

# SINTESI E SFIDE DEL LIBRO BIANCO DEL GOVERNO “LA VITA BUONA NELLA SOCIETÀ ATTIVA”

(giugno 2009)

Questo documento si articola in quattro parti: nella prima, ripercorriamo le analisi e le proposte del Libro bianco, nella seconda, segnaliamo quanto si trovi già in provvedimenti operativi di questo governo, inficiando così l'assunto di fondo di un Libro bianco, ossia l'apertura di un percorso di intervento normativo a valle di un processo, di confronto con gli attori interessati, nella terza proviamo a segnalare i fondamenti culturali della proposta, e infine indichiamo nella parte finale i terreni di una possibile risposta della Cgil, con proposte avanzate dai singoli Dipartimenti sulle materie di loro competenza.

## 1. COSA PROPONE IL LIBRO BIANCO

A differenza del Libro verde della scorsa estate (luglio '08) le cui proposte vennero da noi criticate anche per la rozzezza dell'impianto culturale a loro sostegno, qui siamo di fronte ad un documento di ben altra levatura per acutezza e ampiezza di analisi, attenzione alle problematiche nuove spesso volte da noi stessi rilanciate, insidiosità delle proposte avanzate. Diventa pertanto molto importante ripercorrerne la trama e le proposte, in modo preciso.

Analisi: il testo propone una descrizione dei processi in corso, a partire, cosa del tutto assente nel Libro verde, da una visione preoccupata della crisi in corso, imputandone la causa ad un eccesso di finanziarizzazione dell'economia a discapito delle persone, vero valore fondamentale da non dimenticare mai (people first! Viene ribadito). Si tratta di una lettura discutibile, che non coglie in alcun modo l'intreccio tra le caratteristiche del modello di sviluppo perseguito in questi anni e la crisi attuale, a cominciare dalla completa assenza di ogni riferimento alla sostenibilità ambientale oltreché sociale ed economica di esso e si limita a immaginare che, una volta ristrette le regole di vigilanza finanziaria e i comportamenti delle istituzioni finanziarie, il tutto possa ricominciare. Del resto, le misure concrete decise dal governo non danno alcun segnale di svolta, anzi confermano le scelte precedenti. Si segnalano nel testo sia i processi di terzizzazione, esternalizzazione e delocalizzazione che accompagnano/caratterizzano la globalizzazione, sia il fatto che questi stanno raggiungendo zone d'impresa abitualmente considerate esenti come i vari *core businesses* che la letteratura apologetica della globalizzazione (assunta acriticamente dal Libro verde) aveva fin qui considerato non attaccabili dai processi di precarizzazione ed esternalizzazione. Non si tiene conto, tuttavia, di almeno due novità portate dalla crisi in corso: il processo, contraddittorio con le esternalizzazioni, di reinternalizzazione di alcune attività, che lascia senza copertura una parte almeno delle filiere allungatesi nel corso degli anni precedenti, e si tace completamente sull'Unione Europea, che pure ha rappresentato, si pensi al Libro bianco del 2001 da cui scaturì poi la legge 30/03, un riferimento spesso

usato contro le visioni alternative a quei progetti (“ce lo chiede l’Europa” è stato spesso un leitmotiv dei difensori delle leggi del centro destra). Ebbene, l’Unione Europea, o meglio il modello sociale europeo, è scomparsa dall’orizzonte del governo attuale. Inoltre, nell’analisi della crisi, non se ne coglie la probabile durata, e la probabile lentezza nella fuoriuscita, che si dovrà misurare con uno stock di disoccupazione indiscutibilmente assai più elevato di quello attuale. Da questo punto di vista, vale la pena segnalare la differenza di analisi che caratterizza la relazione del governatore Draghi all’assemblea della Banca d’Italia del maggio scorso (va anche notato come sia totalmente assente, nelle considerazioni finali del governatore, ogni accenno alla riforma del modello contrattuale, che si vorrebbe cruciale nell’apologetica governativa anche come strumento di uscita dalla crisi). Si segnalano anche i mutamenti nei contenuti del lavoro, e si sottolinea soprattutto l’attenuazione della distinzione assoluta tra lavoro svolto in maniera subordinata ed autonoma (fino a definire il lavoro con vouchers “senza un preciso vincolo contrattuale”) che serve all’estensore per trattare le tutele proprie del lavoro subordinato come una specie di “lascito storico” da non rinnovare e soprattutto, da non estendere alle nuove figure per le quali si pone invece il problema di un sistema di tutele nel mercato del lavoro inadeguato rispetto alla probabile maggiore transitorietà delle relazioni d’impiego che saranno il tratto caratteristico di oggi e di domani.

Si parla di immigrazione, tema totalmente assente nel Libro verde, ma con una visione parziale ed emergenziale, utilitaristica, securitaria, negativa e offensiva, pietistica e confusa.

Si affronta il tema dei divari territoriali nell’occupazione e in particolare l’arretratezza dell’occupazione femminile, negando una relazione sia con la qualità dell’occupazione (la precarietà più presente nel mondo femminile), sia con la dotazione di servizi, sostenendo invece una caduta nello spirito genitoriale e nella fiscalità a favore della famiglia come fattori determinati il calo delle nascite. In materia di disabilità si esaltano i risultati raggiunti dalla Convenzione Onu che ha avuto l’indubbio merito di affermare il pieno riconoscimento della dignità delle persone disabili nonché del patrimonio di diritti uguali e inalienabili, così come di fatto ha affermato il divieto di discriminazione sia diretta che indiretta di tutte le persone con disabilità, ma nel nostro Paese si compiono sostanziali arretramenti e nella normativa e nella prassi quotidiana: le drastiche riduzioni degli impegni finanziari nella scuola, nella sanità e nella assistenza, hanno di fatto penalizzato le famiglie e i cittadini con disabilità, in primo luogo i giovani studenti con disabilità che fanno dell’integrazione scolastica uno dei punti cardine della propria esistenza. Le limitazioni e le restrizioni previste dal collegato alla Legge Finanziaria, ed in particolare gli interventi previsti alla modifica dell’art. 33 della legge 104/92 tendono a ridurre l’assistenza e le tutele per quelle persone con disabilità che necessitano di assistenza. Così come la “reviviscenza” dell’art. 14 del D.lgs n. 276/2003, realizzata abrogando la disposizione che lo aveva abrogato (il c. 38 dell’art. 1 della L. n. 247/2007) ha creato forti dubbi di legittimità sul metodo e sul merito rendendo ancora più difficoltoso l’inserimento dei disabili nel mercato del lavoro. Anche sul versante proposte, il Libro Bianco contiene ipotesi assai discutibili: si annunciano reti di servizi adeguati e domiciliari finalizzati alla cura delle persone con disabilità e al sostegno

delle loro famiglie, però ad oggi, dei 2,5 milioni di disabili in Italia, ben 900.000 sono confinati nelle loro case, vuoi per le barriere architettoniche, vuoi per le barriere culturali, vuoi per la sostanziale riduzione dei finanziamenti e dei relativi servizi di competenza degli Enti locali. Ed ancora, l'inclusione nel mercato del lavoro deve costituire, secondo il Ministro ***“obiettivo sostanziale prima che vincolo formale”***, la frase di per se è ambigua e potrebbe essere interpretata come un invito a superare i vincoli imposti dalla legge 68/99 sul collocamento obbligatorio delle persone con disabilità. Il Libro Bianco evidenzia poi la debolezza della formazione continua italiana, ma l'analisi delle cause è limitata e parziale (autoreferenzialità dell'offerta e insufficiente valorizzazione della capacità formativa dell'impresa).

Ne conseguono proposte di rilancio delle opportunità formative che, pur enunciando il diritto all'apprendimento continuo, prospettano una visione riduttiva dell'azione formativa, ricondotta al solo aggiornamento delle competenze professionali, e linee di riforma orientate all'attribuzione all'impresa delle prioritaria responsabilità formativa delle competenze professionali. A ciò si aggiunge una dichiarata volontà di deregolare completamente il riconoscimento della effettiva capacità formativa dell'impresa e di eliminare i vicoli fin qui individuati a garanzia della qualità dei percorsi formativi.

