

Costituzione e diritti nell'Italia che cambia

A partire dalla metà degli anni settanta, il cambiamento che ha investito il modello fordista-bismarkiano, ha seriamente ridimensionato, se non messo in crisi, la tenuta del sistema.

Come ha illustrato Massimo Paci¹, il mondo del lavoro e dell'occupazione ha sperimentato una "fuoriuscita" da una condizione in cui ampie quote di lavoratori dipendenti erano inquadrati entro grandi aziende – con una suddivisione spesso minuta delle mansioni, ma con rapporti di lavoro e forme contrattuali standard – al passaggio a una situazione caratterizzata da una maggioranza di lavoratori dipendenti o semi-autonomi, occupati prevalentemente nel settore dei servizi. Ciò ha comportato una crescita di figure contrattuali eterogenee, con una crescente precarietà dei rapporti di lavoro.

In questo contesto, e non solamente in Italia, il modello di welfare è entrato in difficoltà a causa della diminuzione delle entrate contributive e dell'aumento delle uscite per prestazioni sociali dovute all'emergere di nuovi rischi, di fronte ai quali il sistema di assicurazioni sociali appare impreparato o inerme.

D'altra parte, anche il modello tradizionale di famiglia – fondato sul reddito del capofamiglia maschio, il c.d. *male breadwinner* – sta cedendo lentamente il posto ad un nuovo modello basato sul doppio reddito e sulla parità di genere nel lavoro di cura.

Questi cambiamenti nella famiglia e nei bisogni sociali sono all'origine dell'espansione dei servizi sanitarie e assistenziali, nonché dei servizi per l'impiego, la formazione e l'inserimento lavorativo; ovvero, di nuovi servizi caratterizzati da un approccio dicotomico: "universalistico", per quel che concerne il potenziale bacino di fruizione, e "personalizzato", in quanto volti a soddisfare una domanda individuale. Tutto ciò mette in evidenza la portata del cambiamento che attraversa la società contemporanea.

Esiste tuttavia un modo diverso di guardare al processo di trasformazione; se spostiamo l'ottica dai mutamenti nelle strutture *hard* - di ordine economico e tecnologico - possiamo analizzare il cambiamento come processo storico. Da questa angolazione, utile anche per sviluppare una riflessione sulla nostra Carta costituzionale, la crisi contemporanea può essere rintracciata come frutto del processo di emancipazione dell'individuo dalle forme gerarchiche e limitatrici della libertà individuale proprie di tale modello. In effetti, tutte e tre le istituzioni cardine – la grande impresa fordista, il sistema bismarkiano di protezione sociale e la famiglia tradizionale – sono caratterizzate da forti elementi di centralizzazione dell'autorità, di paternalismo e di compressione della libertà individuale.

È in questo senso che, accanto ai fattori di cambiamento di natura economica e tecnologica prima richiamati, occorre mettere in evidenza il ruolo delle variabili sociali e culturali, frutto della spinta secolare del processo di modernizzazione.

Come sappiamo, l'Italia si è mossa alquanto in ritardo, e nonostante le riforme, questo processo risulta – in parte non piccola – ancora incompiuto. Di qui la rilevanza di una rilettura della nostra Carta costituzionale che ne consenta un'attualizzazione, con uno sguardo verso un futuro nel quale si misureranno le nostre speranze di progresso. Questo significa porre le basi per la realizzazione di una società capace di concretizzare i diritti sociali, come diritti universali dell'uomo promessi dalla modernità.

Come ricorda Bauman, dobbiamo sforzarci di pensare in che cosa possano consistere le tutele sociali in una società che diventa sempre più una società di individui, gettando un ponte tra la protezione sociale e lo sviluppo delle singole personalità, e ricostruendo un modello di welfare equo e sostenibile, laddove si assiste ad una progressiva individualizzazione della società, i cui frutti sono stati un aumento della paura e della incertezza di fronte ad una crisi inedita ed un futuro dove “niente sarà più come prima”.

L'evoluzione della nostra legislazione in materia sociale e del lavoro ha sicuramente conosciuto progresso in senso moderno, ma permangono ambiguità e contraddizioni che ne impediscono un pieno compimento, soprattutto in un paese come il nostro che deve ancora fare i conti fino in fondo con la piena acquisizione – culturale e politica – degli ideali di tutela universale del cittadino.

Per un mercato del lavoro inclusivo: tra crisi economica ed obiettivi di Lisbona

Dopo nove anni di discesa ininterrotta, la crisi economica ha fortemente modificato la tendenza del tasso di disoccupazione nazionale. La dinamica delle assunzioni in Veneto sembra confermare l'andamento negativo²: nel corso dei primi nove mesi del 2009 si sono registrate 448 mila assunzioni che, se confrontate con il corrispondente periodo del 2008 - in una situazione di pre-crisi - fanno registrare una flessione significativa (-144mila assunzioni) pari a circa un quarto del volume di domanda allora registrato (-24,3%).

