

Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato

Ugo Ascoli

RPS

L'attuale governo ha mostrato chiaramente sin dal suo insediamento l'intenzione di voler procedere verso un deciso cambiamento nel sistema di welfare. Dopo il Libro Verde sul futuro del modello sociale (estate 2008) in cui veniva lanciato un attacco frontale al welfare delle responsabilità collettive e della cittadinanza, il Libro Bianco «La vita buona nella società attiva» del maggio 2009 rappresenta il tentativo assai insidioso di costruire la cornice entro la quale collocare le scelte governative di politica sociale, dalla sanità alle pensioni alle politiche del lavoro, verso un welfare pubblico ridotto,

basato sempre di più su tratti categoriali-corporativi e privatistici. La premessa da cui il documento parte è che il welfare state italiano abbia fallito nei suoi obiettivi fondamentali, quindi partendo da assunti non dimostrati, e anzi talvolta fondati su assunzioni errate, va alla ricerca – celandoli sotto «insegne» ammiccanti – di approdi collocati in «territori» assai lontani da quelli in cui ha messo radici il welfare della cittadinanza. Il saggio discute di questo, con particolare riferimento alle politiche della formazione e del lavoro e al nuovo protagonismo degli enti bilaterali.

1. Il modello

L'attuale governo, appena insediato, ha subito mostrato l'intenzione di voler procedere verso un deciso cambiamento nel sistema di welfare. Già nell'estate del 2008 vedeva la luce il *Libro Verde sul futuro del modello sociale*: una riflessione assai superficiale, affatto ideologica, un impianto culturale povero, una «finta» apertura di dibattito, «travestito» da consultazione democratica, e in realtà mai fatto decollare.

L'ispirazione, a ben guardare, era già sufficientemente chiara, così come la scelta dell'approccio, anche se occultato sovente sotto il peso delle cosiddette «domande» che avrebbero dovuto alimentare idee e riflessioni destinate ad arricchire l'analisi governativa e la proposta politica.

Eravamo già in presenza di un attacco frontale al welfare delle re-

sponsabilità collettive e della cittadinanza, per preparare lo scenario su cui costruire il «nuovo» welfare.

Il Libro Bianco dal titolo accattivante e seducente, *La vita buona nella società attiva* (maggio 2009), mostra una grande continuità con il precedente documento nell'ispirazione complessiva; rappresenta un tentativo assai insidioso, e assolutamente da non sottovalutare, di costruire la cornice entro la quale collocare le scelte governative di politica sociale, dalla sanità alle pensioni alle politiche del lavoro, verso un welfare pubblico ridotto, basato sempre di più su tratti categoriali-corporativi e privatistici.

Negli altri paesi europei il Libro Bianco contiene indicazioni di obiettivi operativi, accompagnati da dati e ipotesi attuative. Qui nessuna cifra, nessun previsione temporale, nessuna operatività e/o priorità.

La premessa è che il welfare state italiano abbia fallito nei suoi obiettivi fondamentali, animato da «una cultura assistenzialistica che comprime il senso di autonomia e responsabilità», sia paternalistico, pressoché esclusivamente risarcitorio, produttore di iniquità e distorsioni distributive, con una spesa pensionistica eccessiva e fuori controllo, con una spesa sanitaria destinata a raddoppiarsi entro il 2050 (sic!) in assenza di cambiamenti e con interventi socio-assistenziali caratterizzati da «inefficienze e sprechi» che si tentano di coprire con l'alibi della mancata fissazione dei livelli essenziali di assistenza (!). Le politiche del lavoro, nonostante «l'apertura a operatori privati polifunzionali» ci vedono ancora «lontani, per numero e qualità di operatori, dalle migliori esperienze internazionali».

Questo quadro di analisi, sorprendentemente rozzo e superficiale, non accompagnato da alcun dato statistico, privo di qualsiasi comparazione con altri sistemi di welfare europei, rappresenta la base da cui lanciare l'attacco all'attuale «modello sociale» italiano.

L'Italia sarebbe un paese «bloccato» in conseguenza di un «silenzioso mutamento sociale» (sic!) che ha prodotto «il precariato diffuso, la mancanza di un lavoro, il difficile accesso alla casa, la crisi delle sedi della educazione e della formazione».

