

LAVORO e WELFARE della PERSONA

Un “Libro verde”
per il dibattito pubblico

Indice

Prefazione. <i>Perché un (nuovo) Libro verde sul welfare?</i>	IV
1. Quale futuro per il sistema italiano di welfare?.....	1
<i>a) Disfunzioni</i>	1
<i>b) Visione</i>	13
<i>c) Valutazione e monitoraggio</i>	17
2. Verso un welfare della persona?.....	18
<i>a) Sostenibilità</i>	26
<i>b) Governance</i>	29
3. Tempi e metodo del confronto pubblico	33

Prefazione

Perché un (nuovo) Libro verde sul welfare?

Già sette anni fa gli autori di questo documento per la consultazione pubblica hanno fornito un loro contributo (all'allora Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali) per la stesura di un primo Libro verde sul futuro del modello sociale italiano.

Publicato il 25 luglio 2008, nelle fasi iniziali di quella che abbiamo poi imparato a chiamare “la Grande Recessione”, quel documento non solo mantiene oggi tutta la sua attualità ma rappresenta una utile base di discussione per rilanciare un confronto pubblico sul futuro del welfare se si considera che lo scenario economico di riferimento è drasticamente peggiorato e che gran parte delle criticità allora sollevate non hanno trovato risposta se non, in taluni casi, per il tramite di interventi parziali ed emergenziali come tali privi di una sostenibilità e comunque di una visione di medio e lungo periodo rispetto ai cambiamenti demografici, climatici, tecnologici e geopolitici in atto.

Obiettivo di questo nuovo Libro verde è dunque quello di riprendere un discorso troppo presto interrotto da una stagione politica giocata a colpi di tweet e roboanti slogan, ma ancora oggi priva di una visione e di una progettualità di sistema. Visione e progettualità che, tuttavia, rappresentano il vero snodo per rivitalizzare lo stanco e sterile dibattito sul rinnovamento politico, istituzionale e culturale del nostro Paese.

Ci troviamo infatti a vivere oggi un panorama politico spesso caratterizzato da una grande, e di fondo positiva, volontà interventista. Altrettanto spesso però, si fatica a cogliere una visione complessiva e si rischia di muoversi lungo linee riformiste divergenti che, lungi da comporre il disegno di un nuovo welfare, finiscono per scontrarsi a vicenda con danni per l'intero sistema e per le tante persone che, sempre più e sempre più numerose, ne soffrono limiti e disfunzioni. Crediamo che quello di cui abbiamo bisogno oggi sia proprio una visione che metta assieme i tanti frammenti presenti nel dibattito pubblico e che sappia accompagnare poi i diversi passaggi riformatori e legislativi necessari a compierla. Senza avere la pretesa di indicare la strada giusta, presentiamo oggi una analisi dei problemi e avanziamo una visione possibile, certamente limitata e migliorabile, ma, ci auguriamo, chiara quantomeno nei nodi nevralgici che evidenziamo e sui quali chiediamo un confronto e un contributo progettuale e di idee.

Giuliano Cazzola, Emmanuele Massagli
Silvia Spattini, Michele Tiraboschi

* * * * *

Un ringraziamento va a Valeria Manieri e Marco Beltrandi dei Radicali Italiani che hanno stimolato le nostre riflessioni, l'idea di un dibattito pubblico bipartisan e che, infine, hanno accettato di promuovere con noi questo testo.

Ringraziamo anche Francesco Seghezzi, animatore del gruppo di ricerca della Scuola di alta formazione di ADAPT sulla grande trasformazione del lavoro (adapt.nova100.ilsole24ore.com) che ha contribuito alla raccolta e alla analisi del materiale di aggiornamento statistico e documentale, assieme a Silvia Bruzzone, Emmanuel Buono, Andrea Chiriatti, Daniela Del Duca, Silvia Fernandez, Daniele Grandi, Roberta Monte, Valentina Picarelli, Elena Prodi, Federica Romano, Serena Santagata, Francesca Sperotti, Fabiola Silvaggi, Gabriella Viale.

1. Quale futuro per il sistema italiano di welfare?

a) *Disfunzioni*

Demografia

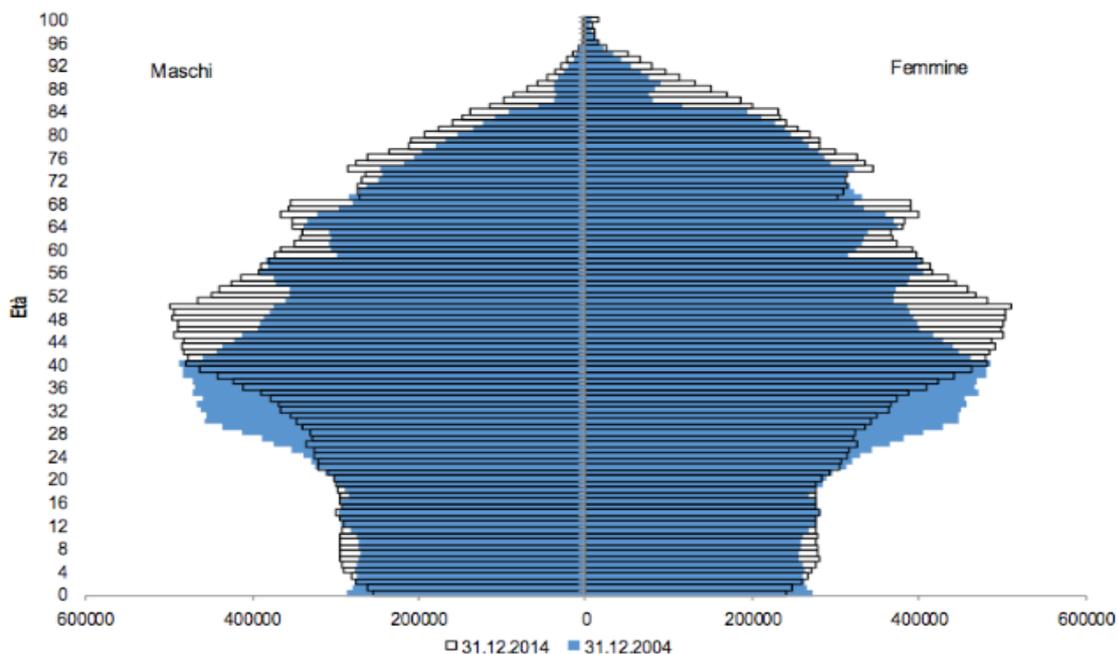
L'ultimo bilancio demografico nazionale pubblicato dall'ISTAT dà evidenza del significativo e continuo invecchiamento della popolazione italiana, un fenomeno causato, da un lato, dai decrescenti tassi di fecondità e natalità, e dall'altro, dall'aumento della speranza di vita.

Nel 2014 sono stati registrati quasi 12 mila nati in meno rispetto all'anno precedente, una diminuzione che è andata a incidere in maniera negativa sul movimento naturale della popolazione che ha registrato un picco mai raggiunto nel nostro Paese dai tempi della Prima Guerra Mondiale. I nati stranieri, anch'essi in diminuzione, riescono a malapena a compensare questo calo demografico. Sul calo nel numero delle nascite incidono senza dubbio, da un lato, i bassi tassi di fecondità distanti dal tasso di sostituzione (nel 2014 il numero medio di figli per le donne italiane era pari a 1,31, per quelle straniere 1,97), e dall'altro, lo spostamento in avanti del calendario riproduttivo: l'età registrata al primo parto è nella media salita a 31,5 anni.

Grazie al progresso medico e a migliori condizioni di vita e sopravvivenza, si osserva negli ultimi decenni un significativo calo della mortalità che, coniugato con i trend sopra descritti, ha inciso sull'aumento della speranza di vita alla nascita, giunta a 80,2 anni per gli uomini e a 84,9 per le donne. Basti pensare che a inizio secolo, la speranza di vita era pari a 77 anni per gli uomini e 82,8 per le donne.

Queste dinamiche hanno portato non solo ad un aumento dell'età media, pari a 44,4 anni (1° gennaio 2015), quasi 3 anni in più rispetto al 2001 (41,7), ma soprattutto ad un ulteriore squilibrio dei rapporti intergenerazionali tra i principali gruppi della popolazione: giovani (under 15), adulti (15-64) e anziani (over 65).

L'aumento significativo della popolazione over 65 – dal 18,4% (2001) al 21,7% (2014) della popolazione totale - va a scapito degli altri due gruppi di età. Si riduce, infatti, la popolazione più giovane che nel 2001 rappresentava il 14,3% della popolazione totale, mentre nel 2014 era pari al 13,8%, e parallelamente si contrae anche la popolazione in età attiva (15-64 anni) passando dal 67,3% (2001) al 64,5% (2014). Si segnala anche l'aumento dei cosiddetti “grandi vecchi” (80 anni e più) che rappresentano circa il 6,5% della popolazione. Questo squilibrio è visibile nell'innalzamento di ulteriori due indici. In primo luogo, nell'indice di vecchiaia, ossia il rapporto tra la popolazione over 65 e quella con meno di 15 anni, che è passato dal 148,6% del 2011 al 157,7% del 2014. In secondo luogo l'indice di dipendenza strutturale, ossia il rapporto tra la popolazione in età “non più attiva” e quelle considerate in “età attiva”, che al 31 dicembre 2014 era pari al 55,1% contro il 53,5% del 2011.



Fonte: Istat

Tale scenario è ancora più preoccupante se si volge lo sguardo al futuro. Secondo lo scenario centrale delle ultime previsioni demografiche l'età media aumenterà fino ad un massimo di 49,8 anni nel 2059 e il numero degli ultra 65enni oltrepasserà il 32% nel 2043. Un trend opposto seguirà invece la popolazione fino a 14 anni di età e quella in età lavorativa che toccheranno i loro minimi rispettivamente nel 2037 (12,4%) e nel 2056 (54,3%).

Anche i movimenti migratori contribuiscono ad alterare significativamente il volto della demografia italiana. Gli stranieri residenti in Italia sono circa 5 milioni, pari all'8,2% del totale della popolazione, in cui sono presenti circa 200 nazionalità di cui oltre il 50% (circa 2,6 milioni di individui) provengono dagli Stati membri dell'Unione europea. Le cittadinanze maggiormente rappresentate sono quella rumena (22,6%) seguita da quella albanese (9,8%).

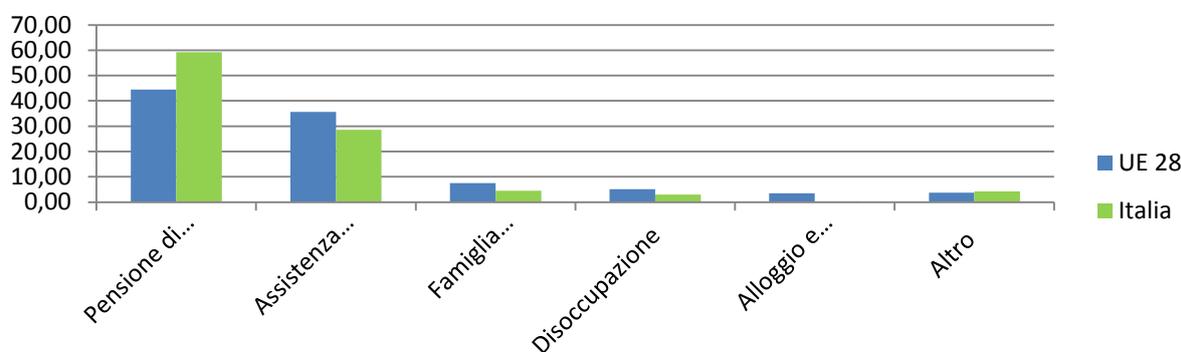
Il fenomeno migratorio è un fenomeno relativamente recente per l'Italia. Quasi trent'anni fa, i movimenti migratori erano orientati da motivi prevalentemente occupazionali. Oggi, complici le crisi geopolitiche in numerosi paesi dell'Africa e del Medio-Oriente e il fenomeno dei ricongiungimenti familiari, l'Italia ha iniziato a soffrire una più alta pressione migratoria. Vi è motivo dunque di ritenere che i dati relativi all'immigrazione non siano destinati a diminuire e che, al contrario, il fenomeno migratorio stia assumendo una natura strutturale. Infatti, secondo le recenti stime ISTAT, entro 10 anni gli stranieri potrebbero superare la soglia di 8 milioni, con un'incidenza del 13,1% sulla popolazione complessiva. Nel 2050 potrebbero dunque rappresentare un quinto della popolazione.

Fenomeni migratori in ingresso e il processo di invecchiamento della popolazione rappresentano le principali sfide del nostro sistema di welfare che, se non adeguatamente affrontati con una nuova visione di lungo periodo, rischiano di acuire le criticità di spesa sociale, le disfunzioni del nostro mercato e, in generale i livelli di crescita e inclusione sociale del nostro Paese.

Spesa sociale

L'ammontare della spesa sociale italiana non si discosta particolarmente dalla media europea, alla quale è superiore di meno di un punto percentuale.

