

UGL
II CONGRESSO CONFEDERALE

LAVORO
PARTECIPAZIONE
ECONOMIA SOCIALE

ROMA
2-3-4 febbraio 2006

INDICE

<i><u>I. LA GLOBALIZZAZIONE</u></i>	5
1. <i>Gli scenari in atto</i>	5
2. <i>Le risposte possibili</i>	6
 <i><u>II. L'EUROPA</u></i>	 8
1. <i>Il contesto internazionale</i>	8
2. <i>L'Unione europea e il Trattato Costituzionale</i>	10
3. <i>Il processo di unificazione_</i>	11
4. <i>La Strategia di Lisbona</i>	13

III. L' ITALIA **15**

1. La competitività del sistema 15

2. Il mercato del lavoro 18

3. L'innovazione, la ricerca e la formazione 22

4. Il ruolo femminile 25

5. Il Mezzogiorno 26

6. La Pubblica Amministrazione 31

7. L' economia sommersa 34

IV. LE POLITICHE SOCIALI **38**

1. Il Welfare State 38

2. La previdenza 40

3. L'immigrazione 44

V. IL RUOLO DEL SINDACATO **46**

1. Una sfida difficile 46

2. La rappresentanza 47

3. L'autonomia 48

4. La contrattazione 48

5. La coesione sindacale 50

VI. I VALORI DELL'UGL **51**

1. La centralità del lavoro 51

2. La partecipazione 52

3. Il ruolo attivo dello Stato nell'economia 56

I. LA GLOBALIZZAZIONE

I. 1. Gli scenari in atto

L'ultimo decennio ha visto profonde trasformazioni sociali ed economiche a livello globale. Le analisi svolte dall'UGL fin dal Congresso del 1996 a proposito delle sfide che i processi di globalizzazione cominciavano a porre alla società civile e in particolare al mondo del lavoro hanno trovato puntuale conferma e restano in gran parte di attualità. E' peraltro evidente la necessità di arricchire le valutazioni con gli elementi che in questi anni hanno ulteriormente caratterizzato il fenomeno. Questo Congresso deve essere l'occasione per proporre al mondo del lavoro le nostre risposte di oggi ed individuare le linee guida da seguire nel futuro. In coerenza con i nostri principi basati sui valori della centralità del lavoro, della partecipazione, della coesione sociale e della solidarietà.

I lineamenti della globalizzazione e l'impatto che questa grande rivoluzione ambivalente sta comportando sono ben noti. La civiltà della conoscenza e del sapere, la circolazione senza precedenti delle informazioni e degli scambi culturali tra tutti i popoli della Terra, la promozione di società ed economie aperte allo sviluppo, la dinamicità dell'economia, la tecnologia al servizio dell'uomo : questi ed altri aspetti sono i connotati positivi del fenomeno che ne indicano la grande potenzialità e la forza di affermazione. A ciò fanno riscontro lati negativi e preoccupanti, quali insicurezza socioeconomica generalizzata, precarizzazione del lavoro, instabilità dell'economia, aumento delle disuguaglianze sociali, perdita di sovranità degli Stati nazionali.

Meritano particolare attenzione, anche perché riguardano da vicino il mondo del lavoro, alcune caratteristiche dell'economia globalizzata. Anzitutto la flessibilità del lavoro, con la diffusione di rapporti atipici e precari, che generano insicurezza sociale e instabilità nell'occupazione. Poi la deregolazione generalizzata, intesa come eliminazione di ogni regola che possa limitare il libero funzionamento dell'impresa e dell'attività finanziaria. Inoltre il calo di sovranità degli Stati nazionali : i mercati finanziari hanno sottratto molte delle loro prerogative sovrane tanto che condizionano la politica economica dello

Stato e non viceversa. Infine la finanziarizzazione dell'economia che vede il predominio delle transazioni di carattere puramente finanziario sugli scambi commerciali di economia reali.

In conclusione alle luci si contrappongono molte ombre costituite dal predominio del determinismo economico e della speculazione finanziaria che agiscono, in nome di un preteso spontaneismo di mercato, al di fuori di ogni regola.

I. 2. Le risposte possibili

L'Unione Generale del Lavoro è convinta della necessità che tale predominio venga ridimensionato, che la politica torni al servizio della società civile e l'economia ridiventi uno strumento della politica e che si pongano regole condivise ai processi di globalizzazione. Obiettivo non facile da raggiungere ma possibile. La globalizzazione, pur agevolata dalle nuove tecnologie soprattutto quella informatica, non è sorta per caso ma è frutto anzitutto di scelte politiche degli Stati di deregolamentare e di liberalizzare le economie nazionali, in altri termini di spogliarsi progressivamente di ogni potere di controllo sulle forze economiche. Ma oggi alcuni aspetti della globalizzazione, come la precarizzazione del lavoro, l'aumento delle disuguaglianze economiche all'interno di una nazione e tra le diverse nazioni, il rischio di disgregazione sociale preoccupano quegli stessi Stati e le loro società civili non solo per ragioni politiche e morali ma anche con riferimento alla tenuta del sistema e allo sviluppo economico.

Pertanto la prima risposta che si pone evidente è quella della riaffermazione del ruolo attivo dello Stato nei processi economici, ruolo indispensabile per stabilire la priorità degli interessi collettivi rispetto a quelli individuali o di gruppo. La politica economica deve riacquistare il suo ruolo fondamentale che è quello di favorire una crescita equilibrata che crei sviluppo ed occupazione, di promuovere una equa redistribuzione del reddito tra i cittadini attraverso gli strumenti macroeconomici a disposizione come la politica fiscale e la politica dei redditi. Il vuoto politico della globalizzazione deve in sostanza essere colmato dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità e attraverso la cooperazione internazionale.

Altro fattore essenziale di riequilibrio è senza dubbio dato dal principio di partecipazione. Una cultura della partecipazione intesa come coinvolgimento di ognuno nelle decisioni. Una partecipazione che può rappresentare un importante strumento di democrazia economica e sociale utile ad arginare le spinte verso l'individualismo asociale e l'egoismo competitivo. Inoltre la partecipazione dei lavoratori all'impresa è la migliore risposta per contrastare l'idea base del neoliberalismo per cui il lavoro dell'uomo è una merce alla pari degli altri fattori della produzione. Del resto è evidente che la partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa rappresenta un importante fattore di efficienza e di competitività in un sistema produttivo sano, finalizzato alla produzione di beni e di servizi e non prevalentemente alla rendita finanziaria.

Il mercato finanziario globale esprime un potere di enorme portata che trascende i confini nazionali e detta le sue decisioni alle economie e di riflesso alle società civili dei singoli Stati, coadiuvato da FMI, WTO e Banca Mondiale. Non si può continuare ad accettare passivamente che il "giudizio" dei mercati finanziari, che attualmente operano senza regole se non le loro proprie, determini le politiche economiche degli Stati e condizioni i livelli di vita e di lavoro delle nazioni. La necessità di regole riferite al movimento internazionale dei capitali viene sostenuta ormai negli stessi ambienti finanziari e la stessa ONU ha costituito una apposita Commissione per la global governance. Il problema è insomma largamente condiviso e va portata avanti la ricerca di soluzioni adatte a risolverlo.

Tra le proposte tendenti a disciplinare la vorticosa mobilità dei mercati finanziari, con conseguenti problemi riflessi di instabilità per le economie, merita attenzione la cosiddetta "Tobin tax" che prevede la introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali allo scopo di rendere più governabili i flussi. Nel quadro di regole, necessariamente sopranazionali, dovrà avere spazio una disciplina specifica delle società di rating, istituzioni private che operano incontrastate sui mercati con loro criteri e interessi sono in grado di influenzare con valutazioni assolutamente soggettive, tanto le scelte economiche dei governi quanto lo sviluppo delle imprese.

II. L'EUROPA

II. 1. Il contesto internazionale

L'analisi della situazione mondiale attuale, quanto mai complessa e delicata, non può prescindere dal considerare lo stato di insicurezza e di tensione che nei rapporti tra gli Stati, nelle dinamiche economiche e soprattutto nelle coscienze delle società civili stanno generando i conflitti in atto e il fenomeno terroristico.

Contrariamente a qualche superficiale profezia in merito a un'era di pace e di prosperità che si sarebbe stabilita a livello planetario dopo la caduta del muro di Berlino sotto il segno della democrazia e del liberismo, il mondo è stato e continua ad essere afflitto da guerre e violenza e purtroppo sembra ancora lontano il tempo in cui tutti i popoli possano vivere serenamente e nella pienezza dei loro diritti e della loro libertà. L'auspicio della UGL è che questo tempo si avvicini e che le tragedie e i lutti che seguitano a caratterizzare la storia umana di oggi abbiano finalmente termine.

L'onda lunga della globalizzazione ha investito nell'ultimo ventennio, con le sue luci e le sue ombre, le società e le economie di tutti i continenti. Vi è stato un notevole aumento del reddito globale ma nel contempo una accentuazione senza precedenti nelle disuguaglianze di reddito tra i diversi Stati e all'interno dei singoli Stati. Circa due miliardi di persone sono ancora ai margini dell'economia mondiale e hanno visto diminuire i loro redditi rispetto a venti anni fa. Nuove economie, come Cina e India, stanno affermandosi a ritmi vertiginosi mentre crisi finanziarie hanno colpito pesantemente aree geografiche dell'America Latina. I problemi dell'ambiente e dello sfruttamento delle risorse del pianeta sono ormai una emergenza che interessa tutte le società e pone preoccupanti interrogativi sulla sostenibilità di uno sviluppo e di una competitività fuori controllo. IL Protocollo di Kyoto, al quale peraltro non hanno ancora aderito gli USA che pure sono il principale Paese al mondo per emissione di gas serra, è un primo passo oltre che un segnale d'allarme. Ci si comincia insomma a chiedere con crescente insistenza se la globalizzazione non stia spingendo la utilizzazione dei sistemi sociali e ambientali al limite della tolleranza.

In questo quadro emerge sempre di più la necessità di radicali riforme di quelle istituzioni sovranazionali nate con l'intento di agevolare lo sviluppo delle aree povere del pianeta, di assicurare la stabilità finanziaria, di incrementare gli scambi commerciali, in sostanza di governare la globalizzazione accrescendo e diffondendo il benessere in modo equilibrato. Negli anni queste istituzioni hanno mostrato i loro limiti e la loro inadeguatezza a gestire questi processi secondo principi di equità e di solidarietà internazionale e sono sembrate piuttosto rispondere nei fatti concreti agli interessi finanziari e commerciali di alcune grandi potenze.

Ci si riferisce ovviamente al Fondo Monetario Internazionale, alla Banca Mondiale e all'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO) la credibilità delle quali ha raggiunto da tempo livelli minimi. L'auspicio è che queste istituzioni, opportunamente trasformate e messe in condizione di decidere con più legittimazione, più democrazia e più trasparenza, indirizzino le loro azioni tenendo conto anche dei problemi del lavoro, sociali e ambientali. Un'opzione per raggiungere tale obiettivo potrebbe essere quella di prevedere la partecipazione alle loro decisioni di rappresentanti delle forze sociali.

Altro versante su cui agire dovrebbe essere quello di una maggiore valorizzazione di organismi ONU, soprattutto l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ai quali dovrebbero essere conferiti maggiori poteri e possibilità di interferire con modalità opportune con gli indirizzi delle istituzioni sopranazionali sopra richiamate. Le decisioni dell'OIL in materia di libertà di associazione sindacale, di lavoro minorile, di contrattazione collettiva, di discriminazioni non possono restare lettera morta ma devono essere tenute in conto anche nelle decisioni della Banca Mondiale o del WTO : la loro osservanza potrebbe condizionare l'erogazione di crediti o l'ammissione al commercio internazionale.

Quelle che servono sono politiche per una crescita sostenibile, giusta, democratica e rispettosa dell'ambiente. Le società devono crescere dando a tutti una possibilità di benessere, di lavoro, di assistenza sanitaria e di istruzione. Fino a quando questo obiettivo non sarà raggiunto non si potrà parlare di vero sviluppo.

II. 2. L'Unione europea e il Trattato Costituzionale

Come è noto, il Trattato costituzionale europeo sta affrontando un cammino non sempre facile sulla via della ratifica dei singoli Stati. Tuttavia alcune battute d'arresto, sia pure rilevanti, non possono offuscare l'importanza che una Costituzione riveste nel lungo cammino della integrazione europea.

Cammino che ha visto per quanto riguarda proprio il tema della Costituzione europea svilupparsi a suo tempo un ampio e spesso travagliato dibattito. A un certo punto ci si chiese perfino se esistessero i presupposti per una Carta costituzionale, vista la mancanza di un popolo europeo nel senso tradizionale del termine su cui fondare la legittimazione democratica dell'Unione.

Oggi possiamo dire comunque che la Comunità dei popoli europei ha sviluppato una sua coscienza basata proprio sulla pluralità delle culture e delle identità nazionali europee. I valori comuni storici, di fondo, che derivano dalla storia e dalla tradizione ed attualmente i valori dello stato di diritto e della democrazia sono fonte di identità e di legittimità sufficienti per un diritto costituzionale europeo.

E l'esigenza di una Costituzione europea è ancora più avvertita di fronte a processi di globalizzazione che vanno affrontati e gestiti necessariamente, per le loro caratteristiche e per le loro dimensioni, a livello sovranazionale. Solo un'Europa politica, unita organicamente e quindi su base costituzionale, e soprattutto che si fonda su una legittimazione espressa democraticamente e condivisa dai popoli che la compongono, può essere in grado di tutelare interessi e valori peculiari alla sua cultura e alla sua civiltà, interessi e valori che non sono condivisi e forse compresi in altre aree del globo. La globalizzazione ci deve far capire che la diversità del nostro patrimonio culturale non deve essere vittima dell'omologazione.

Non vi è dubbio che l'Europa rappresenti un ideale di vita comune, basato in fondo sulla solidarietà e sull'equilibrio tra la libertà dell'individuo e le sue responsabilità nell'ambito della società e della comunità a cui appartiene. La Costituzione europea non va intesa come l'approdo finale nella evoluzione da una Unione monetaria e mercantile a una Unione pienamente politica, ma

piuttosto come il fondamento su cui sviluppare la reale vita politica di una Europa unita.

Va sottolineato come l'Europa si caratterizzi per un suo peculiare modello sociale ed economico che rappresenta un patrimonio ed un valore inalienabili della sua civiltà, della sua cultura e della sua tradizione.