Appare qui interessante come si operi una chiara inversione processuale: non sono le forme dello sviluppo e le scelte di policy a produrre determinati fenomeni nel mercato del lavoro o nei principali comparti del welfare; sarebbero invece i mutamenti nelle culture giovanili e adolescenziali o altri fenomeni di tipo comportamentale ad avere la maggiore responsabilità per le cosiddette criticità sociali!! Quasi quasi sono i giovani e le donne, gli studenti e gli apprendisti, tramite cam-

biamenti nelle loro scale di preferenza, nel loro atteggiamento nei confronti del lavoro, nelle loro scelte culturali e di consumo, nelle scelte esistenziali, ad aver creato i problemi della precarietà, della inoccupazione, dell'incapacità delle grandi agenzie educative e formative di affrontare le sfide della modernità! Non le pressioni del mondo produttivo e delle imprese, le scelte compiute dalla politica, l'insufficiente attenzione per i processi di individualizzazione in atto nel lavoro e in altre sfere della vita (Paci, 2005), così come per il manifestarsi di importanti disuguaglianze, vecchie e nuove (si veda da ultimo il prezioso volume curato da Brandolini, Saraceno e Schizzerotto, 2009).

Non stupisce allora come i percorsi suggeriti dal Libro Bianco, partendo da assunti non dimostrati, e anzi talvolta fondati su assunzioni errate, quali, ad esempio, la non sostenibilità dell'attuale modello sociale e il suo totale fallimento, vadano alla ricerca di approdi collocati in «territori» assai lontani da quelli in cui ha messo radici il welfare della cittadinanza.

Tali mete, tuttavia, nel corso della trattazione, vengono spesso celate sotto «insegne» ammiccanti, con l'intento di sedurre il «partito della cittadinanza»: l'obiettivo da raggiungere è di volta in volta indicato come «il welfare delle responsabilità condivise», «il welfare della società attiva», il sistema di welfare «multi pilastro», «il welfare delle pari opportunità».

Occorre non farsi confondere da tali sembianze ed esaminare con cura la sostanza del progetto: lo faremo con particolare riferimento alle politiche della formazione non rinunciando però a far emergere ulteriori tratti «inquietanti».

Abbiamo già evidenziato come si intenda ridurre il ruolo pubblico e «declassare» le politiche pubbliche in tema di sanità e previdenza, creando spazi sempre più ampi per la sfera del mercato, operazione per altro già in atto con le scelte governative compiute recentemente sulla scuola e sull'istruzione in generale.

In aggiunta a ciò, occorre evidenziare come un obiettivo implicito sia quello di bloccare ogni percorso volto al «completamento» (Onofri, 2008a) e/o alla «ricalibratura» (Ferrera, Hemerick e Rhodes, 2000; Ferrera, 2008) del modello attuale: non si fa cenno al dovere costituzionale di fissare i livelli essenziali di assistenza, né tanto meno all'obbligo di legge (*ex l.* 328/2000) di riorganizzare il quadro delle professioni sociali e di fissare un livello minimo di reddito per tutelare *tutti* coloro che sono senza lavoro «come misura generale di contrasto della povertà»; né ad efficaci politiche di contrasto delle povertà che

vadano ben al di là di un modesto intervento caritatevole per pochi indigenti (la cosiddetta *social card* o *carta acquisti*); né alle scelte necessarie per arrivare in tempi brevi ad un efficace sistema pubblico di servizi per l'impiego, che possa finalmente contribuire a far decollare le politiche attive del lavoro; né a politiche integrate per la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi di vita e di cura; né ad un impegno pubblico straordinario per potenziare in tempi rapidi i servizi per l'infanzia in tutto il paese.

Occorre rilevare come «le parole “cittadinanza sociale” non siano mai menzionate» (Pennacchi, 2009, p. 350), tanto da indurre autorevoli osservatori a definire il modello del Libro Bianco come un «welfare senza cittadinanza» (Onofri, 2008b). Conseguentemente è esclusa ogni attenzione al diritto di cittadinanza di ultima generazione: il diritto all'inserimento (Rosanvallon, 1997), a partire dal diritto per gli immigrati e per i «nuovi» italiani alla piena integrazione sociale.

C'è infine il tentativo di forzare il quadro fissato dalla Costituzione, allorché si occupa del diritto di ogni lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36) e della libertà dell'iniziativa economica privata che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41).

Con riferimento alla retribuzione dei lavoratori il documento governativo specifica come l'equità derivi anche dal fatto di essere «proporzionata ai risultati dell'impresa».

Per quanto riguarda invece l'impresa, riscontriamo una sottolineatura assai enfatica. «Il fatto che l'impresa debba essere il più possibile libera nel suo agire e nel suo sviluppo s'impone dalla sua stessa natura: la libera iniziativa». Quasi a reclamare una libertà d'impresa senza vincoli. Dalla lettura di questo «combinato disposto» si ricava netta la sensazione della volontà di affermare una sorta di *primato dell'impresa sul lavoro*; tutto ciò lascia intravedere conseguenze e scenari importanti sul piano, ad esempio, della contrattazione collettiva.

