

AGENS

quaderni
· edizione speciale ·

quadrimestrale di economia,
trasporti, lavoro
anno 6 numero 1

LA "RIFORMA BIAGI"
DEL MERCATO DEL LAVORO:
IL LUNGO PERCORSO
DELLA MODERNIZZAZIONE

Agens Quaderni

*Quadrimestrale informativo di economia,
trasporti, lavoro Anno 6 n. I- Marzo 2004*

Iscrizione al Tribunale di Roma

*Sezione Stampa e Informazione
n° 00149/99 del 7/4/1999*

Proprietà

*Agens – Agenzia Confederale
dei Trasporti e Servizi Connessi – quota 100%*

Sede

Via Appia Pignatelli 5 Roma

Legale rappresentante

Vittorio Melissari

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vittorio Melissari

Progetto Grafico e impaginazione

Abilialibi Studio Roma

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Marzo 2004

NOTA EDITORIALE

Il presente quaderno è frutto di una collaborazione con ADAPT (l'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali).

L'intervento introduttivo, la cura dei materiali da pubblicare ed il coordinamento scientifico sono del Prof. Michele Tiraboschi per ADAPT.

AGENS ha curato il coordinamento editoriale del quaderno.

AGENS

Quaderni

PRESENTAZIONE <i>di Vittorio Melissari</i>	VII
INTRODUZIONE "PROGETTARE PER MODERNIZZARE": IL CONTRIBUTO DI MARCO BIAGI ALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO <i>di Michele Tiraboschi</i>	
PARTE I DALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ALLO STATUTO DEI LAVORI: UN PROGETTO CHE CONTINUA	9
PARTE II ALLA BASE DELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO: I PRIMI SCHEMI DI ARTICOLATO NORMATIVO	18
ALLEGATI ALLA PARTE II	20
Allegato 1: <i>Proposta di legge relativa alla tipizzazione di una tipologia di contratto di lavoro "coordinato e continuativo" – Schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo del 19 aprile 2001)</i>	
Allegato 2: <i>Proposta di legge in tema di contratto di lavoro a progetto – Secondo schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo dell'8 maggio 2001)</i>	
Allegato 3: <i>Disciplina del lavoro intermittente. Ipotesi di regolamentazione del c.d. "lavoro a chiamata" – Schema di lavoro a chiamata o intermittente (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)</i>	
Allegato 4: <i>Disciplina del lavoro a tempo parziale. Revisione delle disposizioni di cui al D.lgs. 61/2000 e successive modifiche e integrazioni – Schema di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)</i>	
Allegato 5: <i>Orario di lavoro – Bozza di decreto di attuazione dell'art. 22 della Legge comunitaria 2001 – Bozza di decreto legislativo di riforma della disciplina in materia di orario di lavoro (bozza di articolato normativo del 4 marzo 2002)</i>	
Allegato 6: <i>Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma – Incrocio domanda e offerta di lavoro. Semplificazione dei regimi di accreditamento e autorizzazione per gli operatori privati (bozza di articolato normativo del 15 ottobre 2001)</i>	
Allegati 7-13: <i>Misure temporanee a sostegno della occupazione regolare e a tempo indeterminato (schemi 1-4); limiti dimensionali per l'applicazione della normativa sui licenziamenti illegittimi (schema 5); reintegrazione e arbitrato (schemi 6-7) – Proposte di intervento sulla disciplina dei licenziamenti e di modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (bozze di articolato normativo del 6 novembre 2000)</i>	
Allegato 14: <i>Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali (9 marzo 2002)</i>	

PARTE III	123
LO SCHEMA DI LEGGE DELEGA E LA RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO PREDISPOSTA DA MARCO BIAGI	
ALLEGATI ALLA PARTE III	124
Allegato 1: <i>Relazione di accompagnamento della proposta del Governo per una delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Relazione di accompagnamento allo schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (bozza del 12 novembre 2001)</i>	
Allegato 2: <i>Schema di articolato normativo. Delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (schema di legge delega elaborato tra fine ottobre e i primi giorni del novembre 2001)</i>	
PARTE IV LO STATUTO DEI LAVORI	165
ALLEGATI ALLA PARTE IV	166
Allegato 1: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori (1997/1998)</i>	
Allegato 2: <i>Progetto per la predisposizione di uno “Statuto dei lavori” – Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998</i>	
Allegato 3: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori: primi spunti progettuali (documento dell’autunno 2001).</i>	

