

La riforma degli ammortizzatori sociali in Italia. La posizione del sindacato

Claudio Treves

L'articolo esamina i problemi che si pongono al sindacato, alla Cgil in particolare, nella fase attuale di confronto con il governo in merito, tra l'altro, alla riforma degli ammortizzatori sociali. Si considerano, in sequenza, le relazioni tra riforma degli ammortizzatori sociali e riforma delle tipologie d'impiego, quali dovrebbero essere i cardini della riforma, come siano parziali

ed insufficienti i propositi di semplice aumento dell'indennità di disoccupazione, quali relazioni tra provvidenze pubbliche e ruolo dell'autonomia privata, che riflessi tra le accennate proposte di riforma degli ammortizzatori sociali, le politiche di incentivazione e il sistema delle politiche attive del lavoro, il grado di sostenibilità finanziaria di una simile impostazione.

1. Premessa

Scrivere di una «posizione del sindacato» durante un confronto in cui essa viene messa in gioco in antitesi/competizione con altre è sempre molto difficile, e spero che di questo si tenga conto nel valutare le righe seguenti. I punti che mi propongo di analizzare, in ogni caso, saranno questi: perché riformare gli ammortizzatori non può essere un tassello isolato e autosufficiente di una rinnovata politica del lavoro; conseguentemente per quale motivo i cardini di ogni riforma debbano essere l'universalità del sistema e la tutela del lavoro e quindi perché non ci si possa limitare alle auspiccate manovre sull'indennità di disoccupazione; che spazio in questo ambito potranno avere integrazioni pattizie; quale legame tra percezione di indennità e obblighi formativi e di riqualificazione e quali riflessi sul sistema degli incentivi.

2. Perché gli ammortizzatori da soli non bastano

Nelle molte discussioni che accompagnano, tra gli studiosi e le forze politiche, il quesito su «che fare della legge 30?» si fa tacitamente stra-

da la proposta dell'*integrazione con rinnovati ammortizzatori sociali*. La sostengono esplicitamente tutte o quasi le associazioni datoriali, larga parte dei «commentatori indipendenti» sui giornali cosiddetti di opinione, molti sindacalisti e importanti dirigenti politici (emblematicamente Fassino e Rutelli). Nei limiti di queste poche pagine cercherò di argomentare perché questa impostazione non mi convince: dal 2002 in avanti, come evidenziato anche da molti contributi di questo volume, l'Italia ha consolidato un modello di sviluppo in cui la «quota occupazionale della crescita» è andata crescendo. Ciò è avvenuto per il concorso di due fattori: una specializzazione produttiva che non ha compiuto il salto definitivo verso beni di alta qualità tecnologica e produttiva (sulla falsariga di quanto avvenuto negli stessi anni in Germania), e una quota crescente di lavoro fornito in modo temporaneo (contratti a termine, collaborazioni, altre forme di lavoro instabile). Ma a differenza degli anni '80/'90, in cui l'instabilità occupazionale era strettamente collegata all'ingresso nel mondo del lavoro e all'80% si concludeva con la trasformazione del contratto di formazione/lavoro o del contratto a termine in rapporti di lavoro stabile, oggi le ricerche di ogni parte confermano che il *tasso di conversione* dei rapporti instabili si posiziona attorno al 40%, con medie molto più basse per le classi giovanili (Isfol e Ministero del Lavoro, a cura di, 2006, per dati assai eloquenti, ma anche Banca d'Italia, 2006). Se questo è il quadro, il tema della *stabilizzazione dell'occupazione* non è risolvibile con la predisposizione di una rete di sostegno estranea alla forma del rapporto di lavoro, ma necessita di interventi sulle tipologie di lavoro oltretutto sul sistema degli incentivi. Da questo punto di vista, la vicenda della riduzione del «cuneo fiscale», utilizzata ai fini della stabilizzazione dell'occupazione nella Finanziaria 2007¹, è assai significativa e importante, ma richiede di essere completata dai due ambiti di intervento: da un lato, la riduzione delle tipologie di lavoro, la «ri-gerararchizzazione» di quelle residue, attraverso il ristabilimento di una relazione definita come regola ed eccezione tra il lavoro a tempo indeterminato e le altre forme di lavoro, e come completamento una riforma organica degli ammortizzatori sociali. Pensare, come aveva fatto il *Libro Bianco* del 2001 (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2001) e secondo il filone espresso dal Patto per l'Italia (2002), che alla flessibilità occupazionale non ci dovessero essere freni nor-

¹ Legge 296/2006, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge finanziaria 2007), 27 dicembre.

mativi, ma che si poteva rispondere riformando gli ammortizzatori sociali, si è dimostrata una scelta empiricamente improduttiva, oltreché socialmente e politicamente sbagliata.