2. *Formazione e lavoro*

Il Libro Bianco prende le mosse da una analisi in alcuni aspetti condizionale, basata sui seguenti punti:

- ♦ la necessità di semplificare l'aspetto «documentale» nella gestione dei rapporti di lavoro;
- ♦ l'insufficiente disponibilità di servizi di accompagnamento al lavoro;
- ♦ un sistema incompiuto di protezione del reddito dei disoccupati;
- ♦ una scarsa qualità e quantità di operatori, anche dopo l'apertura a soggetti privati (autorizzati o accreditati) che producono formazione, orientamento e accompagnamento nel mercato del lavoro;
- ♦ le potenzialità inespresse del nuovo apprendistato;
- ♦ la necessità di potenziare la qualità del sistema educativo e il raccordo scuola-impresa;
- ♦ investimenti nella formazione iniziale e continua di dubbia efficacia;
- ♦ la necessità di valorizzare al massimo la capacità formativa dell'impresa.

Successivamente, prima ancora di arrivare alle proposte, ci si imbatte in un passaggio decisivo per la costruzione del «nuovo» modello: si invoca il cambiamento del «ruolo dell'attore pubblico che non deve essere più il monopolista dell'erogazione». Il soggetto pubblico, si dice, «è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo della qualità dei servizi».

Siamo di fronte al vero «Dna» del Libro Bianco, dove si propone la stessa «filosofia» in tutti i comparti del welfare: arretramento dell'azione pubblica e spazio crescente agli attori privati (profit e non-profit) senza distinzione di ambiti di intervento, relegando l'erogazione delle prestazioni ad una mera «tecnicità» che può essere assolta da chiunque, sia pure, talvolta, in un quadro di monitoraggio, controllo e valutazione che l'attore pubblico dovrebbe saper assicurare. Occorre a tal proposito puntualizzare come nel nostro paese il monopolio pubblico dell'erogazione non sia mai esistito in sanità e nel comparto dei servizi socio-assistenziali, non esista nelle politiche della formazione, così come non appare in essere nei servizi di accompagnamento al lavoro; ormai, dopo le riforme degli anni novanta, non esiste più un monopolio pubblico nel sistema pensionistico; di fatto resiste solo, per ora, nell'ambito dell'istruzione. Proprio in questo ultimo comparto stiamo attualmente assistendo ad una pesante iniziativa governativa con l'obiettivo – non confessato – della privatizzazione, strategia che passa innanzitutto per la dequalificazione dell'attuale scuola pubblica.

Voler «esibire» questo «Dna» in *tutti* gli ambiti di intervento (che il monopolio pubblico ci sia o no) sta a testimoniare allora, al di là della lettera degli enunciati, un progetto forte di privatizzazione, accanto ad un'idea di «sussidiarietà» molto speciale basata sul *forte arretramento delle responsabilità collettive* e sulla «delega, da una parte alla famiglia (definita “nucleo primario intorno alla quale si addensa la vita sociale”, “attore sociale”, “relazione sorgiva del sociale”) e dall'altra alla comunità e al territorio “ambiti di relazioni solidali”, “antidoto” alla deriva nichilista, “luoghi” deputati alla crescita e alla maturazione» (Pennacchi, 2009, pp. 352-353). Dove famiglia e comunità non arrivano c'è il mercato o ci sono le organizzazioni del terzo settore.

Altro sarebbe stato, invece, invocare nuove regole e modalità più efficaci per attuare il welfare mix, affidando una posizione strategica al soggetto pubblico, nel suo ruolo di «regista», ma anche di gestore diretto di prestazioni, pur in presenza di una pluralità di attori che operano interventi ed erogano prestazioni (Ascoli e Ranci, 2003).

Ci sono ambiti operativi, e quello dei servizi all'impiego è uno di questi, in cui la mission dei soggetti pubblici appare non assolvibile da soggetti privati. Ciò vale almeno anche per l'istruzione, per il sistema sanitario e per determinati servizi alla persona: non sempre tutti i soggetti che intervengono possono essere posti sullo stesso piano ed essere intercambiabili. Nel mercato del lavoro, «agli intermediari, sia pubblici che privati spetta il compito di affrontare i fallimenti del mercato del lavoro e delle reti di relazioni». Ciò, pur se limitato sul piano quantitativo, è però fondamentale per un incontro efficace fra domanda e offerta di lavoro, contrassegnato da tratti di equità. «[...] in particolare ai servizi pubblici spettano tre compiti, che sarebbero svolti anche qualora essi fossero l'ultima spiaggia cui lavoratori e imprese si rivolgono dopo aver fatto ricorso senza successo a tutti gli altri canali, formali e informali. I servizi pubblici per l'impiego, infatti, hanno la missione di *rendere trasparente il mercato del lavoro*, raccogliendo e diffondendo informazioni sui posti di lavoro vacanti e sui lavoratori in cerca di occupazione, di porre *particolare attenzione ai soggetti meno occupabili*, cercando di rafforzarne le competenze e di “collocarli” in posti adeguati, e, infine, di *mettere in luce le criticità*, cioè le situazioni di debolezza o di sfasamento tra domanda e offerta di lavoro, consentendo di indirizzare gli interventi di riqualificazione professionale o di sostegno alla ricerca di lavoro. Di tali misure vi sarà sempre più bisogno con la diffusione delle occupazioni “flessibili” e con l'esigenza di aumentare il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori anziani» (Reyneri, 2004, p. 37, *corsivi nostri*).