Diventa sempre più evidente come, all'approssimarsi del 2010, scadenza stabilita per la verifica dei risultati della Strategia di Lisbona, il nostro paese rimanga ancora non solo lontano dagli obiettivi

¹ Paci M., *Lectio magistralis* tenuta presso la Facoltà di Sociologia dell'Università “Sapienza” di Roma il 29 gennaio 2009.

² Veneto Lavoro, Osservatorio e ricerca: *La permanente dinamica negativa delle assunzioni*, ottobre 2009. Reperibile in formato elettronico: http://www.venetolavoro.it/portal/html/v4/osservatorio/misure/Misure_26.pdf

fissati a livello europeo, ma continui ad evidenziare notevoli ritardi e criticità in quello che, non ha caso, Marco Biagi ha definito: “il peggiore mercato del lavoro europeo”.

Infatti, se evitiamo di limitare la nostra analisi alla sola denuncia dell'eccesso di lavoro temporaneo, emergono, in tutta la loro complessità, le “vere precarietà” del nostro mercato del lavoro. I mali endemici che, ancora oggi, condizionano negativamente la qualità della vita delle persone possono essere così riassunti:

- il basso tasso di inclusione, soprattutto a scapito delle donne;
- la temporaneità e la discontinuità dei rapporti di lavoro che, soprattutto per i giovani, rischiano da un lato di generare un'instabilità permanente, e dall'altro, di marginalizzare in maniera crescente i soggetti più deboli – immigrati, giovani, over 55, disabili;
- forti squilibri territoriali;
- presenza diffusa di lavoro sommerso ed irregolare.

In questo quadro, il calo demografico che si prospetta nei prossimi decenni - e che non potrà essere totalmente compensato dai flussi migratori - complica ulteriormente lo scenario. Per questo, anche in virtù di futuri squilibri demografici, l'obiettivo esplicito delle politiche del lavoro dovrà essere volto, una volta superate le difficoltà della crisi economica, ad incentivare un aumento del tasso di occupazione generale; si tratta, in altre parole, di promuovere un mercato del lavoro inclusivo.

Attraversare la crisi significa allora, non solo affrontare l'emergenza, ma predisporre nel contempo le condizioni per il superamento delle carenze strutturali, accompagnando la gestione del presente con una prospettiva per il futuro.

Il tema dei nuovi lavori e dei nuovi modelli organizzativi di impresa diventa cruciale; l'evoluzione del lavoro e della sua organizzazione - come la varietà dei sistemi produttivi italiani sembra confermare - è infatti un processo complesso e non unidirezionale. In questo percorso cambia anche il ruolo del sindacato, chiamato oggi a rimodulare - senza tuttavia snaturare - le principali conquiste ed acquisizioni del processo di modernizzazione industriale. La promozione dell'autonomia del lavoratore è un obiettivo qualificante che sottintende la presenza di un welfare attento a promuovere l'autodeterminazione della persona, rafforzando le sue capacità di scelta nel percorso di vita.

È peraltro oramai ampiamente riconosciuto che la risposta europea alle sfide della globalizzazione, debba basarsi su un mix di formazione continua, innovazione e sviluppo di nuove tecnologie. È in questo disegno che lo sviluppo delle prerogative del singolo lavoratore – quelle che il premio Nobel Amartya Sen definisce *capabilities* – diventa uno degli elementi chiave di ogni moderno sistema di relazioni industriali. Tale approccio si mostra coerente con la strategia proposta dalla Cisl, dove l'autonomia individuale non si contrappone, ma integra positivamente, la contrattazione collettiva

ed il nuovo ruolo del sindacato: responsabilizzazione ed innovazione si intrecciano generando un circolo virtuoso.

Ammortizzatori sociali: tra emergenza ed esigenze di riforma

La crisi produttiva ha trovato il mercato del lavoro italiano piuttosto impreparato, enfatizzando le tradizionali difficoltà del sistema di ammortizzatori sociali: i limiti strutturali di inclusività del sistema – per settore, per dimensione aziendale, per tipologie contrattuali -; una copertura dell'indennità di disoccupazione inferiore, soprattutto per durata, ai livelli europei; la mancanza di responsabilizzazione dei lavoratori da un lato, a causa dell'assenza di collegamento con le politiche attive, e dell'impresa dall'altro, che non è tenuta in nessun modo ad occuparsi della ricollocazione.