La certificazione delle competenze comunque acquisite, che si vorrebbe sostitutiva all'accertamento dei requisiti qualitativi dei percorsi, è un aspetto fondamentale per la promozione dell'apprendimento permanente, ma ad oggi, purtroppo, il nostro paese è ancora molto lontano dalla costruzione di un sistema in grado di certificare le competenze acquisite in esito ai percorsi formativi e di riconoscere crediti formativi spendibili su tutto il territorio nazionale. A questo fine è necessaria e urgente la definizione di repertorio nazionale delle qualifiche, spendibili su tutto il territorio nazionale da realizzare in accordo con la Conferenza delle Regioni.

Del tutto ideologica appare l'enfaticizzazione della formazione in impresa come panacea di tutti i mali e i limiti della formazione continua italiana. Non tiene, infatti, conto della realtà di un sistema produttivo agli ultimi posti tra i paesi sviluppati per investimenti in formazione, ricerca e innovazione; anche quando la formazione è obbligatoria come nei casi dell'apprendistato e della sicurezza nella maggior parte dei casi non viene effettuata.

Inoltre, se è vero che l'esperienza lavorativa ha valenza formativa, è altrettanto vero che ogni impresa non è automaticamente dotata di capacità formativa, cioè in grado di progettare, gestire e valutare percorsi intenzionalmente formativi. Nel sistema produttivo italiano in gran parte costituito da aziende di piccole dimensioni, la capacità formativa delle imprese è decisamente poco diffusa, oltre a non essere diffusa la progettualità rispetto a nuove attività e le connesse esigenze formative.

Questa tendenza a ricondurre la formazione dei lavoratori in ambito esclusivamente aziendale si è già vista all'opera le modifiche introdotte dall'art. 23 del DL 112: le imprese possono ora optare per una formazione esclusivamente aziendale sulla base di accordi tra le parti sociali al di fuori del ruolo delle Regioni in materia

di apprendistato professionalizzante. In questo caso la regolamentazione degli aspetti formativi dell'apprendistato è rinviata alla contrattazione collettiva a livello nazionale, aziendale o territoriale o agli enti bilaterali. La disapplicazione del comma 5 dell'art. 49 Dlgs 276/03 in caso di opzione per la formazione esclusivamente aziendale priva la regolazione affidata alle parti sociali anche dei criteri e principi direttivi cui devono attenersi le Regioni (monte ore minimo di formazione formale, presenza di un tutor aziendale con formazione e competenze). Le conseguenze di ulteriore indebolimento della componente formativa del contratto di apprendistato sono evidenti: ora ogni impresa può quindi decidere se optare tra due sistemi di apprendistato producendo una concorrenza al ribasso a svantaggio della formazione formale e a favore di quella 'on the job' difficilmente verificabile. Il tutto in un contesto dove già oggi la maggior parte delle imprese non rispetta il vincolo previsto dal Dlgs 276 di almeno 120 ore di formazione formale. Di qui il rilievo della proposta, di cui alla parte propositiva, di una legge sull'apprendimento permanente.

Si afferma, inoltre, la positività delle riforme sul mercato del lavoro operate dal 1997 al 2003, e si esalta di conseguenza la pluralità di tipologie contrattuali previste, nonché l'assetto del mercato del lavoro derivante dalla pluralità degli operatori, pubblici e privati, presenti. Si prende ad esempio quanto realizzato dalla legge 30/03 per estendere a tutto il sistema di welfare il modello di una funzione del pubblico che limiti il suo ruolo alla fissazione delle regole della competizione tra attori, pubblici e privati indifferentemente, e alla definizione e monitoraggio dei parametri di valutazione. Si propone infatti, come conclusione dell'analisi, un'organizzazione del welfare italiano secondo un sistema "multi pilastro", in base al quale la funzione di garanzia universale della prestazione pubblica si ritrae, anche nei campi dove essa risponde ad un dettato costituzionale (salute, previdenza, assistenza) a favore di un "MERCATO ORGANIZZATO DEI SERVIZI", non più limitato ad una funzione di integrazione del privato riguardo alla tutela garantita dal pubblico, ma di oggettiva concorrenza con esso nel soddisfacimento delle tutele. Di conseguenza si conferma, anzi si esalta il ruolo della bilateralità, cui si propone di affidare, oltre quanto in linea teorica già previsto dalla legge 30 e dalle disposizioni legislative successive, la gestione diretta degli ammortizzatori sociali, *compresi quelli attualmente in capo all'Inps*, riferiti alla continuità del rapporto di lavoro (in altre parole, la Cig in tutte le sue declinazioni), lasciando invece allo stato (e al pubblico) una erogazione potenzialmente universale riferita alla condizione di disoccupato. Una nota interessante, si ammette la possibilità, rinviandola però ad un futuro non precisato, di riaprire la discussione sul reddito di ultima istanza e/o di inserimento come strumento di contrasto alla povertà *assoluta* (facendo qui una distinzione sottile con la povertà relativa, che è solo misura delle diseguaglianze, ma non situazione da combattere in modo esplicito). Sul piano delle relazioni contrattuali, si ipotizza un sistema secondo cui differenti settori e/o territori possano definire regole proprie, e di conseguenza si suggerisce di limitare la progressività del prelievo fiscale alla sola parte salariale di derivazione nazionale, cui giustapporre invece l'integrale soggezione a tassazione separata di quanto derivi, a titolo individuale o collettivo, dall'impresa o dal territorio. Si propone un sistema di regolazioni contrattuali fondato sulla distinzione tra territori e tra

settori, accentuando il portato del federalismo fiscale, e sulla derogabilità delle intese nazionali a livello di territorio e/o di luogo di lavoro. Si parte dalla sottolineatura del ruolo del 3° settore, fino a raffigurarlo come emblema della nuova visione partecipativa che dovrebbe, a dire del Libro bianco, caratterizzare le relazioni nei luoghi di lavoro e nel territorio. Così come la presa in carico, la personalizzazione, i progetti individuali di assistenza, sembrano esaurirsi, secondo quanto annunciato nel Libro bianco, nel fascicolo del lavoratore che, per di più, presenta una dubbia legittimità sul piano del diritto alla privacy.

L'immigrazione non è considerata fenomeno strutturale – parte integrante della società italiana – ma fenomeno parziale e transitorio all'interno e quasi di sfuggita rispetto ad altri cambiamenti epocali (cap. 1 par. 2 ) mentre un libro bianco così ambizioso e programmatico doveva accorgersi che in Italia risiedono 4 milioni di stranieri. Per quando riguarda le provenienze è privilegiata l'immigrazione dai paesi che hanno più affinità religiosa e culturale con Italia: non è esattamente una selezione razziale ma poco ci manca.

Nel testo predomina una visione utilitaristica: immigrazione serve a risolvere il problema demografico e a tamponare le emergenze nel mercato del lavoro, in particolare nell'assistenza familiare.

Non manca purtroppo la considerazione securitaria: l'immigrazione è vista come problema (cap. 1 par 6) mai come risorsa, problema da affrontare in una logica di ordine pubblico.

All'interno del capitolo 3 par.6 la visione diventa addirittura negativa e offensiva: gli immigrati sono fannulloni, privilegiati, approfittatori della assistenza pubblica italiana. Questo approccio basato sui diritti e doveri nasconde la verità che gli immigrati giuridicamente sono soggetti a tutti doveri - fiscali, previdenziali, di comportamento sociale ed economico ecc - come gli altri cittadini, inoltre essi hanno qualche altro dovere in più che attiene alla loro condizione di stranieri; il problema sono i diritti che non vengono riconosciuti agli immigrati, da quelli sociali a quelli politici e economici. Inoltre non sono affatto assistiti perché contribuiscono alla produzione del PIL per circa il 10% e pagano di tasse e contributi molto di più (5 volte di più secondo i dati del rapporto Caritas) di quella che ricevono in prestazioni del welfare.

Accanto a questo perdura una visione pietistica: gli immigrati (cap.4 par.9) fanno parte delle fasce svantaggiate, bisognose di tutela.

Si parla di integrazione (cap.4 par.1 ) come impegno delle forze locali, ma poi nel testo (cap.3 par.6) si accenna solo ad un generica inclusione sociale senza nessun respiro e visione interculturale di una società multietnica..