E' quello che viene definito appunto "modello sociale europeo", caratterizzato dai principi della coesione sociale, della partecipazione, della solidarietà e del diritto. Si tratta di un modello alla lunga vincente nelle sfide che vengono poste da un'economia globalizzata altamente competitiva dove la qualità, la creatività e l'innovazione diventano fattori decisivi.

Perché l'Unione europea possa avere un futuro occorre che essa sia fondata su valori forti e condivisi ed il "modello sociale europeo", ossia una convivenza civile basata sull'inclusione sociale di tutti i cittadini, è uno fra i più importanti elementi caratterizzanti la civiltà europea.

L'unità politica delle nazioni europee deve quindi anche significare strategie comuni nei confronti dei problemi posti dalla globalizzazione, coordinazione di politiche sociali, fiscali e di solidarietà all'interno della comunità, comune sviluppo dell'enorme potenziale economico e politico che gli Stati europei uniti hanno rispetto ad altre aree politiche ed economiche.

E' fuor di dubbio che solo attraverso una vera unione politica l'Europa sarà in grado di raggiungere una dimensione politico-economica che le consenta di porsi a livello internazionale nel ruolo primario che le compete sia per la civiltà e la storia sia per il grande potenziale economico che rappresenta.

II. 3. Il processo di unificazione

L'Unione Generale del Lavoro ritiene che l'allargamento dell'Europa, estesa ora a 25 Stati membri, sia nel complesso un evento positivo che colloca l'Unione ai vertici nel panorama mondiale e dimostra la vitalità dell'idea di un' Europa

unita. Non va nel contempo sottaciuto che tale allargamento suscita interrogativi sul mantenimento del livello delle condizioni sociali finora raggiunto.

Il contesto è infatti caratterizzato da situazioni molto diverse tra Europa occidentale ed Europa orientale : la prima ha, come è noto, condizioni mediamente superiori in materia di prestazioni sociali, di tutela del lavoro in tutte le sue accezioni (orario, retribuzioni, sicurezza, sanità, maternità, malattia), di condizioni ambientali, di formazione professionale.

Questa situazione di diversità, se non accortamente gestita con un programma pluriennale, può provocare da un lato un ulteriore arretramento dei Paesi meno avanzati posti dinanzi alla concorrenza tecnica e produttiva dei Paesi sviluppati e dall'altro il tentativo, già in atto, di settori industriali occidentali miranti ai vantaggi economici che derivano dall'utilizzazione di una forza lavoro a basso costo e con minori oneri sociali ed ambientali. A questo proposito l'Unione Generale del Lavoro ritiene che occorra un processo di innalzamento dei livelli sociali dell'Est europeo, fermi restando ovviamente quelli attuali dell'Ovest, vigilando sui fenomeni di mero sfruttamento capitalistico di quelle popolazioni.

Va, infine, contrastato il larvato tentativo di creare in Europa una "divisione del lavoro" tra i vari Paesi, assegnando all'Est il ruolo di produttori agricoli e di mera fornitura di manodopera a basso prezzo, alle potenze centrali Francia e Germania quello di produttori di tecnologie avanzate e di sostegno alle loro multinazionali, all'Inghilterra quello della finanza e dei servizi e ai Paesi del Sud quello del turismo, della moda, di prodotti agricoli particolari, di ausiliari nei settori industriali avanzati, e di utenti delle grandi catene multinazionali di supermercati.

Comunque i vantaggi e le possibilità offerti dall'ampliamento superano di gran lunga gli ostacoli, i costi e i rischi potenziali del processo, che rappresenta la principale realizzazione dell'UE in termini di politica estera. L'ampliamento è il progetto più ambizioso mai intrapreso dall'UE, poiché mira a riunificare il continente Europeo dopo le divisioni che hanno fatto seguito alla seconda guerra mondiale, permettendo al Vecchio Continente, unito, di riacquistare un ruolo primario negli sviluppi politici a livello mondiale e di imporsi nell'economia globalizzata.

II. 4. La Strategia di Lisbona

Nel 2000 i leader europei, riuniti nella capitale portoghese, vararono quello che è conosciuto come il “Programma di Lisbona”. L’ambizioso obiettivo era, in sostanza, di battere gli Stati Uniti e fare dell’Unione Europea entro il 2010 l’economia più forte e competitiva del pianeta, basata sulla conoscenza e sulla piena occupazione. A fondamento della strategia c’era l’impegno ad investire il massimo delle risorse nella ricerca scientifica e nell’innovazione tecnologica, nella istruzione superiore e nella formazione professionale. Oltre naturalmente al completamento delle infrastrutture, comprese le autostrade informatiche, alla completa unificazione del mercato interno, alla efficienza della pubblica amministrazione, e così via.

Oggi questo programma è ancora in piedi ma purtroppo la sua realizzazione incontra molti ostacoli e si nutrono seri dubbi sulla possibilità di vederlo realizzato nei tempi indicati. Come detto, la Strategia di Lisbona si basa sulla relazione fra una migliore ricerca, istruzione e formazione ed un maggiore sviluppo economico nel mantenimento degli standard di vita legati al modello sociale europeo.

L’Unione Generale del Lavoro condivide tale impostazione di fondo, specialmente per quanto riguarda il tentativo di salvaguardare la qualità della vita ed i diritti del lavoro attraverso un investimento nel cosiddetto “capitale umano”. La Strategia intende supportare la qualità e l’efficienza dei sistemi di ricerca e sviluppo, istruzione e formazione pubblici e privati, allo scopo di rendere la forza lavoro europea altamente competitiva sul mercato mondiale, abbassando il costo del lavoro, non in termini retributivi e contributivi, ma aumentando la qualità e la produttività del lavoro stesso.

Fra le nuove priorità recentemente individuate in sede comunitaria al fine di rilanciare la Strategia di Lisbona, si prevedono il miglioramento dell’integrazione dei mercati interni, il rilancio della competitività del mercato interno ed esterno dell’UE, il perfezionamento della regolamentazione europea e nazionale. Questi concetti sono senza dubbio condivisibili, ma l’Unione Generale del Lavoro sottolinea come la costituzione di un sistema economico più coeso ed efficiente non possa certo avvenire a scapito dei diritti sociali e del lavoro, della protezione dell’ambiente e della salute pubblica e si debba tradurre

in una indiscriminata deregolamentazione che privi gli Stati dei poteri necessari ad effettuare un controllo efficace su aziende e produzioni.

L'obiettivo del rafforzamento dell'industria deve essere perseguito attraverso politiche lungimiranti capaci di rafforzare il legame fra le aziende ed il territorio e attraverso forme di sostegno al reddito delle categorie sociali più deboli. Il rilancio della politica sociale ed occupazionale è la condizione necessaria al fine di ottenere un innalzamento del tenore di vita dei cittadini europei e, favorendo gli investimenti ed i consumi, di costituire un antidoto al ristagno dell'economia.

Governi nazionali ed Istituzioni comunitarie stanno finalmente giungendo verso un accordo che valuti la necessità di una maggiore flessibilità dei vincoli di Maastricht, al fine di favorire il rilancio economico anche attraverso maggiori investimenti produttivi. Sembra che diventi sempre più condiviso il principio che il rilancio dell'economia e dello sviluppo debba basarsi su un approccio che, accanto alla tenuta dei conti pubblici, tenga in debita considerazione anche la necessità di adeguati investimenti nel "capitale umano" e nelle infrastrutture.

III. *L'ITALIA*

III. 1. La competitività del sistema

L'Italia sta attraversando una profonda crisi economica e produttiva ed una perdita di competitività le cui dimensioni fanno ritenere trattarsi di un problema di natura strutturale.

Le spiegazioni di questo preoccupante fenomeno sono molteplici e complesse. Va detto subito che oggi stiamo scontando le conseguenze di scelte di politica economica e industriale che risalgono agli anni ottanta e novanta, caratterizzati da un intreccio perverso tra politica, affari e finanza. E' infatti databile in quel periodo lo smantellamento di quella grande industria, privata e pubblica, che ci aveva portato ad essere la quinta potenza mondiale.

Nella classifiche internazionali sulle prime 500 società nel mondo ne troviamo usualmente due o tre italiane, spesso di natura pubblica, e nemmeno ai primi posti. Non c'è nessuna azienda che rappresenti la chimica, eppure negli anni sessanta eravamo ai primi posti nel mondo. A metà degli anni ottanta la Olivetti si contendeva il primato nella produzione dei PC : ora è scomparsa e tra i computer che usiamo nessuno è italiano. Non figura nemmeno un'azienda farmaceutica, nessuna nell'elettronica di consumo, nessuna nell'aeronautica civile, settori dove eravamo competitivi ai massimi livelli. In Italia sono in funzione oltre cinquanta milioni di telefoni cellulari ma i produttori non sono italiani. Abbiamo nelle nostre case e nelle nostre auto decine di milioni di televisori, radio portatili, lettori di CD, di DVD, registratori video e suono, impianti di alta fedeltà, autoradio. Tra le marche che leggiamo quelle italiane sono pressoché inesistenti.

Insomma in quel ventennio si è distrutto il sistema delle grandi imprese in settori vitali, come l'informatica, la chimica, la farmaceutica, l'elettronica, l'aerospaziale, l'high tech. E' sopravvissuta solo l'auto, anzi solo la Fiat, che peraltro sta ancora cercando di uscire da una pesante crisi.

A ciò è da aggiungere che si è anche persa l'occasione di utilizzare i processi di liberalizzazioni e privatizzazioni degli anni '90 allo scopo di costituire un nucleo di grandi imprese private. Con tali operazioni si è in sostanza distribuita una posizione di rendita a favore di alcune grandi imprese (trasporti e comunicazioni) oppure a favore di imprese rimaste in ambito pubblico (servizi di pubblica utilità).

Dopo questa fase di smantellamento è rimasto un tessuto produttivo costituito soprattutto da piccole aziende insieme a pochissime grandi e medie. E anche quelle grandi, come le multinazionali, in Italia hanno la metà di fatturato e di occupati di quelle francesi e un quarto di quelle tedesche. Da noi ci sono quattro milioni di aziende con una media di dipendenti inferiore a cinque. Negli anni scorsi questo fu definito come una specie di secondo miracolo economico italiano e dove si teorizzò la tesi del "piccolo è bello". Era il fenomeno dei distretti industriali, in primo luogo nel Nord-Est, dove la creatività italiana e l'abilità quasi artigianale degli operatori sono riuscite a creare un boom di produzioni e di esportazioni, ad avere in certe nicchie produttive una sorta di monopolio mondiale.

Questo periodo però era anche quello delle svalutazioni della lira che agevolavano le esportazioni di prodotti a un prezzo di mercato più basso. Con l'entrata in vigore dell'euro e con la fine delle svalutazioni monetarie pilotate questa situazione di privilegio è finita. Come sono finiti a causa dei vincoli europei i sussidi di varia natura che lo Stato elargiva alle imprese. Subito dopo vi è stata l'esplosione della Cina che ha invaso il mondo con prodotti a basso costo e che ha reso difficile e spesso impossibile una politica competitiva basata solo sui prezzi.

Proprio la costituzione dell'unione monetaria europea unita al radicale processo di innovazione che ha caratterizzato dagli anni ottanta l'economia degli Stati Uniti ha determinato un profondo cambiamento dell'ambiente economico e dell'andamento dei mercati internazionali ai quali il nostro sistema produttivo non ha saputo reagire adeguatamente.

Sembra chiaro che in particolare dal nanismo delle imprese italiane, cioè dall'assenza di un numero apprezzabile di grandi imprese che operino in settori tecnologicamente avanzati, bisogna partire per spiegare l'attuale fase di crisi. Il modello basato sulle piccole e medie imprese funzionava in passato quando i mercati erano vicini e quando la nostra specializzazione produttiva era in sostanza complementare con i nostri partners del mercato europeo. Ora queste condizioni sono venute meno. A ciò è da aggiungere che le imprese italiane perdono quote di mercato anche perché operano in settori maturi e sono forti su mercati europei (vedi Germania) che in questi ultimi anni hanno avuto una domanda stagnante.

E' ormai evidente che la competitività deve avvenire con i Paesi sviluppati (Stati Uniti, Europa e Giappone) e non con quelli in fase di sviluppo (Cina, India, altri Paesi asiatici). Deve infatti basarsi non sui prezzi ma sulla qualità e la tecnologia dei prodotti. Sarebbe certamente perdente una battaglia commerciale a colpi di prezzi bassi e con prodotti di largo consumo tradizionali nei confronti di Paesi dove il reddito medio pro capite è venti-trenta volte inferiore al nostro, dove tutto il contesto (dagli oneri sociali, alle condizioni di lavoro, alle tutele ambientali) è a enormi distanze da noi. Ma la competizione sulla qualità e sulla tecnologia è molto difficile se il nostro sistema produttivo si basa solo sulle piccole aziende. Infatti la qualità dei prodotti richiede grandi investimenti per la innovazione tecnologica, in ricerca e sviluppo, che non sono alla loro portata. La tecnologia dell'informazione e della comunicazione per sua natura si presta ad essere utilizzata in termini di accresciuta efficienza e di incremento di produttività quanto più grande e complessa è l'organizzazione che la adotta e che è capace di conformarsi ad essa.

La strada principale per uscire da questa situazione di stallo e per recuperare le posizioni nel confronto globale che potenzialmente sono alla nostra portata è quella di far crescere le nostre imprese, facendo diventare medie quelle piccole e grandi quelle medie. Laddove questa crescita dimensionale si rivela impraticabile è necessario trovare nuove forme di aggregazione, di collaborazione e di integrazione. Per consentire di puntare, attraverso una struttura adeguata, su prodotti innovativi ad alto contenuto tecnologico e di qualità in grado di competere validamente. L'esempio dei distretti industriali, che ha dato risultati positivi, è senza dubbio da potenziare e sviluppare.

E' certo una strada lunga e non facile dove bisogna partire dai punti di forza di cui l'economia italiana ancora dispone e per riuscire nello scopo ognuno deve fare la sua parte, in particolare il sistema delle imprese e il governo.