Parsimonia vicena iis facere septem plane bonus, verba pecunia genere eius apud decreto aquarum, ex pecunia iuraverunt templa senatus, adque in heredibus mare septem adfabilis. Septem auctoritate erat templa nullo utilitas. Septem summa saetosus agnascor id privato. Quod aedem. Id fecerunt templa, terrae et triumphos libere imputat templa, rei septem continens malus deduxi pecunia, conlega tempore cuius positae quod princeps magistralis. Ex senatus praemia issuit ad vix fragilis. Conubium santet in genere quinquennalis.

Ex vix privato costiterunt. Et omnibus essem septem super fragilis, me decreto utilitas facere ex, utcunque aut bonus meum rivos ex utilitas. Costiterunt tempore. Ad summa quinquennalis fermentet aut, circiter in agris malus dis deciperet, ut aut fragilis comiter conubium santet quod forum, viorum aut diem templa, in reposui in, ante consilio imputat et nullo theatrum. Templa issuit septem, egi decreto miscere. In forum eo fugerant septem. Id vix quinquennalis deposui tempore. Emensus fecerunt aut. Statuarum saeculo, conlega in parsimonia genere athletas designavit ex civitas, census septem appendix externas maximus vergunt in cum theatrum, etiam diem templa. Tempore positae quod, conlega aut praemuniet. Id parsimonia eandem. In vergunt consilio, ab ex apud id nullo theatrum.

Tempore issuit id aram, multitudine decreto res publica suffragarit id, filium in parsimonia erat septem, ante ex theatrum positae templa, rei id eius opus et, filium ad syrtis quod triumphos, ab ad ter circumgrediet templa, conlega id imitanda saeculo verecundus, imperio ex comparavi id. Frugaliter praemuniet et summa appendix. Ob essem ex, ante saeculo aquarum circumgrediet decreto.

In vivere, qui imputat septem aram, adque pecunia municipiis ipse iuraverunt tempore, multitudine consilio vix forum comparavi pecunia, nongenta saeculo pontifex quinquennalis vocificat consilio maiorum heredibus, utcunque septem conubium santet consilio tremulus, non decreto regi saeculo heredibus. In tremulus athletas inclusum quod, nomen consilio quater erat.

Vittorio Melissari

Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale

E' opinione unanime che l'attuale regime degli ammortizzatori sociali dia luogo a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile, caratterizzato da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di «sistema».

Altrettanto condivisa è la valutazione circa la presenza di gravi anomalie rispetto agli altri Paesi della Unione Europea.

I confronti con gli altri Paesi evidenziano infatti come, a fronte di una spesa complessiva non dissimile, il regime attuale della spesa sociale – e quello degli ammortizzatori sociali in particolare – presenti due marcate distorsioni: una relativa alla copertura dei rischi di “disoccupazione/formazione”, con una spesa tra le più basse d'Europa a fronte invece di una spesa tra le più alte per i “sostegni passivi” e la tutela verso la “vecchiaia”; l'altra relativa alle categorie protette, in ragione di un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o ex lavoratori) del mercato del lavoro regolare e ordinario (grande impresa e pubblico impiego) rispetto a quelle riservate agli altri gruppi di lavoratori e ai non occupati.

Come già chiaramente denunciato nel corso della passata legislatura dalla c.d. «Commissione Onofri» (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – Relazione finale del 28 febbraio 1997), nell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali «vi sono innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici, ecc.), ricollegabili in larga parte al prevalere di meccanismi di pressione, che escludono i gruppi e i soggetti meno rappresentati» (p. 13). Vero è che:

la rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto nell'ambito dei gruppi più tutelati, un oggettivo ostacolo ai processi di mobilità;
le varie forme di sostegno non seguono un disegno logico per il reinserimento lavorativo;
nell'assenza di veri e propri strumenti di assistenza si verifica un utilizzo improprio e “assistenzialistico” di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro (ibidem).

