

**Nota della Unione Generale del Lavoro al  
Presidente del Consiglio dei Ministri, avv. prof. Giuseppe Conte,  
in materia di Lavoro e Politiche sociali  
Incontro del 5 agosto 2019**

**Premessa**

L'Unione Generale del Lavoro ha espresso apprezzamento per le politiche finora adottate che, nonostante la ridotta crescita del prodotto interno lordo, hanno permesso di raggiungere una prima serie di risultati positivi: il tasso di occupazione ai massimi livelli; la diminuzione del tasso di disoccupazione, compresa quella giovanile; il passaggio dai contratti a tempo determinato a quelli a tempo indeterminato.

Quota 100 e Reddito di cittadinanza hanno dato una prima risposta a due grandi tematiche, sollevate anche nel corso della passata legislatura, vale a dire il recupero di flessibilità in uscita verso la pensione, con valorizzazione delle due componenti anagrafica e contributiva, e il contrasto alla povertà assoluta. L'esperienza maturata da marzo deve essere utile per una correzione in corso d'opera del Reddito di cittadinanza, rafforzando la parte del sostegno economico, in attesa di capire quanto i centri per l'impiego saranno in condizione di favorire l'incontro fra le aziende e i beneficiari del Reddito di cittadinanza.

**Lavoro**

Sarebbe fuorviante pensare che sul versante lavoro non sia necessario intervenire, lasciando che sia il mercato ad autoregolarsi.

Occorre, piuttosto, individuare dei percorsi atti a migliorare la qualità e la quantità dell'occupazione.

In questo senso, la leva fiscale, partendo dall'ipotesi di flat tax, in un'ottica di rafforzamento del potere d'acquisto di salari e stipendi, le politiche per il Sud e gli investimenti nelle infrastrutture materiali ed immateriali, comprese quelle sociali, rappresentano tre tasselli decisivi, a complemento di un puzzle più ampio e complesso.

Rispetto alla qualità dell'occupazione, se è positiva la progressiva riduzione della precarietà, occorre, però, rimarcare il crescente e, per molti versi, abnorme impiego del part time, che, da strumento di conciliazione si è nel tempo trasformato in una pratica che finisce per penalizzare, laddove involontario, il lavoratore, nel presente, rispetto al reddito disponibile, e nel futuro, sotto il profilo previdenziale.

Il timore è che il ricorso al part time possa nascondere una parte di lavoro sommerso, a tutto svantaggio del lavoratore, delle aziende che operano nella legalità e degli stessi conti pubblici.

L'Italia, rispetto ad altri Paesi europei, si caratterizza per una situazione paradossale: la bassa produttività si accompagna ad un alto numero di ore medie lavorate (il 20% in più nel confronto con la Germania) e a bassi stipendi (in Germania, un'ora media di lavoro viene pagata circa 27 euro, a fronte di 14,4 euro dell'Italia e dei 20,9 euro della Francia).

Potenzialmente, vi sarebbero i margini per ridurre il numero medio delle ore lavorate. Ma per essere efficiente questo meccanismo, occorre anche rafforzare il potere d'acquisto dei salari, agendo in primo luogo sulla leva fiscale, e migliorare la produttività delle imprese, favorendo gli investimenti in beni strumentali, ricerca e innovazione, così da accompagnare, ove possibile, il passaggio ai parametri di Industria 4.0 e, più in generale, all'economia digitale.

Gli aspetti segnalati sopra si intrecciano con almeno due disegni di legge, attualmente in discussione in Parlamento: la delega al governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro (disegno di legge C. 1338) e l'introduzione del salario minimo legale (disegno di legge S. 658).

Rispetto al primo disegno di legge, l'obiettivo dichiarato, vale a dire creare un sistema organico delle disposizioni in materia di lavoro, è sicuramente condivisibile, anche se il percorso andrebbe condiviso con le parti sociali, magari nelle commissioni che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può istituire per una valutazione dell'esistente.

Il disegno di legge 1338 e i decreti che ne seguiranno possono rappresentare l'occasione per intervenire in maniera puntuale e mirata sui decreti attuativi del cosiddetto Jobs act, la legge 183/2014.

