

Sintesi delle proposte del Libro Verde e prime linee di giudizio ed orientamento

Il contesto di riferimento

Il Libro Verde “La vita buona nella società attiva”, pubblicato il 25 luglio dal Ministro del Welfare, rappresenta la tappa probabilmente conclusiva di un iter condotto a tappe forzate dal governo in materia di lavoro e welfare, che nelle intenzioni del governo, punta a concludersi entro l’anno corrente. Vengono infatti a compimento questi elementi, che sono tra loro interconnessi e conseguenti:

1. un insieme di provvedimenti, contenuti nei tre decreti legge convertiti nelle leggi n° 126, 129 e 133, su cui il giudizio della Cgil (“una manovra sbagliata ed inadeguata”) è già stato espresso, ma su cui forse l’insieme dell’organizzazione non ha avuto ancora il tempo di trarne le debite conseguenze;
2. la conclusione della “fase sperimentale” di tassazione separata dei premi, anche unilaterali, e delle prestazioni straordinarie, con eventuale loro estensione anche al lavoro pubblico;
3. il varo della legge finanziaria 2009, cui è “collegato” un disegno di legge in cui sono contenute le nuove norme sui lavori usuranti, e la riforma del processo del lavoro, con pesantissime limitazioni al ruolo del giudice e un ulteriore spinta alla certificazione dei contratti come misura alternativa al ricorso alla magistratura;
4. il varo dei provvedimenti sul sistema di formazione e istruzione;
5. i provvedimenti economici assunti dal governo che prevedono, per il prossimo triennio, un taglio di 9 MLD di euro per il Servizio Sanitario Nazionale. Per il 2009, anche se viene confermato il finanziamento previsto dal patto per la salute 2006-2009, il governo rifiuta di reperire le risorse necessarie (864 milioni di euro) per evitare che dal 1° gennaio 2009 scatti il ticket sulle visite specialistiche. Al più l’esecutivo intende mettere 400 milioni di euro, il resto andrebbe a carico delle Regioni. Il conflitto istituzionale con le Regioni è proprio su questi punti;
6. la fine dei tre mesi di “ascolto” sulle domande/proposte contenute nel Libro Verde che avviene quindi alla confluenza tra l’entrata a pieno regime dei provvedimenti già assunti e la messa a regime delle misure sulla detassazione delle prestazioni straordinarie, e dei premi aziendali, e delle misure di restringimento degli spazi e delle risorse pubbliche destinate al sistema di welfare.

Il Libro Verde, quindi, è al crocevia di una strategia complessiva, cui si collega, per le materie trattate, la stessa impostazione che il governo vuole dare al tema del federalismo. Proprio su tale questione, il dibattito in corso risulta per molti aspetti incomprensibile e preoccupante. Più che l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione – che si colloca in un quadro più ampio di riforme istituzionali che vanno attuate – l’attenzione prevalente sembra concentrarsi esclusivamente sull’attribuzione delle imposte (IRPEF, IVA, ecc.). Inoltre sembra prevalere il principio, inaccettabile, che le imposte appartengono al territorio dove vengono raccolte; principio “leghista” da cui discendono diverse e gravi conseguenze. Tutto ciò senza un quadro certo e condiviso di analisi della finanza pubblica e di conti certi su cui innestare proiezioni sugli effetti delle diverse soluzioni, meno aleatori di quelli in circolazione.

Di qui la necessità di un approfondimento specifico sul tema del federalismo, di un esame rigoroso di quanto contenuto nel Libro Verde, di una verifica delle possibili convergenze di giudizio con Cisl e Uil, e soprattutto di una capillare azione di orientamento delle nostre strutture, da intrecciarsi con la decisione di dedicare la giornata del 27 p.v. ad iniziative di mobilitazione contro i provvedimenti del governo per assicurare la dovuta continuità di

iniziativa nelle successive tappe di attacco ai diritti che il Libro Verde, e gli altri provvedimenti in arrivo, presenteranno.

Il giudizio sul Libro Verde

Come si vedrà riassumendo le posizioni del Libro verde, si tratta di un testo che dalla veloce sottolineatura delle difficoltà della finanza pubblica, spesso fondate su dati letti in modo forzato (si pensi in particolare al peso prospettico della sanità per lungodegenza), prospetta un ritirarsi della tutela pubblica universale, a vantaggio di soluzioni diversificate nel territorio ad opera dell'azione "complice" delle parti sociali, attraverso "un robusto welfare negoziale, organizzando una vera e propria cogestione diffusa dei servizi che danno valore alla persona".

Ogni elemento di difficoltà nei diversi comparti del nostro welfare (lavoro, sanità, assistenza, previdenza, salute e sicurezza nel lavoro) viene enfatizzato per spingere verso quel risultato. Non è casuale il nesso con le misure già intraprese ed annunciate dal Ministro Brunetta sulla cura dimagrante del pubblico, come risposta al supposto spreco e giustificazione contestuale al taglio delle risorse vero servizi essenziali.

