



La riforma del *welfare*

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

L'aggiornamento e la modernizzazione del sistema di *welfare*

di Silvano Topi

Breve premessa

Nel 1997 la Commissione voluta dal Presidente del Consiglio Prodi ha presentato un “Rapporto” per realizzare la trasformazione del welfare italiano entro tre anni, cioè entro la scadenza della legislatura del 2001.

Con questo progetto il Governo intendeva completare un disegno riformatore già avviato con l'approvazione della riforma della sanità del 1992/93 e quella delle pensioni del 1995, con l'apporto del sistema di tassazione dei redditi di capitale ridisegnato dalla riforma del 1998.

Questo ciclo virtuoso si è concluso, proprio negli ultimi mesi della legislatura, con le riforme della pubblica Amministrazione e del Titolo V della Costituzione.

Il “Rapporto” è stato pensato in quel clima con il fine di *garantire nell'immediato risparmi di spesa di dimensioni non trascurabili; risparmi che diverrebbero crescenti nel tempo, permettendo il finanziamento dei nuovi istituti nei comparti dell'assistenza e delle politiche del lavoro. Nel breve periodo la spesa sociale sarebbe, in via limitata e temporanea, chiamata a contribuire al processo di risanamento (...). Nel medio periodo, la spesa sociale tornerebbe ai suoi livelli attuali in un quadro profondamente rinnovato*

(Relazione finale pp. 29-30). Questa previsione non si è realizzata: dal 1997 al 2006 il trend economico Pil-spesa sociale si è elevato.

L'intervento riformatore che il Governo Prodi si proponeva di realizzare nella successiva legislatura è stato bloccato dalle vicende politiche.

Nei cinque anni di legislatura del Governo di centro-destra dal 2001 al 2005 sono state approvate due leggi importanti che hanno inciso fortemente sulla struttura del Welfare: la riforma del lavoro e quella pensionistica.

Ancora una volta, come è avvenuto nella storia politico-legislativa della Repubblica, studi, saggi, proiezioni che hanno affrontato il problema del Welfare hanno corso seri rischi di obsolescenza precoce.

Il "Rapporto" Onofri ha subito, in alcune parti, la stessa sorte.

Superata questa spiacevole premessa, non solo per i redattori del Rapporto ma più per gli eventuali destinatari dei miglioramenti, si propone un'analisi di alcuni dei temi affrontati per capire se la strategia disegnata dalla Commissione Onofri è vincente e per valutare se e in quale misura è adatta per governare i prossimi anni.

L'analisi più approfondita è stata rivolta alle due logiche sulle quali è stato costruito il Rapporto: la prima sull'offerta, cioè le risorse; la seconda sulla domanda, cioè i bisogni.

1. Il tema del Rapporto

L'analisi della Commissione è stata costruita su due principi, entrambi condivisibili e tuttora validi: il primo riguarda il risanamento dei conti pubblici attraverso politiche idonee a contenere l'onere della spesa sociale; il secondo è costituito da un mix equilibrato tra universalismo dei beneficiari e selettività dell'erogazione delle prestazioni.

Meno convincente è la parte dedicata alle strategie scelte per assicurare una maggiore efficienza sistemica in grado di raffreddare l'aumento della spesa sociale che risente della situazione del Paese del 1996. Su questo tema, centrale e al tempo stesso decisivo, si è cercato di dare un contributo, il più concreto possibile, nel corso di questo lavoro.

Lo stesso Onofri ritiene che l'attuale Welfare non sarà duraturo nel futuro prossimo se non avrà subito una profonda trasformazione. I bisogni espressi dalle tendenze attuali urtano con le esigenze di uno sviluppo sostenibile a causa del costo delle risorse per fronteggiare le logiche del mercato determinate dalla globalizzazione

Negli ultimi dieci anni si è ampliato lo spettro dei bisogni vecchi e nuovi che hanno moltiplicato la richiesta degli interventi dello Stato sociale. Un elenco di questi rischia di

essere incompleto nel momento stesso in cui viene redatto, vista la velocità del continuo divenire dei bisogni della società italiana. Tra i molti che attendono di essere soddisfatti spiccano le cose urgenti da fare: l'edilizia scolastica, per mettere in sicurezza la scolarizzazione di massa; la cura e la custodia dei bambini; l'istruzione fino all'Università; la precarietà del lavoro, che mortifica le speranze delle ultime generazioni di giovani; l'invecchiamento della popolazione, che comporta interventi sempre più frequenti per la tutela della salute; l'allungamento dell'erogazione delle pensioni; l'assistenza ai disabili; il bisogno della stabilità abitativa, resa sempre più difficile e costosa, soprattutto nelle città, dove sono concentrate le occasioni di lavoro (dalle fabbriche, ai servizi, agli uffici, alle attività professionali) e dove si è sviluppata l'urbanizzazione.