Grafico 1 – Composizione in percentuale della spesa sociale, confronto Italia e media Europa a 28 paesi (anno 2012)



Fonte: Eurostat (dati aggiornati al 12/06/2015 – codice dati spr_exp_sum)

Le problematiche riguardano gli aspetti qualitativi, ossia le voci tra le quali essa è ripartita: pensioni, invalidità, famiglia, disoccupazione, casa ecc.

La spesa per le pensioni in Italia ammonta al 17% del PIL, tre punti in più della media Europea. Gli andamenti demografici, le raccomandazioni provenienti dall'Europa (*Libro bianco: Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*) e il progressivo acuirsi della crisi economica hanno portato all'emanazione del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito nella legge n. 214 del 22 dicembre 2011 (c.d. decreto Monti-Fornero), che completa definitivamente la transizione verso il modello pensionistico contributivo.

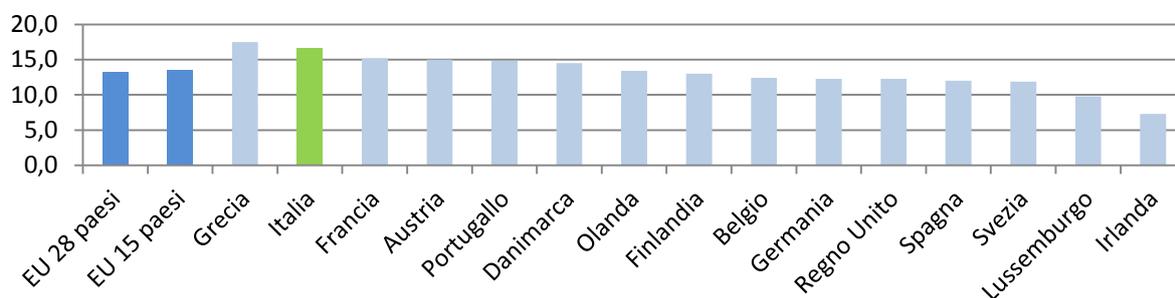
Con tale modello vengono abolite le “finestre di uscita” mentre viene inserito per la prima volta l'indice di speranza di vita: l'accesso al pensionamento viene infatti agganciato all'andamento della speranza di vita, verificato dall'ISTAT con cadenza triennale (biennale a decorrere dal 1° gennaio 2019 – art. 24, comma 13, d.l. n. 201/2011).

È indubbiamente prematuro avanzare valutazioni circa il miglioramento della sostenibilità dei regimi pensionistici così riformati. L'attenzione all'aspetto quantitativo della riforma, che ha

innalzato negli ultimi anni la percentuale di occupati tra i 55 e i 64 anni (46,2% nel 2014), non è stata tuttavia ancora accompagnata da una adeguata attenzione sulla qualità del lavoro e sulla reale capacità di donne e uomini di poter sostenere vite lavorative più lunghe. Lo dimostra, ad esempio, il tasso di accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ancora troppo basso nel nostro paese: 8% contro la media europea del 10,4% e ben lontano dai Paesi del Nord Europa i cui valori vanno dal 25 al 30%. Guardando solo alla classe di età 55-64, il tasso di partecipazione ad attività formative scende al 4,5% nel nostro Paese, a fronte di una media europea del 6%, e di percentuali che vanno dal 20 al 25% nei paesi del Nord Europa, e dal 10 al 15% in Francia, Regno Unito, Paesi Bassi (Eurostat, 2014). A ciò si aggiunga che la spesa pensionistica è inversamente proporzionale a quanto investito in istruzione, voce non inclusa solitamente all'interno del tema del welfare ma che, se inquadrata nella prospettiva di uno sviluppo integrale della persona, risulta assai centrale. Per questo motivo investire solo il 4,1% del Pil nel nostro sistema educativo significa non investire sul futuro del Paese.

A dimostrazione del paradosso che il nostro sistema di welfare sembra concentrarsi di più sugli assegni pensionistici e meno sulla salute e il benessere delle persone, vi è anche il dato sulle spese per la sanità, inferiori di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media europea (fermandosi al 22,7%).

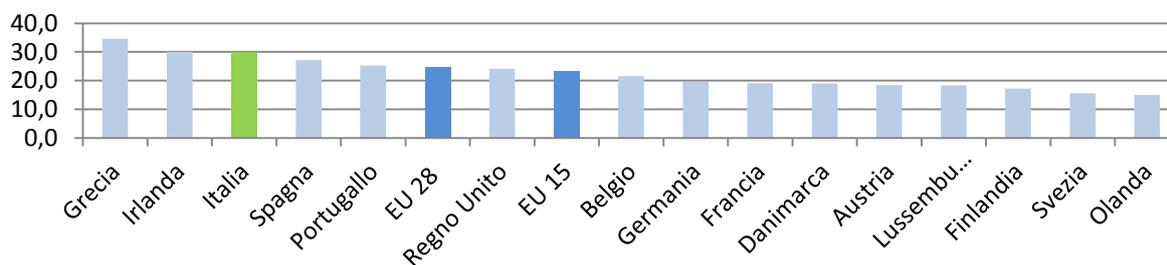
Grafico 2 – Percentuale del PIL per spesa pensionistica in alcuni paesi dell'UE (anno 2012)



Fonte: Eurostat

Uno sguardo particolare meritano gli importi irrisori destinati alla spesa per la promozione dell'inclusione sociale (0,74% della spesa totale per l'anno 2013) se si tiene conto che l'Italia è il terzo Paese per percentuale di persone che vivono in famiglie povere o senza lavoro e che non beneficiano di trasferimenti sociali, pertanto a rischio povertà o di esclusione sociale: il 28,4% del totale della popolazione per l'anno 2013 (Grafico 4) si trova in questa condizione, situazione che riguarda il 24,5% della popolazione europea.

Grafico 3 – Percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale rispetto al totale della popolazione (anno 2013)



Fonte: Eurostat

Questi dati dimostrano come in Italia non ci sia mai stata una spinta riformatrice coerente nella riallocazione delle voci di spesa. Permangono, infatti, i tratti familistici del welfare italiano e due significative distorsioni nella composizione della spesa sociale: la prima, di natura funzionale, trova origine nel fatto che i finanziamenti per la vecchiaia appaiono marcatamente sovradimensionati rispetto a quelli per tutte le altre voci; la seconda, di natura distributiva, è invece presente all'interno delle diverse voci di spesa, in quanto l'Italia stabilisce un divario di protezione fra le diverse categorie occupazionali. Il welfare italiano, infatti, si è storicamente rivolto *in primis* ai lavoratori, i quali venivano tutelati dall'insorgenza dei tradizionali rischi della vecchiaia, della malattia, dell'infortunio e della disoccupazione. In altri termini, i diritti sociali sono sempre stati strettamente connessi allo *status* di lavoratore. Rispetto agli altri paesi europei, questo tratto presenta caratteri di marcata eccezionalità.

Già nel 1997, la Relazione finale della Commissione Onofri aveva individuato queste due anomalie e avanzato proposte per porre rimedio al malfunzionamento del welfare italiano. Nonostante le riforme in materia di politiche sociali (che comunque hanno sempre interessato maggiormente l'ambito delle pensioni, vista l'urgente necessità di contenere deficit finanziari a fronte di un progressivo processo di invecchiamento della popolazione) le due distorsioni non sono state eliminate. Delle due, la distorsione funzionale resta tutt'oggi ben visibile. Questa criticità del welfare italiano ha dato origine a crescenti problemi sul piano dell'efficienza e dell'equità, creando non poche tensioni fra le diverse generazioni, soprattutto se consideriamo l'asimmetria fra la protezione dei rischi tipici dell'età anziana e quelli tipici delle altre fasi del ciclo biografico. Questo ultimo aspetto è di grande salienza, dal momento che oggi stiamo assistendo a un forte cambiamento nella natura dei rischi sociali.

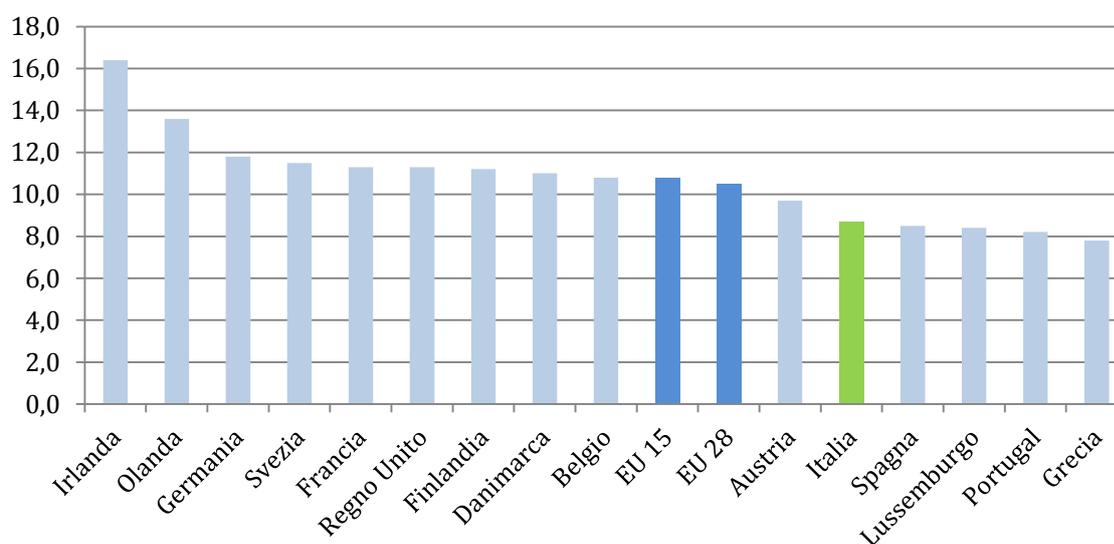
Oggi, infatti, ai tradizionali rischi sociali si sono aggiunti nuovi profili di rischio, i quali tendono a colpire in maniera individualizzata e selettiva alcune coorti di persone, in particolare i giovani, le donne, i lavoratori con basse qualifiche e gli immigrati. I rischi tradizionali tutelati dal welfare consistevano in eventi circostanziali e aleatori. I nuovi rischi sociali, associati alla transizione ad una società post-industriale, affiorano invece all'inizio del ciclo biografico e tendono ad accompagnare le persone lungo tutto il corso della vita. Pertanto, i nuovi profili di rischio riguardano l'inattività, nella transizione dalla scuola al lavoro, l'instabilità e intermittenza delle carriere lavorative e dei percorsi occupazionali, i mutamenti di mansioni causati dagli incessanti

cambiamenti tecnologici, le difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e carichi familiari, la rapida obsolescenza del capitale umano e delle *skills* lavorative, la maggiore incidenza di malattie croniche e la ridotta disponibilità di risorse economiche da parte del welfare pubblico. In breve, i nuovi rischi cadono fuori dalle tutele e dai programmi sociali esistenti, originando acute tensioni di bilancio e paradossi redistributivi.

Altro voce di particolare peso per i bilanci degli stati, e in particolare per quello dell'Italia, è rappresentata dalla spesa sanitaria pubblica (inclusa la spesa per i disabili e la spesa farmaceutica): negli ultimi anni si è assistito ad una sua riduzione per ridurre i disavanzi di bilancio ma, ancora oggi, rappresenta – come si è visto in precedenza - una quota significativa della spesa sociale totale, incidendo nel 2012 per l'8,7 per cento sul PIL del paese, percentuale prossima alla media dei paesi dell'Unione Europea ma nettamente minore rispetto ad altri paesi europei come Paesi Bassi, Francia e Germania.

Il settore pubblico è la principale fonte di finanziamento della sanità in Italia: circa i tre quarti della spesa sanitaria viene finanziata da fonti pubbliche, mentre il restante quarto è finanziato tramite la spesa privata.

Grafico 4 – Percentuale del PIL per spesa sanitaria in alcuni paesi dell'UE (anno 2012)



Fonte: Eurostat (dati aggiornati al 12/06/2015 – codice data: spr_exp_sum)

La spesa sanitaria sebbene sia leggermente diminuita nell'ultimo biennio, nelle previsioni del DEF 2015 è previsto un'ulteriore ridimensionamento e deve essere costantemente tenuta sotto osservazione per le allarmanti dinamiche previsionali dovute ad una crescente domanda non solo quantitativa ma anche qualitativa (Tabella 1). Ancora di più preoccupa la tendenza di medio e lungo termine. Vari osservatori ipotizzano che al 2050, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, la spesa sanitaria possa più che raddoppiare.

L'ultimo fattore da tenere in considerazione in tema di contributi e spesa sociale è quello dell'immigrazione. Gli stranieri impiegati in Italia con un regolare contratto (circa 2,3 milioni), oltre produrre l'8,6% della ricchezza nazionale, apportando al Paese un valore aggiunto di 125 miliardi, hanno contribuito alla fiscalità generale, versando alle casse dello Stato 6,7 miliardi di Irpef. In altri termini, gli stranieri hanno anche contribuito a sostenere il welfare italiano ed in particolare il sistema previdenziale, che, come visto, rappresenta la voce più costosa delle politiche sociali del nostro paese. Nello specifico, nel 2013 gli immigrati hanno versato nelle casse dell'INPS 10,29 miliardi, pagando le pensioni a 620 mila anziani.

