

Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali – parte I

di Stefano Sacchi

Nelle passate settimane, il dibattito sulla riforma del mercato del lavoro si è prevalentemente concentrato sugli aspetti relativi ai contratti e alla legislazione a protezione dell'impiego, mentre gli interventi in materia di ammortizzatori sociali sono passati un po' in secondo piano, forse perché meno divisivi.

E' opinione diffusa che, al riguardo, il governo abbia operato dei cambiamenti cosmetici, essenzialmente volti alla razionalizzazione degli strumenti esistenti, e per di più dandovi attuazione in un arco di cinque anni (vedi ad esempio Boeri e Garibaldi, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002994.html>). E' davvero così? Quali sono state le linee che hanno guidato la riforma? Quale può esserne una prima valutazione? In questo articolo si analizzano i principi e i dettagli del progetto di legge del governo in materia di ammortizzatori sociali, mostrando come per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione le novità sono in realtà maggiori di quanto si creda. In un articolo successivo si offrirà una valutazione di più ampio respiro, guardando alla capacità della riforma di assecondare il mutamento del mercato del lavoro avvenuto in Italia negli ultimi venti anni. In quest'ottica, il progetto di legge è deludente, perché sembra che i suoi proponenti non abbiano saputo trarre fino in fondo le implicazioni di un mercato del lavoro profondamente cambiato.

Per quanto riguarda il suo impianto generale, il progetto di legge mira a separare nettamente le prestazioni di disoccupazione, alle quali riserva il termine di ammortizzatori sociali, dalle integrazioni salariali in caso di riduzione delle ore lavorate, cioè la cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, chiamate tutele in costanza del rapporto di lavoro. L'aspirazione è quella di rendere le prestazioni di disoccupazione il cardine del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro, così come è in altri sistemi continentali che pure utilizzano strumenti simili alla cassa integrazione (come la Germania, dove si chiama Kurzarbeit). Il problema è che se l'acqua è poca, la papera non galleggia: le risorse scarse rendono tali aspirazioni quasi velleitarie. Inoltre il governo ha scelto di impiegare buona parte del proprio capitale politico sul fronte della legislazione a protezione dell'impiego, a fini di segnalazione nei confronti degli attori internazionali. Così facendo, poco ne è rimasto per cercare di superare le convenienze e le rendite di intermediazione che alimentano la coalizione a sostegno del sistema attuale, centrato sull'utilizzo della cassa

integrazione per i core workers e che relega ai sussidi di disoccupazione compiti residuali, se valutati in prospettiva comparata¹. Anche per quanto riguarda la cassa integrazione, comunque, il governo ha cercato di estendere lo strumento a tutte le imprese, così come avviene in Germania. I conti però vanno fatti con l'oste, nel caso di specie le piccole imprese, che non vogliono saperne di vedersi aumentati i costi del lavoro (a maggior ragione ora che possono utilizzare gli ammortizzatori in deroga a costo pressoché nullo e senza avervi mai contribuito, una possibilità che resta teoricamente in piedi sino a tutto il 2016). L'estensione delle "tutele in costanza del rapporto di lavoro" è dunque obbligatoria solo per le imprese con più di 15 dipendenti. Tutto questo però non avviene attraverso l'estensione diretta di CIGO e CIGS, bensì attraverso la costituzione di Fondi bilaterali (o, in mancanza di questi, attraverso l'operare di un Fondo residuale) che devono operare in pareggio (internalizzando, tra l'altro, i costi dei contributi previdenziali per i lavoratori messi a orario ridotto).

La novità più pubblicizzata riguarda però i sussidi di disoccupazione, con l'introduzione dell'ASpI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) in sostituzione dell'indennità di disoccupazione a requisiti pieni (IRP). Dove sta la novità? Ad esser maligni, essenzialmente nel cambio di denominazione. In realtà l'introduzione dell'AspI configura un'estensione dell'IRP lungo tre direttrici: il diritto formale alla prestazione (cosa ben diversa dall'accesso effettivo una volta disoccupati, che dipende dal soddisfacimento dei medesimi requisiti che governavano la vecchia IRP); la durata della prestazione; la sua entità (tabella 1).