In particolare, un intervento è ipotizzabile sul decreto legislativo 23/2015, nella parte relativa ai casi di nullità del licenziamento perché discriminatorio o perché riconducibile ad una serie di casi di nullità previsti dalla legge. L'articolo 2 si limita genericamente a richiamare gli altri casi di nullità previsti dalla legge, senza citare il licenziamento avvenuto in caso di matrimonio o in violazione delle norme a tutela della maternità e della paternità come invece accade per l'articolo 18 della

legge 300/1970, nonché per la fattispecie di licenziamento disciplinare, con l'articolo 3 del decreto legislativo 23/2015 non collegato ai contratti collettivi o ai codici disciplinari con la possibilità che casi simili siano poi trattati in maniera difforme, soltanto perché riferiti ad un lavoratore assunto prima o dopo la data del 7 marzo 2015.

Il disegno di legge 1338 presenta anche altri elementi interessanti sui quali è opportuno un confronto preventivo con le parti sociali, ad iniziare dalla valorizzazione dell'apprendistato, che deve rappresentare il canale di ingresso privilegiato dei giovani nel mondo del lavoro, e dalla ipotesi di intervento sull'Agenzia nazionale per le politiche attive, su Anpal servizi e sull'Inapp, con un doppio obiettivo: migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema di servizi, che, nel nostro Paese, funziona ancora al di sotto delle proprie potenzialità, e superare la precarizzazione del personale degli enti, che mal si coniuga con la mission degli Istituti di valutare i processi in atto nel mondo del lavoro.

Rispetto alla seconda tematica, oggetto del disegno di legge S. 658, il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del suo lavoro e comunque tale da assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, così come disposto dall'articolo 36 della Costituzione, si persegue attraverso il potenziamento della contrattazione collettiva, prima ancora che con l'introduzione di un salario minimo orario di legge, che il citato disegno di legge fissa in 9 euro lordi.

Sotto tale soglia si posizionano, principalmente, una platea di addetti ai servizi, anche per la pubblica amministrazione, erogati sovente da cooperative in regime di appalto.

L'introduzione di un salario minimo legale orario, in assenza di una compensazione fiscale, potrebbe portare a due scenari: il primo, quello della riduzione del personale addetto per compensare i maggiori costi; il secondo, quello di una maggiore spesa in capo ai committenti pubblici.

In entrambi i casi non si supererebbe il grande limite del nostro sistema produttivo, che, per ragioni diverse, compreso l'alto costo del lavoro, non è in condizione di assicurare stipendi medi adeguati. Del resto, il fenomeno del lavoro povero si collega più alle poche ore di lavoro – si pensi al caso del personale dedicato alle pulizie delle scuole, con contratti di poche ore a settimana – che al basso corrispettivo orario; in altri termini, si può anche prevedere un salario minimo orario a 9 euro lordi, ma se poi le ore di lavoro sono di troppo inferiori a quelle previste dal rispettivo contratto come normale orario di lavoro, la persona non potrà uscire dalla spirale del lavoro povero.

Il disegno di legge 658 lega, peraltro, il salario minimo legale al tema della rappresentanza e della rappresentatività.

Un collegamento per molti versi improprio, posto su basi che potrebbero ridurre in maniera sensibile la possibilità per una organizzazione sindacale – e, parimenti, per una associazione datoriale – di rappresentare i propri iscritti in maniera compiuta. Il rischio che si pone è quello di introdurre un paletto, vale a dire la rappresentatività al 5% dato dalla media del dato elettorale nei rinnovi delle rappresentanze sindacali unitarie e degli iscritti, che di per sé non è neanche garanzia di poter negoziare il contratto collettivo di lavoro, in quanto il datore di lavoro – o l'associazione datoriale – potrebbe semplicemente limitarsi a negoziare con una o più organizzazioni che rappresentano il 50% più uno del bacino di applicazione del contratto collettivo.

Il tema della rappresentanza e della rappresentatività si gioca, in primo luogo, nella attuazione di due articoli della Costituzione, il 39 e il 46, rispettivamente sulla libertà sindacale e l'acquisizione della personalità giuridica attraverso la registrazione in un apposito albo e sul diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese.

In questo modo, le relazioni industriali potrebbero fare quel salto di qualità decisivo per il sistema Paese e per assicurare contratti di lavoro adeguati a garantire il potere d'acquisto di salari e stipendi.

Un ragionamento che è strettamente connesso al rilancio della produttività nelle aziende, nei settori produttivi e per l'intera economia.

La produttività deriva da un insieme di fattori, dall'organizzazione della filiera agli investimenti in beni strumentali, con la componente lavoro e capitale umano che è sicuramente centrale.

