

Introduzione

Il contesto economico e internazionale di questi ultimi anni ha comportato una crescente rilevanza degli strumenti di politica economica del diritto nel condurre l'economia verso performance migliori. Essi infatti consentono di perseguire specifici obiettivi economici attraverso riforme del contesto giuridico con una spesa pubblica aggiuntiva minima, o nulla.

Dell'importanza delle regole giuridiche per il sistema economico sono sempre più consapevoli sia i *policy maker* nazionali che le organizzazioni internazionali preposte alla crescita ed alla stabilità.

L'Isae è da tempo attento a questi temi e, nei primi mesi del 2007, ha costituito una nuova Unità di Ricerca, "Economia e Diritto". Questo settore dell'istituto si dedica specificamente all'analisi e alla valutazione degli effetti del sistema normativo e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulle performance del sistema produttivo italiano e si occupa di monitorare l'evoluzione e i possibili effetti sull'economia delle principali riforme di diritto dell'economia allo studio del Governo e del Parlamento. I Rapporti di questa nuova Unità hanno una cadenza annuale, riprendono parte dell'impostazione dei precedenti sulle Priorità Nazionali, enfatizzando il *focus* sugli aspetti di politica economica del diritto. Si propongono di analizzare l'impatto sull'economia, e le prospettive di politica economica che da esso possono derivare, di settori della normativa che interessano le imprese e di conseguenza la crescita economica del paese. Ogni anno tra i molti settori di interesse ne vengono scelti alcuni, per rilevanza e attualità, per analizzarne l'adeguatezza della normativa alle esigenze dell'economia, le eventuali riforme recenti e in discussione, e proporre una valutazione di impatto ed eventuali correttivi.

Il Rapporto 2008 si concentra sul tema delle infrastrutture materiali e immateriali, e sul ritardo che l'Italia segna sotto questo profilo rispetto agli altri paesi avanzati. La prima parte è dedicata alle infrastrutture materiali – realizzazione delle grandi opere e regolamentazione degli aeroporti – la seconda a quelle immateriali – giustizia civile, trasparenza delle operazioni commerciali e regolazione antiriciclaggio, tutela della proprietà intellettuale e innovazione, flexicurity -. Gli argomenti sono più che una sintesi, una selezione dei temi più rilevanti e di attualità riguardo le carenze infrastrutturali dell'Italia.

Il risultato generale che emerge dall'analisi di questi temi svolta nei diversi capitoli del Rapporto, è che l'aspetto della regolazione influisce non meno di quello finanziario sul ritardo infrastrutturale italiano e in diversi casi è addirittura predominante – nel capitolo sugli

aeroporti ad esempio ciò appare particolarmente evidente – e che se le principali questioni si annidano in problemi di ipernormazione, confusione normativa, mancanza di chiarezza nelle attribuzioni di responsabilità, le criticità più gravi risiedono nella mancanza di un *enforcement* efficiente. A tale inefficienza, infatti, vanno attribuite il discostamento tra *law in book* e *law in action*, che si riscontra in diversi dei settori analizzati e l'inefficacia delle politiche normative intraprese – come anche da un giustizia efficiente dipende la possibile efficacia di quelle proposte nel volume -. Se ordine normativo, regolazione per la trasparenza e qualità dell'*enforcement* appaiono gli ambiti prioritari in cui intervenire per accelerare il recupero del ritardo infrastrutturale – sia materiale che immateriale - italiano, il recupero di efficienza della giustizia civile risulta essere propedeutico per il successo di qualsivoglia intervento progettato.

Infatti accanto all'incidenza sull'economia – che la include tra le infrastrutture immateriali - la giustizia ha un effetto ulteriore e relevantissimo: dal buon funzionamento di essa dipende l'effettività non solo dei contratti, ma anche di tutti gli altri ambiti del diritto che influenzano il sistema economico. Di conseguenza la qualità dell'*enforcement* è un elemento di cruciale importanza perché gli interventi di politica normativa, in particolare quelli proposti nei diversi capitoli di questo rapporto, abbiano effetto. Ad essa è dedicato il capitolo, *L'enforcement dei contratti. Problemi di efficienza della giustizia civile riforme intraprese e riforme possibili*.

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: i litiganti (cittadini e imprese), gli avvocati e i magistrati.

Pur con tutte le riserve legate alla difficoltà del reperimento dei dati e alle differenze tra paese e paese, risulta chiaro che, nel confronto internazionale, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una performance giudiziaria migliore.

