

SULLA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI: UN CONTRIBUTO PROPOSITIVO*

di Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera

Il momento sociale ed economico che stiamo attraversando ha rimesso all'ordine del giorno la questione della riforma degli ammortizzatori sociali. Sul tema sono disponibili diverse proposte elaborate a livello accademico o in ambito politico-legislativo. La riforma è da tutti (o quasi) ritenuta necessaria e sulle linee fondamentali si trova una sufficiente convergenza (estensione della platea dei supportati, adeguatezza del sostegno economico a livello quantitativo e temporale, disegno di una rete universale di contrasto alla povertà ecc.), ma la puntuale definizione tecnico-operativa degli strumenti implica la risoluzione di soverchie difficoltà e scelte affatto indolori. L'articolo concentra la propria attenzione sul versante degli interventi di sostegno per gli episodi di temporanea sospensione dell'attività produttiva e di disoccupazione, mentre tratta sinteticamente il tema del reddito di ultima istanza, presupposto necessario per completare il sistema di welfare.

The current social and economic vicissitudes have put back on the agenda the issue of reform of the social shock-absorbers, upon which various proposals have been advanced at the academic or political-legislative level. Such reform is universally (or almost) deemed necessary and there is fairly broad convergence on the fundamental lines (extending the range of beneficiaries, adjusting economic support quantitatively and over time, designing a universal system to fight poverty, etc.), but close technical-operational definition of the tools can be achieved only in the face of enormous difficulties and by no means painless choices. The main focus of the article falls on forms of support during temporary interruption of productive activity and unemployment, while approaching the issue of last resort income – a necessary requisite to complete the welfare system – in broad terms.

1. INTRODUZIONE

Il momento sociale e politico che stiamo attraversando ha rimesso oggettivamente all'ordine del giorno la questione della riforma degli ammortizzatori sociali (AS)¹. L'incal-

Bruno Anastasia, ricercatore, Osservatorio Veneto Lavoro.

Maurizio Gambuzza, ricercatore, Osservatorio Veneto Lavoro.

Maurizio Rasera, ricercatore, Osservatorio Veneto Lavoro.

* Questo saggio è la rielaborazione di un documento originariamente presentato a supporto della discussione nell'ambito del Convegno sul tema "Flexicurity alla prova della crisi", svoltosi a Roma il 15 marzo 2010, a conclusione del progetto finanziato dalla Commissione Europea – DG Occupazione affari sociali e pari opportunità, "Regional disparities and flexicurity policies: An integrated approach", coordinato dalla Fondazione Giacomo Brodolini con la partecipazione, in qualità di partner, di Veneto Lavoro, Liguria Lavoro, Servicio Público de Empleo de Castilla La Mancha e di Marchmont Observatory of the Exeter University. Si ringraziano tutti gli intervenuti al Convegno per il confronto approfondito e le osservazioni ricevute che ci hanno consentito di meglio precisare e contestualizzare il nostro contributo. A Sergio Rosato e a Ugo Trivellato siamo debitori di molte discussioni sui temi qui affrontati.

¹ Si rinvia a Anastasia, Mancini, Trivellato (2009) per un'analitica ricostruzione dell'evoluzione degli istituti che formano il complesso noto come "ammortizzatori sociali".

zare della crisi economica, con le connesse difficoltà delle imprese e l'incremento della disoccupazione, è stato affrontato anche con stralci di riforma di fatto (CIG in deroga *in primis*, vari ampliamenti della platea dei destinatari, interventi regionali aggiuntivi o alternativi ecc.) che ora richiedono quanto meno di essere "sistematizzati" e meglio ridefiniti in un'ottica di lungo periodo, curandone anche una maggior coerenza, per forza trascurata in un contesto in cui l'urgenza ha comportato anche sovrapposizioni ed effetti imprevisi.

Sul tema sono disponibili, a partire da quella della Commissione Onofri, diverse proposte elaborate a livello accademico o in ambito politico-legislativo. La riforma è da tutti (o quasi) ritenuta necessaria e sulle linee fondamentali si trova una sufficiente convergenza (estensione della platea dei supportati, adeguatezza del sostegno economico a livello quantitativo e temporale, disegno di una rete universale di contrasto alla povertà ecc.), ma la puntuale definizione tecnico-operativa degli strumenti implica la risoluzione di soverchie difficoltà e scelte affatto indolori all'interno di un ventaglio assai differenziato di possibili soluzioni. Questo ci ha motivato ad uscire – *una tantum* – dal nostro usuale mestiere di analisti delle dinamiche del lavoro e ad avventurarci oltre l'analisi e la diagnosi: obiettivo di questa nota è, dunque, provare a dettagliare alcune proposte di modifica degli AS discutendone sinteticamente i presupposti e le implicazioni. Siamo consapevoli che «Dio abita nel dettaglio»² e che il buon disegno delle politiche è importante tanto quanto l'intenzione generale o l'idea di base ad esse sottostanti³: per questo proveremo a scendere dagli enunciati generali al ben più difficile campo del disegno di interventi (sufficientemente) definiti.

Nei paragrafi seguenti l'attenzione è concentrata esclusivamente sul versante degli interventi di sostegno per gli episodi di temporanea sospensione dell'attività produttiva (PAR. 2) o di disoccupazione (PAR. 3), mentre nel PAR. 4 sarà sinteticamente trattato il tema dell'intervento generale contro la povertà (reddito di ultima istanza), corollario e presupposto razionalmente necessario per completare il welfare contro la disoccupazione.

Prima di entrare nel merito degli interventi proposti, appare opportuno riconoscere la parzialità della nostra trattazione.

Innanzitutto, siamo consapevoli che essi possono assumere significato e funzione diversa alla luce di possibili modifiche di altri fondamentali aspetti della regolazione del mercato del lavoro. È evidente, ad esempio, che interventi importanti sul versante del sistema di regolazione contrattuale – oggi assai frammentato – hanno conseguenti ricadute sul sistema di AS. Lo spettro delle proposte è noto: si va dalla radicale proposta di un contratto unico ancorché modulato⁴ all'indicazione dell'opportunità di unificare i livelli contributivi, affinché l'impiego delle diverse forme contrattuali da parte delle aziende sia guidato esclusivamente da ragioni tecnico-organizzative piuttosto che da convenienze meramente economiche⁵. Connessa a tale problematica è anche la regolazione del lavoro parasubordinato:

² Citazione variamente attribuita o ripresa da vari autori. Secondo Gombrich (2003) risale a Flaubert.

³ Sulle questioni intriganti del nesso tra politica, disegno della medesima, implementazione e valutazione, cfr. Martini e Sisti (2009).

⁴ È quanto presente nelle proposte di Boeri e Garibaldi (2008) e di Leonardi e Pallini (2009; 2010).

