

Dal sostegno del reddito alla tutela del capitale umano. Spunti sulla riforma degli ammortizzatori sociali

di Leonello Tronti¹

1. Teoria economica e ammortizzatori sociali

1.1. Preoccupazione umanitaria e inclusione sociale

Nell'analisi economica del ruolo e del significato degli ammortizzatori sociali, il primo aspetto che è necessario prendere in considerazione è la preoccupazione umanitaria, che costituisce a buon diritto l'elemento principale (spesso, purtroppo, indebitamente e inopportuno trascurato) di una valutazione che pretenda di mirare allo sviluppo del benessere delle persone. L'evoluzione storica dell'analisi economica e sociale, così come dell'economia e della società in concreto, suggeriscono oggi a questo proposito uno spostamento dall'obiettivo di assicurare alle persone prive di lavoro la mera sopravvivenza materiale a quello, ben più ambizioso, di assicurare loro quella condizione di integrazione nella vita collettiva che va sotto il nome di "inclusione sociale".

Uno degli elementi fondamentali della condizione di inclusione è costituito dalla piena partecipazione al processo produttivo. L'obiettivo di assicurare a tutti l'opportunità di partecipare al lavoro si delinea con l'affermarsi nelle economie avanzate, in parallelo all'indebolirsi del modello tradizionale di divisione del lavoro nella famiglia, di un nuovo regime valoriale e comportamentale. In esso la partecipazione al lavoro retribuito è aperta a tutti i membri della famiglia, e il lavoro non è più (soltanto) un mezzo per guadagnarsi da vivere, bensì è (anche e sempre più) il terreno fondamentale di realizzazione della persona, il canale principale dell'inclusione sociale – oltre che l'espressione fondamentale della cittadinanza materiale.

Questa nuova concezione del lavoro trova riscontro normativo in molti atti politici dell'Unione Europea e, in particolare, nel rilievo dato dal Trattato di Amsterdam (1997) all'obiettivo di un alto livello dell'occupazione, poi tradotto a Lisbona (2000) nell'impegno a far raggiungere entro il 2010 al tasso medio di occupazione dell'Unione il livello del 70% della popolazione in età di lavoro (in concreto paragonabile ai livelli degli USA e del Giappone, della Svezia, della Danimarca, dell'Olanda e della Gran Bretagna).

Si tratta di una nuova formulazione "quantitativa" del diritto al lavoro, che segnala il riaffacciarsi in termini innovativi dell'obiettivo della piena occupazione, dopo la fase di accantonamento in cui l'economia internazionale aveva dovuto fronteggiare prima l'inflazione e gli shock petroliferi e poi il nuovo quadro globale emerso negli anni '80. Peraltro, l'obiettivo della piena occupazione come strumento fondamentale di realizzazione della persona e della cittadinanza s'intreccia oggi con quello della sostenibilità dei sistemi di welfare, di cui la piena occupazione costituisce il fondamento morale prima ancora che finanziario.

1.2. Oltre la visione keynesiana

In questo nuovo quadro viene progressivamente a perdere rilievo la tradizionale visione macroeconomica keynesiana, che attribuisce agli ammortizzatori sociali il ruolo di strumenti di sostegno della domanda aggregata di beni di consumo nelle fasi recessive del ciclo, e quindi di stabilizzazione automatica della crescita e dell'occupazione. Essa infatti si scontra con l'evidenza dell'insorgere, negli anni '70 e '80 del secolo scorso, di fenomeni di *isteresi* della disoccupazione,

¹ Frutto delle analisi e delle riflessioni personali dell'autore, lo scritto non coinvolge in alcun modo l'Istat, presso cui egli lavora.

ovvero di persistenza dei livelli di disoccupazione anche nelle fasi di crescita del prodotto e dell'occupazione – fenomeni che causano nelle economie europee un sensibile aumento della “disoccupazione naturale” quale è misurata dal *Nairu*, il tasso di disoccupazione al quale l'inflazione si stabilizza.

La persistenza della disoccupazione segnala che le persone in cerca di lavoro non sono tra loro perfettamente concorrenti rispetto ad una domanda macroeconomica sostanzialmente indistinta: il lavoratore industriale prevalentemente manuale ed esecutivo, l'“operaio-massa” dequalificato dei sistemi produttivi fordisti non costituisce più il fulcro della domanda di lavoro. Ma la persistenza segnala anche che la rete degli ammortizzatori sociali non è più in grado di assolvere al compito (sostanzialmente previdenziale) di assicurare la stabilità del reddito ai lavoratori temporaneamente espulsi dal ciclo, e tende invece ad essere sospinta nel ruolo (sostanzialmente assistenziale) di garantire il reddito a ex-lavoratori che vedono di giorno in giorno ridursi la probabilità di un ritorno al lavoro (almeno ad un lavoro regolare e a tempo indeterminato).