L'analisi dal lato dell'offerta rivela alcune inefficienze - tra le quali emergono quelle legate a questioni di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari; ma inefficienze non tali da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

Rilevanti problemi di organizzazione delle risorse emergono dall'analisi di economia industriale svolta sull'attività degli uffici giudiziari, che rivela l'esistenza di ampie economie di scala non sfruttate. Le

dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività dei magistrati.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni.

Dall'analisi emerge evidente che mentre la riforma del giudice unico - che nel 1999 ha previsto l'accorpamento di tribunali e preture - ha comportato un recupero di efficienza, dopo il 2001 la situazione generale è rimasta del tutto immutata.

L'esame della regolazione della selezione e della progressione di carriera dei magistrati, infine, rivela l'insufficienza degli incentivi a conservare e sviluppare la qualità professionale del giudice.

Dall'analisi emerge, inoltre, che nell'ordinamento italiano esistono considerevoli incentivi allo sviluppo della componente patologica della domanda di giustizia civile.

Tale componente è generata dalla diffusione di comportamenti opportunistici fondati sulla convenienza, per soggetti palesemente in torto, a farsi chiamare in giudizio - piuttosto che ottemperare alle richieste della controparte - al fine di spuntare una transazione più favorevole.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e dunque nel gonfiare la domanda di giustizia.

Una modifica normativa nel senso di stabilire che il tasso d'interesse legale al momento della sentenza si adegui ex post al tasso di mercato verificatosi nel periodo di pendenza della causa, e di attribuire, effettivamente per intero, alla parte soccombente in giudizio le spese sostenute per il processo da quella vincente riuscirebbe utile a comprimere la componente patologica della domanda di giustizia civile.

Un elemento di particolare rilievo nell'allungamento delle controversie deriva dalla combinazione della normativa processualcivile italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (che è stabilita con legge dello Stato). La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata indissolubilmente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative sui tempi di svolgimento dei processi civili.

Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no. Il risultato è che molte sono le cause in corso il cui valore è di molto inferiore al costo del compenso di ciascun avvocato che le patrocinia.

La proposta di policy avanzata è quella di sostituire la formula attuale con una basata sul forfait (quale quella adottata in Germania). Il cliente potrebbe in tal caso disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene economicamente oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto.

Al tempo stesso, l'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso (perciò sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi). Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Nel corso della breve legislatura recentemente conclusasi, le proposte di intervento in ambito parlamentare e governativo volte a modificare meccanismi processuali, regole di competenza, e aspetti organizzativi delle corti sono state diverse, spesso sovrapposte e nella grande maggioranza dei casi quando utili poco incisive. Tre tra gli interventi e le proposte hanno affrontato questioni nodali e possono, pertanto, essere ritenuti suscettibili di produrre cambiamenti di rilievo nel settore: la riforma dell'ordinamento giudiziario, le ipotesi di revisione dell'organizzazione giudiziaria avanzate dalla Commissione Tecnica della Finanza Pubblica in sede di Spending Review e fatte proprie dall'allora ministro dell'Economia in sede di presentazione del "libro Verde sulla Spesa Pubblica"; le modifiche imposte sulle tariffe degli avvocati dal I Decreto Bersani. Dei tre interventi e proposte principali, da quanto emerge nell'analisi svolta nel capitolo, nessuno, per ragioni diverse e in generale anche per la brevità della legislatura è riuscito nello a sciogliere i nodi critici che affrontava. Se pertanto essi possono costituire un importante avvio, la strada delle riforme da compiere è ancora lunga.

Importante sarebbe implementare e integrare questi primi interventi con ulteriori riforme che riescano a centrare appieno gli obiettivi cruciali per la riduzione dei tempi della giustizia.

In particolare, affinché il decreto Bersani sia reso davvero efficace rispetto agli obiettivi che si propone è risolutivo introdurre la sopra menzionata modifica della formula di determinazione dell'onorario degli avvocati al fine di renderla a forfait. Tale modifica, come mostra l'analisi svolta nel capitolo, combinata con le disposizioni già introdotte dal decreto renderebbe virtuose le norme volute per aumentare la concorrenza nel settore (abolizione dei minimi, pubblicità, compenso legato al successo

della prestazione), consentendo ai prezzi offerti dai professionisti di divenire reali segnali di qualità, favorirebbe sia un miglior servizio per i consumatori, sia lo sveltimento dei processi.