⁵ Giustamente Boeri e Garibaldi (2008), proprio in quest'ottica, evidenziano la necessità di uniformare l'aliquota previdenziale al 33%. Anche Berton, Richiardi e Sacchi (2009) propendono per questa soluzione senza indicare l'aliquota. Il tema, in questa sede non affrontato, è quello della neutralità del costo della previdenza obbligatoria (o almeno di quella legata alla vecchiaia): se deve essere tale rispetto a qualsiasi forma di lavoro (inclusa qualsiasi tipologia di lavoro autonomo) oppure deve limitarsi al perimetro del lavoro dipendente, oppure includere, oltre al lavoro dipendente, solo alcune tipologie del lavoro autonomo (solo i collaboratori a progetto oppure solo i contribuenti alla gestione separata). Le modifiche intervenute negli ultimi anni hanno molto avvicinato le aliquote dei contribuenti alla gestione separata a quelle dei dipendenti, allontanandole però da quelle dei lavoratori autonomi. La *ratio* di questa scelta, tesa ad evitare i comportamenti opportunistici nell'adozione di tale tipologia di rapporto, determina peraltro

se assimilarlo o meno al lavoro dipendente è oggetto di varie valutazioni e lo stesso legislatore evidenzia di fatto significative e ondivaghe incertezze al riguardo. Siamo consci che includere nella regolazione degli AS proposta nei paragrafi seguenti i lavoratori a progetto e COCO, assimilandoli pertanto ai lavoratori dipendenti, genera numerosi problemi (tra l'altro questa assimilazione forte con il lavoro dipendente può ulteriormente legittimare il ricorso delle imprese a tale tipologia contrattuale quasi in alternativa al lavoro dipendente). Comunque, se realizzare o no tale assimilazione (come quella più generale dei lavoratori autonomi "economicamente dipendenti")⁶ non è tema discusso in questa sede: qui ci basta dire che dalla risposta a questa domanda ne discende l'inclusione o l'esclusione dal regime previsto di seguito per i lavoratori dipendenti⁷.

Una seconda problematica di rilievo, su cui di seguito non potremo soffermarci adeguatamente, è relativa al nesso tra politiche attive e politiche passive. Nesso solamente logico e, nell'attuazione pratica, volontario, oppure da rendere cogente, tale da prevederne il sanzionamento nel caso di comportamenti opportunistici o elusivi? E quanto cogente? E come? E con che implicazioni complessive, vale a dire: cosa ci si attende sul piano sociale generale? È del tutto evidente che oggi, anche a fronte di affermazioni normative perentorie, nella pratica questo nesso risulta operativo talvolta in modo strumentale/adempimentale (è il caso frequente delle politiche attive per i cassintegrati in deroga) o comunque sulla base di un'adesione volontaria da parte dei candidati alle varie iniziative di politica attiva. È utile o addirittura indispensabile cambiare? O, per dirla in altra maniera, una riforma degli AS che renda più incisivo il sostegno al reddito dei sospesi o dei disoccupati rischia di incentivare, fino a renderli economicamente insostenibili, comportamenti intesi di fatto a ridurre (per la durata del sostegno) l'offerta di lavoro? E questa riduzione costituisce solo un'ingiustizia – un immotivato "privilegio" per qualcuno – o è un danno per la comunità sociale e per il mondo economico? Senza poter qui affrontare il complesso argomento⁸, riteniamo comunque di poter dire che il problema più serio, di fatto, non è il disincentivo al lavoro quanto l'incentivo al lavoro nero.

Le indicazioni che nei paragrafi successivi svilupperemo – senza pretese di esaustività⁹ – si basano su queste assunzioni di base:

- a) si mantiene una netta distinzione tra strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione e strumenti da utilizzare in caso di disoccupazione;
- b) entrambi gli strumenti conservano natura assicurativa;
- c) si riconosce la necessità di adottare uno strumento di reddito di ultima istanza – a carico

una (immotivata?) disparità di trattamento tra lavoratori autonomi: così risolto da un lato, il problema si ripresenta dall'altro.

⁶ Ichino *et al.* (2009), in accordo anche con Letta (2009), Leonardi e Pallini (2009), Berton, Richiardi e Sacchi (2009), identifica così il lavoro dipendente: il lavoratore subordinato nonché il lavoratore autonomo continuativo, l'associato in partecipazione, o il socio lavoratore di società commerciale, che traggano più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo dal rapporto con l'azienda, salvo che ricorra alternativamente uno dei seguenti requisiti: a) la retribuzione lorda annua superi i 40.000 euro; b) vi sia un'iscrizione ad un albo professionale che rende incompatibile la posizione di dipendente.

⁷ A rigore l'assimilazione al lavoro dipendente implicherebbe per i parasubordinati e per gli autonomi "economicamente dipendenti" l'accesso sia alla Cassa integrazione sia all'indennità di disoccupazione. Esistono – come sempre nella vita – ipotesi intermedie (come il prevederne l'accesso all'indennità di disoccupazione ma non alla Cassa integrazione) che però ripropongono, ancora, una specificità – e quindi una differenza tanto dai lavoratori dipendenti che dagli altri lavoratori autonomi – tutta da chiarire.

⁸ Su questo cfr. qualche nuova evidenza empirica, con riferimento ai circa 80.000 disoccupati inseriti nelle liste di mobilità in Veneto tra il 2000 e il 2006, in Anastasia, Bertazzon, Disarò (2010).

⁹ La materia, infatti, è assai ampia e i dettagli da considerare sono numerosi, anche in un'ottica estremamente semplificatrice.

della fiscalità generale – quale forma compiuta di un sistema di welfare (a cui è delegato l'intervento, qualora necessario, a favore di quanti sono alla ricerca del primo impiego o sono da lungo tempo in condizione di disoccupazione).

In sede di introduzione resta solo da aggiungere, infine, che la riforma degli AS sembra un solo fatto tecnico, una ricerca di norme che consentano, in un quadro di sostenibilità economica, il massimo di tutele assieme al minimo di effetti indesiderati. In realtà è ben di più: perché crea un pezzo rilevante di quelle istituzioni del welfare che alimentano e sono alimentate (o vengono inaridite) da fattori essenziali alla qualità della vita sociale: il tasso di fiducia che circola nel sistema, la scommessa sulla prevalenza delle “virtù civiche” rispetto ai comportamenti opportunistici, la convinzione diffusa che la coesione sociale è un valore e che i rischi insiti nell'economia post-fordista possono essere meglio “ammortizzati” tramite un'estesa condivisione. In definitiva, che vale ancora la pena “organizzare l'altruismo” (Ceruti, Treu, 2010).