Per aggiornare e modernizzare il modello di Welfare italiano, appare condivisibile la descrizione di Anthony Giddens, che propone pochi obiettivi ma tutti di grande impatto sociale e di alto significato politico-economico: «Uno Stato, sviluppato e interventista, finanziato da livelli di tassazione relativamente elevati; un robusto sistema di Welfare, che fornisce un'efficace protezione sociale, in misura consistente per tutti ma in particolare per i più bisognosi; la limitazione, o il contenimento, della disuguaglianza economica e di alte forme di disuguaglianza»¹.

2) Le risorse: il risanamento e il controllo dei conti pubblici

Ogni volta in cui i Governi si sono accinti a costruire un nuovo Welfare o a modificarlo, si sono trovati a dover fare i conti con il conflitto tra le forme sempre più incisive per tagliare la spesa primaria (in particolare quella sociale) - che gli economisti continuano a proporre - e le ragioni politiche di coloro che hanno il compito di governare.

Per realizzare l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici, il Rapporto ha privilegiato una politica del primato della compatibilità macroeconomica sulla quale influiscono negativamente le tendenze della spesa sociale.

La soluzione è stata individuata principalmente entro il perimetro della spesa sociale, ricercando risparmi su istituti già esistenti e finanziando i nuovi istituti con la redistribuzione di risorse già destinate ad altri .

¹ Anthony Giddens, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 304

Più esplicitamente, il Rapporto scrive «Tutto ciò richiederà, da un lato, *la riduzione delle risorse destinate ad assicurare, tramite la previdenza pubblica, alle classi di reddito medie un livello di reddito simile sul lavoro e in pensione* (il rischio economico della vecchiaia ipertutelato) *per impiegarle nella tutela del rischio economico/occupazione*, ora sottotutelato. Dall'altro, si dovrà attenuare la generosità di alcune prestazioni oggi previste per l'occupazione "standard" e accrescere (o introdurre ex novo) la protezione per le categorie oggettivamente più deboli»(p. 10).

Secondo la sollecitazione dell'Unione Europea di dovrà attuare un "generale spostamento di risorse dalla tutela dei tradizionali rischi "standard" delle assicurazioni sociali alla protezione di "nuovi bisogni" e i mezzi necessari si dovranno trovare «nelle zone di privilegio che rimangono ancora non solo all'interno della spesa sociale, ma di tutta la spesa pubblica» (p. 10).

La scelta di fondo della Commissione è chiara e meritava un minimo di riferimenti sullo stato dell'economia nazionale:

- il livello della spesa pubblica (così come la sua composizione) dipende dalle caratteristiche strutturali dell'economia nazionale, dalle scelte economiche e sociali e dagli assetti istituzionali, a cominciare dalle *policy* del Governo e dal ruolo svolto dalle forze sociali, particolarmente sensibili sui settori del mercato del lavoro e del welfare;
- considerato il ruolo cruciale del limite quantitativo della spesa pubblica, sarebbe stato opportuno estendere la valutazione, possibilmente, al totale delle risorse finanziarie disponibili nei vari settori di intervento dell'azione pubblica, secondo criteri di massima "trasparenza" (qui entra il problema del valore e dell'affidabilità dei dati);
- su questo versante si lamenta l'assenza di una correlazione approfondita, ragionata e supportata dai dati, con le altre *policy* pubbliche, come il fisco, il fenomeno dell'evasione fiscale, il rapporto tra lo Stato e il mercato per lo sviluppo, la ricerca e l'innovazione, il lavoro e i sistemi locali.