Quanto alla prima direttrice, l'ASpI estende la titolarità formale a tutti i lavoratori dipendenti (esclusi i pubblici con contratto a tempo indeterminato). Rispetto a prima, l'ASpI copre gli apprendisti (e i soci di cooperativa assunti con un contratto di lavoro subordinato). Le regole di accesso restano però quelle dell'IRP. Al riguardo, è bene sottolinearlo, non cambia nulla. In particolare non è stato modificato il cosiddetto requisito assicurativo, cioè la necessità di essere iscritti all'ASpI da almeno due anni, un requisito che taglia fuori tutti quanti sono entrati nel mercato del lavoro da poco (da meno di due anni, o anche da molto di più se hanno iniziato a lavorare come cococo o cocopro, un tipo di contratto che non dà diritto alla prestazione contro la disoccupazione). Questo è un requisito che differenzia l'Italia dagli altri paesi con schemi di disoccupazione di tipo assicurativo, ad esempio la Spagna e la Germania, dove tale barriera non esiste. Poiché vige, sui media, molta confusione sul punto, conviene chiarire: non è, questo, il requisito dell'anno di contribuzione negli ultimi due (cosiddetto requisito contributivo). Quest'ultimo è presente, in forme diverse, in tutti gli schemi assicurativi di disoccupazione: in Germania è lo stesso che in Italia, in Spagna è di un anno di contribuzione negli ultimi sei. Il requisito assicurativo dice invece che per ottenere la prestazione non basta un anno di contribuzione

negli ultimi due, ma occorre essere nel mercato del lavoro, con un lavoro che ti qualifica per l'assicurazione contro la disoccupazione, da almeno due anni. In Germania o in Spagna un lavoratore entrato nel mercato del lavoro un anno e mezzo fa, che diventa disoccupato oggi, accede alle prestazioni. In Italia no. Lo stesso accade a un giovane che inizia a lavorare come parasubordinato per tre anni, e poi trova un contratto a termine di meno di due anni: quando quest'ultimo scade, egli non ottiene l'ASpI, nonostante sia nel mercato del lavoro da ormai cinque anni. A ciò si somma l'effetto del requisito contributivo, difficile da raggiungere per i lavoratori a termine, i somministrati e, a cagione del metodo di calcolo delle settimane contributive che non è stato modificato dalla riforma, per i lavoratori part-time. Si può stimare che l'effetto combinato dei due requisiti impedisca l'accesso all'ASpI per quasi il 60% dei lavoratori a tempo determinato, i due terzi dei somministrati, il 30% dei lavoratori a tempo indeterminato part-time.

Per quanti riescono ad ottenere la prestazione, l'ASpI è però più generosa dell'IRP: essa prevede un sussidio mensile iniziale pari al 75% della retribuzione mensile media lorda nei due anni precedenti la disoccupazione (la retribuzione di riferimento), sino ad una soglia di retribuzione (di riferimento) pari a 1.180 Euro (in corrispondenza della quale il sussidio è di 885 Euro). Ogni euro di retribuzione oltre tale soglia aggiunge 25 centesimi all'importo della prestazione, fino ad una prestazione massima lorda di circa 1.120 Euro (raggiunta in corrispondenza di una retribuzione di riferimento di 2.120 Euro lordi, con un tasso di sostituzione del 52%). Gli importi iniziali vengono ridotti del 15% dopo sei mesi di fruizione, e di un altro 15% successivamente. A causa dei bassi massimali di prestazione per molti lavoratori il tasso di sostituzione effettivo sarà alquanto più basso di quello nominale. Un rapido e approssimativo calcolo ci dice che il tasso di sostituzione netto (cioè sussidio netto in percentuale del reddito mensile netto) si aggira intorno al 56-57% per un lavoratore che prima di restare disoccupato per un anno avesse un reddito pari al salario medio stimato dall'OCSE (il tasso di sostituzione netto per un single senza figli che guadagni il salario medio è del 60% circa in Germania).