2. LE SOSPENSIONI DEL RAPPORTO DI LAVORO

Uno degli strumenti più importanti di sostegno al reddito, sicuramente quello con maggiore tradizione tra le politiche passive previste nel nostro paese, è rappresentato dalla Cassa integrazione. La normativa originaria prevede due principali tipi di intervento¹⁰: quello ordinario (CIGO) e quello straordinario (CIGS). La misura dell'integrazione salariale è oggi identica in entrambi i casi e pari a circa il 75% della retribuzione spettante per le ore non lavorate tra 0 e 40 settimanali; vi è inoltre un tetto massimo monetario per l'integrazione che viene stabilito di anno in anno. Il lavoratore in Cassa integrazione resta un dipendente dell'azienda, per quanto questa sia in situazione di difficoltà, e non è tecnicamente un disoccupato; anche dal punto di vista statistico egli è incluso tra gli occupati.

La CIGO è uno strumento mutualistico-assicurativo introdotto originariamente nel 1941 e disciplinato nella forma attuale dalla legge del 1975, n. 164. È prerogativa dei lavoratori dipendenti da imprese industriali (salvo limitate eccezioni), senza preclusioni rispetto alle classi dimensionali, e viene concessa a fronte di sospensioni o riduzioni temporanee di attività – con certezza della ripresa della produzione – originate da situazioni di mercato, da ragioni aziendali non imputabili al datore di lavoro o da eventi oggettivamente non evitabili. È concessa di norma per 13 settimane e può essere prorogata fino ad un massimo di 12 mesi (in limitati casi fino a 24); consente un'articolazione variabile della sospensione lavorativa sia in riferimento al numero di lavoratori coinvolti che alla modulazione dell'orario.

La CIGS, istituita nel 1968, di norma è concessa a lavoratori di imprese industriali con più di 15 dipendenti a seguito di ristrutturazione, riconversione, crisi aziendale; può durare fino ad un massimo di 36 mesi in cinque anni (salvo poche ma non rare eccezioni). A differenza dalla CIGO ha subito ripetute modifiche ed estensioni che hanno riguardato di volta in volta la platea delle imprese interessate, le cause di ammissibilità, la durata e la prorogabilità. Infine, sulla spinta di emergenze e pressioni di vario ordine, negli anni recenti l'introduzione del regime delle deroghe (CIGS/D) ha portato alla sua estensione a lavoratori di imprese in difficoltà non obbligate al regime assicurativo, attingendo, per le risorse necessarie a coprire tale fabbisogno, al fondo nazionale per l'occupazione sulla base di stanziamenti annuali in finanziaria e – nell'ultimo biennio – coinvolgendo le Regioni, che

¹⁰ Come gestioni autonome sono anche presenti la CIGO per il settore edile e quella per i lavoratori agricoli (CISOA).

hanno a tal fine utilizzato fondi loro propri o, in accordo con lo Stato, risorse provenienti dalla Comunità Europea (FSE, FAS).

2.1. *La proposta: una CIGO riformata*

La disponibilità di uno strumento che renda possibile durante le fasi congiunturali di difficoltà non disperdere il capitale umano presente nelle aziende rappresenta un'importante opportunità per il sistema economico ed un fattore chiave per la salvaguardia della stabilità sociale. Tant'è vero che l'esigenza di garantire la continuità del legame aziendale nelle fasi di crisi è riconosciuta dalla parte prevalente di coloro che si sono cimentati nel prospettare modifiche agli strumenti di welfare, a partire dalla Commissione Onofri¹¹.

Appare evidente, comunque, che la CIGS ha nel tempo perso il (teorico) significato originario di garantire transizioni verso nuovi assetti produttivi e organizzativi, diventando, nella migliore delle ipotesi, un ponte (lungo) verso la rescissione del rapporto di lavoro, con successivo accompagnamento del lavoratore al pensionamento tramite – se necessario – anche un periodo di mobilità indennizzata¹² e, nella peggiore, un parcheggio a tempo indeterminato in una sorta di limbo tra occupazione e disoccupazione. Invece, lo strumento della CIGO, il cui bilancio di gestione su un arco sufficientemente ampio di anni¹³ è ampiamente positivo, ha dimostrato una indubbia utilità e merita, pur con qualche opportuno aggiustamento, una estensione il più possibile generalizzata.

In dettaglio l'assetto della nuova CIGO può essere definito come segue.

2.2. *Platea e requisiti di accesso*

Vi debbono rientrare tutte le imprese del settore privato, indipendentemente dall'ambito di attività e dalle dimensioni. Vengono escluse la pubblica amministrazione e le famiglie (lavoro di cura e domestico); la prima, perché non opera in un mercato propriamente detto e al più potrebbe essere "vittima" di calamità naturali, ma in tal caso è possibile ricorrere ad altre modalità di gestione (prevedere la possibilità di CIGO risulterebbe alquanto barocco); le seconde, perché la particolarità del datore e del rapporto stesso di lavoro – caratterizzato anche da costi di attivazione e conclusione particolarmente bassi – configurano una realtà specifica, non assimilabile alla relazione lavoratore-impresa.

Tutti i lavoratori dipendenti sono assicurati, a prescindere dall'anzianità aziendale e dalla tipologia contrattuale instaurata. Dato che non vi sono categorie prive di copertura, non occorrerà far ricorso a "deroghe": la CIGO varrà per qualsiasi impresa transitoriamente in difficoltà e l'abolizione della CIGS/D è una logica conseguenza del processo di universalizzazione adottato.

2.3. *Forma di finanziamento e oneri per l'impresa*

A regime l'assicurazione obbligatoria a carico del datore di lavoro è fissata al 2% della retribuzione lorda, per il settore dell'edilizia al 5%. Le imprese fino a 15 dipendenti ver-

¹¹ Tra le eccezioni si annovera la proposta dell'ISAE (2009) che prevede l'abolizione di ogni forma di CIG e il sostegno del reddito solo nelle situazioni di disoccupazione.

¹² Appare piuttosto problematico e non del tutto convincente l'auspicio prospettato da Berton, Richiardi e Sacchi (2009) per un "ritorno" ad un adeguato utilizzo dello strumento.

¹³ Un recente contributo che ricostruisce spese, entrate e saldi per gli ammortizzatori sociali è quello curato da Pizzuti (2009): con riferimento al periodo 2003-07 viene documentato come la CIGO sia stata positiva per quasi 2 miliardi di euro e la CIGS per oltre 150 milioni (ivi, p. 225, tab. 3.16). Per ulteriori aggiornamenti sulla contabilità degli ammortizzatori sociali cfr. INPS (2010) e ministero dell'Economia e delle Finanze (2010).

sano il 4% dell'integrazione salariale effettivamente corrisposta ai sospesi, quelle con più di 15 dipendenti l'8%. Il raggiungimento di questi livelli contributivi può essere frutto di un processo graduale di adeguamento, soprattutto per le realtà economiche oggi escluse dall'applicazione dello strumento¹⁴.