Per comprendere il funzionamento del meccanismo, e in vista del riordino della

materia, si deve in primo luogo ricordare come oggi coesistano almeno tre diversi modelli nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali:

un sistema assicurativo con tutele limitate nel tempo e negli importi nei settori extra-agricoli (l'indennità ordinaria);

un sistema assicurativo ben più generoso, soprattutto per quanto attiene le durate complessivamente raggiungibili, proprio del settore industriale e che si articola su due strumenti, la mobilità e la Cassa Integrazione Guadagni – al suo interno ulteriormente articolata su interventi ordinari, aventi una natura più ciclica, e interventi straordinari, spesso anticamera della mobilità;

un sistema di integrazione del reddito da lavoro dei trattamenti di disoccupazione, in quanto tali non generosi, nel settore agricolo – dove vi è uno squilibrio strutturale tra prestazioni e contribuzioni – e, crescentemente, nello stesso settore extra-agricolo con lo strumento dei trattamenti con requisiti ridotti.

Con particolare riferimento agli istituti contemplati dall'ordinamento vigente è possibile distinguere, almeno in linea di prima approssimazione, tra due macro-aree:

l'area dei trattamenti previsti in corso di rapporto a sostegno del reddito di quanto sono "provvisoriamente" senza lavoro (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, contratti di solidarietà);

l'area dei trattamenti previsti in seguito alla cessazione della attività lavorativa (trattamento di disoccupazione ordinaria, trattamento di disoccupazione speciale, indennità di mobilità) ovvero al fine di incentivare l'uscita dal mercato del lavoro (pre-pensionamenti).

Nell'ambito di queste macro-aree occorre poi distinguere ulteriormente tra i trattamenti «ordinari» e i trattamenti «straordinari», tenendo peraltro presente che i trattamenti risultano oggi alquanto differenziati in ragione della settore di appartenenza, delle cause che hanno dato luogo alla mancanza di lavoro ovvero in funzione della importanza/dimensione della singola impresa ecc.

L'indennità di disoccupazione «ordinaria» rappresenta il trattamento generale in caso di mancanza di lavoro, con o senza cessazione del rapporto (nel senso che non è necessario un formale licenziamento). Essa copre tutti i dipendenti del settore privato (ad eccezione del settore agricolo, che è destinatario di trattamenti di maggior favore).

L'indennità di disoccupazione ordinaria opera su base assicurativa, cioè a dire senza oneri per lo Stato, e a livello nazionale mediante una unica gestione speciale che fa capo all'INPS. Vero è tuttavia che non è attualmente presente nell'ordinamento una chiara corrispondenza tra prestazioni e contribuzioni. Il settore agricolo, in particolare, così come i beneficiari di trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti (78 giornate lavorative nell'anno precedente), ricevono propor-

zionalmente di più di quanto versato a titolo di contributi. Attualmente le prestazioni per disoccupazione ordinaria ammontano al 30 per cento della ultima retribuzione e sono previste solo dopo due anni di anzianità contributiva e un anno di contribuzione effettiva.

La Cassa Integrazione Guadagni è uno strumento peculiare del nostro ordinamento, che è sostanzialmente diretto a fornire un sostegno economico ai lavoratori il cui rapporto di lavoro risulti sospeso per interruzione o riduzione della attività lavorativa. Occorre peraltro distinguere tra Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e Cassa Integrazione Guadagni straordinaria. L'ipotesi di intervento ordinario è riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva conseguenti a eventi transitori, nonché a sospensioni dovute a situazioni contingenti di mercato. L'intervento straordinario è invece riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva determinate da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, nonché a situazioni di crisi aziendale, fallimento e, in generale, assoggettamento a procedure concorsuali. Nel linguaggio tecnico si distingue invero l'ipotesi della sospensione da quella della riduzione di attività. Nel primo caso il lavoro è completamente interrotto (c.d. Cassa Integrazione a zero ore), mentre nella seconda ipotesi è prevista, nell'arco di tempo preso a riferimento (la settimana), almeno un'ora di lavoro. In deroga alle regole del diritto comune dei contratti, da cui scaturirebbe l'obbligo di corresponsione della retribuzione al prestatore di lavoro unicamente nei casi di impossibilità della prestazione non imputabile al datore di lavoro, l'intervento della Cassa Integrazione Guadagni consente di erogare integrazioni salariali pari all'80 per cento della retribuzione globale a sostegno del reddito dei prestatori di lavoro il cui rapporto di lavoro risulti sospeso in ragione delle ipotesi ordinarie o straordinarie sopra menzionate.

