



La riforma del *welfare* Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

Gli ammortizzatori sociali

*di Franco Liso**

1. Le proposte della commissione Onofri in materia di ammortizzatori e la riforma mancata. - 2. Le disorganiche innovazioni nel frattempo intervenute. - 3. Il protocollo del 23 luglio 2007. - 4. Ammortizzatori e servizi all'impiego. – La necessità di innovazioni più incisive.

1. Il tempo trascorso dalle proposte formulate della commissione Onofri in materia di ammortizzatori sociali¹ è passato invano. Quelle proposte, che prospettavano un razionale ed equo sistema universalistico di protezione dei lavoratori sia nel caso di sospensione temporanea del

* Il presente scritto è destinato agli studi in onore di Edoardo Ghera.

¹ La commissione formulava l'auspicio di un sistema universalistico che prevedesse tre livelli

1 – intervento in caso di **sospensione temporanea** del lavoro

che avrebbe dovuto basarsi su di un meccanismo tipo cigo, a carattere assicurativo, con costi ricadenti sulle categorie beneficiarie (datori di lavoro e lavoratori, con percentuali, da ripartire tra i due sulla base di accordi) e con prestazione a durata limitata in un determinato arco di tempo (12-18 mesi nell'arco di 5 anni), correlata (entro certi limiti) alla contribuzione versata dai singoli e con tasso di copertura del 70%

2 – intervento per **perdita del posto**

avrebbe dovuto sostituire i trattamenti di disoccupazione, ordinari e speciali, cis e mobilità. Anche esso avrebbe dovuto avere base assicurativa ed essere al più integrato dal risorse della fiscalità generale. La prestazione avrebbe dovuto avere un collegamento con l'ammontare dei contributi versati ed essere decrescente, con temperamenti collegati a situazioni particolari (carichi familiari, età). La prestazione avrebbe dovuto essere subordinata ad un nesso forte con gli uffici per l'impiego ed alla disponibilità ad accettare occasioni lavorative congrue.

3 – intervento ulteriore, di carattere assistenziale, da erogare dopo esaurimento delle precedenti prestazioni.

La commissione auspicava, inoltre, nel campo dell'assistenza, l'istituzione di un reddito **minimo vitale** per i soggetti in condizioni di particolare bisogno, gestito in forma decentrata, legato alle più generali politiche assistenziali e mirato al reinserimento lavorativo.

lavoro sia nel caso di perdita del posto di lavoro, sono rimaste sostanzialmente senza seguito². Le esigenze di riordino e di razionalizzazione della disciplina della materia sono rimaste immutate in tutta la loro intensità, perché il sistema continua ad essere iniquo ed inefficiente. Iniquo perché presenta forti sperequazioni di tutela tra le varie categorie di lavoratori; inefficiente perché in genere si esaurisce nella semplice erogazione di reddito senza favorire il reinserimento lavorativo.

Si deve peraltro riconoscere che, se la commissione Onofri ha indicato una giusta direzione per la razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori, non ha invece fatto molto per illuminare il sentiero che sarebbe stato necessario percorrere al fine di raggiungere l'obiettivo formulato. Si può dire che probabilmente questo lo si vede nella stessa sommarietà delle indicazioni relative alla precisa conformazione dell'obiettivo da raggiungere.

In altri termini, proprio perché la riforma implicava che si dovessero mettere le mani in un groviglio di tutele specifiche e particolaristiche, peraltro presidiate da consolidati equilibri di potere, sarebbe stato opportuno essere più espliciti sui molti passaggi che sarebbero stati necessari per ricomporre il nuovo quadro. Ad esempio - per indicare l'elemento più rilevante - non si faceva cenno alcuno alla corposa e particolare realtà del trattamento di disoccupazione nel settore agricolo e del trattamento con requisiti ridotti del settore extraagricolo, che costituiscono problematici modelli di tutela del lavoro discontinuo.

E' molto probabile che questa indeterminatezza abbia poi finito per riflettersi nella disposizione con la quale nel 1999 venne data delega al Governo per il riordino della materia³. Sappiamo che questa delega rimase inattuata. Il giudizio unanime è che la ragione della inattuazione fosse da ricercarsi nella presenza della improbabile condizione che la delega venisse attuata senza aggravio del bilancio dello Stato. E' mia opinione non si debba escludere che abbia potuto contribuirvi anche il fatto che la delega, per la sua sostanziale genericità, non aveva certo provveduto ad individuare i complessi nodi tecnici e soprattutto politici che è necessario affrontare e sciogliere per realizzare una vera ristrutturazione del sistema.

Le medesime considerazioni possono nella sostanza rivolgersi anche ai tentativi compiuti successivamente (il Patto per l'Italia del 2002 ed il disegno di legge governativo 848-bis del medesimo anno), nei quali si riproponeva l'esigenza di un sistema più equo ed efficiente. Sappiamo che essi non sono neanche approdati alla riformulazione di una delega ad opera del legislatore.

Ci si potrebbe soffermare sulle diversità di accenti, che non sono certo mancati, tra le due esperienze di quelle diverse legislature. Ma, a mio avviso, il giudizio di fondo - che può

² Si può fare eccezione, da un lato per l'indicazione della necessità di un forte collegamento degli ammortizzatori con le politiche attive, che sul piano formale ha ricevuto crescenti riconoscimenti da parte del legislatore e, dall'altro, per la proposta del reddito minimo vitale (il legislatore lo ha sperimentalmente introdotto nella forma del reddito di inserimento ma sembra che l'istituto non abbia attecchito, salvo qualche esperienza ripresa a livello regionale).

³ art. 45, co. 1, della legge n. 144 del 1999

sintetizzarsi nell'affermazione che, in fin dei conti, ci si è confrontati soltanto con mimiche della riforma - non cambierebbe.

2. Abbiamo detto che nel tempo trascorso dalla proposte della Commissione Onori le esigenze di riordino e di razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori sono rimaste inalterate. Si può dire, in verità, che esse si sono anche fatte più forti a seguito di ulteriori interventi del legislatore il quale, facendosi quasi sempre spudoratamente scudo di una formula ormai divenuta rituale (“In attesa della riforma degli ammortizzatori...”), ha continuato ad intervenire con l'attitudine di sempre; attitudine che ci si aspettava venisse rimossa una volta per tutte con la legge organica del 1991 (la legge n. 223, che realizzava una importante razionalizzazione dell'area della cassa integrazione), e che invece ha avuto modo di riproporsi prepotentemente anche dopo la sua approvazione. Mi riferisco all'attitudine ad intervenire solo sulla spinta delle emergenze e di pressioni particolari. In questo modo si è finito per accentuare ancor più la profonda disorganicità del sistema, sempre più frutto di stratificazioni alluvionali, che talvolta lo rendono difficilmente leggibile agli stessi addetti ai lavori e sortiscono l'effetto di perpetuare ed aggravare le sue profonde e ben note iniquità.