La riduzione dei divari contributivi, oggi largamente presenti nell'impianto dello strumento (per settori, dimensioni, livelli occupazionali), oltre a corrispondere ad una logica di semplificazione da (quasi) tutti ritenuta necessaria, rende conto della sempre maggiore indifferenziazione dell'esposizione al rischio di sospensione dal lavoro che grava su tutti i lavoratori: le diversità tra "diretti" e "indiretti" vanno infatti smussandosi anche nei settori produttivi, quasi di pari passo con l'aumento di peso delle figure impiegate negli organici.

2.4. Tasso di rimpiazzo

Il tasso di rimpiazzo è fissato all'80% della retribuzione lorda di riferimento, più l'eventuale assegno per il nucleo familiare.

Il tetto massimo entro cui opera il tasso di rimpiazzo può essere fissato entro questi limiti:

- o corrispondendo ad una volta e mezza la spesa media mensile per persona, come definita annualmente dall'ISTAT;
- o pari alla mediana delle retribuzioni dei lavoratori obbligati alla contribuzione INPS.

Il passaggio ad un tetto massimo di indennizzo fissato ad un unico livello¹⁵ e l'assunzione come riferimento di un indicatore generale di spesa o di un valore riferito alla mediana delle retribuzioni rappresentano indicazioni ispirate all'obiettivo di perseguire maggiore equità e maggiore semplicità nelle definizioni e nelle applicazioni; il medesimo intento sottosta alla proposta di poche aliquote assicurative.

Tenuto conto che l'assenza di prestazione lavorativa non dipende dalla volontà del lavoratore, il quale permane nella disponibilità dell'azienda, e che nella proposta in oggetto il periodo di fruizione viene ridotto (cfr. il paragrafo seguente), è possibile considerare l'opportunità di prevedere per i lavoratori con più bassi livelli retributivi un tasso di rimpiazzo più elevato (anche per provare a scoraggiare il lavoro nero).

2.5. Durata della prestazione

La durata massima della prestazione è fissata in 300 giorni effettivi di (potenziale) lavoro ogni 24 mesi. A differenza del metodo attuale, che prevede un quinquennio di osservazione la cui data di inizio è fissa (uguale per tutte le aziende, con la possibilità di fruizione massima di 52 settimane di CIGO più 24 mesi di CIGS, per un totale di tre anni¹⁶), si propone

¹⁴ Su questa linea si muove la proposta di riforma degli ammortizzatori sociali presentata recentemente da IRES-CGIL (2010).

¹⁵ Attualmente sono previsti due livelli definiti in funzione del reddito percepito; per il 2010 questi sono rispettivamente fissati a 892,86 euro lordi mensili per i lavoratori la cui retribuzione è inferiore o pari a 1.931,86 euro e a 1.073,25 euro per i lavoratori che hanno una retribuzione superiore a 1.931,86 euro. La spesa media mensile per persona è pari, al 2009, a 983,01 euro, mentre la mediana delle retribuzioni lorde, riferita al complesso dei lavoratori dipendenti, risulta al 2008 pari a 1.500 euro per gli operai e a 1.700 euro per gli impiegati (cfr. Granaglia, 2010, su dati EU-SILC).

¹⁶ Nel sistema attualmente in vigore, per ciascuna unità produttiva i trattamenti, erogati a qualsiasi titolo, non possono eccedere i 36 mesi nell'arco del quinquennio. Il limite massimo quinquennale è determinato in misura fissa e calcolato a partire dal 365° giorno antecedente l'11 agosto 1991, data di entrata in vigore della legge n. 223. L'attuale periodo decorre quindi dall'11 agosto 2010 e terminerà il 10 agosto 2015. Da notare che i periodi di integrazione salariale straordinaria in deroga non rientrano nel computo del limite massimo di 36 mesi nel quinquennio.

che il periodo di osservazione riguardi la singola azienda e parta dalla prima richiesta di CIGO da essa effettuata.

Il conteggio delle prestazioni della CIGO avviene considerando una giornata con uno o più lavoratori sospesi equivalente ad una “giornata di CIGO aziendale”. Rispetto al sistema attualmente vigente si accorcerebbe, quindi, il periodo di possibile fruizione, ma il computo dell’effettiva utilizzazione diverrebbe più preciso e favorevole che nel passato, quando veniva effettuato su base settimanale¹⁷.

Può essere prevista la possibilità di attingere allo stesso fondo per gestire una riduzione di orario che interessi l’intero organico aziendale, o parte sostanziosa di esso, con un meccanismo di integrazione salariale simile a quello oggi in vigore per i contratti di solidarietà.

2.6. Legami con le politiche attive

Non appare logico, per le interruzioni sospensive, prevedere iniziative vincolanti di politiche formative che pur rimangono nella possibilità di iniziativa autonoma dell’azienda o oggetto di contrattazione sindacale tra le parti.

Per quanto riguarda l’utilizzo dei lavoratori in CIGO per lavori socialmente utili organizzati dagli enti locali (con possibile corrispondente integrazione salariale fino al 100% della retribuzione precedente), tale eventualità non può che essere subordinata alle modalità di fruizione della medesima: è ovviamente impraticabile nel caso di modalità di fruizione molto frammentate mentre, come per le iniziative formative, diventa possibile nei casi di fruizione concentrata e sufficientemente lunga.

Tabella 1. Prospetto di sintesi

Platea e requisiti di accesso	Forma di finanziamento	Oneri per l'impresa	Tasso di rimpiazzo	Durata della prestazione	Vincoli di politiche attive
Imprese: tutte (esclusa PA e lavoro domestico); lavoratori dipendenti: tutti	Assicurazione obbligatoria a carico datore ^a 2% retr. lorda; per il settore dell'edilizia l'aliquota è unificata al 5%	4% dell'integrazione salariale corrisposta per imprese fino a 15 dipendenti, 8% per imprese oltre i 15 dipendenti	80%; tetto: una volta e mezza la spesa media mensile per persona o mediana delle retribuzioni dei lavoratori tenuti alla contribuzione INPS	300 gg. effettivi di (potenziale) lavoro ogni 24 mesi	No

^a Ricordiamo che l'aliquota di un punto equivale, sul totale del lavoro dipendente, a 4,8 miliardi (dati 2008). L'effettivo ammontare può ridursi per l'effetto: a) del lavoro sommerso (la cui stima è inclusa nei dati di contabilità nazionale); b) degli eventuali tetti salariali su cui calcolare l'aliquota; c) dell'esclusione di alcuni settori (PA *in primis*). Si può stimare che, in assenza di queste componenti, un punto equivale a 3-3,5 miliardi.

¹⁷ Il sistema prevedeva che la richiesta di integrazione salariale si riferisse a settimane intere di calendario, anche se la sospensione avveniva per una sola giornata; da qui la durata temporale espressa in 52 settimane. Questa norma è stata di recente modificata con la circolare del 20 aprile 2009, n. 58 dell'INPS che, in periodo di grave crisi economica, ha modificato il metodo di computo nel medesimo senso sopra illustrato.