I diritti previsti: il testo muove da una lettura del dettato costituzionale, su cui si tornerà nella terza sezione di questo scritto, che porta gli estensori a sostenere unicamente l'esistenza di tre diritti di chi lavora cui il legislatore deve garantire tutela. Si tratta del diritto alla sicurezza, all'equa retribuzione e alla formazione ed aggiornamento professionale. Come si debba dare luogo alla loro esigibilità ci porta ad uno dei nodi critici dell'intera elaborazione ministeriale: ricorrendo ad uno slogan il testo dichiara di voler “passare dal

diritto formale a quello sostanziale". Proseguendo nella disamina dei diritti di fonte costituzionale, l'autore ne ricava la libertà assoluta d'impresa come bene *tutelato costituzionalmente*. Tradotto rispetto ai temi in questione, questa lettura della Costituzione porta a sostenere che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro va affidata, anziché alla norma di legge e alla funzione di vigilanza e repressione dei servizi preposti, ai comportamenti virtuosi dell'impresa e del lavoratore, che l'equo compenso discende *anche* dai risultati economici dell'impresa, che il diritto alla formazione e all'aggiornamento comporta prioritariamente il riconoscimento della natura intrinsecamente formativa del luogo di lavoro, anzi dell'impresa in quanto tale. In questo ambito si colloca il riferimento allo Statuto dei lavori, per cui le tutele, anche riferite al licenziamento, avrebbero un andamento crescente secondo l'anzianità di servizio (e forse il territorio).

## 2. LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Il paragrafo dedicato alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, in quello che dice, in quello che semplicemente accenna, ma soprattutto in quello che non dice e nelle sue volute ambiguità, può essere assunto a paradigma dell'impianto culturale e politico dell'intero Libro Bianco. Si dice che la riduzione degli incidenti (non cita le malattie di origine professionale) non può essere considerata soddisfacente; che l'integrità della vita umana non ammette compromessi, anche a costo di maggiori oneri a carico delle imprese; che la salute e la sicurezza impongono un intervento "sostanziale" sull'organizzazione del lavoro; che alcune delle cause principali delle tragedie sono i comportamenti indotti da vincoli formali e norme inesigibili; che si deve adottare un approccio per obiettivi; che fondamentale è la collaborazione tra le parti sociali; che particolarmente utili sono i sistemi incentivanti i buoni risultati; che i premi assicurativi all'Inail vanno correlati maggiormente all'andamento infortunistico. Detto in questi termini sembra quasi inoffensivo: forse volutamente "inoffensivo" se stiamo all'insieme del libro bianco e, come vedremo, a quanto il Ministro Sacconi viene proponendo dalla passata legislatura all'attuale e, soprattutto agli atti compiuti od omessi dell'ultimo anno.

Significativo inoltre l'intero approccio con il tema sanità, che lungi dal considerare la salute come definita dal Dlgs 81/08 ("«salute»: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità") e in sintonia con il Libro Verde ("il paziente deve collaborare con il medico", inversione concettuale), identifica la persona oggetto solo di cure e non di effettiva prevenzione; identifica la persona come soggetto fisico, fatto di vari organi che necessitano di sempre maggiori specializzazioni, negando riconoscimento all'essenziale componente psicologica, sociale e mentale.

Il cambio di paradigma su cui particolarmente insiste il libro bianco è l'assoluta necessità di passare da una cultura giuridico formale ad una prestazionale. Questa necessità viene ravvisata pressoché in tutti i temi in cui si articola il libro bianco (mercato del lavoro; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; formazione; pari opportunità). Evidentemente non si può non essere sensibili a proposte che tendono a spostare il centro delle politiche di welfare dal rispetto formalistico delle procedure al raggiungimento sostanziale dei

risultati: è questo un tema particolarmente caro alla sinistra ed alla CGIL in particolare, in quanto implica il superamento di un approccio meramente burocratico nell'affrontare i problemi sociali. E' questa una delle ragioni che stanno alla base del profondo lavoro di semplificazione che ha portato al D. Lgs. 81/08.

Ciò detto è opportuno interrogarsi su cosa effettivamente intenda, il L.B., per cultura giuridica prestazionale. Da questo punto di vista il L.B. è molto reticente. Dove se ne parla le indicazioni restano ben lontane dal raggiungimento di un livello soddisfacente di coerenza. Probabilmente gli estensori del L.B. hanno subito il fascino di alcuni caratteri della Common Law anglosassone, ritenendo che il loro impianto in una cultura giuridica affatto diversa fosse cosa semplicemente nominalistica. O meglio, che il loro impianto radicato in una società in cui ad esempio non pagare le tasse è socialmente prima che giuridicamente disdicevole, possa essere trasferito in una società caratterizzata, oggi, dal concetto di "furbo uguale ganzo" (o "fatta la legge, trovato l'inganno"). E allora la tutela diventa sì solo nominalistica.

Comunque, sembra che la proposta si traduca, in estrema sintesi: nella fissazione di obiettivi auspicabilmente condivisi, tenendo conto della loro sostenibilità economica e delle specificità territoriali; il raggiungimento degli obiettivi viene affidato alla "responsabilità" dei soggetti interessati che, nel perseguirli, dovranno adottare le "pratiche" che si sono dimostrate particolarmente virtuose in un clima di "complicità" lavoro - capitale; le buone pratiche, in quanto condivise, diventano sostitutive della norma e, quindi, si può evitare di scriverla evitando inutili "lacci e laccioli" alle imprese; i luoghi deputati a realizzare il rapporto di complicità saranno gli organismi bilaterali; il ruolo "pubblico" ridimensiona drasticamente la sua "invadenza" in un quadro di sussidiarietà orizzontale e verticale ed attribuendo un ruolo centrale agli organismi bilaterali; all'impresa viene lasciato lo spazio necessario per sviluppare liberamente la sua iniziativa, ovviamente secondo il dettato costituzionale (reinterpretato dal L.B., come si dice più avanti).

Di fatto quello che viene proposto è una profonda trasformazione delle basi giuridiche della nostra convivenza. C'è da ritenere che questo sia uno dei contenuti più insidiosi del Libro Bianco. Ci si deve domandare, infatti, se per il cittadino, per il lavoratore, la tutela dei diritti sarà ancora affidata alla norma in quanto tale, oppure sarà affidata al contenuto di "accordi di complicità" sottoscritti tra parti di "peso" e poteri profondamente diversi.

Se verificiamo questa interpretazione con quanto sta praticamente avvenendo in questi giorni in merito alla controriforma del D.Lgs. 81/08 sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ci rendiamo conto di quanto questa interpretazione sia esatta.

Il "senso" dei corposi correttivi proposti dal Governo si pone in contrasto, con ben quattro capisaldi del diritto: la Costituzione art. 41 "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana."; il Codice Civile art. 2087 "L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità

morale dei prestatori di lavoro.”; lo Statuto dei Lavoratori art.9 “I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”, oltre alla manomissione degli artt. 5 e 13 della L.300/70; il Codice Penale (vedi sotto). Inoltre la controriforma si pone in contrasto con la Direttiva Europea 391/1990.

Le conseguenze della manomissione di questi capisaldi sono una limitazione grave dei diritti individuali dei lavoratori, mettendone in discussione strumenti fondamentali di tutela; una limitazione dei diritti collettivi e di rappresentanza, si snatura la funzione di rappresentanza assegnandole compiti e funzioni improprie; una sostanziale deresponsabilizzazione del datore di lavoro, si svuota il sistema sanzionatorio.

In sintesi il Governo costruisce una normativa tesa a salvaguardare, a proteggere ed a rinforzare gli interessi e la centralità dell'impresa a scapito del lavoro.

Tra i capisaldi contro-riformatori ci sono l'art. 2 bis e l'art. 15 bis della bozza di decreto correttivo: con il primo “si conferisce presunzione di conformità alle prescrizioni del presente D.Lgs” sia “la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi” sia “la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione.. ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università...”. Un ritorno ai concetti-base della bozza di TU proposto e ritirato nel 2005 e l'estensione delle funzioni certificatorie degli enti bilaterali già previsti dal Dlgs 276/2003.