La caratteristica del particolarismo – tipica di quel sistema - si è per certi versi aggravata. Si pensi, per fare alcuni esempi, da un lato, allo sviluppo di ammortizzatori che possiamo denominare del “fai da te”, in quanto frutto dell' iniziativa di categorie escluse dall'ambito delle integrazioni salariali, in varia forma sostenuta dal legislatore (mi riferisco alla creazione di fondi per categorie particolari, costituiti sulla base di una legge del 1996⁴ - es. banche, assicurazioni, poste, ferrovie, - o alla, peraltro interessante, esperienza degli enti bilaterali nel settore dell'artigianato), e, dall'altro lato, allo sviluppo – più recente - di una inedita forma di ammortizzatori che potremmo ben definire “ammortizzatori carsici”, in quanto la loro corposità non è più direttamente rintracciabile nel dettato della legge, ma solo in provvedimenti amministrativi (mi riferisco alla disposizione - che viene periodicamente reiterata – la quale autorizza il Ministro del lavoro a disporre di determinati stanziamenti del Fondo per l'occupazione al fine di concedere “ in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale”⁵. In altri termini, qui le deroghe non le opera più volta a

⁴ comma 28 dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996

⁵ comma 410 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006. Anche la legge finanziaria 2007 è intervenuta (art. 1, co. 1190. “In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e nel limite complessivo di spesa di 460 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, entro il 31 dicembre 2007, in deroga alla vigente normativa, concessioni, anche senza soluzione di continuità, dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, ovvero miranti al reimpiego di lavoratori coinvolti in detti programmi definiti in

volta la legge, bensì il Ministro, autorizzato a finanziare a sua discrezione operazioni concertate di gestione di aree di disagio occupazionale.

L'adozione di questa formula – se pure si presta ad essere fortemente criticata per il fatto che ufficializza ed esalta al massimo, senza pudore alcuno, i caratteri particolaristici e spartitori di larghe aree del sistema, nella quali sono i gruppi con maggiore forza sul mercato politico ad avere la meglio - non deve destare soverchio scandalo, perché, in fin dei conti, con l'adozione di quella formula si è provveduto a fare, per così dire, un'operazione verità. Infatti, bisogna riconoscere che gran parte delle disposizioni di legge ricevevano impulso dal tavolo della mediazione ministeriale ed aveva quindi un carattere sostanzialmente provvedimentale, spesso goffamente occultato, in ossequio al principio di generalità ed astrattezza che lo strumento legislativo dovrebbe avere. In altri termini, bisogna riconoscere che prima si era costretti a fare un uso davvero improprio dello strumento legislativo.⁶

Una disordinata evoluzione si è prodotta anche nel campo del trattamento di disoccupazione. Su questo versante vanno segnalate alcune novità. Nell'introdurle il legislatore, essendo anche in questo caso "in attesa della riforma", si è sentito slegato dalla necessità di ricordarle a sistema ed ha avuto solo sollecitudine a corrispondere a specifiche domande. Vediamole, in breve, queste novità.

In primo luogo, va segnalata quella intervenuta con l'emanazione di una norma che ha escluso il diritto al trattamento di disoccupazione nel caso di dimissioni⁷. Presumibilmente introdotta con la semplice finalità opportunistica di assicurare un risparmio nella spesa dell'Inps, a ben vedere quella disposizione ha prodotto un notevole salto sul piano del sistema. Infatti, il requisito della *involontarietà* della disoccupazione ha subito una sostanziale dilatazione. Quel requisito era stato sempre inteso come insoddisfatta ricerca di nuova occupazione (quello che rilevava, in altre parole, era solo la situazione di disponibilità del lavoratore ad offrire la propria prestazione sul mercato del

specifici accordi in sede governativa intervenuti entro il 15 giugno 2007 che recepiscono le intese già stipulate in sede istituzionale territoriale ed inviate al Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro il 20 maggio 2007. Nell'ambito delle risorse finanziarie di cui al primo periodo, i trattamenti concessi ai sensi dell'articolo 1, comma 410, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, possono essere prorogati, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, qualora i piani di gestione delle eccedenze già definiti in specifici accordi in sede governativa abbiano comportato una riduzione nella misura almeno del 10 per cento del numero dei destinatari dei trattamenti scaduti il 31 dicembre 2006. La misura dei trattamenti di cui al secondo periodo è ridotta del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 per cento nel caso di seconda proroga e del 40 per cento nel caso di proroghe successive...".

Il primo intervento di questo tipo risale al governo di centrosinistra del 2001 (art. 2, d.l. 3.5.2001, n. 158, conv. in l. 2.7.2001, n. 248).

⁶ La prassi della legghine non è tuttavia venuta meno. Ad esempio, anche nell'ultima finanziaria troviamo, dopo il comma 1190, il seguente: "Nell'ambito del limite complessivo di spesa di cui al comma 1190, sono destinati 12 milioni di euro, a valere sul Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, alla concessione, per l'anno 2007, di una indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, nonché alla relativa contribuzione figurativa ed agli assegni al nucleo familiare, ai lavoratori portuali che prestano lavoro temporaneo nei porti ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, previa determinazione dei criteri da stabilirsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale."

⁷ Art. 34, co. 5, l. 448/1998

lavoro⁸). Ora, invece, esso va a qualificare anche la ragione per la quale si è prodotto lo stato di disoccupazione: la disoccupazione non deve essere voluta dal lavoratore⁹. Questo può sembrare coerente con la matrice assicurativa dell' istituto – che infatti avrebbe dovuto portare ad escludere il rischio elettivo – ma indubbiamente finisce per implicare una riduzione degli spazi di libertà del lavoratore nella misura in cui lo penalizza quando voglia sottrarsi al vincolo contrattuale per ricercare un'altra occupazione più confacente alle sue aspirazioni¹⁰.

Inoltre, si è cominciato a prevedere esplicitamente la possibilità che il trattamento di disoccupazione possa essere erogato – nei limiti di un determinato numero di giornate - anche nel caso di sospensione della attività lavorativa “in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato”¹¹.

