIL- SERVIZIO POLITICHE DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE  
AL LIBRO VERDE “ LA VITA BUONA NELLA SOCIETA’ ATTIVA”  
Il lavoro, la formazione , le politiche migratorie**

E’ condivisibile ed apprezzabile l’intento di promuovere una riflessione seria ed approfondita su come modernizzare il nostro modello di Welfare, solo se al dibattito seguirà una vera e propria concertazione sociale, non rituale, che veda affrontate tutte le materie che incidono sulle condizioni di vita concrete di lavoratori e pensionati.

Gli obiettivi della rinnovata Agenda di Lisbona, potranno non essere un miraggio solo se si interverrà con politiche volte alla buona occupazione, al lavoro regolare, alla formazione per tutto l'arco della vita, a moderni ammortizzatori sociali, a politiche migratorie che favoriscano l’integrazione: sono queste le priorità che indichiamo al Ministro Sacconi per rendere la discussione non formale e, quindi, sostanziale.

Nel Libro Verde sul futuro del modello sociale si evidenzia la necessità di costruire un nuovo modello di Welfare in Italia, a partire da una nuova riforma dell’attuale sistema del mercato del lavoro.

In particolare, si affronta il tema di un mercato del lavoro più “flessibile” e dinamico e di una semplificazione e deregolazione delle norme per la gestione dei rapporti di lavoro. Si prefigura un nuovo modello di ammortizzatori sociali e la revisione degli strumenti delle politiche attive del mercato del lavoro. Le risposte sono individuate anche nello sviluppo della bilateralità.

Condivisibile il richiamo, contenuto nel Libro Verde, alla sussidiarietà ed al coinvolgimento dei corpi intermedi nella costruzione di nuove politiche di Welfare, così come la sinergia tra politiche della formazione e di accompagnamento nelle fasi di transizione tra un vecchio ed un nuovo lavoro; altrettanto positiva la costruzione di

una mutualità, contrattata e contrattabile, integrativa al sostegno pubblico ai più deboli.

E' invece troppo generico il riferimento alla riforma degli ammortizzatori sociali, perché non ci sono risposte concrete sui costi e, soprattutto, perché non è identificato il soggetto su cui grava la spesa.

Il riordino del sistema, a nostro avviso, dovrà definire una rete di sicurezza e di tutele universali indipendentemente dalle dimensioni di impresa, dal settore e dal contratto applicato, con lo scopo di rendere sostenibile la flessibilità e la mobilità dei lavoratori e delle lavoratrici anche con il concorso delle imprese attraverso gli Enti Bilaterali.

Nell'ottica di un disegno di riforma efficace e compiuto del mercato del lavoro si rende necessario attrezzare efficacemente i servizi per l'impiego che dovranno, da un lato, ricreare la centralità e la competitività propria del servizio pubblico e dall'altra rafforzare le sinergie tra servizi pubblici ed operatori privati in maniera tale da assicurare, attraverso opportune modalità di integrazione, la gestione congiunta dei servizi offerti sul territorio. Si tratterebbe, quindi, di agevolare un processo di cooperazione che possa realizzare, attraverso operatori pubblici e privati, un unico servizio quale è l'assistenza alla ricerca di lavoro, l'orientamento, l'inserimento al lavoro, la formazione.

Occorre rivedere il sistema formativo nel suo complesso ed agganciarlo alle nuove esigenze per lo sviluppo economico del Paese in modo tale da ridurre il gap che esiste tra il sistema formativo e le esigenze del mercato del lavoro.

Perché quando la distanza fra le richieste (offerta di lavoro) e i percorsi formativi tende ad allargarsi, i problemi diventano veramente preoccupanti.

Noi riteniamo che per ridurre questo spazio, sia necessario un sistema di orientamento in grado di incamminare scelte e percorsi formativi delle giovani generazioni, indirizzandoli in modo più coerente rispetto alle richieste del mondo produttivo, anche attraverso un'analisi reale dei fabbisogni formativi di cui il territorio ha bisogno. Accanto alla necessità che le imprese tornino a riscoprire, e praticare, la vocazione formativa in azienda, per favorire anche i processi di

innovazione e ricerca. E' condivisibile, e sostenuto da positive e giovani esperienze, il sostegno a politiche che favoriscano il ruolo e le funzioni delle parti sociali attraverso la bilateralità. Anche nel campo della formazione, in specie di quella in azienda.

Un'azione finalizzata a completare il percorso formativo del lavoratore che non può, e non deve fermarsi all'apprendimento pre-lavorativo, ma deve arricchirsi con un processo di formazione continua anche se non solo strettamente tecnico-professionale. Funzione questa già svolta dai fondi interprofessionali.

Un'attenzione particolare va prestata quando si affronta il delicato tema di un mercato del lavoro più flessibile e la semplificazione delle regole sugli stessi rapporti di lavoro.

Il ricorso sempre più frequente, nell'ultimo decennio, da parte delle aziende a tipologie contrattuali alternative ai contratti di lavoro subordinato standard (quali i contratti a tempo indeterminato ed a tempo pieno) si è tradotta in quella "sensazione" sociale che viene più comunemente ricondotta sotto il termine di "precarietà". Causa di ciò ne è principalmente stato l'uso improprio, distorto, elusivo e, soprattutto, prolungato nel tempo di alcune tipologie contrattuali. Tutto ciò, essenzialmente, con l'obiettivo di reclutare forza lavoro a "basso costo". E' pur vero che la flessibilità, negli ultimi anni, ha prodotto un aumento del tasso di occupazione, non sempre però questa si è tradotta in "occupazione stabile" e in "buona occupazione".