Del resto, gli stessi autori de «lavoce.info»² nelle loro proposte immaginano interventi sulle forme del lavoro, e non solo sugli ammortizzatori sociali. Naturalmente, dall'altra parte risuona minacciosa la voce del *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*³, secondo cui l'eccessiva tutela è causa della segmentazione, cui quindi si dovrebbe rispondere diminuendo le tutele per i lavoratori «standard», ed estendendo (nei limiti però degli equilibri di bilancio), gli ammortizzatori sociali, e il gioco sarebbe fatto. Non rientra nello scopo di queste pagine, se non per un commento rapidissimo, segnalare ai troppi e interessati cantori nostrani del «modello danese» che esso si regge, oltreché su un collaudato sistema di regolazione sociale collaborativa⁴ che non è esportabile per via legislativa, su un (collegato?) prelievo fiscale molto elevato sui redditi personali con tassi di evasione praticamente inesistenti e – cosa del tutto trascurata nel dibattito scientifico e politico – su una sostanziale assenza di differenziazioni regionali degli andamenti del mercato del lavoro. Cosicché si tende spesso a dimenticare che la nostra disoccupazione (e il lavoro sommerso) sono concentrati territorialmente, e che quindi prima (o comunque oltre) la tematica della flessibilità dei rapporti di lavoro si dovrebbe porre la priorità della *politica di sviluppo* (e della lotta al lavoro sommerso, che bisogna riconoscere l'attuale governo ha iniziato a fare con rigore e serietà, e di cui si cominciano a vedere i primi risultati strutturali).

Per questi motivi, un'efficace riforma degli ammortizzatori non può essere scissa da interventi di profonda riforma degli assetti lavoristici esistenti, esemplificabili, come accennato poco sopra, nella individuazione del lavoro a tempo indeterminato come la forma *normale* di rapporto di lavoro, con la conseguente necessità per ogni rapporto diverso di avere alla base del ricorso una motivazione rinvenibile in causali temporanee ed eccezionali definite dalla contrattazione collettiva. In questo modo si determinerebbe una condizione per cui gli ammortizzatori sociali completano la riforma e concorrono a sostenere l'occupazione e la sua ricerca.

² Si veda al sito internet <http://www.lavoce.info/news/index.php?id=15>.

³ Commissione europea, 2006; testo e commenti al sito internet in bibliografia.

⁴ Su cui insistono Elena Pisano e Michele Raitano in questo numero (*infra*).

3. I cardini di una riforma

I lettori della «Rivista» conoscono la proposta che la Cgil ha elaborato (Treves, 2003), così come i testi di altra provenienza, dal citato Patto per l'Italia, cui fece da contraltare il d.d.l. 848^{bis} della scorsa legislatura, alla *Carta dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici* di Treu/Amato, poi rielaborata dalle forze dell'Ulivo. Non mi dilungherò quindi troppo sui dettagli, e sulle differenze, che sono evidenti ed esplicite tra le diverse proposte. Credo più utile sottolineare quelli che a mio giudizio devono essere i cardini, e da qui mostrare i punti di contatti e le distanze con le altre proposte in campo.

Com'è ovvio, la diretta conseguenza dell'argomentazione condotta nel paragrafo precedente porta a indicare due elementi imprescindibili nel disegno di riforma: la sua universalità e la sua finalità tesa a difendere attivamente l'occupazione. Con il primo obiettivo, siamo decisamente contro ogni «riforma a pezzi», e puntiamo a sistemi di tutela che comprendano, *anche gradualmente*, l'intero sistema economico italiano, e non parti di esso. Con il secondo, abbiamo un fine esplicito, quello di limitare l'espulsione del lavoratore dal lavoro, e contestualmente una finalità conseguente, quella di rimettercelo al più presto.