Il problema da affrontare allora è come promuovere un quadro economico e collaborativo con le Regioni (e le Province) che consenta un salto nel funzionamento dei servizi pubblici per il lavoro e della rete pubblico-privata che opera nel territorio.

Non è un mistero come qui si sia in presenza di un grave vizio d'origine: solo la metà dei dipendenti del Ministero del Lavoro addetti al collocamento furono trasferiti a Regioni e Province allorché venne varata la riforma che decentrò le funzioni e vide nascere gli attuali servizi. Fu solo grazie ad un uso spregiudicato delle risorse del Fondo sociale europeo che si riuscì a colmare pro tempore le vistose lacune in tema di persone e di professionalità; successivamente la situazione del Fse 2007-2013 è cambiata soprattutto nel Centro-Nord e, nonostante alcune stabilizzazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato operate dalle Province, la situazione rimane assai preoccupante.

Occorre «affrontare la questione della “funzione guida” nella rete di relazioni interorganizzative che caratterizza i servizi per l'impiego» (Reyneri, 2004, p. 38) e investire nelle strutture pubbliche, se vogliamo raggiungere posizioni che ci avvicinino ai benchmark europei, fra cui, ad esempio, il modello danese, caratterizzato da uno dei mercati del lavoro più flessibili al mondo, ma anche da una delle reti di sostegno ai senza lavoro più generosa ed efficiente, grazie ad «una spesa per politiche del lavoro, sia passive (cioè indennità di disoccupazione) sia attive (servizi per l'impiego, formazione, ecc.) assolutamente strepitosa per i nostri bilanci, circa tre-quattro volte, o forse anche di più, rispetto al Pil di quello che spende l'Italia» (Reyneri, 2004, p. 53).

L'attore pubblico, secondo il Libro Bianco, non più unico erogatore di servizi dopo la legge 30/2003, dovrebbe diventare «il soggetto che favorisce la crescita e lo sviluppo sul territorio del mercato dei servizi». Siamo ben lontani dalla promozione del ruolo strategico dei servizi pubblici per l'impiego!

Le proposte che vengono avanzate per «la riforma del tradizionale sistema di formazione» si basano su tre punti:

- ♦ il lavoro come parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona;
- ♦ l'impresa, l'ambiente produttivo come il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità;
- ♦ una certificazione formale che deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore, a prescindere dai corsi frequentati che possono al più costituire mezzo e non prova per l'acquisizione di esse.

Il documento prosegue con affermazioni anche qui abbastanza condivisibili: «i sistemi di istruzione e formazione devono adattarsi ai bisogni individuali, rafforzare l'integrazione con il mercato del lavoro, rendere trasparenti e mobili le qualifiche, migliorare il riconoscimento dell'apprendimento non-formale e anche di quello informale, valorizzare modelli di apprendimento in assetto lavorativo (come il contratto di apprendistato)».

Che cosa si cela però dietro queste sembianze di nuovo così ammiccanti?

Prendiamo le mosse dal contratto di *apprendistato professionalizzante* che, come è noto, rappresenta ormai la principale porta di ingresso per i giovani nel mercato del lavoro regolare: si tratta di un rapporto di lavoro a tempo determinato particolarmente conveniente per il datore di lavoro, che può protrarsi per sei anni. Tale contratto deve fornire al giovane la possibilità di formarsi durante l'esperienza lavorativa così da rafforzare le sue conoscenze e, contemporaneamente, le sue competenze, le sue capacità professionali.

Si calcola che oggi in Italia circa i quattro quinti degli apprendisti non facciano in realtà neanche un'ora di formazione! Le risorse statali distribuite alle Regioni per la formazione hanno subito un taglio del 20% nella passata legislatura e, al momento, sono rimaste stabili, tuttavia largamente insufficienti.

Le Regioni stanno di nuovo attingendo al Fondo sociale europeo per far fronte, sia pure parzialmente, al finanziamento dei percorsi formativi.