Gli imprenditori devono ritrovare il gusto di intraprendere e di investire in attività produttive e non nella pura speculazione finanziaria gli ingenti profitti ricavati e ritrovare quella propensione al rischio che caratterizza i mercati più dinamici e più attivi. Le classifiche dicono che i nostri maggiori gruppi industriali operano in settori che producono rendite perché non sono stati sufficientemente liberalizzati e sono di fatto al riparo della concorrenza. Ora, tra l'altro, è venuto meno anche l'alibi del mercato del lavoro "ingessato" da regole troppo rigide : oggi il nostro è uno dei mercati del lavoro più flessibili del mondo industrializzato e dove vigono retribuzioni largamente al di sotto della media europea e americana. Per puntare sulla novità e sulla qualità dei prodotti gli imprenditori dovranno tornare a investire nella ricerca privata in misura almeno pari a quella dei nostri partners europei e mondiali.

Il governo deve anzitutto svolgere il ruolo primario di indirizzo strategico e di fissazione degli obiettivi centrali dello sviluppo. Le scelte che possono utilizzare condizioni favorevoli ovviando alle note criticità richiedono politiche di lungo termine e capacità di analisi e di previsioni da parte del governo escludendo l'utopistico ricorso allo spontaneismo del mercato. Compito del governo è poi quello di creare le condizioni dello sviluppo e garantire risorse per una adeguata politica energetica e infrastrutturale idonea a mettere le imprese italiane alla pari con i concorrenti europei ed extraeuropei; per rendere operativa una pubblica amministrazione efficiente e meno burocratizzata, in grado di agevolare nuove attività economiche e la vitalità di quelle esistenti; per affrontare seriamente il problema cruciale dell'istruzione e della formazione, attualmente non adeguate agli standard richiesti da un mercato tecnologicamente avanzato. E soprattutto per potenziare la ricerca di base ancora inferiore ai livelli degli altri Paesi industrializzati.

III. 2. Il mercato del lavoro

Gli ultimi quattro anni, a partire cioè dalla pubblicazione del Libro Bianco sul Mercato del lavoro avvenuta nell'ottobre 2001, hanno visto numerosi interventi

legislativi di riforma degli istituti che regolano il mercato del lavoro e il rapporto di lavoro in senso stretto. Interventi spesso radicali che hanno profondamente cambiato il precedente ordinamento : basti pensare all'abrogazione della legge sul divieto di appalto di mano d'opera o alle nuove norme sull'apprendistato e sui contratti di formazione e sul monopolio pubblico del collocamento o quella sulle esternalizzazioni.

Per definire meglio il quadro politico generale nel quale sono maturati questi cambiamenti va ricordato che Marco Biagi aveva cominciato a lavorare al suo progetto con il precedente governo (Ministro del Lavoro Tiziano Treu) e che nella nuova normativa c'è una parte non secondaria, quella relativa ai servizi per l'impiego, che è una chiara continuazione degli indirizzi di quel Ministro. Del resto, considerando l'insieme dei provvedimenti che vanno sotto il nome convenzionale di "Pacchetto Treu" del 1997, non è difficile trovare elementi di continuità tra la riforma del mercato del lavoro dell'attuale governo e quella iniziata dal precedente.

Il percorso che ha portato al decreto legislativo di riforma complessiva (n.276 del 10 settembre 2003) è stato alquanto travagliato per i contrasti spesso notevoli tra Governo e Parti Sociali e all'interno delle Parti Sociali stesse.

Va qui ricordato il tentativo del governo di varare una normativa di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori che ha incontrato la ferma opposizione di tutte le Confederazioni sindacali e che ha visto la UGL tra i protagonisti di questa azione di contrasto verso l'esecutivo. Si è trattato di un contrasto di fondo dal momento che la proposta, oltre che per le conseguenze concrete che avrebbe potuto far ricadere in senso negativo sulla vita dei lavoratori, aveva assunto il significato di una sfida di principio volta a ledere tutele consolidate e a rimettere in discussione conquiste ormai patrimonio della nostra civiltà sociale e giuridica. E' da ascrivere a merito di tutto il movimento sindacale il definitivo affossamento di quel progetto che ha inutilmente lacerato il mondo economico, politico e sindacale e che forse con troppa superficialità il governo, in accordo con i vertici della Confindustria, riteneva di poter imporre al mondo del lavoro.

Altra tappa da ricordare nel faticoso iter della riforma è quella che ha dato luogo al cosiddetto "Patto per l'Italia" nel luglio 2002. Si tratta di un accordo importante, sottoscritto anche dalla UGL (non dalla CGIL), che conserva a pieno il suo significato e la sua validità, anche se poi a buona parte di esso il

Governo non ha dato seguito nella pratica. Va anzitutto sottolineato che proprio col Patto per l'Italia si è in sostanza messa una parola definitiva sul tentativo di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori.

In particolare il Patto per l'Italia si caratterizza per una serie compiuta di indirizzi e di scelte coerenti con gli obiettivi condivisi a livello europeo (Strategia di Lisbona) secondo i quali dinamismo economico e giustizia sociale devono procedere di pari passo. Le parti in cui si articola (Politica dei redditi e coesione sociale, lo Stato sociale per il lavoro, Investimenti e occupazione nel Mezzogiorno) sono ancora oggi la base da cui necessariamente partire per ogni politica di rilancio della competitività del sistema italiano. L'accordo si propone infatti di realizzare, attraverso una serie di misure concrete, una convergenza tra crescita economica, competitività, incremento dell'occupazione e inclusione sociale. Ma una parte notevole delle misure previste nell'accordo non ha purtroppo trovato attuazione nella pratica di governo.

Per la tutela dei redditi da lavoro il Patto aveva previsto una serie di impegni specifici di natura fiscale da parte del Governo che solo parzialmente sono stati mantenuti, in particolare attraverso il cosiddetto "primo modulo" della riforma contenuta nella legge finanziaria 2003. Al riguardo sembra irrinunciabile l'introduzione del principio del "quoziente familiare" che superi l'ormai inadeguato concetto di reddito individuale introdotto nella riforma del 1973 e fonte di disparità tra i contribuenti con o senza famiglia a carico. Oltre a ciò la UGL sostiene la necessità di sottrarre al prelievo fiscale gli aumenti retributivi dovuti ai rinnovi contrattuali o agli adeguamenti periodici delle retribuzioni al costo della vita.

In merito all'imposizione su altre fonti di reddito è indispensabile una adeguata tassazione sulle rendite finanziarie che sia omogenea tra i diversi tipi di investimento, con riduzioni ed esclusioni per i titoli di Stato (fino ad una soglia prefissata) e per i rendimenti dei fondi pensione costituiti per la previdenza complementare.

Sul merito dei provvedimenti di riforma del mercato del lavoro la UGL ha espresso ripetutamente le sue valutazioni in modo analitico sia durante la fase preparatoria e dell'iter parlamentare sia successivamente all'approvazione. Merita ricordare che ha anche sottoscritto, insieme alle altre Confederazioni, accordi interconfederali su talune materie demandate all'autoregolamentazione delle forze sociali. Primo fra tutti l'accordo interconfederale per la disciplina

transitoria dei contratti di inserimento che hanno sostituito i precedenti contratti di formazione e lavoro.

Tra gli aspetti condivisibili meritano attenzione il processo di decentramento e razionalizzazione dei servizi all'impiego, anche se la sua attuazione pratica è ancora in gran parte lontana dal raggiungimento dei livelli ottimali.

L'Ugl sottolinea ancora la eccessiva proliferazione di figure atipiche ed estremamente flessibili che per la loro tipologia e il loro numero non hanno eguali in nessun Paese europeo. Anche la normativa sulle cessioni del ramo d'azienda e sulle esternalizzazioni è tale da prestarsi ad abusi e strumentalizzazioni a danno dei lavoratori. La normativa sul part-time, per le sue caratteristiche di estrema flessibilità, non è utilizzabile da parte delle lavoratrici con obblighi familiari. Questa previsione è del resto confermata dalle prime rilevazioni statistiche che rivelano addirittura un calo di tale tipo di rapporti relativamente alla mano d'opera femminile.

Il dato tuttavia più criticabile di tutta la riforma nella sua attuazione concreta riguarda lo squilibrio dato dalla mancata realizzazione di un'adeguata rete di protezione sociale che avrebbe dovuto tutelare i lavoratori nella fase di disoccupazione, nella fase di mobilità da un lavoro all'altro, nel reinserimento al lavoro, nella formazione continua. In sostanza mancano ancora quegli strumenti che possano garantire la sicurezza necessaria a fronteggiare adeguatamente la flessibilità del rapporto di lavoro e le conseguenze delle trasformazioni e ristrutturazioni produttive. Strumenti che proprio a livello europeo vengono previsti allo scopo di consentire il mantenimento di principi di giustizia sociale e di coesione civile nonché di valorizzazione delle risorse umane nei processi di dinamica economica connessa alla competitività internazionale.

Nel Libro Bianco sul Mercato del lavoro si era previsto anche uno Statuto dei lavori allo scopo di estendere al lavoro autonomo e parasubordinato alcune fondamentali garanzie proprie del lavoro subordinato. Lo Statuto dei lavori è anche previsto dal Patto per l'Italia. La UGL ha dichiarato il suo consenso affinché l'area del lavoro caratterizzato da una dipendenza economica pur senza rientrare nella figura tipica del lavoro subordinato sia tutelata a livello contrattuale e previdenziale. Va però sottolineato che questa estensione di tutele non può assolutamente comportare una "rimodulazione" in senso peggiorativo delle tutele relative al lavoro subordinato ma deve essere aggiuntiva a queste ultime.

E' ancora presto per tentare di fare oggi un bilancio degli effetti che la riforma ha avuto nella realtà pratica sul mercato del lavoro. Del resto la stessa riforma presenta per espressa previsione legislativa un carattere sperimentale e si dà un termine di 24 mesi per trarre le necessarie conclusioni ed eventualmente apportare modifiche.

Per completare il quadro della situazione del mercato del lavoro va aggiunto che il tasso di occupazione è ancora molto lontano dal traguardo di Lisbona che prevede il raggiungimento del 70 % entro il 2010. Va anche tenuto presente che in Italia il costo del lavoro è notevolmente inferiore alla media europea (media europea 100 – Italia 85) e che in Europa solo Grecia, Portogallo e Spagna hanno un costo del lavoro inferiore a quello italiano. La differenza può trovare spiegazione dalla specializzazione produttiva e dalla dimensione media delle imprese operanti in ciascun Paese. Nel caso dell'Italia vi è la prevalenza della piccola impresa e dell'industria manifatturiera tradizionale ed artigiana, caratterizzate da costi e salari mediamente più bassi rispetto alla grande impresa ed ai settori ad alto contenuto tecnologico. Questo per sottolineare che il nanismo imprenditoriale italiano si ripercuote anche sui livelli salariali e sulle condizioni di vita dei lavoratori. Nel contempo in questi ultimi anni vi è stata una notevole redistribuzione del reddito a sfavore del lavoro dipendente e a favore delle imprese : si è passati da una percentuale del 50% ad una percentuale del 41%. E' un dato che deve far riflettere e che completa il quadro dell'attuale mercato del lavoro italiano.

III. 3. L'innovazione, la ricerca e la formazione

Fattori fondamentali per la competitività del sistema produttivo e per lo sviluppo economico sono la ricerca pubblica e privata, l'innovazione tecnologica di processo, di prodotto e di organizzazione e un adeguato sistema educativo e formativo.

l'Italia investe purtroppo in misura del tutto insufficiente in questi settori nevralgici e questa carenza è indubbiamente una delle cause dell'attuale crisi di competitività sul mercato internazionale.

L'inadeguatezza della spesa per la ricerca è legata in buona parte al declino del sistema delle grandi imprese (in particolare in settori come la chimica e l'elettronica) ed alla scomparsa delle Partecipazioni Statali. Si è puntato troppo sulle privatizzazioni e sul mercato trascurando di progettare un sistema nazionale della ricerca, con un ruolo forte dello Stato nell'orientare le priorità e gestire la ricerca di base con una interazione incentivata e facilitata tra imprese, università e centri di ricerca.

Per rilanciare la competitività dell'Italia vanno dunque rafforzate le politiche volte a favorire le imprese a forte contenuto tecnologico, in particolare attraverso la contribuzione del settore pubblico al capitale iniziale, la creazione di attività consortili, l'incentivazione del trasferimento di tecnologie dai centri di ricerca pubblica alle attività produttive. Infine, va rinnovato sollecitato il sistema creditizio a sostenere le aziende più dinamiche, nonché a promuovere processi di aggregazione e di consolidamento delle imprese.

In un contesto altamente competitivo quale quello attuale, caratterizzato dalla continua introduzione di innovazioni e di nuove tecnologie, il futuro della nostra economia è indiscutibilmente legato all'efficienza ed alla capacità creativa della ricerca nonché alla affermazione di condizioni favorevoli allo sviluppo e alla diffusione delle innovazioni. E' pertanto indispensabile in questo campo una inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto finora: l'Italia è oggi confinata agli ultimi posti tra i Paesi industrializzati a seguito di una sottovalutazione da parte dei governi dell'importanza strategica del settore, oggetto di ricorrenti tagli e penalizzazioni nei già esigui finanziamenti.

Lo sviluppo della ricerca scientifica applicata all'economia deve essere posto come priorità negli investimenti pubblici e i risultati della stessa devono essere trasformati rapidamente, data la competitività globale, in nuovi prodotti e in nuovi processi produttivi. Questo obiettivo può essere conseguito ovviamente anche attraverso gruppi privati che vanno sostenuti con appositi interventi e con opportune esenzioni fiscali.

La cultura è una risorsa fondamentale per ogni Paese e questo è vero oggi ancora più che in passato poiché le nuove tecnologie e la nuova società dell'informazione, del sapere, dell'intelligenza richiedono sempre maggiore conoscenze e quindi cultura sia per partecipare più compiutamente e attivamente alla società civile sia per restare protagonisti nel processo produttivo. Purtroppo

il sistema educativo e formativo italiano soffre di gravi ritardi e di palese inadeguatezza ai compiti che gli si richiedono e pertanto è necessaria anche in questo campo una decisa inversione di tendenza sia sul versante quantitativo, cioè del numero di soggetti che accedono ad un adeguato grado di istruzione, sia sul livello qualitativo colmando il gap che ci separa a questo riguardo dai partners europei (il numero percentuale sul totale della forza lavoro di giovani laureati in Italia è di poco superiore a 10 a fronte del 40 di Spagna, Francia, Finlandia e del 30 di Germania) ed extraeuropei (in Canada i giovani laureati arrivano al 60% e negli Usa al 40%).

Anche senza subordinare la cultura al mercato è necessario creare una istruzione e una formazione culturale di base che agevoli l'inserimento dei giovani nel mondo produttivo in trasformazione. Tra gli obiettivi da perseguire nella riforma del sistema deve prevedersi la elevazione dell'obbligo scolastico fino a 18 anni, come nella maggior parte dei Paesi europei, seguito da una pratica di tirocinio nell'ultimo anno.