Pertanto, rafforzare le politiche per favorire il loro inserimento nel mercato regolare e costruire adeguati percorsi di integrazione sociale è tanto urgente quanto necessario per affrontare le dinamiche demografiche, supportare gli schemi di protezione sociale attraverso la tassazione, e ricondurre alla produttività molti settori tradizionali.

Mercato e politiche del lavoro

Leggere i cambiamenti della struttura demografica italiana alla luce dell'attuale transizione del paese ad verso un'economia post-industriale si rivela importante per comprendere l'attuale composizione del mercato del lavoro italiano. I nuovi *trend* demografici, infatti, hanno alterato contribuito ad alterare la tradizionale struttura occupazionale dell'età fordista. Se in età industriale, il mercato del lavoro faceva perno sul principio della piena occupazione del lavoratore maschio adulto, in questa fase di transizione verso un'economia postindustriale, caratterizzata da una progressiva perdita di posti di lavoro nell'industria manifatturiera, si osserva, rispetto al passato, una maggiore partecipazione di donne e gli stranieri. Questo aspetto è particolarmente significativo perché il processo di deindustrializzazione ha progressivamente contribuito ad ingrossare le fila della disoccupazione (anche di quella strutturale), che in età fordista era prevalentemente di tipo frizionale.

L'attuale tasso di disoccupazione stabilmente intorno al 12% e soprattutto il tasso di occupazione che non si avvicina al 56% contribuiscono a delineare un panorama del mercato del lavoro italiano in grande difficoltà. A ciò si aggiunge il grave problema del lavoro sommerso, che in Italia riguarda una ampia fetta del mercato del lavoro e del PIL (le diverse e incerte stime del lavoro in nero oscillano tra i 3 e i 5 milioni di unità lavorative).

I sistemi di welfare non sono estranei a tale scenario e a quello delle varie politiche e misure adottate nel tempo.

Storicamente, le politiche sociali sono infatti state disegnate coerentemente con i bisogni propri della società fordista. Alla base del funzionamento di quest'ultima vi erano una serie di presupposti fondamentali: un'economia in rapida crescita, nuclei familiari stabili e divisione di genere del lavoro, strutture demografiche in equilibrio e bassi tassi di disoccupazione. Oggi, queste premesse vengono a mancare, mentre gli schemi di protezione sociale continuano ad essere rivolti ai lavoratori subordinati e assecondano le tradizionali demarcazioni tra settori produttivi e gerarchie occupazionali, frammentando la comunità italiana in tante diverse collettività redistributive.

Analogamente, nel Novecento industriale, i sistemi di welfare continentali e sudeuropei erano caratterizzati dalla predominanza di schemi assicurativi pubblici collegati alla posizione occupazionale che, nel specifico contesto italiano, facendo perno sul vincolo di subordinazione e sul contratto a tempo indeterminato, proteggeva indirettamente anche tutti i componenti del nucleo familiare. In altri termini, il benessere della famiglia era interamente affidato al percettore del reddito.

La forza del legame di subordinazione, e spesso lo squilibrio tra le parti contrattuali, era compensato da queste politiche di welfare volte a sostenere situazioni in cui il vincolo si rompeva e veniva a meno la sicurezza garantita dal posto fisso.

In età industriale, la maggior parte delle donne non entrava a far parte dei ranghi della forza lavoro remunerata e ad esse spettava il compito di occuparsi dei carichi familiari e delle attività di cura dei bambini e degli anziani. Questo assetto ha reso l'assistenza sociale un'istituzione ridondante, cui tutt'oggi vengono ancora destinate scarsissime risorse.

Le recenti riforme del lavoro non riconoscono la fine del predominio giuridico del paradigma della subordinazione, ormai sostituito nella realtà da un lavoro molto più dinamico, a fasi, progettuale e creativo, sul filo dell'autonomia. Per questa ragione il sistema di welfare rimane costruito sull'ingessatura del rapporto di lavoro e orientato da logiche categoriali, le quali contribuiscono a renderne l'assetto complessivo decisamente anacronistico rispetto ad un più moderno mercato del lavoro e disallineato rispetto alle esperienze dei colleghi europei.

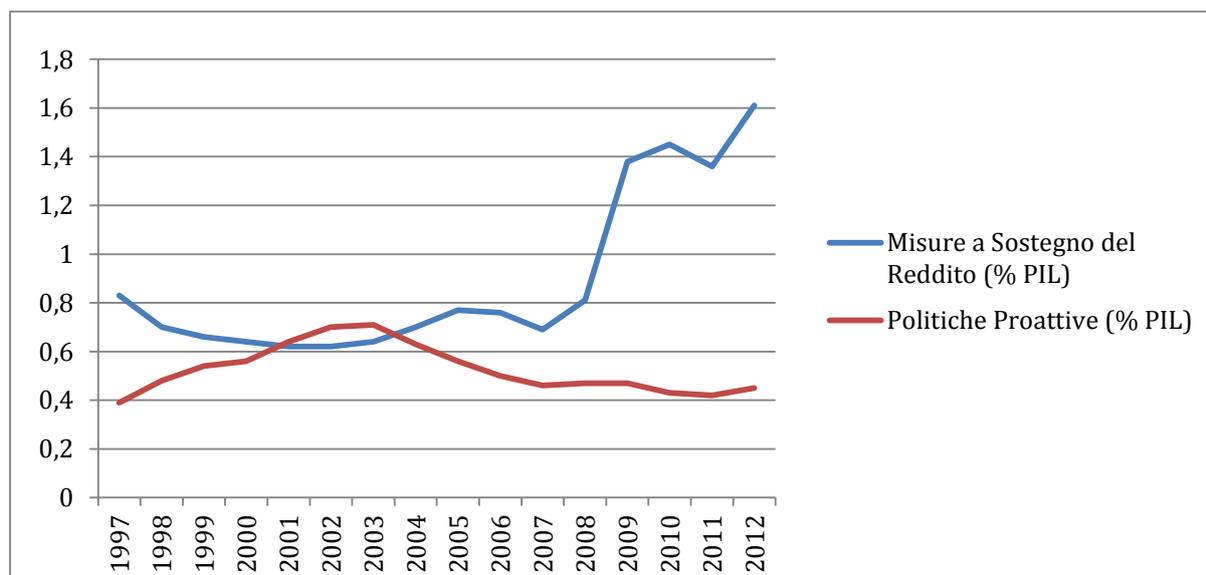
In materia di politiche per il lavoro, l'Italia spende nel complesso il corrispondente dell'1,989% (2013) del PIL nazionale, in linea con la media europea. Tuttavia, è sproporzionata, come noto, la distribuzione della spesa tra politiche attive e politiche passive per il lavoro.

Per le politiche passive (consistenti prevalentemente in ammortizzatori sociali, sia in caso di disoccupazione sia in costanza di rapporto di lavoro) la spesa pubblica sostenuta dall'Italia per il 2013 corrispondeva al 1,627% del PIL, in costante aumento e più che raddoppiata dal 2007 (prima della crisi economica), quando equivaleva al 0,689% del PIL. Questo brusco aumento è spiegabile alla luce dell'incedere della crisi economica e dell'emorragia occupazionale che a partire dal 2008 hanno duramente colpito l'Italia. Invece di operare una riforma organica e strutturale del sistema degli ammortizzatori sociali, in Italia è stato concesso l'utilizzo in deroga alla normativa vigente degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, al fine di contenere la deriva dei licenziamenti. Solo nel triennio 2009-2011, il governo ha stanziato 8 miliardi di euro per finanziare gli ammortizzatori tradizionali e gli schemi in deroga.

Al contrario, per le politiche attive (formazione, incentivi all'occupazione, incentivi alle start-up, creazione diretta di posti di lavoro, investimenti nelle infrastrutture e servizi erogati dai centri per l'impiego), anche nel periodo della crisi economica che avrebbe richiesto un maggiore supporto al reinserimento dei lavoratori, l'Italia non ha incrementato la spesa per questa voce, anzi essa si è leggermente ridotta, passando da un 0,373% del PIL per il 2007 al 0,332% del PIL per il 2013. Il significativo sottodimensionamento dei finanziamenti dedicati alle politiche attive appare ancora più grave alla luce del contesto di bassa crescita dell'economia italiana e del progressivo

invecchiamento della popolazione in età attiva. In Italia, il potenziale delle politiche attive viene pregiudicato dagli scarsi investimenti nei programmi di attivazione e dall'altrettanto scarsa dotazione infrastrutturale dei centri per l'impiego.

Grafico 4 – Andamento spesa per politiche attive (% PIL) (anno 2013)



Note: I dati sulla spesa per i servizi per l'impiego sono disponibili solo dal 2004.

Fonte: Oecd-Lfs

Nel confronto europeo, poi, l'Italia risulta avere una spesa per politiche attive inferiore alla media europea, pari al 0,473% del PIL (il riferimento è al 2011, ultimo anno per cui i dati sono completi per tutti i paesi europei), dello 0,315% del PIL.

In particolare, è sul fronte dei finanziamenti per i servizi dell'impiego che l'Italia registra il dato peggiore a livello europeo, investendo solo lo 0,032% del PIL solo l'Ungheria nel 2012 aveva un dato inferiore corrispondente al 0,016% del PIL, e molto lontano dalla media europea del 0,211% del PIL. Questo dato contribuisce a spiegare le persistenti difficoltà dei servizi per l'impiego non solo e non tanto nell'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma in particolare nell'implementazione delle politiche attive del lavoro, come ampiamente dimostrato nell'ambito dell'attuazione del programma di *Garanzia Giovani*, non garantendo pertanto un adeguato livello di tutele attive dei disoccupati nel mercato del lavoro.

Proprio con l'intento di affrontare la scarsa efficacia dei servizi per l'impiego e la disomogeneità territoriale, il decreto attuativo del Jobs Act in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego ha rivisto la *governance* dei servizi e delle politiche, definendo un più elevato coordinamento nazionale e strumenti di standardizzazione e omogeneizzazione attraverso l'istituzione della Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Tuttavia, non si

è affrontato la questione delle risorse economiche, che paiono essere l'elemento decisivo per un migliore funzionamento del sistema dei servizi.

Il tentativo di istituire, per la prima volta nel nostro Paese, un sistema di apprendimento permanente che facesse della formazione, dell'orientamento professionale e della valorizzazione delle competenze un perno su cui costruire un sistema di tutele innovativo – rintracciabile nella c.d. Legge Fornero del 2012 – si è arenato a causa di una impostazione eccessivamente burocratico-centralista e del debole interesse di imprese, parti sociali ed istituzioni ad investire in tale direzione.

La decretazione attuativa della legge Fornero ha tracciato le previsioni generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Tale intervento rispondeva ad una esigenza cruciale di messa in trasparenza delle competenze possedute dalle persone al fine di facilitare le transizioni occupazionali e l'accesso a più alti livelli di qualificazione e rappresentava una risposta ad insistenti appelli delle istituzioni europee. Molteplici incoerenze sono tuttavia subito emerse con riferimento alla interazione tra le procedure previste nel decreto e altri ambiti recentemente riformati a questo connessi. La complessità dell'impianto istituzionale ipotizzato e la previsione che fosse attuato senza alcun investimento pubblico dedicato ha determinato uno stallo sul piano dell'implementazione (ad oggi non realizzata). La marginalizzazione di attori cruciali quali imprese e parti sociali in favore di un forte protagonismo pubblico ha determinato una ulteriore deresponsabilizzazione di questi soggetti; in definitiva, l'assenza di tale fondamentale tassello di governo delle transizioni sul mercato del lavoro ha segnato negativamente molte delle politiche avviate nell'ambito della promozione dell'occupazione in particolare giovanile (in primis quelle volte a promuovere l'apprendistato e Garanzia Giovani).

Tale situazione si protrae e non sembra destinata a migliorare visti il silenzio su tale fronte nei recenti provvedimenti di riforma del mercato del lavoro, l'assenza di investimenti pubblici, il perdurante disinteresse degli attori del mercato del lavoro (in particolare le parti sociali) su un tema che in altri Paesi europei è tra i vettori principali delle trasformazioni dei modelli di regolazione del lavoro.

Con riferimento alle politiche passive, il sistema di ammortizzatori sociali sia in caso di disoccupazione sia in costanza di rapporto di lavoro pare avere trovato, invece, un adeguato riordino. Il sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro ha l'obiettivo di razionalizzazione e semplificazione della normativa in materia di integrazione salariale, nonché di realizzare tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. Inoltre con la finalità di ampliare le tutele, i trattamenti di integrazione salariale ordinari e straordinari sono stati estesi agli apprendisti. Il sostegno al reddito per i dipendenti da aziende di settori non coperti dalla CIGO e/o CIGS è garantito dal sistema dei fondi di solidarietà (già introdotto dalla Legge Fornero), per i quali è stato esteso il campo di applicazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti. L'effettività di queste tutele, tuttavia, sarà garantita soltanto quando il sistema dei

fondi di solidarietà entrerà pienamente a regime, in particolare il fondi di solidarietà residuale (dal 1° gennaio 2016 fondi di integrazione salariale)

Sul fronte della tutela del reddito in caso di disoccupazione, il nuovo schema di assicurazione sociale per l'impiego, così come concepito nei decreti attuativi del Jobs Act, ha esteso l'ambito di applicazione e ampliato la platea dei possibili beneficiari dell'indennità di disoccupazione, grazie a criteri di eleggibilità meno severi. Inoltre, l'abbattimento del requisito assicurativo e l'aumento della generosità delle indennità avvicinano l'Italia alle più moderne esperienze di tutela del reddito elaborate a livello europeo. Ancora, l'introduzione di un assegno di disoccupazione (Asdi), ossia un'inedita misura assistenziale basata sul principio dell'universalismo selettivo, costituisce un importante traguardo per il sistema degli ammortizzatori sociali italiano. Non si tratta di uno schema di reddito minimo garantito, bensì di un pilastro assistenziale dedicato a quanti esauriscono il sussidio assicurativo di disoccupazione senza aver trovato una nuova occupazione e che versano in comprovate situazioni di necessità.