In più occorre sottolineare come recenti provvedimenti normativi, introdotti in questa legislatura, abbiano dato vita ad un doppio canale, che vede ora la possibilità per le imprese, tramite accordi fra le parti sociali al di fuori del ruolo degli attori pubblici (Regioni e Province), di realizzare la parte formativa del contratto esclusivamente in azienda.

In tal modo potrebbe essere elusa la regolazione pubblica scaturita dalla legislazione nazionale e da quelle regionali; ciò rischia di produrre un ulteriore indebolimento della componente formativa del contratto di apprendistato. Le scelte delle imprese, infatti, verrebbero chiaramente riorientate a svantaggio della formazione formale e a favore di quella sul luogo del lavoro, nel momento in cui ci fosse la possibilità di scegliere fra i due canali. E a tutti è ben noto come la seconda sia difficilmente verificabile.

Occorre inoltre ricordare come nella precedente legislatura fosse stato attivato un Tavolo Governo-Regioni per condividere le linee portanti

di una riforma dell'apprendistato professionalizzante, facendo tesoro delle esperienze e dei molti rilievi che a quella normativa venivano rivolti da più parti; la conclusione anticipata di quella stagione legislativa ha impedito di cambiare. Al momento il ministero competente non ha ritenuto opportuno riattivare il Tavolo.

L'unico punto della proposta del Libro Bianco su cui sembrerebbero concentrarsi gli sforzi governativi è quello volto ad affermare sempre e comunque *la capacità formativa dell'impresa*: a nessuno può sfuggire in proposito come la stragrande maggioranza delle imprese italiane sia di dimensioni piccole e piccolissime. Ben poche, al di fuori del mondo delle medie e grandi imprese, possono quindi possedere i requisiti necessari per poter progettare e attuare percorsi formativi con la duplice valenza della formazione generalista e della formazione professionale in senso stretto. E questa duplice valenza è necessaria se si vuole aumentare l'occupabilità degli apprendisti, dal momento che non è previsto alcun meccanismo che possa garantire l'assunzione a tempo indeterminato al termine del periodo contrattuale.

L'attribuzione all'impresa di una sorta di «possibile monopolio» nell'erogazione della formazione agli apprendisti, equivarrebbe ad una decisa deregolazione nel governo del mercato del lavoro a favore della cosiddetta libera iniziativa.

La problematica della *certificazione formale delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze*, ovvero il terzo tassello della proposta contenuta nel Libro Bianco si scontra immediatamente con problemi da tempo all'ordine del giorno, mai, tuttavia, inseriti seriamente nella agenda politica. Ci riferiamo in questa sede al Repertorio nazionale delle qualifiche e al Libretto formativo: questioni che non sembrano trovare la dovuta attenzione presso le sedi competenti. Manca la consapevolezza della centralità di tali strumenti per una vera riorganizzazione dell'attività di formazione.

Intanto langue l'*educazione degli adulti*, anzi sembra deperire per le conseguenze dei tagli subiti dall'istruzione: si sono ridotti, infatti, un po' ovunque i corsi serali, anche se le magre risorse destinate ai Centri territoriali permanenti per il momento sembrerebbero non essere rientrate nel disegno governativo di ridimensionamento delle risorse.

Sono stati invece ridotti in modo consistente i finanziamenti pubblici per la *formazione continua*, che riguarda cioè lavoratori occupati, di fatto delegando questa attività ai Fondi interprofessionali che, come è noto, utilizzano risorse derivanti dal monte salari. Ciò rischia di creare un approfondimento del dualismo fra piccole/piccolissime imprese e

RPS

Ugo Ascoli

medie-grandi imprese, dal momento che le prime potranno con assai maggiori difficoltà giovare delle risorse dei Fondi.

Non c'è traccia, infine, nel documento di un serio impegno per promuovere l'*apprendimento permanente*: si parla di «diritto all'apprendimento continuo» ma viene subito derubricato all'aggiornamento continuo «per rimanere al passo con i mutamenti dell'economia, in un mercato del lavoro ove la natura delle occupazioni cambia velocemente». Una visione riduttiva. Altro sarebbe prevedere un «sistema nazionale della formazione permanente» il cui accesso sia consentito a tutti, per l'innalzamento generale dei saperi, delle conoscenze e delle competenze degli adulti che vivono nel paese. I benefici di tale sistema non si trasferirebbero solo sull'economia; sarebbe l'intero tessuto della società a giovarsene, dalle relazioni interpersonali ai livelli di integrazione e coesione sociale.

La proposta concreta del documento in esame sembra allora ridursi a due distinte traiettorie progettuali: dare centralità sempre maggiore alle attività formative dell'impresa e promuovere un mercato dei servizi per il lavoro dove ciascuno possa decidere autonomamente a chi rivolgersi (pubblico o privato), in un quadro il più possibile deregolato e «semplificato».