Con il secondo si dà una interpretazione restrittiva sia del codice penale (“non impedire l'evento equivale a cagionarlo”) che di quello civile (art. 2087), trasferendo le responsabilità dal datore e dal dirigente verso gli altri soggetti (preposto, medico competente, progettista, lavoratore, lavoratore autonomo) in modo tale che se anche questi ultimi non dovessero risponderne penalmente, però assolverebbero i primi dalle loro responsabilità. Da notare che tale norma, se confermata, essendo più favorevole agli imputati, sarà esigibile direttamente anche nei processi in corso (Eternit, Tyssen, ecc.). Viene fortemente depotenziato l'obbligo di prevenzione di cui all'art. 2087 del codice civile laddove si prevede che la sanzionabilità (e quindi l'obbligo) è legata solo alle disposizioni di legge.

Come si vede dietro l'apparente inoffensività dei contenuti “buonisti” del Libro Bianco c'è un carico corrosivo che, se lasciato libero di agire, ha il potere di stravolgere il nostro sistema di welfare. Questo vale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro come per gli altri argomenti trattati.

### **3. LIBRO BIANCO? COSA È GIÀ STATO FATTO**

Nella metodologia comunitaria, i libri verdi aprono un dibattito pubblico, i libri bianchi lo concludono indicando le direttive future dell'attore pubblico. Il tutto in una trasparenza e pubblicità di discussione, in cui i vari interventi siano noti non solo al governo, ma appunto anche agli attori partecipanti e all'opinione



pubblica, e perdurando una fase di “bocce ferme” sul piano normativo in attesa di esplicitare le conclusioni del dibattito. L'Italia si conferma paese con regole proprie: non solo il governo ha emesso il Libro verde avendo alle spalle un primo pesantissimo stravolgimento dello status quo (attuato con decreto legge e senza alcun coinvolgimento delle parti firmatarie del protocollo del 23 luglio 2007 che pure si riduceva in polpette), ma l'andamento del dibattito successivo (in altre parole, le risposte e i documenti originati dal Libro verde) sono noti al solo destinatario ufficiale, il Ministro del lavoro, ma non ai partecipanti! Il che ha comportato che non solo si è proseguito nell'opera di demolizione delle regole ereditate, ma che le opzioni prospettate nel Libro bianco sono frutto esclusivo dell'elaborazione ministeriale, senza che gli attori sociali (o almeno la Cgil) abbiano potuto esercitare alcun ruolo oltre quello, passivo, di risponditore al Libro verde. Avere messo on line sul sito ministeriale le risposte al Libro verde DOPO la pubblicazione del Libro bianco, aggiunge, se possibile, al danno un sapore di beffa.

Ma nel frattempo il quadro è continuato a cambiare: alla legge 133/08 ha fatto seguito lo stravolgimento del Testo Unico su salute e sicurezza, la torsione in senso consulenziale del ruolo degli ispettori, il permanere di un sistematico taglio di risorse e mezzi rispetto alle principali funzioni welfaristiche (sanità in primo luogo), l'opera di smantellamento delle prospettive di stabilizzazione dei precari nella P.A., la riforma Gelmini della scuola superiore e dell'università, per concludere con l'affermarsi di una vera e propria “legislazione speciale” per gli immigrati, anche se lungamente soggiornanti nel nostro Paese. Non sono mancate poi forzature repressive e razziste promosse e incentivate dalle amministrazioni locali. Il culmine, ma potrebbe essere solo temporaneo, nei respingimenti in mare aperto di chi tenta di fuggire fame miseria, guerre e repressione perché “siamo padroni in casa nostra” e la clandestinità è diventata un reato. In particolare va sottolineato come la natura dei tagli, distribuita su tre anni in modo crescente, tende ad imporre la riduzione dello stato sociale ad un “welfare minimale” cui aggiungere in modo quasi obbligato l'intervento privato. Come abbiamo già osservato precedentemente per ciò che riguarda la sanità e le pensioni, lo scenario che viene proposto è quello di un vero e proprio cambio di sistema: lo sviluppo di un sistema a più pilastri dove il pilastro a “capitalizzazione reale” e nuove forme integrative di assistenza sanitaria e socio-sanitaria via via acquisiscono maggiore spazio e maggiore rilievo rispetto al pilastro pubblico. Inoltre, in particolare nella parte conclusiva del documento proposto dal ministero del welfare, viene posta grande enfasi sul riconoscimento del valore del “dono e della solidarietà” prevedendo di rafforzare anche “gli strumenti di sostegno dello stato” attraverso le agevolazioni fiscali così da promuoverne la “straordinaria potenzialità”.

È uno scenario che rivela l'intenzione di puntare, anche per ciò che riguarda la sanità, a un sistema completamente nuovo: di fronte alla malattia andranno incentivate le capacità di risposta individuali, si dovrà sperare nella pratica della carità, ci si dovrà rivolgere sempre di più alle coperture assicurative integrative. In sostanza, viene prospettato un forte ridimensionamento del pubblico e si disconosce la vocazione universalistica dell'assistenza sanitaria.

Come veniva anticipato già nel Libro Verde la ragione di questo “cambio di sistema” sta nella presunta insostenibilità della spesa sanitaria pubblica. Nel Libro Bianco, infatti, viene confermata la previsione allarmistica di una spesa sanitaria che, nel 2050, addirittura raddoppierebbe. Già in occasione della pubblicazione del Libro Verde mettemmo in evidenza il carattere strumentale di questa drammatizzazione. Citiamo, infatti, un documento della Ragioneria Generale dello Stato che prevedeva da qui al 2050 un aumento del 2% della spesa sanitaria sul PIL, portando questo rapporto dall’attuale 6,9 all’8,9 appunto nel 2050. È bene notare che l’8,9% sul PIL è quanto già oggi, e non nel 2050, spendono paesi come la Germania e la Francia. Un nuovo studio della Ragioneria Generale dello Stato pubblicato nel mese di aprile di quest’anno ha confermato questa previsione.

Ciò che colpisce nel Libro Bianco, oltre alla drammatizzazione sulla spesa sanitaria è anche la conoscenza superficiale e approssimativa del servizio sanitario italiano. Nel testo, ad esempio, è scritto che “il criterio della spesa storica è ancora oggi alla base del riparto del Fondo sanitario nazionale”. Proprio il criterio della “spesa storica” a quello del “costo standard”. Le cose non stanno così. Dal 1997, infatti, per ciò che riguarda la sanità, è stata introdotta la quota capitaria ponderata (un sistema, come è noto, che distribuisce le risorse in relazione alla popolazione da tutelare) superando così il sistema del pagamento a “piè di lista” tipico del criterio della spesa storica.

Il principio della riduzione dello “spazio pubblico” vale anche per la previdenza. Ciò, secondo il ministro Sacconi, si renderebbe necessario dal momento che, nonostante le riforme attuate, la spesa previdenziale non sarebbe ancora stabilizzata. Si sostiene addirittura che anche l’introduzione dei nuovi penalizzanti coefficienti di trasformazione relativi al sistema contributivo non sarebbero in grado di raggiungere l’obiettivo della stabilizzazione.

Proprio questo assunto renderebbe necessario una drastica riduzione del sistema a ripartizione e un contestuale ampliamento del sistema a capitalizzazione. Nel testo, inoltre, anche se non viene detto esplicitamente, si evince che si punta ad una riduzione delle aliquote contributive del sistema pubblico, affidando ai singoli lavoratori la scelta di decidere se incrementare o meno la previdenza complementare. È del tutto evidente che l’eventuale riduzione delle aliquote contributive andrebbe a vantaggio delle sole imprese che verrebbero sgravate di contributi previdenziali senza dare nulla in cambio.

Nel Libro Bianco non sono fissati i tempi e le modalità attraverso cui realizzare questo progetto. Anzi, si afferma che, a causa della crisi in atto, non è opportuno intervenire sulle pensioni. È del tutto evidente però che sul sistema previdenziale incombono due operazioni. In primo luogo non si è dato seguito a quanto previsto dal protocollo del 23/07/2007: l’avvio della Commissione che avrebbe dovuto rivedere i criteri su cui sono stati definiti i coefficienti di trasformazione relativi al sistema contributivo e la definizione dei lavori usuranti. In secondo luogo emerge dal Libro Bianco l’intento di innalzare per tutti l’età pensionabile.

Altrettanto rilevanti, proprio per il modello di welfare che sottendono, sono le osservazioni che si possono fare sulle politiche sociali.