È ovvio che questa impostazione è alternativa a quella del d.d.l. 848^{bis}, che indicava non a caso nella *sola* indennità di disoccupazione ordinaria l'ammortizzatore pubblico universale, lasciando poi alle parti dei settori (su cui vedremo appresso le complicazioni) l'onere, anche finanziario, di apprestare tutele ulteriori, ma sempre a partire dalla perdita del posto di lavoro. Per la Cgil questo non può essere condiviso, per entrambe le ragioni fondative di una riforma degli ammortizzatori sociali: perché i principi devono essere universali, e perché l'obiettivo non deve essere quello soltanto di alleviare la disoccupazione, ma, nei limiti di quanto si dirà dopo, di impedirla.

⁵ Disegno di legge n. 848^{bis}/2002, stralcio deliberato dall'Assemblea il 13 gennaio 2002 degli articoli 2, 3, 10, 12 del d.d.l. n. 848 «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro», anche al sito internet <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?leg=14&id=00019461&tipodoc=ddlpres&modo=PRODUZIONE>.

⁶ Disegno di legge n. 1872/2002, «Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori», comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 dicembre; per una sintesi si veda il sito internet <http://www.rassegna.it/2002/lavoro/articoli/carta-ulivo/prima.htm>.

Il che ci porta a sostenere, anche a fronte di esperienze consolidate e che spesso hanno contribuito a mitigare l'assenza di un ammortizzatore sociale pubblico degno di questo nome, che il sistema dovrà comportare, con le gradualità necessarie, un deciso sforzo di inclusione e di armonizzazione con quanto si è consolidato pattiziamente in settori particolari (banche, assicurazioni, artigianato, per citare i casi più famosi).

Veniamo quindi alla descrizione dell'impalcatura immaginata, e allo stato oggetto di confronto con il governo.

Al sistema ognuno dovrà contribuire: questo primo dato apparentemente innocuo dovrebbe invece fare giustizia di un fatto spesso trascurato, e cioè che dal 1993 (si badi bene, solo due anni dopo la riforma della Cigs e l'introduzione della mobilità) si va avanti per «ammortizzatori in deroga» in alcuni spezzoni settoriali (emblematicamente le imprese commerciali con 50-199 dipendenti e l'intero settore della vigilanza privata, oltreché gli operatori turistici con più di 50 dipendenti), che ogni legge finanziaria deve confermare, con la relativa dotazione economica. Dal 2004⁷, poi, tale sistema si è «evoluto» con lo stanziamento da parte del governo di una cifra «onnicomprensiva» finalizzata alla copertura degli ammortizzatori in deroga, successivi ad intese e accordi relativi ad imprese e/o settori non rientranti nel sistema «ordinario» degli ammortizzatori sociali. Si sono affrontate in questo modo la crisi dell'aviazione, ma anche improbabili crisi territoriali di province note per il livello del tutto frizionale della disoccupazione, ma elettoralmente care al governo precedente, ingenerando derive localistiche pericolose. Stiamo parlando di circa 500 milioni di euro annui, cui non ha corrisposto alcun versamento contributivo da parte dei beneficiari. Confermare il principio per cui ogni intervento assicurativo deve avere a monte un versamento è un segnale importante in assoluto, e non inutile ai fini della valutazione dei costi dell'operazione.

Ma come dovrebbe essere un sistema universale e fondato sulla difesa dell'occupazione? Contrariamente a quanto si legge in molta letteratura, anche internazionale, il punto di partenza di un sistema così concepito *non è* l'indennità di disoccupazione, ma è la strumentazione da mettere in atto in via *preventiva*. Detto in altri termini, come si sostiene l'impresa (e l'occupazione) *prima* che «scoppi il disastro». Di qui la necessità, sottolineata dalla proposta Cgil, di un impegno e di una re-

⁷ Nella legge n. 350/2003, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2004)», 24 dicembre, ai commi 137 e ss.

