

Il Welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti

Carla Ponterio

Publicato in: intervento al seminario promosso dal Bin Italia presso la sala della pace della Provincia di Roma: "Dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti la necessaria riforma del welfare e l'introduzione di un reddito garantito".

ABSTRACT

Si ricordano i tentativi di riforma compiuti negli anni passati di riforma del settore e si ricostruisce la situazione attuale del sistema di ammortizzatori sociali in Italia denunciandone l'irrazionalità, l'inequità e l'inadeguatezza. Si ricordano le indicazioni di fonte europea ed in particolare i principi comuni di flexicurity cui l'Italia dovrebbe adeguarsi attraverso l'istituzione di un sistema universalistico e pubblico di garanzia dell'indennità di disoccupazione cui dovrebbe necessariamente aggiungersi il diritto al basic income che tuteli i bisogni vitali dei cittadini.

1. I tentativi di riforma.

I lavori della "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale", più nota come Commissione Onofri, si sono conclusi nel 1997 con una proposta di riforma organica dello stato sociale italiano.

Sul tema degli ammortizzatori sociali, la Commissione aveva formulato un progetto universalistico di protezione dei lavoratori in caso di sospensione temporanea del lavoro e perdita del posto.

La proposta includeva l'istituzione di un reddito minimo vitale.

Sono trascorsi più di dieci anni e le indicazioni della Commissione Onofri sono rimaste sulla carta.

La storia degli ammortizzatori sociali è ricca di riforme realizzate in modo parziale e disorganico o, peggio, del tutto inattuato.

Una sostanziale genericità unita alla condizione di una riforma a costo zero sono probabilmente alla base dell'insuccesso della delega di cui all'art. 45 della legge 17.5.1999 n. 144.

Sorte non migliore ha avuto il disegno di legge n. 848 del 2002 che all'art. 3 conteneva un'ampia delega al governo in materia di ammortizzatori sociali.

L'originario disegno di legge n. 848 del 2002 includeva la proposta di modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

In seguito all'accordo tra governo e parti sociali, noto come Patto per l'Italia del 2002, le disposizioni sull'art. 18 e sugli ammortizzatori sociali furono stralciate e confluirono nel disegno di legge S 848 bis, che rimase fermo in Commissione fino alla fine della legislatura per poi decadere, mentre le altre disposizioni del disegno di legge S 848 furono definitivamente approvate e divennero legge n. 30 del 14.2.03.

Dopo circa cinque anni dal disegno di legge 848 del 2002, un nuovo tentativo di riforma degli ammortizzatori sociali è stato realizzato con la legge n. 247 del 24.12.2007, che ha recepito, con alcune correzioni, il Protocollo del 23 luglio 2007.

La legge 247 del 2007 contiene, in materia di ammortizzatori sociali, alcune disposizioni di immediata applicazione nonché linee guida per la loro riforma.

Anzitutto, prevede un miglioramento del trattamento ordinario di disoccupazione, sia quanto alla durata (otto mesi per i lavoratori sotto i 50 anni e dodici mesi per i lavoratori che abbiano più di 50 anni) che quanto all'ammontare (la percentuale di commisurazione alla retribuzione viene elevata al 60% per i primi sei mesi, al 50% dal settimo all'ottavo e al 40% per i mesi successivi).

Inoltre, riconosce la contribuzione figurativa per l'intero periodo di percezione del trattamento.

La legge 247 introduce un aumento dell'indennità ordinaria con requisiti ridotti. La percentuale di commisurazione alla retribuzione è ora fissata al 35% per i primi 120 giorni e al 40% per i giorni successivi, fino ad un massimo di 180 giorni.

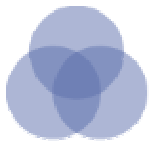
Era auspicabile una estensione di tale tutela ai lavoratori con contratti di collaborazione per i quali si è invece prevista solo la possibilità di accedere al "Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei parasubordinati" per ottenere finanziamenti fino a euro 600,00 mensili per dodici mesi, a tasso pari a zero o comunque molto basso, e con obbligo di restituzione entro 24 o 36 mesi¹.