Il Rapporto si è limitato ad indicare le strategie necessarie per assicurare una maggiore efficienza sistematica in grado di raffreddare l'aumento della spesa sociale entro lo steccato invalicabile delle risorse prestabilite. L'analisi si è incentrata nella ricerca dell'ottimizzazione dei servizi e nell'indicazione dei correttivi legislativi da introdurre negli istituti cardine della spesa, come sanità, previdenza, politiche del lavoro, assistenza.

Nella Relazione finale la Commissione ha espresso il convincimento secondo il quale l'operazione di "manutenzione" dell'esistente e di modernizzazione di alcune parti

sarebbe stata sufficiente a «*garantire nell'immediato risparmi di spesa di dimensione non trascurabili [...] e con essa si realizzerebbe non solo una ricomposizione della spesa sociale ma anche una radicale trasformazione del patto sociale fra gli italiani*» (pp. 29 e 30).

Visti i risultati raggiunti negli ultimi dieci anni, la conclusione appare azzardata.

Il traguardo dell'Europa è oggi "lontano da dove". Urge il presente, carico di inquietudini, di paure e di rabbie che attraversano il Paese. Le generazioni degli anziani e quelle dei giovani in certi momenti appaiono non solo distanti ma estranee l'une alle altre. Questo, entro un quadro di crisi determinata da precarietà esistenziali ed economiche che attraversano la gran parte degli insider e degli outsider.

Ancora una volta, le critiche rivolte dall'Europa e condivise da non poche istituzioni prestigiose si incentrano sulle scelte del Governo italiano che intende destinare l'eccezionale aumento delle entrate (a cominciare da risultati importanti circa l'evasione fiscale) per finanziare la spesa, anziché accelerare il rientro del debito pubblico.

Le risorse rese disponibili saranno utilizzate per avviare una politica di interventi per il benessere della popolazione, a cominciare da tutta quella grande parte di popolo afflitta dall'indigenza, da generazioni di giovani sfruttati da normative che hanno trasformato la mobilità nella precarietà di lavori da abbandonare e da precari adulti che disperano di trovare un altro lavoro.

Per queste motivazioni ho scelto di affrontare i due temi più attuali tra i quattro proposti dalla Commissione: le politiche del lavoro e la riforma degli ammortizzatori.

Questi bisogni sono più urgenti della riforma delle pensioni. Ciò non significa che non si debba affrontare il problema degli effetti demografici sulle pensioni e sul controllo della spesa sanitaria. Ma la priorità è ineludibile.

Le aree di intervento scelte dalla Commissione riguardano:

- una maggiore efficienza nella pubblica amministrazione, collocando sul mercato alcuni servizi sociali, in particolare la sanità e le pensioni. Sono non pochi gli economisti che suggeriscono di cedere all'iniziativa privata interi settori della pubblica amministrazione, come uno dei modi per tagliare le spese. Questa operazione comporterebbe di far uscire questi servizi dal bilancio dello Stato, unitamente ai beni e al personale impegnati nella produzione attuale. Alcuni paesi stranieri hanno realizzato da tempo *miglioramenti di*

efficienza...attraverso il collocamento di alcuni di questi servizi sul mercato, in particolare della sanità e della previdenza.

L'esperienza indica che i fornitori privati sono in grado di realizzare a costi inferiori di quelli della pubblica amministrazione, sfruttando la differenza di efficienza nella realizzazione dei servizi offerti.

Su questa strada si è avviato anche il nostro paese. Una parte dei servizi come l'elettricità, l'acqua, le autostrade, i telefoni non sono più forniti dallo Stato; altri servizi di competenza degli enti locali sono gestiti da ditte private.

Il tentativo di mettere le mani sul Welfare per collocare sul mercato settori strategici, come la sanità e la previdenza, è stato ostacolato da una serie di ragioni politiche, dalla composizione dei ceti della società civile italiana, riferita alle fasce di reddito che la compongono (il pericolo di non possedere le risorse necessarie per risolverli), ma anche da una mentalità profonda che governa le scelte della stragrande maggioranza della popolazione italiana, che preferisce la sicurezza offerta dalle istituzioni pubbliche (riservandosi di criticarne l'operato) piuttosto che assumere in prima persona il rischio dei propri bisogni. Il trasferimento della salute ai fornitori privati produrrebbe una disarticolazione profonda della struttura di base dello Stato, a cominciare dai principi fondativi della Costituzione repubblicana. Il diritto di scelta dei cittadini, tutelato dal principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione si rovescerebbe in disuguaglianze difficili da sopportare. La liberalizzazione della sanità potrebbe produrre una situazione secondo la quale ci sarà una quota di cittadini che sarà in grado di scegliere migliori servizi sanitari con costi più alti (facendo ricorso a cliniche e professionisti privati), sui quali interverrebbe una parziale partecipazione della finanza pubblica, mentre il resto della popolazione continuerà a fare ricorso alla sanità pubblica. Tutto ciò per realizzare l'interesse nazionale circa la riduzione della spesa sociale.