Si è fatto bene ad intervenire, poiché occorreva disciplinare questo profilo che era affidato ad una semplice vecchia circolare dell' Inps, degli anni '50, facendo leva sulla quale le organizzazioni dell'artigianato, verso la fine degli anni '80, non godendo quel settore della cassa integrazione, avevano cominciato a costruirsi un equivalente funzionale della stessa, fondato sulla combinazione del trattamento di disoccupazione con una somma erogata dall'ente bilaterale del settore. L' intervento, tuttavia, non inquadrandosi in un disegno più ampio, ha solo contribuito a rendere più confuso il quadro¹². Per giunta – a complicare ulteriormente il quadro - si è prevista una analoga

⁸ Allora comprovata dalla iscrizione nella prima lista del collocamento, ora – dopo la soppressione delle liste - dalla dichiarazione di immediata disponibilità ai sensi del decreto legislativo 181/2000.

⁹ La Corte costituzionale ha imposto la corresponsione anche in caso di dimissioni rassegnate in base ad una giusta causa. L' Inps, con circolare 108 del 10.10.2006, vi ricomprende anche le dimissioni determinate da notevoli variazioni delle condizioni di lavoro a seguito di cessione dell'azienda nonché in caso di trasferimento del lavoratore a sede che disti più di 50 km dalla sua residenza e/o si trovi in luogo mediamente raggiungibile in più di 80 minuti con mezzi pubblici (parametri, questi, previsti da d.l. 5.10.2004, n. 249 conv. in l. 3.12.2004, n.291, art. 1 quinquies).

¹⁰ Si potrebbe dire che questa penalizzazione finisce per esercitare una funzione di spinta alla fidelizzazione del lavoratore nei confronti dell'impresa che lo ha assunto (in un certo senso assimilabile a quella che alle origini era attribuita alla indennità di anzianità, che non spettava a chi si fosse dimesso o fosse stato licenziato per sua colpa). Si deve peraltro rilevare come la disposizione possa tradursi in una beffa per il lavoratore che, al momento dell'assunzione, sia stato costretto da imprenditori privi di scrupoli a rilasciare dimissioni in bianco. A questo riguardo si deve segnalare che è stata approvata pochi giorni fa in via definitiva dal Senato una legge che mira ad introdurre una forma di controllo sulla genuinità delle dimissioni (A.S. 1695 “ Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera”).

¹¹ Art. 13, co. 7, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con la legge 14 maggio 2005, n. 80. Questa previsione trova applicazione “ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.” (co. 9). Il decreto ministeriale 1 febbraio 2006 ha così specificato questa causale: a) crisi di mercato, comprovata dall'andamento negativo ovvero involutivo degli indicatori economico finanziari aziendali complessivamente considerati; b) mancanza di lavoro, di commesse o di ordini; c) mancanza di materie prime non dipendente da inadempienze contrattuali dell'azienda o da inerzia del datore di lavoro; d) incendio; e) calamità naturali.

¹² Nel decreto ministeriale con il quale si sono specificate le causali di intervento del trattamento di disoccupazione nel caso di sospensione del lavoro, disciplinandosi la comunicazione che il datore di lavoro è tenuto ad inviare (ai centri per l'impiego e alla sede dell' INPS territorialmente competente), “della sospensione dell'attività lavorativa e relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che devono aver reso dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro al locale Centro per l'impiego” si dispone – e questo non può che destare meraviglia - che “Gli stessi lavoratori

disciplina per il settore artigiano¹³, ma che questa volta prevede la corresponsione non del trattamento normale, bensì di quello con requisiti ridotti¹⁴, “subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a centoventi ore”.

Sarebbe stato opportuno chiarire alcuni profili, specie per la previsione di carattere generale. Per esempio, la legge dice che questo istituto non trova applicazione ai lavoratori dipendenti “da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale”, cioè – stando alla lettera – da aziende che non stanno usufruendo del trattamento di integrazione salariale. Dovremmo quindi ritenere che per le aziende che rientrano nel campo di applicazione delle integrazioni salariali vi sia la possibilità di un ulteriore trattamento che, in mancanza di diversa previsione, dovrebbe risultare utilizzabile prima o dopo l’integrazione salariale. Non è, questo, un potente contributo al disordine complessivo del sistema degli ammortizzatori?

Inoltre, sarebbe stato opportuno chiarire una serie di aspetti sistematici per governarli direttamente, senza rimettersi ai lunghi e costosi tempi degli aggiustamenti giurisprudenziali. Potrebbero sorgere una serie di interrogativi, che a suo tempo si posero anche con riferimento al trattamento di integrazione salariale, sul versante della disciplina del rapporto di lavoro. Ad esempio: c’è un potere unilaterale di sospensione in capo al datore di lavoro? C’è una corrispondente delimitazione del giustificato motivo oggettivo di licenziamento?

Un ulteriore elemento di precarietà e di complicazione del quadro – frutto dei sempre più ristretti margini del bilancio dello Stato - è dato dal fatto che molte innovazioni (come quelle da ultimo richiamate - sono state introdotte nei limiti di un determinato tetto di spesa¹⁵.

interessati possono essere dispensati dal presentare la dichiarazione di immediata disponibilità al centro per l’impiego, qualora il periodo di sospensione sia stato concordato con verbale di accordo raggiunto con le OO.SS.”

Questa disposizione non solo sembra illegittima perché non coerente con quanto previsto dalla legge (la quale ripete che anche in questo caso di sospensione l’indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro) ma sembra oltremodo pernicioso e, per così dire, “diseducativo”, figlia di una cultura che non va condivisa, perché sembra spingere le organizzazioni sindacali a concordare la sospensione al solo fine – non certo apprezzabile sul piano sistematico - di esonerare (non è chiaro se con effetto automatico) i lavoratori dal presentarsi al centro per l’impiego. Se si può ritenere che questo esonero potrebbe giustificarsi in considerazione della brevità della sospensione (si potrebbe dire, in altri termini: è inutile scomodare il centro per l’impiego, poiché esso non avrebbe materialmente il tempo per mettere su alcuna azione nei confronti di questi lavoratori), non si vede allora perché questo esonero debba sussistere solo nel caso di accordo sindacale. E’ vero, invece, che si sarebbero potute escogitare – e non lo si è fatto (tranne che con riferimento al settore artigiano) - soluzioni promozionali di azioni formative concordate.