Le durate massime dell'ASpI sono superiori a quelle della precedente IRP: a regime, dal 2016, saranno infatti pari a 12 mesi per gli under 55, e 18 mesi per quanti abbiano almeno 55 anni, dove le settimane di fruizione aggiuntiva rispetto ai 12 mesi devono trovare corrispondenza in altrettante settimane contribuite nel periodo di riferimento (i due anni precedenti la disoccupazione) in aggiunta alle 52 che servono per ottenere il diritto alla prestazione. Il periodo intercorrente tra l'introduzione dell'ASpI nel 2013 e la sua messa a regime nel 2016 vedrà un progressivo aumento delle durate attualmente previste per l'IRP, e soprattutto una progressiva riduzione della ben più generosa indennità di mobilità, la cui abolizione è prevista al 1 gennaio 2017. Anche qui, un confronto con la Germania può essere utile: nello schema assicurativo cui si è fatto riferimento

sinora (ALG I) le durate dei sussidi sono proporzionali al periodo di contribuzione negli ultimi tre anni secondo un rapporto di un mese di indennità per ogni due mesi di contribuzione e dipendono dall'età: posto che tutti quanti accedono al sussidio lo possono ottenere per almeno sei mesi, per gli under 50 la durata sarà al massimo di un anno, per gli over 55 di 18 mesi (15 mesi tra 50 e 55, 24 per gli over 58). In media, quindi, l'ASpI è più generosa dello schema assicurativo tedesco quanto alle durate, perché tutti quanti vi accedono la possono ottenere per almeno un anno. In Italia però una volta finita l'ASpI il disoccupato non ha diritto a nulla, a differenza che in Germania (vedi oltre).

Da notare, infine, come pur senza introdurre un vero e proprio meccanismo di experience rating (che commisurerebbe parte della contribuzione a carico dell'impresa al suo comportamento passato, in termini di licenziamenti o non rinnovi o mancate trasformazioni di contratti a termine) il progetto di legge preveda, a carico del datore di lavoro, una contribuzione maggiorata dell'1,4% sul lavoro a termine (esclusi gli stagionali, i sostituti di lavoratori assenti, gli apprendisti e i lavoratori a termine nel settore pubblico), con un meccanismo di recupero di parte della maggiorazione versata se tali rapporti vengono convertiti in rapporti a tempo indeterminato. Per converso, viene introdotta una penalità per i datori di lavoro che licenziano lavoratori a tempo indeterminato (o recedono dal contratto di apprendistato alla sua scadenza), nella misura di mezzo mese di indennità ASpI per ogni anno di anzianità aziendale, fino a un massimo di un mese e mezzo. Parte del fuoco di fila contro il progetto di legge riguarda tali aspetti, che potrebbero quindi essere modificati in Parlamento.

In sostanza, che cosa cambia? Essenzialmente, quella che era l'indennità a requisiti pieni viene estesa agli apprendisti, in precedenza esclusi; vengono estese le durate e viene incrementata la misura della prestazione, sebbene con tassi di sostituzione effettivi che per molti lavoratori saranno all'atto pratico di molto inferiori rispetto a quelli nominali. Insomma, con l'introduzione dell'AspI si prevede di più per i lavoratori più "forti" (che sono anche quelli che trovano lavoro più in fretta), ma non cambia nulla per molti atipici (lavoratori a termine e in somministrazione, oltre ai part time), che continuano ad esserne esclusi. Per questi ultimi, però, c'è una novità. Il progetto di legge qui incide eccome, elemento stranamente passato sotto silenzio nel dibattito pubblico e non notato da molti esperti. La vera innovazione della riforma (oltre all'abolizione dell'indennità di mobilità, se verrà confermata nel passaggio parlamentare) consiste infatti nella sostituzione dell'incresciosa indennità a requisiti ridotti (IRR) con la mini-ASpI. Questo dà luogo ad un rilevante incremento della platea di lavoratori coperti da un sussidio di disoccupazione in Italia. Ma vediamo meglio.