3. *Verso un welfare autogestito?*

S'avanza uno strano protagonista.

Così potremmo definire, parafrasando un vecchio titolo degli anni settanta, il nucleo forte della proposta contenuta nel Libro Bianco: il protagonismo e la centralità dei soggetti «bilaterali».

A tal proposito occorre evidenziare come già «nel Protocollo sul welfare del 2007 si prevedeva l'attribuzione a tali enti di un ruolo ai fini della integrazione reddituale aggiuntiva da istituire nei settori non coperti dalle indennità di disoccupazione». Nel Libro Verde (2008) «si prevede l'ampliamento della competenza degli enti bilaterali ai servizi legati al funzionamento del mercato del lavoro, alla formazione, alla certificazione del contratto di lavoro, alla previdenza complementare e all'assistenza sanitaria» (Paci, 2009, pp. 36-37).

L'ente bilaterale si appresta a diventare un architrave strategico su cui poggiare il futuro edificio del welfare italiano. Il pubblico deve fare un passo indietro nella sanità come nella previdenza, nei cui confronti emerge con chiarezza un «disegno di ulteriore privatizzazione» (Pen-

nacchi, 2009, p. 356); ciò deve accadere anche nelle politiche della formazione e del lavoro, così come nell'istruzione e negli interventi socio-assistenziali. La protezione sociale non viene più identificata come un ambito di esercizio di responsabilità collettive, una modalità di inclusione, di tutela dai rischi e dalle fragilità, di risposta ai bisogni e di allargamento dei confini della cittadinanza a tutti coloro che vivono in un determinato contesto territoriale.

Le risposte alle sfide poste dalla modernità vanno affrontate in primo luogo dalla famiglia e dalle «comunità territoriali», senza riguardo alcuno per le disuguaglianze e per le iniquità che ne derivano. C'è poi il mercato a soddisfare molti bisogni e ad erogare la gran parte delle prestazioni che quindi possono essere acquistate liberamente e in piena autonomia. Ci sono anche forme di «quasi mercato» dove dovrebbero confrontarsi strutture pubbliche e private in una competizione di tipo «virtuoso» che dovrebbe produrre una maggiore efficienza nei servizi: peraltro «occorre riconoscere che laddove sono state introdotte, non hanno risolto tutti i problemi del welfare» (Dell'Aringa, 2009).

Per i grandi sistemi di tutela sanitaria, pensionistica, previdenziale, infine si apre la stagione degli accordi categoriali (e corporativi) sostenuti nella loro attuazione dall'architettura del «bilateralismo». Gli enti bilaterali vanno costituiti ovunque, potenziati, incoraggiati dove già sono operanti e arricchiti con nuove funzioni. Per coloro che non riescono a beneficiare di tali accordi, per chi è fuori dai nuovi circuiti di distribuzione di risorse welfariste, non rimane che fruire di un welfare pubblico impoverito e declassato.

Per chi infine non riesce a sollevarsi da situazioni di indigenza estrema (la «povertà assoluta») ci sarà qualche aiuto pubblico (come la *social card*) di modesta entità e/o «da carità» o «de tante azioni generose che ogni giorno, singolarmente o in modo associato o cooperativo compiono gli italiani».

La realizzazione di questo modello sociale, delineato con chiarezza nel Libro Bianco, ha già preso le mosse dall'introduzione della *social card*, dalla riduzione delle risorse nazionali per finanziare le politiche socio-assistenziali e dal taglio drastico della spesa destinata all'istruzione; ora si sta arricchendo di elementi ulteriori, meno clamorosi e visibili, così come di più difficile decodificazione.

Prendiamo in considerazione, ad esempio, il recente rinnovo del contratto del comparto alimentare (settembre 2009): esso promuove fortemente il bilateralismo e rafforza, anche in maniera innovativa, alcuni

strumenti di welfare per la categoria. Si prevede la costituzione dell'Ente bilaterale di settore (Ebs) cui saranno attribuiti compiti rilevanti per erogare integrazioni al reddito in caso di ricorso alla cassa integrazione.

Così i commenti di fonte confindustriale: «l'intesa realizza la scelta della bilateralità a sostegno del welfare contrattuale, finalizzata all'integrazione del reddito dei lavoratori e al sostegno economico della maternità e della paternità nel periodo di astensione facoltativa» («Il Sole 24 Ore», 2009, 30 settembre).