La legge 247 enuncia poi criteri direttivi e principi per la riforma degli ammortizzatori sociali da attuarsi entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore.

I principi e criteri direttivi si muovevano nella giusta direzione.

Si prevedeva, tra l'altro, una *"graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro"*, la *"progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria"*, nonché la partecipazione attiva delle aziende nella fase di ricollocazione dei lavoratori, la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, il potenziamento dei servizi per l'impiego ed una stretta connessione con le politiche attive del lavoro.

¹ cfr. art. 1 comma 1156 lett. d) legge 296/2006, legge finanziaria per il 2007, che ha previsto la possibilità di sostenere programmi per la riqualificazione professionale e il reinserimento occupazionale dei co.co.pro che abbiano collaborato presso aziende in crisi. Inoltre, la legge 244/2007 che ha previsto, in favore degli iscritti alla Gestione separata Inps, appositi percorsi di formazione e riqualificazione professionale, finalizzati al reinserimento lavorativo con l'erogazione in favore dei partecipanti di una prestazione sotto forma di voucher, misure entrambe rimesse ad un decreto attuativo.



Se appariva certamente positivo l'intento di unificare i trattamenti di mobilità e di disoccupazione, la riforma avrebbe dovuto comunque fare i conti con la definizione della durata e della percentuale di erogazione di tali trattamenti, banco di prova dell'effettivo miglioramento del sistema di sicurezza sociale.

Il termine di un anno dall'1.1.08, fissato per l'attuazione della delega, è trascorso invano, e l'attesa di una riforma organica degli ammortizzatori sociali non è ancora destinata a finire.

Nel secondo semestre del 2007 i presidenti del Senato, della Camera dei Deputati e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro hanno promosso un'iniziativa interistituzionale finalizzata alla realizzazione di un "*Rapporto nazionale sul lavoro*".

A tal fine, hanno costituito una Commissione, presieduta da Pierre Carniti, il cui compito era quello di tracciare i cambiamenti nel mondo del lavoro e definire il ruolo che il lavoro ha oggi assunto.

La Commissione avrebbe dovuto presentare un rapporto finale nella seconda metà del 2009 ma, in ragione dei mutamenti nell'assetto politico e istituzionale seguiti alle elezioni, la stessa ha ritenuto di dover rimettere ai nuovi responsabili delle Istituzioni ogni decisione sulla prosecuzione dell'attività.

Il Rapporto della Commissione Carniti, pubblicato nel marzo del 2009, è il frutto di un lavoro incompleto e limitato ai risultati raggiunti fino alla seconda metà del 2008, che tuttavia fornisce una serie cospicua di dati e approfondite elaborazioni utili a segnare un tracciato per una prospettiva di innovazione del sistema di welfare italiano.

Tra un progetto di riforma e quello successivo, tra i lavori della Commissione Onofri e quelli della Commissione Carniti, il settore degli ammortizzatori sociali è stato investito da una alluvione di interventi normativi, frammentari, derogatori, spesso legati a situazioni contingenti, settoriali e categoriali, del tutto inadonei ad integrarsi in un sistema coerente, organico ed universalistico.

2. Cenni sul sistema attuale.

Le misure di reazione al fenomeno sociale della disoccupazione, che costituiscono il sistema degli ammortizzatori sociali, riguardano nel nostro paese tre categorie di lavoratori: coloro il cui rapporto di lavoro è sospeso, i disoccupati a seguito di licenziamento ed i lavoratori temporanei, compresi stagionali ed interinali, il cui rapporto di lavoro si è concluso².

Gli strumenti base per i lavoratori sospesi sono la Cassa integrazione guadagni ordinaria e la Cassa integrazione guadagni straordinaria.

Mentre la prima, misura mutualistico-assicurativa limitata al settore industriale, non ha subito significative modifiche rispetto alla disciplina risalente al 1975, la Cassa integrazione guadagni straordinaria ha avuto una evoluzione assai complessa e confusa.