Il legislatore, a tal proposito, ha introdotto degli strumenti incentivanti la contrattazione collettiva, finalizzati a favorire il recupero di produttività attraverso una decontribuzione e una defiscalizzazione di quote di reddito da lavoro.

Il limite che si riscontra è che, ad oggi, gli strumenti a disposizione sono soltanto parzialmente impiegati: si ha un riscontro mediamente positivo nella grande industria del Nord, ma decisamente meno positivo in tutto il Mezzogiorno e nella piccola e media impresa.

Gli ultimi dati disponibili sono scoraggianti: mettendo insieme le otto regioni meridionali si arriva ad appena 1.155 contratti collettivi attivi, a fronte degli oltre 3.500 della Lombardia, i 3.225 dell'Emilia Romagna, il 1.262 del Piemonte e i 1.239 del Veneto. Forti carenze anche sul versante degli accordi territoriali, pensati per superare la frammentazione del sistema produttivo: in tutto il

Sud, Isole comprese, sono appena 63; in Emilia Romagna sono oltre 1.500, nella provincia di Trento 99, nel Lazio 159, in Toscana 141.

La partita della qualità dei contratti si gioca anche sul versante della estensione dei diritti e delle tutele al mondo della cosiddetta Gig-economy, a partire dal fenomeno dei rider, i ciclo-fattorini, rispetto ai quali il percorso avviato lo scorso anno di definizione di un contratto collettivo specifico non ha poi trovato positiva conclusione.

Si rischia un vuoto normativo nel quale i giudici finiscono per sostituirsi alle Istituzioni e alle parti sociali, con tutto quello che ne consegue in termini di certezza del diritto.

La crescita della Gig-economy costringe i servizi ispettivi ad un surplus di attività che si aggiunge a quella svolta normalmente.

Sia la legge di bilancio che il decreto legge 4/2019, sono intervenuti sui servizi ispettivi, rafforzandone la dotazione organica e favorendo la condivisione delle banche dati, un passaggio necessario per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle ispezioni nelle aziende e sul territorio.

Naturalmente, non è ancora sufficiente, stante la cronica carenza di personale e viste le difficoltà di start up dell'Ispettorato nazionale del lavoro. In un sistema compiuto, considerando la frammentazione di competenze istituzionali e quelle fra diversi corpi di polizia e il personale civile dedicato, sarebbe utile immaginare una Agenzia per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, capace di rafforzare tutte le attività di promozione, prevenzione, protezione e repressione.

La funzionalità dell'Ispettorato nazionale del lavoro richiama direttamente uno degli altri grandi temi connessi al lavoro, vale a dire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'impatto degli infortuni sul lavoro, ad iniziare da quelli mortali, e delle malattie professionali ha un costo enorme in termini umani, sociali ed economici.

Accanto al rafforzamento dei controlli, con particolare riferimento ai settori maggiormente a rischio per attività o per incidenza del sommerso e dell'elusione, è fondamentale rafforzare e valorizzare l'elemento formativo, rendendo effettiva la formazione continua ed istituzionalizzando la formazione nelle scuole, e quello partecipativo, coinvolgendo maggiormente le parti sociali nelle commissioni previste dalla normativa vigente, la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, in primo luogo.

Inoltre, proprio a significarne la centralità del ruolo, è importante dare seguito alla previsione contenuta nel decreto legislativo 81/2008 sulla elezione contestuale su tutto il territorio nazionale dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, una ipotesi che andrebbe estesa anche alle

elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, avendo, in prospettiva, la possibilità di procedere alla elezione diretta dei rappresentanti dei lavoratori nelle commissioni nazionali e regionali nonché di valutare, attraverso un collegio unico valido su tutto il territorio nazionale, il livello di rappresentatività della sigla sindacale.