La rapidità dei cambiamenti tecnologici e la sempre maggiore domanda di nuove specializzazioni contribuiscono a fare del sistema di formazione professionale uno dei pilastri portanti dello sviluppo e dell'occupazione. L'esigenza è quella di una formazione permanente per tutto l'arco della vita lavorativa. Si renderà pertanto necessaria una apposita disciplina nel rapporto di lavoro per regolare la fruizione e il finanziamento di tali periodi.

La formazione professionale e la specializzazione sono in funzione del mercato del lavoro e quindi dei bisogni delle imprese: è pertanto indispensabile un servizio di monitoraggio sul fabbisogno formativo del sistema produttivo in modo da prevedere la domanda di breve e medio termine e in quella direzione indirizzare gli sforzi formativi. Finora la formazione professionale decentrata alle regioni ha dato risultati pessimi sul piano generale e in relazione alle ingenti risorse impiegate.

L'intervento pubblico resta essenziale non tanto per gestire direttamente la formazione quanto per stimolare l'iniziativa privata finanziando gli investimenti formativi attuati a seguito di accordi e di Enti bilaterali aziende - sindacati, favorendo la continuità tra sistema educativo e mercato del lavoro, contribuendo al servizio di monitoraggio della domanda emergente, defiscalizzando le spese investite nella formazione, creando insomma le condizioni favorevoli alla

realizzazione delle iniziative necessarie a creare un sistema integrato ed efficiente.

Attualmente i Governi nazionali, per effetto della “devoluzione” di poteri da un lato all’Unione Europea (soprattutto in termini monetari e regolamentari) dall’altro alle Regioni, hanno di fatto minori possibilità d’intervento diretto sulle materie economiche. Tuttavia, resta intatto il loro potere d’indirizzo e di progetto, anche nella destinazione delle risorse agli utilizzatori di secondo livello. Essi dovrebbero concentrarsi sulle programmazioni di lungo periodo e sulle cooperazioni a livello internazionale, allo scopo di creare un clima favorevole allo sviluppo, anziché perseguire obiettivi di breve periodo. Come detto avanti le soluzioni previste nel “Patto per l’Italia”, in gran parte ancora inattuate, possono costituire una buona base di partenza per ottenere i risultati richiesti in questi settori nevralgici per il rilancio del nostro sistema.

III. 4. Il ruolo femminile

La UGL ritiene necessaria e indifferibile una riflessione sul mercato del lavoro che individui una effettiva strategia per la crescita dell’occupazione femminile - secondo la strategia di Lisbona – tale da riconoscere il ruolo della donna nel mondo del lavoro, rendendo paritario l’accesso alle professioni, alla carriera, alle retribuzioni.

L’occupazione è un fattore essenziale di integrazione non solo perché produce reddito ma anche perché promuove la partecipazione sociale. Il sistema produttivo è in continua trasformazione e trova sempre maggiore rilevanza il lavoro integrato a rete, caratterizzato da prestazioni intellettuali e da creatività individuale. Questo sembra favorire il mondo femminile caratterizzato da capacità relazionali e da competenze orizzontali, tanto che la presenza delle donne nell’ICT è in continuo aumento e riveste anche ruoli di notevole rilievo. Purtroppo si tratta ancora spesso di un protagonismo “virtuale” che, se non sottoposto ai dovuti correttivi, può far subire alle lavoratrici impatti negativi e di una riorganizzazione del lavoro marcatamente insensibile ai problemi di genere.

Per una politica che favorisca l'incremento del livello occupazionale femminile, oggi in Italia di gran lunga inferiore alla media europea, occorre incentrare l'analisi sul fattore "tempo" e sulla sua gestione senza peraltro fossilizzarsi su soluzioni basate sulla flessibilità che non aiutano ma anzi determinano fenomeni e dinamiche di esclusione. Del resto il fattore "isolamento/segregazione" non è molto latente e non può essere ricondotto solo alla tipologia eclatante del telelavoro. Si accompagna spesso all'ingessamento della carriera e si confonde con aspetti di mobbing.

Per rendere efficaci politiche di conciliazione tempo di vita e tempo di lavoro non servono norme rivoluzionarie ma bastano semplici accorgimenti, come concentrare ogni evento essenziale della prestazione lavorativa in un arco temporale adeguato, per consentire alle donne di assumersi elevate responsabilità contemperando le esigenze della famiglia.

L'incremento del lavoro atipico tra le donne innesca anche un meccanismo di discriminazione salariale che non è ancora adeguatamente valutato e che deve essere attentamente monitorato. Il divario retributivo, inoltre, ha conseguenze deleterie sull'assegno pensionistico aggravate dal fatto che maternità e cura degli anziani incidono ulteriormente sulla maturazione del diritto. Previdenza e povertà al femminile sono problemi destinati ad assumere in un futuro prossimo carattere di emergenza se non sarà invertito in tempo questo processo di impoverimento silente.

La UGL ritiene che la dimensione "di genere" debba avere la massima rilevanza in una prospettiva di innovazione, di sviluppo e di competitività della società e dell'economia e non, come in passato spesso è avvenuto, in un quadro di politiche sociali a tutela di una impropria "fascia debole" della comunità civile.

III. 5. Il Mezzogiorno

In un Paese come l'Italia che a causa dell'arretratezza del sistema industriale e produttivo vede frenare la propria capacità produttiva, il Mezzogiorno paga il prezzo più alto per i notevoli gap che, in questi ultimi trenta anni, hanno allargato la forbice tra il Nord e il Sud.

Il momento è cruciale: se infatti a livello nazionale ed europeo questa preoccupazione è sempre più evidente, all'interno del Paese si accentua il dibattito in itinere tra Governo, Regioni, Enti locali e parti sociali ed economiche in relazione alla nuova programmazione comunitaria 2007-2013.

Il divario infrastrutturale e dei servizi pubblici, nonostante i tentativi posti in essere in questi ultimi anni, è rimasto praticamente inalterato: energia, ciclo integrato delle acque, infrastrutture, semplificazione amministrativa, piani di sviluppo territoriali, sono gli indici rivelatori dei ritardi accumulatisi nel Mezzogiorno. E' venuta meno l'occupazione aggiuntiva prevista dagli investimenti comunitari, in considerazione della scarsa crescita del tessuto produttivo preesistente e della scarsissima nascita di nuove imprese.

Del resto, il mercato ad oggi non attesta la presenza delle tante realtà produttive e produttrici del Mezzogiorno, specie per le difficoltà del costo del prodotto sul quale incidono pesantemente i fattori relativi alla carenza infrastrutturale e alla persistente piaga della criminalità. Nonostante gli strumenti legislativi messi in campo, la lotta al lavoro nero non ha prodotto i risultati auspicati.

Il sistema integrato turismo-beni culturali, vero volano dell'intero Paese, nel Mezzogiorno non riesce a decollare. Grandi responsabilità gravano sugli Enti locali e territoriali che hanno preferito far venir meno il controllo del territorio tollerando l'abusivismo, il lavoro nero e quelle attività che molto spesso sono al limite della collusione con l' illegalità.

Oggi più che mai si parte dalla convinzione che il Sud, o meglio, "i Sud", rappresentano il problema Paese che può e deve trasformarsi in risorsa per l'Italia. Per far sì che il Mezzogiorno diventi risorsa per l'intero Paese, bisogna restringere la forbice tra Nord e Sud, rafforzando la concertazione tra le parti – Governo nazionale, governi regionali, Autonomie locali, forze sociali – al fine di dar vita a una vera e propria riforma di approccio alle problematiche e creando quel sistema organico necessario tra la produzione e i servizi.

La stretta collaborazione tra Amministrazione centrale, Regioni e Autonomie locali, risulta infatti un fattore imprescindibile e prioritario per costruire sul territorio progetti innovativi e sinergici, in uno spirito di cooperazione cui gli operatori economici e sociali possano stabilmente far riferimento per proporre, valorizzare e promuovere concretamente le proprie iniziative.

Tale esigenza è rafforzata dal decentramento amministrativo in atto, che assicura al sistema delle autonomie il potere di operare reciprocamente, ma che purtroppo sembra essersi fermato al livello delle regioni che continuano a mettere in campo procedure fortemente accentratrici.

In ultimo, ai fattori ostativi che attengono allo sviluppo economico si aggiungono fattori altrettanto ostativi sul piano dello sviluppo sociale e della tutela dei diritti: l'insufficienza dei servizi sociali e sanitari nonché la mancanza di una politica di integrazione tra pubblico e privato.

L'analisi, che affronta i limiti e gli effetti dei "cicli di progettazione" e dei "cicli finanziari", mira a fornire spunti ed indicazioni strategiche e progettuali relativamente ai principali settori programmatici del Paese, il cui filo comune è rappresentato dalla imprescindibile necessità di accompagnare la politica regionale ad un forte grado di condivisione nazionale. Naturalmente, si tratta di una condivisione prevalentemente culturale, che supera qualunque politica a livello regionale. È necessario, pertanto, che gli obiettivi da perseguire siano chiari e soprattutto condivisi, al fine di garantire la piena cooperazione per il conseguimento strategico delle risorse.

La nuova politica industriale, basata sulla flessibilità produttiva e sullo snellimento delle strutture, ha mutato radicalmente il rapporto con il territorio, favorendo nuove possibilità per il Mezzogiorno, dal momento che il nuovo tipo di azienda ha come interlocutore principale il governo locale. Tuttavia il sistema industriale non solo non decolla ma, di contro, continua a registrare chiusure e ridimensionamenti anche per la mancanza di un nuovo piano industriale nazionale. Nel Sud bisogna puntare sul polo aerospaziale che coinvolga aziende Finmeccanica con i centri di ricerca e il potenziamento del sistema aeroportuale che guardi verso il Mediterraneo e il Medio Oriente.

Emerge la necessità di rafforzare il sistema delle medie e piccole imprese facendo filiera, coinvolgendo quei segmenti di settore produttivo simili che porterebbero a migliorare la qualità dei prodotti riducendo i costi attraverso la cooperazione tra le imprese e l'utilizzo di maggiori disponibilità di aree industriali attrezzate e incubatori di impresa.

Altro punto nodale e prioritario per il Mezzogiorno è rappresentato dal rafforzamento delle infrastrutture, termometro dello sviluppo e della qualità

della vita del Paese. Per accrescere il livello delle infrastrutture va potenziato il trasporto ferroviario, di persone e di merci; incrementati i servizi viari di collegamento tra i centri di logistica e i grandi assi attrezzati; accelerata la realizzazione delle opere che riguardano il miglioramento della connessione della rete elettrica nazionale con le reti elettriche degli altri Paesi, nonché di nuove strutture per l'importazione di gas naturale.

Fondamentale è dare priorità alle infrastrutture di carattere intermodale, che connettono le reti di trasporto marittima, ferroviaria e stradale/autostradale, realizzare e rendere operative le strutture di supporto e le reti tecnologiche idonee a favorire lo sviluppo della navigazione a corto raggio e delle cosiddette autostrade del mare al fine di consentire una loro gestione con le migliori garanzie di efficienza e sicurezza. In tale quadro va innestato il potenziamento della portualità turistica che darebbe nuova linfa alle attività connesse al cabotaggio da diporto.

Nonostante le oggettive potenzialità e i continui richiami alla importanza del settore nell'ambito dei Piani Integrati Territoriali, nel Mezzogiorno l'industria turistica non riesce a decollare. Dal 2000 in poi, si registra, infatti, un forte calo di flussi turistici.

La promozione del settore parte dalla individuazione di una sede di confronto permanente tra Governo nazionale, Regioni, Enti locali e rappresentanze economiche e sociali per l'individuazione dei punti di difficoltà dell'intero sistema e delle specificità territoriali, nonché la messa in comune degli strumenti più idonei ad affrontarli e la verifica allargata e il monitoraggio dei loro effetti. Fondamentale è ridefinire i modelli che regolano le attività economiche, il sociale, gli assetti territoriali, l'interazione culturale, promuovere la politica del "far sistema" delle strutture di accoglienza, usufruendo in modo ottimale delle potenzialità di settori contigui (come i trasporti e le infrastrutture, l'agricoltura, l'ambiente, i beni culturali, lo sport). In tale contesto di azioni la formazione professionale svolge un ruolo primario a tutti i livelli, non ultimo quello relativo al personale pubblico e privato a contatto con i turisti. Infine, va incentivata l'innovazione della rete informatica al fine di dotare il settore delle nuove tecnologie.

Negli ultimi anni per il settore agro - alimentare si sono aperti almeno due nuovi fronti: quello della sicurezza e quello della qualità, entrambi di enorme rilievo ai fini dell'apertura di un'area di libero scambio nel Mediterraneo.

Quanto al primo punto, è evidente come i Paesi sviluppati vadano sempre più nella direzione delle garanzie sui prodotti di consumo e scambio e delle salvaguardie nei confronti dei consumatori finali. Sul secondo punto, la posizione dell'Unione Europea a Cancun e lo sforzo fatto per un riconoscimento internazionale dei prodotti tipici è indicativo della volontà di andare nella direzione della qualità del prodotto adeguatamente certificata e riconosciuta.

Per lo sviluppo del settore vanno messe in campo azioni finalizzate alla promozione delle opportunità, che possono provenire dal partenariato euromediterraneo sul piano commerciale, avendo per riferimento centrale il territorio e le diversità delle vocazioni e dei mercati locali; a favorire, attraverso opportune politiche economiche ed il reale coinvolgimento del sistema bancario, l'insediamento di aziende agroalimentari a connotazione regionale o interregionale al fine di garantire ricadute economiche ed occupazionali sul territorio; a promuovere distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità.

Lo sviluppo del Mezzogiorno passa attraverso il sistema creditizio che, negli ultimi anni, si è progressivamente impoverito, con l'acquisizione dei maggiori istituti di credito meridionali da parte di istituti del Nord Italia: ciò ha reso più difficile il rapporto con le imprese locali che trovano difficoltà nell'accesso al credito. Per rendere più agevole l'accesso al credito da parte delle imprese, va riproposta l'istituzione della Banca del Mediterraneo che operi e investa nel Sud Italia attraverso una politica più aperta nei confronti delle aziende meridionali.