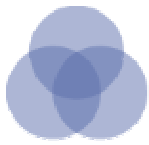
Istituita con la legge 1115/68, è stata ripetutamente modificata con leggi che ne hanno di volta in volta mutato i requisiti di accesso, quanto al tipo di imprese interessate e alle cause ammissibili, nonché la durata, l'importo massimo e il tasso di sostituzione.

Di fatto, a partire dalla seconda metà degli anni '70, la Cigs è stata utilizzata, per lunghissimi periodi, a favore di lavoratori formalmente sospesi ma di fatto disoccupati perché privi di qualsiasi prospettiva di riammissione nel posto di lavoro.

Al sostegno dei redditi dei lavoratori licenziati sono formalmente dedicati due specifici strumenti, l'indennità di mobilità e il sussidio ordinario di disoccupazione.

L'indennità di mobilità, istituita dalla legge 223/91, è uno strumento spiccatamente industrialista e, tra le prestazioni di protezione sociale, è di gran lunga quella più conveniente sia per l'importo che per la durata.

² U. Trivellato, (a cura di), *Regolazione, Welfare e politiche attive del lavoro*, in *Rapporto Nazionale sul lavoro*, Contributo 11, pag. 7.



Nel settore della tutela collettiva contro la disoccupazione, una legislazione assolutamente caotica³ consentì non solo la prorogabilità senza limiti della Cigs, così come della disoccupazione speciale, ma anche una certa promiscuità tra i diversi istituti (Cassa integrazione ordinaria, Cassa integrazione straordinaria, disoccupazione speciale), e la possibilità di usufruire degli stessi per sommatoria⁴.

Una delle finalità della legge 223 del 23.7.91 era proprio quella di riorganizzare in modo razionale e sistematico la gestione delle eccedenze di manodopera e dei flussi di mobilità, coordinare la disciplina della Cigs con l'istituzione delle liste di mobilità, porre chiare e nette distinzioni tra i vari ammortizzatori sociali e garantire l'insuperabilità della durata prefissata per ciascuno.

Di fatto, la legislazione successiva, influenzata dalla difficile crisi occupazionale, vanificò i programmi innovativi della legge 223 del 1991 e perpetuò l'introduzione di misure passive e di proroghe delle tutele disorganiche già esistenti.

Il principio di distinzione e separazione degli ammortizzatori sociali e quello di improrogabilità dei termini non furono mai concretamente applicati.

Subito dopo la legge 223 del 1991, con provvedimenti amministrativi, esattamente con delibere del Cipi (poi Cipe), a partire dal 1992, si estese la Cigs alle ipotesi di ripresa produttiva solo parziale e non totale fino a che, con la legge 291/04 si arrivò a consentire il ricorso alla Cigs anche nei casi di definitiva cessazione dell'attività.

Non solo, ma dopo la legge 223/91 proseguirono le estensioni ogni oltre limite della Cigs, legate per lo più a situazioni contingenti ed anche a motivi di ordine pubblico.

Gli interventi in deroga furono inizialmente disposti con legge e alla legge 144/1999 si deve l'introduzione della formula, poi utilizzata in ogni finanziaria a partire dal 2001, *"in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali"*.

Col decreto legge 3.3.01 n. 158, convertito in legge 2.701 n. 258, si attribuì al Ministro del Lavoro la facoltà di disporre, con semplice decreto, proroghe in deroga di trattamenti di *sussidiarietà salariale*, già previsti da disposizioni di legge.

Nascevano così *"gli ammortizzatori in deroga alle leggi, mediante semplice decreto ministeriale, inizialmente con un campo d'azione abbastanza limitato"*⁵.

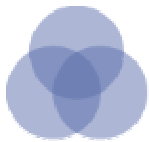
Previsioni normative di questo tenore sono state riproposte di anno in anno, con le singole leggi finanziarie e da governi di centro destra e di centro sinistra, fino a che, con la legge 350/03, la finanziaria per il 2004, è stata espressamente prevista la possibilità di utilizzo degli ammortizzatori sociali esistenti anche in deroga alla normativa in vigore.