Come già nel Libro Verde anche in questo nuovo testo scompare la legge di riforme dell'assistenza (328). Ad essa non c'è alcun riferimento in nessuna pagina del testo. È un fatto grave per diverse ragioni. Qui vogliamo sottolinearne una in particolare. Nel Libro Bianco, in più parti, si fa riferimento alla centralità della persona, alla personalizzazione degli interventi e dei progetti socio-sanitari (riprenderemo più avanti tale tema). Bene, è davvero paradossale che, mentre si enfatizza la centralità della persona, scompare dal testo qualsiasi riferimento ad una legge che tra i suoi obiettivi di fondo propone proprio la presa in carico degli assistiti e la personalizzazione degli interventi. In secondo luogo – come nel Libro Verde – viene derubricato il tema dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali. E anche in questo caso siamo di fronte ad un problema di una qualche entità.

I due rami del Parlamento hanno di recente approvato, infatti, la legge delega sul federalismo fiscale; si dovrà ora passare alla predisposizione dei decreti attuativi. Proprio di fronte a tutto ciò è assai grave che il Libro Bianco non faccia alcun riferimento ad un percorso credibile che possa portare alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Nel Libro Bianco, inoltre, si sottolinea la necessità di affrontare il tema della povertà assoluta. Nel fare questo si sottolinea la necessità di non confondere la povertà assoluta con quella relativa. La ragione di ciò sarebbe che mentre la povertà assoluta riguarda “la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perché sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla”, la povertà relativa è “utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive”.

Dall'enfasi che si pone sulla differenza tra povertà assoluta e povertà relativa sembrerebbe che l'unico impegno vada posto nel contrasto alla povertà assoluta mentre quella relativa verrebbe considerata nulla di più che un utile riferimento per “monitorare il livello di disuguaglianza dei redditi”. Ora, non vi è dubbio che le azioni di contrasto alla povertà assoluta sono importanti. Tutto ciò, però, non può voler dire mettere in secondo piano il tema della povertà relativa e della disuguaglianza perché così si finirebbe con il prospettare una configurazione residuale del sistema di welfare. Comunque, al di là delle distinzioni lessicali e della presunta scala di valori che si può evincere dal testo, ciò che colpisce nel Libro Bianco è la completa assenza – se non un brevissimo quanto generico richiamo al Reddito di ultima istanza – di indicazioni, scelte, proposte orientate a predisporre adeguate politiche di contrasto alla povertà, sia assoluta che relativa. Inoltre, nel Libro Bianco, non c'è alcun riferimento al tema della povertà tra i minori. Eppure, rispetto agli altri paesi europei, l'Italia presenta tassi di povertà minorile tra i più alti e, contestualmente, una scarsa incisività delle politiche di contrasto. Scompare dal testo del Libro Bianco qualsiasi riferimento a progetti di riforma su cui si era iniziato a discutere nella precedente legislatura come, ad esempio, la dote

per i figli. Il documento ministeriale, poi, non assume alcun impegno sulla necessità e l'urgenza di investire risorse adeguate per potenziare i servizi pubblici per l'infanzia.

Da questa distinzione lessicale si può essere indotti a pensare che, in una ipotetica scala di valori, la lotta alla povertà assoluta – riguardando “gli ultimi degli ultimi” – debba venire al primo posto. La povertà relativa, invece, è considerata un utile riferimento per “monitorare il livello di disuguaglianza nei redditi”. Ora, la riscoperta della povertà assoluta è ovviamente utile in sé. Lo attesta anche la ripresa della pubblicazione dei dati ISTAT, dopo un'interruzione di cinque anni. Tutto ciò non può tuttavia oscurare la povertà relativa e la disuguaglianza, il cui contrasto non è meno urgente. Comunque, al di là delle distinzioni lessicali e della presunta scala di valori che si può evincere dal testo, ciò che colpisce nel Libro Bianco è la completa assenza – se non un brevissimo quanto generico richiamo al Reddito di ultima istanza – di indicazioni, scelte, proposte orientate a predisporre adeguate politiche di contrasto alla povertà, sua assoluta che relativa.

Un'ulteriore lacuna del Libro Bianco è l'assenza di riferimenti alla povertà tra i minori. Ciò a dispetto del fatto che l'Italia presenti una povertà minorile tra le più alte in assoluto, inferiore in Europa solo a quella di Polonia e Lettonia, e che l'efficacia redistributiva nel ridurla sia assai bassa. Secondo recenti dati, le politiche sociali europee riducono il rischio di povertà minorile dal 33 al 19%. Nel nostro paese, a fronte di un tasso simile a quello medio europeo, la riduzione del tasso di povertà minorile è di soli 7 punti, dal 32 al 25%. Nel Libro Bianco nulla si dice su ipotesi di riforma elaborate nella scorsa legislatura come la dote per i figli e, in tema di servizi, si limita ad auspicare un generico “consolidamento e diversificazione dell'offerta di nidi e micronidi anche presso i luoghi di lavoro o le famiglie”. Eppure, le conseguenze di lungo periodo della povertà minorile, in termini di mancate opportunità di crescita personale e sociale, minano alla radice il dispiegarsi della “vita buona” tanto evocata nel Libro Bianco.

Queste note non sono senza significato, perché alterano in modo definitivo la stessa idea del Libro bianco, ossia la proposta di linee di indirizzo declinate al futuro: di fatto si è già molto avanti su una strada che si muove secondo un *modello sociale* che il Libro bianco traccia nei suoi connotati non solo pratici ma nei suoi fondamenti ideali, cui deve corrispondere un modello sindacale coerente, di cui è parte l'intesa separata sul modello contrattuale del 22 gennaio 2009. E' quindi tempo di esaminarli.

#### **4. I FONDAMENTI CULTURALI**

Il libro bianco parte dalla Costituzione: non è banale segnalarlo, perché indice di una sicurezza culturale notevole da parte del governo, se si vuole usare il dettato costituzionale a suggello di proposte di azione a medio-termine, come sono quelle descritte sopra.

Ma questo stesso approccio obbliga noi ad una lettura attenta dello stesso testo, la Costituzione, per mostrare come essa sia interpretata in modo per noi inaccettabile.

Premessa indispensabile, si parte dalla persona e dalla sua centralità, dalla sua libertà e dalla salvaguardia della sua autonomia. Questi sono pilastri di ogni approccio non autoritario, e come tali vanno presi assolutamente sul serio, rivendicandoli come basilari e non condizionabili. Ma è davvero così nel testo e nella lettura della Costituzione che si propone?

Il cardine del ragionamento è l'articolo 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". La tesi del costituente è tutt'altro che semplice, sostenendo che la persona ha diritti propri inviolabili ("come singolo"), e una espressione del suo essere come componente di comunità ("sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"): dunque compito della Repubblica (torneremo dopo sull'uso di questo termine, non casuale) è sia di garantire i diritti individuali che quelli realizzati nelle relazioni e nelle collettività. Che la coesistenza di queste due sfere non sia pacifica è chiaro al costituente, che è consapevole di quanto siano state forti nei secoli precedenti e negli anni antecedenti la Costituzione stessa le contrapposizioni tra quanti hanno fatto dei diritti individuali il prius assoluto rispetto alle regolazioni collettive, e quanti invece facevano del "popolo" o della "classe" il tratto identificativo e fondante di una volontà generale da esaltare anche contro la vita e i diritti del singolo. La Costituzione italiana riconosce quindi l'esistenza di diritti individuali e di forme della realizzazione della persona in luoghi collettivi.