A differenza dell'IRR che è un indennizzo liquidato ex-post e indipendentemente dalla condizione lavorativa corrente per i buchi lavorativi dell'anno solare precedente, la mini-ASpI è un

sussidio di disoccupazione a tutti gli effetti, viene pagata mensilmente a lavoratori effettivamente disoccupati per una durata massima pari alla metà delle settimane contribuite nei 12 mesi precedenti la disoccupazione, e prevede una prestazione di entità pari all'AspI, per un massimo di 6 mesi (in presenza di una contribuzione di 52 settimane nell'ultimo anno). Questo significa che il suo importo, circa doppio rispetto all'IRR, viene compensato dalla fruizione per un periodo all'incirca dimezzato. Oltre all'essere un sussidio di disoccupazione vero e proprio, la novità più importante della mini-AspI è che essa mantiene un requisito contributivo (per accedervi il disoccupato deve aver contribuito per almeno 13 settimane nei 12 mesi precedenti la disoccupazione), ma abolisce quello assicurativo, che era invece in vigore per l'IRR. Questo amplia notevolmente la platea di quanti hanno accesso effettivo alle indennità di disoccupazione, principalmente fra gli atipici: rispetto alla precedente combinazione di IRP e IRR, gli esclusi tra i lavoratori a tempo determinato passano dal 40% al 20%, tra i somministrati dalla metà a un quarto, tra i lavoratori a tempo indeterminato part-time dal 20% al 5%.

Molti ricorderanno la querelle tra Berlusconi e Draghi nel 2009, quando l'allora governatore di Bankitalia sosteneva che se perdessero il lavoro oltre tre milioni di lavoratori italiani non riceverebbero un sussidio di disoccupazione. Grazie all'estensione dell'ASpI agli apprendisti e soprattutto all'abolizione del requisito assicurativo per la mini-ASpI, è possibile stimare che gli esclusi (tra i quali molti giovani) si dimezzano, passando a circa un milione e mezzo. Si dirà: questo risultato è stato raggiunto anche con gli ammortizzatori in deroga, come peraltro riconosceva Draghi. Vero, ma la riforma dà luogo a veri e propri diritti individuali. Non è una differenza da poco: in un paese civile, ai diritti sociali corrispondono prestazioni che vengono erogate automaticamente all'occorrenza di condizioni prestabilite, e non si ottengono grazie all'intermediazione di qualche broker istituzionale.

Oltre alla breve durata della mini-ASpI, presumibilmente non sufficiente per trovare lavoro per molti di quanti vi accedono (il che continuerà a riverberarsi nella quota di disoccupati coperti dai sussidi in ogni dato momento, che è in Italia molto bassa: circa un terzo), le prestazioni di disoccupazione continuano però a non interessare i parasubordinati, esclusi dall'applicazione di ASpI e mini-ASpI. Qui il governo non ha evidentemente ritenuto di superare l'opposizione degli imprenditori, contrari all'aumento dei costi, a differenza di quanto fatto nel 2010 dal governo spagnolo, che ha esteso obbligatoriamente l'indennità assicurativa (Prestación contributiva por desempleo) ai parasubordinati in regime di monocommittenza, oltretutto su base volontaria agli autonomi. Sono state, è vero, introdotte delle modifiche all'indennità di fine lavoro per i cocopro in regime di monocommittenza, ma queste hanno nuovamente trasformato tale indennità in un indennizzo ("indennità una tantum") per la disoccupazione dell'anno precedente. Per come è scritta

la norma, i requisiti introdotti sembrano inoltre escludere molti cocopro dall'accesso alla prestazione, anche se questo aspetto richiede maggiori approfondimenti.