sponsabilizzazione dell'impresa verso attività di costante qualificazione e riqualificazione della propria forza-lavoro, la cui assenza e/o mancata costanza determinerebbe ricadute sui costi delle risoluzioni di rapporto. Questo è spesso un punto trascurato, oppure trattato (in termini troppo spesso punitivi e autoritari) quando il lavoratore è ormai un ex, percepisce l'assegno di disoccupazione, e allora si è tutti attenti ai possibili comportamenti opportunistici. Qualche maggior grado di coerenza sarebbe utile, anche ai fini di un uso mirato e non dissipatore dell'ammortizzatore quando serve. Coerentemente, lo strumento da universalizzare dopo aver fissato il modello «preventivo» è simile alla Cassa integrazione, ma dovrebbe diventare lo strumento per la gestione flessibile delle difficoltà d'impresa di natura temporanea. Che poi le difficoltà derivino da crisi di mercato o da necessità di riorganizzazione (esemplificando le attuali causali per l'ordinaria e la straordinaria) non dovrebbe fare più differenza, così come che le difficoltà siano di un'impresa metalmeccanica o di un laboratorio artigiano, o di una banca. La novità su cui stiamo ragionando, a partire da un'idea semplificatrice delle attuali normative elaborata in ambienti governativi, è la seguente: anziché esordire con l'allontanamento dal luogo di lavoro di lavoratori (in teoria a rotazione, in pratica spesso già individuati come «prossimi esuberanti»), sarebbe più coerente con l'approccio preventivo il far precedere questa fase da un periodo, immediatamente successivo al sorgere della difficoltà, in cui l'impresa sia aiutata dalla collettività ad affrontare le difficoltà riorganizzandosi. È la vecchia idea del contratto di solidarietà che rivive sotto nuova luce, attraverso la formalizzazione di un periodo, indicativamente di 12 mesi, durante i quali non solo nessuno esce dall'impresa, ma ci si misura sull'organizzazione del lavoro, sugli orari e l'utilizzo degli impianti, sul binomio esternalizzazioni/reinternalizzazioni, potendo beneficiare di un sostegno pubblico alla riduzione salariale e contributiva. Insomma si uniscono le forze per due obiettivi: la ripresa produttiva e la valorizzazione delle professionalità presenti nell'impresa. Ai critici segnalo che la stessa Oecd ha dovuto ammettere che oltre a non esserci alcun legame statisticamente valido tra livello di protezione sul lavoro e andamento occupazionale, la maggior tutela può indurre le imprese ad investire in qualità e produttività del lavoro (European Commission, 2006, cap. 2). Naturalmente può capitare che i 12 mesi non siano sufficienti, e che il processo riorganizzativo necessiti di altro tempo: a quel punto l'impresa ha l'obbligo di redigere un *piano sociale* che indichi gli obiettivi anche occupa-

zionali della riorganizzazione, e disponga le misure necessarie per il governo meno traumatico possibile dell'andamento dell'occupazione. In questo ambito torna in gioco un elemento presente nell'elaborazione della Cgil: la responsabilizzazione del «gruppo d'impresa». Si tratta di una figura giuridica esistente, normata dall'art. 2359 del codice civile, ma di cui il legislatore lavoristico italiano si è troppo spesso disinteressato. Eppure uno studio recente dell'Union-camere (2006) segnala ben 71mila gruppi d'impresa, con un'occupazione complessiva di oltre 4,8 milioni di persone! Non appare quindi particolarmente esagerato sostenere come prima misura necessaria la responsabilizzazione *del gruppo in quanto tale* nella gestione di eventuali esuberi occupazionali derivanti da un piano d'impresa di una società parte di un gruppo.

Le durate complessive della Cassa rinnovata non dovrebbero distanziarsi molto dai 36 mesi su un arco di 60 attualmente previsti per la gestione straordinaria. L'importo dell'integrazione, ugualmente, non dovrebbe subire modifiche dall'attuale, salvo, come vedremo in seguito, riguardo al livello del tetto retributivo.