Il Libro bianco opera un brusco cambio di prospettiva: dopo aver dichiarato la centralità della persona, dichiara che essa si realizza nella famiglia, nel lavoro e nel territorio. Al singolo resta il diritto alla vita, da tutelare sempre e comunque, (altrimenti anziché di diritti si deve parlare di "mercato dei desideri" che non contemplano il bene comune senza che ci si dia la briga di specificare se il depositario del bene comune sia la temporanea maggioranza di governo), e viene rilanciata una contrapposizione tra l'individuo e lo stato inteso come garanzia pubblica di diritti universali, in favore di una visione delle relazioni private del singolo, il che porta ad esaltare la famiglia (purché fondata sul matrimonio), il luogo di lavoro, e il territorio come luoghi tipici dello sviluppo identitario del singolo e suo completamento. Le conseguenze sono le proposte accennate sopra: la famiglia va fiscalmente premiata, in modo da incentivare al natalità, il territorio va premiato con il federalismo, la realtà relazionale del luogo di lavoro esaltata utilizzando anche la partecipazione azionaria dei dipendenti, pur chiarendo che nessuna confusione è possibile tra i due soggetti della relazione di lavoro. Allo stato, inteso come attore pubblico, viene quindi attribuita la sola funzione di arbitro del gioco competitivo tra soggetti preposti a soddisfare bisogni, non importa se si tratti di attori pubblici o privati, essendo il soggetto persona il solo arbitro finale della prevalenza di uno dei due nella dinamica mercantile che si instaura. Di qui la scelta, annunciata solennemente, di voler ritrarre il soggetto

pubblico dalla soddisfazione dei bisogni tramite servizi nazionali finanziati fiscalmente in modo progressivo o con contribuzione a ripartizione, in favore di spazi da garantire a forme di servizio pagate a capitalizzazione che, in quanto libere, non determinerebbero distorsioni nelle autonome valutazioni utilitaristiche della persona.

## **5. COSA DICE LA COSTITUZIONE, E QUALE IDEA DI PERSONA (E DI IMPRESA) SI ANNIDA NEL LIBRO BIANCO**

Come già segnalato, il legislatore costituente era consapevole della delicatezza del luogo dove far risiedere i diritti soggettivi, e della natura multiforme e problematica degli stessi. Non a caso l'articolo costituzionale usa la correlazione "sia..sia" nel descrivere i diritti da garantire da parte della Repubblica: il libro bianco esalta sbrigativamente la persona come portatrice di diritti propri, ma li declina nella sola versione relazionale. Questo slittamento porta di fatto a considerare i diritti nella sola relazione economica (nell'impresa, e nel territorio), riducendo la relazione familiare stessa, aldilà di riconoscimenti formali alla trasmissione dei valori e degli affetti, alla sua dimensione economica, non a caso da incentivare fiscalmente quale unico antidoto alla crisi di natalità. Quindi, quello che si era annunciato come "centralità della persona" da contrapporre alla uniformante asfissia dello stato paternalista del welfare novecentesco, si trasforma nell'esaltazione dell'homo oeconomicus dell'ideologia liberista, cui il Libro verde aveva consegnato lo scettro della decisione unica e migliore per il proprio benessere. Con il che il cerchio si chiude, e si torna ad una visione unilaterale e poverissima della persona, che usa il suo potere economico tra offerte concorrenziali, ma che non trova più, come nella lettera e nello spirito dell'articolo costituzionale da cui siamo partiti, la Repubblica, ossia la collettività nella sua forma più alta, protesa alla garanzia dei suoi diritti, sia come individuo che come facente parte di aggregazioni sociali. Questa "svista" porta lo stesso Libro bianco ad una colossale, ma del tutto necessitata, svista ulteriore, là dove crede di vedere nella Costituzione un baluardo a favore della libertà d'impresa incondizionata. L'articolo 41 Cost. recita "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali." Tutto si potrà dire, salvo che la libertà d'impresa sia senza vincoli, o che il potere politico ("la legge") non abbia titolo e ragione per indirizzare quella libertà a fini sociali anche attraverso controlli sull'attività d'impresa! E allora che fine fanno i diritti individuali della persona? Una fine piuttosto misera, se i diritti della persona devono conciliarsi con un'impresa "costituzionalmente priva di limiti": e non a caso il Libro bianco arriva a dare una curiosa interpretazione dell'articolo 36 Cost. sulla retribuzione "sufficiente a garantire al lavoratore e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa" come recita il testo costituzionale. Ebbene, la sufficienza e l'equità della retribuzione si misura "tenendo conto delle condizioni

dell'impresa": non ci vuole molto a cogliere qui un tentativo di dare veste "costituzionale" al principio della derogabilità dei contratti collettivi, come previsto dall'accordo del 22 gennaio '09...

Ultima citazione costituzionale, l'articolo 38: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera." Come si vede, non è arguibile che la Costituzione non affidi *prioritariamente* al soggetto pubblico il compito di provvedere al soddisfacimento dei bisogni e delle tutele dei singoli, salva naturalmente la facoltà integrativa da parte dell'autonomia privata, individuale o collettiva.

Ci sono ulteriori contraddizioni nel Libro Bianco proprio sulla dichiarata centralità della persona, la necessità dell'integrazione socio-sanitaria e le proposte di nuovo assetto del welfare contenute nel Libro Bianco. Se infatti si indica come unica strada percorribile quella del progressivo spostamento del baricentro del nuovo welfare verso il pilastro assicurativo si finisce col negare proprio il principio della personalizzazione, dell'attenzione alla persona, dell'integrazione tra le diverse politiche a partire da quelle socio-sanitarie.

Per ciò che riguarda, ad esempio, i fondi integrativi nella sanità o le assicurazioni private la loro missione prevalente non sta certo nella presa in carico del soggetto fragile, nella continuità assistenziale, nel progetto personalizzato, nell'integrazione socio-sanitaria, quanto, piuttosto, nella centralità della singola prestazione clinica.

Inoltre c'è una contraddizione evidente anche rispetto alla presunta insostenibilità della spesa. Come abbiamo già evidenziato è questa la ragione per cui si propone di affidare ai fondi integrativi, sia nella sanità che nella previdenza, una più ampia funzione di tutela. Ora, tutti i confronti internazionali mettono in evidenza che proprio nei paesi dove esiste un forte sistema sanitario pubblico l'incidenza della spesa sul pil è minore proprio rispetto a quei paesi che hanno una più ampia copertura privata. Ridurre, quindi, la copertura pubblica a vantaggio di forme diverse di copertura privata non riduce certamente la spesa. Anzi la fa crescere peggiorando proprio la sostenibilità economica. Il problema, piuttosto, se si vuole controllare la spesa e renderla più efficace, sta nel miglioramento dei meccanismi allocativi del Servizio Sanitario Nazionale, nella modifica delle sue forme organizzative, nel migliorare la sua capacità di regolazione dei soggetti pubblici e privati rendendo più efficace e trasparente il sistema degli accreditamenti e più incisivo il sistema di incentivi e sanzioni. In secondo luogo, alla fine della scorsa legislatura, proprio per ciò che riguarda i fondi integrativi, furono definiti incentivi fiscali e si cercò di razionalizzarne obiettivi e omogeneizzarne le varie tipologie. Andare oltre questo e, contestualmente, avviare la riduzione della

copertura sanitaria pubblica significherebbe non solo affidare ai fondi una funzione sostitutiva e non integrativa ma comprometterne anche l'equilibrio economico finanziario. È il caso, ad esempio, delle "cure a lungo termine": assegnare ai fondi integrativi un ruolo quasi esclusivo, come si fa nel Libro Bianco, ad esempio sulla non-autosufficienza significa non solo rimandare ancora nel tempo la costituzione del fondo nazionale ma affidare ad essi una funzione del tutto al di fuori della loro portata.

Altrettanto evidenti sono le contraddizioni che si possono rilevare per ciò che riguarda le pensioni. Si afferma, infatti, che nel futuro prossimo molte persone si troveranno ad avere una pensione che non sarà in grado di assicurare una vita dignitosa.

Bene, ci risulta assai difficile pensare che una risposta ad una previsione così preoccupata possa venire dal progressivo spostamento da un sistema a ripartizione ad uno prevalentemente a capitalizzazione. Anzi, questo spostamento finirebbe col rendere più difficile il futuro previdenziale in particolare per i soggetti più fragili presenti sul mercato del lavoro. Non solo, se la previsione è quella di pensioni pubbliche sempre più basse per quale ragione il ministro che propone questo Libro Bianco si è ben guardato dal dare vita alla commissione prevista dal protocollo del 23 luglio 2007 che avrebbe dovuto rivedere i criteri su cui sono stati definiti i coefficienti di trasformazione relativi al sistema di calcolo contributivo! Proprio la revisione di quei criteri, tra le altre cose, avrebbe dovuto contentare, in particolare a quei lavoratori e lavoratrici impegnati tra attività lavorative precarie e discontinue, un tasso di sostituzione del 60% rispetto all'ultima retribuzione. Come è noto, invece, il Ministro del Welfare ha più volte dichiarato di voler applicare dal 1° gennaio 2010 i nuovi coefficienti di trasformazione decisi nel 2005 dal nucleo di valutazione sulla spesa previdenziale. E ciò avrà un impatto negativo proprio sulle future prestazioni previdenziali.