3. L'INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE

L'indennità di disoccupazione è lo strumento generale a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati che nel ridisegno qui proposto è effettivamente rivolto a tutti i lavoratori di tutte le imprese, superando l'attuale situazione, articolata su più livelli di intervento, con esclusioni e trattamenti differenziati che snaturano il senso stesso dell'intervento e che configurano tra i lavoratori gradi diversi di tutela scarsamente motivati.

L'indennità ordinaria, istituita nel 1919 e la cui disciplina essenziale risale alla legge del 1936, n. 1155, esclude alcune tipologie contrattuali per le quali non è prevista contribuzione assicurativa (apprendistato) come pure i dipendenti di alcune tipologie di impresa (ad esempio le cooperative di facchinaggio) e prevede una serie di requisiti individuali sia contributivi che assicurativi che ne regolano le possibilità di fruizione. Ad essa si affiancano altri strumenti di sostegno al reddito con regimi particolari e con specifiche platee di fruitori. Alcuni di essi, come i trattamenti speciali agricoli o l'indennità a requisiti ridotti, sono più assimilabili a forme di integrazione del reddito che non a strumenti di sostegno in assenza dello stesso¹⁸; mentre l'indennità di mobilità, istituita dalla legge del 1991, n. 223, ha come ambito di applicazione esclusivamente quello previsto per la CIGS – quindi è tipicamente “industrialista” – e si differenzia, in meglio, per convenienza della durata e del tasso di sostituzione. Tutti gli strumenti che affiancano l'indennità ordinaria presentano negli ultimi anni un bilancio di gestione significativamente negativo¹⁹.

In maniera non dissimile da quanto proposto in riferimento agli interventi da attivare nei casi di sospensione, di fronte alla conclamata perdita dell'occupazione appare opportuno operare una decisa semplificazione degli strumenti attualmente previsti e al contempo allargare e unificare la platea dei soggetti ammessi. Pertanto, una riformulazione radicale della indennità di disoccupazione ne prevede l'estensione a tutti i lavoratori, con qualsiasi forma contrattuale assunti; essa porta con sé l'abolizione di tutti gli altri strumenti esistenti (requisiti ridotti, mobilità indennizzata ecc.).

3.1. *La proposta: una nuova indennità di disoccupazione ordinaria*

Le critiche al sistema attuale sono incentrate sull'assenza di universalità della copertura che porta a stimare di volta in volta la quota di lavoratori esclusi da ogni forma di protezione per assenza di almeno uno dei requisiti richiesti. La carenza di protezione è in effetti imputabile a tre ordini di motivi: la mancanza di previsione di una esaustiva copertura assicurativa, la durata delle prestazioni lavorative antecedenti all'episodio di disoccupazione e la volontarietà o meno delle motivazioni alla base dell'ultimo rapporto di lavoro da cui discende lo stato di disoccupazione²⁰.

¹⁸ L'indennità a requisiti ridotti, istituita dalla legge del 1988, n. 160, viene pagata in un'unica soluzione con riferimento alle giornate lavorative nell'anno precedente, senza nessun vincolo relativo alla condizione di disoccupazione tanto nel momento di presentazione della domanda quanto in quello di ottenimento della prestazione.

¹⁹ Sempre con riferimento al periodo 2003-07, dal citato contributo di Pizzuti (2009) emerge come, a fronte di un bilancio dell'indennità di disoccupazione non agricola ordinaria positivo per più di 1 miliardo di euro, la mobilità sia risultata negativa per oltre 1 miliardo mentre l'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti per oltre 1,5 miliardi (ivi, p. 225, tab. 3.16).

²⁰ Per avere diritto alla disoccupazione ordinaria occorre essere stati licenziati o essersi dimessi per giusta causa; essere assicurati da almeno due anni; avere 52 settimane di contribuzione e assicurazione negli ultimi 24 mesi; che il contratto cessato sia diverso dall'apprendistato e che il settore di impiego non sia tra quelli per i quali non vige l'obbligo assicurativo (determinate cooperative ecc.).

Appare opportuno agire radicalmente sul primo aspetto, modulare diversamente il secondo, mentre rispetto al terzo le opzioni possibili sono discusse nel paragrafo seguente.

3.2. Platea e requisiti di accesso

L'indennità di disoccupazione deve essere accessibile ai lavoratori di tutte le imprese, licenziati o che hanno terminato un contratto di lavoro. La fruizione dell'indennità inizia una volta che si siano maturati almeno 24 mesi di contribuzione effettiva (e ovviamente assicurativa, dato che non vi devono essere più né contratti né aziende esenti). Tale requisito, anche se indubbiamente rilevante, funge da metodo per la costituzione iniziale di una "dote": è un costo che si paga ad un sistema che poi diviene fortemente garantista, una sorta di periodo di latenza/franchigia comune, del resto, a molte forme assicurative.

Gli esclusi dalla fruibilità dell'indennità di disoccupazione risultano essere, oltre a coloro che provengono dal lavoro autonomo, le persone in cerca di primo impiego, i disoccupati di lunga durata, le persone in rientro nello stato di disoccupazione dopo un periodo di inattività. La "protezione sociale" di tutti costoro viene demandata alla rete generale di sostegno la quale, a fronte della prova dei mezzi, garantisce il reddito di ultima istanza.

Appare plausibile continuare a prevedere l'esclusione dal ricorso all'indennità di disoccupazione di coloro che si dimettono. Ma occorre riconoscere che tale esclusione è sicuramente problematica dato che contrasta con i livelli di libertà di ciascuno²¹. In particolare, può penalizzare i lavoratori con un contratto a tempo indeterminato vincolandoli al proprio datore di lavoro e andando in contrasto con una libera strategia di mobilità ascendente. Inoltre, in molti casi le dimissioni, pur volontarie (nel senso di non imposte dal datore di lavoro), sono determinate non certo dall'opportunismo del lavoratore o da sue mere preferenze economiche ma da altri eventi (necessità di spostarsi, necessità di un lavoro più compatibile con mutate condizioni familiari). D'altro canto, peraltro, consentire l'accesso all'indennità di disoccupazione ai dimessi inficerebbe la distinzione del rischio tra tempo indeterminato e tempo determinato e porterebbe ad una diversa quantificazione delle risorse necessarie ad assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema assicurativo²², vero problema di un sistema così concepito. Potrebbe essere prevista una fase sperimentale, debitamente monitorata, che aprendo all'indennizzo anche per i dimessi consenta una documentata valutazione dell'impatto di tale apertura, nonché della sua sostenibilità economica. Vale la pena, del resto, ricordare che l'esclusione dal sussidio dei dimessi è avvenuta solo nel 1999.

3.3. Forma di finanziamento e oneri per l'impresa

L'entità della contribuzione posta a carico del datore di lavoro varia a seconda che il contratto abbia o no una data prefissata di conclusione, dato che il rischio/previsione di disoccupazione è assai diverso nei due casi²³: per il tempo indeterminato essa è pari al 2%

²¹ Può anche essere aggirata dando luogo a pratiche distorsive.