Maggiore accento sui criteri di meritocriticità nella progressione di carriera dei magistrati, embrionalmente introdotti dalla riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario, sarebbero auspicabili. Le regole di progressione di carriera hanno tuttavia rilevanti e inevitabili interazioni con quelle volte ad assicurare l'indipendenza dei magistrati, e un equilibrio tra due priorità fondamentali – qualità professionale e terzietà del giudice – è difficile da realizzare. Favorire la specializzazione - che consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di learning by doing – consente di aggirare almeno in parte questo trade-off. Per questo motivo sarebbe importare portare avanti il processo di incentivazione alla specializzazione dei magistrati attraverso una riorganizzazione degli uffici giudiziari che già si andava profilando nell'ambito della sperimentazione della spending review.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Da un lato data l'evoluzione dei mezzi di trasporto le distanze massime previste dall'attuale disciplina – che risale agli anni '40 del secolo scorso - tra utente e ufficio potrebbero essere riviste, senza che questo implichi venir meno a quelle esigenze di tutela delle garanzie sulle quali sono state misurate.

Dall'altro con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali - tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del Paese - massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.

Le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell'attività dei giudici, non sono da sole sufficienti a spiegare il dissesto della giustizia italiana, ma certo risolverle comporterebbe un non trascurabile passo avanti.

Rispetto alle infrastrutture materiali l'Italia si trova in una situazione di grande distanza rispetto agli altri paesi avanzati. Nel primo quinquennio degli anni 2000, circa il 25% degli

interesse nazionale», volta a correggere le principali inefficienze del precedente assetto normativo. Tale obiettivo viene perseguito in due modi: per un verso, limitando le amministrazioni dotate di potere decisionale nella procedura (Stato e Regioni); per l'altro, anticipando al progetto preliminare alcuni adempimenti svolti, di regola, in fasi successive (localizzazione, valutazione di impatto ambientale e possibilità di affidamento sulla base del progetto preliminare). Vengono, inoltre, introdotte misure finalizzate a stabilire una precisa scansione dei tempi procedurali e predisposti accorgimenti per rendere più celere la fase esecutiva (forme contrattuali e norme processuali) e per reperire capitali privati per agevolare il finanziamento.

La concreta operatività della Legge Obiettivo ha prodotto, però, risultati inferiori a quelli attesi. Ciò è dovuto non tanto a causa di alcuni disposti contenuti nella regolamentazione suscettibili di miglioramento, quanto, soprattutto, allo scostamento tra *law in books* e *law in action*

Le procedure di progettazione, in diversi casi, infatti vengono ostacolate e rallentate per la forte litigiosità istituzionale e aspri contrasti con i privati su percorsi e modalità di attuazione dell'opera; si determinano così rallentamenti della realizzazione e lievitazioni dei costi.

L'introduzione di politiche di trasparenza potrebbe efficacemente contenere la conflittualità sul terreno dei problemi concreti, depurandola degli aspetti legati all'incertezza e al clima di sfiducia che l'opacità dell'informazione alimenta, rendendo in tal modo più agevole la definizione delle questioni e il raggiungimento di accordi. Il trade-off tra ampiezza delle garanzie offerte ai privati di far valere le proprie ragioni e tempi di avvio delle opere, infatti, può precludere, nella disciplina attuale, che l'esplorazione delle possibili cause di conflitto avvenga in modo esaustivo nelle fasi preparatorie dell'opera, con il risultato di successive contestazioni e blocchi dello svolgimento del progetto, che comportano ritardi e lievitazioni dei costi. Nella direzione di usare politiche di trasparenza per prevenire il contenzioso, muovono le regolamentazioni di alcuni paesi con un'efficiente dotazione infrastrutturale, con la previsione di procedure caratterizzate da trasparenza, oralità e contraddittorio (come nel caso della Francia e del Regno Unito).