Deve essere chiaro che per la UIL il concetto di "buona occupazione" significa, di norma, contratti di lavoro a tempo indeterminato. Sono questi i contratti che, secondo noi, si conciliano con lo slogan del Libro Verde, "Vita buona nella società attiva".

Ma sono necessari anche strumenti flessibili che, nel consentire l'avvio al lavoro, non determinino forme di precarietà perenne.

E' questa la flessibilità che noi intendiamo. Come ad esempio contratti che integrino il lavoro con percorsi formativi certi e d'esigibili come "l'apprendistato", e che favoriscano un accesso di qualità al mercato del lavoro. Il tutto accompagnato,

inoltre, da forme di protezione sociale, da uno “statuto” che estenda le tutele ai lavoratori. Vanno invece disincentivate quelle forme contrattuali “spurie” che nascondono, dietro al concetto di flessibilità, forme di lavoro subordinato.

Strettamente collegato al concetto di buona occupazione è quello di un investimento in “infrastrutture immateriali” (per esempio: asili nido per permettere di conciliare vita lavorativa con vita familiare e, soprattutto, per sostenere l’occupazione femminile).

Politiche che, in un contesto di grandi ed epocali mutamenti demografici e per sopperire al crescente trend di invecchiamento della popolazione, puntino ad investire maggiori risorse nel settore dell’assistenza ai non autosufficienti, le quali possono avere risvolti positivi sia sul piano sociale che in termini di crescita occupazionale.

Siamo convinti, inoltre, che occorra mettere in “primo piano” una forte azione di contrasto al lavoro nero ed irregolare per affermare la cultura della legalità. Questa piaga, oltre a generare forme di concorrenza sleale sui mercati e a nascondere la ricchezza reale dell’economia, spesso alimenta forme di criminalità sfruttando, altresì, l’immigrazione clandestina. Fenomeno, quest’ultimo, che da luogo, a volte, a forme inaccettabili di vera e propria schiavitù e nega anche i minimi diritti delle lavoratrici e dei lavoratori generando anche insicurezza del e sul lavoro.

Il documento predisposto dal Ministero del Welfare, proprio su questi punti, presenta proposte discutibili e molte carenze. Non ci convince la filosofia contenuta nel documento per contrastare il lavoro irregolare. Questa piaga non si sconfigge solo riducendo l’eccesso di regolazione o reprimendo il comportamento poco virtuoso di chi lavora stando in cassa integrazione o percependo il sussidio di disoccupazione.

Sono, questi, correttivi possibili ma non sufficienti a scardinare un sommerso che ormai è arrivato alla metastasi, producendo oltre che evasione previdenziale e fiscale, anche un annullamento dei diritti e della dignità delle persone.

Cosa crediamo che occorra fare: coordinare l’attività ispettiva che deve tradursi, non in minori controlli, ma nell’ottimizzazione delle risorse, umane e materiali, dei servizi ispettivi. Auspichiamo, a tal fine, la creazione di un’unica “Agenzia di

vigilanza” cui accentrare detta funzione, per riconferire piena e reale efficienza ed efficacia all’azione stessa. Evitando che più amministrazioni (Inps, Inail, Finanza, Enpals, Asl) intervengano sullo stesso bacino di imprese.

Ma a fianco di una forte azione repressiva, non c’è dubbio che ci sia bisogno di interventi di tipo preventivo attraverso la diffusione della cultura della legalità e delle regole a partire, ovviamente, dalla valorizzazione della funzione educativa delle scuole.

Ed ancora: occorre mettere in atto azioni di premialità verso le aziende sane e virtuose, anche con la riforma delle politiche di incentivazione e con altre forme di premialità “più creative” come, ad esempio, il “codice di certificazione della legalità” per tutte quelle aziende che producono beni o offrono dei servizi rispettando le regole.

Manca, nel Libro Verde, una profonda analisi su come si affrontano le enormi differenze occupazionali territoriali e di quali risposte dare.

L’impressione è quella di una lettura della società limitata ad alcune aree del Paese: quelle più sviluppate. Mentre una riforma del mercato del lavoro dovrebbe sempre tenere conto del grosso divario occupazionale tra Nord e Sud del Paese, soprattutto per quanto riguarda l’occupazione giovanile e femminile.

Ed in ultimo, ma non meno importante, impressiona la sostanziale assenza di qualsiasi riferimento al fenomeno migratorio. Non lo si cita mai quando si affronta il trend demografico, quando si tocca l’argomento occupazionale, né, tantomeno, quando si descrive il futuro del sistema previdenziale. E’ questa una lacuna che va sicuramente colmata visti anche i dati statistici: i cittadini non Italiani, regolari, sono oltre 3,5 milioni; i lavoratori stranieri occupati sono quasi 1,5 milioni, nonostante il quasi blocco degli ingressi negli ultimi anni e rappresentano il 6,5% degli occupati nazionali, con punte del 10% in alcune aree del Paese.

Totalmente assente, poi, è il riferimento al ruolo, alla funzione e all’importanza del lavoro di cura svolto nella stragrande maggioranza dei casi, da donne immigrate.