Funzionalità dei centri per l'impiego, assicurando i livelli essenziali delle prestazioni, stabilizzando il personale precario, provvedendo a nuove assunzioni e potenziando le politiche attive, attraverso il coordinamento con le regioni e il coinvolgimento delle parti sociali; revisione della normativa sugli ammortizzatori sociali in costanza (durata oltre i 24 mesi della Cassa integrazione straordinaria; superamento del principio del quinquennio mobile; sostegno ai contratti di solidarietà) e in assenza di lavoro (ripensare il passaggio dalla Mobilità alla Naspi; rivedere la norma sul decalage per la Naspi); valorizzazione del pubblico impiego sotto l'aspetto economico, normativo nonché del personale dedicato, con un ulteriore pacchetto di assunzioni, in aggiunta a quelle già previste nella legge di bilancio e in altri provvedimenti, compreso il decreto Concretezza; la definizione di tavoli di confronto stabili sui settori (ad esempio, trasporti, siderurgia, call center, bianco) e sulle vertenze; regolazione delle forme contrattuali a termine, oltre che per legge, anche attraverso la contrattazione collettiva; introduzione di garanzie sociali nei casi di cambio di appalto; adozione di politiche di inserimento lavorativo di giovani, donne e categorie deboli per età, preparazione di base e residenza, compresi i casi di neogenitorialità; riduzione del costo del lavoro, guardando in primis alla componente a carico del lavoratore: sono queste alcune delle tematiche che necessitano di approfondimenti puntuali e costanti nel tempo.

Il tutto finalizzato alla creazione di nuova occupazione, in particolare nelle aree di maggiore crisi. Perché, se è vero che è aumentato lo stock complessivo di posti di lavoro, è pur vero che, ad esempio, i disoccupati nel Mezzogiorno sono cresciuti, dal 2007 al 2019, di oltre 643mila unità, pari ad un incremento percentuale dell'80,7%, mentre interi distretti produttivi, pure del centro-nord, hanno sofferto la concorrenza dall'estero.

Obiettivo che si raggiunge attraverso un grande piano di infrastrutturazione del Paese, avendo presente che sovente il limite non è tanto nello stanziamento di risorse (si pensi, ad esempio, ai fondi europei), quanto piuttosto nella capacità di progettare e realizzare un'opera in tempi utili.

In questo senso, diventa decisiva l'azione di accompagnamento che è possibile mettere in campo a sostegno degli enti locali nonché il superamento degli aspetti meramente formali che appesantiscono e rendono meno efficiente l'iter burocratico, un tema sul quale si è iniziato ad intervenire con il decreto Crescita.

Una partita che si gioca, inoltre, sul versante delle politiche industriali, le quali devono essere indirizzate al potenziamento di quelli che sono i settori trainanti del made in Italy, e sull'accrescimento delle competenze di base, acquisite nella scuola e sul lavoro.

In questo senso, è utile un ripensamento dell'alternanza scuola lavoro, valorizzando le esperienze positive, compresi gli Istituti tecnici superiori, per ridurre le inefficienze e per mettere realmente in contatto il mondo della scuola e delle imprese.

## **Sociale**

Previdenza, assistenza, sanità, politiche sociali, contrasto alla povertà: sono tutti temi che impattano fortemente sui cittadini.

L'introduzione di Quota 100, seppur sperimentale per un periodo di tre anni, ha ridato quella necessaria flessibilità al sistema pensionistico, che era venuta meno con la riforma Monti-Fornaro del dicembre del 2011, riforma che ha prodotto una ingessatura del sistema, come peraltro dimostrato dal drammatico caso degli esodati (è utile un confronto specifico per valutare eventuali scoperture del bacino coinvolto) e dall'aumento esponenziale della disoccupazione giovanile e del fenomeno dei neet (positiva, in questo senso, la previsione del contratto di espansione che può favorire il ricambio generale), a tutto svantaggio dei giovani.

Il principio del bilanciamento fra età anagrafica ed anzianità contributiva è equo, oltre ad essere sostenibile finanziariamente e non penalizzante per il lavoratore, il quale può liberamente scegliere di andare in pensione o, piuttosto, continuare a lavorare.

Positiva la decisione del governo di prorogare alcuni strumenti, come Opzione donna ed Ape sociale, così come quelle di sospendere l'adeguamento automatico alla speranza di vita per alcune tipologie, ad iniziare dai lavoratori precoci e dalla pensione anticipata e di avere riconosciuto, pur in condizioni di bilancio complesse, una migliore rivalutazione degli assegni pensionistici, rispetto al periodo 2015-2018. Molto apprezzate, inoltre, la cosiddetta pace contributiva e il riscatto agevolato della laurea, che permetteranno ad una platea di contribuenti di ricostruire o rafforzare il proprio monte contributivo.