Nella direzione, invece, dell'istituzione di uno strumento assistenziale volto a contrastare la povertà e l'indigenza, più simile a un reddito minimo, non collegato all'attività lavorativa del beneficiario, è stata prevista dal disegno di legge di stabilità per il 2016 la costituzione di un «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», per l'erogazione di una misura di contrasto alla povertà, destinata in via prioritaria alle famiglie con figli minori. Tale decisione rappresenta un passo decisivo nella direzione della lotta alla povertà, considerando che il Fondo è stato dotato di una importante copertura finanziaria (600 milioni di euro per il 2016 e 1.000 milioni di euro per il 2017).

In ultimo, in un momento di grandi cambiamenti delle dinamiche lavorative, acquistano particolare importanza tutte quelle figure che compongono il mosaico del lavoro autonomo nel nostro Paese. Non unicamente chi svolge attività commerciali ma quella miriade di professionisti, a cui si aggiungono i cosiddetti *freelancers* che secondo le ultime stime sono circa 1.1 milioni.

Una componente importante che spesso non gode, in parte per scelta, delle tutele del welfare comune. Un welfare moderno non potrà evitare di rivolgere il suo sguardo a questa fascia di lavoratori che, secondo i trend internazionali, occuperà una fetta sempre più grande della torta degli occupati. Il sostegno e la diffusione di forme di previdenza e assicurazioni integrative appare essere una strada importante, anche se recentemente ostacolata da alcune disposizioni di legge (legge di stabilità 2015) che ne inaspriscono i costi.

→ **Giovani e lavoro: un crocevia per il welfare della persona**

Analizzando le statistiche relative al mercato del lavoro emerge chiaramente come la categoria che più di tutte sta pagando i costi sociali della crisi economica è quella dei giovani. La disoccupazione giovanile in Italia è ormai stabile sopra il 40% e il numero dei cosiddetti NEET (i giovani che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi di formazione) è di oltre 2 milioni e il tasso di occupazione è di

circa il 15%.

Le politiche di incentivi alle assunzioni degli ultimi anni, sia quelle più mirate alle assunzioni di giovani, sia quelle a pioggia dell'ultimo periodo non hanno portato beneficio a questa ampia fascia di popolazione. Se già una ampia fetta di spesa pubblica, utilizzata per pensioni e sanità, non si rivolge direttamente ai giovani anche le politiche del lavoro, incentrate sull'utilizzo di risorse per ammortizzatori sociali, non vanno a loro vantaggio.

Un nuovo welfare della persona deve avere come aspetto centrale quello di una prospettiva di sostenibilità futura che non può che passare dalla centralità delle generazioni che si affacciano oggi sul mercato del lavoro. È questo un messaggio spesso ignorato e i dibattiti sul welfare si concentrano sulle categorie che sono *storicamente* deboli quali malati e anziani. I dati ci mostrano oggi come una corretta osservazione della realtà non possa che condurre a pensare nuove politiche di inclusione dei giovani nella società.

Questo si potrà ottenere costruendo da un lato una maggior integrazione tra scuola e lavoro per la costruzione di solide competenze, dall'altro un sistema efficace di politiche attive del lavoro che possa portare all'incontro tra queste competenze e il mercato del lavoro che ne è alla ricerca. Cruciali appaiono, al contempo, una adeguata valorizzazione delle competenze maturate dai giovani in contesti non formali e informali e la creazione di "passerelle" tra attività di mercato ed attività fuori mercato, tra cui il volontariato, in cui spesso i giovani sviluppano competenze e si formano come persone. La valorizzazione di tali esperienze attraverso opportuni raccordi con il sistema formativo (trasparenza e riconoscimento delle competenze maturate) è importante ed è al centro delle politiche giovanili europee. Ad essa dovrebbe accompagnarsi un riconoscimento del valore sociale delle attività fuori mercato, spesso invece trasformate in aree grigie tra lavoro e non lavoro con il rischio di far emergere profili di utilizzo a basso costo del lavoro dei giovani, già esposti a dinamiche distorsive per via del sempre più diffuso utilizzo distorto di tirocini e altre modalità di formazione in contesto di lavoro. Valorizzare la partecipazione attiva dei giovani alla vita sociale e le nuove forme di attività favorite dalla diffusione delle nuove tecnologie, rifuggendo alla tentazione di ridurle a categorie improprie, contribuirebbe a costruire una società attiva, a risvegliare il senso dei legami sociali e di partecipazione di cui i nostri giovani oggi hanno sempre più bisogno.

Domande

1. Come realizzare percorsi di transizione scuola lavoro più efficienti? Perché non favorire l'impiego di formule contrattuali dotate di una strutturale componente formativa? Come sollecitare il dialogo tra le istituzioni formative e il mondo produttivo al fine di costruire profili professionali meglio rispondenti ai fabbisogni del mercato del lavoro? Perché non promuovere lo sviluppo di formule innovative di istruzione terziaria non-universitaria in grado di diversificare i percorsi di transizione scuola lavoro promuovendo la collaborazione tra università e imprese?
2. Come perseguire una buona regolazione/protezione dei livelli retributivi dei lavoratori giovani? Come sostenere una contrattazione collettiva in grado di comporre gli obiettivi di preclusione della competizione al ribasso sui salari di ingresso con l'incentivazione della produttività? Come gestire la formazione professionale dei lavoratori giovani, in particolare di quelli con bassa specializzazione?

3. Promuovere la creatività e l'attitudine imprenditoriale dei giovani può essere considerato un obiettivo strategico, premessa necessaria al radicamento e alla crescita di un tessuto industriale capace di continuare ad espandersi anche all'interno della grande trasformazione del lavoro, segnata dall'automazione continua e dal consumo di posti di lavoro. Come coltivare le facoltà creative nei diversi settori industriali al fine di sostenere l'innovazione di processi e prodotti e quindi la competitività? Come permettere la contaminazione tra i giovani di diverse nazioni o appartenenti a diversi gruppi professionali? Come tradurre meglio e più frequentemente in realtà di mercato i risultati raggiunti dai giovani ricercatori nell'ambito dei loro percorsi di studio/lavoro?

b) Visione

La crisi economica che ha colpito il mondo intero a partire dall'estate del 2007 sembra essere uscita dal suo picco più alto. Lascia dietro di sé però una scia di indebolimento del tessuto economico e sociale, con 9 punti di PIL e centinaia di migliaia di posti di lavoro persi.

Lo scenario macro-economico è da leggersi in parallelo con l'imponente serie di innovazioni tecnologiche che stanno modificando i lineamenti del lavoro così come l'abbiamo sempre pensato, descritto e regolato nel Novecento industriale. Complice una accelerazione portata dalla crisi economica stessa, che ha visto in alcuni casi l'inasprirsi di un processo di sostituzione di lavoro umano da parte delle macchine in un caso e l'allargarsi del settore dei servizi in un altro, il lavoro non è più lo stesso che ci ricordavamo prima dell'estate del 2007.

Cambiamenti demografici che hanno condotto a una società sempre più vecchia e non in grado di rinnovarsi, squilibri ambientali che incidono sulla vita di tutti i giorni e impongono cambiamenti profondi nei sistemi di produzione verso i cosiddetti *green jobs* e la *green economy*, nuove tecnologie che da un lato sostituiscono il lavoro dell'uomo a vantaggio di macchine più efficienti e instancabili, dall'altro creano nuove opportunità in settori emergenti, sono questi i fattori chiave dello scenario in cui ci troviamo a vivere.

Tutto ciò si innesta in una situazione che alimenta un circolo vizioso di politiche attuate sempre in deficit. In questa situazione l'unica possibilità per poter ampliare i beneficiari del sistema, oltre a riformarne in chiave sussidiaria la *governance*, è ridare centralità al lavoro in termini di occupabilità, produttività e inclusione. Per far questo è più che mai necessario leggere i cambiamenti del mercato e adattare regole e modelli a questi, più che alle logiche dell'impresa e dei modelli organizzativi del lavoro.

I mutamenti non devono per forza condurre a prospettive negative, né a politiche di contenimento del cambiamento in atto o tentativi di regolazione restrittiva. I nuovi tempi di lavoro più flessibili, i luoghi di lavoro sempre meno fissi e l'ormai quasi totale possesso dei mezzi di produzione da parte di molte categorie di lavoratori possono essere una opportunità per la società italiana.

L'inasprirsi di contrapposizioni sociali, tra giovani e anziani, tra occupati e disoccupati, tra lavoratori stabili e lavoratori precari è comprensibile all'interno di una logica di relazioni di lavoro che oggi poco risponde alla fisionomia del nostro mercato del lavoro. Le grandi categorie si stanno sempre più liquefacendo e con loro la capacità della società e delle istituzioni che la identificano di rappresentarle. La crisi delle parti sociali e dei corpi intermedi, che colpisce indistintamente sindacati, associazioni datoriali e partiti politici, è conseguente a questa incapacità di intercettare bisogni nuovi, mai analizzati o affrontati nel passato.

Emerge in questo scenario la possibilità di una nuova centralità della persona del lavoratore, che si identifica sempre meno con una specifica classe sociale e con un posto di lavoro che lo caratterizza a vita all'interno del suo vissuto socio-economico. La durata sempre più breve delle esperienze lavorative e la tendenza a *costruire percorsi professionali* più che *conservare posti di lavoro* cambia la struttura del mercato del lavoro imprimendole una dinamicità che non è più data da eventi imprevisti e inattesi ma da una volontà di cambiamento e di crescita di competenze che nasce direttamente dal lavoratore.

Una società che voglia rispondere a queste esigenze di crescita e di libertà della persona non può che garantire strumenti affinché queste possano svilupparsi secondo le traiettorie che i soggetti individueranno. Questo non significa promuovere un disinteresse completo per le conseguenze sociali delle scelte individuali ma costruire un modello all'interno del quale possano convivere i desideri e le aspirazioni delle persone e il bene comune.

Un welfare della persona è quindi un welfare della società che si muove non a partire da modelli imposti dall'alto ma dalla libera iniziativa di uomini e donne inseriti nel proprio contesto sociale. Diminuiscono così le dimensioni dei vincoli e si adattano alla misura delle relazioni personali, che hanno confini ridotti e non corrispondenti a quelli delle istituzioni pubbliche. Il modello della città è sempre più l'estensione oltre le cui mura un welfare della persona rischia di diventare inutilmente invasivo e di dettare regole ai singoli più che costruirle in funzione di una logica condivisa e di sistema.

Centrale in questo quadro è la costruzione di moderni mercati transizionali del lavoro, basato sul governo delle molteplici transizioni lavorative e professionali sperimentate dalle persone e sulla costruzione delle condizioni necessarie affinché esse assumano segno positivo, a partire dalla dotazione di competenze e da congrue occasioni di lavoro e di reddito.

L'investimento nelle competenze delle persone, nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro, non è però finalizzato solo a favorire un efficace *matching* con le esigenze dei sistemi produttivi locali, ma a far sì che le persone siano in grado di compiere scelte consapevoli e libere riguardo al proprio percorso professionale e di vita.

Il passaggio da politiche passive per il lavoro, oggi oltre che teoricamente anche economicamente insostenibili, a politiche attive, passa dal riconoscimento che il mercato del lavoro si costruisce intorno alla persona, sia come soggetto che lavora sia come portatore dei bisogni che la produzione vuole soddisfare.

In tale ottica, le politiche attive del lavoro devono contribuire, da un lato, a valorizzare le competenze già esistenti, riconoscendo il valore delle esperienze maturate in diversi contesti formali, non formali e informali e creando ponti tra ambiti di attività spesso non collegati (vita familiare, volontariato, formazione, lavoro, ecc.); dall'altro, devono mirare alla formazione, all'aggiornamento e alla riqualificazione di competenze, che rispondano alle esigenze delle persone e dei sistemi produttivi. Tale impostazione – che supera tanto l'idea assistenzialistica di un supporto meramente economico fruito passivamente, quanto quella utilitaristica dell'adattamento incondizionato (e altrettanto passivo) delle persone alle richieste del mercato – può essere raggiunta solo attraverso la collaborazione tra imprese, istituzioni, attori sociali e del mondo formativo, all'interno di *network* animati da un dialogo costante, a vantaggio di tutti gli attori coinvolti e dell'intera società.