Ecco così farsi avanti, nel dibattito economico, una generazione di analisi basate sulla “curva di Beveridge” che, esprimendo la relazione tra posti vacanti e livello della disoccupazione, consente valutazioni sul grado di scostamento qualitativo tra domanda e offerta di lavoro (*mismatching*) e sull'efficienza dei sistemi e degli strumenti di incontro domanda-offerta. Ecco da queste analisi, e da quelle proposte dalla teoria della *job search*, profilarsi l'ipotesi dell'esistenza di una vera e propria “funzione di *matching*” che, in analogia con una comune funzione di produzione, esprime il numero di posti di lavoro creati in funzione delle risorse impegnate nel processo di incontro domanda-offerta dal lavoratore, dall'impresa e dalla collettività e dell'efficienza degli strumenti impiegati.

Il risultato fondamentale di questi studi si sintetizza nello spostamento dell'obiettivo perseguito attraverso gli ammortizzatori sociali, dal mantenimento del reddito familiare e della domanda aggregata alla minimizzazione della durata dei periodi di disoccupazione. Questo risultato, ovviamente, trova alimento anche nell'accresciuta difficoltà finanziaria delle economie europee in relazione all'insostenibilità dei parametri previdenziali e assistenziali fissati prima degli shock petroliferi (e, purtroppo, anche dopo): durata della vita in quiescenza in rapporto a quella attiva, crescita della produttività, numero dei trattamenti in rapporto al numero dei contribuenti, persistenza e durata della disoccupazione.

1.3. Transizioni e capitale umano

Più recentemente, in relazione con i cambiamenti comportamentali connessi con il mutato paradigma di offerta e con l'impetuoso sviluppo dei rapporti atipici di lavoro, si è venuto affermando in ambito europeo, nei confronti degli ammortizzatori sociali, un *concern* transizionale. I moderni mercati del lavoro appaiono caratterizzati in misura crescente da processi di transizione (tra formazione e lavoro, tra lavoro e lavoro, tra lavoro e ruoli familiari, tra ricerca di lavoro, formazione e lavoro, ecc.), che trovano alimento a livello microeconomico in una più equa distribuzione del carico lavorativo a livello familiare così come, a livello macroeconomico, nei più rapidi e intensi processi di trasformazione strutturale e nella necessità di adeguare continuamente le abilità produttive dei lavoratori alle nuove tecnologie.

Gli ammortizzatori sociali si trovano così a dover giocare un ruolo economico ancor più rilevante e complesso, che si può sintetizzare nell'esigenza di assicurare che i mercati del lavoro consentano, sotto il profilo finanziario, di raggiungere una condizione di “doppio equilibrio”: da un lato quello macroeconomico e trasversale tra i monti delle contribuzioni e delle erogazioni in ogni istante di tempo; dall'altro quello microeconomico e longitudinale tra i periodi di contribuzione e quelli di trattamento nell'arco della vita biologica per tutti i lavoratori. Un elemento fondamentale per conseguire questo duplice obiettivo è certamente la riproposizione della piena occupazione, cui

abbiamo brevemente accennato. Ma un secondo elemento, forse altrettanto importante, è quello della tutela, e anzi dello sviluppo del capitale umano dei lavoratori, senza il quale non è possibile assicurare al sistema economico tassi di crescita adeguati. Di più: nell'attuale caratterizzazione dei sistemi economici avanzati, che affida alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione il ruolo di traino della crescita, la capacità del sistema economico di accrescere la propria dotazione di capitale umano diviene il fondamento della piena occupazione.

Il continuo sviluppo del capitale umano dei lavoratori richiede, però, la disponibilità di strumenti e programmi che li mettano nella condizione di alternare, nel corso della vita attiva, periodi di lavoro a periodi di qualificazione/riqualificazione. In aggiunta al sostegno al reddito e alla riduzione dei tempi di reimpiego, così, gli ammortizzatori sociali si trovano ad essere investiti anche dal compito di tutelare e accrescere le cognizioni e le competenze dei lavoratori, garantendo ad essi di tenersi costantemente al passo con le nuove tecnologie e di potersi adattare agevolmente alle trasformazioni organizzative dei nuovi contesti produttivi.

Quanto segue analizza sinteticamente le caratteristiche del sistema italiano degli ammortizzatori sociali e propone un'altrettanto sintetica valutazione di alcuni snodi dei disegni di riforma in discussione.

2. Il sistema italiano

2.1. Pregi e difetti

L'attuale sistema italiano di gestione delle eccedenze di lavoro appare relativamente efficiente e comunque, pur senza entrare nel merito dell'efficienza, fundamentalmente sano dal punto di vista finanziario. La spesa per le politiche passive è infatti scesa negli ultimi anni da circa 10 a poco più di 7 miliardi di euro l'anno (14 mila miliardi di lire), a fronte di una contribuzione da parte di imprese e lavoratori che ha quasi raggiunto i 6 miliardi di euro l'anno². Il costo del sistema, peraltro, non è cresciuto in misura drammatica nemmeno durante la crisi occupazionale del 1992-95, quando sono venuti meno circa 1,4 milioni di posti di lavoro.