Alle insufficienze delle reti di trasporto via terra potrebbe in parte ovviare un migliore sfruttamento del sistema aeroportuale. Il capitolo 2, *Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio*, affronta una sintetica e preliminare analisi di alcune statistiche del traffico aereo, con un *focus* sul trasporto merci per via aerea. Si tratta di un settore meno esplorato, rispetto a quello passeggeri, ma che si caratterizza per una interessante evoluzione quantitativa e qualitativa e che presenta una forte valenza strategica per l'economia nazionale come fattore di competitività di un territorio e del suo tessuto imprenditoriale. Il cargo aereo può infatti rappresentare un'opportunità

rilevante per le imprese, consentendo di superare parte delle inefficienze e congestioni del traffico via terra. La situazione del comparto logistico nazionale relativo al trasporto delle merci per via aerea presenta una situazione di criticità caratterizzata da frammentazione, arretratezza di strutture e scarso livello di concorrenza. Parallelamente, invece, lo scenario evolutivo dell'economia mondiale e delle tecniche di trasporto aprono nuove opportunità di mercato alla modalità aerea, tradizionalmente limitata al trasporto specialistico e a prodotti merceologici di nicchia. L'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali e della logistica rappresenta, quindi, un'importante sfida su cui si gioca la competitività del nostro sistema produttivo.

Nel confronto europeo, emergono due principali caratteristiche del mercato nazionale: da una parte, il ritardo dei principali aeroporti italiani rispetto ai maggiori scali europei (caratteristica che si rispecchia nella crescente congestione degli scali), e dall'altra, la presenza di una rete di scali minori eterogenea (alcuni esibiscono una notevole dinamicità, altri, invece, risultano decisamente sottoutilizzati). Infatti, oltre al posizionamento geografico periferico dell'Italia rispetto ai più grandi e ricchi flussi di traffico internazionali ed intercontinentali delle economie industrializzate, il trasporto merci evidenzia a livello europeo articolazioni e dimensioni (in termini di volume di traffico e di accessibilità aeroportuale) che suggeriscono un evidente ritardo del nostro paese, rispetto alle esigenze di sviluppo e alle prospettive di espansione della domanda. Il traffico appare, infatti, geograficamente concentrato nelle aree europee baricentriche: Germania, Francia, Belgio e Olanda che, complessivamente, nel 2007 hanno assorbito oltre il 60% del movimento merci complessivo; il contributo dell'Italia si è assestato, invece, a poco più del sei per cento.

Nel nostro paese il settore sta vivendo una fase di rinnovato interesse a fronte, principalmente, delle vicissitudini del vettore di bandiera in un contesto, nazionale ed internazionale, che appare in rapidissima trasformazione. Le pressioni di una domanda in fortissima evoluzione aggravano i vincoli di capacità, esacerbando i già significativi problemi di congestione dei principali scali. L'Italia non è esente dal problema e, anzi, i contorni appaiono ben più marcati a fronte di un assetto aeroportuale che combina un'inefficiente articolazione infrastrutturale (rispetto alle esigenze di sviluppo del nostro paese) e un quadro regolatorio in parte incerto, in parte disatteso. Infatti, in assenza di un Piano nazionale e di una Autorità di riferimento settoriale, le responsabilità strategiche del settore rimangono condivise, spesso con sovrapposizione di responsabilità, tra Stato, Regioni, Enac e i gestori degli scali. Il coinvolgimento di questi ultimi andrà ad aumentare, perché a regime le gestioni dovrebbero diventare tutte "totali", con assegnazione della maggior parte delle funzioni, ivi incluse quelle di posizionamento strategico e sviluppo. Ma nel contesto attuale, la piena e completa responsabilizzazione

delle gestioni non si è ancora affermata. Le concessioni sono di lunga durata e non è facile inserirvi clausole di sostituzione. Anche l'altra dimensione concorrenziale che si ipotizza di sviluppare, quella tra aeroporti, dipende intrinsecamente dal disegno istituzionale (chi valuta le priorità e definisce le strategie di un Piano nazionale) e dai meccanismi di allocazione delle risorse, entrambi elementi necessari per potenziare scali alternativi e collegamenti intermodali, sia recependo le sollecitazioni che giungono dal mercato, sia in funzione di promozione dello sviluppo. Nel capitolo si suggerisce l'importanza che a riguardo riveste la definizione di un Piano nazionale che intervenga per ridisegnare in modo coerente il sistema degli aeroporti secondo una dislocazione che presenti proprietà ottimali di collegamento e risulti integrata con il piano nazionale della logistica. Tale intervento richiederebbe, ad esempio, di individuare i siti a prevalente vocazione cargo e di incentivarne l'espansione.

I capitoli successivi del rapporto – dal terzo al sesto – sono dedicati alle infrastrutture immateriali. Del terzo, sulla giustizia civile si è già detto sopra, il capitolo 4, *La nuova regolazione antiriciclaggio in Italia: prime valutazioni e questioni aperte*, è dedicato alla trasparenza delle operazioni commerciali e sceglie come caso di studio la questione della shadow and black economy e della normativa di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite. L'analisi effettua una prima valutazione del Decreto Legislativo n. 231/2007 (in vigore dallo scorso dicembre) che, recependo la direttiva comunitaria n. 2005/60/CE, riforma la legislazione nazionale in materia di antiriciclaggio.