Così l'enorme peso dell'economia sommersa e le acute differenze territoriali tra Nord e Sud vengono fatte risalire ad un eccesso di regolazione, cui rispondere (come già fatto nella legge 133/08) deregolando il rapporto di lavoro (libro unico), rivitalizzando forme contrattuali cancellate dal Protocollo del 23 luglio '07 (lavoro a chiamata), indebolendo gli avanzamenti dello stesso Protocollo (contratti a termine, apprendistato), cancellando la legge sulle dimissioni volontarie.

Si continua cioè a ritenere l'impresa un soggetto cui togliere vincoli, e cui non avanzare alcuna richiesta in merito alla coesione sociale. Ne consegue che l'intero peso dell'accresciuta precarietà del lavoro si scarichi sul sindacato, chiamato quindi non solo a farsi carico dei costi della globalizzazione, ma anche a collocarsi fuori dall'impresa in una funzione di "emulsionante sociale" tramite un'enfatizzazione enorme della bilateralità.

Ad essa, infatti, si assegnano, nel disegno del Libro verde, funzioni già prospettate sia nella legge 30 (intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, certificazione dei rapporti di lavoro, validazione della congruità contributiva), sia nel disegno di riforma degli ammortizzatori sociali previsto dal DDL 848 bis, cui si aggiungono ora funzioni in materia di assistenza e di sanità, oltretutto di formazione.

Inoltre, nel Libro Verde vi sono diverse affermazioni tese a dimostrare l'insostenibilità della spesa pubblica nella sanità e nella previdenza. Per la sanità si prevede addirittura, entro il 2050, un raddoppio della spesa in rapporto al PIL. Una previsione, tra l'altro, in netto contrasto con uno studio della Ragioneria Generale dello Stato che prevede sempre al 2050 un aumento della spesa sanitaria pari a 2 punti di PIL. La spesa sanitaria passerebbe così all'8% nel 2050, cioè un valore pari a quello attuale di Germania e Francia. È evidente allora che la drammatizzazione contenuta nel Libro Verde (il raddoppio della spesa sanitaria per il 2050) ha una sola ragione: ridurre il finanziamento pubblico per la sanità e dare maggiore impulso ai fondi integrativi e alle assicurazioni private. D'altra parte, nel Libro Verde è scritto esplicitamente che due dei pilastri del nostro welfare pubblico – sanità e pensioni, appunto – andranno ridotti.

Alla stessa bilateralità vengono assegnate funzioni per ciò che riguarda sanità ed assistenza.

Per le pensioni si sostiene che gli interventi normativi, anche i più recenti, non sono in grado di produrre la stabilizzazione della spesa. Tant'è che secondo il Libro Verde anche se si applicassero i nuovi coefficienti decisi dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale non sarebbe garantito l'obiettivo della stabilizzazione della spesa. E ciò è assai preoccupante proprio rispetto a quanto contenuto nell'accordo del 23 luglio 2007. Lì, infatti, attraverso il lavoro della prevista commissione, si prevede di rivedere i parametri di calcolo dei coefficienti di trasformazione proprio per consentire che il tasso di sostituzione non sia inferiore al 60% in particolare per quei tanti lavoratori e lavoratrici che svolgono attività precarie e discontinue.

La stessa definizione dei lavori usuranti è vista sotto questa unica ottica con l'obiettivo di ridurre la platea dei possibili beneficiari di quanto previsto nell'accordo del 23 luglio 2007. Proprio per questo nel Libro Verde è scritto che si dovrà valutare "la necessità di promuovere un ulteriore innalzamento dell'età di pensione una volta completata la fase di graduale elevazione dell'età minima a 62 anni".

Di qui, in conclusione, la richiesta che le parti sociali diano vita ad un sistema di relazioni fondato sulla "complicità tra capitale e lavoro", superando l'antagonismo originario e scoprendo invece i benefici effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori alla propria impresa.

È un disegno per noi inaccettabile, e per più ragioni.

Innanzitutto per una questione pregiudiziale: l'impianto prefigura un sistema di welfare che da universalistico diverrebbe negoziale e/o compassionevole. Ne sono un esempio l'esplicito richiamo alla progressiva privatizzazione dei servizi; la possibilità di costruirsi tutele e garanzie affidate alla responsabilità del singolo attraverso il ricorso al mercato o alle disponibilità della famiglia (cioè delle donne); la ulteriore deregolamentazione del mercato del lavoro.

la Cgil, assieme alle altre organizzazioni sindacali confederali e a molte organizzazioni datoriali, ha sottoscritto il Protocollo del 23 luglio 2007, lo ha poi sottoposto alla validazione certificata dei lavoratori con i risultati che sono noti, e da cui è scaturita una legge attuativa (n°247/07). Non è accettabile, perché ne va del riconoscimento del ruolo autonomo delle parti sociali, che un governo, a prescindere dall'esito del voto che lo ha legittimato a governare, possa stravolgere l'equilibrio realizzatosi in sede concertativa. Ciò vale per noi, come crediamo dovrebbe valere per ciascuno dei firmatari di quell'atto.