A partire dal 2004, le disposizioni normative per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato recano tutte la stessa identica previsione: *"in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, può disporre entro il 31 dicembre (dell'anno di riferimento), in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, dei trattamenti di Cigs, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, ovvero mirati al reimpiego di lavoratori coinvolti in detti programmi definiti in speciali accordi in sede governativa...che recepiscono le intese già stipulate in sede territoriale ed inviate al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale"*.

³ Cfr. legge n. 464 dell'8.8.72; legge n. 164 del 20.5.75; legge n. 427 del 6.8.75).

⁴ M. Miscione, Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, relazione al Convegno Aidlass 2007, pag. 7.

⁵ M. Miscione, op. cit., pag. 11.



Si è parlato, in proposito, di *ammortizzatori carsici*, “in quanto la loro corposità non è più direttamente rintracciabile nel dettato della legge, ma solo in provvedimenti amministrativi...In altri termini, qui le deroghe non le opera più volta a volta la legge, bensì il Ministro, autorizzato a finanziare a sua discrezione operazioni concertate di gestione di aree di disagio occupazionale”⁶.

La Cassa integrazione straordinaria in deroga, gestita, al pari degli altri trattamenti in deroga, dalle regioni di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, è stata ed è utilizzata soprattutto a sostegno di lavoratori sospesi ed esclusi dal campo di applicazione della Cassa integrazione ordinaria, rappresentando di fatto un'estensione, al di fuori dell'area della mutualità assicurativa, degli interventi di Cassa integrazione ordinaria.

L'indennità ordinaria di disoccupazione rappresenta lo strumento storico e generale a sostegno del reddito dei lavoratori licenziati da qualsiasi (salvo limitate eccezioni) impresa.

Istituita nel 1919 come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, è stata disciplinata in modo organico con la legge 1155/1936.

Per avere accesso all'indennità di disoccupazione ordinaria è necessario, essenzialmente, avere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 24 mesi.

Questa indennità è stata misera per moltissimi anni fino a che, a partire dal 1988, si cominciò a calcolare l'importo giornaliero come percentuale della retribuzione, con un tasso di sostituzione inizialmente del 7,5%, man mano aumentato fino al 60% a scalare nel 2008.

Anche la disciplina del trattamento di disoccupazione è stata interessata da modifiche frammentarie.

Con l'art. 34 comma 5 l. 448/98, si è escluso il diritto a tale trattamento in caso di dimissioni, dilatando oltre misura il requisito di *involontarietà* della disoccupazione, di cui all'art. 38 della Costituzione, ed imponendo una indagine sulle ragioni a causa delle quali tale condizione si è prodotta⁷.

Fino ad allora la norma costituzionale era sempre stata intesa nel senso di imporre la tutela contro la disoccupazione in presenza di due presupposti: mancanza oggettiva di lavoro e disponibilità del lavoratore ad offrire la propria prestazione manifestata nei modi previsti dall'ordinamento.

La condizione di minorata tutela offerta dalla legge 448/98 ai disoccupati che hanno rassegnato le dimissioni emerge in maniera ancora più drastica a seguito della recente abrogazione⁸ della legge n. 188 del 17 ottobre 2007 che aveva regolato le modalità di risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera.

La lavoratrice o il lavoratore indotto a sottoscrivere dimissioni in bianco, oltre a non godere di alcuna tutela per la cessazione del rapporto di lavoro, sarà anche privato dell'indennità di disoccupazione.

Con l'art. 13 comma 7 del decreto legge n. 35 del 14.3.05, convertito in legge n. 80 del 14.5.05, si è prevista l'erogazione del trattamento di disoccupazione ai lavoratori sospesi, “in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato”.

In questi casi, l'indennità ordinaria di disoccupazione opera come sostituto della Cassa integrazione guadagni ordinaria per i comparti esclusi da quest'ultima.

⁶ F. Liso, Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali, in Studi in onore di Edoardo Ghera, Bari 2008, 3.

⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 269 del 17.6.02 secondo cui le dimissioni per giusta causa, in quanto non dipendenti dalla libera scelta del lavoratore, non escludono l'indennità di disoccupazione. Cfr. anche circolare Inps n. 108 del 10.10.2006.

⁸ Cfr. art. 39 comma 10 lett. 1) decreto legge 112/08, convertito in legge 133/08.