Siamo nel campo di una provocazione, di una ipotesi del terzo tipo o di uno stimolo per un approfondimento?

Dagli Stati Uniti arriva la notizia che l'Union dell'auto ha concluso un contratto con la General Motors circa una assunzione di responsabilità per l'assistenza sanitaria di dipendenti e ex dipendenti. L'azienda contribuirà al nuovo fondo sindacale che si farà carico degli oneri sanitari. Anche la Chrysler ha raggiunto un accordo con il sindacato. I critici continuano a non credere che il sindacato diventerà responsabile dell'assistenza sanitaria e a dubitare che le aziende finanzieranno adeguatamente il nuovo fondo. L'area dei servizi è stata affidata, in gran parte, a operatori privati con lo scopo di realizzare un

rapporto vantaggioso tra spesa e ricavi di livelli di “buona sanità”, tale da non sfigurare a fronte dell’assistenza offerta dalla sanità privata.

I risultati sulla spesa sanitaria di alcune Regioni sono allarmanti. Sprechi, inefficienze e inadempienze reiterate circa le normative, quando non comportamenti illegali nel complesso degli adempimenti nella gestione, rendono indifferibile un intervento forte, diretto ad eliminare la presenza di abusi nella conduzione e nella violazione del rispetto delle regole proprie di una buona amministrazione. Inoltre, forme di polverizzazione e di sovrapposizione di competenze favoriscono irresponsabilità diffuse tra operatori del settore. Il cumulo dei disservizi, sommariamente e parzialmente indicati, determinano lo sfondamento del conto economico del “sistema salute”.

Il ricorso al commissariamento non può diventare una procedura abituale di intervento per sanare pesanti deficit sanitari determinati dalle manchevolezze indicate.

Visti i risultati ottenuti dall’assetto federalista, assunto dallo Stato a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, sono non poche le ragioni per rimettere mano a una profonda modificazione della gestione della spesa e dei controlli.

In ogni caso, questa linea di condotta non deve ridurre il volume delle prestazioni pubbliche ma, al contrario, ne deve migliorare la qualità.

- Il caso del sistema previdenziale attuale presenta una struttura più lineare rispetto alla spesa sociale.

- La stabilità della spesa non è dovuta a fortuite coincidenze, ma è la conseguenza naturale - del tutto prevista nel momento in cui fu progettata la legge 335 - del sistema contributivo nel lungo periodo. La sostanziale stabilità della spesa per gli anni futuri è determinata dall’impianto del sistema contributivo, il quale è predisposto per equilibrare, da un lato, il flusso dei contributivi con quello della spesa per pensioni e, dall’altro, per rendere costante la quota di spesa sul prodotto lordo. Con questo metodo di calcolo, ciò che regola gli equilibri quando la vita si allunga non è l’età pensionabile, ma l’ammontare delle pensioni rispetto alle retribuzioni.

- Il problema da affrontare non è, dunque, un’ipotetica crisi finanziaria del sistema previdenziale, bensì quello dell’ammontare delle pensioni, destinate a diminuire mano a mano che la vita delle persone si allunga. Per questi motivi le proposte devono contenere misure tese a migliorare i diritti pensionistici dei giovani e a prolungare volontariamente la vita attiva degli adulti. Di qui diviene decisiva una operazione orientata a rafforzare ed estendere la protezione pensionistica per i giovani e per i lavoratori in età adulta.

La mancata attuazione di una parte della legge n. 335 ha prodotto conseguenze assai gravi per le nuove generazioni di lavoratori, che a causa del lavoro precario, delle retribuzioni in genere molto basse e di una percentuale di contributi altrettanto bassa non sono in grado di usufruire di una delle forme di previdenza complementare (Tfr).