Attività che, ormai, è parte integrante, formale o meno che sia, del nostro sistema di Welfare.

Troviamo grave questa mancanza perché buone politiche migratorie, una positiva regolazione dei flussi, incidono direttamente sull'assistenza alla persona, ma anche ai bambini dato che le politiche pubbliche non arriverebbero mai, da sole, a garantire cura e assistenza a milioni di persone.



## **OSSERVAZIONI LIBRO VERDE**

### **SERVIZIO CONTRATTAZIONE PUBBLICO IMPIEGO E INDUSTRIA**

È possibile e auspicabile superare la cultura antagonista dei rapporti di produzione, così da configurare l'impresa come luogo d'inclusione sociale e come fattore di sviluppo per il paese. Per questo è imprescindibile una moderna lettura del contratto collettivo di lavoro, che ridefinisca il rapporto tra le parti contraenti come soggetti a parità di dignità, cosa che ad oggi manifesta ben più di una semplice riserva mentale: basti vedere l'attualità politico - sindacale del nostro paese che identifica le cause dell'arretratezza del sistema pubblico, nella responsabilità dovuta all'inefficienza dei cosiddetti "fannulloni", e la mancata crescita dell'economia privata, come conseguenza delle ore di lavoro e della quota di produttività a queste collegate...

Le parti sociali devono fare la loro parte per definire un quadro di regole incentrato sulla partecipazione dei lavoratori alla luce dell'art. 46 della Costituzione, e quindi definire le relazioni industriali come ambito di analisi e progettazione e non come mero conflitto: è auspicabile uno sviluppo democratico delle procedure di conciliazione e arbitrato, rispondente alle tutele effettive e specifiche delle parti in causa, rispettando e riequilibrando così il rapporto di forza che può esprimere una azienda rispetto ad un lavoratore. È opportuno sottolineare che il volano determinante per la competitività e lo sviluppo del paese passa attraverso le regole che si vorrà dare al mercato, al bilanciamento degli interessi pubblico – privato, e alle capacità di questo contesto nel suo complesso di attirare investitori e capitali.

La partecipazione agli utili d'impresa è conseguenza logica del nuovo clima che si vuole instaurare, come identificato anche dai modelli che ritroviamo in diversi paesi europei: questi strutturano il modello partecipativo del lavoro all'impresa come partecipazione diretta agli utili, ma è importante sottolineare che tale coinvolgimento, in un clima di ritrovata collaborazione e partecipazione, non deve escludere la

partecipazione anche agli aspetti più sensibili d'impresa, alle decisioni, alle scelte di mercato, come ad esempio la partecipazione agli organi di vigilanza, attraverso cui innestare una reciprocità d'interesse e la rivisitazione, modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.

La dimensione collettiva delle relazioni industriali non determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, ma ne costituisce un prius indispensabile: la dimensione individuale nasce e deriva dalla lettura del contesto collettivo, non avrebbe senso trattare l'individuo in assenza del riferimento alla collettività; la non valorizzazione di questa reciprocità sminuisce il senso del diritto del lavoro nel suo significato e funzione preponderante di tutela delle parti deboli. Dimostrazione di questa reciprocità inscindibile è ravvisabile nel documento predisposto dalle parti sociali sulla riforma del modello contrattuale, dove questo trasferisce quote importanti di negoziazione (parte dei sistemi retributivi e dei regimi di orario di lavoro) dal livello nazionale a quello aziendale e, in alternativa a questo, al territoriale, riportando così la contrattazione in prossimità dell'azienda e dei suoi lavoratori, e riconoscendo così le specifiche necessità che azienda e lavoratori riscontrano nel loro contesto. Va inoltre sottolineato come suddette questioni non vadano limitate unicamente ad una dimensione nazionale, ma vanno affrontate con un occhio alla realtà lavorativa internazionale, globalizzata, come di fatto più volte sottolineato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dalle relative campagne sul cosiddetto "decent work", in risposta alle nuove necessità di tutela di un mondo del lavoro sempre più interconnesso a livello globale.

La stessa reciprocità descritta in precedenza sul rapporto tra contrattazione collettiva ed individuale si ravvisa nella relazione tra contrattazione nazionale e territoriale, come forme interconnesse e non alternative, non sostituibili da concetti accessori a queste realtà fondamentali, come ad esempio il concetto di bilateralità.

Concludendo riteniamo condivisibili i percorsi di partecipazione agli utili d'impresa, all'azionariato, alla presenza negli organi di vigilanza e alle forme di cogestione dei lavoratori alla impresa, così da poter verificare effettivamente e direttamente una

partecipazione attiva e propositiva dei lavoratori, che avrebbe indubbi effetti positivi anche sulla produttività e sul funzionamento dell'intero apparato produttivo aziendale, visto che non ne sarebbe svilita la sua funzione e la sua dignità a mero "strumento" aziendale.

Va però sottolineato che, per avviare una concreta alleanza tra imprese e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale, fondamentale sarà l'assetto regolatorio che si darà al mercato, per l'equilibrio degli interessi pubblico-privato, sempre in rispetto della autonomia privata collettiva: andranno comunque valorizzate le tematiche della sicurezza, della formazione, dell'integrazione del reddito, della mobilità, della previdenza complementare e della assistenza sanitaria, e in questo contesto il concetto di bilateralità potrà essere una chiave di lettura utile alla definizione di un avanzato sistema partecipativo.