È prevista la costituzione di un fondo sanitario integrativo, finanziato dalle imprese, a favore dei lavoratori a tempo indeterminato, così come di quelli a tempo determinato con un'anzianità lavorativa di almeno nove mesi. Interessante anche quanto previsto sul versante delle problematiche della conciliazione fra tempo di vita e tempo di lavoro e delle pari opportunità: aumentano da sette a otto all'anno i giorni lavorativi di cui i genitori possono usufruire in caso di malattia dei figli di età compresa tra tre e otto anni, mentre passano da tre a quattro all'anno i giorni di permesso retribuito in caso di eventi o cause particolari. Nel caso di patologie gravi del figlio sono previsti ulteriori due giorni di permesso retribuito. È prevista anche la possibilità di istituire una «banca delle ore» per il genitore che, nei primi 24 mesi di vita del bambino, decida di tramutare in riposi compensativi le maggiorazioni dovute per le prestazioni di lavoro straordinario. Viene sottoscritto anche un maggior ruolo delle Rsu nella individuazione dei fabbisogni formativi e l'aumento dal 2 al 3% dei lavoratori che potranno usufruire dei congedi formativi.

Potremmo definire tutto ciò *prove di welfare categoriale*: intese e «conquiste sociali» significative, destinate ad influenzare la stagione dei rinnovi contrattuali, ma che, poste nella cornice del Libro Bianco, potrebbero aprire la strada alla rimodulazione in senso corporativo-categoriale della nostra protezione sociale. Chi è fuori del «recinto» non ne può usufruire: le disuguaglianze appaiono destinate a crescere, se il pubblico rinuncia ad esercitare un ruolo strategico e delega tratti significativi della protezione sociale ai «corpi sociali intermedi».

Sviluppiamo ulteriormente la nostra riflessione prendendo in considerazione gli accordi sottoscritti recentemente dalle organizzazioni sindacali e datoriali per le categorie degli assicurativi e dei bancari al fine di offrire una copertura assicurativa ai lavoratori del settore in merito alle problematiche della non autosufficienza, quella che viene definita, mutuando anche un termine inglese, una copertura *long term care* (Ltc).

Il primato in tale campo spetta al comparto assicurativo: nel 2004, infatti, è stato sottoscritto un accordo in tale settore, ad integrazione di quanto previsto nel Ccnl del 2003, che prevede la costituzione di un «Fondo unico nazionale destinato a garantire la copertura assicurativa per Ltc»: tale Fondo avrebbe coperto il personale in servizio alla data del 1° gennaio 2004 e quello successivamente assunto; la copertura sarebbe stata garantita da una contribuzione a carico delle imprese; il Consiglio di amministrazione del Fondo (composto da dieci membri, cinque designati dalle imprese e cinque designati dalle organizzazioni sindacali) «determina la prestazione, attraverso polizze assicurative, che sarà erogata per l'intera durata della vita dell'assicurato colpito dall'evento». La copertura assicurativa per i bancari entra nel contratto tre anni più tardi e diventa operativa a fine 2008: si tratta della «prima categoria per dimensioni (il Ccnl del comparto assicurativo Ania era già intervenuto in materia) che all'interno di due contratti nazionali riesce a raggiungere un accordo completamente innovativo su una materia ancora poco sviluppata nel nostro paese ma drammaticamente attuale» (così si sono espresse nel luglio 2009 le segreterie nazionali sindacali di settore).

La copertura assicurativa è garantita tramite contributi a carico delle aziende (50 euro all'anno per le aree professionali e quadri direttivi, 200 euro annui per i dirigenti) versati alla Cassa nazionale di assistenza sanitaria per il personale dipendente del settore del credito (Casdic). Per i casi accertati di non autosufficienza, oltre ad una serie di servizi di supporto sul territorio, è prevista l'erogazione, sotto forma di rimborso per le spese socio-sanitarie sostenute, di un importo che può arrivare fino a un massimo di 13.200 euro annui. La copertura è riservata ai dipendenti dalle aziende che hanno conferito mandato di rappresentanza sindacale all'Abi; e decorre dal 1° gennaio 2008. Risulterranno assicurati tutti coloro che risultano in servizio a quella data, anche se con un contratto a tempo determinato o con un contratto di inserimento. Le prestazioni vengono garantite per sempre, fino al momento del decesso dell'assicurato, fermo restando, ovviamente, il mantenimento della condizione di non autosufficienza. In termini sindacali: «se la condizione di non autosufficienza si verifica in costanza di rapporto di lavoro il lavoratore/la lavoratrice diventa a "vita intera" titolare della prestazione e dei servizi a prescindere dalla durata stessa del rapporto di lavoro».