A questo si aggiunge l'assenza di efficaci strategie di contrasto alla povertà, che ha finito per scaricare sugli ammortizzatori sociali, soprattutto “in deroga”, compiti impropri. Troppo spesso la marginalità economica si associa a quella sociale, occorre quindi mettere in campo un efficace meccanismo di contrasto alla povertà – assoluta e relativa - che unifichi il duplice obiettivo dell'abbattimento della povertà con misure di reinserimento sociale. Diventa necessario affrontare il problema con un mix di politiche – sociali, del lavoro e di assistenza – che, accanto ai trasferimenti monetari – strettamente vincolati alla prova dei mezzi – affianchino piani che comprendano attività lavorative, di formazione e di utilità sociale.

Riconsiderare l'esperienza del reddito minimo d'inserimento - RMI -, alla luce di un'esperienza che consente oggi di evidenziare sia i limiti sia le gestioni virtuose dello strumento, può divenire utile per elaborare una linea di intervento più robusta ed incisiva.

Per questo motivo, pensare di continuare a rimandare una riorganizzazione organica del sistema di tutele – non solo per perseguire obiettivi di equità, ma anche per realizzare criteri di efficienza economica e stabilità sociale – è oggi impensabile:

- circa 2/3 degli occupati a tempo indeterminato sono impegnati in settori che non rientrano nel sistema Cig/Mobilità, il quale copre solamente le aziende medio-grandi, l'indotto collegato, e la grande distribuzione;
- il 13% degli occupati ha un lavoro flessibile, alla scadenza non ne troverà un altro, e per la gran parte si tratta di lavoratori senza "rete";
- i centri per l'impiego funzionano a macchia di leopardo³.

³ Documento presentato dal Dipartimento Mercato del Lavoro in occasione del sedicesimo congresso nazionale della Cisl, svoltosi a Roma tra il 20 ed il 23 maggio 2009.

La situazione descritta è frutto di un'ambiguità di fondo del modello italiano, che non distingue tra interventi assistenziali – ovvero risposte a bisogni che i singoli soggetti non sono in grado di soddisfare e che lo stato giudica meritevoli di tutela - posti a carico della fiscalità generale, e interventi previdenziali - schemi a fondamento assicurativo attraverso i quali, lavoratori e imprese, si proteggono da determinati rischi. La Cisl propone un nuovo approccio:

- rispetto agli ammortizzatori sociali che intervengono in costanza di rapporto deve essere previsto un forte ruolo dei contratti di solidarietà, da rendere competitivi in termini di convenienza rispetto agli altri strumenti. Per i settori che oggi non sono coperti dalla cassa integrazione, riteniamo che la soluzione più efficace sia quella di portare a regime la bilateralità - opportunamente incentivata sul piano fiscale - creando un sistema efficiente e generalizzato di enti bilaterali capaci di integrare la quota pubblica di sostegno al reddito.
- Per quanto riguarda l'interruzione del rapporto di lavoro, deve essere previsto un unico strumento, nel quale far convergere l'indennità ordinaria di disoccupazione e l'indennità di mobilità.
- Infine, per i contratti non standard, compresi i co.co.pro. ed i lavoratori con carriere discontinue, deve essere completata l'operazione di estensione delle tutele realizzando nei fatti lo statuto dei lavori.

Tutte le indennità devono essere condizionate all'effettiva disponibilità dei lavoratori a sottoscrivere un "patto di servizio" con i centri per l'impiego, definendo in maniera chiara le responsabilità reciproche: da un lato il lavoratore è vincolato ad accettare proposte di reimpiego o formazione, allo stesso tempo, però, i centri per l'impiego devono approntare specifici servizi individualizzati volti a massimizzare le opportunità di ricollocamento del lavoratore. Questa prospettiva, in linea con il passaggio da welfare risarcitorio ad un welfare attivo, delle opportunità e della responsabilità, implica la presa di coscienza del fatto che una logica meramente assistenzialistica, anziché combattere, rischia di alimentare i fattori di diseguaglianza sociale. Così com'è strutturato oggi, il welfare state ha fallito il suo compito. Infatti, in virtù di una sorta di paradosso redistributivo, sono stati solo i ceti medi a beneficiare del welfare e non le persone più bisognose, o le situazioni di criticità, o i sistemi di promozione sociale. Per questo, la realizzazione di politiche realmente inclusive presuppone il superamento degli attuali meccanismi di "autoreferenzialità", per avviare un profondo ripensamento delle politiche economiche e sociali nel nostro paese.

La chiave di volta, ed il principale nodo che la riforma degli ammortizzatori sociali dovrà sciogliere, sarà quindi la rivisitazione del rapporto tra politiche passive e politiche attive. Da questo punto di vista, la gestione efficace della crisi attraverso l'utilizzo del FSE - che sottopone le risorse a vincoli precisi rispetto al ruolo delle politiche attive - potrà sicuramente trasformarsi in una buona palestra di apprendimento per la gestione futura. Le politiche passive armonizzate e rese universali e la capacità di intrecciarle con le politiche attive - anche, e soprattutto, attraverso il coinvolgimento dei fondi interprofessionali - sono la vera scommessa e l'obiettivo principale del nostro impegno.