- Nel quadro della riforma degli ammortizzatori sociali è importante che figurino un sostegno al reddito e comportamenti attivi per la ricerca di impiego e per il recupero del deficit di sostegno al reddito e comportamenti diretti alla ricerca di impiego e del recupero del deficit di occupabilità.

- Altrettanto importante è migliorare il ricorso alla contribuzione figurativa indicando un ammortizzatore per gli intervalli tra lavoro e non lavoro per i soggetti che hanno contratti di durata non definita. Da ultimo va sostenuta la contribuzione, notevolmente più bassa di quella standard, quando i giovani lavorano: qui diventa decisivo il rapporto tra salario e contribuzione e tra questa e pensione.

- La posizione dei difensori del taglio delle pensioni indica più opportuna per ridurre il bilancio pubblico l'ipotesi di una nuova riforma previdenziale caratterizzata da un contenimento del sistema pensionistico pubblico fatto di pensioni più ridotte da compensare con la partecipazione di sistemi di previdenza privata a capitalizzazione.

L'impovertimento del sistema pubblico e della contrazione della contribuzione (e il costo del lavoro che ne è parte importante) dovrebbe produrre un incremento della crescita economica e l'occupazione.

La privatizzazione della previdenza, come quella della sanità, continuerà ad essere un'ipotesi del terzo tipo?

3) Bisogni tra uguaglianza e cittadinanza

Un'altra strategia per l'efficienza sistematica è stata cercata nella formazione e nel modo di affrontare il rapporto individuale con il lavoro.

Una via di intervento possibile riguarda la revisione della legge n. 30/2003. Un'altra condizione consiste nello "spostamento della spesa verso gli ammortizzatori sociali al fine di sostenere una maggiore mobilità occupazionale e proteggere in modo sistematico dai rischi della povertà e verso le politiche attive del lavoro".

Pur considerando la riduzione suggerita l'unica soluzione virtuosa per ridurre il rapporto debito-Pil, una "buona politica" non può essere decisa a discapito della giustizia sociale, come suggerisce la Costituzione.

Il prezzo sociale di queste operazioni si riflette direttamente sulle dimensioni ragionevoli di un *Welfare mix*.

Ogni contrazione del livello di protezione della spesa sociale deve fermarsi prima di provocare l'incrinatura di quel patto sociale di solidarietà intergenerazionale sul quale è fondato il sistema del welfare italiano. Questo limite è stato più volte messo in pericolo, ma lo strumento della concertazione è riuscito ad evitare che venisse superato.

Nello scorcio della XIII legislatura l'iter parlamentare delle proposte suggerite dalla Commissione hanno fatto poca strada. Una analisi dettagliata dei singoli provvedimenti legislativi non fa parte di questo contributo.

Dal 2001 al 2006 Governo Prodi è passata molta acqua sotto i ponti di Roma.

L'attuale a-capo del 2006, determinata dalla vittoria della consultazione elettorale da parte del centro-sinistra, ha consegnato al Governo il tempo per utilizzare quanto di buono e di duraturo risulta dai lavori del Rapporto Onofri.

Da qui in poi che cosa c'è da fare e che cosa si potrà fare è la scommessa della attuale legislatura.

Tra le quattro schede approntate vengono messe in risalto "politiche del lavoro" e "spesa per l'assistenza", da modificare in ragione delle leggi in vigore, delle esigenze dell'economia nazionale e dei vincoli europei.

"Politiche del lavoro"

L'obiettivo dell'aumento dell'occupazione impone la necessità che il sistema di Welfare si ristrutturari. Una delle condizioni per uno sviluppo più diffuso del Welfare è costituito dall'aumento del tasso di occupazione; questo è inscindibile dalla qualità del lavoro, in termini di contenuti e autonomia professionale, competenze e saperi, accompagnati da una minore precarietà e incertezza.

La formazione è una delle leve cardine delle politiche del lavoro e per il rilancio di una politica di sviluppo più dinamica, dei diritti di cittadinanza e di coesione sociale, per la competitività delle imprese e per la crescita delle professionalità delle persone.

Punto centrale, a questo riguardo, è la conquista di un diritto individuale alla formazione che attualmente non è completo a causa dei comportamenti delle imprese e delle agenzie formative .