Anche la Cassa Integrazione Guadagni opera su base assicurativa, ma è prevista solo per taluni settori e per imprese di determinate dimensioni. Alcuni settori esclusi, come per esempio l'artigianato, hanno creato a questo fine appositi fondi gestiti su base volontaria mediante Enti Bilaterali (v. *infra*, sez. IV). La Cassa Integrazione Guadagni ordinaria, in particolare, è finanziata con contributi fissi e addizionali per ogni lavoratore che beneficia effettivamente del trattamento, a completo carico delle imprese e con obbligo di parità di bilancio e senza oneri per lo Stato. La Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, per contro, che è l'ipotesi più rilevante in quanto opera nei casi più gravi e eroga trattamenti più cospicui, pur essendo alimentata da contributi fissi e da contributi addizionali delle imprese, non prevede il vincolo della parità di bilancio. Le passività sono di anno in anno coperte dallo Stato.

La legge 863/1984 ha peraltro previsto l'erogazione della integrazione salariale anche nel caso dei c.d. contratti collettivi di solidarietà, e precisamente nelle ipotesi di riduzioni dell'orario di lavoro concordate con il sindacato al fine di evitare (o attenuare gli effetti di) un licenziamento collettivo (c.d. solidarietà difensiva) ovvero al fine di consentire nuove assunzioni (c.d. solidarietà offensiva).

L'altro ammortizzatore sociale di rilievo è l'indennità di mobilità, il cui campo di applicazione è analogo a quello della Cassa Integrazione Guadagni. L'indennità di mobilità è prevista in tre ipotesi: 1) per licenziamento collettivo senza aver percepito trattamenti di Cassa Integrazione; 2) per licenziamento durante o al termine di un periodo di Cassa Integrazione; 3) durante o al termine di talune procedure concorsuali previste dalla legge. Per beneficiare della misura (pari al 100 per cento della integrazione salariale straordinaria per i primi dodici mesi e all'80 per cento dopo il tredicesimo mese) è richiesta una anzianità di dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivo. Sono esclusi i lavoratori a termine e gli edili nelle ipotesi di fine lavoro. La durata del trattamento è notevole e varia in funzione della età del beneficiario e della anzianità di servizio nell'impresa: si va dai dodici mesi per chi ha meno di 39 anni sino a massimo di quarantotto mesi oltre i 50 anni.

Ulteriori regimi sono infine previsti con riferimento ai pre-pensionamenti e ai lavori socialmente utili.

Il Libro Bianco e la delega al Governo per la riforma degli ammortizzatori sociali (art. 3, DDL 848)

L'articolo 3 del DDL 848 contiene una delega al Governo per una prima revisione della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. L'obiettivo è quello di realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali e interventi formativi, prevedendo forme di formazione/orientamento per i beneficiari degli ammortizzatori sociali.

La differenziazione tra ammortizzatori sociali, da un lato, e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, dall'altro lato, consente in primo luogo di realizzare un sistema di integrazione – e di concorrenza positiva – tra ammortizzatori sociali e ammortizzatori privati, riconducibili questi ultimi agli enti bilaterali (v. *infra* sez. IV). Coerentemente con l'approccio generale più volte esposto nel Libro Bianco del Governo, nulla vieta infatti che a un regime unico, che fornisca una protezione ragionevole ma contenuta, si sovrappongano, per autonoma decisione degli interessati e senza alcun onere per la finanza pubblica, schemi a carattere mutualistico-settoriale. Questi possono tener conto della volontà di lavoratori e imprese di un particolare settore di mantenere il più alto livello di protezione che oggi li caratterizza, e utilmente mettere a frutto talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

In secondo luogo, il riferimento nella delega a un primo riordino chiarisce come, alla luce dell'obiettivo di assicurare un graduale calo della pressione fiscale e con-

tributiva sul lavoro, il passaggio dal tradizionale sistema di ammortizzatori sociali a un sistema più esteso dovrà essere predisposto gradualmente in relazione non solo ai maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato ma anche alla rivisitazione degli attuali ammortizzatori sociali e schemi di integrazione al reddito, anche esaminando i risultati di esperimenti quali il reddito minimo di inserimento, che inducono a doverosa cautela.