I lavoratori temporanei hanno accesso a quattro strumenti: l'indennità di disoccupazione ordinaria, qualora ne abbiano i requisiti, quella a requisiti ridotti, i trattamenti speciali in agricoltura e in edilizia.

All'indennità di disoccupazione ordinaria hanno possibilità di accedere, per lo più, i lavoratori temporanei con contratti di lunga durata o coloro che hanno rapporti di breve durata ma piuttosto frequenti.

L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, istituita con la legge 160/1988, ha caratteristiche particolari.

Viene pagata in un'unica soluzione con riferimento alle giornate lavorate nell'anno precedente, è riconosciuta a chi abbia lavorato per almeno 78 giorni in un anno, a prescindere se nel resto dell'anno sia stato disoccupato o inattivo, l'importo è tanto maggiore quanto più lungo è stato il periodo lavorato, fino al massimo previsto pari a metà anno.

Tale indennità riguarda soprattutto i lavoratori saltuari e stagionali, che non abbiano 52 settimane di versamenti nell'ultimo biennio e non possono quindi aspirare alla indennità ordinaria di disoccupazione.

La disoccupazione agricola, attivata a metà degli anni '50, originariamente prevista a favore di coloro che raggiungevano 51 giornate di lavoro nel corso dell'anno, è stata affiancata da trattamenti speciali per i lavoratori che superino la soglia di 101 e 151 giornate di lavoro.

La legge 247 del 2007 ha introdotto un sistema universale di integrazione salariale, basato su un'unica soglia di accesso (51 giornate accreditate) ed un tasso di sostituzione unico pari al 40% della retribuzione, corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, secondo un meccanismo simile a quello dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti.

La disoccupazione edile, anch'essa legata a specifici requisiti contributivi, ha una durata limitata a 90 giorni ed è spesso utilizzata in alternativa o in successione rispetto alla disoccupazione ordinaria.

Il sistema esclude dalla protezione contro la disoccupazione i lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale verticale, sul presupposto di una libera scelta delle parti nella determinazione della prestazione lavorativa, creando tensioni con i principi costituzionali e comunitari, anche sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra questi lavoratori e quelli con contratto di lavoro a tempo determinato⁹.

Il sistema, finora descritto solo sommariamente e nei suoi tratti essenziali, è frutto di stratificazioni intervenute sulla spinta di contingenze e particolarismi, in cui un ruolo non secondario è spesso giocato dalla capacità di pressione del sindacato.

Esso è reso ancora più farraginoso e disorganico dallo sviluppo degli ammortizzatori denominati *fai da te*, "frutto dell'iniziativa di categorie escluse dall'ambito delle integrazioni salariali, in varia forma sostenuta dal legislatore"¹⁰.

Il riferimento va fatto principalmente ai fondi, costituiti in base all'art. 2 della legge 662/96, per banche, assicurazioni, poste e ferrovie e all'esperienza degli enti bilaterali nel settore dell'artigianato¹¹.

Occorre infine considerare che la riforma costituzionale in senso federalista, realizzata nel 2001, ha gettato le basi per la nascita di modelli regionalizzati di ammortizzatori sociali, sempre più diffusi e che spesso includono strumenti di sostegno al reddito definiti "di cittadinanza"¹².

⁹ R. Rivero, La mini riforma degli ammortizzatori sociali di cui all'art. 13 della l. 80/2005: più ombre che luci, *Diritto&Pratica del Lavoro*, 42/2005, 2296 ss.; cfr. Cass., 21.12.06 n. 27287.

¹⁰ F. Liso, op. cit., pag. 3.

¹¹ Per un'ampia disamina dei trattamenti di sostegno al reddito integrativi o sostitutivi cfr. D. Garofalo, La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista", *Adapt, Working Paper*, 63/2008, 31 ss.

La Commissione Carniti ha messo in evidenza come il sistema italiano di ammortizzatori sociali sia fortemente discriminatorio proprio perché strutturato secondo un assetto categoriale e con ampi margini di discrezionalità.