La politica della conoscenza è diventata centrale nella valorizzazione della qualità del lavoro. Questo tema va collocato nei processi di globalizzazione in corso che stanno

rapidamente mutando gli scenari di evoluzione sociale ed economica, i paradigmi e le regole che hanno presieduto allo sviluppo.

Nel medio periodo è ormai chiaro che solo un processo di ricerca e di innovazione continuo ed intenso è in grado di assicurare una crescita quantitativa e qualitativa dell'occupazione ed un aumento della produttività e del reddito pro capite. Per mettere i piedi per terra occorre una politica di medio-lungo periodo della ricerca e innovazione che, attraverso un giusto equilibrio tra ricerca di base e ricerca applicata, assicuri un'autonoma capacità di innovazione derivante dalle nuove conoscenze scientifiche.

Per dare sostanza a questa previsione occorre assicurare la certezza delle risorse umane e finanziarie e degli strumenti disponibili, creando le migliori condizioni per favorire investimenti in ricerca e innovazione .

Due condizioni devono essere chiare su tali programmi: partecipare ai progetti europei e attivare una politica idonea a rispettare l'obiettivo fissato dal Consiglio Europeo di Barcellona di una spesa, pubblica e privata, per ricerca e innovazione pari ad una media europea del 3% del Pil entro il 2010, a cominciare dal raggiungimento dell'1% di spesa pubblica riferito al Pil dell'anno scorso.

Infine i contratti di apprendistato, formazione permanente, apprendimento lungo il corso della vita devono accompagnare l'attività lavorativa entro e fuori delle aziende, soprattutto nei casi di lavoro di basso livello.

Il problema della formazione e del modo di affrontare il rapporto individuale con il lavoro è divenuto una delle strategie per l'efficienza. L'immobilità del posto di lavoro è stato considerato uno strumento perdente nella sfida presente e ancor più nel futuro.

La posizione così drastica, assunta dalla Commissione, non considera che alcune fattispecie di lavoro sia pubblico che privato sono impegnate in materie che abbisognano di continui aggiornamenti e di un bagaglio di conoscenze che non possono essere alienate solo a causa del decorso del tempo.

In questi casi l'immobilità del posto è realizzata attraverso una attività di lavoro e di ricerca che la giustifica e che talvolta è reclamata dal datore di lavoro pubblico o privato.

Diversamente la scelta della mobilità diviene obbligata se l'azienda e il lavoratore non arricchisce il suo lavoro con una cultura di base e specialistica necessarie per la ricerca e non contribuisce in maniera adeguata ai progetti e ai guadagni dell'azienda.

Per evitare situazioni come quella indicata si propone di introdurre un *sistema formativo dei giovani* ma anche di un *sistema della formazione degli adulti*.

a) Una politica della conoscenza comincia dalla scuola pubblica dell'obbligo fino alle università statali. Una prima indicazione preziosa è venuta dal Governatore della Banca d'Italia in occasione della Relazione di quest'anno nella quale ha trattato di nuovo il problema della scuola. Sulla riforma del sistema universitario e degli enti di ricerca pubblico si impone da tempo un potenziamento per favorire l'elevazione complessiva del sistema dell'alta formazione e della ricerca. Il sistema deve puntare a migliorare il patrimonio delle competenze, valorizzando le eccellenze e favorendo la crescita di giovani ricercatori.

A tale proposito, occorre un impegno straordinario per l'inserimento di giovani ricercatori per recuperare il gap quantitativo che ci separa dagli altri paesi sviluppati.

Progetti di riforma dell'Università richiesti dal Governo o presentati da gruppi di studiosi non sono in grado di soddisfare la delusione, la rabbia e l'ostilità dei giovani se non sono accompagnati contestualmente delle risorse sufficienti a realizzarli. Non c'è più tempo per le parole (in realtà nella bozza della legge finanziaria 2008 presentata dal Governo non ci sono neppure le parole): nel prossimo decennio una larga parte dell'attuale personale di ricerca raggiungerà i limiti di età, creando un vuoto generazionale irrecuperabile nel medio periodo.

b) Contrastare il ruolo delle barriere esistenti sul mercato del lavoro come risposta attiva al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, attivando una politica di inclusione dei precari anziani e degli over 64.