**Il Libro Verde sulla “Vita buona nella società attiva” sollecita numerosissime riflessioni sia di carattere generale sia collegate al tema specifico di salute e sicurezza sul lavoro.**

Partiamo da queste ultime.

A) Vi è una sottovalutazione complessiva del tema della salute e sicurezza sul lavoro in tutto l’articolato.

A parte l’incidenza drammatica delle morti e degli infortuni (ancora più di 1200 ed 800.000) il tema delle malattie professionali è altamente rilevante, non solo in termini sociali ma anche economici.

Se è vero che in relazione a salute e sicurezza sul lavoro si spendono quasi 40 miliardi di € all’anno per le ripercussioni che ne derivano, occorre riflettere che ridurre l’incidenza di più del 2% del reddito nazionale, è un problema che deve trovare più ampia cittadinanza ed attenzione.

Se a pag. 5 si fa un excursus sulla incidenza della spesa sanitaria sul PIL 6,8% questo dato assume valenza macroscopica.

B) Una riduzione significativa dei fenomeni si base sulla predisposizione di una cultura della sicurezza che in questo momento manca e che deve passare per elementi che avranno necessità di anni per affermarsi, ma devono essere impostati sin da ora.

1) Un collegamento fra istruzione e salute e sicurezza, ponendo questo tema come fondamentale nell’ambito della scuola, sin dai livelli elementari per essere poi maggiormente enfatizzato nella scuola secondaria.

Quando a pag. 10 ed 11 si ragiona del rapporto tra i giovani il sistema di educazione ed il lavoro e l'occupabilità, questo tema della salute e della sicurezza deve trovare un inserimento come fattore essenziale in una politica che abbraccia la persona nella sua totalità.

- 2) Se poi si sottolinea il tema della responsabilità come momento fondamentale di una società che coniughi dinamicità e competitività con i diritti e le tutele delle singole persone, l'ambito della salute e della sicurezza sul posto di lavoro diventa essenziale.

C) E' chiaro che su questa base di educazione si deve inserire un solido e strutturale processo di formazione.

Anche in questo caso il Libro Verde (pag. 9) non è esauriente, non prevedendo un processo formativo più adeguato sia nel momento della instaurazione del rapporto di lavoro, sia durante tutto il percorso della vita lavorativa.

Sebbene l'obbligo della formazione sia già previsto nell'ambito delle norme attuali, esso non ha alcun livello di quantificazione, né precettiva, né mediante la definizione di benchmark di riferimento che possano costituire elementi su cui traguardare il valore qualitativo delle imprese e che, quindi, diventino concrete prassi comportamentali.

D) E' chiaro che queste tematiche presuppongono una analisi attenta delle risorse necessarie e di quelle a disposizione che sono assolutamente insufficienti, oltre che essere disperse tra varie realtà e principalmente in capo alle Regioni.

E' necessario che nell'ambito della spesa sanitaria delle regioni, le attività di prevenzione e di vigilanza trovino il giusto sostegno e soprattutto una omogeneità che oggi non esiste.

Nell'ambito del capitolo generale della prevenzione, a cui dovrebbe essere destinato il 5% della spesa del Servizio Sanitario Nazionale, le attività di

prevenzione e vigilanza sul lavoro assorbono oggi lo 0,8% (c'era stato un impegno specifico del Ministro Turco al 2% che è rimasto disatteso).

In questo 0,8% ci sono Regioni che sviluppano il doppio della media nazionale ed altre che sono vicine allo zero, di fatto eludendo qualsiasi dotazione strutturale di risorse e di struttura su questo tema.

Ma su tutta la tematica delle risorse su salute e sicurezza pende la questione INAIL, il cui attivo potrebbe costituire un elemento determinante di dotazione.

Se infatti ogni anno il miliardo e seicento milioni di attivo che si registra dall'INAIL (e che è stato sin qui incamerato dallo Stato per una quota complessiva di più di 11 miliardi di euro) fosse indirizzato agli obiettivi naturali e cioè quelli di salute e sicurezza (aumento indennizzi e rendite, sostegno alle piccole e medie imprese, supporto alla informazione, alla formazione ed alla bilateralità ecc..) la situazione potrebbe essere profondamente diversa.

E) Il tema del coordinamento delle diverse presenze e delle iniziative in un quadro generale di sistema attraverso il costante monitoraggio e approccio per obiettivi (pag. 13) attraverso un Welfare integrato è assolutamente fondamentale.

Nel sistema della salute e sicurezza principalmente tra Governo Centrale e Regioni, ma poi anche con i diversi Enti che vi operano, si registrano scollegamenti e divaricazioni che rendono il tutto scarsamente efficace.

Occorre recuperare seriamente una fase di controllo e di indirizzo in una logica integrata, sia al centro che a livello decentrato, per raggiungere il migliore utilizzo di tutte le risorse che sono a disposizioni.

La gestione coordinata dei livelli essenziali di servizio e forme condivise di pilotaggio centralizzato (pag. 21) che trovano oggi nel decreto 81 elementi di supporto nel Comitato per l'indirizzo a livello Nazionale di cui all'art. 5 e nei Comitati Regionali di Coordinamento di cui all'art. 7 devono trovare ulteriore implementazione con l'attività degli Enti (INAIL, ISPELS, ecc...).