Naturalmente, là dove, in forza del passato o in virtù di situazioni particolari, ci fosse accordo tra le parti sull'opportunità di *integrare* il livello e/o la durata del sostegno pubblico con apporti aggiuntivi di fonte pattizia, non sorgerebbe alcuno scandalo, purché sia chiara la natura integrativa dell'apporto pattizio rispetto a un sostegno pubblico universale, piuttosto che la sua funzione *sostitutiva* esplicitata nel d.d.l. 848*bis*. Si può anche ipotizzare la funzione di sostegno temporaneo della bilateralità in attesa che il livello del sostegno pubblico nei settori finora non coperti si attesti al livello già attinto dai settori «storici» (ciò anche per evidenti ragioni di sostenibilità del bilancio pubblico). Questa impostazione differisce, e non di poco, dal molto discutere che si fa in letteratura e spesso anche nelle sedi di confronto tra le parti e istituzionale sulla priorità da assegnare all'incremento dell'indennità di disoccupazione, intesa come *ammortizzatore universale*. In effetti non ci sono molti esempi esteri di uno strumento come la Cassa integrazione, tant'è vero che la stessa Unione europea ha dovuto rimediare, istituendo un Fondo di aggiustamento rispetto alla globalizzazione, a seguito delle crisi cui sono andati incontro colossi nazionali tedeschi, francesi e belgi senza poter disporre di uno strumento di sostegno temporaneo all'occupazione che non impattasse con la risoluzione del rapporto, e quindi che fosse più coerente con l'obiettivo comunitario di favorire la «coesione sociale». Del resto, i risultati non

esaltanti già accennati degli impegni assunti nel Patto per l'Italia ci dovrebbero rendere cauti nell'assegnare valori eccessivi ad una misura certamente assai costosa per il bilancio e, aggiungo, inevitabilmente costretta a misurarsi con la ben più ricca «sorella» rappresentata dall'indennità di mobilità. Una via d'uscita, sul piano teorico, ci sarebbe, ed è appunto quella descritta dal d.d.l. 848^{bis}: unico ammortizzatore pubblico universale l'indennità di disoccupazione, e poi chi può si tiene ciò che ha (la Cig), e chi non ce l'ha si premura *bilateralmente* di trovare le risorse utili allo scopo. Aldilà di vincoli di bilancio non banali, il problema *politico* sottostante a una simile strategia è quello di aver deciso una balcanizzazione formalizzata delle tutele, a seconda della forza economica del settore di appartenenza. Di ciò ci sono già segnali chiarissimi: una norma della Legge finanziaria per il 1997 dava la possibilità ai settori non allora compresi nell'ambito dei beneficiari degli ammortizzatori sociali di fonte pubblicistica di dare vita pattiziamente a fondi di settore «in attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali»⁸. Di questa norma hanno beneficiato le banche, le assicurazioni, le Poste e le Ferrovie, ma nessun altro. Ora, è evidente che un sindacato confederale come la Cgil ha qualche ritrosia, per non dire altro, a *formalizzare* un sistema in cui il livello di tutela pubblico è frantumato (disoccupazione per tutti e Cig per l'industria e pochi altri) e la maggioranza dei lavoratori davvero a rischio sono lasciati in condizioni di minorità rispetto a rischi che per loro sono per giunta probabilisticamente più frequenti.

Naturalmente, in un disegno organico di riforma, è necessario stabilire un sostegno adeguato per ammontare e durata in caso di risoluzione del rapporto di lavoro. Dopo le accennate vicende della passata legislatura, in cui l'indennità ordinaria fu elevata in modo inferiore a quanto pattuito dal Patto per l'Italia, e per una durata limitata alla fine della legislatura medesima⁹, oggi l'importo dell'indennità è stabilizzato,

⁸ Legge n. 662/1996, «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», 23 dicembre, disponibile sul sito internet http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/l662_96.html#ART2 (il passo rilevante è il comma 28 dell'art. 2).