L'accesso agli strumenti di protezione del reddito è assicurato solo ad alcune categorie di lavoratori ed è negato ad altre, ciò significa che non tutti i disoccupati possono accedere agli ammortizzatori sociali.

Non solo, ma la disciplina dettata per i singoli istituti è molto diversificata quanto a tasso di sostituzione, durata del trattamento, requisiti richiesti (anzianità assicurative e contributive), vincoli imposti (effettività dello stato di disoccupazione), effetti su altri istituti (pensioni di anzianità e di vecchiaia).

Preoccupante è l'elenco dei disoccupati esclusi da qualsiasi strumento di sostegno al reddito.

Esso comprende: i giovani in cerca di prima occupazione, coloro che rientrano nel mercato del lavoro dopo un lungo periodo di inattività, i disoccupati di lungo periodo, coloro che si sono dimessi da un lavoro dipendente, coloro che hanno finito un rapporto di lavoro autonomo o parasubordinato.

L'assetto finora descritto ha subito solo piccolissime modifiche ad opera dell'attuale maggioranza parlamentare.

Il decreto legge n. 185 del 29.11.08, convertito nella legge n. 2 del 28.1.09, si muove sostanzialmente sulla falsariga dei precedenti interventi normativi e ripropone il medesimo schema degli ammortizzatori in deroga e di reiterazione di misure già previste per determinate categorie di lavoratori.

In particolare, la legge del 2009 estende l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e riconosce l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti ai lavoratori sospesi, sempre per crisi aziendali o occupazionali, in possesso dei requisiti di cui all'art. 7 comma 3 legge 160/88.

In via sperimentale, per il triennio 2009-2011, la legge 2/09 prevede per la prima volta un trattamento di disoccupazione uguale all'indennità di disoccupazione con requisiti normali a favore degli apprendisti con almeno tre mesi di servizio, in caso di sospensione dell'attività d'impresa per crisi aziendali o occupazionali o di licenziamento nonché una forma di tutela del reddito in favore dei collaboratori a progetto nei soli casi di fine lavoro, pari al 10% del reddito percepito nell'anno precedente, subordinata ad una serie di requisiti reddituali, contributivi nonché all'aver operato in regime di monocommittenza.

L'erogazione delle indennità di cui all'art. 19 comma 1 lettere a), b) e c) della legge 2/09 è subordinata ad un intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità stessa, da parte degli Enti Bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva.

La legge 2/2009 contiene una chiara scelta nel senso della sviluppo della bilateralità, già adottata nel Protocollo del 23.7.07, che reca con sé una serie di nodi problematici legati alla natura pubblicistica degli obblighi attuati attraverso gli ammortizzatori sociali, quindi al carattere universale della tutela, e ai limiti dell'autonomia privata entro cui si muovono gli Enti Bilaterali¹². Ai sensi dell'art. 1 comma 10 della legge 2/09, il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

¹² Cfr. Legge regionale Friuli Venezia Giulia 31.3.06 n. 6; Legge Regionale Marche 25.1.05 n. 2; ddl Regione Veneto del novembre 2006; D.G.R. Piemonte 28.7.03 n. 92; Legge Regionale Sardegna 9.12.05 n. 37; Legge Regionale Lazio n. 27 del 2.9.03 e n. 4 del 20.3.09.

¹³ F. Liso, Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali, Adapt. Working Paper 68/2008.

Tale previsione rinvia al problema del necessario collegamento degli interventi di sostegno al reddito con le politiche attive e alla connessa esigenza di una politica della condizionalità, elaborata nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e già affrontata, in Italia, nei testi normativi, a partire dalla legge 223 del 1991 fino alla legge 80 del 2005, con una disciplina anche in tal caso frammentaria e non coordinata.

Il sistema italiano del welfare risente di una inadeguatezza sul versante delle politiche attive, in particolare di una strutturale debolezza dei centri per l'impiego la cui funzione principale è di tipo burocratico, limitata alla registrazione delle situazioni occupazionali, laddove, invece, vi è necessità di attribuire ad essi risorse idonee e incentivare una attitudine cooperativa nei loro confronti da parte dei datori di lavoro.