Tra i primi commenti critici della (ipotesi) di delega di cui al DDL 848 vi è chi ha subito denunciato l'obiettivo del Governo di tagliare la spesa sociale e le relative tutele che essa finanzia, partendo proprio dal sistema degli ammortizzatori. Il rilievo è ingiustificato quanto strumentale: la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali (così come quello degli incentivi) si muove nella direzione di una razionalizzazione della spesa pubblica, a fronte di oggettivi vincoli di bilancio, con l'obiettivo di eliminare distorsioni, sovrapposizioni e disarmonie, perseguendo un passaggio dalle politiche passive e assistenzialistiche a quelle proattive e promozionali che sono ben visibili nel testo dell'art. 3 in materia di ammortizzatori sociali così come nel testo complessivo della delega sul mercato del lavoro. Il profilo della razionalizzazione della spesa pubblica, e segnatamente della spesa per gli ammortizzatori sociali, era del resto indicata come una delle priorità anche da parte della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale nella Relazione finale del 28 febbraio 1997 e della successiva delega contenuta nella legge 144/1999. Vero è in ogni caso che la attuale delega si muove nel senso della estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti.

Non v'è poi neppure chi, sempre in termini strumentali e ingiustificati, ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulla delega di cui all'art. 2, denunciando l'assenza di principi e criteri direttivi ovvero una loro sostanziale genericità. Detto che simili rilievi erano già stati sollevati con riferimento alla delega del sistema degli ammortizzatori sociali di cui alla legge 144/1999, occorre rilevare come l'art. 2 del DDL 848 contenga invero chiare indicazioni per il legislatore delegato. La delega fa infatti riferimento ai seguenti principi:

revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, durata e al profilo temporale dei trattamenti. In tale quadro ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;

assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato e il lavoro non dichiarato. In tale quadro definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua dispo-

nibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare a interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della Strategia europea per l'occupazione;

razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presente gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato; possibilità di scegliere differenti basi imponibili per il calcolo dei contributi e di introdurre disincentivi e penalizzazioni;

estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate;

ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni;

semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice;

adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione europea per la definizione dei Piani nazionali per l'occupazione.

Ulteriore critica alla delega di cui all'art. 2 è la previsione che il riordino del sistema degli ammortizzatori avvenga senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Premesso che l'art. 2 dispone un primo riordino della materia, pare invero ragionevole rilevare che in questa fase obiettivo del Governo sia quello di pervenire a una razionalizzazione e semplificazione del regime degli ammortizzatori, al fine di ricondurlo a un vero e proprio «sistema», eliminando gli attuali sprechi e le distorsioni da tutti denunciate. Si tenga presente, al riguardo, che il regime degli ammortizzatori è oggi caratterizzato da una pleora di leggi speciali, che prevedono trattamenti "speciali" in deroga alle linee generali del sistema, e di decreti di proroga o reiterazione di "trattamenti di sussidiazione salariale già previsti in disposizioni di legge" (art. 2 legge 248/2001 e art. 52, comma 46 legge 448/2001 – finanziaria 2002). La razionalizzazione del sistema e la abolizione della prassi delle proroghe e delle deroghe al sistema potrebbe dunque consentire un forte risparmio di risorse, utili a finanziare strumenti più moderni ed efficienti, là dove la presenza di risorse aggiuntive, per contro, potrebbe indurre a eludere gli attuali nodi del sistema degli ammortizzatori alimentando un uso distorto e assistenzialistico delle risorse pubbliche.

Vi è infine chi ha critica la delega in considerazione del fatto che l'art. 2 ricomprenderebbe nel concetto di «ammortizzatore sociale» un universo variegato di strumenti (interventi ordinari, speciali, straordinari, ecc.) a tutela di chi ha perso in tutto o in parte un lavoro, mentre nulla disporrebbe in merito a chi un lavoro non lo ha mai avuto. Anche in questo caso la critica è non solo ingenerosa, quanto strumentale. La delega nel suo complesso contiene infatti un insieme di misure volte a garantire l'occupabilità (anche) di chi deve per la prima volta fare il suo ingresso nel mercato del lavoro: nuovi servizi per l'impiego, interventi di tipo formativo, nuovi tirocini e riordino dei contratti a contenuto formativo, incentivi alla occupazione, ecc.