²² Una stima effettuata per il Veneto ha consentito di quantificare in almeno 3.000 soggetti al mese (con punte superiori a 4.000 negli anni pre-crisi) il numero dei dimessi con requisiti contributivi e assicurativi in regola per accedere all'indennità di disoccupazione (calcoli effettuati al netto dei dimessi che si rioccupano entro tre mesi): cfr. Anastasia *et al.* (2010).

²³ Attualmente, per la generalità delle imprese interessate l'aliquota per la disoccupazione è dell'1,61%. Nella proposta Letta *et al.* (2009) si prevede una differenziazione delle aliquote fissandole all'1% per i tempi indeterminati e al 3% per gli altri; molto più articolata la proposta di IRES-CGIL (2010) che, oltre a prevedere una gradualità temporale nel raggiungimento dell'assetto finale dei valori delle contribuzioni, prevede differenziazioni in funzione della dimensione aziendale (1,5% e 2,5% sotto e sopra i 15 dipendenti), dei contratti di apprendistato (sul cui monte retributivo grava

della retribuzione lorda, negli altri casi è pari al 4%, mentre gli oneri a carico dei lavoratori sono sempre pari allo 0,5%. Come per la CIGO riformata, può essere prevista una fase progressiva di entrata a regime del nuovo sistema per consentire i necessari tempi di adattamento.

La differenziazione delle aliquote trova ragione nel diverso significato che la disoccupazione ha in presenza di forme contrattuali diverse: nel caso dei contratti a tempo indeterminato è un rischio, nel caso dei contratti a termine è pressoché una certezza (l'incertezza è relativa piuttosto alla durata, non all'eventualità)²⁴. Alzando le aliquote di contribuzione con riferimento ai contratti a tempo determinato, si mira a caricare anche sull'azienda – oltre che sul lavoratore – una parte dei costi derivanti dall'uso flessibile del lavoro, uso che determina la sicurezza di transizioni attraverso la disoccupazione²⁵.

Le quote assicurative versate concorrono a costituire il “monte individuale” per la fruizione dell'indennità: si costituisce in tal modo un legame tra il versato e il percepibile (e una convenienza, per il lavoratore, a lavorare in regola).

A rafforzare ulteriormente il legame tra le modalità di gestione della manodopera e la contribuzione da parte datoriale per il rischio disoccupazione, quando il numero dei licenziamenti da parte di un'impresa diventa particolarmente rilevante, può essere previsto (con monitoraggio ricorrente su base annuale) un innalzamento, a livello dell'azienda interessata, dell'aliquota assicurativa per tutti i dipendenti a valere sull'anno successivo²⁶.

3.4. Tasso di rimpiazzo

Al fine di svincolarla da un condizionamento eccessivo determinato dall'ultimo episodio lavorativo, è opportuno che la retribuzione lorda sulla quale calcolare l'indennità sia data dalla media delle retribuzioni complessivamente percepite (eventualmente ricondotte a full-time equivalente) negli ultimi 12 mesi lavorati e soggette a contribuzione.

Per quanto riguarda il tasso di rimpiazzo, si propone che venga così definito: 80% della retribuzione media nei primi nove mesi; 70% dal decimo al quindicesimo; 60% fino al termine²⁷.

a carico del datore di lavoro un'aliquota unica dell'1% che copre anche i versamenti per la CIG) e di quelli a tempo determinato o parasubordinato (con un carico aggiuntivo dell'1% a valere anche per la CIG). Le aliquote sono invece indifferenziate per ISAE (2009), 4%, e per Boeri e Garibaldi (2008), 3,3%.

²⁴ Ricordiamo che i tassi di trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato sono attorno al 10%; per i contratti di apprendistato la quota corrispondente è attorno al 20% e sale al 40% per i contratti di inserimento.

²⁵ Del resto, per il Veneto abbiamo documentato che già ora la quota prevalente di lavoratori che usufruiscono dell'indennità di disoccupazione è costituita da lavoratori a termine (stagionali ecc.) e non da licenziati. Possiamo dunque dire che, attraverso il meccanismo assicurativo, vi è un trasferimento di risorse a carico prevalentemente delle aziende con lavoratori a tempo indeterminato per supportare i periodi di disoccupazione dei lavoratori impiegati dalle aziende che utilizzano prevalentemente i contratti a termine (cfr. Anastasia *et al.*, 2010).

²⁶ Va da sé che, in base al monitoraggio ricorrente, in caso di rientro nei livelli standard (che vanno comunque determinati) l'aliquota base viene ripristinata. Con maggior carattere di automaticità, ma con lo stesso intento di alimentare il fondo assicurativo, Letta (2009) propone in caso di licenziamento un versamento alla gestione INPS della disoccupazione di un contributo pari a 26 settimane dell'indennità spettante a ciascun lavoratore licenziato. Altre proposte che prevedono un'indennità di licenziamento da corrispondersi al lavoratore hanno a che vedere con le modifiche proposte alla normativa contrattuale: Leonardi e Pallini (2009) non ne quantificano l'entità; Boeri e Garibaldi (2008) propongono 15 giorni ogni trimestre lavorato per i primi 3 anni del contratto unico, Ichino *et al.* (2009) un mese per ogni anno di anzianità. Berton, Richiardi e Sacchi (2009) introducono un'indennità di terminazione proporzionale al periodo lavorato in azienda che però va versata al lavoratore.

²⁷ Il tetto del valore di sostituzione è abbastanza variamente stabilito, mentre la metodologia a scalare, pur con cadenze molto differenziate, risulta condivisa tra gli autori delle diverse proposte. Solo Ichino *et al.* (2009) stabilisce un valore superiore all'80% da noi proposto, ma ottenendolo sommando la preesistente indennità di disoccupazione con una quota integrativa a carico dell'agenzia di collocamento che porta il valore al 90%.

Qualora l'importo percepito risulti inferiore al reddito di ultima istanza, l'indennità andrà integrata a tale valore, facendone carico alla fiscalità generale, ovviamente se sussistono le condizioni individuali o familiari per averne diritto²⁸.

Come per la CIGO, il tetto massimo viene ricondotto ad un valore pari ad una volta e mezza la spesa media mensile per persona fissata annualmente dall'ISTAT o alla mediana delle retribuzioni dei lavoratori per i quali vige l'obbligo del versamento assicurativo all'INPS contro la disoccupazione.

Dall'accesso all'indennità di disoccupazione sono esclusi, per il periodo di astensione lavorativa intra-contrattuale, i lavoratori impiegati con contratti a part-time verticale. Per i lavoratori intermittenti e per quelli impiegati con lavoro accessorio, a far fede sono sempre le ore lavorate e le retribuzioni percepite; essi devono essere in condizione di piena disponibilità per poter percepire il sussidio.