In un contesto che ancora paga la crisi economica, con consumi stagnanti e inflazione ai minimi, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro deve procedere in parallelo all'incontro tra domanda e offerta di beni e servizi sempre più differenziati per rispondere a nuovi bisogni della persona e della società. Prova di ciò sono le numerose forme di lavoro parallelo, espressione della cosiddetta *sharing economy* come un tentativo di soluzione al problema dei prezzi di servizi e beni di consumo e alla difficoltà di acquisire la proprietà di beni, preferendone quindi il solo accesso consentito a prezzi minori.

Una *società attiva* dunque, per riprendere espressioni ancora valide, spesso prima e senza che le istituzioni siano in grado di leggere e accompagnare tali mutamenti, con il rischio di generare mercati paralleli che portano a distruggere le vecchie logiche di concorrenza che legalmente restano ancora il paradigma normativo dominante. Una società che, in quanto esperienza relazionale tra persone, non può che prescindere dalle condizioni di sviluppo integrale della persona, prima tra tutte il lavoro.

Tutte queste sfide possono quindi essere lette, ciascuna nel suo ambito di competenza specifico, come tasselli del puzzle del nuovo welfare integrale della persona e affrontate a partire dalla sua visione.

→ ***Welfare aziendale. La sfida del (e per il) futuro***

Nonostante il ritardo normativo, anche sul territorio italiano si sono osservate negli ultimi anni esperienze interessanti di *welfare aziendale*, messe in atto soprattutto da grandi imprese sulla scia delle buone pratiche internazionali. Tali iniziative hanno prodotto buone pratiche, che ora possono essere replicate su più ampia scala e ricondotte a sistema, in modo da colmare le lacune create nella pubblica offerta di servizi sociali e prestazioni di welfare. I piccoli spiragli di defiscalizzazione di queste pratiche permessi dalla legislazione fiscale hanno aperto consistenti crepe nelle tecniche di gestione delle risorse umane più tradizionali.

Per questo sono certamente da esplorare con convinzione e a fondo le soluzioni che permettono di

ampliare gli spazi di esenzione fiscale per l'elargizione di beni e servizi socialmente rilevanti. Se l'azienda riesce a sostituire (parzialmente) lo Stato, soddisfacendo le domande dei propri dipendenti, è opportuno che quegli stessi beni e servizi rientranti nel piano di welfare aziendale non siano considerati reddito per il lavoratore e non siano tassati per il datore di lavoro. Sarebbe questo un esempio di quella collaborazione tra pubblico e privato che occorre per fronteggiare la grande trasformazione del lavoro in atto.

Dal lato "privato" la buona riuscita di una tale interconnessione dipende dal ruolo giocato e dalla convinzione dei diversi attori coinvolti, ovvero imprese, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali. Se da un lato le imprese sono quelle che beneficiano degli effetti prodotti da misure di welfare aziendale, dall'altro devono riuscire nella non facile sfida di creare al proprio interno le condizioni per una corretta percezione di tali pratiche in modo che queste vengano sfruttate appieno dai propri lavoratori e producano effetti positivi anche in termini economici (fidelizzazione del lavoratore, *employer branding*, maggiore produttività, responsabilità sociale ecc.).

I sindacati parimenti, se non vogliono subire una progressiva marginalizzazione, sono chiamati a svolgere un ruolo di rilievo all'interno delle imprese coinvolgendo i lavoratori e contrattando le misure di welfare con una logica partecipativa e non più conflittuale. Perché questo si possa realizzare è necessario che il Legislatore - come ipotizzato nella legge finanziaria per il 2016 - superi il requisito di unilateralità che ingiustificatamente è ora imposto ad ogni piano di welfare che voglia essere normativamente genuino.

Le associazioni datoriali di categoria possono invece formare e informare i propri associati sul tema del welfare aziendale, diventare promotrici di modelli di successo anche per le PMI, magari sperimentando soluzioni territoriali innovative e sfruttando la normativa delle reti di impresa per creare "reti per il welfare" erogatrici di servizi a contenuto sociale.

Questo amplissimo panorama di possibilità, ancora non analizzato, comunicato e studiato con riferimento allo specifico contesto italiano, permetterebbe la concretizzazione di termini che siamo abituati a leggere in inglese, riferiti solo a contesti internazionali: pratiche *family-friendly*, *work-life balance*, *employee benefits*, *employer branding*, riduzione del *turnover*, *marketing* sociale ecc.

Non è la moda ad esigere la traduzione in Italia(no) di questi termini, ma la particolarissima situazione economica e sociale del nostro Paese, che ha bisogno dell'emancipazione del welfare dal monopolio statale.

Domande

4. Il welfare aziendale è una soluzione concretamente percorribile (e poco esplorata) per risolvere, o almeno attenuare, alcune criticità connesse alla esiguità dei finanziamenti pubblici? Si pensi al finanziamento dell'istruzione scolastica; alla onerosità degli asili nido; al costo dei libri di testo scolastici; alle spese connesse all'assistenza di persone non autosufficienti.
5. Welfare aziendale e welfare contrattuale producono entrambi effetti positivi sulle performance aziendali? Quale incentivare?

6. È politicamente corretto incentivare le esperienze di welfare anche quando intese come politica di risparmio per l'impresa o la fiscalità di vantaggio deve mantenere una marcata attenzione al "benessere" scevra da ragioni economiche come accade nella legislazione attuale?
7. È possibile la diffusione del welfare aziendale tra le PMI, dimensione aziendale prevalente nel territorio italiano?
8. Quale spazio ipotizzare, per le espressioni concrete del welfare aziendale, al bilateralismo e agli organismi bilaterali quale espressione di una rinnovata cultura di impresa che, ben al di là di una dimensione paternalistica, avvii una reale modernizzazione del nostro sistema di relazioni industriali?

c) Valutazione e monitoraggio

Troppo spesso nel nostro Paese abbiamo avviato presunti processi di riforma senza costruire adeguati sistemi di valutazione dei loro effetti. Allo stesso modo un Libro verde che intende proporre un modello di welfare della persona non può prescindere da adeguati strumenti di monitoraggio dei risultati che si prefigge di raggiungere.

Esistono già diversi indicatori che possono aiutare la valutazione di un nuovo welfare della persona ma spesso provengono da istituzioni diverse e utilizzano metodi di analisi e di raccolta dati differenti. Unificare tali indicatori per creare un indicatore unico di *stato del welfare* in Italia è un obiettivo raggiungibile.

Questo indicatore unico dovrà tener conto dei diversi aspetti che riguardano la persona nelle sue diverse dimensioni: tassi di occupazione, livelli di competenze, reddito pro-capite, incidenza di malattie cronico-degenerative, mortalità e natalità, livello di istruzione, salute, reti sociali e assistenziali. Anche nella valutazione economica della efficienza e prosperità dei sistemi Paesi è del resto sempre più marcata la tendenza a transitare dal concetto di Prodotto Interno Lordo a una più ampia e completa nozione di benessere che possa consentire di valutare la condizione di complessiva prosperità di un Paese in funzione della qualità della vita e da una equa distribuzione della ricchezza.

In questo senso sarà importante monitorare la nascita della nuova Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) per evitare che la volontà di ricondurre ad una gestione centralizzata possa portare a passi indietro su questo dialogo tra istituzioni e attori che ha nella dimensione locale un importante punto di forza.

2. Verso un welfare della persona?

Il combinato di cambiamenti demografici, ambientali e tecnologici impone una revisione del modello di welfare come mai è stata fatta nei processi politico-sociali del secolo scorso. Un sistema passivo non è più sostenibile né dal punto di vista economico-finanziario né dal punto di vista delle dinamiche dei moderni mercati del lavoro.

È necessario dunque sviluppare un modello di welfare che non faccia da contraltare ad un mercato sregolato ma che si inserisca in questo mercato in processi di accompagnamento della persona. Sistemi assistenzialisti che assicurano reddito senza responsabilizzazione della persona - e che spesso sono fonte e alimento della economia sommersa oltre che di palesi inefficienze e iniquità - sono ormai residui novecenteschi e pochi possono immaginarne la loro contemporaneità.

Un moderno welfare della persona deve basarsi su logiche sussidiarie e di co-responsabilizzazione del beneficiario attraverso un accompagnamento lungo tutti i cicli della vita nella prospettiva di una società attiva e di una vita buona.

In questo modo le istituzioni pubbliche non si sostituiscono maldestramente alla libera creatività e iniziativa dei cittadini ma offrono sistemi di supporto ad essa.

A ciò si accompagna un aiuto concreto in situazioni di grave difficoltà economiche, sempre più presenti nel nostro paese in cui oltre 10 milioni di persone versano in condizioni di povertà.

Un serio dibattito sul salario minimo e sul reddito di cittadinanza inizia da una chiara conoscenza dei termini e dei loro contenuti, spesso confusi.

L'utopia di risolvere drammi sociali così diffusi attraverso utilizzi a pioggia di risorse pubbliche, pur nascendo da una buona volontà, porta ad una eterogeneità dei fini che finisce per colpire invece che contribuire al bene comune. Il trasferimento di risorse pubbliche a privati senza che a questi venga richiesto un impegno e una responsabilità verso la comunità attraverso la ricerca di un lavoro porta ad un circolo vizioso che ha come ultima conclusione un effetto imbuto nel quale sprofondano le risorse investite.

→ *Dalla conciliazione al lavoro sostenibile*

È indubbio che l'esigenza di equilibrare i tempi della vita extra-lavorativa (e non solo della vita, essendo questa una dimensione nella quale certamente rientra anche il lavoro) con quelli della vita lavorativa sia una problematica attuale e importante. Tanto più in questa fase di grande trasformazione, nella quale sempre più spazi sono invasi dal lavoro ovunque e in mobilità, grazie alla sempre più marcata efficienza e funzionalità dei dispositivi mobile e dalla globalizzazione dei referenti, non di rado residenti in Paesi

con orari diversi.

L'approccio più classico alla c.d. conciliazione vita-lavoro, tradizionalmente interpretato nell'ottica di genere, è incapace di leggere correttamente questi mutamenti e, di conseguenza, di saperli normativamente regolare.

La Strategia Europa definita nel vertice di Lisbona del 2000 ha espressamente definito gli interventi di *work-life balance* come strumenti polivalenti, capaci contemporaneamente di incentivare l'accesso al mercato del lavoro, garantire di migliori condizioni di lavoro per tutti (non solo per la donna), contribuire a risolvere i problemi delle società occidentali, incrementare la Responsabilità Sociale d'Impresa, favorire una crescita economica equilibrata, sostenibile e inclusiva.

È quindi necessario cambiare il paradigma: dalla conciliazione vita-lavoro al lavoro sostenibile. Il progresso della tecnologia, lo sviluppo delle città, le progressive mutazioni del mercato del lavoro hanno portato alla nascita dei c.d. nuovi rischi sociali e questa dinamica è lungi dall'essere esaurita. Il lavoro ha quindi bisogno di essere sostenibile non solo per il cluster donne-genitori tipicamente considerato, ma anche giovani padri-lavoratori, madri-lavoratrici-studenti, lavoratori affetti da malattie croniche, lavoratori con in carico persone non autosufficienti ecc.

In virtù di ciò risulta difficile immaginare una formula per la conciliazione giusta e aderente ai bisogni di tutti i potenziali destinatari. Per questo la teoria economica e giuslavoristica suggeriscono di lasciare spazio a soluzioni tecniche diversificate, valutabili caso per caso, da incentivare fiscalmente e da ideare a livello decentrato, in forma sussidiaria e partecipata, coinvolgendo il soggetto pubblico, le aziende, i lavoratori e le associazioni.

Il cambio di paradigma citato inevitabilmente conduce anche a un ripensamento dei fini delle soluzioni di conciliazione: al centro non può più posizionarsi il problema della quantità di lavoro (meno lavoro, più conciliazione), bensì quello della qualità (lavoro migliore perché aiutato, più conciliazione).

Le tradizionali misure normative, nonché i diffusi accordi sindacali aventi ad oggetto, tra gli altri, l'orario di lavoro flessibile, la banca delle ore, i congedi parentali, hanno portato e continueranno a portare risultati positivi, ma non riescono ad affrontare la profondità delle sfide provocate dalla trasformazione del lavoro in atto.

Al contrario, gli asili nido aziendali, i voucher per baby sitter e badantato, il pagamento di spese per *tagesmutter*, il medico in azienda ecc., quindi misure implementate innanzitutto e prevalentemente in azienda, sono esempi di soluzioni capaci di facilitare la conciliazione dei tempi senza diminuire il numero di ore lavorate, ma consentendo alla donna/uomo di lavorare serenamente e in modo produttivo.

La sfida del futuro è quindi da riassumersi nella capacità di Legislatore, parti sociali, aziende e lavoratori di operare il salto culturale, prima che tecnico-normativo, dalla conciliazione vita-lavoro al lavoro sostenibile mediante misure di welfare.

Domande

9. Nell'epoca della tecnologia pervasiva, come è possibile tracciare una linea di confine tra tempi di

vita privata e tempi di vita professionale? Soluzioni come il divieto di mail, o il loro blocco informatico, fuori dall'orario previsto dal contratto (esempi concreti in Germania e USA) sono strade anacronistiche o possibilità da valutare?