c) Una riforma degli ammortizzatori sociali a carattere universalistico non è stata fatta, ma non può essere rinviata ulteriormente. La situazione che si è determinata all'interno del mondo del lavoro è divenuta assai più pressante della riforma delle pensioni perché riguarda la qualità della vita di oggi di milioni di lavoratori, a cominciare dai giovani che affrontano percorsi di lavoro flessibili, quando non precari. Si tratta di dare una risposta forte contro una precarietà sempre più diffusa e sempre più dura, che le norme degli anni passati non sono in grado di dare. I miglioramenti intervenuti, saltuari e sconnessi, non hanno inciso sul vecchio impianto. Provvedimenti come quelli introdotti non sono in grado di dare una risposta convincente alle ansie quotidiane e future di intere generazioni di giovani e di assicurare i percorsi di lavoro di coloro che vivono nei luoghi di lavoro.

E' dunque il tempo di completare la legge 335/95. Con un realismo, non scevro di una visione più cruda, ma altrettanto vera, dei bisogni e delle necessità dei lavoratori, ora, in questo tempo in cui parliamo, con una insistenza sempre più diffusa, vengono richieste di un nuovo Welfare che produca regole tali da assicurare prestazioni in grado di

accompagnare le persone nell'arco della vita lavorativa attraverso gli ammortizzatori sociali e le altre forme di assistenziali.

I programmi che finanziano gli ammortizzatori sociali, in particolare la mancata occupazione, all'interno dei Welfare europei, oscillano tra i trasferimenti monetari, come l'indennità di disoccupazione nelle due dimensioni: il livello e la durata e i servizi, come le misure attive per il mercato del lavoro.

I cambiamenti profondi della produzione e del mercato del lavoro non sono stati "accompagnati" da provvedimenti in grado di dare risposte adeguate all'incertezza del posto di lavoro e del reddito da lavoro, alla quale si aggiunge la previsione di trattamenti di pensione assai modesti, in parte già previsti dalla legge 335/1995.

Successivamente, la mobilità, per come è stata interpretata e come è stata regolamentata dalla legge n. 30/2003, si è presentata con un carico di certezze negative, piuttosto che incertezze, circa il raggiungimento, alla fine della vita lavorativa, dei requisiti necessari per acquisire il diritto alla pensione e un trattamento pensionistico assai modesto.

A fronte di questo panorama, assume una rilevanza strategica una revisione profonda degli ammortizzatori sociali in due direzioni: a) estendere i diritti e le tutele ai lavoratori e alle lavoratrici che oggi ne sono esclusi; b) modificare le norme attuali, insufficienti, a cominciare da quelle che riguardano il trattamento di disoccupazione ordinaria.

L'iniziativa descritta deve essere perseguita con l'urgenza sociale che è avvertita da milioni di lavoratori "precari", in attesa di una revisione e del compimento della legge n. 335/95, in grado di dare una risposta convincente al cambiamento delle dinamiche del mercato del lavoro e all'emersione, sempre più diffusa, di figure "deboli" di lavoratori.

Allo stato del mercato del lavoro i due capisaldi del sistema industriale: contratti di lavoro dipendente largamente a tempo indeterminato e regole condivise dalle parti sociali sono stati sostituiti da altri istituti del lavoro per affrontare la sfida proposta dalla globalizzazione.

Un potenziamento degli attuali ammortizzatori sociali può essere realizzato attraverso una integrazione contributiva sugli "economicamente dipendenti" e al tempo stesso attraverso una integrazione del reddito per incentivare l'aumento dei giorni di lavoro dichiarati dai beneficiari di trattamenti di Ds ridotti.

Innovativa, come alternativa o come mix con la proposta appena descritta, si ritiene la proposta di introdurre nel sistema una serie di servizi sociali in grado di attenuare le forme di disagio economico e sociale, oltre a contenere il carico contributivo delle aziende attraverso l'intervento pubblico.

Il trattamento di Ds e di Cig potrebbe essere coniugato con una serie di servizi sociali, scolastici, medici e sanitari, culturali, servizi alla persona e alle famiglie, come intervento pubblico costituito da forme di sostegno concesse dal Governo (delegato D alle Regioni) O come interventi sulle politiche industriali, potrebbe alleggerire i trasferimenti monetari elargiti dalla Ds e dalla Cig .