F) E' importante la valorizzazione del ruolo del medico di famiglia. Per quanto riguarda la salute suoi luoghi di lavoro questo ruolo è quasi completamente scomparso (nelle visite praticamente mai il medico indaga sulle condizioni lavorative del paziente, sovente non chiede neppure che lavoro si fa e neppure dove si lavora).

Occorre prevedere politiche di coordinamento e di interscambio se si vuole realmente attivare una fase preventiva che tenga anche conto degli elementi diagnostici, il primo dei quali è posto in essere dal medico di famiglia.

G) Il tema dei lavoratori infortunati ed invalidi e del loro reinserimento nella vita attiva è fondamentale. All'elemento negativo dell'incidente si aggiunge sovente la fuoriuscita dal mondo del lavoro e l'impossibilità a rientrarvi e cioè vale per decine di migliaia di lavoratori.

La povertà assoluta (pag. 14) è una condizione che interessa in modo rilevante questa fascia di lavoratori per i quali è necessario impostare politiche di formazione e di inserimento che impediscano che si raddoppi la tragedia che ciascuno di loro ha vissuto.

Il Welfare delle opportunità li deve vedere tra i soggetti particolarmente a fuoco.

H) Riguardo al cosiddetto Welfare negoziale (pag. 21) che trova il suo strumento nelle relazioni industriali (pag. 23) e negli enti bilaterali, affermiamo la nostra condivisione nella sperimentazione di nuove iniziative.

La bilateralità ha nel comparto della salute e sicurezza importanti momenti di sperimentazione, come ad esempio nel comparto edile che vanno estesi, in quantità ed in qualità.

Ma la funzione della bilateralità va vista in un quadro principalmente di supporto e di sostegno e non di sostituzione rispetto alla applicazione delle

norme che vedrebbero, altrimenti, una attuazione a pelle di leopardo e non potrebbero in ogni caso interessare diritti individuali.

Oltre a ciò la bilateralità non andrebbe, come oggi, esclusivamente declamata. Occorre invece prevedere a monte forme concrete di realizzazione e di finanziamento, per evitare gli squilibri che sino ad oggi abbiamo verificato.

oooooooooooooooooooo

Per quanto attiene considerazioni di carattere più generale sottolineiamo anzitutto come, nonostante una pretesa visione unitaria che punti ad una ricomposizione complessiva delle politiche di Welfare il documento sembra essere scritto a più mani.

A fianco infatti di considerazioni di fondo condivisibili, in modo particolare quelle rivolte alla valorizzazione della persona nella sua totalità (il che dovrebbe lasciar intendere uno sviluppo dei servizi) e le dichiarazioni di non tagliare la spesa sociale ne compaiono altre che ci paiono invece marcatamente orientate ideologicamente.

Rientrano tra queste la necessità di rivedere la normativa sulle pensioni, più volte ripetuta (pag. 7 e pag. 20 in cui si parla esplicitamente di alzare l'età della pensione).

Rientrano tra queste alcuni salti logici inspiegabili, quale quello (pag. 9) per cui per creare nuovi posti di lavoro occorre deregolamentare i rapporti di lavoro, (non solo semplificazione quindi ma la eliminazione dei disincentivi al lavoro regolare (pag. 19) in cui può rientrare di tutto), ipotizzando addirittura che sia eliminata l'autorizzazione per l'incontro tra domanda e offerta, visto che tanto spazio hanno avuto mediatori privati non autorizzati. (Per assurdo visto che si verificano tanti delitti smantelliamo il codice penale).

Nel momento poi in cui gli Stati ripensano l'intervento pubblico in economia a fronte del disastro finanziario, qui si continua a perseguire la riduzione e lo smantellamento

del ruolo pubblico (esplicitato a pag. 20) che in realtà così delicate, ad esempio nelle pensioni, nella salute, ma anche nella sicurezza sul luogo di lavoro, è fondamentale.

Non ci si limita come affermato a propugnare una non contrapposizione tra Stato e mercato, bensì invece si va più avanti, ponendoli in alcuni casi sullo stesso piano, e ciò non ci pare possibile per elementi di straordinaria rilevanza quali quelli citati e in altri casi propugnando in modo specifico la prevalenza quantitativa e qualitativa del mercato su temi che hanno valenza prioritariamente collegata alla persona umana.

E' questo l'atteggiamento ideologico che sottende a tutta la tematica della sostenibilità, con particolare riferimento alle persone anziane con una caratterizzazione che ci pare troppo marcatamente orientata.

Appare evidente una impostazione che punta prioritariamente alla riduzione della spesa che è la vera chiave di lettura di molte delle indicazioni prospettate.



## **COMMENTO SUI CAPITOLI PREVIDENZIALI DEL LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE SERVIZIO POLITICHE FISCALI E PREVIDENZIALI UIL**

Nel Libro Verde presentato dal Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi si descrive uno scenario di spesa pubblica all'interno del quale la spesa previdenziale sembra essere eccessivamente pesante rispetto a quella registrata negli altri paesi dell'Europa a 15. Per supportare tale tesi, partendo dai dati del 2005, viene rilevato come la spesa previdenziale italiana pesi per il 14% del PIL, assorbendo il 66,7% della spesa complessiva per prestazioni di protezione sociale.