Fondamentale è, poi, il rilancio del ruolo delle politiche pubbliche (in materia di ricerca, formazione, amministrazione pubblica, orientamento e sostegno alla riconversione d'impresa) con visioni industriali capaci di imprimere una carica innovativa ad intere branche di attività e di attivare competenze e risorse (con un ruolo nuovo e più efficace del sistema del credito e del "venture capital").

La politica energetica, pur considerando l'elevato fabbisogno richiesto da alcuni insediamenti industriali e dall'alta densità abitativa, deve essere tale da produrre uno sviluppo eco compatibile attraverso un sempre più consistente ricorso a sistemi incentivanti per l'utilizzo delle fonti rinnovabili. A tal fine è necessario favorire nuove forme di produzione energetica maggiormente rispettose dell'ambiente, produrre energia alternativa derivata dai rifiuti, incentivare campagne di sensibilizzazione per le fonti energetiche rinnovabili, favorire

l'attivazione, la definizione e rimodulazione di Piani Energetici di ambito regionale.

Le risorse ambientali e il recupero del territorio oltre a legarsi ai temi della vivibilità sono fattori strettamente legati allo sviluppo socioeconomico. Dare impulso alle aree protette, trasformare i rifiuti in risorsa e recuperare le aree idrogeologicamente dissestate oltre a ridurre gli interventi finanziari in caso, oramai frequenti, di calamità garantisce uno sviluppo ecocompatibile con altri settori affini frenando la desertificazione che sta avanzando nelle aree depresse del Mezzogiorno .

Il tema della sicurezza infine resta un punto cruciale per superare l'arretratezza delle aree meridionali. Affrontare il nodo sicurezza non significa solo la estirpazione della criminalità organizzata che va combattuta con sostanziali modifiche al codice di procedura penale e con il potenziamento di mezzi e risorse alle forze dell'ordine. Bisogna cancellare prioritariamente la illegalità diffusa, troppo spesso tollerata dalle istituzioni che sembrano non comprendere come tale sistema freni lo sviluppo e danneggi le aziende sane a favore di quelle che operano nel sommerso.

III. 6. La Pubblica Amministrazione

La Unione Generale del Lavoro ritiene che il ruolo della Pubblica Amministrazione, intesa nel senso più lato del sistema attraverso il quale lo Stato esplica le sue funzioni istituzionali, sia da considerarsi fondamentale non solo ai fini della vita e della crescita di una società civile e solidale ma anche quale presupposto per lo sviluppo di un'economia dinamica e competitiva.

In effetti tutte le funzioni proprie dello Stato, dalla giustizia alla sicurezza, dalla sanità alla previdenza, dall'istruzione all'università e alla ricerca di base, oltre che servizi ai cittadini e alla società civile rappresentano direttamente o indirettamente il substrato indispensabile allo svolgimento delle attività economiche. E' pertanto interesse di tutti, e quindi anche del sistema delle imprese, che queste funzioni siano esercitate in modo efficiente, efficace e ad

alti livelli qualitativi e soprattutto avendo come obiettivo l'interesse collettivo e la correttezza della gestione.

Negli ultimi anni si è per contro affermata una cultura antistatalista di stampo neoliberalista che sostiene la necessità di un drastico ridimensionamento della presenza pubblica nel tessuto sociale ed economico e che può essere riassunta nel proclama "meno Stato, più mercato". L'opportunità di spostare risorse dalla Pubblica Amministrazione al cosiddetto mercato, cioè in sostanza il proposito di privatizzare al massimo l'esercizio di funzioni tipicamente pubbliche, viene giustificata con l'assunto che la Pubblica Amministrazione sarebbe inevitabilmente e per una sorta di vizio congenito espressione di inefficacia, di elefantiasi burocratica, di spreco di ricchezza e in definitiva di ostacolo allo sviluppo economico.

Questo teorema "Pubblica Amministrazione uguale inefficienza" non può essere condiviso poiché se è vero che per una lunga serie di ragioni storiche, spesso legate all'assistenzialismo clientelare e alla corruzione a sfondo politico, la Pubblica Amministrazione ha dato negli anni evidenti segni di decadimento e di inadeguatezza a svolgere il suo ruolo, è altrettanto vero che se esiste la volontà politica è facile adottare gli strumenti e le riforme che possano elevare la efficienza e la qualità dei servizi resi dal sistema pubblico al livello richiesto da una società moderna e competitiva. Il modello su cui puntare è proprio quello che vede il primato dell'offerta pubblica dei servizi fondamentali mentre l'offerta privata deve svolgere un compito puramente integrativo. Non è accettabile capovolgere questo rapporto tra pubblico e privato.

Del resto sostenere la necessità di dare meno risorse alla Pubblica Amministrazione e poi lamentarsi che la stessa non funziona è una evidente contraddizione in termini : senza le risorse adeguate l'apparato pubblico non potrà mai fare il salto di qualità di cui, per giudizio unanime, ha bisogno. A meno che si voglia continuare a mantenerlo di proposito in uno stato di inefficienza per poi giustificare il ricorso al privato.

In questo quadro va valutato lo stato attuale della Pubblica Amministrazione e i progetti di riforma succedutisi in questi anni. Indubbiamente la inadeguatezza dei mezzi, finanziari e umani, destinati a questo settore hanno inciso negativamente sulla attuazione dei progetti di riforma degli anni novanta. Si può affermare che l'obiettivo di raggiungere il grado di efficienza qualitativa e quantitativa richiesto dalla collettività e dal sistema delle imprese non è stato

perseguito convintamente e comunque è lungi dall'essere raggiunto. Il decentramento varato nell'ultimo decennio non è andato oltre una dimensione puramente burocratica e l'innovazione tecnologica e informatica applicate ai rapporti con gli utenti e alla metodologia dei processi lavorativi sono ancora largamente inadeguate.

Tra le priorità da affrontare per giungere ad un grado di efficienza tale da ribaltare il giudizio negativo, spesso pregiudiziale, che investe l'operato della Pubblica Amministrazione è da sottolineare la necessità di operare una semplificazione legislativa e regolamentare mediante l'abolizione della miriade di norme che spesso sono soltanto di impaccio e di incertezza nell'azione amministrativa e che impediscono al personale di operare con maggiore responsabilità, rapidità ed efficacia.

Altri aspetti importanti riguardano la destinazione di risorse e di programmi adeguati per potenziare l'ammodernamento tecnologico e informatico dell'apparato amministrativo; il riequilibrio delle piante organiche, sia dal lato quantitativo che qualitativo (il blocco più che decennale delle nuove assunzioni ha causato un invecchiamento medio del personale con minore predisposizione alla innovazione informatica e al cambiamento di approccio verso i cittadini); un riassetto delle carriere basato sulla meritocrazia; la revisione del sistema contrattuale con la previsione di risorse adeguate anche per il secondo livello.

Va poi posto l'accento sull'abnorme ricorso all'affidamento a operatori privati esterni di servizi pubblici. Questa prassi, unitamente a quella che vede la proliferazione di "consulenti", è fonte di clientelismo, di spreco di risorse anche umane, di mortificazione dei dipendenti pubblici. A questo fenomeno va collegato quello del ricorso a forme di lavoro precario che hanno avuto enorme sviluppo nella Pubblica Amministrazione anche per aggirare i vari limiti alle assunzioni regolari. Basti pensare che nel pubblico impiego si continua a dare normalmente corso alle collaborazioni coordinate e continuative che il legislatore ha abolito nel settore privato (legge Biagi) sul presupposto che erano fonte di abusi e di raggiri per evitare l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato. E non si tratta di un fenomeno marginale poiché le stime parlano di 500mila rapporti di collaborazione.

In conclusione va rivalutato, a giudizio della UGL, il ruolo centrale della Pubblica Amministrazione che deve essere messa in condizione – attraverso la destinazione di risorse adeguate, la responsabilizzazione dei dirigenti e del

personale, le necessarie riforme normative – di svolgere ad un alto livello qualitativo le sue funzioni indispensabili sia alla società civile sia allo sviluppo economico.

III. 7. L'economia sommersa

Le cifre sul lavoro nero e sull'economia sommersa sono impressionanti. E' come se accanto all'Italia che lavora alla luce del sole, che paga le tasse e i contributi previdenziali, che osserva i contratti di lavoro e le leggi sulla sicurezza antinfortunistica, che opera correttamente sul mercato, ci fosse un'altra Italia parallela e nascosta, sotterranea, certamente più piccola della prima ma pur sempre di dimensioni ragguardevoli, popolata di "furbi" e di disonesti che producono e guadagnano ma che riescono a non farsi nemmeno notare (in tutto o in parte) dallo Stato, dal fisco, dall'INPS, dall'INAIL e da ogni altra autorità pubblica.

A proposito dei numeri che quantificano il fenomeno va detto che l'economia sommersa ha proprio la caratteristica di sfuggire all'osservazione e che pertanto non è facile definirne i contorni esatti. Si può comunque affermare che, attraverso metodologie che incrociano informazioni di diversa natura e che sono elaborate anche a livello internazionale, è oggi possibile dare un volto a quello che succede in questo campo nei vari Stati. Nelle statistiche non viene presa in considerazione, per la eccessiva difficoltà ed incertezza delle stime, l'economia illegale (anche se è anch'essa di ragguardevoli dimensioni), cioè quella svolta in violazione delle norme penali.

Ebbene, secondo recenti dati ISTAT in Italia il valore prodotto nell'area del sommerso rappresenta poco meno di 200 miliardi di euro (pari 17 per cento del PIL). I lavoratori irregolari sono circa quattro milioni (oltre il 15 per cento del totale). Ma secondo i conti del Fondo Monetario Internazionale oltre un quarto dell'economia italiana è fuori controllo ed è pari a 300 miliardi di euro (il peso del sommerso sul PIL ammonta al 27 per cento). E' il valore più alto fra i Paesi dell'OCSE, fatta eccezione per la Grecia che guida la classifica col 30 per cento. La media dei Paesi OCSE è valutata sul 14-16 per cento del PIL. Il potenziale del lavoro nero in Italia è poi stimato addirittura tra il 30 e il 48 per cento dell'intera forza lavoro nazionale. Dati in sostanza confermati dal CENSIS nella

ricerca effettuata per conto del governo nel 2004 e alla quale ha attivamente collaborato la UGL, coinvolta con le sue strutture territoriali insieme alle altre Confederazioni.

Comunque la si voglia quantificare non vi è dubbio che in Italia l'economia sommersa è una vera emergenza nazionale poiché provoca conseguenze disastrose a cascata di ordine economico e sociale. Sottrae ogni anno alle casse del fisco e degli Istituti Previdenziali una somma enorme. Per capire l'entità del fenomeno basti pensare che sarebbe sufficiente che lo Stato si facesse pagare anche solo una parte delle imposte e dei contributi previdenziali evasi perché tutti i discorsi sul debito pubblico e sulla possibilità di ridurre le tasse, sulla carenza di risorse che non consentirebbe di mantenere uno stato sociale degno di questo nome nonché tutte le diatribe allarmistiche sui conti della previdenza diventerebbero di colpo privi di senso.

E il sommerso produce pure altri effetti deleteri, specialmente se assume le dimensioni che abbiamo visto. Si traduce in una concorrenza sleale a danno delle imprese che operano in regola e che quindi hanno maggiori costi di produzione rispetto a chi evade fisco e contributi e paga di meno i dipendenti. Incide pesantemente sulle condizioni di lavoro perché sfrutta i soggetti più deboli ed è una minaccia per la sicurezza sul lavoro dal momento che evade anche la legislazione antinfortunistica. Per non parlare del fatto che il grande divario tra l'Italia e gli altri Paesi industrializzati in materia di sommerso la dice lunga sulla nostra debole struttura produttiva e sulla minore possibilità di competere in base alla qualità dei prodotti. Insomma se è vero che anche negli altri Paesi esiste questa malattia va detto che nel nostro si tratta di una malattia molto più grave.

Il Libro Bianco governativo sul mercato del lavoro contiene in proposito una affermazione pesantissima che forse non è stata adeguatamente percepita. Testualmente :” Tutti gli obiettivi sin qui elencati non potranno essere raggiunti se continueranno a perdurare gli attuali livelli di occupazione irregolare e clandestina”. In altri termini la realizzazione dell'ambizioso programma del Governo sul lavoro e sull' occupazione è possibile a patto di eliminare o quantomeno ridimensionare in termini accettabili il fenomeno dell'economia sommersa.

Qualcuno a questo punto si chiederà: perché un fenomeno, uno scandalo di questa entità e di questa gravità, invece di essere considerato una emergenza

prioritaria e di essere messo al primo posto nell'agenda delle cose da fare, è tenuto ai margini dell'attenzione e del dibattito politico ed economico? Forse perché ci siamo assuefatti e diamo per scontato che dobbiamo convivere con questa malattia inguaribile? Certo, i risultati delle cure applicate dai vari governi succedutisi non sono incoraggianti.

Prima di vedere le cure e i loro risultati vale la pena però di soffermarsi su un punto importante, cioè il taglio politico con cui si affronta questa emergenza. Secondo molti esegeti dell'ortodossia liberale l'economia sommersa dovrebbe essere considerata la risposta fisiologica del mercato alla invadenza delle regole giuridiche e della politica statale nell'economia. Non a caso viene citato da costoro l'esempio italiano come conferma che quanto più sono elevati il peso dello Stato, del welfare, del diritto del lavoro tanto più un'economia sana e dinamica tende a sommergersi e a sottrarsi alle regole. Ma l'aspetto illuminante del discorso è che ciò non va nemmeno giudicato un male necessario bensì un fenomeno da approvare moralmente e da giustificare come espressione di quella capacità regolatoria del mercato che è uno dei nuovi dogmi a cui inchinarsi. In sintesi la diffusione e l'efficienza dell'economia sommersa non sarebbero altro che la dimostrazione della superiorità del mercato rispetto alla politica. Del resto, sia pure più sommessamente, nello stesso Libro Bianco sul lavoro, si suggerisce di ricercare tra le cause dell'economia sommersa un mercato del lavoro troppo rigido e "garantista" e quindi per combattere il fenomeno, più che controlli e sanzioni, servirebbe un po' più di flessibilità e di "deregulation".