In generale, di quel milione e mezzo di lavoratori che restano esclusi la maggioranza sono atipici. Nella copertura di questi lavoratori sta, invece, la forza del tanto invocato modello tedesco, il cui sistema di tutele contro la disoccupazione copre il 99% dei disoccupati². Le prestazioni assicurative dell'Arbeitslosengeld I (ALG I, l'equivalente dell'ASpI) ne coprono meno di un terzo. A tutti gli altri provvede l'assistenza sociale per gli abili al lavoro (ALG II), uno schema introdotto dalle riforme Hartz che fornisce prestazioni dignitose ai disoccupati privi di altri mezzi, sia che abbiano esaurito la prestazione assicurativa senza trovare lavoro, sia che non abbiano i requisiti per ottenerla. Naturalmente, per far funzionare uno schema simile occorrono severi requisiti di attivazione lavorativa, che richiedono un ruolo attivo dei servizi per l'impiego. Lo stesso può dirsi dei controlli su reddito e patrimonio, per evitare di dare la prestazione agli evasori fiscali e di negarla ai bisognosi. Nessuno nasconde la difficoltà di far funzionare uno schema di questo genere in Italia. Occorre investire in capacità istituzionali, un investimento che darà i suoi frutti solo col tempo. Ma la riforma non potrà certo dirsi completa finché non includerà tutti quanti perdono il lavoro. Perché non immaginare allora, in corrispondenza della sua attuazione graduale, un percorso che porti all'introduzione, per prove ed errori, di uno schema ispirato ai principi dell'ALG II tedesco? Questo porterebbe l'Italia ad avere, quando la riforma sarà andata a regime nel 2016, un sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione moderno e adeguato a un mercato del lavoro che negli ultimi venti anni è cambiato più di quanto il governo sembri essere consapevole.

	Indennità ordinaria a requisiti pieni (IRP) - sino al 2012	Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) -dal 2013	Indennità a requisiti ridotti (IRR) – sino al 2012	Mini-ASpI – dal 2013
Diritto	Lavoratori dipendenti, esclusi apprendisti e parasubordinati. Esclusi lavoratori pubblici con contratto a tempo indeterminato	Lavoratori dipendenti. Esclusi parasubordinati. Esclusi lavoratori pubblici con contratto a tempo indeterminato	Lavoratori dipendenti, inclusi apprendisti (se soddisfano il requisito assicurativo in virtù di un'occupazione precedente). Esclusi parasubordinati. Esclusi lavoratori pubblici con contratto a tempo indeterminato	Lavoratori dipendenti. Esclusi parasubordinati. Esclusi lavoratori pubblici con contratto a tempo indeterminato
Condizioni accesso effettivo	2 anni anzianità assicurativa (requisito assicurativo); 52 contributi settimanali negli ultimi 2 anni prima della disoccupazione (requisito contributivo); disponibilità al lavoro	2 anni anzianità assicurativa (requisito assicurativo); 52 contributi settimanali negli ultimi 2 anni prima della disoccupazione (requisito contributivo); disponibilità al lavoro	2 anni anzianità assicurativa; almeno 78 giornate lavorate o equivalenti nell'anno per il quale la prestazione è richiesta	13 contributi settimanali nei 12 mesi prima della disoccupazione; disponibilità al lavoro
Durata massima	8 mesi (12, per <u>over</u> 50)	Dal 2016: 12 mesi (18 mesi per <u>over</u> 55, nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi 2 anni)	Pari al numero di giornate effettivamente lavorate nell'anno per il quale la prestazione è richiesta; massimo 180 giorni	Pari alla metà del numero di settimane contribuite nei 12 mesi prima della disoccupazione (durata massima teorica: 6 mesi)
Entità della prestazione	60% retribuzione di riferimento per primi 6 mesi, 40% per 2 mesi successivi, 30% per mesi restanti Retribuzione di riferimento: media retribuzione lorda nei tre mesi precedenti Massimali lordi 2012: 931,28 Euro per retribuzione di riferimento sino a 2014,77 Euro; 1.119 Euro oltre	Per i primi 6 mesi: 75% retribuzione di riferimento sino alla soglia di retribuzione mensile di 1.180 Euro; oltre tale soglia 25% del differenziale tra retribuzione mensile e 1.180 Euro, sino ad una prestazione massima mensile pari al massimale lordo previsto per la CIGS (a titolo indicativo, 1.119 Euro nel 2012) Dal settimo al dodicesimo mese l'importo della prestazione viene ridotto del 15%; dal tredicesimo mese l'importo viene ulteriormente ridotto del 15% Retribuzione di riferimento: media retribuzione lorda nel biennio precedente (neutralizzazione dei periodi non lavorati)	35% retribuzione di riferimento per primi 120 giorni, 40% per i rimanenti Retribuzione di riferimento: media retribuzione lorda nell'anno 2011 (neutralizzazione dei periodi non lavorati) Massimali lordi 2012 (riferiti all'anno 2011): 906,80 Euro per retribuzione di riferimento sino a 1.961,80 Euro; 1.089,89 Euro oltre	75% retribuzione di riferimento sino alla soglia di retribuzione mensile di 1.180 Euro; oltre tale soglia 25% del differenziale tra retribuzione mensile e 1.180 Euro, sino ad una prestazione massima mensile pari al massimale lordo previsto per la CIGS (a titolo indicativo, 1.119 Euro nel 2012) Retribuzione di riferimento: media retribuzione lorda nel biennio precedente (neutralizzazione dei periodi non lavorati)

Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali – parte II

di Stefano Sacchi

In un precedente articolo abbiamo considerato nel dettaglio il progetto di legge Fornero sulla riforma del mercato del lavoro dal punto di vista degli interventi in materia di ammortizzatori sociali. Quale valutazione darne? Il giudizio dipende dalla prospettiva di analisi adottata.

Guardando ai singoli schemi di protezione sociale, la nuova ASpI non è particolarmente innovativa (non è però trascurabile l'assorbimento dell'indennità di mobilità, se dovesse mai sopravvivere al passaggio parlamentare), ma certamente è più generosa dei sussidi passati, soprattutto in termini di durata. Come detto, inoltre, viene estesa agli apprendisti. La mini-ASpI pare costituire un'innovazione rispetto al passato: è un'indennità di disoccupazione vera e propria e, grazie all'abolizione del requisito assicurativo, contribuisce ad aumentare la platea di quanti hanno effettivo accesso ai sussidi italiani. Dura però poco, troppo poco e comunque lascia ancora troppi lavoratori privi di accesso effettivo. Per effetto della riforma il tasso di copertura dei disoccupati, cioè la quota di disoccupati che ricevono un sussidio (oggi circa un terzo) aumenterà, ma rimarrà comparativamente ridotto.

L'estensione delle "tutele in costanza del rapporto di lavoro" (cioè gli schemi assimilabili alla cassa integrazione, quelli che nel lessico internazionale sono detti short-time work) a tutte le imprese su base volontaria, e su base obbligatoria per quelle con più di 15 dipendenti contiene un potenziale di omogeneizzazione dei trattamenti disponibili tra imprese diverse. Al tempo stesso, il progetto di legge non modifica alcunché per quanto concerne la cassa integrazione straordinaria (se non una disposizione che elimina la causale di procedura concorsuale con cessazione di attività) e in particolare non incide sulla possibilità di durate molto lunghe, sino a quattro anni. In generale, l'utilizzo di CIGO e CIGS continua a costare poco per le imprese italiane: quando vi fanno ricorso, esse pagano un contributo speciale pari al massimo all'8% del salario orario, mentre i contributi sociali sono presi in carico dallo stato attraverso il meccanismo della contribuzione figurativa, eccezion fatta per un contributo a carico dei lavoratori. Questa resta una rilevante differenza tra CIGO e CIGS da un lato e gli schemi obbligatori o volontari di short-time work introdotti dal progetto di legge, nei quali la contribuzione è a carico del fondo che gestisce lo schema.