¹³ Art. 13, co. 8, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con la legge 14 maggio 2005, n. 80. Sembra che per gli artigiani questa sia una misura che può aggiungersi alla precedente.

¹⁴ Questa prestazione implicherebbe il vantaggio di non subire i giorni di carenza che sono previsti dal sistema nel caso del trattamento ordinario.

¹⁵ Continua quindi l’utilizzo della formula che riconosce determinati diritti ai singoli nei limiti di uno stanziamento, così seguendo la barbara e costituzionalmente discutibile logica del “chi primo arriva meglio alloggia”. V. ad esempio, le disposizioni pocò prima richiamate nel testo, oppure il co. 1156, lett. c, dell’art. 1 della legge finanziaria 2007..

Ha fatto poi apparizione – in occasione della disciplina della decadenza dal trattamento di mobilità – una nuova figura, quella dei lavoratori in mobilità “la cui iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego”¹⁶. Solamente per questi ultimi si è prevista la decadenza dal trattamento in caso di mancata adesione ad occasioni mirate al reimpiego. In questo modo – crudamente rispecchiando, con ogni evidenza, prassi applicative consolidate – si è implicitamente creata una figura che non esisteva nel sistema della mobilità, essendo stato quest’ultimo originariamente concepito in funzione della ricollocazione al lavoro e non dell’accompagnamento alla pensione. Ci troviamo, quindi, di fronte ad una novità non trascurabile.

In conclusione, come ben si vede, la riforma è diventata sempre più indilazionabile perché il quadro si è ancora di più complicato.

3. Con il patto concertativo raggiunto nel luglio scorso si è compiuto finalmente un passo deciso nella direzione della riforma? E’ presto per dirlo, perché, in verità, ci troviamo solo all’inizio di un percorso che rimane irto di difficoltà. Finora, a ben vedere, l’accordo lo si è trovato sulla riproposizione di alcune condivisibili direttrici¹⁷: la necessità di una sistema che sia universalistico, strettamente collegato con politiche attive ed i servizi per l’impiego nonché da realizzare con passaggi progressivi; interessante e significativa anche l’evocazione di un “forte ruolo degli enti bilaterali”¹⁸. Ma sono così tante le opzioni lasciate aperte che – stando alla sola lettura del documento – ad essere cattivi si potrebbe dire: “siamo ancora alla mimica”.

Tuttavia, qui il giudizio va ovviamente temperato, considerando che la vera funzione dell’accordo, nella nostra materia, sembra sia stato solo quella di impegnare tutte le parti ad aprire quanto prima un tavolo per discutere dei veri contenuti della riforma che dovrà essere adottata; si è convenuto, infatti, che “tutta la tematica della riforma sarà oggetto di concertazione”. Le linee tratteggiate nell’accordo, come si è detto, hanno un notevole grado di indeterminatezza e sono pertanto ancora aperti ad una pluralità di soluzioni. Quindi, siamo ancora ai preliminari

¹⁶ Art. 1-quinquies del decreto legge 24972004 conv. con legge 291/2004.

¹⁷ un prudente silenzio mi sembra si sia tenuto sul terzo livello del sistema prospettato dalla commissione Onofri. Ma il silenzio – pur se comprensibile – diventa assordante con riferimento alla materia del reddito minimo di inserimento, che era invece contemplata nel patto per l’Italia.

¹⁸ Si tratta di un ruolo che dovrebbe esprimersi “sia allo scopo di provvedere eventuali coperture supplementari”, “sia per esercitare un più capillare controllo sul funzionamento di questi strumenti nel caso di applicazioni estese soprattutto alle aziende di minori dimensioni ed alle aziende dell’artigianato”. Se l’auspicio della prima funzione non costituisce una novità (infatti era stata già oggetto di formalizzazione nel patto per l’Italia, all’interno del quale – peraltro – si precisava che la prestazione dell’ente bilaterale avrebbe anche potuto avere il carattere di prestazione sostitutiva), costituisce invece un elemento di novità – politicamente significativo – l’esplicitazione della seconda funzione, quella di controllo. La significatività della sottolineatura di quest’ultimo profilo si può cogliere ove si consideri l’ostilità manifestata da parte di importanti settori del sindacato dei lavoratori verso l’eventuale coinvolgimento in funzioni di questo tipo, che possono implicare il verificarsi di situazioni di contrapposizione tra sindacato e singolo lavoratore, evidentemente considerate innaturali.

Questo non si può certo dire per il tema dell' indennità di disoccupazione, con riferimento alla quale si prevede un intervento immediato che va nella giusta direzione. Così come è avvenuto nella passata legislatura, la vera intesa la si è raggiunta sul miglioramento di alcuni profili dell'attuale disciplina, per il quale il governo si è impegnato a stanziare 700 milioni di euro.

Si è previsto innanzitutto il miglioramento del trattamento ordinario di disoccupazione, sia sotto il profilo della sua durata (che viene elevata ad otto mesi – contro i sette attuali - per gli infracinquantenni e a dodici mesi – contro i dieci attuali - per i lavoratori di età superiore), sia sotto il profilo del suo ammontare. Quest'ultimo viene aumentato sia mediante l' elevazione di dieci punti della percentuale di copertura – che si prevede passi al 60% per i primi sei mesi, al 50% dal settimo all'ottavo e al 40% per i mesi successivi – sia mediante l' adeguamento pieno all' inflazione del tetto massimo fissato all' ammontare della prestazione.

In secondo luogo, si interviene sulla disciplina della copertura figurativa collegata al trattamento di disoccupazione, prevedendosi miglioramenti sia relativamente alla sua durata (tutti i periodi indennizzati devono avere la copertura figurativa¹⁹), sia relativamente al suo ammontare (prevedendosi il suo collegamento con la “retribuzione già percepita”²⁰). Qui si riflette la preoccupazione – particolarmente avvertita dall'attuale Governo – per i negativi riflessi che la precarietà della condizione lavorativa potrebbe avere sul destino pensionistico degli attuali giovani, sul quale sfavorevolmente incideranno sia la precarietà dei percorsi lavorativi sia il metodo di liquidazione della pensione fondato sull' ammontare dei contributi versati.