Siamo di fronte ad ulteriori prove di welfare categoriale su una tematica strategica per le politiche sociali, tuttavia ancora non iscritta nell'a-

RPS

Ugo Ascoti

genda politica nazionale. Del resto la via «negoziale» alla sanità integrativa viene ulteriormente confermata dal recentissimo decreto ministeriale (novembre 2009) che istituisce, presso il Ministero del Welfare, l'Anagrafe di fondi, casse, enti e società di mutuo soccorso, e dove si stabilisce che i soggetti «privati» dovranno vincolare almeno il 20% di tutte le risorse impegnate e riservarle all'assistenza odontoiatrica, a prestazioni sia sociali (a rilevanza sanitaria) che sanitarie (a rilevanza sociale) per i non autosufficienti, ad interventi destinati a chi è «temporaneamente inabilitato» per malattia o infortunio. A decorrere dal 2008 tutti i contribuenti potranno dedurre dal reddito fino ad un massimo di 3.615,20 euro dei contributi versati ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, nonché agli enti e casse di mutuo soccorso, che rispettino regole e vincoli posti dal ministero. Tutto ciò a riprova di come le questioni riguardanti la non autosufficienza tendano a rimanere «esterne» al diritto universale alla salute, fondamenta del Servizio sanitario nazionale, e vengano delegate alle capacità del singolo contribuente o alla categoria di auto-protegersi e auto-tutelarsi.

Ad ulteriore conferma del percorso governativo potremmo far menzione di quanto si starebbe elaborando presso il Ministero del Lavoro sulla riforma degli ammortizzatori sociali, in perfetta coerenza, peraltro, con l'impianto teorico riscontrabile nel Libro Bianco. Il governo, come è noto, ha fatto decadere la precedente delega legislativa per la riforma e dovrà quindi ottenerne un'altra dal Parlamento per poi affrontare l'iter legislativo. Il sistema cui alcuni autorevoli consulenti del Ministero starebbero lavorando prevederebbe due pilastri, uno pubblico e uno privato: un'indennità di disoccupazione per chi perde il lavoro, avendo maturato «congrui periodi lavorativi pregressi», cui avrebbero diritto tutti i lavoratori subordinati e una sorta di «cassa integrazione privata-categoriale» costruita per via contrattuale, quindi non obbligatoria, fiscalmente incentivata, finanziata per via contributiva da imprese e lavoratori. La gestione di questo ammortizzatore categoriale verrebbe affidata agli enti bilaterali di settore.

Tutto ciò dovrebbe prendere il posto dell'attuale meccanismo dei cosiddetti ammortizzatori sociali, compresa la gestione Inps della Cassa integrazione. Di tale progetto sono state fatte uscire sulla stampa nazionale alcune «anticipazioni». Nel caso in cui il progetto acquistasse i caratteri dell'ufficialità, saremmo in presenza di una ulteriore prova di welfare categoriale. Il sistema, infatti, già oggi prevede un'indennità di disoccupazione per chi perde il lavoro (si potrà eventualmente mettere a confronto la «generosità» della nuova con quella attualmente vi-

gente): la vera innovazione starebbe nella sostituzione di un meccanismo pubblico, sia pure non esteso a tutte le imprese, a gestione pubblica (Inps) con un privato gestito a livello categoriale.

In conclusione, è un quadro che potrebbe portare ad affinare ulteriormente in senso «neo-corporativo» il tradizionale impianto lavoristico del nostro welfare (Treu, 2008), in contrasto con qualsiasi spinta verso un assetto maggiormente universalistico, basato sui principi della cittadinanza.

Occorrerebbe allora chiedersi: quale forza possiede oggi nel nostro paese il «partito della cittadinanza»? Ad oltre dieci anni dalla Commissione Onofri quali sono le possibilità di contrastare l'attuale egemonia culturale del pensiero neoliberista e delle pratiche neocorporative? Che ruolo sono destinati a giocare in questa partita i grandi soggetti della rappresentanza (dai partiti ai sindacati alle grandi associazioni di categoria)?

Ma questo è un altro discorso.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il Welfare Mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), 2009, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Dell'Aringa C., 2009, *Così si organizza il «quasi mercato» della sussidiarietà*, «Il Sole 24 Ore», 7 maggio.
- Ferrera M., Hemerick A. e Rhodes M., 2000, *Recasting European Welfare States for the 21st Century*, «European Review», vol. 8, n. 3, pp. 427-446.
- Ferrera M., 2008, *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», vol. 31, n. 1-2, pp. 82-107.
- «Il Sole 24 Ore», 2009, *Così il welfare diventa autogestito*, 30 settembre.
- Onofri P., 2008a, *La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.
- Onofri P., 2008b, *Un welfare senza cittadinanza*, «Rassegna Sindacale il mese», dicembre, intervista di Stefano Iucci.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2009, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nella Italia che cambia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 13-40.
- Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.

Rosanvallon P., 1997, *La nuova questione sociale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Reyneri E., 2004, *Lavoro, lavori*, «Prisma», n. 27, anno XXII, febbraio, pp. 24-38/52-54.

Treu T., 2008, *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.

RPS