A proposito di cure tentate dai Governi va detto che ne sono state sperimentate molte, più o meno tutte col comune denominatore degli sgravi fiscali e contributivi. L'elenco è lungo e parte dai tempi di Andreotti che nel 1989 varò i cosiddetti "contratti di riallineamento" per giungere a Tremonti che nel 2001 ha tenuto a battesimo la legge che porta il suo nome. Passando attraverso i vari Governi (Prodi, D'Alema, Amato) che stabilirono altre agevolazioni di varia natura per incoraggiare l'emersione. I risultati di tutti questi sforzi decennali sono nelle cifre : dai contratti di riallineamento (durati diversi anni) sono venuti fuori in totale 190mila lavoratori e pochissime aziende completamente sommerse e con la Tremonti sono emerse circa duemila aziende e quattromila lavoratori. Non resta purtroppo che constatare che finora quella contro il sommerso è stata una battaglia persa.

Con una grossa eccezione che dovrebbe far riflettere: quella del grande successo della sanatoria di cittadini stranieri impiegati nel lavoro domestico

varata con la legge sull'immigrazione dell'attuale governo. In pochi mesi sono emersi ben settecentomila lavoratori in nero. Le ragioni di questo successo vanno cercate sia nella estrema semplicità ed efficacia delle procedure sia nel fatto che questi lavoratori vedevano così legalizzata la loro permanenza sul territorio italiano e quindi facevano pressione sui loro datori di lavoro per essere messi in regola. Ma, soprattutto, bisogna dire che la molla decisiva è stata la sanzione penale prevista a carico del datore di lavoro in caso di mancata regolarizzazione. Insomma, da un lato c'era un condono per il passato ma dall'altro c'era una pesante sanzione per chi non ne avesse approfittato.

Recentemente è stato varato il decreto sui nuovi servizi ispettivi del Ministero del lavoro che si propone di intensificare la vigilanza e i controlli. La filosofia sembra essere ancora e solo quella della "comprensione", addolcita ancora di più rispetto al passato dalla funzione "conciliativa" degli ispettori e dall'attenuazione degli interventi repressivi. Evidentemente la lezione della sanatoria degli immigrati non è servita.

Il manifesto del tesseramento 2004 della UGL riguardava proprio il lavoro sommerso. E' un manifesto che raffigura un iceberg visto nella trasparenza di acque tranquille. Se dovessimo raffigurarlo in proporzioni reali sarebbe però molto diverso : la parte sommersa dell'iceberg dovrebbe essere almeno venti volte più grande di quella emersa.

IV. LE POLITICHE SOCIALI

IV. 1. Il Welfare State

Gli effetti della globalizzazione stanno mettendo in profonda crisi tutti i sistemi di sicurezza sociale dei Paesi industrializzati. Tra i fattori che incidono maggiormente in questa direzione vi sono la crisi della finanza pubblica, le destabilizzanti trasformazioni economiche, sociali e occupazionali e i notevoli cambiamenti demografici. I sistemi tradizionali, nati nella prima metà del secolo e che tanto hanno contribuito al progresso civile e alla stabilità sociale degli Stati occidentali soprattutto europei, si basavano su un modello lavorativo caratterizzato dal rapporto a tempo indeterminato e prevedevano l'assicurazione contro rischi omogenei, quali la vecchiaia, la disoccupazione, la malattia, la maternità. Ora il quadro è profondamente cambiato e cambierà ancora più in futuro: la precarietà, la diversificazione e la frammentazione della vita lavorativa, l'aumento dell'età media, i nuovi bisogni e i nuovi rischi, tutto conduce verso una trasformazione del modello di welfare finora attuato.

Il rischio è che di fronte a questa emergenza si rompa quel vincolo di solidarietà e di coesione sociale alle cui basi era il sistema e che pertanto si possano affermare modelli di tutela del tutto differenziati, non più occasione di uguaglianza e di promozione sociale bensì come sistema di garanzie soddisfacenti solo per alcune categorie di lavoratori e pensionati.

Vi è anche il rischio che l'intervento pubblico venga limitato ad ambiti e a funzioni puramente residuali, nel senso che l'inefficacia di un servizio (specie in campo sanitario) spinga un numero crescente di utenti che ne hanno la

possibilità a rivolgersi a prestazioni a pagamento, cioè al mercato, e l'assistenza dequalificata rimanga destinata solo a chi non può farne a meno ed è costretto a subirla. Con una duplice conseguenza negativa: da un lato chi non usufruisce del servizio paga ugualmente il suo contributo ma lo sopporta come una tassa sempre più ingiusta, dall'altro la struttura pubblica entra in una spirale di progressiva dequalificazione. C'è in sostanza il rischio di un ritorno a tempi remoti precedenti alla nascita del welfare, tempi nei quali l'intervento pubblico era di tipo assistenziale caritativo ed era destinato solo alle fasce più povere e diseredate della popolazione.

Il welfare italiano, oltre a subire ovviamente come gli altri Paesi industrializzati i fenomeni appena citati, presenta alcune peculiarità che aggravano i problemi. Vi è anzitutto l'entità del debito pubblico e la necessità che lo stesso venga risanato per evitare nuove crisi finanziarie e per rispettare gli impegni con gli altri Paesi europei stabiliti nei Trattati. Questo spinge verso un estremo rigore nella spesa pubblica e la tentazione ricorrente dei governi tende a ulteriori tagli della spesa sociale, anche se è bene ricordare che tale spesa complessiva in Italia è inferiore alla media europea.

Altro fattore critico è costituito dall'invecchiamento della popolazione che interesserà l'Italia in un prossimo futuro con una intensità maggiore che nei restanti Paesi. Questo fenomeno, per certi versi impreveduto, è causato dalla concomitanza del calo della natalità (l'indice italiano è tra i più bassi del mondo e il più basso d'Europa) e dall'aumento della vita media. Il fattore invecchiamento si traduce in una crescente domanda di prestazioni in campo sanitario, pensionistico e di servizi sociali e di conseguenza in maggiori oneri finanziari che richiederanno il reperimento di sempre maggiori risorse.

Sono infine da menzionare, come peculiari del welfare italiano, alcuni tratti negativi rispetto ai modelli europei. Anzitutto la inefficienza e l'inadeguatezza dei servizi specialmente nell'assistenza sanitaria: se i servizi sono scadenti si producono sprechi e si inducono effetti perversi anche sul piano dell'equità dal momento che chi può permetterselo utilizza strutture private e chi non può è costretto a subire l'inefficienza. Inoltre lo scambio tra consenso politico e assistenzialismo clientelare che ha caratterizzato la vita politica italiana per decenni: sono gravati sulla collettività e sull'intero sistema di welfare pesanti oneri per prestazioni concesse e non dovute o per tolleranza di comportamenti illeciti.

Gli obiettivi minimi e immediati di riforma dell'attuale Stato sociale si riferiscono agli interventi di compensazione nei confronti delle aree di povertà e di bisogno, al controllo degli sprechi, al raggiungimento di livelli più alti di efficacia e di efficienza, al miglioramento del rapporto tra la spesa e la qualità del servizio, ad un rapporto più paritario tra cittadino e pubblica amministrazione. Ma al di là di tali obiettivi che ineriscono ad un semplice miglioramento del sistema si pongono come necessarie e opportune scelte di fondo per il futuro del Paese. Il ruolo attivo dello Stato nei processi economici è indispensabile per stabilire la priorità degli interessi collettivi rispetto agli interessi individuali o di gruppo. Lo Stato deve provvedere all'offerta di sempre migliori servizi di interesse generale, i quali, per loro stessa natura di capillare diffusione, la qualità del servizio e l'accessibilità delle tariffe, più che alle mere logiche di mercato debbono rispondere ad esigenze essenziali di coesione sociale e, di conseguenza, sono di essenziale pertinenza pubblica.

IV. 2. La previdenza

In poco più di dieci anni in Italia sono state varate ben quattro riforme previdenziali (governi Amato, Dini, Prodi e Berlusconi). Tutte hanno peggiorato le prestazioni e reso più difficili i requisiti per ottenerle: sono stati progressivamente elevati i requisiti di età e di contribuzione per l'accesso alla pensione di vecchiaia; sono stati inaspriti i requisiti per ottenere la pensione di anzianità contributiva, eliminandola di fatto dal 2008; è stato introdotto un criterio meno favorevole per determinare la retribuzione pensionabile e sono state abbassate le aliquote di rendimento; si è sostituito il metodo retributivo con l'introduzione progressiva del metodo contributivo; è stato stabilito l'adeguamento dei livelli pensionistici sulla base del tasso di inflazione programmato anziché di quello effettivo ed è stato abolito l'adeguamento collegato all'aumento medio delle retribuzioni.

Il risultato, gravemente negativo e preoccupante, di queste riforme è che mentre nel periodo precedente la pensione dell'INPS "copriva" circa il settanta per cento dell'ultima retribuzione adesso la prospettiva virtuale per i lavoratori di prima occupazione è ridotta ad una copertura del cinquanta per cento. Tra l'altro si tratta di "prospettiva virtuale", indicata in base a calcoli previsionali che presuppongono un certo tasso di sviluppo annuo del PIL (1,5 %) e un certo

tasso di inflazione annuo (1,5 %). Queste previsioni sono ormai saltate e quindi questo tasso di copertura è già messo in discussione. Ma soprattutto va detto che questo modello matematico si basa sull'ipotesi ottimale di 35 anni di anzianità contributiva, mentre già oggi l'anzianità contributiva media per le pensioni di vecchiaia è inferiore a venti anni. Il traguardo dei 35 anni di contribuzione sarà un miraggio per la stragrande maggioranza dei lavoratori e perciò risulterà chimerico perfino l'obiettivo di avere una pensione pari al cinquanta per cento dell'ultima retribuzione.

Siamo di fronte, evidentemente, ad un problema sociale di enorme portata, che incombe sul futuro delle giovani generazioni. Una diminuzione così drastica dei livelli di reddito di coloro che saranno pensionati fra venti o trent'anni è destinata a provocare ripercussioni negative a catena sull'intera società. Meno consumi con conseguenze negative sull'economia, più persone bisognose dell'assistenza pubblica, abbassamento della qualità di vita per una notevole fascia della popolazione.

Di fronte a questa emergenza il legislatore, anche con un occhio a quanto avvenuto in altri Paesi europei, ha cominciato una decina d'anni fa a dettare regole per la previdenza complementare che, per definizione, dovrebbe integrare il trattamento erogato dalla previdenza pubblica mediante Fondi pensionistici. In sostanza si è ritenuto che l'unica possibilità di attenuare i disastrosi effetti della riduzione della copertura pensionistica del regime pubblico a seguito delle riforme risieda nell'avvio di un organico ed universale sistema di previdenza complementare. Fermo restando che al sistema pubblico dovrebbe riservarsi il ruolo centrale di garantire una base di sicurezza economica alla popolazione non più in attività. Si è così costruita l'architettura dei cosiddetti tre "pilastri" della previdenza : primo "pilastro" la previdenza pubblica, secondo "pilastro" quella complementare dei Fondi negoziali basati sulla contrattazione collettiva, terzo "pilastro" quello la previdenza individuale attuata mediante i Fondi cosiddetti aperti creati da intermediari finanziari o assicurativi o mediante i piani individuali previdenziali predisposti dalle compagnie di assicurazione.

A dodici anni di distanza dalle prime norme sulla materia bisogna prendere atto del ritardo pesante con cui si sta sviluppando il secondo pilastro, rallentando così la realizzazione di una previdenza complementare in grado di raggiungere gli obiettivi che si prefigge e danneggiando in particolare le nuove generazioni entrate nel mondo del lavoro a partire dagli anni ottanta. Attualmente sono circa un milione e settecentomila i lavoratori privati iscritti ai Fondi negoziali, sia di

nuova costituzione sia preesistenti presso banche ed assicurazioni, a fronte di un bacino di circa nove milioni di potenziali aderenti ai 42 Fondi autorizzati per i lavoratori dipendenti.

Un dato che fa riflettere riguarda la limitata adesione dei giovani. Gli iscritti con meno di 35 anni sono circa il venti per cento del totale : ciò avviene sia per una ancora imperfetta conoscenza e presa di coscienza del problema previdenziale che si presenterà in anni per loro lontani sia perché la maggioranza dei Fondi prevede la possibilità di iscrizione solo ai giovani con contratto a tempo indeterminato. Quindi tutti i giovani assunti con contratti a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, apprendistato, precari di vario genere, restano fuori. Se a questo si aggiunge il ritardo con il quale i giovani riescono oggi ad inserirsi nel mondo del lavoro si comprendono bene le ragioni delle loro scarse adesioni. Questo è uno, forse il principale, degli interrogativi sulla situazione attuale della previdenza complementare e sulla sua capacità di risolvere il problema per cui è nata.

A complicare le cose è poi intervenuta la modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La nuova norma ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato la "previdenza sociale" ed attribuito alla legislazione concorrente delle Regioni la "previdenza complementare ed integrativa". Quindi la potestà normativa sulla previdenza complementare appartiene alle Regioni mentre al potere statale resta solo la fissazione dei principi fondamentali. In altri termini l'edificio previdenziale del futuro dovrebbe reggersi su tre fondamenta di cui una uguale in tutto il territorio nazionale costruita dallo Stato e le altre due variabili secondo le volontà e le disponibilità delle diverse Regioni.

Tale distinzione costituzionale appare assurda e anacronistica dal momento che tutte queste forme previdenziali dovrebbero formare un unico sistema e far parte indissolubile dell'ordinamento pensionistico italiano. Se lo scopo delle diverse forme di previdenza è quello, e non può essere che quello, di creare un sistema organico che garantisca a tutti i lavoratori pensionati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita non sono comprensibili diversità di norme e di trattamenti da una Regione all'altra.

E' poi da considerare il problema dell'alimentazione del Fondo : la grande maggioranza dei lavoratori non ha la capacità di destinare alla previdenza complementare parti consistenti della propria retribuzione e nel contempo non è

ipotizzabile imporre ai datori di lavoro oneri aggiuntivi oltre a quelli, già notevoli, della contribuzione obbligatoria.

Un altro ostacolo alla diffusione della previdenza complementare risiede nella estrema incertezza dei rendimenti dei Fondi pensione. La recente legge delega (n.243 del 23 agosto 2004) è intervenuta su questi problemi ai fini di rilanciare la previdenza complementare, sia riformando la precedente legge in materia sia alimentando le contribuzioni ai Fondi attraverso il conferimento obbligatorio del trattamento di fine rapporto.

I principi fondamentali sono stati espressi in un “avviso comune” sottoscritto il 17 febbraio 2005 da UGL, CISL, UIL e CGIL e da diciannove organizzazioni datoriali (tra cui Confindustria e Confcommercio).