Un terzo elemento di novità, ancor più rilevante, è rappresentato dal fatto che questa volta – superando le diffidenze del passato – l' aumento dell' indennità di disoccupazione è stato previsto anche per la prestazione corrisposta in presenza di requisiti ridotti, che era rimasta da tempo ferma al 30%²¹. Le diffidenze erano motivate dal fatto che si attendeva evidentemente un quadro generale per determinare la sorte di una prestazione che cominciava a costituire una voce crescente nel

¹⁹ Il precedente governo aveva invece operato in senso contrario (art. 13, co. 2, lett. a, del d.l. 35/2005 conv. in l. 80/2005) sia per ragioni di mera sostenibilità finanziaria sia, probabilmente, con la finalità di disincentivare la permanenza del lavoratore nello stato di disoccupazione

²⁰ A dire il vero sotto questo profilo non si vede quale sia la novità dal momento che l' attuale disciplina dell' accredito figurativo, contenuta nell' articolo 8 della legge 155 del 1981 (la cui permanenza è stata ribadita dall' art. 4 del decreto legislativo 564 del 1996) già prevede che ai “ fini del calcolo della retribuzione annua pensionabile, il valore retributivo da attribuire per ciascuna settimana ai periodi riconosciuti figurativamente per gli eventi previsti dalle disposizioni in vigore è determinato sulla media delle retribuzioni settimanali percepite in costanza di lavoro nell' anno solare in cui si collocano i predetti periodi”.

²¹ Come è noto, questa prestazione – istituita con legge 86 del 1988 (art. 7) per tutelare lavoratori con rapporti precari – viene corrisposta (in un' unica soluzione) a soggetti che abbiano prestato lavoro per almeno 78 giorni nell' anno. La prestazione viene erogata in un' unica soluzione nell' anno successivo a quello nel quale c' è stata disoccupazione ed il suo ammontare è proporzionale al numero delle giornate di lavoro svolte, nei limiti di un tetto.

Nel momento in cui – “in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali” - l' ammontare dell' indennità ordinaria di disoccupazione è stata elevato al 40% (art. 78, co. 19 L. 388/2000) si ritenne non opportuno, in mancanza di un quadro complessivo, estendere l' aumento anche al trattamento con requisiti ridotti. La stessa scelta è stata ribadita nel momento in cui – sempre in attesa della riforma - si è determinato l' ulteriore aumento al 50% (art. 13 d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con l. 14 maggio 2005, n. 80).

bilancio dell'Inps e che veniva erogata – e continua ad esserlo – sul semplice presupposto dell'effettuazione di almeno 78 giorni di lavoro, quindi senza controllo alcuno dello stato di disoccupazione, con pericolo di situazioni di azzardo morale (largamente comprovati, peraltro, dall'esperienza del settore agricolo, nel quale vige un sistema analogo). E' significativo che in un disegno di legge presentato nella passata legislatura²² si era proposto di configurare il trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti come prestazione da erogare – in conformità, in fin dei conti, alla sua caratteristica di strumento non veramente assicurativo, bensì di integrazione di un reddito annuale e quindi con una forte funzione redistributiva – solo nella misura in cui consenta al lavoratore di raggiungere una determinata soglia minima di reddito.

Nel protocollo del 23 luglio si è dunque ritenuto opportuno superare gli indugi, evidentemente nella logica che sia comunque necessario dare risposte immediate e forti alle situazioni di precarietà lavorativa, che l'attuale governo ha da tempo meritevolmente posto al centro della propria attenzione.

Le innovazioni introdotte, oltre all'aumento del valore giornaliero della prestazione, sono due. In primo luogo si è previsto che l' aumento venga modulato al fine di premiare le situazioni caratterizzate da requisiti più elevati (35% fino a 120 giornate, 40% per le giornate successive). Devo dire che mi sfugge la logica di questa modulazione, che finisce per sbilanciare ulteriormente un sistema che già premia chi ha un livello di occupazione (precaria) meno grave in relazione agli altri (infatti, come è noto, l'ammontare della prestazione viene determinato sulla base di una corrispondenza – nei limiti di un tetto - tra giornate lavorate e giornate indennizzate). Orbene, se nella impostazione originaria lo sbilanciamento trovava giustificazione – nella intenzione dei proponenti – in finalità di contrasto del lavoro nero, la prospettata modulazione in aumento deve evidentemente avere una diversa ragione, che purtroppo l'accordo non esplicita adeguatamente, limitandosi ad accennare ad una finalità di incentivazione di “contratti a termine più lunghi”.

La seconda innovazione è quella dell'elevazione del tetto delle giornate indennizzabili, che non sono più 156, bensì 180. Questo comporta un miglioramento non trascurabile per il lavoratore che raggiunga quella soglia, il quale per questa via si assicura un reddito praticamente per l'intero anno. Si comincia quindi a valorizzare decisamente uno strumento capace di alleviare gli inconvenienti delle discontinuità lavorative connesse al lavoro precario.

Non v'è chi non veda come si ponga in termini ancora più acuti il problema del controllo dello stato di disoccupazione, che il protocollo certamente pone in generale, come vedremo tra poco, ma senza porre l'attenzione che sarebbe stata necessaria a questo particolare tipo di prestazione che,

²² A.S. n. 1674, ad iniziativa di Treu, Piloni, Amato ed altri

come si è detto, risulta attualmente condizionata esclusivamente alla presenza del requisito delle 78 giornate.

In altri termini, si ha la sensazione che si sia compiuto un passo che va certamente incontro ad una domanda di protezione²³, ma che solleva problemi che non vengono governati (come dovrebbe invece accadere quando si voglia configurare un sistema). Possiamo provare a porne alcuni, in via esemplificativa.

Si intende condizionare alla effettività comprovata dello stato di disoccupazione questo particolare tipo di prestazione? E allora perché prevederne la corresponsione posticipata all'anno successivo?

L'attuale sistema esclude dalla protezione contro la disoccupazione i lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale verticale. Non si aggrava ancor più la sperequazione tra questi lavoratori e quelli con contratto di lavoro temporaneo? A parità, in ipotesi, di impegno lavorativo, i secondi godrebbero di una integrazione del reddito, i primi no. Quindi l'operazione rischia di incentivare proprio le forme di lavoro temporaneo che il governo intende contrastare.

4. Nei lavori della Commissione Onofri si sottolineava l'importanza della caratterizzazione proattiva degli ammortizzatori e la necessità di evitare situazioni di azzardo morale. Questo profilo ha ricevuto una particolare enfasi all'interno del protocollo tripartito del 23 luglio u.s.. nel quale, con apprezzabile franchezza, si dice che "per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari occorre rendere effettiva la perdita di tutela in caso d'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative". E' questa la ragione per la quale in quel protocollo si è tornati a porre grande attenzione al tema dei servizi all'impiego.