⁹ Art. 13 legge 80/2005, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali», 14 maggio.

e tuttavia è illogicamente breve (dieci mesi per gli over 50, sette mesi per chi ha meno di 50 ma più di 40 anni, sei per chi ha meno di 40 anni), e con aliquote troppo basse (50%, 40% e 30% dell'ultima retribuzione). In più, l'intreccio tra percezione dell'indennità e fruizione di servizi efficaci di rientro nel mercato del lavoro è troppo fragile e territorialmente assai diseguale. Questo elemento vale anche per l'altro ammortizzatore deputato al sostegno al reddito dopo la risoluzione del rapporto di lavoro, ossia la mobilità. Qui si pone l'esigenza di una profonda rivisitazione dei meccanismi incentivanti a favore delle imprese che «peschino» dal bacino della mobilità (o della disoccupazione di lunga durata): si deve chiaramente scegliere di incentivare l'adozione di rapporti di lavoro stabili a tempo indeterminato, superando il sistema attuale che permette all'impresa «furba» di lucrare incentivi assumendo a termine dalle liste, calibrando le assunzioni sugli andamenti del proprio ciclo produttivo e di magazzino, senza mai confermare a tempo indeterminato il lavoratore in mobilità. Così come va profondamente rivisitato il meccanismo varato nella scorsa legislatura riguardante la perdita dei benefici in caso di comportamenti non corretti dei percettori di ammortizzatore sociale. Il fondamento è riassumibile in ciò: «dato che la collettività ti paga senza che tu faccia nulla, hai poche pretese da avanzare e devi accettare ciò che passa il convento». Non nego che in casi estremi si debba giungere anche a questo, ma troverei assai più corretto, oltretutto forse più efficace, adottare – qui sì – un principio «danese»: ad ogni rifiuto scende il grado di coerenza tra le qualifiche professionali possedute dal lavoratore e l'offerta di lavoro proposta dai servizi. Naturalmente, tutto ciò sarà possibile nella misura in cui gli erogatori di ammortizzatori (Inps) e i proponenti una soluzione (i servizi all'impiego) saranno in grado di integrarsi e di procedere insieme. Per il nostro paese sarebbe un passo straordinario, di cui si vedono ora solo prime timide avvisaglie sperimentali con la decisione della Direzione generale Inps di strutturarsi insieme al centro per l'impiego in un capoluogo per regione (decisione del settembre 2006).

Non c'è dubbio, tuttavia, che un'esigenza di armonizzazione tra mobilità e indennità di disoccupazione si ponga, per la stessa ragione unificante dibattuta sopra per criticare la scelta di fondare il sistema sull'indennità di disoccupazione. E tuttavia, unificare il sistema a partire dall'universalizzazione della Cassa rende possibile, in un'ottica gradualistica, di ammettere la sussistenza di un divario, per un periodo temporalmente limitato, tra ammontare e durata dei due istituti, ferma

restando la necessità di procedere verso una unificazione, che potrebbe, se collegata ad una rinnovata funzione attiva dei servizi, prevedere anche una durata inferiore per la mobilità, sempreché l'ammontare degli importi sia tale da garantire nel tempo la tutela efficace del reddito delle persone. Forse qui si potrebbero introdurre differenziazioni per età (riguardo alla durata) e territorio. Ciò che va rivisto, invece, sia per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione che durante il periodo della Cig, è il livello troppo basso del tetto retributivo, che fa sì che sia davvero difficile tirare a campare durante i periodi di fruizione dell'ammortizzatore. Stiamo parlando di cifre fissate per il 2007 a 844,06 euro mensili *lordi* elevati a 1.014,48 euro in caso di retribuzione mensile superiore a 1.826,07 euro. Non si va lontano, e la discussione sui possibili comportamenti opportunistici dei percettori di assegni pare poco fondata se si pone mente al fatto di dover campare (e fare riqualificazione, attivarsi, ecc., come dai buoni propositi descritti in letteratura...) con redditi di quella entità.

Dunque, riassumendo quanto elaborato fin qui, il sistema dovrebbe poggiarsi sui cardini dell'universalità e della prioritaria tutela dell'occupazione, ma estendersi anche a un sistema integrato di ammortizzatori e servizi di politiche attive da svolgere prima e durante il periodo di assenza di lavoro.