La strada maestra, in coerenza con un approccio corretto alla *flexicurity*⁴, sta nella gestione della complessa interrelazione tra le politiche, e nel coinvolgimento degli attori sociali in senso partecipativo. Come scrive Santini⁵, lavorare sulle diverse dimensioni della flessibilità - interna, esterna, funzionale e salariale - e sulle diverse dimensioni del concetto di sicurezza - del posto di lavoro, nel posto di lavoro, del reddito e nella conciliazione tra tempi di vita e lavoro - è la prima sfida per il sindacato che si pone in un'ottica partecipativa e responsabile nella gestione delle relazioni di lavoro. Superare, andare oltre la crisi, significa prendere coscienza che non esistono ricette semplici: una riforma strutturale degli ammortizzatori sociali deve procedere di pari passo con l'implementazione del nuovo sistema contrattuale, con l'inserimento e la valorizzazione degli strumenti di democrazia economica, con una profonda rivisitazione sia dei processi di transizione tra scuola, formazione e mercato del lavoro, che deve essere accompagnata - anche con il supporto della parti sociali - ad un rafforzamento degli strumenti di *placement* e di incontro tra domanda ed offerta. Il sindacato, superando una logica minimale nella gestione dei servizi, deve investire nella bilateralità "contrattata" tra imprese e lavoratori.

La Cisl non nasconde le criticità, ma si assume in maniera consapevole il rischio e la responsabilità dell'innovazione sociale, finalizzata alla realizzazione del bene comune.

Sussidiarietà e territorio nel processo di riforma del welfare

Occuparsi della natura strutturale della disoccupazione significa in primis ripensare gli assetti tradizionali del welfare, prendendo come riferimento le politiche attive e di programmazione sociale che investono il mercato del lavoro, la famiglia, l'urbanistica, l'immigrazione, lo sviluppo locale. Tutte queste esperienze mostrano infatti l'emergere di una "tensione partecipativa" nella governance dei diversi ambiti di policy: dai piani locali di sviluppo, alla esperienza dei piani territoriali, fino ai piani sociali di zona previsti dalla 328/2000.

⁴ Tangian A., (2006): *European Flexicurity: Concepts, methodology and policies*. Una recente analisi sulle carenze e le storture delle protezioni sociali nel nostro mercato del lavoro è contenuta in: Berton F., Richiardi M., Sacchi S., (2009): *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.

⁵ Santini G., *Oltre la crisi e l'accerchiamento sociale*, in Quaderni di Italianieuropei n°3/2009.

Ma diverse sono ancora le sfide che il nostro sistema di protezione sociale – nazionale e regionale – è chiamato ad affrontare: le dinamiche demografiche, le trasformazioni dei modelli familiari, l'integrazione degli immigrati, le riforme dei sistemi pensionistici e previdenziali, il tema dei diritti formativi, le problematiche del sistema socio-sanitario.

Nei confronti della riforma del welfare, la promozione di processi partecipativi e contrattuali a cui stiamo pensando, delineano un processo di riforma non guidato dall'alto, ma espressione del ruolo giocato dai diversi stakeholders. In particolare, la proposta del Fondo sulla non autosufficienza, gli accordi per gli strumenti per la crisi, la formazione e il mercato del lavoro, le pratiche di programmazione del welfare locale, hanno come comune denominatore la promozione di una strategia bottom-up. Solamente in questa ottica il welfare diviene fattore di sviluppo e di rinnovamento del sistema di inclusione sociale; solamente promuovendo una progettualità locale e ampliando la platea dei soggetti a cui rivolgersi – e la responsabilizzazione dei diversi attori – sarà realmente possibile proporre una riforma consapevole. Un welfare che garantisca maggior soggettività e protagonismo della società civile, fondato sui valori comunitari della solidarietà, della coesione sociale e del bene comune potrà essere solamente un welfare locale; un welfare capace di proteggere e promuovere le persone, un welfare del lavoro e della cittadinanza che ha come base il ruolo forte del territorio e dei suoi attori.

Infine, la costruzione di un welfare attento ai bisogni di tutti i cittadini e che promuova il protagonismo locale, è possibile solo attraverso l'incentivazione di quel principio di sussidiarietà – verticale ed orizzontale -, indispensabile per realizzare una “rete” tra tutti i soggetti dell'economia e della rappresentanza. Il richiamo alla sussidiarietà sottintende una ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione in relazione alla promozione delle politiche sociali ed alla realizzazione di un sistema di responsabilità condivise che possa attivare capacità e competenze presenti nel territorio.

Siamo convinti che la valorizzazione congiunta - e non alternativa -, dei principi di sussidiarietà e solidarietà, possa contribuire a promuovere lo sviluppo di tutti i cittadini e a dare rinnovata rilevanza al territorio.