Affermandosi che gli ammortizzatori devono essere utilizzati in forte sinergia con le politiche attive, con la finalità di promuovere il reinserimento nel mondo del lavoro di coloro che ne beneficiano, si è consapevoli che il compito di gestire questa difficile politica graverà soprattutto sui centri per l'impiego, il cui rafforzamento si pone quindi come un passaggio ineludibile della riforma degli ammortizzatori. A ben vedere, si può dire che la novità del protocollo non sta

²³ Probabilmente per ragioni di carattere finanziario non si è ritenuto di estendere questa prestazione – come sarebbe stato invece auspicabile - ai lavoratori con contratto di collaborazione. Si è per essi prevista l'istituzione di un fondo (*Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei parasubordinati*) che per i periodi di mancanza di lavoro potrà concedere ad essi un credito ("a tasso zero – o molto basso") fino a 600 euro mensili per 12 mesi, da restituire entro 24 o 36 mesi. Dal punto di vista sistematico si deve considerare che, se non si è esteso ad essi il trattamento di disoccupazione, si è evidentemente voluto valorizzare il carattere autonomo della loro prestazione. Ci si deve chiedere allora perché non si sia operato in questa direzione introducendo elementi di maggiore chiarezza nella delimitazione dei contorni della figura, relativamente alla quale ci si è limitati solo a dire che "si proseguirà nelle azioni rivolte a contrastare l'elusione della normativa di tutela del lavoro subordinato, ponendo particolare attenzione alle collaborazioni svolte da lavoratori, anche titolari di partita IVA, che esercitino la propria attività per un solo committente e con un orario di lavoro predeterminato".

nell'affermazione della necessità della politica del “welfare to work” (con tale espressione esplicitamente richiamata nel documento); come è noto, questa esigenza era già da tempo avvertita²⁴. Quello che c'è di nuovo, mi sembra, è che questa volta si è invece messo l'accento sulla necessità di conferire effettività alla politica della condizionalità, di passare dalle parole ai fatti.

Se c'è questa consapevolezza sul ruolo strategico che dovrà essere svolto dai centri per l'impiego (è in verità dovrebbe già esserlo) non si può dire che siano molte ed organicamente esposte le indicazioni sui modi in cui questo potenziamento dei centri dovrà essere realizzato, non apparendo risolutivi il pur importante “avvio a regime del sistema informativo, la comunicazione preventiva di assunzione” ed una non meglio specificata revisione delle procedure amministrative. Importante, invece, l'indicazione dell'impegno a reperire le risorse all'interno dei finanziamenti comunitari del Pon-Fse, e quello dell'impegno a valorizzare sinergie con gli enti previdenziali (che peraltro già sappiamo allo stato nascente) e a “migliorare il raccordo a livello territoriale tra l'azione dei centri per l'impiego e quella dei soggetti preposti alla programmazione formativa. E molto importante infine - e direi anche soprattutto, per i grandi interrogativi che pone - il riconoscimento delle carenze dell'attuale *governance* del sistema, se è vero che si sottolinea che “è necessario un efficace coordinamento tra Ministero del lavoro e Regioni, di intesa con le parti sociali, con particolare riguardo ai profili di sistema (definizione di standard nazionali, sistema informativo, formazione degli operatori,...)”.

L'obiettivo di dare effettività al sistema delle condizionalità – che richiede, come ben hanno presente i sottoscrittori del patto, una capacità di “connessione tra ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro finalizzate a costruire nuove opportunità di occupazione” - è importante ed ambizioso. Il suo raggiungimento potrà certamente essere agevolato in contesti di mercati del lavoro a bassa disoccupazione. Non bisogna nascondersi, comunque, che non sarà comunque un obiettivo facile da raggiungere.

Sappiamo che la situazione attuale dei centri per l'impiego è a macchia di leopardo, mediamente non esaltante ed ancora prevalentemente baricentrata sugli adempimenti amministrativi. Non è quindi realisticamente pensabile che la situazione possa mutare a breve. Infatti, sappiamo che il modo in cui le organizzazioni operano non muta semplicemente in virtù delle parole del legislatore - che peraltro già ci sono state al riguardo - essendo anche necessario che siano già presenti (è non solo nella struttura che si vuole potenziare, ma anche nell'ambiente in cui

²⁴ L'esigenza di una vera politica della condizionalità collegata all'erogazione dell'integrazione al reddito non è nuova. Venne a suo tempo strutturata sul piano formale nella legge 223 del 1991 – relativamente alla indennità di mobilità – e poi ribadita con particolare enfasi sul piano degli orientamenti – anche in sintonia con il clima europeo - nella legge delega, rimasta inattuata, del 1999 (che reca qualche traccia del lavoro della commissione Onofri; art. 45 della legge n. 144 del 1999) nonché nel patto per l'Italia del 2002 e successivamente più volte disordinatamente richiamata negli interventi che hanno introdotto limitate modifiche alla materia (da ultimo la legge 80 del 2005).

essa deve operare) quelle capacità e quella cultura che il funzionamento della riforma presuppone e che hanno bisogno di tempo per maturare (si pensi alle difficoltà della privatizzazione del pubblico impiego).

5. E' comunque opportuno porsi anche il seguente interrogativo: è efficiente il quadro attuale dal punto di vista normativo? Su questo versante il protocollo sembra alquanto reticente, non impegnandosi a prospettare puntuali modifiche. E' mia opinione che il quadro possa e debba essere perfezionato in non pochi punti, con la finalità di irrobustire i compiti di servizio rispetto a quelli meramente burocratici.

Qui è possibile svolgere solo alcune veloci considerazioni al riguardo. Esse vertono sulla strumentazione che gli uffici hanno a disposizione e su alcuni profili della disciplina della condizionalità.

E' noto che il rapporto tra disoccupato ed uffici viene nell'attuale sistema configurato come fondato su un accordo, che le normative regionali in genere denominano come "patto di servizio". Le caratteristiche di questo patto e le dinamiche della sua conclusione non sono molto chiare. Pare che la prassi applicativa abbia "saggiamente" finito per concepire questo patto nei termini riduttivi di un documento nel quale sono semplicemente riportate tutte le indicazioni già formulate dal legislatore (indicazioni che, come è noto, già contemplano una serie di doveri sia in capo all'ufficio, nei confronti del disoccupato, sia in capo a quest'ultimo). Una situazione più verosimile di patto potrebbe invero prospettarsi ove nelle mani dell'ufficio si riuscisse a riporre – come sarebbe opportuno - risorse idonee a convincere il lavoratore ad accettare percorsi ulteriori rispetto a quelli che già oggi è onerato a seguire se vuole essere aiutato dall'ufficio.