3.5. Durata della prestazione

Ogni tre giorni di lavoro se ne matura uno di diritto all'indennità, costituendo in tal modo la dote individuale, che viene diminuita dei periodi fruiti.

Per iniziare a fruire delle prestazioni della disoccupazione è necessario aver accumulato almeno 24 mesi di contribuzione (cioè aver raggiunto una dote minima di otto mesi).

La fruizione continuativa, quando maturata, è possibile per una durata massima di 18 mesi per la generalità dei lavoratori e di 24 per gli ultracinquantenni²⁹.

A seguito di ciascun episodio di lavoro, la durata massima della disoccupazione (entro il tetto già indicato) può essere pari fino al 50% della durata dell'episodio stesso, qualora il soggetto abbia ancora la disponibilità di una dote residua ed entro i limiti di questa³⁰.

La costruzione di queste regole di durata può apparire complessa, ma rappresenta il tentativo di dare una risposta ad una situazione in cui la disoccupazione può essere discontinua ma ricorrente, differenziando il mercato del lavoro così come oggi si presenta rispetto ad una situazione passata in cui occorreva gestire essenzialmente quei 2-3 episodi di perdita involontaria del lavoro tramite licenziamento nei quali si poteva incorrere nel corso della vita lavorativa.

²⁸ Non tutte le proposte tengono in debita considerazione la necessità di stabilire (ed eventualmente collegare al reddito di ultima istanza laddove previsto) un livello minimo del sussidio. Tra coloro che lo fanno, Boeri e Garibaldi stabiliscono la soglia dei 500 euro. Berton, Richiardi e Sacchi, nella loro terza proposta, si preoccupano che non vi sia convenienza nella condizione di disoccupazione piuttosto che di lavoro e stabiliscono una quota fissa dell'indennità assistenziale pari a 700 euro, destinata però a scendere qualora il reddito da lavoro del disoccupato risulti inferiore; pur prevedendo un reddito minimo essi non vi fanno riferimento per l'erogazione minima.

²⁹ Dopo 24 mesi lavorati si è maturato il diritto a 8 mesi di indennità; il diritto al tetto massimo fruibile continuativamente si matura, dunque, dopo quattro anni e sei mesi o dopo sei anni se si hanno più di 50 anni. Rispetto alla nostra previsione, graduata in funzione dell'età del lavoratore, Letta (2009) propone rispettivamente 78 e 104 settimane; Berton, Richiardi e Sacchi (2009) nella loro seconda proposta optano per 8 e 12 mesi; la proposta dell'IRESCGIL (2010) indica 24 o 30 mesi ed è l'unica a prevedere una differenziazione delle durate in funzione del territorio di residenza del lavoratore: nel Mezzogiorno esse si allungano di 6 mesi. Ichino (2009) arriva ad indicare sino a tre anni di durata massima.

³⁰ In ISAE (2009) e Boeri e Garibaldi (2008), la questione del legame tra tempo lavorato e durata del periodo indennizzato viene affrontata con riferimento solo al singolo episodio. Pure in Letta (2009) – dove è presente il legame temporale: 33% del tempo lavorato – manca il criterio di rifruizione, o meglio, non c'è alcun riferimento esplicito al "consumo" totale o parziale del diritto maturato; in Berton, Richiardi e Sacchi (terza proposta), pur essendo presente in qualche modo un criterio di costituzione di un monte individuale, manca un'esplicitazione delle modalità di godimento dello stesso; in Ichino (2009) c'è la previsione della costituzione del monte individuale aziendale equivalente al tempo lavorato, dedotto il primo anno, e con un tetto massimo di 3 anni.

3.6. Legami con le politiche attive

Il legame con le politiche attive è vincolante: il fruitore dell'indennità di disoccupazione deve risultare disponibile ai Servizi per l'impiego, aver sottoscritto con essi un patto di servizio per la frequenza di percorsi formativi, per iniziative di lavori socialmente utili, per la disponibilità a vagliare nuove proposte occupazionali³¹. Per incentivare l'attivazione dei soggetti ad uscire dalla condizione di disoccupazione può essere prevista una parziale sovrapposibilità tra indennità di disoccupazione e impieghi con forme contrattuali discontinue quali il lavoro accessorio o intermittente (pur dentro precisi limiti di reddito).

Tabella 2. Prospetto di sintesi

Platea e requisiti di accesso	Forma di finanziamento	Oneri per l'impresa	Tasso di rimpiazzo	Durata della prestazione	Vincoli di politiche attive
Imprese: tutte Lavoratori: tutti i licenziati Requisito contributivo: 24 mesi	Assicurazione obbligatoria a carico del datore di lavoro (2% retr. lorda) e contributo del lavoratore (0,50%)	Nel caso di rapporti a termine l'assicurazione obbligatoria a carico del datore di lavoro viene elevata di un ulteriore 2%	80% fino al nono mese; 70% dal decimo al quindicesimo; 60% fino alla fine. Tetto: una volta e mezza la spesa media mensile per persona (o mediana delle retribuzioni dei lavoratori tenuti alla contribuzione INPS)	In proporzione al periodo di contribuzione (33% dello stesso) fino ad un max, in un singolo episodio, di 18 mesi per tutti e 24 per > 50 anni. Il monte individuale maturato viene diminuito dei periodi fruiti. A seguito di ciascun episodio di lavoro la durata massima della disoccupazione (entro il tetto già indicato) può essere pari fino al 50% della durata dell'episodio stesso, qualora il soggetto abbia ancora la disponibilità di una dote residua ed entro i limiti di questa	Sì. Patto di servizio

4. IL REDDITO DI ULTIMA ISTANZA. UNA PROPOSTA COMPLEMENTARE MA INDISPENSABILE

Già nel febbraio del 1997 la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (meglio nota come Commissione Onofri) concludeva i suoi

³¹ Come, nella previsione di Ichino (2010), la disponibilità del lavoratore per l'agenzia con cui l'azienda ha stipulato la convenzione. Sul tema della relazione con le politiche attive cfr., per un quadro europeo, Lagala, D'Onghia (2010) e, per un'analisi della situazione italiana, Pirrone e Sestito (2006).

puntuali lavori proponendo quattro cardini attorno ai quali far ruotare la riforma della spesa sociale nel nostro paese:

1. portare a compimento la separazione tra assistenza e previdenza;
2. razionalizzare e unificare gli istituti di redistribuzione monetaria, introducendone due di nuovi, il Minimo vitale e il Fondo per i non autosufficienti;
3. potenziare il ruolo degli enti decentrati;
4. costituire un istituto nazionale con il compito di ridefinire ed uniformare i criteri di misura ed accertamento dei mezzi cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale.