Le proposte di riforma

Gli obiettivi contenuti nella delega sono tanto chiaramente esplicitati, quanto di difficile realizzazione per la complessità della materia e, anche, per la estrema delicatezza degli equilibri "politico-sindacali" che attualmente governano il sistema così come le numerosissime deviazioni (in forma di deroga-eccezione) dal sistema stesso. In estrema sintesi, il Governo intende pervenire:

alla estensione del livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori, ampliando verso le medie comunitarie i livelli del volume di spesa da finanziare per via contributiva;

alla eliminazione dei possibili disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori possono discendere, anche in funzione dei mutamenti intervenuti sul mercato del lavoro e sulle tipologie contrattuali (atipiche) di accesso al lavoro, individuando precisi limiti al ricorso continuato o ripetuto nel tempo alle prestazioni;

a un riequilibrio tra prestazioni e contributi, prevedendo trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difformi;

a una semplificazione e razionalizzazione del regime vigente, in modo da pervenire a un sistema coerente ed eliminare gli sprechi e le distorsioni attuali;

al superamento di una logica puramente "assistenzialistica" a favore di una impostazione proattiva e imperniata su un disegno logico per il reinserimento nel mercato del lavoro, evitando l'uso indiscriminato di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro.

In fase di primo riordino del regime degli ammortizzatori sociali potrebbe essere invero sufficiente porsi l'obiettivo prioritario di eliminare gli sprechi non imputabili alla struttura e al funzionamento dei singoli istituti, quanto alla pleora di provvedimenti temporanei, speciali, straordinari o eccezionali che operano in deroga all'attuale sistema. Ciò dovrà avvenire in parallelo alla razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneiz-

zazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato.

La semplificazione dei procedimenti autorizzatori potrà avvenire anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice. Sicuramente da valorizzare, in questa prospettiva, pare la riforma in senso federale di cui alla Legge costituzionale n. 2/2001, posto che potrebbe ora auspicabilmente operare un decentramento in merito soprattutto alle modalità di gestione della Cassa Integrazione Guadagni e alla erogazione dei trattamenti.

Sempre in sede di primo riordino della materia si dovrebbe peraltro subito delineare una stretta commessione tra prestazioni e contribuzioni, il cui importo non dovrà esser tale da disincentivare la ricerca di lavoro. Ciò impone di prevedere precisi limiti al ricorso *continuato* o *ripetuto* nel tempo alle prestazioni. Rispetto alle durate oggi garantite dal cumularsi nel tempo di più strumenti nei settori industriali, intenzione del Governo è quella di pervenire ad una riduzione significativa.

Nei limiti stabiliti dalla delega, la revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, dovrà avere riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti, alle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Parallelamente si dovrà procedere alla estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate, nonché alla ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni.

Altrettanto importante è il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L'erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente una occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati – da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra Centri per

l'Impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato.

Nei limiti della delega sarà anche possibile la adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

E' peraltro evidente che la questione degli «ammortizzatori sociali» non può essere affrontata in modo separato dall'insieme delle spese pubbliche per il lavoro: incentivi per la occupazione, politiche attive del lavoro, formazione e riqualificazione professionale, ecc. Essendo ferma intenzione del Governo di procedere nella riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro, assai stretti appaiono infatti i collegamenti tra riforma degli ammortizzatori sociali e riequilibrio complessivo della spesa per la protezione sociale. Sarà inoltre presumibilmente inevitabile procedere con un approccio graduale, in cui la fermezza della direzione di marcia da intraprendere si abbinerà ad una gradualità dei passi concreti, che andranno intrapresi man mano che le risorse necessarie si renderanno effettivamente disponibili.

E' inoltre essenziale che determinate funzioni non propriamente assicurative oggi svolte da taluni ammortizzatori sociali – si pensi ad esempio al regime dei c.d. requisiti ridotti, di dimensioni tra l'altro crescenti nel tempo – vengano considerate nel disegno complessivo del sistema fiscale e di protezione sociale, al fine di incentivare l'offerta di lavoro e sostenere i redditi dei soggetti più deboli. In tale ottica sarà opportuno integrare ammortizzatori sociali di stampo assicurativo, schemi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi, quali ad esempio il *Reddito Minimo d'Inserimento* sperimentato nei passati anni, e disegno del prelievo fiscale – in particolare per quanto concerne le detrazioni ed i benefici connessi con lo svolgimento d'un lavoro – per far sì che il lavoro, specie nel caso dei soggetti con minori potenzialità reddituali, sia conveniente e quindi risulti essere incentivato .