Una illustrazione della disciplina dei singoli non fa parte di questo contributo.

Preme tuttavia che appaia chiaro il filo conduttore che lega le prestazioni di sostegno al reddito con i comportamenti attivi per la ricerca di impiego, per il recupero del deficit di occupabilità e per il raccordo con le indennità alle politiche attive.

“Spesa per l’assistenza”

Piuttosto che addentrarsi nelle problematiche sull’assistenza si ritiene di presentare un quesito tuttora non sciolto (v. p. 19 della Relazione finale)

E’ ancora attuale la dicotomia previdenza-assistenza ?

Al di là del significato che hanno assunto nel tempo le nozioni di previdenza e assistenza, il blocco di interventi dello Stato sembra potersi ricondurre solo in parte ad una idea complessiva di sicurezza sociale. In esso sono contenuti anche interventi finalizzati, con chiarezza, a sostegno del sistema produttivo per fronteggiare i periodi di crisi, le ristrutturazioni e le riconversioni.

All’Istituto previdenziale è stata attribuita una funzione, del tutto impropria, di volano delle politiche economiche e anticongiunturali attraverso gli interventi straordinari di cassa integrazione, di trattamenti di disoccupazione speciale, di prepensionamenti, le agevolazioni e le riduzioni contributive a favore di categorie di lavoratori, di particolari settori produttivi e di particolari aree e che riguardano, nel loro complesso, un sostegno al mondo del lavoro.

Quanto opportunamente queste provvidenze debbano continuare a restare nell’ambito del diritto previdenziale è una questione non solo giuridica e finanziaria ma anche un quesito squisitamente politico che inerisce direttamente la connotazione del Welfare.

Un accenno brevissimo circa un percorso diverso, diretto a evidenziare gli obiettivi che lo Stato si propone di realizzare, presume di stimolare l’avvio di una revisione profonda delle istituzioni che governano gli esborsi della finanza pubblica ancorandoli a politiche di natura diversa tra di loro, attraverso una ricomposizione funzionalista dell’intervento pubblico, secondo la quale:

- a) una parte della spesa dello Stato è destinata al supporto di trattamenti pensionistici ritenuti insufficienti rispetto al rapporto contributi-prestazioni in termini strettamente assicurativi;
- b) una seconda parte della spesa dello Stato è destinata al supporto del mercato del lavoro (a questa partecipa, in misura ridotta, anche la produzione);
- c) una terza parte della spesa statale è diretta al sostegno delle imprese attraverso due istituti fondamentali: la fiscalizzazione degli oneri sociali per l'assistenza sanitaria e gli sgravi contributivi.

A questo punto si ritiene necessario di mettere mano non tanto a una razionalizzazione, quanto a una ristrutturazione delle normative che riguardano l'intera contribuzione delle imprese in un quadro diverso di rapporti tra capitale privato, rischio di impresa e intervento pubblico di sostegno alla produzione, che tuteli le aree depresse, incentivi le attività trainanti e fruttifere dell'economia nazionale, con particolare riguardo agli investimenti nel campo della ricerca e della formazione, e che serva a promuovere quel circolo virtuoso tra profitto, occupazione e tutela dei diritti dal quale si origina la ricchezza del Paese.

A fianco di questa considerazione critica vanno sottolineate due situazioni che cercano di contestualizzare la conclusione. La prima: lo stato del debito pubblico e la scarsa affidabilità circa la capacità dell'Italia di ricondurlo entro i parametri stabiliti per i paesi europei e la prossimità dell'ingresso dell'Italia nell'area dell'Euro, hanno indotto la Commissione a ritenere opportuna, come ineludibile, una politica di contenimento delle risorse da destinare alle politiche sociali, vista l'incapienza strutturale dello specifico settore della spesa sociale (in primis quella previdenziale e quella della sanità). La seconda: in quella circostanza di passaggio così delicata e decisiva per il futuro del Paese le ragioni espresse dagli economisti, soprattutto da quelli di oltralpe, hanno reso più arduo, e ad un certo momento, più sofferto l'obiettivo da raggiungere. Ma alla fine hanno avuto la meglio le ragioni politiche e le considerazioni espresse nel Rapporto Onofri, visto che queste hanno consentito al nostro Paese di entrare nella ristretta pattuglia dell'Unione monetaria europea.