L'attuale legislazione demanda all'ambito regionale l'istituzione di uno strumento che funga da rete generalizzata di protezione. Ma nelle condizioni date pare molto difficile che tale previsione si concretizzi:

- a) a livello regionale non è possibile agire sulle aliquote di tassazione, unica ipotesi che, in teoria, attraverso una modulata combinazione nella progressività delle medesime, potrebbe rendere economicamente sostenibile il reddito di cittadinanza;
- b) un'iniziativa di questa portata dovrebbe procedere di pari passo con la soppressione di tutti gli altri trasferimenti diretti esistenti e la cancellazione di numerosi servizi ed agevolazioni, che pure stanno fuori dalla disponibilità decisionale regionale, e che non sarebbero compatibili con il reddito di cittadinanza;
- c) l'introduzione del reddito di cittadinanza limitata esclusivamente al territorio regionale determinerebbe con grande probabilità un "effetto magnete" che per essere arginato richiederebbe la modulazione della concessione del reddito in funzione di un periodo minimo di residenza, difficile da gestire almeno con riferimento ai cittadini italiani.

In un quadro così configurato il reddito di ultima istanza potrebbe al massimo qualificarsi come un intervento regionale erogato in presenza di determinate condizioni economiche di bisogno, avendo come target la famiglia, condizionato alla presenza nel territorio da un determinato tempo degli aspiranti percettori, venendo ad integrare – e non sostituendosi a – gli altri "servizi" messi in campo dal sistema dell'assistenza sociale (soprattutto a livello comunale).

La sua realizzazione comporterebbe:

- la definizione di un livello di soglia per aver diritto ad accedervi (nella cui determinazione si tenga conto di tutti gli altri benefici, non solo derivanti da trasferimenti ma anche da esenzioni o da servizi, di cui il nucleo familiare è eventualmente titolare) e, implicitamente, di un sistema di controllo decentrato che vigili sulla veridicità delle dichiarazioni rese;
- la definizione della tipologia di famiglia di riferimento (in genere per questi tipi di interventi è preferibile la famiglia anagrafica o il nucleo familiare) e la definizione dei requisiti in termini di "anzianità" di residenza;
- il reperimento delle risorse adeguate a coprire la spesa necessaria tenendo ben presente che l'istituto non deve avere un tetto prefissato né prevedere graduatorie ad esclusione: in definitiva deve possedere caratteristiche di universalità e selettività ed essere sottratto alla discrezionalità amministrativa;
- la definizione dei criteri di possibile esclusione (ad esempio la mancata disponibilità dei soggetti idonei ad intraprendere percorsi di inserimento lavorativo);
- la definizione dei meccanismi di *governance* per valutare e gestire i problemi derivanti dalla interrelazione/interferenza con gli interventi già posti in essere, soprattutto quelli a livelli sub-regionali.

Alla luce di quanto appena sopra esplicitato, pare evidente che, se si condivide questa impostazione, si dovrebbe lavorare per incardinare tale misura nell'alveo dei livelli essen-

ziali previsti come competenza dello Stato centrale e non demandarla, se non nella fase attuativa e di controllo, ai livelli inferiori di articolazione amministrativa, rendendola così di fatto inattuabile nella sua precipua finalità e fonte di possibili inaccettabili disparità di trattamento tra cittadini dello stesso Stato.

Quanto alla sostenibilità economica del reddito di ultima istanza, ricordiamo che la stima formulata dalla SVIMEZ (2009), utilizzando il modello MICROREG dell'IRPET, valuta il costo di un intervento universale in grado di far uscire tutte le famiglie del paese dalla condizione di povertà in circa 2 miliardi di euro. Non lontana è la stima proposta da Ranci Ortigosa (2008): essa prevede un fabbisogno finanziario di circa 2,6 miliardi di euro per integrare i redditi di tutte le famiglie bisognose (931.000 in Italia con un ISEE inferiore o uguale a 5.000 euro) con un'erogazione mensile media per famiglia di 233 euro. Si tratta di dimensioni economiche di intervento che non dovrebbero essere intrattabili per la settima potenza economica mondiale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANASTASIA B., BERTAZZON L., DISARÒ M. (2011), *Dieci anni di liste di mobilità in Veneto. Dimensioni, tempi e modalità della riallocazione dei lavoratori licenziati*, "I Tartufi", 37, novembre, in www.venetolavoro.it.
- ANASTASIA B., EMIRENI G., BERTAZZON L., DISARÒ M., RASERA M. (2010), *Chi accede all'indennità di disoccupazione? Tassi effettivi di eleggibilità e selettività dei requisiti*, "I Tartufi", 38, dicembre, in www.venetolavoro.it.
- ANASTASIA B., MANCINI M., TRIVELLATO U. (2009), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, "I Tartufi", 32, febbraio, in www.venetolavoro.it.
- BERTON F., RICHIARDI M., SACCHI S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- BOERI T., GARIBALDI P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano (oltre ai vari contributi su www.lavoce.info).
- CERUTI M., TREU T. (2010), *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Laterza, Roma-Bari.
- COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE (Commissione Onofri) (1997), *Relazione finale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- GOMBRICH E. H. (2003), *Aby Warburg. Una biografia intellettuale*, Feltrinelli, Milano.
- GRANAGLIA E. (2010), *I dilemmi dello stato sociale oggi. Verso la necessità di un mutamento nel paradigma redistributivo?*, relazione per la XXII Conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia, settembre.
- ICHINO P. et al. (2009), *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*, Senato della Repubblica, d.d.l. 11 novembre, n. 1873.
- INPS (2010), *Rapporto annuale*, aprile, Roma.
- IRES-CGIL (2010), *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della CGIL*, Roma, in www.ires.it.
- ISAE (2009), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma (in part. l'ultimo capitolo *Gli ammortizzatori sociali: evoluzioni ed ipotesi di riforma*).
- LAGALA C., D'ONGHIA M. (2010), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, EDIESSE, Roma.
- LEONARDI M., PALLINI M. (2009), *Il dibattito sul contratto unico e un'introduzione all'ammortizzatore unico*, in C. Dell'Aringa, T. Treu (a cura di), *Le riforme che mancano*, il Mulino, Bologna.
- IDD. (2010), *Il dualismo nel mercato del lavoro: contratto unico e ammortizzatore unico*, in G. Ciccarone, M. Franzini, E. Saltari, *L'Italia possibile. Equità e crescita*, Brioschi, Milano.
- LETTA E. et al. (2009), *Disciplina dell'indennità unica di disoccupazione*, Camera dei Deputati, d.d.l. 5 novembre, n. 2890.
- MARTINI A., SISTI M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche. Metodi e casi*, il Mulino, Bologna.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2010), *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, Roma.

- PIRRONE S., SESTITO P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.
- PIZZUTI F. R. (a cura di) (2009), *Rapporto sullo stato sociale 2010. La «Grande crisi del 2008» e il Welfare State*, Academia Universa Press, Milano.
- RANCI ORTIGOSA E. (2008), *Il reddito minimo di inserimento*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, Bologna.
- SVIMEZ (2009), *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.