La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali non può peraltro essere circoscritta al solo profilo del riequilibrio delle risorse impiegate nell'ambito della spesa sociale, ma deve inserirsi nel più generale processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

In una prospettiva di medio-lungo periodo occorre pertanto affrontare la questione nel più ampio contesto della rimodulazione delle tutele non solo economiche ma

anche normative che caratterizzano *tutte* le tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica od atipica, e a prescindere dalla denominazione adottata. E' questa la prospettiva dello Statuti dei lavori che, nel disporre una rimodulazione delle tutele del lavoro dovrà inevitabilmente strutturarsi attorno a un efficiente sistema di ammortizzatori sociale. In particolare, le proposte di incidere sul regime del recesso dal rapporto di lavoro (licenziamenti) assumerebbero infatti un ben diverso peso se venissero a collocarsi in un moderno sistema di *welfare*. Sussidi di disoccupazione con un campo di applicazione generalizzata e con condizioni di accesso uguali per tutti i lavoratori (tipici e atipici, della grande come della piccola impresa, del settore primario, secondario o terziario) ben potrebbero per contro favorire una ridefinizione dell'assetto complessivo delle tutele del lavoro, soprattutto laddove diventasse definitivamente operativa la riforma dei servizi per l'impiego.

L'opportunità di procedere nell'ambito del contesto generale di riferimento (spesa pubblica per il lavoro e sistema generale delle tutele del diritto del lavoro) si spiega in ragione del vincolo delle risorse (limitate). Un esempio può contribuire a chiarire i termini della questione e l'importanza di operare in modo congiunto sul versante delle tutele sostanziali e delle tutele assicurative. La recente riforma del contratto a termine, se portata avanti con convinzione, potrebbe evitare l'attuale utilizzo distorto dei contratti a contenuto formativo, che vengono spesso utilizzati in funzione di mero abbattimento del costo del lavoro ovvero in alternativa ad assunzioni con contratti a termine. Questa misura potrebbe per un verso aiutare a ridefinire le misure con realtà realmente formative e liberare un ingente quantità di risorse pubbliche, oggi destinate ai cfl e in parte ai contratti di apprendistato, per finanziare la spesa sociale che sostiene il regime degli ammortizzatori sociali, secondo un passaggio lineare che dai tirocini porta, per la prima assunzione, al contratto a termine e, successivamente, a un contratto a tempo indeterminato più leggero (nella prospettiva della rimodulazione) garantito tuttavia da un più esteso regime di applicazione del sistema degli ammortizzatori sociali che deriverebbe dai fondi risparmiati rispetto agli attuali contratti di inserimento nel mercato del lavoro ovvero dai fondi attualmente persi perché l'ingresso nel mercato del lavoro avviene in forme occulte (lavoro nero *tout court*) ovvero grigie (collaborazioni coordinante e continuative) che si traducono in mancato o ridotto gettito per le casse dell'INPS.

In particolare: gli strumenti di sostegno del reddito e gli ammortizzatori sociali

Va infine rilevato che, ad integrazione degli ammortizzatori sociali, la delega prevede il concorso di strumenti di sostegno del reddito con base assicurativa e a totale carico delle imprese. Il modello di riferimento è quello degli Enti Bilaterali del

settore artigiano che, in materia, presentano attualmente interessanti forme di sperimentazione.

Nel comparto artigiano sono infatti state costituite, fin dai primi anni Settanta, strutture bilaterali paritetiche per le gestioni di determinati istituti contrattuali quali la malattia, l'infortunio, la maternità, ecc. Con la stipula dell'Accordo Interconfederale Nazionale 21/12/83 vengono, per la prima volta, ipotizzate strutture territoriali con compiti di mutualizzazione e di promozione della formazione professionale e manageriale. L'impostazione di fondo viene confermata con l'accordo 27/02/87 che introduce il concetto del livello regionale quale sede centrale di confronto e di costituzione degli Enti. Per quanto riguarda il Fondo Relazioni Sindacali viene istituita la rappresentanza territoriale (di bacino) finanziata con un importo pari a £ 9.000 annuali per dipendente. Gli interventi a sostegno del reddito, finanziati con 10 ore annuali per dipendente, sono invece previsti a fronte di calamità naturali ed eventi eccezionali. Si tratta del primo intervento effettuato a livello di ammortizzatore sociale nel comparto artigiano attivato, fra l'altro, senza il concorso di risorse pubbliche.