Invece, non solo il governo ha già manomesso gli esiti di quel processo, con gli atti legislativi fin qui compiuti, ma si prefigge con il Libro Verde di allargare ulteriormente quel solco, forzando oltre spirito e lettera le deleghe della legge 247/07 in materia di ammortizzatori sociali, servizi all'impiego, incentivi alle imprese, apprendistato. Esempio in tal senso il ruolo attribuito alla bilateralità nella riforma degli ammortizzatori sociali, per cui essa diverrebbe lo strumento unico con cui le imprese (non industriali?) governerebbero le fluttuazioni del ciclo d'impresa, differenziandosi quindi le tutele a seconda delle dotazioni economiche dei vari settori, con la fine dell'universalità delle tutele.

Secondariamente, il disegno proposto si regge non già sulla qualificazione del ruolo del pubblico in modo da superare i problemi che pure ci sono sul piano delle tutele sanitarie e previdenziali, quanto invece suggerendo un generale ridimensionamento del pubblico cui rispondere con le soluzioni privatistiche bilaterali. Il risultato prevedibile è un ulteriore acuirsi delle distanze tra Nord e Sud, tra settori/figure forti e aree/figure deboli, e un

ulteriore arretramento della coesione sociale, messa già a dura prova dagli atti del governo in tema di sicurezza.

Inoltre, la richiesta di “complicità” tra capitale e lavoro è gravemente lesiva di ogni considerazione per l'autonomia del lavoro come punto di vista specifico e distinto da quello dell'impresa. Altrimenti, non si riconosce alle parti l'autonomia da cui discende il rispetto per le soluzioni cui esse potranno arrivare, ma semplicemente si assume un punto di vista, l'impresa, e gli “aggiustamenti” che il sindacato riuscirà a spuntare sono possibili solo se l'impianto non viene messo in discussione. Ne esce lesa la pari dignità delle parti e il riconoscimento del valore sociale del lavoro.

Sul welfare, poi, l'uso del concetto di personalizzazione della tutela, che è da sempre una nostra richiesta al fine di favorire una standardizzazione delle risposte che spesso non fa i conti con le nuove criticità sociali (immigrati, donne, invecchiamento della popolazione, non autosufficienza, precarietà dell'impiego, nuove povertà), è stravolto indirizzandolo verso una risposta privatistica di tutela, a discapito dell'universalità del diritto. Esemplificativo è quanto previsto sulla non-autosufficienza. Scompare qualsiasi riferimento alla legge delega che, nella precedente legislatura, aveva iniziato il suo iter istituzionale. Così come pure scompare qualsiasi riferimento alla costituzione del fondo nazionale per la non-autosufficienza. Nella precedente legislatura era stata stanziata una cifra esigua, 400 milioni di euro, con l'impegno di integrarla negli anni successivi. Di tutto ciò non c'è più traccia e anche la ripartizione tra le Regioni di quei 400 milioni è ancora bloccata. Sono invece proprio i fondi integrativi che dovrebbero dare risposta a tale decisiva questione. È chiaro che così si escluderebbero proprio i cittadini più fragili e con maggiori bisogni, troppo “costosi” e quindi “respinti” dai fondi e tanto più dalle assicurazioni.

Scompare dal Libro Verde qualsiasi riferimento alla legge di riforma dell'assistenza (L. 328). E, ancora di più, scompare qualsiasi impegno sulla grande questione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, la cui mancata definizione – tanto più quando si fa più ravvicinato il confronto di merito sul federalismo fiscale – rischia di accentuare le differenziazioni tra le diverse aree del paese proprio nel campo dei diritti sociali. Mentre, invece, i tagli previsti nei trasferimenti agli enti locali incideranno in primo luogo proprio sul sistema dei servizi sociali.

Inoltre, viene rilevato che c'è scarsa attenzione al dramma della povertà assoluta. Mentre si denuncia ciò il Libro Verde giudica (non si capisce in base a quale valutazione) fallimentare e perciò non riproponibile l'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento, l'unica misura cioè realmente destinata alle persone che si trovano in condizioni di povertà assoluta. L'unica misura messa in campo dal governo è la nota carta acquisti che impegna risorse assai scarse, è una tantum e ha un classico carattere compassionevole.