Per la UIL si tratta di una rappresentazione che non fotografa fedelmente la reale situazione del sistema di welfare italiano, tanto più se paragonato a quello degli altri paesi europei.

Il sistema italiano presenta infatti anomalie e peculiarità che non ne permettono una pronta comparazione col panorama UE per diversi motivi.

Nel fare le nostre riflessioni intendiamo partire dallo stesso dato da cui parte il Ministro Sacconi nel suo Libro Verde, quello quindi relativo al 2005.

Nel 2005 il PIL italiano è stato pari a 1.417.241 milioni di euro correnti, mentre la spesa per IVS – Invalidità, Vecchiaia e Superstiti – è stata invece pari a 192.587 milioni di euro, pari quindi al 13,59% del PIL.

La spesa che però si prende in considerazione non è una spesa puramente previdenziale, come più volte si tende a far credere, ma contempla voci che non sono legate strettamente alla contribuzione – come ad esempio l'invalidità – e che non possono essere quindi prese in considerazione quando si valuta la tenuta e l'equilibrio del sistema previdenziale. Si tratta infatti di voci più che altro assistenziali di cui è la

collettività e lo Stato, nella funzione sociale che naturalmente ricopre, a doversene far carico.

È lo stesso Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale, nel suo rapporto del Dicembre 2006, a tentare una scomposizione più fedelmente rispondente alla realtà che dimostrava come la spesa previdenziale, al netto della quota GIAS, pesasse nel 2005 per l'11,8% del Prodotto interno lordo nazionale.

Non solo, va segnalato – e nel Libro Verde non ve n'è alcun riferimento - che nel confronto con la spesa degli altri paesi europei l'Italia sconta l'impropria inclusione nella spesa pensionistica - oltre che spesso della quota GIAS dell'Inps, che ha finalità socio-assistenziale - anche del TFR o TFS per i lavoratori del pubblico impiego (che non è prestazione previdenziale ma, secondo l'art.2120 del codice civile, è salario differito del lavoratore) e che risulta pari ad un'ulteriore 1,4% del PIL.

A ciò va poi aggiunto che il nostro paese presenta un regime di tassazione sui redditi da pensione differente da quello di altri paesi europei, dal quale deriva un'oggettiva difficoltà di comparazione.

E' infatti ovvio che nel valutare la spesa previdenziale andrebbe tenuto conto delle quote che lo Stato recupera dall'imposizione fiscale sui redditi da pensione che eroga. In Italia, a differenza che in altri paesi, i redditi da pensione sono assoggettati al medesimo prelievo dei redditi da lavoro dipendente.

La trattenuta fiscale sui trattamenti pensionistici italiani è pari al 2,4% del PIL ed è quindi mediamente superiore a quella degli altri paesi.

Basti prendere ad esempio il **caso tedesco**:

- Per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia, le pensioni a superstiti e le pensioni di invalidità a carico della previdenza sociale - diversamente dall'Italia – in Germania è soggetta ad imposta sul reddito soltanto una parte dell'importo erogato a titolo di rendita (o pensione). Le rendite a carico dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sono addirittura redditi interamente esenti da tasse.

- Tutte le altre prestazioni sociali, che siano finanziate con il gettito fiscale - come per esempio le rendite alle vittime di guerra oppure i sussidi familiari - oppure con contributi - come per esempio l'indennità di malattia o il sussidio di disoccupazione - non sono soggette ad imposte sul reddito.

In Germania, le pensioni percepite sono dunque praticamente al netto perché sono considerate "salario differito", la cui tassazione è quindi già avvenuta nel corso del periodo lavorativo.

In sostanza – quindi - l'eterogeneità e la disomogeneità con la quale in sede europea vengono confrontati i dati macroeconomici dei diversi paesi, porta a sovrastimare la spesa previdenziale italiana che da noi sconta peculiarità impropriamente inserite nella valutazione complessiva.

Un esempio ulteriore è, ad esempio, quello delle pensioni di anzianità che in Italia rappresentano spesso un'uscita anticipata dal mercato del lavoro e sono contabilizzate come spesa previdenziale.

In altri paesi questo strumento non esiste ma l'uscita anticipata dal mercato del lavoro è ugualmente presente attraverso indennità specifiche di disoccupazione che spesso non rientrano nella classificazione di spesa pensionistica ma, piuttosto, in un intervento assistenziale.

È il caso anche dei pensionamenti anticipati che spesso in Italia hanno rappresentato una variante degli ammortizzatori sociali e che non trovano quindi riscontro in un rapporto trasparente tra contribuzione e prestazione, uscendo quindi dal puro ambito previdenziale.

Alla luce di queste peculiarità del nostro sistema, la comparazione della spesa previdenziale risulterebbe maggiormente rispondente alla realtà dei fatti, facendo luce su una situazione che risulta già perfettamente in linea con quella dei maggiori paesi europei.

A parere della UIL, quindi, la legge Dini ed il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo ha già creato un sostanziale equilibrio nel sistema che lo mette al

riparo da ulteriori “rivoluzioni” o ventilati interventi di innalzamento obbligatorio dell’età di pensionamento che andrebbero peraltro contro lo spirito della 335/05 e del sistema contributivo.

Un sistema che è vero che necessita di una revisione dei coefficienti di trasformazione ma è altrettanto vero che per la revisione degli stessi la legge 127/07 prevede l’istituzione di una commissione paritetica Governo/Parti Sociali che individui in modo condiviso i criteri che stanno alla base di tale revisione.