Proprio l'enfasi, in sostanza, su quello che viene definito un sistema di "welfare multipilastro" prefigura un ruolo progressivamente sempre più residuale del sistema pubblico di welfare, facendo venire meno così proprio il carattere universalistico delle prestazioni. Un sistema, infatti, sempre più spostato verso i fondi negoziali, la bilateralità, produrrà prestazioni differenziate a seconda degli andamenti di settore e delle dimensioni e redditività dell'impresa. Si prospetta così un assetto del welfare spiccatamente corporativo.

Le contraddizioni tra gli obiettivi dichiarati e le soluzioni proposte non si esauriscono qui. Proprio le considerazioni che abbiamo fin qui esposto, infatti, rendono più chiaro anche cosa davvero intende il Libro Bianco come centralità della persona e personalizzazione del welfare.

Per noi mettere al centro la persona vuole dire, ad esempio, superare una idea e una pratica di un sistema socio-sanitario che guarda prevalentemente alla malattia e al successo della singola prestazione clinica per assumerne un altro capace di promuovere la salute quale sistema complesso di prevenzione e cure che aiuta le persone a costruire o ricostruire un equilibrio psico-fisico. Per questo vanno progettate azioni integrate e percorsi terapeutici personalizzati. Nel Libro Bianco, invece, la centralità della persona vuole dire ben altro. Si inizia, infatti, con l'intenzione di valorizzare la persona e le sue responsabilità e si finisce al



sistema multipilastro con uno spazio progressivamente più ampio al pilastro a capitalizzazione. In realtà quando si parla di “sviluppare un sistema che stimoli la responsabilità del singolo”, che renda “la persona protagonista della propria salute”, che “cerca di potenziare le proprie risorse per rispondere al bisogno” si vuole prospettare un sistema nel quale il rischio (prodotto dal progressivo invecchiamento, dalla perdita del posto di lavoro, dalle diverse forme di fragilità) da problema che chiama in causa la responsabilità pubblica, collettiva, ad un problema legato alla responsabilità individuale. Un sistema nel quale per fare fronte alla perdita del lavoro, alla possibilità di avere in futuro una pensione dignitosa, alla malattia, bisogna dotarsi di competenze e potenziare le capacità individuali di risposta. Ciò lo si può fare individualmente o attraverso il ricorso alla bilateralità, alle forme mutualistiche o integrative di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, dove il grado di tutela è maggiore o minore a seconda della consistenza e forza del proprio fondo integrativo, dell’ente bilaterale a cui si aderisce, del territorio in cui si sta.

Da questo breve excursus sulla Costituzione possiamo trarre alcune conseguenze riguardo al modello sociale ipotizzato dal Libro bianco, in particolare riferito al binomio eguaglianza/libertà, e al correlato tema dei meriti e dei bisogni. Soccorre questo fine la citazione dell’art.3 Cost sul compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale “che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana”: il modello sociale del Libro bianco non sembra coerente con questo imperativo, limitandosi a raffigurare una persona dichiarata sì centrale, ma ridotta, come abbiamo visto, alle sue relazioni economiche con l’impresa e con il territorio, e pertanto incapace di avanzamento sociale né aiutata in tale scopo dall’azione pubblica, passiva spettatrice della competizione tra gli attori. Non è contemplato, nel modello sociale prefigurato dal Libro bianco, alcun valore alla mobilità sociale, ossia alla risposta pubblica ai bisogni e il sostegno ai meriti, limitandosi l’azione pubblica alla raffigurazione statica delle diseguaglianze. Si veda in proposito, come segnalato sopra, la distinzione tra povertà assoluta e relativa. Il modello sindacale scaturente dall’intesa separata di fatto è funzionale, limitandosi a prefigurare un ruolo attivo solo delle organizzazioni sociali, tramite la bilateralità, ma senza ammettere l’esistenza di un punto di vista autonomo del lavoro, con cui l’impresa e le sue rappresentanze devono misurarsi. Non solo, sostenendo addirittura per via di interpretazione costituzionale la derogabilità delle pattuizioni, si consacra una centralità dell’impresa come solo soggetto autenticamente “libero”. Inoltre, aver collegato gli stessi diritti ai livelli essenziali alle compatibilità della finanza pubblica, se ne fa oggettivamente discendere una visione per cui le tutele sociali non hanno uno status autonomo, ma appunto subordinato alla capienza delle risorse. In fin dei conti, l’anelito all’eguaglianza sostanziale, che innervava lo spirito della Costituzione, riceve un brusco arresto da questa lettura, e se ne ricava l’immagine di una società bloccata, senza spinte all’elevazione sociale e culturale.

## 6. CONCLUSIONI E SFIDE

La lettura delle proposte contenute nel Libro bianco, unitamente alla disamina degli atti concreti già intrapresi e dei fondamenti culturali proposti a sostegno delle indicazioni qui contenute, ci devono far convinti della necessità di una risposta culturalmente all'altezza della sfida che viene lanciata. Non è solo un insieme di proposte, ma un disegno sociale di ambizione e respiro quello che ci viene proposto come addirittura "fondato sulla Costituzione", superando i vizi assistenzialistici del welfare novecentesco.

Noi dobbiamo innanzitutto rimuovere le distorsioni della lettura costituzionale che percorrono il libro bianco, e rilanciare la sfida della riforma del sistema delle tutele nel senso della loro generalizzazione ed universalizzazione.

- Mercato del lavoro e formazione

Per fare questo, in una sequenza logicamente fondata, si dovrebbe ripartire dai seguenti punti, rimandando alle proposte della Cgil già costruite, eventualmente da aggiornare alla luce delle novità intervenute sia in campo normativo, che nella struttura stessa dell'impresa e degli assetti economici, comprese quelle sull'invecchiamento attivo in preparazione da parte dello Spi:

- Lotta al sommerso e sostegno alle politiche di emersione; Fiscalità di vantaggio per il lavoro a tempo indeterminato, e contestuale aggravio del costo, fiscale e contributivo, per tutte le tipologie, subordinate ed autonome, da esso distinte e non riconducibili ad attività stagionali, definite in modo rigoroso;
- Esigibilità di un sistema universale e strutturale di ammortizzatori sociali pubblico, fondato su due pilastri, rivolti rispettivamente a chi il lavoro l'ha perso, e a chi si trova in impresa con difficoltà temporanee, con contestuale e mirato intreccio di politiche attive, da erogarsi anche da soggetti privati, ma in regia con la scelta e la programmazione pubblica (Regioni, Province e CPI); revisione dei requisiti di accesso per favorire chi entra per la prima volta nel mondo del lavoro; ruolo solo integrativo della bilateralità, a seguito di intese contrattuali condivise dalle parti contraenti i CCNL applicati dall'impresa;
- Riordino e compressione delle tipologie occupazionali subordinate non a tempo indeterminato e, in tale contesto, rilancio delle proposte della Cgil sull'unificazione giuridica del mondo del lavoro;
- Recupero delle tematiche contenute nella proposta di legge elaborata dalla CGIL nel 2003 in materia di estensione dei diritti in caso di licenziamento e di computo delle soglie;
- In questo ambito e ferme restando le facoltà attribuite alla contrattazione collettiva, possibilità di intervenire sulla durata del periodo di prova *in caso di assunzione a tempo indeterminato*, e soppressione dello stesso in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto, anche a

collaborazione, precedentemente svolto tra gli stessi soggetti, o intermediato da un'agenzia di somministrazione;

- Riordino e generalizzazione delle disposizioni legislative e contrattuali in caso di ogni tipo di trasformazione d'impresa, che includa ogni tipo di rilevante mutamento organizzativo e non solo societario;
- Necessità di una legge nazionale per l'apprendimento permanente e un programma di interventi pluriennale per raggiungere in tempi ravvicinati risultati di aumento degli adulti in formazione e avvicinarci il più possibile agli obiettivi europei. La legge deve affermare l'apprendimento permanente come nuovo diritto di cittadinanza, prevedere le misure per garantirne l'effettiva fruizione, promuovere la costruzione di un sistema nazionale della formazione permanente. Le misure a sostegno dell'apprendimento permanente devono essere finalizzate a rimuovere gli ostacoli che rendono difficile l'accesso alla formazione degli adulti ed escludono i più deboli: si devono prevedere congedi e permessi, interventi di defiscalizzazione delle spese formative, informazione e orientamento, certificazione delle competenze comunque acquisite. Occorrono interventi a sostegno della contrattazione della formazione, a livello nazionale e nei posti di lavoro, che estendano i diritti formativi a tutte le tipologie di lavoro, assicurino in primo luogo la formazione per la sicurezza, potenzino la contrattazione di secondo livello sui temi della produttività/organizzazione del lavoro/salari e inquadramenti.