Per queste ragioni, oltretutto per le obiezioni di merito riassunte di seguito, riteniamo necessario proporre a Cisl e Uil, ed attrezzare comunque le nostre strutture, una richiesta di confronto politico con il Ministero propedeutica alle singole problematiche di merito. In particolare, tra i temi da approfondire va proposta a Cisl e Uil in primis *la bilateralità*, tra realtà ed ideologia; a tal fine sarebbe utile per la Cgil preparare per l'autunno un'iniziativa pubblica sul tema, a valle di un lavoro confederale di indagine e di costruzione di una proposta.

Riassunto delle proposte del Libro Verde

- Occupazione regolare, semplificazione delle regole

Il testo propone di passare dall'incentivazione al lavoro regolare (cuneo fiscale ridotto in caso di rapporti a tempo indeterminato) alla semplificazione/deregolazione degli adempimenti come strumento per combattere il lavoro nero.

- Ruolo delle relazioni industriali come fattore di crescita occupazione

Anziché riflettere sulla segmentazione territoriale, e la concentrazione di sommerso e precarietà nel Mezzogiorno, il testo suggerisce un rilancio di un nuovo modello di relazioni sindacali, di tipo partecipativo e collaborativi, incentrato sulla bilateralità e una stretta relazione tra salario e produttività.

- Ammortizzatori sociali e ruolo della bilateralità

Il governo, che è tenuto a dare corso alla delega, contenuta nella legge 247/07, e in scadenza entro il 2009, per la costruzione di un sistema pubblico di ammortizzatori sociali fondato su due istituti universali, propone invece un unico ammortizzatore pubblico (la disoccupazione) e un ruolo della bilateralità sostitutiva delle provvidenze pubbliche in caso di permanenza del rapporto di lavoro, con evidenti squilibri date le differenti dotazioni economiche settoriali.

- Formazione e servizi all'impiego

Il testo si chiede il perché della scarsa risposta privata agli spazi aperti dalla legge 30, e lascia intravedere nuove ipotesi deregolative. Non ci si chiede, invece, se lo scarso successo non si debba addebitare al vuoto di soggetti in grado di intervenire attivamente nel mercato del lavoro perché conoscitori del territorio e in grado di intrecciare con gli attori sociali (pubblici e privati) un dialogo costruttivo.

- Apprendistato

Ci si chiede la ragione del mancato decollo dell'apprendistato, e si ipotizza, come deciso nella legge 133, un riconoscimento della natura formativa dell'impresa in quanto tale, misconoscendo del tutto le elaborazioni comunitarie sulla natura eminentemente trasversale delle competenze da incentivare nel nuovo mercato del lavoro. A ciò vanno aggiunti gli interventi già decisi dalla Ministra Gelmini.

- Relazioni industriali e "complicità tra capitale e lavoro"

Ci si propone di superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione per radicare un clima di complicità tra capitale e lavoro. In tale ambito si vuole incentivare un sistema degli enti bilaterali, cui affidare "la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria". Non sono necessari commenti, salvo notare che in questo nuovo sistema si cancella il lavoro come punto di vista autonomo, e si declassa il sindacato a gestore degli elementi di criticità sociale.

- Sanità

Il testo contiene una evidente forzatura sull'aumento della spesa sanitaria (si prevede addirittura il raddoppio al 2050) e prospetta una progressiva riduzione del finanziamento pubblico e, al contempo, incentivi al pilastro privato.

- Politiche sociali

Scompare qualsiasi riferimento alla legge di riforma dell'assistenza e non viene mai citato il tema dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, la cui definizione può rendere esigibili su tutto il territorio nazionale i diritti sociali.

- Non-autosufficienza

Anziché completare l'iter istituzionale della legge delega avviato nella scorsa legislatura e integrare il relativo fondo nazionale viene demandata ai fondi integrativi la soluzione di tale grande questione.

- Povertà ed emarginazione

All'enfasi posta su tale questione fa riscontro il giudizio negativo sul Reddito Minimo di Inserimento e la esplicita volontà di non riproporre tale misura.

- Pensioni

Si ritiene che – nonostante gli interventi normativi, anche i più recenti – la spesa previdenziale non sarà sotto controllo. Si lascia intendere, quindi, la volontà, a proposito dei lavori usuranti, di operare verso una riduzione della platea dei possibili beneficiari di quanto previsto dall'accordo del 23 luglio 2007, e ciò che si scrive sui coefficienti di trasformazione rischia di rendere quanto è previsto – proprio sui coefficienti – da quell'accordo stesso.

- Salute e sicurezza nel lavoro

Rientrerebbe nel “welfare negoziale” da gestire attraverso la bilateralità, con la dichiarata idea di far “dipendere” gli RLS dalla bilateralità e allontanando dal luogo di lavoro la sede in cui si affronta concretamente il tema. Per questa via si svuoterebbe il Testo Unico, non solo intaccando la rappresentanza dei lavoratori, ma anche con un approccio burocratico-formalistico e non sostanziale.