La UIL chiede quindi che venga al più presto data attuazione a questa disposizione di legge come anche a quella relativa alla delega per i lavoratori che svolgono mansioni particolarmente usuranti e per i quali la 247/07 prevede l’anticipo sull’età di pensionamento legale.

L’accordo trovato in merito con il precedente Governo rappresenta in questo senso un risultato che se da una parte salvaguardava l’equilibrio contabile del sistema, dall’altra evitava di creare iniquità che di fatto avrebbero inficiato la reale portata del diritto riconosciuto a queste specifiche categorie di lavoratori per l’aver compiuto mansioni ed attività particolarmente faticose ed usuranti.

Riteniamo quindi utile proseguire sul percorso tracciato per procedere in tempi rapidi alla definizione della normativa rendendo questo importante diritto pienamente ed effettivamente esigibile.

La UIL, proprio in occasione della discussione aperta da questo Libro Verde, intende poi richiamare l’esecutivo alla definizione del tavolo periodico di confronto permanente Governo – Organizzazioni Sindacali per la rivalutazione delle pensioni in essere, così come previsto nella legge n. 127 del 2007.

Se infatti il Libro Verde, già nel suo titolo, si pone l’obiettivo di assicurare un livello di vita buono e dignitoso, il raggiungimento di tale intento – in un momento di tensione inflattiva particolarmente forte – non può prescindere da un rafforzamento delle pensioni che possa recuperare il potere d’acquisto che i trattamenti hanno progressivamente perduto negli ultimi anni.

Questo – insieme ad un intervento a favore dei salari e degli stipendi - favorirebbe tra l'altro una ripresa della domanda interna, con un aumento dei consumi che servirebbe da traino per la ripresa generale del sistema produttivo e, quindi, della nostra economia.

Infine, ci trova d'accordo l'intenzione manifestata nel Libro Verde di favorire ulteriormente lo sviluppo della previdenza complementare. Come UIL siamo sempre stati convinti di come questo strumento, accanto al sistema pubblico che rimane fondamentale, rappresenti una straordinaria opportunità per i lavoratori, soprattutto per quelli più giovani ed interamente interessati dal sistema contributivo.

Uno strumento che ha quindi una finalità sociale estremamente rilevante e che va incentivato in ogni modo, anche con uno sgravio della tassazione sui rendimenti annuali ottenuti dai Fondi Pensione, in linea con quanto avviene negli altri paesi europei.



## LIBRO VERDE E POLITICHE DELL'ASSISTENZA

La premessa è buona: la necessità di affrontare in una visione d'insieme le prospettive di riforma del welfare, la necessità di politiche d'integrazione più cogenti tra lavoro, salute ed assistenza, il superamento degli interventi settoriali che, soprattutto nel campo dell'assistenza, discriminano i cittadini nei confronti dei diritti sociali costituzionalmente riconosciuti, il riconoscimento che sviluppo economico e sviluppo sociale non sono concorrenti ma strettamente legati nella promozione di una società più avanzata, più ricca, più giusta.

Si apprezza anche lo sforzo di portare ad una consultazione la più ampia possibile temi che così fortemente incidono sulla vita e sui destini di cittadini, lavoratori e delle loro famiglie, anche se si ritiene che esiti veramente concreti debbano prevedere l'apertura di reali sedi di concertazione con le parti sociali e gli attori istituzionali, senza le quali e senza tutto il tempo necessario per dirimere questioni così dirimenti, l'ampiezza stessa della consultazione potrebbe prefigurarsi come una ricerca di consenso a priori fuori delle sedi a ciò deputate.

Detto questo, quanto segue nel Libro verde tiene molto poco fede alla premessa.

*Prima e fondamentale obiezione: manca qualunque riferimento alla legge 328/2000*, la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la cui attuazione, sempre rinviata, quando non boicottata, dai governi centrali e ciò nonostante parzialmente attuata dai livelli locali di governo, darebbe già alcune sostanziali soluzioni ai bisogni individuati ed enunciati dal Libro verde. La legge 328 prefigura appunto “un sistema di protezione universale, selettivo e personalizzato che misuri su giovani, donne e disabili, in termini di vera parità di opportunità, l'efficacia delle politiche”.

*Seconda obiezione:* il richiamo ad un rinnovato ed autorevole livello centrale di governo con compiti di regia ed indirizzo, che noi condividiamo, **non seguito dall'assunzione chiara del compito di determinare**, unica prerogativa rimasta interamente a capo del governo centrale secondo il Titolo V, **i Livelli essenziali di assistenza sociali**. E' dalla mancata definizione dei Liveas a livello nazionale che discendono i gravi squilibri territoriali denunciati dallo stesso Libro Verde per cui la spesa sociale oscilla dai 146 euro per abitante del Nord Est ai 40 euro per abitante del Sud. C'è al contrario in tutto il Libro Verde una sistematica sottovalutazione delle politiche sociali intese come sistema di diritti ed opportunità rivolto alla generalità delle famiglie per rispondere alla crescente domanda di servizi sociali.