Quanto fin qui descritto, lascia tuttavia fuori alcuni ambiti problematici, che ora conviene affrontare. Mi riferisco agli esclusi dal sistema «per carenza di requisito», a sua volta suddivisibile per carenza di requisito di anzianità e di qualificazione. Chiarendo ulteriormente, stiamo parlando di:

- 1) chi ha *strutturalmente* l'impossibilità di acquisire gli attuali requisiti d'accesso (52 contributi settimanali nel biennio) e che già oggi ha diritto ad uno strumento significativamente chiamato «indennità di disoccupazione a *requisiti ridotti*» (tipicamente gli stagionali);
- 2) chi è entrato da poco nel sistema, non ha un lavoro che lo renderà incapace di acquisire i requisiti, ma ne risulta escluso dalle attuali norme (emblematicamente i contratti a termine e gli apprendisti);
- 3) chi è considerato lavoratore non subordinato e pertanto fuori *per definizione* dall'accesso ai sistemi di tutela (collaboratori, associati in partecipazione, occasionali, ecc.). Non si tratta di elementi marginali, ma dei casi emblematici di come una riforma del sistema delle tutele possa conciliarsi ed essere funzionale alle trasformazioni dell'impresa e del mondo del lavoro.

In linea generale, la soluzione più semplice è relativa al secondo grup-

po descritto sopra: basta cancellare la norma che limitava la fruizione degli ammortizzatori, in particolare della Cig, a chi avesse un'anzianità superiore ai sei mesi, ed escludeva a monte i lavoratori a termine e gli apprendisti, i quali, paradossalmente, erano invece computati ai fini del raggiungimento della soglia di 15 dipendenti che faceva scattare il diritto (e la contribuzione) alla Cig straordinaria. Qui la ricetta è semplice: non ci potranno essere esclusioni dal beneficio, vuoi in ragione della tipologia d'impiego vuoi in ragione della dimensione d'impresa (sull'assenza di limitazioni settoriali abbiamo già detto sopra).

Riguardo invece alla prima delle due categorie residue, l'idea è quella di «fare manutenzione» dell'indennità di disoccupazione per requisiti ridotti, in varie direzioni: in primo luogo, operando nel tempo affinché essa ricomprenda in un unico istituto quanto oggi è differenziato tra le misure in vigore per l'agricoltura e il regime generale, superando così le irragionevoli soglie vigenti in agricoltura (51, 101, 151 giornate), posizionando il numero di giornate necessarie per l'accesso ad un punto intermedio tra le 51 vigenti in agricoltura e le 78 necessarie per gli altri settori, e attestando il tasso di rimpiazzo dell'indennità ad un livello decisamente superiore al 30% attuale. Ciò che del sistema va invece mantenuto è il rapporto di proporzionalità diretta tra le giornate denunciate e l'ammontare dell'importo monetario. Va invece aggiunto, cosa paradossalmente assente nelle attuali disposizioni, il raccordo tra la condizione di percettore dell'indennità a requisiti ridotti e la funzione di proponenti di misure di politica attiva dei Centri per l'impiego, per ricondurre anche questi lavoratori a destinatari, con gli aggiustamenti descritti sopra, di proposte di rientro nell'occupazione stabile.

Più difficile, in termini concettuali, è il tema del sostegno per i «para-subordinati» variamente intesi: la legislazione ha decisamente optato per la loro inclusione nell'ambito del lavoro autonomo, e pertanto, a rigore, per una loro esclusione *ab initio* riguardo alla fruizione di ammortizzatori sociali. Tuttavia, non si può chiudere gli occhi di fronte al fatto ormai acclarato da innumerevoli ricerche e *in primis* dagli stessi dati Inps circa la condizione di circa l'80% dei collaboratori «in esclusiva», ossia non percettori di altre forme di provvidenze previdenziali al di fuori della loro inclusione nella famosa lista separata presso l'Inps: stiamo parlando di circa 750/800mila persone i cui redditi il più delle volte non superano i 15mila euro annui, soggetti alle fluttuazioni della commessa, e privi di ogni forma di sostegno nelle fasi di non lavoro. L'idea potrebbe essere quella di dotarli di un contributo