Al fine di rendere più probabile un esito positivo dell'assistenza che l'ufficio deve prestare al disoccupato in termini di reperimento di occasioni di lavoro non sarebbe poi da trascurare l'opportunità di una trasformazione degli attuali incentivi all'assunzione in risorsa spendibile direttamente dall'ufficio e quindi idonea a consentire a quest'ultimo – nei suoi rapporti con le imprese - il perseguimento di finalità premiali nei confronti dei disoccupati più disponibili e maggiormente bisognosi. Nel protocollo il tema – ormai classico – della revisione del sistema degli incentivi all'assunzione è opportunamente presente, ma bisogna riconoscere che le indicazioni formulate, peraltro condivisibili, sono rimaste alquanto generiche.

Sull'altro versante, quello della condizionalità, l'attuale sistema è disordinato e presenta delle incertezze. Sembra ci siano sostanzialmente due regimi, uno per l'indennità di mobilità ed il

trattamento di integrazione salariale straordinaria e l'altro per il trattamento di disoccupazione²⁵. Per quest'ultimo si è disposto (con legge 80/2005) che non spetta “nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro”. Se ne deve desumere, quindi, che il lavoratore non decada dal trattamento nel caso in cui non accetti di essere avviato ad un corso di formazione, non essendo stata prevista questa evenienza come ragione di perdita dello stato di disoccupazione²⁶. La decadenza in questo caso è invece prevista per il percettore di indennità di mobilità o di integrazione salariale straordinaria²⁷. Peraltro per quest'ultimo non sembra sia prevista la decadenza nel caso in cui non si presenti ad una convocazione da parte dell'ufficio, decadenza che è invece prevista per il percettore di indennità di disoccupazione²⁸.

Un problema si pone, poi, con riferimento alla previsione relativa alle caratteristiche dell'offerta lavorativa che non può essere rifiutata pena la decadenza dal trattamento. La normativa applicabile al trattamento di disoccupazione prevede che l'offerta debba essere “congrua” e rimette poi alla normativa regionale la specificazione degli svariati parametri di questa congruità. Nel caso

²⁵ Il primo sarebbe contenuto nell'art. 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 conv. con legge 3 dicembre 2004, il secondo nell'articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 conv. con legge 14 maggio 2005, n. 80.

Uso il condizionale perché l'attuale quadro normativo contiene forti elementi di ambiguità relativamente al regime della condizionalità del trattamento di disoccupazione. Per toccarla con mano bisogna tenere presente che in questa materia si sono da ultimo succeduti tre interventi. Leggiamoli per il profilo che riguarda i trattamenti di disoccupazione.

Il primo intervento è quello dell'art. 3, co. 137, della legge n. 350/2003; in esso si disciplina la “decadenza” dal trattamento di mobilità nonché “dal trattamento di disoccupazione ordinaria o speciale o da altra indennità o sussidio, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o in occupazione”.

L'intervento successivo (l'art. 1-quinquies prima richiamato) - che riproduce il contenuto del primo intervento eliminando la previsione, in esso contenuta, dell'impiego del disoccupato in opere o servizi di pubblica utilità (riferita anche al lavoratore in cassa integrazione straordinaria) - si riferisce, oltre che ai lavoratori in mobilità, ai titolari del “trattamento di disoccupazione speciale, di indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione”. Stranamente viene richiamato il trattamento speciale di disoccupazione e non quello ordinario presente, invece, nella formula precedente (il trattamento ordinario avrebbe potuto peraltro considerarsi ricompreso nella generica formula “indennità o sussidi”)

Nel terzo intervento (l'art. 13 prima richiamato) si legge che “L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro”. Qui il legislatore utilizza una formula ben precisa. Si sta evidentemente riferendo all'indennità ordinaria di disoccupazione il cui ammontare ha provveduto ad aumentare poco prima, nel medesimo comma (co. 2). Inoltre utilizza un ambiguo (“non spetta”) che potrebbe avere un duplice senso, prestandosi ad ad essere letto sia come “decadenza dal trattamento” che come “non erogabilità del trattamento”.

Se fosse letto come disciplina della decadenza - come è più probabile (infatti, la seconda lettura avrebbe dovuto implicare l'esistenza di una disciplina della sospensione del trattamento) - allora dovremmo ritenere che si sia prodotta - relativamente al trattamento di disoccupazione - una sostituzione (e non una aggiunta) di quest'ultima disciplina alla precedente, la quale peraltro, come si è visto, non conteneva un esplicito riferimento al trattamento ordinario di disoccupazione.

²⁶ Art. 4, d. lgs. 181/2000 come sostituito dall'art. 5 del d. lgs. 297/2002. Probabilmente la decadenza dovrebbe operare nel caso in cui la partecipazione al corso fosse stata prevista nel patto di servizio. Il condizionale è d'obbligo non essendoci una esplicita previsione in questo senso e dovendosi quindi trarla dal sistema (nel punto in cui si prevede che la “verifica dell'effettiva permanenza dello stato di disoccupazione” debba essere fatta anche “in relazione al rispetto delle misure concordate con il disoccupato”; art. 2, co. 4, lett. b, come sostituito dall'art. 3 del d. lgs. 297/2002).

²⁷ art. 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 conv. con legge 3 dicembre 2004. Per quel che riguarda la cassa integrazione ordinaria il rifiuto di frequenza di corsi dovrebbe produrre la sospensione della corresponsione del trattamento (art. 11 d. lgs. C.P.S. 869/1947).

²⁸ ex art. art. 4, co. 1, lett. b, d. lgs. 181/2000 come sostituito dall'art. 5 del d. lgs. 297/2002.

del lavoratore in mobilità si prevede, invece, che l'offerta debba riguardare un lavoro "inquadrate in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza"²⁹ e trovarsi in un luogo che non disti più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque raggiungibile in ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Si tratta di due modelli differenti. Il primo si lascia certamente preferire alla rozzezza del secondo, perché più funzionale, per la sua flessibilità, alle esigenze del governo locale del mercato del lavoro, anche se - dato il carattere nazionale della risorsa finanziaria in gioco ed il pericolo di sperequazioni indotte da eventuali attitudini lassiste di determinate amministrazioni regionali - sarebbe comunque opportuna la fissazione di soglie minime nazionali non derogabili a vantaggio del lavoratore e possibilmente variabili con il prolungarsi dello stato di disoccupazione.