*Terza obiezione:* **non condividiamo come fin dalle prime righe del documento viene impostato il tema della spesa sociale**. Per due motivi. Il primo è che la spesa pensionistica non è fuori dalle medie europee. Come ormai ampiamente dimostrato, se la si depura delle voci assistenziali impropriamente comprese e se si calcolano le voci di spesa come negli altri paesi europei, al netto invece che al lordo, la spesa pensionistica non si “mangia” le risorse per gli altri pilastri del welfare. E' piuttosto il terzo pilastro, quello delle spese per l'assistenza, ad essere al di sotto di due punti del PIL rispetto alla media europea, e a non prevedere, come negli altri paesi europei, risorse supplementari per affrontare le emergenze e le criticità che imbrigliano lo sviluppo sociale. E' solo contemporaneamente allo sviluppo di risorse per il sociale che si può anche riequilibrare la spesa favorendo lo sviluppo dei servizi e riducendo le prestazioni monetarie oggi prevalenti e incontrollate. Esattamente il contrario di quanto operato in Finanziaria con il taglio del pur esiguo Fondo per le politiche sociali. Difficile operare per l'integrazione delle politiche e dei servizi sociali, sanitari, della formazione e del lavoro, in presenza di una cronica carenza di risorse del settore assistenziale.

Dunque non come afferma il Libro Verde che, a differenza di pensioni e sanità, non è necessario contrarre la dimensione del terzo pilastro pubblico (ci mancherebbe pure!) ma che “basterà evitare una ulteriore espansione dell’intervento pubblico in relazione al PIL” e fare ricorso a strumenti finanziari alternativi. Invece è necessario garantire i diritti sociali previsti dalla costituzione determinando i livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni e garantendo le necessarie risorse, sapendo che si tratta di investimenti per il benessere dei cittadini, per le famiglie, per la coesione sociale. Quanto agli strumenti finanziari alternativi, se ne può discutere solo dopo aver assicurato una base di diritti garantiti per tutti, anche se il momento non sembra essere il più favorevole per patrocinare simili soluzioni.

All’interno dei Livelli essenziali da determinare la UIL individua tre ordini di priorità:

- uno strumento di contrasto alla povertà;
- il potenziamento dei servizi alla prima infanzia per sostenere le responsabilità genitoriali;
- un piano per le persone non autosufficienti.

**Povertà.** Non condividiamo il drastico giudizio di fallimento dell’esperienza del Reddito minimo di inserimento. La sperimentazione, se solo la si fosse voluta valutare, avrebbe, come tutte le sperimentazioni, dato utili indicazioni sui correttivi da apportare per varare uno strumento valido di contrasto alla povertà. Averlo lasciato cadere senza un’idea alternativa (il Reddito di ultima istanza non è mai partito per vizi di fondo) ci lascia ancora scoperti di fronte ad una precisa richiesta europea. E a parte gli impegni europei, ce lo chiedono i 15 milioni di cittadini in condizione di povertà, assoluta o relativa, censiti negli ultimi giorni dalla Caritas e l’investimento residuale in politiche contro la povertà e l’esclusione 9 volte al di sotto della media europea. D’altronde **si continuano ogni due anni a fare piani biennali contro l’esclusione che si portano all’approvazione europea senza che ci siano**

**adeguati finanziamenti** e senza che si predisponga un'attività di monitoraggio che permetta di valutare quanto è stato fatto e se lo si è fatto bene. I tempi sono tali che è impossibile procrastinare ancora il varo di forme di integrazione del reddito, totale o parziale (cosa dice in proposito la Commissione povertà del cui rapporto siamo in attesa da tempo?).

**Servizi per l'infanzia.** Anche con il Piano per lo sviluppo dei servizi socioeducativi 2007- 2009 che ci porterà forse al 14% di copertura dei servizi, siamo ben lontani dall'obiettivo di Lisbona del 33%. Ma pur esplorando, come dice il Libro Verde, tutte le possibilità di implementare questo tipo di servizi e pur esercitando al massimo la fantasia, non sarà con i nidi condominiali e interfamiliari, di cui d'altronde è stata già tentata una sperimentazione con esiti poco solidi, che si duplicheranno o triplicheranno i servizi di cui le famiglie italiane hanno bisogno, e di cui ha bisogno il sistema economico che si priva ora della forza lavoro femminile e il sistema paese per recuperare sul piano della natalità. **E' inutile farsi e promettere illusioni. Solo un piano di sviluppo dei servizi pubblici a costi contenuti per le famiglie potrà essere risolutivo al riguardo.** E quel che ci sarà di più sarà appunto un di più che permetterà una maggiore libertà di scelta.

**Non autosufficienza.** Anche qui siamo il fanalino di coda e nonostante il nostro paese sia il primo per longevità tra i paesi europei. Persone (soprattutto donne) e risorse economiche sono impegnate dalle famiglie per garantire livelli dignitosi di assistenza ai propri congiunti in condizione di bisogno. Non possono fare di più ed anzi hanno bisogno di essere sostenute a loro volta. Per gli anziani non autosufficienti soli il sostegno è vitale. La UIL ricorda che le organizzazioni sindacali dei pensionati hanno promosso una legge di iniziativa popolare sulla non autosufficienza. La quantità di risorse necessarie a finanziare un Fondo per la n.a. ammonta già oggi a circa 13-14 miliardi di euro. **Bisogna dunque affrontare con decisione il problema**

**delle risorse aggiuntive per fronteggiare la domanda attuale e la prevedibile ascesa dei bisogni.**