L'analisi dei costi e benefici promessi dal provvedimento è svolta alla luce delle indicazioni fornite dalla letteratura teorica (i risultati empirici sono tuttora scarsi e poco attendibili, a causa dell'estrema indeterminatezza del fenomeno). In particolare, il capitolo valuta come la riforma modifica la trama di comandi e incentivi che, in un contesto dominato da forti asimmetrie informative, lega l'azione dei soggetti coinvolti, cioè le autorità (ministeri, autorità di vigilanza), gli intermediari (bancari, finanziarie non finanziari) e la clientela.

Su tali basi, si ricava che la riforma migliora molte delle criticità della precedente legislazione, ma vi è spazio per ulteriori miglioramenti sia sul versante normativo sia su quello dell'*enforcement*. Con riferimento al primo, ad esempio, il decreto precisa ed estende opportunamente la definizione del reato di riciclaggio e migliora l'assetto istituzionale dell'azione antiriciclaggio, ma allo stesso rende necessario un coordinamento con altre normative specifiche (è il caso della fattispecie dell'autoriciclaggio, prevista dal decreto ma non dal codice penale), e corregge solo in parte le insufficienze del regime sanzionatorio. Sul versante dell'*enforcement*, l'esplicita adozione di un approccio basato sul rischio e l'inclusione degli ordini professionali tra i soggetti coinvolti attivamente

nell'azione antiriciclaggio rappresentano un'evoluzione rilevante della regolazione nazionale; tuttavia, il persistente divario nel numero e nella significatività delle segnalazioni di operazioni sospette tra intermediari finanziari e non finanziari, e tra le diverse aree geografiche, va indagato più approfonditamente (prima ancora di essere ridotto), soprattutto per escludere la possibilità che vi sia anche un'influenza da parte di potenziali fattori di "inquinamento" ambientale, in grado di ostacolare il perseguimento di una regolazione antiriciclaggio realmente efficace.

Il quinto capitolo, *Protezione della proprietà intellettuale e sviluppo economico*, analizza le relazioni tra efficacia della regolazione del brevetto e incentivo all'innovazione. Conoscere la capacità innovativa di un Paese consente di conoscere il suo potenziale di crescita. Ma mentre vi è consenso pressoché unanime sull'importanza dell'innovazione come motore di sviluppo, la sua misurazione ancora rimane controversa. L'Italia mostra un ritardo sia nell'ammontare di risorse finanziarie investite, sia nel numero di addetti che dei risultati dell'attività innovativa, misurati con il numero dei brevetti.

Il valore di quest'ultimi si articola in due distinte componenti: una strettamente economica e una giuridica. Sapere se il sistema nazionale di tutela dell'innovazione è efficace è di fondamentale importanza al fine di promuovere delle politiche pubbliche adeguate. In un ranking internazionale del valore della tutela dei brevetti il nostro Paese si trova nella penultima posizione, seguito solo dalla Spagna e preceduto dall'Irlanda. La principale conseguenza economica delle violazioni della proprietà intellettuale è il rischio di un impoverimento dell'offerta di prodotti dell'intelletto e più in generale un disincentivo all'innovazione causando difficoltà all'intero sistema produttivo. Il capitolo presenta un'elaborazione econometrica che consente in modo innovativo di riconoscere la relazione tra valore del brevetto e qualità della tutela della proprietà intellettuale che l'ordinamento di riferimento offre.

La bassa tutela legale comporta elevati valori delle infrazioni della Proprietà Intellettuale, scarsa premialità per gli sforzi innovativi delle imprese e dei ricercatori deprimendo l'attività di innovazione e perciò compromettendo il potenziale di crescita.