L’avviso comune punta a modificare radicalmente l’impianto del decreto legge governativo che introduceva alcuni concetti giudicati dalle associazioni firmatarie molto pericolosi per il futuro previdenziale. L’avviso comune ha respinto integralmente l’idea iniziale di far scegliere al datore di lavoro la destinazione del TFR dei lavoratori in caso di silenzio assenso. La controproposta avanzata si basa sulla contrattazione che riacquista un ruolo primario per la destinazione del TFR dei lavoratori silenti. Inoltre sarà sempre la contrattazione collettiva a definire gli ambiti e i limiti istituzionali con cui poter trasferire i contrattuali da una forma pensionistica all’altra.

L’altro nodo spinoso riguarda l’equiparazione tra le diverse forme di previdenza complementare : nell’avviso comune si respinge l’ipotesi di equiparazione fiscale e normativa trattandosi di strumenti diversi che solo in teoria hanno le medesime finalità. Si propone pertanto la revisione del regime di deducibilità dei contributi previdenziali, l’abrogazione dell’imposta sostitutiva sui rendimenti delle forme complementari, l’assoggettamento delle prestazioni ad aliquote privilegiate che tengano conto della progressività del prelievo.

Particolare attenzione è stata poi dedicata al ruolo della COVIP che deve rimanere l’unica ed indipendente autorità di controllo e di garanzia su tutti i fondi.

Infine alcuni emendamenti si propongono di rendere concretamente fruibile da parte dei lavoratori una adeguata informazione sulle varie opzioni dei fondi complementari.

IV. 3. L'immigrazione

Nell'affrontare il tema dell'immigrazione va considerato che il processo migratorio ha assunto ormai le dimensioni di un fenomeno epocale che trae origine da una molteplicità di fattori economici, demografici e geopolitici e che pertanto è da considerarsi di carattere strutturale almeno fino a quando tali fattori, ricollegabili a profondi squilibri planetari, permarranno. Sarebbe errato partire da un'ottica emergenziale per analizzare gli innumerevoli aspetti del problema e avanzare soluzioni al riguardo. Deve essere chiaro che il fenomeno rappresenta una sfida di lungo termine che si pone all'Italia e alla intera Europa.

Oltre al dato strutturale e a quello dimensionale europeo, va tenuto conto di altri due aspetti che caratterizzano il flusso migratorio in Italia : la notevole stabilizzazione risultante da diversi fattori (percentuale di residenti di lunga durata, numero crescente di minori con inserimento nel sistema scolastico, notevole entità di ricongiungimenti familiari) e i positivi risvolti sul sistema produttivo e sul versante previdenziale. A questo riguardo vanno considerati, in relazione alla popolazione italiana, il noto deficit di natalità, il rifiuto di certi lavori, la scarsa propensione alla mobilità.

Non è a caso che si parla di problema dell'immigrazione. Infatti gran parte dell'opinione pubblica italiana ed europea, pur nutrendo verso i cittadini immigrati sentimenti di solidarietà e di comprensione umana, ha anche senso di preoccupazione per le modalità di inserimento nel tessuto economico e sociale del loro Paese. E' una questione sociale che non va sottovalutata e si riferisce ai problemi relativi ai processi di integrazione e alle preoccupazioni sul piano dell'identità nazionale, dell'occupazione, dell'ordine pubblico, della sicurezza personale. Questo malessere trae origine anche nelle incertezze e nelle paure legate ad una globalizzazione dagli effetti ancora non ben definiti, nei recenti sviluppi terroristici e nelle guerre in atto.

Ai fini di una auspicata integrazione dei lavoratori regolarmente immigrati va data sicurezza a questa opinione pubblica attraverso una lotta efficace alla clandestinità e alla criminalità che la utilizza e la sfrutta nonché ad una ordinata programmazione dei flussi coerente con le prospettive e le esigenze del mercato del lavoro. Per questo sembra giusto, come prevede l'ultima legge in materia (la

nota Bossi-Fini), collegare l'ingresso e il soggiorno in Italia degli immigrati alla esistenza di un rapporto di lavoro : la garanzia di un lavoro è l'unico strumento atto a tutelare la dignità della persona immigrata e il suo inserimento, con la pienezza di diritti e di doveri, nella società italiana. A proposito di questa legge va poi dato atto che ha prodotto una emersione di lavoro nero senza precedenti : sono stati circa 650.000 gli extracomunitari, prima clandestini, che hanno avuto un regolare contratto di lavoro, accompagnato dal versamento dei contributi, dall'assistenza sanitaria, dal pagamento delle imposte, in un contesto quindi di sicurezza sociale per l'immigrato.

Circa le quote di ingresso è auspicabile che questo meccanismo nazionale, risultato spesso inadeguato rispetto alle richieste imprenditoriali, possa essere rivisto nel senso di prevedere l'immissione di lavoratori stranieri sulla base dei contratti di lavoro che si renderanno disponibili anche attraverso la formazione professionale prevista dalla legge in quei Paesi che dimostrino una effettiva volontà di collaborazione.

Un forte contributo per risolvere il problema dell'immigrazione contenendone la portata in limiti sostenibili dalle società di accoglienza è quello delle politiche di cooperazione e di collaborazione con gli Stati da cui provengono i maggiori flussi. Attraverso una politica coordinata a livello europeo è necessario creare con tali Stati un rapporto di sostegno, di massimo aiuto per lo sviluppo, per consentire che i cittadini trovino lavoro nel loro Paese, senza essere costretti a varcare le frontiere e ad affrontare gli inevitabili processi di sradicamento dal loro ambiente e dalle loro culture. Questa politica di cooperazione è indispensabile del resto anche per fare fronte all'immigrazione illegale clandestina e ai fenomeni criminali ad essa collegati nonché per favorire i rimpatri.

In conclusione l'obiettivo da perseguire deve essere quello di trovare il necessario equilibrio tra le politiche di accoglienza civile e di inserimento nel tessuto produttivo e politiche di sicurezza e di contrasto all'illegalità connessa alla clandestinità. Il risultato deve essere quello di assoluta parità degli immigrati regolari nel trattamento complessivo di lavoro, dall'accesso all'impiego alle condizioni lavorative, dai livelli retributivi al trattamento pensionistico. I cittadini stranieri regolarmente residenti devono essere poi considerati alla pari degli altri cittadini nelle politiche generali e settoriali (abitazione, sanità, scuola, assistenza socio-economica). Nel contempo massima decisione nel contrasto dell'immigrazione clandestina.

V. IL RUOLO DEL SINDACATO

V. 1. Una sfida difficile

Il ruolo fondamentale ed essenziale del sindacato confederale in una moderna democrazia è reso ancora più decisivo e determinante anche se estremamente più difficile nella situazione presente caratterizzata dalla precarizzazione e dalla flessibilità dei rapporti di lavoro, dalle delocalizzazioni produttive, dalla mobilità nelle aziende e nel territorio, dalla frammentazioni dei rapporti di lavoro e delle dimensioni produttive. Tutti questi problemi e gli altri determinati dai processi di globalizzazione richiedono per una loro soluzione equa e compatibile con i principi di giustizia sociale un grande sforzo di partecipazione e di solidarietà collettive.

Il sindacato confederale, per le sue caratteristiche di portatore di interessi generali, ha tutti i requisiti per essere protagonista di questa partecipazione e di questa solidarietà tra lavoratori occupati e quelli in cerca di lavoro, tra lavoratori che godono di rapporti stabili e quelli esposti alla insicurezza e alla precarizzazione, tra le diverse generazioni.

Purtroppo mentre il mercato capitalistico e finanziario procede velocemente verso i suoi traguardi al di sopra e al di fuori delle realtà nazionali il movimento sindacale stenta a trovare una dimensione sopranazionale e spesso anche solo nazionale nella strategia da seguire. Il sindacato deve responsabilmente individuare la rotta giusta attraverso un'analisi costante dell'evolversi del contesto sociale, economico e produttivo in cui il sindacato deve operare e la messa a punto continua delle strategie che consentano una efficace tutela degli interessi dei lavoratori. In questa sfida diventa ancora più importante il ruolo del sindacato confederale che si pone come interlocutore delle forze politiche ed

economiche e come portatore di interessi generali ispirati alla solidarietà e alla coesione sociale.

La UGL intende cogliere l'appuntamento congressuale anche come essenziale momento di svolta nel proprio modo di essere e di organizzarsi per interpretare adeguatamente i cambiamenti in atto in campo economico e sociale e adottare prontamente ogni strategia per tutelare nel modo più efficace i lavoratori che rappresenta e il mondo del lavoro in generale. In questo quadro rivestono grande importanza le decisioni, anche di natura organizzativa, che il Congresso sarà chiamato ad adottare per stabilire nuove regole tese a delineare una organizzazione che diventi sempre più aperta ai giovani, alle nuove categorie e alle esigenze dettate dalle trasformazioni del sistema produttivo. Una organizzazione che sia strutturalmente pronta a rinnovarsi continuamente nei propri quadri dirigenti e a sviluppare le sue azioni attraverso organi decisionali snelli ed efficaci.

V. 2. La rappresentanza

Le trasformazioni in atto nei sistemi di produzione e nella composizione del mercato del lavoro mettono in discussione il concetto tradizionale di rappresentanza degli interessi elaborato durante l'era fordista. Le nuove figure professionali dotate di notevole autonomia operativa nell'ambito dell'impresa, pur restando lavoratori subordinati, tendono ad uscire dalla tutela confederale.

L'aumento dei giovani e delle donne in cerca di prima occupazione unitamente all'enorme settore dell'economia sommersa fanno restare fuori dall'ambito sindacale masse notevoli di lavoratori o di potenziali lavoratori. Anche le innumerevoli figure "atipiche" in cui si articola l'estrema flessibilità del mercato del lavoro non sono facilmente riconducibili sotto la tradizionale tutela del sindacato. Tutto questo crea un progressivo indebolimento del sindacato confederale e della sua forza contrattuale ad ogni livello e un danno sociale rappresentato dalla mancanza di tutela e di rappresentanza di un numero rilevante di soggetti.

Il sindacato deve saper rispondere con capacità di adeguamento culturale ed organizzativo a questi problemi allo scopo fondamentale di ricondurre nel proprio ambito rappresentativo questa notevole parte del mondo del lavoro ora esclusa.

V. 3. L'autonomia

Solo una reale autonomia da ogni tipo di influenza esterna – politica, istituzionale, economica – può conferire al sindacato confederale il carattere essenziale di soggetto politico rappresentante degli interessi del mondo del lavoro nei confronti del governo e delle controparti sociali. L'autonomia va intesa sia in senso organizzativo e statutario sia come capacità di analisi e di progetto condotti in piena libertà e tenendo conto esclusivamente degli interessi di cui il sindacato è portatore. Essa si esplica nella capacità di dare risposte coerenti alle sfide che la realtà impone quotidianamente al mondo del lavoro e alla società civile.

In sostanza l'autonomia è il presupposto necessario alla connotazione stessa di sindacato confederale e al ruolo nella società che esso intende rivestire, come elemento essenziale alla sua credibilità presso i lavoratori e il mondo esterno in generale. La funzione di rappresentanza come soggetto autonomo svolta dal sindacato va intesa come contributo fondamentale alla vita sociale e democratica della nazione che si esplica nel rispetto delle regole attraverso la contrattazione collettiva, la concertazione e il confronto con le controparti politiche ed economiche e, quando necessario, il conflitto.

V. 4. La contrattazione

Non vi è dubbio che lo scopo prioritario del sindacato confederale sia quello di tutelare i lavoratori attraverso il raggiungimento di accordi contrattuali sui livelli retributivi e sulle condizioni di lavoro. E' pertanto essenziale, ai fini sia di un sano e corretto svolgimento delle relazioni industriali sia dei presupposti dello sviluppo economico del Paese, che venga messo in atto un sistema contrattuale

aderente alla realtà sociale e produttiva e che coniughi le esigenze della tutela dei lavoratori e della competitività delle imprese.

Il sistema attuale, basato sugli accordi del 1993, ha ancora una sua sostanziale ragion d'essere poiché gli obiettivi che si pone il doppio livello di contrattazione, nazionale e decentrata, restano pienamente validi. Il contratto nazionale è e deve essere lo strumento essenziale per garantire livelli normativi uniformi e livelli retributivi minimi per i lavoratori del settore con recupero della perdita del potere d'acquisto dovuta all'inflazione. E' evidente il suo valore di solidarietà e di coesione sociale nonché la funzione di equilibrio concorrenziale tra le imprese. Anche per questo non sono condivisibili proposte di clausole che consentano deroghe pattizie ai livelli minimi di retribuzione stabiliti nei contratti collettivi nazionali. Il contratto decentrato ha la funzione altrettanto essenziale di redistribuzione degli utili derivanti dall'incremento della produttività e dalla efficienza aziendale.

Se restano validi gli obiettivi del doppio livello di contrattazione non altrettanto soddisfacente è il bilancio degli ultimi anni. Infatti la contrattazione di secondo livello non ha avuto quella attuazione che si auspicava con gli accordi del 1993 e mediamente solo nel trenta per cento delle imprese, quelle di maggiori dimensioni, si sono realizzati contratti aziendali. La ragione fondamentale di questa mancata applicazione va individuata in buona parte nel tessuto produttivo italiano che, come è noto, è formato in prevalenza da piccole e medie aziende. In queste realtà l'azione del sindacato è più difficile e spesso di fatto impossibile.

La soluzione, conseguente, è quella di potenziare il secondo livello di contrattazione, come in parte era già previsto dagli accordi del 1993. E' proprio nell'insieme delle imprese collegate tra di loro e non nella singola impresa, sia di grandi che di piccole dimensioni, che si può puntare ad un aumento della produttività e quindi ad uno spazio reale per una copertura contrattuale integrativa. Attraverso la ricerca di sinergie locali, interne ed esterne all'impresa, e realizzando risparmi ed utilità di carattere collettivo su uno specifico territorio. Del resto in questi anni i risultati positivi, in termini di espansione produttiva e di occupazione, sono stati realizzati attraverso lo sviluppo locale e non certo con le grandi imprese.

V. 5. La coesione sindacale

Le sfide poste al mondo del lavoro dagli imponenti processi di globalizzazione richiedono una coesione tra i sindacati confederali certamente maggiore che in passato. Solo così si può pensare di affrontare e vincere tali sfide epocali. La presa di coscienza della portata della posta in gioco per i lavoratori e per la stessa società civile deve condurre alla volontà di sommare le forze disponibili, le capacità e le esperienze, le potenzialità progettuali verso l'obiettivo comune di tutelare gli interessi dei lavoratori, dei giovani disoccupati, dei soggetti deboli.