Un confronto con la Germania può risultare utile. Gli schemi di Kurzarbeit ("lavoro ridotto") sono integrati nella cassa assicurativa della disoccupazione, sicché non esistono contributi separati

per ALG I (l'equivalente della nostra ASpI) e Kurzarbeit, ma le imprese (tutte, di ogni dimensione e settore) pagano un contributo unico, inferiore alla somma dei contributi versati dalle imprese italiane per disoccupazione e cassa integrazione. Per i primi sei mesi di utilizzo del Kurzarbeit gli imprenditori sono tenuti a versare l'intero ammontare contributivo (accollandosi anche i contributi dei lavoratori), calcolato sull'80% del salario complessivo corrispondente alle ore non lavorate, con un costo chiaramente superiore a quello fronteggiato dalle imprese italiane. Queste disposizioni sono state temporaneamente modificate durante la crisi, "italianizzando" il Kurzarbeit tedesco, ma – appunto – solo temporaneamente¹. Infine, essendo integrato nel fondo assicurativo contro la disoccupazione, il Kurzarbeit offre le stesse prestazioni dell'ALG I. Si comprende allora come gli schemi di short-time work tedeschi assolvano effettivamente la loro funzione ideale, quella di mantenere in azienda quella parte di maestranze provvista di skills specifiche all'impresa o al settore durante fasi transitorie di calo della domanda (necessità alla quale dovrebbero rispondere gli schemi congiunturali, come la CIGO) o in occasione di difficoltà aziendali più profonde, ma superabili in un tempo relativamente ridotto attraverso la trasformazione dei modelli produttivi (necessità, questa, alla quale dovrebbero rispondere gli schemi strutturali come la CIGS). A tutte le altre esigenze provvedono gli schemi di disoccupazione, che nella loro componente assicurativa offrono le stesse prestazioni dello short-time work.

Su quest'ultimo punto, le differenze nominali tra la generosità delle prestazioni di disoccupazione e di cassa integrazione in Italia si sono via via assottigliate nel tempo anche prima dell'introduzione dell'ASpI, e soprattutto per quanto riguarda l'entità effettiva delle prestazioni la distanza si è progressivamente ridotta a causa dell'introduzione di massimali di prestazione per CIGO e CIGS, per cui i tassi di sostituzione netti tra ASpI e CIGO/CIGS per un lavoratore il cui reddito sia pari al salario medio stimato dall'OCSE sono oggi simili. Ciò che resta non comparabile è la durata della CIGS, che può arrivare sino a quattro anni.

Insomma, grazie alle convenienze per le imprese e alla maggiore durata, sullo sfondo ovviamente del mantenimento della relazione lavorativa, si può ragionevolmente prevedere che le integrazioni salariali (CIGO e CIGS) resteranno il pezzo forte del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro in Italia, indipendentemente dalla loro funzione ideale.

L'analisi delle singole misure introdotte e modificate (o no) dal progetto di legge restituisce una prospettiva sulla riforma, ma è solo guardando all'interazione tra il mercato del lavoro e il sistema di protezione sociale che si possono valutare con maggior respiro le riforme introdotte una o nell'altra sfera. In quest'ottica, gli esiti in termini di sicurezza o precarietà dei lavoratori dipenderanno da come le imprese reagiranno alla riforma dei contratti e della legislazione a

¹ Vedi Sacchi, Pancaldi, Arisi, *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, in *Social Policy and Administration*, 45, 4, 2011, pp. 465-487.

protezione dell'impiego. Certamente, apprezzata da tale punto di osservazione la parte di riforma che riguarda gli ammortizzatori sociali appare miserella, e induce a formulare considerazioni disincantate. Tolta l'introduzione della mini-ASpI, della quale se si guarda alla durata massima conviene non esagerare la portata, poco o nulla viene fatto per risolvere gli ampiamente documentati problemi attuali, e per anticipare possibili cambiamenti futuri.