10. Come incoraggiare la contrattazione collettiva perché progetti soluzioni innovative nelle aziende?
11. Come considerare la crescente attenzione del datore di lavoro verso la vita privata dei propri dipendenti, incoraggiati dal massiccio uso di social network (reputazione digitale)?
12. Come coinvolgere nelle soluzioni di conciliazione anche i lavoratori autonomi o parasubordinati e ancor di più i lavoratori della *sharing economy*?

Al contrario è importante riservare risorse a coloro che per limiti fisici, malattie invalidanti, età precoce o avanzata non hanno la possibilità di intraprendere questo percorso di responsabilità all'interno di un sistema di politiche del lavoro.

Posta al centro del sistema la responsabilità, per lo sviluppo di un welfare della persona è poi importante riconoscere la costruzione del contesto sociale e relazionale più ampio. Del ruolo della città abbiamo già detto, è importante ora sottolineare la necessità di un coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e sociali.

Un funzionale welfare della persona necessita del dialogo e della complementarità tra i diversi attori su più livelli.

Pensiamo al ruolo centrale che le strutture sanitarie hanno e avranno sempre più a fronte di importanti cambiamenti demografici. Esse non possono considerarsi al di fuori del tessuto sociale collettivo e devono sempre più entrare in dialogo con il mercato del lavoro per ridurre gli impedimenti dettati da condizioni psico-fisiche.

Il *Jobs Act* introduce invero il diritto del lavoratore con una malattia cronica, prima soltanto previsto per i malati oncologici, di richiedere la trasformazione del proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in un altro a tempo parziale.

Uno dei motivi che determinano lo scarso utilizzo di queste modalità di lavoro flessibili è che comportano la diminuzione del reddito del malato. Questo perché, da un lato, l'allontanamento (anche se solo per un tempo limitato) dal posto di lavoro viene vissuta dal lavoratore malato come un momento disgregante e di perdita identitaria e, dall'altro, per i risvolti economici che tale scelta comporta.

Proprio il fattore economico pare essere la leva tra le diverse variabili che regolano la maggiore o minore inclusione dei malati cronici e dei disabili al mercato del lavoro.

Sebbene la contrattazione collettiva abbia un ruolo fondamentale nell'adattamento del lavoro alle condizioni particolari di ogni persona, il suo solo intervento non può garantire la permanenza dei malati oncologici nel mercato del lavoro.

I sistemi di welfare dovrebbero abbandonare la loro prospettiva generalista e passiva di mero sostegno al reddito e adottare un approccio individualista e volto all'implementazione di politiche attive che consentano la conservazione del posto di lavoro e il ritorno al lavoro dei malati cronici.

Su questo aspetto, i sistemi di welfare dovrebbero riconoscere un sussidio economico in corrispondenza della retribuzione che il lavoratore perde per le ore non lavorate in ottica proattiva e di sostegno al reddito e non meramente assistenzialistica, come nel sistema attuale.

Dall'esperienza di altri Paesi europei, si possono osservare modelli di sistemi di welfare incentrati prevalentemente sui disabili, come ad esempio la Danimarca, in cui lo Stato rappresenta un "erogatore di sostegno economico" per le aziende che possiedono nel proprio organico persone con disabilità.

Nel dettaglio, il lavoratore riceve la totalità del salario, anche se non lavora a tempo pieno e, conseguentemente, il datore di lavoro riceve un rimborso per il salario destinato al lavoratore. Altre interessanti soluzioni sono rappresentate dai paesi del Nord Europa, come la Finlandia, dove esistono congedi di malattia a tempo parziale che consentono il ritorno progressivo del malato cronico al lavoro in base alle sue capacità.

Da quanto descritto sopra, possiamo osservare come sia fondamentale un coordinamento adeguato tra il diritto del lavoro, i sistemi di welfare e la contrattazione collettiva per costruire una visione unitaria ed inclusiva del fenomeno, al fine di permettere la piena partecipazione dei malati cronici nel mercato del lavoro.

Le malattie croniche e la disabilità, infatti, rappresentano uno stato in cui qualsiasi lavoratore può trovarsi e, di per sé, non comportano necessariamente la totale perdita della capacità lavorativa. Tale conseguenza, oggi, deriva, più spesso, dalla mancanza di flessibilità dei meccanismi di tutela previsti dall'ordinamento, che dalle reali condizioni di salute del lavoratore. Infatti, una capacità lavorativa ridotta o limitata a titolo definitivo o anche solo temporaneo viene considerata un problema medico o assistenzialistico, la questione si riduce nello stabilire se il malato abbia i requisiti standard per il riconoscimento della inidoneità al lavoro e del relativo assegno o pensione di inabilità al lavoro, invece di creare le condizioni lavorative adeguate ai lavoratori con malattie croniche.

Allo stesso modo la centralità della persona deve essere sprone a sciogliere il nodo della dialettica stato-mercato/pubblico-privato che spesso blocca la dinamicità di alcuni settori di interesse pubblico. Pensiamo ai servizi per il lavoro, dove la vivacità, seppur non senza esempi negativi, di attori privati può svolgere un ruolo complementare rispetto ai servizi pubblici per l'impiego.

Superare la dicotomia del rapporto tra pubblico e privato per organizzare un sistema di protezione sociale capace di soddisfare le esigenze di una popolazione così diversa da quella del lustri precedente pare essere l'unica strada da perseguire.

Il sentiero è d'altra parte tracciato proprio dalla trasformazione dello stato sociale italiano già in atto, che ha portato, negli ultimi anni, allo sviluppo di particolari misure e iniziative, cosiddette di secondo welfare, che si realizzano attraverso l'uso di risorse non pubbliche, bensì provenienti, in via esemplificativa, da imprese, fondazioni, associazioni.

La contrapposizione tra pubblico e privato diventa così una virtuosa e complementare alleanza, sia in campo economico sia in campo sociale, finalizzata alla creazione di reti di supporto alle prestazioni assistenziali, con l'obiettivo di raggiungere una migliore qualità di vita e contribuire alla crescita della ricchezza ovvero alla creazione di nuove opportunità di lavoro.

→ ***Reddito minimo garantito: vera arma contro la povertà?***

La crisi economica ha visto come principale conseguenza sociale l'acuirsi della povertà della popolazione italiana. Se un tempo quello di garantire la sussistenza delle fasce più povere della società era un problema fondamentale, ma che riguardava piccole fette della popolazione oggi è diventato sempre più urgente. Gli ultimi dati Istat ci dicono che il 5,7% delle famiglie italiane si trova in condizioni di povertà assoluta e il 10,3% di povertà relativa. Numericamente significa che nel nostro Paese vivono oltre 4 milioni di persone (il 6,8% della popolazione) in povertà assoluta.

Questo è provato anche da un dibattito pubblico e legislativo molto attivo quanto confuso su questo fronte. Spesso si confondono gli strumenti volti a ipotizzare soluzioni al problema, alternando posizioni populiste a posizioni individualiste che predicano il disinteresse per chi non ha mezzi per contrastare la propria povertà.

In dettaglio, al fine di chiarire i due concetti, è bene evidenziare che il reddito di cittadinanza consiste in uno strumento di contrasto alla miseria, la cui concessione non è subordinata alle condizioni economiche e lavorative del cittadino e che per questo è configurabile come sussidio di tipo universale spettante a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro reddito.

Viceversa, il reddito minimo garantito (Rmg) è sì una misura generale volta ad assicurare il sostentamento a ciascuna persona, ma in questo caso, la possibilità di beneficiarne dipende dal possesso di requisiti quali la cittadinanza e l'indigenza. Ulteriormente, per poterne usufruire, viene tendenzialmente richiesta la disponibilità del soggetto ad accettare un impiego oppure a svolgere attività di pubblica utilità, anche se esistono forme di reddito minimo garantito del tutto assistenzialistiche. Ad ogni modo, si tratta di una prestazione assistenziale non collegata al lavoro, finanziata dalla fiscalità generale e per questo differente dall'indennità di disoccupazione, la quale presuppone invece la perdita dell'occupazione ed è sovvenzionata da contributi sociali.

Oltre ad una prima chiarificazione terminologica e normativa è importante sottolineare come l'ampliarsi della popolazione che vive in povertà assoluta nel nostro Paese implica soluzioni che non possono basarsi solamente sull'utilizzo di spesa pubblica per sussidi. A questo proposito soluzioni quali il reddito di cittadinanza proposto recentemente risultano non soltanto non percorribili dal punto di vista

economico, ma lasciano anche dubbi relativi alla “giustizia sociale”, trattandosi di una misura destinata a tutti i cittadini, non soltanto diretta alle persone in condizioni di indigenza.

Un sistema di welfare virtuoso ed efficace deve basarsi su prestazioni assicurative (indennità di disoccupazione, cassa integrazione e fondi di solidarietà), finanziate dai contributi sociali, piuttosto che su prestazioni assistenzialistiche che gravano sulla fiscalità generale. Oltre a ciò, la concessione di tali indennità deve essere condizionata alla partecipazione attiva nella società, nell’ottica virtuosa del binomio opportunità – responsabilità, e deve essere indirizzata anche verso coloro che, con comportamenti attivi e stili di vita responsabili, possono e vogliono operare come moltiplicatori di risorse e ricchezza e comunque prevenire lo stato di bisogno. Un’impostazione simile, risulterebbe utile per la società, ma anche e soprattutto per la valorizzazione dei beneficiari, rimessi al centro dell’attenzione come persone, non come meri destinatari di sussidi.

Per tale ragione, combattere la povertà significa innanzitutto creare le condizioni per l’inclusione lavorativa e solo secondariamente individuare interventi come il reddito minimo garantito, che intervenga su situazioni di estrema povertà e per persone che non possono acquisire per diverse ragioni una autonomia economica. Occorrono azioni mirate, calibrate sulle esigenze contingenti delle persone, come ad esempio le esenzioni dai costi dei servizi o aiuti economici specifici, che già esistono e che devono essere potenziati e sistematizzati. Solo in quest’ottica appare possibile implementare un welfare delle opportunità: un welfare fortemente comunitario e relazionale che interviene nell’intero ciclo di vita – dal concepimento alla morte naturale - in modo da rafforzare l’autosufficienza della persona e prevenire il formarsi del bisogno e che si fonda sulla capacità di offrire continuamente opportunità e servizi alla persona, in una logica complessiva di “presa in carico” a cui corrispondono – o devono corrispondere – precise responsabilità della persona destinataria.

Domande

13. La crisi economica in corso ha portato all’aumento della fascia di popolazione che vive sotto la soglia di povertà. La polarizzazione dei lavori in alti e bassissimi salari è uno scenario sempre più probabile a causa dello sviluppo di nuove tecnologie sostitutive del lavoro umano e questo rischia di bloccare chi già ha redditi bassi. Quali strumenti economicamente sostenibili possono aiutare ad accompagnare questa trasformazione senza lasciare indietro nessuno?
14. I diversi fattori che hanno aggravato la condizione economica di molti italiani impone di rivedere le categorie alle quali spettino eventuali benefici economici. Quali sono oggi le categorie più a rischio di povertà assoluta? È possibile individuare fasce sulle quali regolare gli interventi?
15. Il rischio degli interventi volti a combattere la povertà assoluta è quello di cadere nell’assistenzialismo e di conseguenza di ingessare sia il mercato del lavoro che la mobilità, senza innescare un circolo virtuoso di reinvestimento delle risorse investite in consumi e quindi in contributi sociali. Come evitare tali modelli negativi e costruire un welfare che possa veramente riattivare la persona all’interno della società?

Un sistema efficace di politiche attive non può prescindere da adeguati livelli di risorse economiche investiti soprattutto sulla rete dei servizi per il lavoro e l’assistenza sociale che sono il

principale canale per garantire l'efficacia delle misure e degli interventi previsti dalla legge e disegnati dalle istituzioni pubbliche.

In questa ottica, rilevante è la collaborazione e il raccordo tra soggetti pubblici e privati nel mercato del lavoro che l'impiego dovrebbe consentire di ottimizzare le risorse presenti su un territorio e meglio garantire l'efficienza dell'inserimento o del reinserimento al lavoro e in generale dell'attuazione delle politiche attive per il lavoro.

Le più recenti disposizioni in materia prevedono che le Regioni e le Province autonome svolgano i servizi e attuino le misure di politica attiva direttamente o mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati a svolgere servizi al lavoro.

La possibilità di coinvolgimento dei soggetti accreditati è pertanto subordinata alla volontà del servizio pubblico di voler affidare ai privati l'erogazione di determinati servizi. Le Regioni e le Province autonome conservano, pertanto, la funzione di individuare gli obiettivi, pubblici e collettivi, e gli indirizzi operativi di politica del lavoro, ma la loro attuazione non deve necessariamente essere a carico dei servizi pubblici per l'impiego, ma può essere affidata anche agli operatori privati accreditati.

Sarebbe poi auspicabile, nell'ambito delle politiche attive, verificare la possibilità di progettare e finanziare misure volte alla gestione anticipata della disoccupazione attraverso interventi basati sull'attività di effettivo outplacement, che intervengano nella fase di uscita del lavoratore dall'impresa, sia in caso di supporto nell'ambito di una risoluzione consensuale o di licenziamento individuale, sia nell'ambito di licenziamenti collettivi.