Un'altra notazione negativa sull'attuale sistema di welfare italiano deriva dalla previsione di strumenti di sostegno al reddito limitati per lo più alla prima fase della disoccupazione.

Manca una tutela dei rischi di povertà connessi a disoccupazione di lunga durata, per i quali non è prevista nel nostro sistema alcuna forma generalizzata di reddito minimo garantito o reddito di ultima istanza.

3. Il difficile cammino verso la flexisecurity.

Il sistema italiano di protezione sociale continua ad essere iniquo ed inefficiente, sbilanciato a favore delle grandi industrie e dei lavoratori stabili, carente dal punto di vista delle politiche attive, assolutamente inadeguato nei confronti dei lavoratori atipici.

Il sistema è irrazionale nel momento in cui collega la possibilità di accesso ai sussidi non allo stato di disoccupazione bensì ai motivi e alle modalità di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione, con la conseguenza di escludere dalla rete di protezione molti disoccupati che non rientrano nelle categorie previste dalle singole normative, e nello stesso tempo consente l'erogazione di sussidi, come l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, a prescindere dallo stato di disoccupazione, quindi anche a favore di soggetti non disoccupati.

E' un sistema assai complesso e farraginoso, non riconducibile ad un disegno razionale, improntato ad un elevato tasso di discrezionalità.

Un intervento di riforma del sistema di Welfare in Italia, auspicato da tempo e da più parti, dovrebbe realizzarsi seguendo una duplice direttrice.

Occorre un intervento riformatore in grado di rendere razionale, equo e universalistico il sistema degli ammortizzatori sociali, in attuazione del diritto che l'art. 38 della Costituzione attribuisce a tutti i lavoratori affinché siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria e che non ammette la possibilità di deroghe, eccezioni e soprattutto lacune.

E' necessario, inoltre, che qualsiasi percorso di riforma tenda verso l'obiettivo della *flexisecurity*.

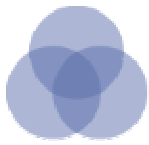
E' opinione unanime quella secondo cui l'aumento esponenziale delle figure di lavoro flessibile negli ultimi dieci anni non sia stato accompagnato da adeguati interventi protettivi, "*politici e sindacati hanno quasi completamente trascurato il lato b) della flessibilità*"¹⁴.

L'aumento del tasso di flessibilità nel mercato del lavoro, conseguenza della riorganizzazione globale del processo produttivo¹⁵, ha portato ad elaborare strategie in grado di rendere la flessibilità sostenibile, coniugandola con la sicurezza sociale.

In riferimento alle politiche del lavoro, nell'ambito della strategia di Lisbona, la Commissione Europea ha aperto un significativo dibattito attraverso la pubblicazione del Libro Verde intitolato "*Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*", datato 22.11.06.

¹⁴ T. Boeri, P. Garibaldi, *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, 2008, 107.

¹⁵ L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari 2007, 119 ss.



La modernizzazione del diritto del lavoro passa attraverso una sfida che, secondo il Libro Verde, consiste appunto nel “*conciliare maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza di tutti*”, cioè realizzare quella condizione per definire la quale è stato creato il termine *flexisecurity*.

Se è pacifico che non vi sia un modello rigido di *flexisecurity* e che esso possa diversamente adattarsi ai vari contesti nazionali, è tuttavia certo che non possa prescindere da alcune caratteristiche basilari quali, in particolare, la flessibilità nel mercato del lavoro, un sistema di sicurezza sociale universale e generoso, integrato dalla previsione di un reddito minimo garantito, un sistema di politiche attive del lavoro (*workfare*) realizzate attraverso servizi per l'impiego efficienti.

Dopo il Libro Verde, al Consiglio d'Europa del 5-6 dicembre 2007 sono stati approvati i principi comuni in materia di *flexisecurity* secondo cui: “*la flessicurezza riguarda sia gli occupati che i disoccupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari, o quanti si trovino ai margini del mercato del lavoro e hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al mercato del lavoro o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura...Una sufficiente flessibilità contrattuale deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro*”.