Mentre i decisori pubblici ci dicono in ogni intervista che rilasciano che il mondo è cambiato ed è bene prenderne atto in fretta, i primi a rifiutare di prenderne atto e a illudersi di vivere ancora in un mondo fordista sembrano proprio loro. Sono passati 15 anni ormai dalle riforme strutturali del periodo 1997-2003 (che includono la liberalizzazione dei contratti a termine del 2001), il mercato del lavoro italiano si è trasformato enormemente (anche per effetto di tali riforme), ma l'impostazione dell'azione pubblica italiana in materia di protezione sociale continua ad essere pervicacemente bismarckiana, cioè a legare accesso e prestazioni sociali alla storia lavorativa.

Nonostante alcune marginali correzioni di rotta, la stagione della flessibilizzazione del mercato del lavoro senza la contestuale previsione di un'adeguata protezione sociale, che ha dato luogo alla "flex-insecurity" italiana, non sembra finita. Se questo può esser perdonato ai decisori pubblici degli anni '90 e dei primi 2000, che si attendevano dalle liberalizzazioni – seppure al margine – del mercato del lavoro effetti di integrazione sociale diversi da quelli realizzatisi, certamente non lo è più oggi, alla luce dell'evidenza empirica largamente disponibile. Le condizioni di severo svantaggio economico in un arco di tempo pluriennale (in una parola, la precarietà economica) incidono in misura grandemente maggiore tra i lavoratori atipici che tra i tipici. Controllando per molteplici fattori individuali, avere un contratto atipico raddoppia la probabilità di essere in tale situazione di svantaggio rispetto all'averne un contratto a tempo pieno e indeterminato. Uscire dalla precarietà economica è molto più difficile per i lavoratori atipici che per i tipici, ed entrarvi è molto più facile. A fronte di tutto questo, la ricerca comparata mostra che la protezione sociale svolge un ruolo fondamentale nel contrastare i rischi di precarietà generati dal mercato del lavoro. Ma per svolgere tale ruolo, le tutele sociali non possono essere legate a doppio filo proprio a quelle dinamiche del mercato del lavoro i cui effetti sul benessere individuale esse dovrebbero correggere. In Italia, invece, i sussidi di disoccupazione sono efficaci nel contrastare la condizione di precarietà economica del lavoratore soltanto in un caso su otto².

In passato, nel mondo che fu, i sistemi di assicurazione sociale (nei quali accesso ed entità delle prestazioni sociali dipendono dai contributi versati) consentivano di ottenere risultati universalistici, grazie al funzionamento del mercato del lavoro. Quel tempo è finito. Serve la costruzione di un pavimento di diritti sociali, accessibili da parte di tutti i cittadini (o, per quanto rileva qui, da parte

² I risultati qui citati sono tratti da Berton, Richiardi e Sacchi, *The Political Economy of Work Security and Flexibility*, Bristol, The Policy Press, 2012.

di tutti i lavoratori) indipendentemente dalla loro specifica posizione lavorativa. Su questi possono poi certamente innestarsi le assicurazioni sociali e anche “diritti sociali di prelievo”, basati sulla contribuzione individuale e tarati su specifiche esigenze di categoria o individuali, spendibili ad esempio nelle transizioni tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, o tra lavoro retribuito e lavoro di cura non retribuito³.

Ma, appunto, occorre un pavimento universalistico sul quale le differenze possano poggiare senza dar luogo a discriminazioni. Come abbiamo visto, la differenza tra la Germania del dopo riforme Hartz e l'Italia non la fa il pilastro assicurativo, l'ALG I rispetto all'ASpI, ma l'assistenza sociale per gli abili al lavoro, l'ALG II. Se il mondo è cambiato, occorre trarne le conseguenze fino in fondo: imprenditori, parti sociali e – ebbene sì – anche il governo. Altrimenti gli effetti di disintegrazione avranno il sopravvento, indipendentemente dalle buone intenzioni dei riformatori circa i benefici effetti delle liberalizzazioni sulle opportunità di vita degli individui. La strada dell'inferno è notoriamente lastricata di intenzioni eccellenti.

³ Vedi Supiot (a cura di), *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001 e Ferrera, Hemerijck e Rhodes, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora, 2000. Dello stesso tenore, anche se con un'enfasi sul reddito di cittadinanza, le considerazioni di Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2011.