Questo approccio è differente dalle misure fino ad ora proposte nel nostro ordinamento, che nonostante siano indicate come misure di ricollocazione, tuttavia non supportano il passaggio diretto da un'azienda all'altra (*job-to-job transition*). Al contrario sono concepite come misure curative, destinate a lavoratori disoccupati e/o percettori di trattamenti di sostegno al reddito, quindi lontane da politiche tendenzialmente preventive che intendono intervenire prima della fase di disoccupazione.

Tale tipologia di intervento potrebbe contribuire a un risparmio della spesa pubblica in politiche passive, poiché l'intervento anticipato sui lavoratori in uscita da una certa realtà aziendale e la loro ricollocazione diretta in altra azienda eviterebbe il ricorso agli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione.

Peraltro, anche se non si dovesse determinare un risparmio in termini di spesa pubblica, ma soltanto uno spostamento delle risorse economiche dalle politiche passive a politiche attive, consistenti in misure di ricollocazione diretta, questa circostanza produrrebbe comunque vantaggi per il sistema paese, in quanto il passaggio diretto ad altra azienda, come è evidente, previene il passaggio dallo stato di disoccupazione e tutto ciò che essa comporta.

Più in generale, si rivela cruciale una maggiore attenzione a quelle politiche in grado di sostenere le diverse transizioni occupazionali con interventi personalizzati, che richiedono competenze avanzate degli operatori e dunque anche investimenti, per evitare che le politiche più innovative rimangano sulla carta (dall'istituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze, alla creazione di un sistema di orientamento lungo tutto il corso della vita, alla attivazione di reti territoriali per l'apprendimento permanente, tutte misure che sono state oggetto di interventi legislativi ed accordi ma non sono state ad oggi implementate).

→ **Malattie croniche e sostenibilità**

Lo squilibrio tra popolazione attiva e popolazione inattiva dovuta ai notevoli cambiamenti demografici in atto (bassi tassi di natalità e rapido invecchiamento della popolazione), pongono la necessità di individuare forme di lavoro flessibili per consentire ai lavoratori di lavorare lungo tutto l'arco della vita anche in caso di capacità lavorativa ridotta.

Si pensi ad esempio alle necessità dei malati cronici, i quali anche se hanno una malattia che gli impedisce di svolgere la propria prestazione lavorativa nelle stesse modalità precedenti all'insorgere di una patologia cronica, conservano una capacità residua che consentirebbe loro di rimanere nel mercato del lavoro. Per elevare i tassi di occupazione dei malati cronici è necessario rendere il lavoro sostenibile.

Il concetto di sostenibilità del lavoro si basa sulla necessità di adattamento del posto di lavoro ai bisogni specifici del lavoratore, attraverso ad esempio la riorganizzazione fisica del luogo di lavoro o orari lavorativi flessibili. Tali forme di adattamento potrebbero non solo evitare un'uscita prematura dal mercato del lavoro ma anche aumentare la produttività sia dei lavoratori che delle imprese.

Domande

16. Cosa impedisce di rendere effettivo un sistema di *welfare to work* che comprenda un efficace reinserimento professionale delle persone affette da patologie croniche? Possono i sistemi di welfare implementare la capacità lavorativa residua di questi lavoratori valorizzandone le competenze? Quali azioni potrebbero, in concreto, favorire un diritto all'occupazione di tali persone?
17. Come è possibile promuovere e migliorare il rapporto tra salute sul lavoro, salute pubblica? Quali e quante risorse investire per promuovere, nei prossimi anni, programmi di prevenzione per ridurre i costi sociali legati alle malattie croniche?
18. In che modo possono i sistemi di welfare prevedere misure incentivanti in favore dei datori di lavoro per il reinserimento lavorativo dei malati cronici? Tali misure potrebbero avere un effetto positivo sulle percentuali di permanenza dei malati cronici nel mercato del lavoro?
19. In un'ottica di sostenibilità del lavoro, potrebbe costituire un risparmio per i sistemi di welfare puntare su politiche attive (ad esempio formazione e riqualificazione professionale, orientamento professionale, certificazione delle competenze) piuttosto che soltanto su misure passive di

sostegno al reddito? Quali misure potrebbero favorire lo sviluppo di carriere lavorative più lunghe ed evitare un'uscita prematura del mercato del lavoro?

a) Sostenibilità

La strategia europea *Europe 2020 for smart, sustainable and inclusive growth* punta al raggiungimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva con elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Tale strategia si fonda su cinque obiettivi specifici che l'Unione Europea è chiamata a raggiungere entro il 2020, con un innalzamento al 75 % del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni e una riduzione di 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione.

L'Italia è ancora lontana da questi obiettivi, in particolare da quello specifico per il nostro Paese di raggiungere nei prossimi 5 anni un tasso di occupazione del 67-69%. Incide su questo fronte in particolare l'elevata percentuale di lavoro sommerso che, se riportato in uno scenario di legalità, inciderebbe non poco sulle dinamiche di sostenibilità economica del nostro sistema di welfare.

Pertanto, per realizzare un modello sociale sostenibile e garantire risorse adeguate, è necessario incrementare i livelli occupazionali per allargare il numero dei lavoratori che contribuiscono al versamento dei contributi e al pagamento delle tasse, ovvero al finanziamento dei canali che sostengono il sistema di welfare.

In questa prospettiva, fondamentale è la partecipazione nel mercato del lavoro dei giovani, delle donne, degli over-50 e anche dei malati cronici, che aumentano costantemente per ragioni demografiche di allungamento della vita e della vita lavorativa.

Sul fronte della spesa sanitaria, sebbene sia ancora possibile qualche recupero sulla produttività dei fattori e sull'efficienza (attraverso un trasparente ed integro uso delle risorse pubbliche e private che consentano di eliminare gli sprechi e l'erogazione di servizi e percorsi non appropriati, o addirittura inutili), i presupposti per contrastare gli effetti dell'insostenibile differenziale fra spesa e PIL vanno ricercati in un miglior governo di questa nuova domanda emergente, che fornisca ai cittadini le prestazioni appropriate sia sotto l'aspetto clinico/sociale che quello organizzativo, nella promozione di una vita sana per tutto l'arco della vita, nel contrasto all'elusione ed evasione contributiva e fiscale, nel rilancio economico-sociale, in una maggiore trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

Dando la possibilità alle persone e alle famiglie di godere di buona salute, di avere stili di vita attivi e responsabili, di essere autosufficienti e di produrre reddito, alimentando eque e distribuite entrate fiscali si potrà contribuire a ridurre il divario e contribuire alla sostenibilità dell'attuale sistema che possa garantire realmente e in ogni Regione i Livelli essenziali di assistenza (LEA), così come tutelati dalla Costituzione.

Nello specifico, l'azione di controllo della spesa sanitaria pubblica dovrà incentrarsi su un miglioramento del monitoraggio e del controllo della qualità e dell'appropriatezza, volto a garantire prestazioni non incondizionate ma rivolte principalmente a chi ne ha effettivamente bisogno.

Per contenere la dinamica della spesa sanitaria complessiva, pubblica e privata, bisognerà agire su più fronti, migliorando i meccanismi allocativi del Servizio sanitario nazionale e regolando in modo coordinato l'attività dei soggetti pubblici e privati attraverso un più incisivo sistema di incentivi e sanzioni.

L'innovazione tecnologica e la ricerca sono voci che pesano in modo significativo sul bilancio della sanità pubblica: la crisi economica e la conseguente esigenza di contenimento della spesa pubblica hanno pertanto determinato una maggiore attenzione al rapporto tra costi e benefici derivanti da un investimento pubblico in innovazione tecnologica e ricerca, invocando una sempre maggiore responsabilità nell'uso dei soldi pubblici.

Tuttavia, l'*e-health* e gli investimenti in innovazione tecnologica rappresentano una delle possibili risposte per superare il contrasto tra esigenze di contenimento di costi e crescenti richieste di servizi sanitari, universalmente accessibili e di qualità, una risorsa importante se razionalmente programmati e se non orientati ad indurre nuova domanda non necessaria.

Altra esigenza che appare inderogabile è l'innalzamento dell'età pensionabile perché gli over 60 che lavorano sono ancora troppo pochi rispetto agli altri Paesi. Le riforme italiane si sono già orientate in questa direzione ma le modifiche apportate alla normativa impongono alle aziende di affrontare nuove problematiche quali l'utilizzo proficuo di una fascia nuova di lavoratori, quella tra i 60 e i 65 anni.

Si è però discusso molto, e di continuerà a discuterne nei prossimi mesi, di introdurre misure di flessibilità della pensione attraverso sistemi che garantiscano prepensionamenti. Tematica questa particolarmente delicata perché deve consentire un equilibrio tra l'età anagrafica dei lavoratori in costante aumento (tutte le deboli crescite di occupazione degli ultimi mesi sono dovute a lavoratori over 45) e l'esigenza di strumenti che aiutino i giovani ad accedere più facilmente al mercato del lavoro.

Un percorso utile per consentire un pensionamento flessibile, applicabile anche ai soggetti sottoposti al sistema misto (dopo la riforma del 2011, anche a coloro che avevano un'anzianità pari o superiore a 18 anni alla fine del 1995) potrebbe consistere nel "rinverdire" un'opzione (peraltro tuttora vigente) prevista nella legge Dini-Treu del 1995. È consentito, infatti, optare per il calcolo della pensione *interamente* con il metodo contributivo a condizione di far valere almeno 15 anni di contributi, 5 dei quali versati secondo tale metodo. Optando per il calcolo contributivo è possibile servirsi dell'uscita di sicurezza prevista al raggiungimento di 63 anni di età a patto che l'importo a calcolo sia pari o superiore a 2,8 volte quello dell'assegno sociale (1.200 euro mensili lordi nel 2012). Non si dimentichi mai, del resto, che il sistema non deve garantire solo la sostenibilità, ma anche l'adeguatezza dei trattamenti. Esiste un ulteriore requisito per poter

esercitare tale facoltà: aver maturato meno di 18 anni di versamenti prima del 31.12.1995. Si tratta, però, di una condizione che potrebbe essere superata senza alcuna conseguenza di carattere finanziario.

I futuri modelli sociali e sanitari hanno da affrontare nuove sfide e trasformazioni in cui la persona, la famiglia, il *welfare state* e il mercato rappresentano ambiti distinti ma fortemente correlati per sopperire alle carenze reciproche in un contesto caratterizzato da vincoli di bilancio, dai nuovi rischi sociali e da modelli organizzativi e insiemi di interessi resilienti al cambiamento.

Inoltre i servizi alla persona troppo spesso sono stati considerati come un investimento a fondo perduto da parte dello Stato, specialmente in tempi di *spending review* e con una crisi economico-finanziaria che molto ha faticato ad abbandonarci. Non è così. I servizi alla persona rappresentano per gli Stati un buon compromesso, se non una vera occasione, per un riammodernamento del settore del welfare, un uso efficiente delle risorse disponibili ed efficaci politiche per l'occupazione. Questi servizi sono un sistema integrato di interventi volti ad assicurare a cittadine e cittadini di un paese una qualità della vita adeguata, pari opportunità, non discriminazione e diritto di cittadinanza.

Essi possono aiutare a eliminare e prevenire situazioni di bisogno familiare o personale, frutto di deficit nel reddito della singola persona o del nucleo cui esso contribuisce, per difficoltà sociali di vario genere, comprese le condizioni di non autosufficienza. Un percorso sostenibile per un riammodernamento del nostro *welfare system* connesso ai servizi alla persona è legato a doppio filo a una necessaria concorrenza pubblico-privato nell'erogazione dei servizi, a un costo ragionevole per lo Stato per finanziare tali interventi e alla possibilità che un investimento da parte pubblica abbia una altissima probabilità di tradursi anche in sviluppo economico e benessere.

Non è troppo roseo immaginare, viste le esperienze europee di successo, che queste condizioni possano essere soddisfatte – tutte- da un modello e uno strumento chiamato voucher universale per i servizi di assistenza e cura. In particolare i governi di Francia e Belgio avevano precocemente intuito quanto il tema sarebbe divenuto progressivamente più rilevante nello sviluppo delle loro società e quanto fosse importante amministrare al meglio alcune evidenze. Infatti, conseguentemente alla crescita dell'occupazione femminile i servizi di cura e assistenza avevano assunto un peso sempre maggiore: l'accesso da parte delle famiglie o delle piccole imprese ai servizi di cura e assistenza risultava talmente costoso da favorire la disponibilità di operatori in questo settore a lavorare in modo irregolare. Per contro, per gli operatori le condizioni di lavoro proposte risultavano spesso poco attrattive e non vi era alcuna formazione adeguata per chi avesse deciso di lavorare nel settore dei servizi.

Proprio per rispondere a tutte queste problematiche di non poco conto, Francia e Belgio hanno introdotto la tipologia del lavoro accessorio agevolandolo progressivamente attraverso sgravi fiscali rilevanti per chi avesse richiesto servizi domiciliari alla persona.