I CCNL stipulati negli anni '89 e '90 recepiscono integralmente l'accordo del 21/07/88 rendendolo parte integrante delle intese economiche e normative. Negli stessi anni nelle regioni più strutturate sono stati costituiti gli Enti Bilaterali che iniziano a raccogliere le risorse e a prevedere le prime prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori. La profonda crisi che interessa l'economia nazionale negli anni '92 e '93 spinge alcune strutture regionali ad intervenire, per la prima volta, non solo a fronte di eventi eccezionali, ma anche in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività dovute a crisi congiunturali. Il modello si allarga in tempi rapidi e, in data 22/06/93, viene sottoscritto un accordo nazionale che inserisce la crisi congiunturale fra le cause di integrazione previste dal Fondo Sostegno al Reddito. L'allargamento della casistica, un quadro normativo più certo (L. 151/93, circolari INPS) e l'introduzione dei contratti di solidarietà (L.236/93) incentivano la costituzione, dal '93 al '96, degli Enti Bilaterali nella maggior parte delle regioni italiane. L'effettivo decollo dell'attività di coordinamento nazionale e la stipula di un accordo di sanatoria, in data 21/04/97, portano all'affermazione del sistema in tutto il territorio nazionale attraverso statuti, regolamenti e strutture autonome.

L'esame della situazione attuale nel comparto artigiano presenta allo stesso tempo esperienze molto avanzate e grosse difficoltà ad avviare prestazioni anche minimali realmente utilizzabili da parte di imprese e lavoratori. A parere delle associazioni di rappresentanza del settore, infatti, il sistema degli Enti Bilaterali ha prodotto un insieme di risultati probabilmente superiori alle aspettative, ma difficilmente migliorabili senza modifiche sostanziali delle intese di riferimento e senza un forte impegno politico di tutte le parti sociali teso a sviluppare la concertazione in una prospettiva di lungo respiro.

In questa fase, che dovrebbe coincidere, una volta avviato il sistema, con il consolidamento delle singole strutture e delle singole prestazioni il comparto dell'artigianato è stato chiamato ad affrontare alcuni rilevanti problemi che difficilmente potranno essere risolti dalle sole realtà territoriali, in quanto necessitano di un confronto a livello politico tra le organizzazioni che hanno contribuito alla costituzione delle strutture bilaterali. I problemi da affrontare sono:

*Prestazioni e provvidenze non omogenee e frutto di esperienze diverse;
bacini di utenza di dimensione regionale con differenze di occupati estremamente rilevanti e conseguente difficoltà nella ricerca del punto di equilibrio fra le prestazioni e gli incassi dei diversi territori;
equilibrio dimensionale delle strutture bilaterali.*

Nella valutazione dei parametri di riferimento di un sistema di ammortizzatori misto (pubblico-privato) non va peraltro dimenticato che ambedue i soggetti che intervengono devono garantire una prestazione certa agli utilizzatori del sistema. Ciò significa che, pur individuando un costo minimo valido su tutto il territorio nazionale, possono essere ipotizzabili aumenti o diminuzioni dei contributi a livello regionale.

Già oggi i contributi al Fondo Sostegno al Reddito sono fortemente diversificati sul territorio nazionale. Si passa dalle 73.000 della Lombardia alle 110.000 dell'Emilia Romagna con regioni (Toscana) che, sul singolo esercizio, denunciano risultati economici negativi già in presenza delle attuali prestazioni. A fronte di situazioni non omogenee sia in termini di platea di riferimento che di quantità delle prestazioni assume particolare importanza l'equilibrio dimensionale delle strutture di gestione. Tenuto conto che sono presenti una serie di costi fissi vanno infatti individuati parametri certi di riferimento al fine di evitare squilibri fra i diversi Enti Bilaterali regionali.

Sulla base di queste riflessioni, una riforma che contribuisse a superare i problemi manifestati nei primi anni di applicazione, potrebbe consentire di impiantare, grazie alle integrazioni del reddito garantite dagli enti bilaterali, un sistema di tipo misto dove alla tutela di base pubblicistica e nazionale di tipo assicurativo, con contributi senza oneri a carico dello Stato, si affianca una tutela privatistica e su base volontaria per quelle imprese e quei settori esclusi

*Marco Biagi e Michele Tiraboschi
(Bologna, 9 marzo 2002)*