Infine il *focus* dell'ultimo capitolo del rapporto, *Il sistema di sostegno del reddito di disoccupati in un'ottica di flexicurity: un'analisi della situazione italiana*, è la flexicurity: infrastruttura di regole che consentono flessibilità nel mercato del lavoro e sicurezza sociale offrendo sostegno a chi resta senza occupazione. Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una sempre maggiore pressione competitiva derivante dall'accelerazione dell'uso di nuove tecnologie, dalla maggiore apertura delle economie e dalla diffusione del commercio internazionale. Gli aumentati flussi migratori sembrano anche richiedere una maggiore capacità di assorbimento della forza lavoro. Tali fenomeni hanno inciso sui sistemi organizzativi e contrattuali e nell'ultimo quindicennio, nel continente europeo, si sono

diffuse in modo esponenziale, le forme contrattuali atipiche. Si è posta, di conseguenza, la questione della sicurezza dei rapporti di lavoro, del salario e delle prospettive di carriera per i lavoratori impiegati con tali forme contrattuali. A seguito di processi di riforma con esiti favorevoli in Danimarca e in Olanda, nel dibattito politico europeo ha avuto crescente successo la politica della flexicurity (flessi-sicurezza). Con il termine di flexicurity, si indica una strategia di politica economica che cerca di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dalle imprese (la pressione della domanda) con un'elevata protezione dei lavoratori da realizzarsi attraverso gli strumenti di sostegno al reddito e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni nel mercato del lavoro.

Nel 1996 la Commissione Onofri (Commissione per la Compatibilità Macroeconomica della Spesa Sociale), aveva già proposto un tentativo di riforma complessiva dello stato sociale. Tale proposta era già ispirata a principi di flexicurity (concetto che proprio in quel periodo iniziava a farsi strada): vi era, infatti, il principio dell' "attivazione" del disoccupato e quello di un sistema sviluppato su basi equitative. Tale proposta, costituisce, in modo quasi unanime tra i commentatori, tuttora il modello al quale dovrebbe ispirarsi la "riforma degli ammortizzatori sociali".

La proposta prevedeva un'articolazione del sistema su tre livelli. Il primo interamente previdenziale, consisteva in un trattamento da erogare in caso di sospensione temporanea con la conservazione del posto di lavoro (in sostituzione della Cassa Integrazione). Il secondo, il sussidio di disoccupazione vero e proprio (ma rafforzato rispetto a quello esistente), destinato a chi perde l'impiego e il terzo, un trattamento di tipo assistenziale (in analogia, a quanto accade nell' resto dell' Europa), da erogare quando si esaurisce il diritto alle prestazioni precedenti e che costituisce il trattamento "di ultima istanza", tuttora completamente assente nel nostro paese.

Da allora il quadro complessivo del mercato del lavoro italiano si è modificato sensibilmente: vi è stata l'introduzione della flessibilità al margine, si è ridotta la disoccupazione e si sono assorbiti nel mercato, tramite i contratti atipici, segmenti "marginali" di forza lavoro.

Inoltre, la "spinta" proveniente dall'Unione europea ha favorito alcuni cambiamenti sul piano istituzionale: un esempio significativo è costituito dalla riforma del collocamento ordinario (con risultati però eterogenei tra regioni). Più in generale, il Metodo Aperto di Coordinamento, cardine della Strategia Europea per l'Occupazione ma anche le numerose direttive europee (definite come soft law) hanno fornito una "direzione" e un orientamento di fondo, alle politiche del lavoro.

Come si è visto, la struttura generale complessiva degli strumenti di sostegno al reddito è rimasta, nonostante il significativo incremento del trattamento di disoccupazione ordinaria, sostanzialmente inalterata.

L'impianto di riforma proposto dalla Commissione Onofri appare tuttora sostanzialmente valido. Rimane aperta la questione se vi sono oggi elementi nuovi tali da far superare i dubbi che dieci anni fa, insieme a ragioni di natura finanziaria, non crearono un consenso sufficiente all'attuazione di quel progetto. Un primo elemento può essere costituito dalla pressione esercitata dalla accresciuta platea di lavoratori temporanei il cui numero è sensibilmente cresciuto negli ultimi anni e che inizia, seppur lentamente, ad avere una sempre maggiore rappresentanza in ambito sindacale. I diversi segmenti "deboli" del mercato del lavoro appaiono caratterizzati in misura molto maggiore rispetto al passato, da individui con interessi diversi e, in certi casi, contrapposti.

Un secondo elemento ha a che fare con il crescente ruolo in questo campo dall'Unione Europea. Nonostante qualche battuta di arresto, gli obiettivi di policy fissati dall'Unione europea (basti pensare alla strategia di Lisbona), i meccanismi di governance quali il metodo aperto di coordinamento, l'uso della regolazione soft (soft regulation), fanno in modo che l'intervento dell'Unione Europea sia sempre più pervasivo in questo campo e maggiormente in grado di condizionare gli organismi nazionali.