In una prospettiva a breve termine, è necessario ed utile un confronto, anche attraverso apposite commissioni tecniche: sul potere di acquisto delle pensioni; sulla flessibilità post Quota 100; sulla previsione di pensionamento con 41 anni di contributi; sulla proroga con revisione, per rendere meno stringenti i criteri selettivi, dell'Ape sociale; sulla valorizzazione ai fini pensionistici della

maternità e del lavoro di cura non retribuito per le pensioni delle donne; sugli adeguamenti periodici alla aspettativa di vita, che dovranno avere una cadenza pluriennale più ampia rispetto al presente; sull'estensione della platea dei lavori gravosi ed usuranti; sulla pensione di garanzia per i giovani e per coloro che hanno una carriera professionale discontinua; sul sostegno alla previdenza complementare; sulla separazione fra previdenza ed assistenza nel bilancio dell'Inps; sul rafforzamento del ruolo dei consigli di indirizzo e vigilanza negli enti; sulle misure per ridurre il contenzioso fra i cittadini e l'Inps, pure con specifico riferimento alle iscrizioni d'ufficio dei professionisti nella Gestione separata.

Le politiche di welfare misurano la capacità dello Stato di essere vicino alle persone che necessitano di assistenza nonché quella di fare rete ad ogni livello istituzionale e con il privato sociale, nel rispetto del principio costituzionale della sussidiarietà.

Un sistema ideale che presenta, però, notevoli carenze territoriali che finiscono mediamente per penalizzare i cittadini che risiedono nel Mezzogiorno e nelle periferie delle grandi aree urbane.

Occorre, pertanto, partire dalla garanzia dei medesimi livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, obiettivo che si realizza valutando correttamente le risorse da dedicare, ma anche agendo sulla governance, oggi spesso caratterizzata da frammentazione ed inefficienza.

Il sistema di welfare deve essere indirizzato verso le famiglie, avendo come riferimento la disabilità, la non autosufficienza, la maternità e la paternità, il contrasto alle dipendenze.

Completano il quadro: la piena applicazione delle norme sull'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, superando alcuni elementi critici introdotti con il decreto legislativo 151/2015; la valorizzazione del Terzo settore, quale elemento di supporto e di integrazione all'azione pubblica; l'attività di vigilanza ed ispettiva sul volontariato, con l'obiettivo di eliminare fenomeni di elusione e di sommerso mascherato; una delega al governo per intervenire sulla normativa vigente in materia di non autosufficienza; l'adozione di misure fiscali e la revisione dei criteri per la definizione dell'Isee; l'ulteriore rafforzamento del ruolo del partenariato economico e sociale nella programmazione e nella gestione dei fondi comunitari, nazionali e territoriali in materia di welfare. Relativamente al contrasto alla povertà, l'introduzione del Reddito di cittadinanza ha rappresentato un passo in avanti rispetto alle precedenti esperienze del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e del Reddito di inclusione (Rei).

Si tratta ancora di una esperienza in fieri sulla quale è complesso dare un giudizio definito.



Di certo, sorprende l'alto numero di domande respinte, quantificabile in circa il 35%, cosa che impone una riflessione sui criteri di accesso, ma apre anche al rafforzamento dell'integrazione al reddito.

Valutazione sospesa, per ovvie ragioni, sulla fase due del Reddito di cittadinanza, quella che dovrebbe portare all'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari, attraverso l'intervento dei centri per l'impiego e degli uffici comunali delle politiche sociali.

Una partita, quest'ultima, nella quale le aziende sono chiamate a giocare un ruolo decisivo, potendo contare su importanti sgravi contributivi in caso di assunzione di beneficiari del Reddito di cittadinanza. A tal proposito, è fondamentale assicurare la massima funzionalità della piattaforma informatica, superando alcuni disservizi registratisi nelle scorse settimane.

Occorre infine uscire dalla logica meramente ragionieristica che ha prodotto gravissimi scompensi nel sistema sanitario, senza peraltro produrre una significativa riduzione della spesa pubblica.

Fermo restando il ruolo del privato, è fondamentale assicurare la tenuta del sanità pubblica, come presidio di efficienza sul territorio.

In questo senso, molto si gioca sul versante delle risorse, con l'ultima legge di bilancio che segna un positivo percorso di crescita degli stanziamenti, ma, ancora una volta, su quello della governance dei processi, in particolare nelle regioni ove i commissariamenti hanno prodotto degli squilibri nei servizi erogati.

La sanità ha bisogno: di assunzioni importanti ad ogni livello, dai medici fino al personale ausiliario; di investimenti sulle infrastrutture, considerando che larga parte del patrimonio immobiliare è vetusto, e sulla dotazione strumentale, con effetti positivi sulla riduzione delle liste di attesa; di una complessiva revisione delle regole relative alla compartecipazione alla spesa.