- Salute e sicurezza

In merito alle proposte di revisione del TU oggi in discussione si rinvia alle posizioni espresse nei documenti ufficiali dalla Cgil, oltreché in documenti unitari e delle Regioni.

Si vuole qui evidenziare la necessità di far tornare centrali le concrete condizioni di lavoro sia nei fondamenti culturali che nella normazione che ne deriva, sia nella nostra pratica contrattuale, con particolare attenzione allo spostamento di responsabilità sostanziale dai datori di lavoro ai lavoratori e lavoratrici, cui le direttive in corso sulla vigilanza tolgono strumenti essenziali di difesa, facendo tra l'altro ipotizzare un aumento degli infortuni e malattie professionali non denunciati come tali.

L'obiettivo dell'abbattimento del numero di infortuni va accompagnato da un'attenzione nuova e forte

- alle malattie di origine professionale
- alla connessione tra ambiente interno ed esterno al luogo di lavoro, tra salute nel e fuori dal lavoro,
- al valore dei saperi delle lavoratrici e dei lavoratori (e non solo a quelli degli esperti)
- alla salute e sicurezza nella contrattazione nazionale e di secondo livello
- alla normazione e pratica su appalti, tipologie di rapporti di lavoro, bilateralità, vigilanza, genere, età, nativi/migranti, tossicodipendenze

- alla formazione, intesa in primis come cultura reale di prevenzione e quindi prevedendo obblighi formativi specifici in capo ai datori di lavoro prima di iniziare l'attività; nelle scuole di ogni ordine e grado; diritto di informazione e formazione per i lavoratori prima di iniziare a lavorare e durante
- alla rivalutazione delle rendite e indennizzi per infortunati, tecnopatici e superstiti.

Il testo definitivo del correttivo al TU che sarà emanato entro luglio ci impegnerà a verificare gli eventuali profili di incostituzionalità e di non rispetto del dettato europeo.

- Sanità, previdenza e politiche sociali
- Per ciò che riguarda la sanità abbiamo fin qui cercato di dimostrare che non c'è un problema di insostenibilità finanziaria.

Il problema più rilevante della spesa sanitaria sta nella sua allocazione: molte risorse sono destinate al tradizionale sistema di cura e assistenza (acuzie, strutture ospedaliere, etc) assai meno rispetto alla prevenzione e al sistema territoriale.

Il problema quindi di una diversa organizzazione del servizio socio-sanitario deve costituire per noi una vera priorità. Battersi per dare centralità alla salute sul territorio vuole dire intercettare meglio i bisogni di assistenza, interpretarne la domanda, individuare le fonti del disagio, fare incontrare la programmazione sociale con quella sanitaria, portare i servizi vicino ai cittadini e ai loro bisogni in forma partecipata, superare un approccio alla politica sanitaria e sociale intesa solo come produzione ospedaliera e posti letto. Da questo punto di vista, ad es., si tratta di operare affinché si realizzi la continuità assistenziale nelle 24 ore e tra ospedale e territorio. Ciò significa garantire e consolidare le Unità Territoriali di Assistenza Primaria, realizzando finalmente l'integrazione tra i servizi distrettuali, i Medici di Medicina Generale e i Pediatri di Libera Scelta. Gli accordi regionali e locali sulle cure primarie devono garantire l'assistenza nelle 24 ore per 7 giorni la settimana, la continuità assistenziale ospedale/territorio, il ruolo del medico di medicina generale nella presa in carico. Naturalmente, proprio per rendere credibile quanto detto, dobbiamo dare continuità alla nostra iniziativa, insieme alle Regioni, per evitare che il governo nella prossima finanziaria confermi i tagli delle risorse destinate al servizio sanitario nazionale.

- Sul sistema previdenziale abbiamo due temi urgenti da affrontare: quello della definizione dei lavori usuranti e quello dei coefficienti di trasformazione relativi al sistema di calcolo contributivo. Sulla prima questione si tratta di rivendicare e chiedere che sia attuato integralmente quanto previsto dal protocollo sul welfare del 23 luglio 2007. È un anno che l'attuale governo procrastina il decreto cercando continuamente di intervenire per ridurre la platea dei beneficiari di quanto previsto dal protocollo.

In secondo luogo, è urgente affrontare la questione dei coefficienti perché la loro applicazione così

come rivisti dal nucleo di valutazione della spesa previdenziale non solo incide sulle prestazioni future, ma potrebbe comportare problemi di carattere giuridico specialmente nel caso in cui i nuovi coefficienti dovessero essere applicati anche alla quota di montante contributivo maturato prima dell'entrata in vigore dei coefficienti stessi. La revisione su tutto il montante, infatti, e la conseguente riduzione delle pensioni finiscono con il generare forti discontinuità di trattamento fra generazioni molto simili di pensionati. Coloro, infatti, che si collocano in pensione dopo la revisione dei coefficienti vedrebbero ridursi in modo significativo l'importo della loro pensione a fronte di coloro che si sono collocati in pensione nel periodo precedente la revisione dei coefficienti stessi. Per di più queste differenze non sarebbero giustificate da elementi oggettivi (l'aumento della sopravvivenza che viene rilevato dall'ISTAT si riferisce ad una maggiore speranza di vita sia di coloro che si collocano in pensione prima della revisione dei coefficienti che di quelli che vi si collocano successivamente) e ciò potrebbe fare emergere una illegittimità sul piano istituzionale. Inoltre, per coloro che si trovano vicini al pensionamento si verrebbe a creare una incertezza rispetto all'importo della futura pensione.

Si può allora lavorare ad una ipotesi alternativa: configurare, cioè, un meccanismo "pro-rata" secondo cui i nuovi coefficienti verrebbero applicati alla sola quota di montante che si riferisce alla anzianità maturata dopo la revisione. La quota di montante maturato precedentemente si calcolerebbe, invece, sulla base del vecchio coefficiente.

In secondo luogo si tratta di prendere in considerazione l'esistenza di forti disuguaglianze sociali nell'aspettativa di vita in relazione alle mansioni che si svolgono durante l'attività lavorativa.

Queste disuguaglianze mettono capo a svantaggi di alcuni anni nella speranza di vita per le persone che arrivano alla pensione da carriere di lavoro subordinato con basso reddito e bassa posizione sociale. Proprio per fare fronte a questa situazione si può pensare ad una differenziazione del coefficiente proprio in relazione al tipo di attività svolta durante la vita lavorativa.

- Sulle politiche sociali e socio sanitarie è importante la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (Liveas), come condizione per colmare le differenze territoriali nell'erogazione dei servizi, tanto più a fronte della recente approvazione della legge delega sul federalismo fiscale. Da questo punto di vista, le priorità riguardano: infanzia, non autosufficienza, contrasto alla povertà. E' indispensabile, infatti, che il governo definisca un piano per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà che faccia perno su una legge nazionale in grado di coniugare il sostegno economico con efficaci programmi di inserimento sociale e lavorativo. In secondo luogo è fondamentale un finanziamento adeguato per il Fondo nazionale per la non autosufficienza, al fine di colmare la differenza tra l'attuale offerta di servizi e la crescente domanda di assistenza proveniente dalle persone parzialmente o totalmente non autosufficienti. Inoltre, è necessaria la

definizione di un programma di potenziamento dei servizi per l'infanzia, che aumenti progressivamente la copertura delle esigenze espresse dalle famiglie fino a raggiungere i parametri indicati a livello europeo.