Ciò ha consentito lo sviluppo del settore dei servizi alla persona attraverso uno strumento come quello del *voucher* che ha garantito, nel tempo, massima libertà di scelta da parte degli individui in un mercato caratterizzato da servizi pubblici e privati, offerti da singoli operatori e/o da cooperative e imprese.

Si tratta del CESU: *chèque emploi service universel*.

In seguito alla riforma dei CESU, realizzata in Francia a partire dalla legge 841 del 26 luglio 2005, gli occupati nell'intero settore dei servizi alla persona sono stati nel 2011 oltre 2 milioni, 4 milioni di famiglie utilizzano i servizi alla persona (il 17% del totale), sono state accreditate quasi 29.000 imprese e associazioni fornitrici dei servizi: il valore aggiunto di questo settore è complessivamente aumentato dell'11%.

b) Governance

Gli anni Ottanta e Novanta hanno certificato il fallimento della pervasiva *governance* pubblica nella gestione del mercato del lavoro in Italia.

Lo Stato si è dimostrato incapace di interpretare il mercato del lavoro in evoluzione e il ritardo accumulato in quegli anni rispetto alle legislazioni europee ancora pesa sui dati microeconomici (si pensi all'inefficacia del collocamento pubblico, superato solo nel 1997; alla liceizzazione forzata imposta con la statalizzazione delle formazioni professionali fino al 2003; al tardivo ingresso delle agenzie di somministrazione; alla difficoltà dei fondi di previdenza complementare ecc.).

È quindi comprensibile che la risposta ai ripetuti fallimenti statali sia stato il superamento del monopolio pubblico, sostituito dal protagonismo delle Regioni. Gli ultimi vent'anni, in particolar modo all'inizio del nuovo millennio, sono stati caratterizzati da una fortissima diffusione delle teorie regionaliste, della sussidiarietà verticale e quindi del federalismo fiscale, sanitario, formativo e delle politiche del lavoro. Alla lentezza dello Stato si è quindi sostituita l'impreparazione delle Regioni, presto degenerate fino a diventare, per tecniche e filosofie di intervento, dei "piccoli Stati".

Alcune tra le principali criticità del mercato del lavoro certificano senza possibilità di appello la bocciatura anche di questa asse tipologica di *governance* basata su un elevato decentramento delle competenze. Basti pensare al caos degli accreditamenti regionali per le politiche attive del lavoro, alla incomprensibile eterogeneità delle normative sulla formazione professionale, alle cervelotiche differenze in materia di regolazione di tirocini e apprendistati, al gravissimo fallimento del piano nazionale (regionalmente gestito) dedicato alla *Garanzia Giovani*.

Nessuno dei due modelli e assetti istituzionali – forte centralismo e elevato decentramento – hanno garantito buoni livelli di omogeneità e di performance dei servizi pubblici per l'impiego e di implementazione efficace delle politiche attive per il lavoro. Per questo con il decreto attuativo su tali tematiche, il Governo ha adottato un approccio più centralista del passato (in attesa del definitivo passaggio ad un quadro istituzionale centralista, sancito dalla riforma costituzionale e dal nuovo articolo 117, che riporterà la competenza legislativa esclusiva in questa materia allo Stato).

Ciò che occorre non è una operazione nostalgica, il neo-centralismo attuato attraverso l'istituzione dell'ANPAL e successivamente dal ri-accentramento delle competenze legislative in

materia di politiche attive del lavoro dovrà, tuttavia, concedere un sufficiente livello di autonomia alle regioni e ai centri per l'impiego nell'implementazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi per l'impiego, poiché soltanto attraverso questa flessibilità operativa nell'attuazione degli obiettivi comuni nazionali si possono tenere in adeguata considerazione le specificità dei mercati del lavoro locali e rispondere efficacemente alle relative esigenze.

Si tratta insomma, di non abbandonare il faro della sussidiarietà, sia verticale, tra istituzioni di livello diverso sia la sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato.

Infatti, L'efficacia della azione di governance non può dipendere solo dalle istituzioni e dall'attore pubblico, ma sempre di più anche dal concorso degli attori sociali: cittadini, imprese, associazioni.

Sono in particolare imprese, sindacati e associazioni datoriali ad essere chiamate in causa nella gestione e nel controllo del mercato del lavoro. Già ora la legge permette alla bilateralità (quindi alla collaborativa e congiunta iniziativa delle controparti) di certificare i contratti di lavoro, svolgere funzioni di intermediazione, modificare le norme nazionali, organizzare formazione continua.

Si tratta invero di possibilità praticamente mai o scarsamente sfruttate dagli operatori, che però sempre di più dovranno misurarsi con un mercato del lavoro in grande e velocissima trasformazione. Una trasformazione che proprio per la sua dinamicità non può essere cristallizzata in rigide norme nazionali, uguali per i diversi settori e zone geografiche. Sempre di più dovrà essere la libera e ingegnosa fantasiosa contrattazione delle parti ad adeguare le regole ai mutamenti sociali, perché non si perdano le occasioni della modernità, senza per questo peggiorare le condizioni di vita e lavoro di persone e imprese. In questa prospettiva, c'è ancora spazio per valorizzare e sviluppare la bilateralità oltre in generale le relazioni industriali.

→ *Relazioni industriali*

Esiste un nesso evidente tra la costruzione di un welfare moderno e l'evoluzione di un sistema di Relazioni Industriali rinnovato e orientato ad affermare un legame di interdipendenza tra l'andamento delle retribuzioni e quello della produttività del lavoro.

È chiara l'esigenza di un'evoluzione più che di un superamento dell'attuale modello di Relazioni Industriali, partendo dal presupposto che queste, potranno essere allo stesso tempo uno strumento per migliorare la competitività delle imprese, e infrastruttura attorno alla quale dare luogo ad un welfare più dinamico, sostenibile ed inclusivo.

Per favorire la competitività delle imprese e del sistema paese, è necessario che la Contrattazione Collettiva renda effettiva l'interdipendenza tra il livello delle retribuzioni a quello della produttività del lavoro, agganciando la parte economica dei contratti al raggiungimento di obiettivi legati alle performance dell'impresa e dei lavoratori. Una maggiore competitività delle imprese consente, così, non solo il mantenimento, ma anche la possibilità di incrementare i livelli occupazionali, allargando anche la

platea dei contribuenti al sistema di welfare centrale.

Per rendere effettivo l'allineamento tra retribuzioni e produttività del lavoro è indispensabile un aggiornamento degli assetti contrattuali che renda esigibile la devoluzione di competenze al secondo livello di contrattazione aziendale/territoriale e che consenta di modulare in maniera più adeguata le esigenze delle imprese e dei lavoratori in base al luogo di lavoro e al territorio di riferimento, anche in deroga rispetto al contratto di primo livello sia per la parte normativa che economica. Al contempo occorre superare gli automatismi retributivi previsti dai CCNL e, soprattutto, avviare una riforma dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale che allo stato attuale, nella maggior parte dei settori produttivi, non consentono di valorizzare a pieno le professionalità espresse dai lavoratori nell'esecuzione della prestazione. In effetti, come attualmente declinato, il principio "*stesso lavoro, stessi salari*" genera un appiattimento delle professionalità attorno ai minimi retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva che deprime anziché incentivare la maggiore produttività e qualità del lavoro.

Questo processo può essere supportato da politiche fiscali e contributive di vantaggio rispetto a contratti collettivi di produttività che implementino schemi retributivi incentivanti e modelli flessibili di organizzazione del lavoro orientati al benessere dei lavoratori e, insieme, all'andamento degli indicatori economici.

La traiettoria ideale percorsa, non può che condurre ad una riflessione sulla sfida che gli attori in gioco dovranno vicendevolmente lanciarsi: quella della democrazia economica. Un modello contrattuale fondato su un doppio livello di contrattazione e sul collegamento di una quota consistente della retribuzione ad un innalzamento dei livelli di produttività del lavoro presuppone un percorso culturale e di visione del sistema di relazioni industriali che riguardi direttamente i lavoratori e le organizzazioni sindacali relativamente alla capacità di queste di raccogliere e superare antiche divisioni.

La costituzione di comitati di gestione e organismi bilaterali composti da rappresentanze dei lavoratori e dell'impresa è la via da percorrere per costruire forme di partecipazione dei lavoratori alle dinamiche aziendali. È soprattutto attraverso la condivisione di informazioni, obiettivi e valori che aziende e lavoratori possono costruire una piattaforma comune, che metta la persona al centro dell'impresa e riconosca nella persona una leva strategica per la propria crescita. Pensare ad un welfare moderno vuol dire quindi immaginare la persona sentirsi parte attiva e responsabile del destino della propria impresa.

Un welfare che stimoli una partecipazione attiva delle persone e delle organizzazioni è quello che immagina un ruolo attivo anche per le Relazioni Industriali. Sono ormai diffuse esperienze della contrattazione collettiva che hanno realizzato fondi privati gestiti da imprese e lavoratori dedicati all'erogazione di prestazioni pensionistiche e sanitarie destinando una quota sempre più cospicua della parte economica dei contratti a tali finalità.

Domande

20. Le Relazioni Industriali come leva per favorire la competitività delle imprese e sostenere un welfare più sostenibile attraverso la contrattazione di secondo livello. Come favorire ed incentivare la contrattazione decentrata e in particolare l'allineamento delle retribuzioni alla produttività del lavoro? È solo un percorso spontaneo oppure è possibile immaginare modalità incentivanti, nella forma di elementi economici di garanzia e sgravi fiscali e contributivi, che agevolino la diffusione

dei contratti aziendali e territoriali orientati alla produttività e qualità del lavoro?

21. Flessibilizzare la struttura retributiva significa anche ripensare i sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Quali schemi adottare per valorizzare economicamente le competenze trasversali dei lavoratori all'interno dei sistemi di classificazione e inquadramento stabiliti dai CCNL? Questo obiettivo può essere perseguito mediante una riforma dei sistemi di classificazione e inquadramento affidata direttamente alle parti del CCNL, oppure alla contrattazione decentrata cui dovrebbero conseguentemente essere devoluti poteri di deroga su questa materia?
22. La contrattazione di secondo livello permette di costruire soluzioni normative di conciliazione vita-lavoro adeguate alle esigenze di welfare del territorio di riferimento. In che modo è possibile facilitare l'integrazione anziché la duplicazione dei servizi offerti dal welfare pubblico?
23. La diffusione di una cultura della democrazia economica è essenziale per costruire percorsi di sussidiarietà verticale e orizzontale per un welfare più equilibrato. Quali istituzioni e quale *governance* possono essere impiegate per affermarla?
24. La contrattazione collettiva nazionale può avere ancora un ruolo nel processo di evoluzione del sistema di Relazioni Industriali? In che modo sarà possibile ripensare gli accordi sugli assetti contrattuali in maniera tale da consentire deroghe al secondo livello di contrattazione sia per la parte economica che per quella normativa, anche al fine di garantire livelli adeguati di produttività?
25. Ragionare su un welfare della persona più inclusivo e più equo significa considerare quella platea di lavoratori che con tipologie contrattuali non subordinate sono escluse dal campo di applicazione della contrattazione collettiva di lavoro. L'erogazione di servizi di welfare attraverso il sistema di Relazioni Industriali, non rischia di aumentare la segmentazione del mercato del lavoro, discriminando tra insiders e outsiders?
26. La contrattazione collettiva di secondo livello è del tutto assente in alcune zone dell'Italia, in particolare il Mezzogiorno. Attraverso un welfare delle Relazioni Industriali, non si rischia di ampliare le divergenze tra le aree del paese in cui è diffusa una cultura delle Relazioni Industriali e quelle in cui non lo è? Quale ruolo può avere la contrattazione di primo livello in questo contesto?

3. Tempi e metodo del confronto pubblico

Obiettivo di questo Libro verde è aprire un dibattito pubblico reale e partecipato sul modello di welfare oggi esistente nel nostro Paese nella prospettiva di una revisione e modernizzazione non più rinviabile in termini tanto di emergenze sociali che di sostenibilità economica nel medio-lungo periodo.

Siamo coscienti che gli attori coinvolti siano molti: dalle istituzioni alla pubblica amministrazione, dal sindacato e dalle associazioni datoriali agli operatori privati, dal mondo del volontariato alla politica. Per questo motivo abbiamo scelto di adottare il metodo del Libro verde, strumento aperto e di ascolto che ci permetterà di coinvolgere chi interessato al futuro del welfare portando critiche, contributi e proposte.

Mettiamo ora a disposizione questo documento di visione e di interrogativi a chi vorrà condividere con noi un percorso che possa portare alla stesura di un Libro bianco che contenga proposte concrete e rapidamente attuabili per tentare di sanare i mali e le disfunzioni rilevate nella nostra analisi. I tempi del confronto pubblico sono da qui alla fine dell'anno. Una piattaforma di cooperazione on-line accompagnerà i nostri lavori, la condivisione di progetti e proposte, sino a giungere alla stesura condivisa e partecipata del Libro bianco che porteremo al dibattito pubblico il prossimo 19 marzo 2016, giorno del ricordo e della memoria di chi ha condiviso il progetto riformatore e culturale di Marco Biagi.