Un altro punto problematico si dovrebbe porre, inoltre, con riferimento al trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti. Non avendo operato alcun distinguo, sembrerebbe che anche a quel trattamento il legislatore abbia voluto estendere il principio per il quale il trattamento non spetta "nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro". Se ne deve desumere che si è operato un profondo rivolgimento delle caratteristiche di quel trattamento? Come è noto, la sua peculiarità è che esso viene corrisposto in un'unica soluzione nell'anno successivo a quello in cui si è verificata la disoccupazione e viene corrisposto alla condizione che il lavoratore abbia lavorato in quell'anno per almeno 78 giorni (51 nel settore dell'agricoltura); l'ammontare della prestazione, inoltre, è proporzionale al numero delle giornate di lavoro svolte. Il sistema poi - e questo qui interessa soprattutto rilevare - non contemplava un controllo della effettività dello stato di disoccupazione. L'inps erogava la prestazione sulla base del semplice presupposto della anzianità contributiva minima (dei 78 o 51 giorni). Si è dunque voluto mutare sistema? E' molto probabile che il legislatore non avesse consapevolezza della portata delle sue affermazioni. Rimane comunque che si è omesso di fare chiarezza su questo importante profilo. Si deve tenere peraltro presente che alcune regioni hanno contemplato la figura del disoccupato legittimato a dichiararsi disponibile a lavorare solo con certi tipi di rapporto (ad esempio, lavoro a termine per lavori stagionali). Anche questo è un profilo che richiede di essere governato e in dottrina (Lagala) si è convincentemente argomentato come la nozione di disoccupato elaborata ai fini del servizio (dal d. lgs. 181/2000 come modificato dal d. lgs. 297/2002) mal si presti ad essere presa come riferimento ai fini della erogazione delle indennità di disoccupazione.

²⁹ Una circolare del Ministro del lavoro (n. 5 del 22 febbraio 2006) creativamente afferma - probabilmente sulla base di una interpretazione analogica rispetto a quanto previsto dall'art. 13 del decreto legislativo 276/2003 - che debba ritenersi applicabile, in aggiunta, il criterio della congruità dell'offerta con le competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore.

In conclusione, come ben si vede, il quadro normativo attuale richiede una profonda rivisitazione che conferisca un più accettabile quadro di organicità alla disciplina.

Per concludere si deve accennare ad un ulteriore profilo, che presenta un'importanza non inferiore – e forse prevalente – rispetto a quelli considerati in precedenza. È il profilo istituzionale, quello della *governance*, rispetto alle cui attuali deficienze non sembra una risposta soddisfacente quella, accennata nel protocollo, della ricerca di un “efficace coordinamento tra Ministero del Lavoro e Regioni, di intesa con le parti sociali”. Questa – a dire il vero - è una risposta debole. Sappiamo, infatti, che il problema non è solo di coordinamento, bensì anche – e soprattutto – quello dello sviluppo delle capacità operative dei centri per l'impiego nella gestione delle politiche attive. Questo sviluppo richiede, da un lato, un potenziamento del personale - che peraltro in parte, nei suoi profili più qualificati, sembra non avere una condizione lavorativa stabile (se è vero che il loro rapporto viene finanziato con fondi europei) - e, dall'altro, richiede una cultura che non è molto presente nel nostro Paese, anche in ragione del fatto che per troppo tempo gli uffici hanno vissuto nella cultura burocratica del collocamento distributivo (la cultura delle liste e della precedenza negli avviamenti), cultura che sappiamo molto distante dalla cultura del servizio (a lavoratori ed imprese) che il sistema attuale³⁰ invece richiede.

In verità, occorrerebbe chiedersi se sia stata saggia la scelta, operata nel 1997³¹, di decentrare un sistema proprio nel momento in cui – dopo un lento processo di demolizione del collocamento burocratico – si trattava di cominciare a costruire su basi nuove, nella logica del servizio e della gestione delle politiche attive. A ben vedere, in questa circostanza il decentramento, più che atto volto a liberare energie e a determinare un miglioramento dei livelli di efficienza della macchina amministrativa, ha finito per rappresentare soprattutto una sorta di fuga dalle responsabilità. Il centro si è limitato a concedere una sorta di lottizzazione di un sistema che rimaneva ancora tutto da costruire.

Il risultato è stato quella di una sommatorie di debolezze. Alla debolezza del centro si sono sommate quelle di una periferia frantumata. Il panorama è disomogeneo. Esperienze positive non mancano, ma il segno prevalente è ancora quello della arretratezza.

C'è da chiedersi se non sarebbe stata più opportuna una scelta diversa. Quella della creazione di una agenzia nazionale, a gestione tripartita, con larga partecipazione delle realtà regionali. Quella dimensione avrebbe potuto consentire di mettere a frutto le esperienze più avanzate e di diffonderle, tramite l'unitarietà della gestione, su tutto il territorio nazionale, senza necessariamente porsi in contrasto con l' esigenza – giusta e fortemente avvertita – di una valorizzazione della dimensione locale delle politiche di gestione del mercato del lavoro. Nello

³⁰ Decreto legislativo 181/2000 come modificato del decreto legislativo 297/2002.

³¹ Decreto legislativo 469/1997.

stesso tempo quella agenzia avrebbe costituito il luogo naturale del coordinamento e della concertazione tra tutti gli attori (Stato, Regioni e parti sociali). Un tentativo in questa direzione venne compiuto, una decina di anni or sono, ma con scarso successo³².

E' una provocazione eccessiva prospettare l'opportunità di una sua riconsiderazione? Sarei portato a rispondere negativamente, considerando, da un lato, l'esperienza non esaltante fin qui maturata e, dall'altro lato, la pressante esigenza – comprovata dal protocollo – di collegare seriamente l'utilizzo dei c.d. ammortizzatori, che costituiscono una risorsa nazionale, alle politiche attive che dovrebbero avere il loro perno operativo nei centri per l'impiego. Non v'è dubbio che questo collegamento sarebbe realizzabile al meglio da una struttura nazionale, magari anche direttamente responsabilizzata nella gestione di quelle risorse e, quindi, fortemente interessata al loro impiego più produttivo.

³² Mi riferisco ad un disegno di legge elaborato durante il Governo Dini.