figurativo aggiuntivo alla loro provvidenza previdenziale, a carico dello Stato, cui attingere in caso di necessità (completamento studi, riqualificazione, ecc.), salvaguardando in qualche modo la loro natura di lavoratori autonomi e al contempo garantendo una forma sia pur embrionale di sostegno. Un abbozzo di questo approccio è rintracciabile nella disposizione nell'ultima Finanziaria, che stanziava un limitato ammontare per azioni di riqualificazione per collaboratori il cui rapporto sia venuto meno per crisi del committente¹⁰. Naturalmente, ciò va pensato di pari passo ad un deciso intervento che distingua *normativamente* cosa sia possibile svolgere in subordinazione e cosa sia invece possibile fare in modalità autonoma, partendo dal concetto che i normali assetti produttivi aziendali non possono essere coperti ricorrendo alle collaborazioni. Come si vede, a conclusione della nostra disamina siamo tornati dove eravamo partiti, ossia all'indissolubilità di interventi di tipo «lavoristico» sulle tipologie d'impiego affinché un sistema organico di ammortizzatori sociali possa funzionare efficacemente.

Un'ultima considerazione, non semplice, riguarda i costi di una simile operazione: giova ricordare al riguardo come una delle misure di finanziamento immaginate dalla Cgil all'epoca dell'elaborazione della propria proposta di legge di iniziativa popolare¹¹ non sia più utilizzabile, avendo il legislatore disposto che per le imprese i cui lavoratori depositino il proprio Tfr maturando ai fondi negoziali sia disponibile uno sgravio del costo del lavoro ottenuto fiscalizzando, tra gli altri, i contributi per disoccupazione¹². È chiaro come le simulazioni debbano prendere in considerazione vuoi gli allargamenti della base contributiva, connessi all'universalizzazione della Cig, vuoi il maggior costo derivante dal presumibile maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali, al netto però del costo di circa 500 milioni annui per ammortizzatori in deroga che ogni Finanziaria da almeno 4 anni ha immesso nel sistema pur non attribuendogli una natura strutturale. Giova ricordare, infine, che gli andamenti economici distinti per singolo ammortizzatore sociale danno un quadro in sostanziale equilibrio complessivo, tolta l'eccezione dei comparti agricoli, cui è in ogni caso necessario porre rimedio¹³. In altre parole, la somma algebrica dei tre ambiti di ammor-

¹⁰ Legge 296/06, art. 1 comma 1156 lettera d).

¹¹ Sia consentito rimandare a Treves, 2003.

¹² Legge 296/06 art. 1, comma 764.

¹³ Su questo, cfr. Geroldi, 2005.

tizzatori fin qui discussi (Cigo, Cigs, mobilità, disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti) dimostrano un bilanciamento tra contributi e prestazioni che dovrebbe rendere anche la discussione sulle proposte di universalizzazione meno difficile dell'immaginato.

Finito di scrivere il 19 giugno 2007

Riferimenti bibliografici

- Isfol e Ministero del Lavoro (a cura di), 2006, *Sintesi indagine PLUS*, anche sul sito <http://www.cgil.it/politiche-lavoro/ComunicatiEDocumentiSindacali/isfol%20plus%202006%20mercato%20del%20lavoro.pdf>.
- Banca d'Italia, 2006, *Bollettino n. 46*, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/bollec/2006/bolls46/bollec46>.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2001, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, ottobre, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.ambientediritto.it/Legislazione/SicurezzaLavoro/anno%202001/libro%20bianco%20lavoro.pdf>.
- Patto per l'Italia - Contratto per il Lavoro, 2002, *Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, 5 luglio, disponibile anche sul sito <http://www.rassegna.it/2002/lavoro/documenti/pattoitalia.htm>.
- Commissione europea, 2006, *Libro verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM.708 del 22.11.06, Bruxelles, disponibile anche sul sito <http://www.cgil.it/politiche-lavoro/LeggiNormative/Libro%20Verde>.
- Treves C., 2003, *La proposta della Cgil sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, «L'Assistenza sociale», n. 1-2, Ediesse, Roma, disponibile anche sul sito <http://www.larivistadellepolitichesociali.it/asp/abstract.asp?id=48>.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006, *Flexibility and security in the EU labour markets in Employment in Europe*, Bruxelles, disponibile anche sul sito http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap2_en.pdf.
- Unioncamere (a cura di), 2006, *Politiche e Reti per lo Sviluppo*, n. 19, luglio-dicembre, Venezia.
- Geroldi G., 2005, *Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia. Aspetti critici e ipotesi di riforma*, in Giannini S., Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.