Tra i paesi che hanno elaborato programmi nazionali di flessicurezza l'Olanda, la Danimarca e la Svezia hanno certamente un felice primato.

Tali programmi si basano su una grande libertà di licenziamento da parte delle imprese, con esteso preavviso, previsioni di legge che consentono di assegnare posti di lavoro a tempo indeterminato a chi ha accumulato un certo numero di lavori interinali o a tempo determinato, sussidi di disoccupazione generosi, particolare efficienza dei servizi dell'impiego, obblighi e sanzioni per i disoccupati che rifiutino percorsi di formazione o lavori proposti dai servizi.¹⁶

L'obiettivo della flessicurezza appare in Italia assai lontano e difficile da realizzare.

Il Libro Verde del ministro Sacconi riconosce i limiti delle nostre politiche del lavoro.

Vi è scritto che le tutele per chi è senza lavoro sono scarse e regolamentate da “*un corpus normativo disorganico e ingovernabile*” e che gli strumenti di sostegno al reddito non aiutano il reinserimento e alimentano il lavoro nero. Ma da questa diagnosi non si fa discendere alcuna proposta operativa.

Secondo i dati elaborati dalla Commissione Carniti, può ritenersi che in Italia benefici di qualche sostegno al reddito circa un terzo dei disoccupati¹⁷.

Gli ostacoli maggiori sembrano essere di carattere economico oltre che politico.

Dal rapporto della Commissione Carniti emerge come l'Italia, in confronto con i paesi dell'Unione Europea, spenda assai poco nell'insieme delle politiche del lavoro, sia attive che passive (1,3% contro una media europea del 2% e contro i livelli massimi del 4% in Danimarca e 3% in Germania Belgio e Paesi Bassi), spende poco per i sussidi di disoccupazione (lo 0,6-0,7% contro una media europea del 1,2-1,3% e contro il livello massimo del 2% della Germania).

In sostanza, il livello di spesa italiano per le politiche attive e passive, misurato in rapporto al Pil, si aggira intorno al 60% di quello medio europeo.

Ciò significa che, quanto a valori di spesa sociale, l'Italia si colloca nei posti più bassi della graduatoria europea, appena al di sopra dei paesi entrati recentemente nell'Unione.

Accanto ai vincoli economici, altri fattori hanno contribuito all'insuccesso dei propositi di riforma dello stato sociale italiano, in particolare la debolezza della pubblica amministrazione nella gestione di programmi innovativi di politiche del lavoro e welfare, la sovrapposizione dei livelli di governo, la frammentazione della rappresentanza politica e sindacale, la resistenza a modificare un meccanismo di difesa categoriale radicato nella visione delle parti sociali.

¹⁶ L. Gallino, op. cit., 123 ss.

¹⁷ U. Trivellato, op. cit., Contributo 11, pag. 25.

Il percorso italiano verso la *flexisecurity* non può dirsi forse neanche iniziato ma la strada da percorrere è segnata in modo chiaro e le proposte di riforma finora avanzate convergono tutte verso il medesimo risultato, l'unificazione dei vari strumenti di tutela contro la disoccupazione in una indennità universale e di importo adeguato per tutti coloro che perdono il lavoro (sia esso dipendente, autonomo, parasubordinato, a termine), accompagnata da politiche attive che impegnino i beneficiari a cercare un lavoro e a riqualificare il proprio capitale umano¹⁸.

Tale sistema deve essere però completato da un ulteriore tassello, quello degli strumenti di ultima istanza contro i rischi di povertà, in cui cadrebbe chi non avesse diritto al sussidio di disoccupazione o chi avesse esaurito tale sussidio.

L'introduzione di un reddito di cittadinanza o di altre forme di tutela dei minimi vitali, indicata dall'art. 34 comma 3 della Carta di Nizza e dalle Carte sociali europee e attuata dalla maggior parte dei Paesi europei, rappresenta un elemento indispensabile per contrastare situazioni di povertà, in grado di compromettere il godimento dei diritti civili e politici e vanificare l'obiettivo di inclusione sociale.

¹⁸ Chiara Saraceno, L'arcipelago dei licenziati, in La Stampa 7.2.09.