Questa coesione dovrà essere elevata a livello europeo poiché le sfide poste dalla realtà sono di dimensione sovranazionale e in tale dimensione vanno affrontate. Il cammino deve maturare nella volontà dei lavoratori e può esplicarsi inizialmente anche solo per comportamenti del sindacato nel rispetto del pluralismo e delle diversità di opinioni da confrontarsi liberamente e dialetticamente.

Ovviamente tutto questo presuppone il requisito essenziale della effettiva e concreta autonomia dei soggetti sindacali da qualsiasi forza politica e da qualsiasi schieramento di parte.

La UGL in questi anni ha dimostrato nella sua azione concreta di ispirarsi a tali principi nei rapporti con le altre forze confederali, attuando una politica di tutela del mondo del lavoro che, al di là delle diverse identità storiche e culturali, ha conseguito sostanzialmente una oggettiva convergenza di posizioni e di atteggiamenti nei confronti delle controparti datoriali e del governo. Questa politica si è esplicata nella presenza puntuale, insieme alle altre Confederazioni, sui tavoli dove si discuteva e si decideva di problemi cruciali ed ha dato luogo alla sottoscrizione di numerosi e rilevanti accordi e documenti unitari. Si può senz'altro affermare che la UGL, anche per la sua azione ispirata alla convinzione della necessità di una coesione sindacale nell'interesse dei lavoratori, abbia oggi conquistato una posizione confederale degna della sua storia.

VI. I VALORI DELL'UGL

VI. 1. La centralità del lavoro

L'Unione Generale del Lavoro ritiene che la centralità e la dignità della persona debba essere posta a fondamento di ogni politica economica e su tale valore fonda il proprio impegno. Fra i diritti dei cittadini è essenziale strumento di giustizia sociale il diritto al lavoro, sancito dalla stessa carta costituzionale a fondamento della Repubblica.

Alto numero di disoccupati, insicurezza e precarietà del lavoro, aumento delle diseguaglianze di reddito, competizione egoistica tra i cittadini che spinge ad una sorta di darwinismo sociale, progressivo smantellamento delle vecchie tutele dello Stato sociale, subordinazione di ogni aspirazione delle comunità e dei singoli alle convenienze di un mercato impersonale e sovranazionale: questi aspetti del processo di globalizzazione in atto fanno intravedere un futuro di incognite sulla tenuta stessa delle nostre società e della nostra civiltà e temere l'avvio di un pericoloso processo di disgregazione sociale se non si cominciano seriamente a porre in essere nuovi strumenti, azioni e soluzioni idonei a contrastare le conseguenze negative che la globalizzazione produrrebbe se lasciata libere di agire spontaneamente senza regole e senza limiti statuali e internazionali.

Ricerca sempre e comunque quegli equilibri idonei a consentire lo sviluppo economico e l'affermazione della società dell'informazione col suo enorme potenziale di arricchimento delle conoscenze e di elevazione culturale delle popolazioni in connessione imprescindibile con la garanzia del lavoro e di livelli di vita progrediti e con la attuazione di un moderno sistema di sicurezza sociale. Non accettare passivamente e acriticamente la globalizzazione e le sue implicazioni; non considerare come un destino inevitabile che essa si traduca in un processo di progressiva demolizione della solidarietà e della coesione sociale.

La solidarietà è un bene collettivo primario indispensabile al benessere morale e materiale di tutti e alla necessaria coesione sociale in una visione della convivenza civile basata su valori comunitari. Questo bene è sottoposto a pressioni che tendono a disgregare il tessuto sociale e ad introdurre nella società una divaricazione di interessi tra chi è occupato e gode di una certa stabilità nel lavoro e chi è disoccupato o in cerca di prima occupazione o chi subisce una precarizzazione del rapporto di lavoro. Analoga divaricazione tendono a subire sia il sistema di welfare sia quello previdenziale dove potrebbe incrinarsi, con conseguenze deleterie, il patto tra i diversi ceti sociali e tra le popolazioni di diverse aree geografiche. Solidarietà collettiva all'interno del mondo del lavoro e all'interno di tutta la società che devono restare uniti per affrontare e vincere le sfide della transizione.

Impegno primario della Unione Generale del Lavoro è quello di operare in ogni direzione affinché centralità del lavoro e la solidarietà collettiva siano salvaguardate come beni essenziali della Nazione.

VI. 2. La partecipazione

Una diffusa cultura della partecipazione nel senso più ampio del termine come coinvolgimento di ogni soggetto, direttamente o attraverso le istituzioni che lo rappresentano, nelle decisioni costituisce senza dubbio un determinante strumento di democrazia sociale ed economica per fronteggiare le spinte della globalizzazione verso l'individualismo asociale, l'egoismo competitivo, la perdita della solidarietà.

L'affermazione in particolare del ruolo partecipativo dei lavoratori nelle imprese al più alto livello rappresentato dalla partecipazione alla gestione e agli utili fino alla comproprietà è uno degli obiettivi di fondo della UGL, connaturato inscindibilmente alla sua concezione storica della centralità del lavoro nell'economia e nella società civile.

Ora si può con soddisfazione affermare che il tema generico della partecipazione dei lavoratori, dopo un lungo periodo in cui veniva ignorato da quasi tutte le

forze politiche e sindacali, è tornato ad essere oggetto di analisi e di dibattito e, soprattutto, di progetti di natura legislativa a livello europeo e italiano.

Le ragioni che hanno determinato questo interesse per la partecipazione si possono rinvenire principalmente proprio nelle modifiche del sistema produttivo che cerca di rispondere con misure di flessibilità e di dinamismo alle sfide competitive globali e che chiede quindi ai lavoratori un sempre maggiore coinvolgimento di creatività, di autonomia decisionale, di professionalità responsabile e un attaccamento all'impresa maggiore che in passato evidenziando la necessità di attuare una partecipazione di questi non solo alla definizione dei processi produttivi ma, in prospettiva, anche alla gestione vera e propria delle aziende. Del resto viene ormai riconosciuto pressoché unanimemente che la partecipazione si può considerare come un elemento costitutivo di un sistema che tende a qualificare e sostenere lo sviluppo dell'economia nel suo insieme e nelle singole imprese.

Tuttavia sembra necessario precisare a questo proposito che col termine "partecipazione" si comprendono una serie di strumenti e di istituti molto variegati e diversi tra di loro che vanno dai diritti di informazione e consultazione alla partecipazione finanziaria attraverso l'azionariato dei dipendenti, dalla partecipazione organizzativa attraverso comitati di impresa e consigli di sorveglianza agli enti bilaterali.

Ci sono in sostanza schemi molto "deboli" di partecipazione che rimangono estranei ad una partecipazione organica, come l'informazione e la consultazione le quali restano nell'ambito limitato di scambi informativi e di pareri non vincolanti. Come pure la partecipazione finanziaria che non è mai riuscita a diventare uno strumento attraverso cui i dipendenti potessero avere una capacità di influire sulle scelte aziendali data la carenza legislativa della possibilità di una rappresentanza collettiva dei dipendenti azionisti.

Esistono poi schemi più "forti" di partecipazione che tendono all'obiettivo di dare ai lavoratori strumenti atti ad influire concretamente sul governo dell'impresa. In questa ottica sono da considerare gli istituti che prevedono l'inserimento di rappresentanze di lavoratori negli organi societari a vario livello e con varie capacità decisionali. Pur giudicando positivo l'insieme degli strumenti partecipativi, l'UGL ritiene che l'azione sindacale debba tendere soprattutto allo sviluppo e all'affermazione dei secondi. E ciò non solo perché essi richiamano più da vicino la concezione autenticamente partecipativa propria

del suo patrimonio storico-culturale ma anche perché sembra evidente che la partecipazione non può essere a senso unico : se l'impresa per vincere la sfida della competitività richiede ai dipendenti un coinvolgimento maggiore e diverso che in passato, se richiede loro motivazioni aggiuntive e senso di appartenenza ai destini aziendali, se deve contare sempre di più sulla loro professionalità responsabile, è del tutto coerente che debba condividere con essi non solo informazioni ma scelte e decisioni strategiche.

Circa i progressi di natura politica o legislativa che sono stati fatti recentemente meritano attenzione alcuni dati. Va ricordato anzitutto che nel Libro Bianco sul Mercato del Lavoro dell'ottobre 2001 si è richiamato il favore del Governo verso la politica comunitaria che ha teso a caratterizzare il modello sociale europeo in senso partecipativo. Anche se nel documento sembra privilegiarsi uno schema debole della partecipazione demandando ogni decisione soltanto all'iniziativa delle parti sociali e mettendo l'enfasi solo sui diritti di informazione e di consultazione e sulla partecipazione finanziaria senza affrontare il tema cruciale dei poteri di governo dell'impresa, resta la considerazione positiva che per la prima volta in un documento ufficiale dell'esecutivo si è parlato esplicitamente di partecipazione.

Va anche ricordato che con la legge finanziaria 2004 si è prevista l'istituzione di un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori "ai risultati e alle scelte gestionali delle imprese". Scelta di notevole valore simbolico a cui purtroppo non ha fatto seguito un impegno concreto. Infatti la somma, peraltro modesta, inizialmente stanziata per il funzionamento del fondo è stata di fatto distolta verso altre iniziative e il Comitato per la gestione del fondo stesso non è stato mai messo in condizione di agire.

Altro fatto estremamente significativo è la recente sottoscrizione il 2 marzo 2005 da parte delle forze sociali (compresa la UGL) dell'avviso comune per l'attuazione della direttiva comunitaria sul coinvolgimento dei lavoratori nella nuova Società Europea : anche in questo caso si tratta di un passo di notevole significato dal momento che ha visto concordi sull'avviso le più importanti parti sociali, tra cui alcune di parte sindacale e alcune di parte datoriale tradizionalmente scettiche o contrarie a qualsiasi apertura verso la partecipazione.

E' soprattutto a livello comunitario che sono state introdotte significative scelte sulla partecipazione dei lavoratori alle aziende. In particolare la Direttiva sulla

Società Europea del 2001, seguita dal recente Regolamento, che stabilisce termini e modi dell'inserimento dei rappresentanti dei lavoratori negli organi decisionali delle imprese. E che comunque avrà bisogno di un integrativo intervento legislativo per l'attuazione in Italia che garantisca alle rappresentanze dei lavoratori l'ingresso negli organi di vigilanza.

Per un esame completo dello sviluppo che sta avendo negli ultimi tempi il principio partecipativo occorre ricordare un nuovo modo di fare impresa che registra una interessante diffusione. Si tratta del modello basato sulla responsabilità sociale e sulla condivisione degli obiettivi strategici in misura tale da coinvolgere tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che fanno capo all'impresa nella gestione e nella definizione delle politiche aziendali. Come cita il Libro verde della Commissione europea la responsabilità sociale d'impresa è "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate".

Anche in questo caso il successo della nuova impresa responsabile è dato in fondo proprio dall'evolversi del mercato globale e della competitività : se vuole restare sul mercato, reggere la competizione e rafforzare la sua solidità economica e patrimoniale l'impresa deve abbandonare la visione ristretta del profitto rapido e di breve respiro e deve assumersi finalità sociali ed ambientali tali da infondere credibilità nei consumatori, fiducia nei risparmiatori, motivazioni ideali nei lavoratori, contesto favorevole nel territorio. Il modello di RSI sembra poter diventare un'importante strumento di competitività delle imprese e di attuazione di interessanti forme di partecipazione.

In conclusione si può dire che il cammino della partecipazione è cominciato, sia pure in ritardo e con molte incertezze. L'UGL è impegnata a dare il massimo contributo di idee e di azioni che si affermi soprattutto nella direzione di una partecipazione "forte", che dia cioè ai lavoratori la capacità di incidere sul governo delle imprese.

VI. 3. Il ruolo attivo dello Stato nell'economia

Il ruolo attivo dello Stato nei processi economici è indispensabile per stabilire la priorità degli interessi collettivi sui singoli interessi individuali o di gruppo ed è un essenziale fattore di sviluppo e di crescita. Ciò è ancora più vero nell'attuale decisiva fase di transizione in cui i processi di adeguamento strutturale non possono essere ragionevolmente lasciati al cosiddetto spontaneismo del mercato.

L'obiettivo principale della politica economica dello Stato e dei governi deve essere quello di una crescita equilibrata che crei occupazione, attraverso investimenti pubblici e misure macroeconomiche adatti a stabilire un ambiente favorevole agli investimenti privati, privilegiando lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie come fonte di ricchezza nazionale e di nuova occupazione qualificata.

Non sono condivisibili le teorie che indicano la necessità di un drastico ridimensionamento della presenza pubblica nelle attività economiche e sociali sulla base dell'assunto che in fondo l'intervento dello Stato nell'economia sarebbe comunque negativo per il benessere collettivo, che la funzione primaria di redistribuzione della ricchezza si tradurrebbe di fatto in un abuso a danno di chi produce e che la capacità di autoregolamentazione del mercato sarebbe sufficiente da sola ad evitare squilibri economici e sociali. La UGL ritiene al contrario che il ruolo dello Stato nella politica economica sia essenziale in generale e lo divenga ancora di più in un'economia di mercato con esasperata competitività internazionale come quella attuale.

L'economicismo capitalistico tende per sua natura a diffondersi anche nella sfera pubblica e a subordinare alle sue regole tutti gli aspetti della società civile. Questa tendenza deve essere contrastata perché contiene in sé un enorme potenziale di disgregazione sociale ed è una seria minaccia alla stessa sopravvivenza dei nostri modelli di convivenza civile.

Le attività proprie dello Stato e delle strutture pubbliche in genere devono essere ispirate istituzionalmente a principi di benessere collettivo e di solidarietà generale e non possono essere condizionate e in certi casi svuotate di significato in nome del profitto, della competitività e dell'utilitarismo. L'efficienza, il livello qualitativo e l'eliminazione di sprechi nella resa delle attività pubbliche

sono ovviamente indispensabili ma possono essere ottenute senza perdere di vista la loro natura pubblica e le loro finalità essenziali. Ciò va inteso nel senso più ampio, comprendendo i tradizionali campi istituzionali dello Stato, il welfare, l'assistenza sanitaria, il sistema previdenziale nonché gli strumenti idonei ad ammortizzare gli effetti negativi sul sociale derivanti dalla flessibilità generalizzata indotta dalla globalizzazione per realizzare un modello di convivenza basato su un'economia sociale di mercato.

* * *

13 ottobre 2005