Tuttavia esso ha tre evidenti svantaggi:

- a) è troppo fortemente caratterizzato in senso "fordista", in quanto offre una copertura relativamente completa dei rischi (integrazione salariale-mobilità-disoccupazione) soltanto alla rosa ristretta dei lavoratori dipendenti delle imprese medio-grandi dell'industria e di alcuni comparti dei servizi privati (in parte per motivi di diritto e in parte per le pratiche invalse nella concessione delle tutele discrezionali), lasciando parzialmente o completamente scoperta la gran parte dei dipendenti dei servizi privati e quasi tutti i lavoratori autonomi e parasubordinati (ad eccezione degli artigiani e di alcune categorie di professionisti), che nei nuovi sistemi produttivi sono rilevanti e centrali in misura analoga ai lavoratori dipendenti; e così anche i dipendenti dei servizi non vendibili (pubblici e del terzo settore);
- b) presenta notevoli sperequazioni (la cosiddetta "balcanizzazione delle tutele"), di diritto e di fatto, tra piccole e grandi imprese, tra licenziati individuali e collettivi, tra appartenenti a settori produttivi, condizioni professionali e territori diversi, particolarmente stridenti nel caso dei trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti (agricoli ed extra-agricoli);
- c) segue un'impostazione fundamentalmente "compensativa" anziché "preventiva" delle eccedenze di lavoro, in quanto è prevalentemente orientato all'erogazione di integrazioni e

² Si noti che, tuttavia, nello stesso tempo la spesa per le politiche attive è cresciuta da 6,2 ad 8,3 miliardi di euro, cosicché l'insieme delle politiche del lavoro ha segnato un aumento della spesa da 17,5 a 18,4 miliardi di euro l'anno.

sussidi anziché ad evitare che si formino le eccedenze di lavoro, o a ricollocarle al lavoro nel tempo più breve quando siano inevitabili, o ancora a rafforzarne e aggiornarne il capitale umano.

In sintesi, il sistema è sostanzialmente inadatto a gestire i problemi dell'attuale realtà produttiva italiana, che dal lato dell'offerta vede emergere nuove forme di flessibilizzazione e articolazione del ciclo della vita attiva e, dal lato della domanda, vede affermarsi la centralità del settore dei servizi e delle tecnologie dell'informazione, della piccola impresa e del lavoro atipico.

La combinazione di queste tendenze profila sempre più nettamente il fabbisogno di strumenti di politica del lavoro che agevolino la combinazione e l'integrazione di periodi di produzione con periodi di formazione e di congedo per motivi familiari e sociali, nell'arco di una fase produttiva della vita biologica (intermedia tra la fase formativa iniziale e quella finale di ritiro dal lavoro) che non può che tornare a prolungarsi rispetto alla durata attuale, in relazione al protrarsi della fase formativa iniziale, al diffondersi della longevità, ai vincoli di finanza pubblica. Se la si guarda dal punto di vista di queste nuove fattispecie lavorative ed esigenze sociali "atipiche", la tenuta del sistema a fronte della crisi occupazionale del 1992-95 – la più grave dal dopoguerra – più che motivo di soddisfazione è indizio di scarsa connessione con la realtà.

2.2. La prospettiva dell'occupabilità

Del resto, proprio l'impostazione sostanzialmente fordista del sistema italiano è causa del suo "spiazzamento" non solo rispetto alla nuova realtà produttiva, ma anche rispetto alla Strategia europea per l'occupazione, varata sin dal 1997 dal Consiglio Europeo di Lussemburgo, per l'appunto con l'intento di rispondere alle esigenze dei nuovi comportamenti sociali e dei nuovi sistemi produttivi. L'obiettivo centrale della Strategia è costituito dalla *tutela dell'occupabilità delle forze di lavoro*. Gli altri tre pilastri della Strategia – la promozione dell'imprenditorialità, l'agevolazione dell'adattabilità di imprese e lavoratori al mutamento tecnologico e organizzativo, il conseguimento delle pari opportunità tra uomini e donne nel mercato del lavoro – non sono che gli indispensabili elementi di sostegno al conseguimento dell'unico obiettivo fondamentale.

L'obiettivo della tutela dell'occupabilità integra e tendenzialmente incorpora o rende irrilevanti quelli della tutela del posto di lavoro o del reddito del lavoratore eccedentario. Se si adotta questo punto di vista, la gestione delle eccedenze di lavoro non può che trasformarsi da compensativa o "curativa", in preventiva: il fine del legislatore diventa quello di assicurare alle persone in cerca di lavoro di essere o diventare "occupabili", così come ai lavoratori occupati di continuare ad esserlo lungo l'intera vita attiva – il che non comporta per il lavoratore la garanzia di conservare a vita il posto che attualmente occupa (o il reddito che ne deriva), quanto piuttosto:

- a) la garanzia di poter disporre dei servizi necessari ad essere sempre appetibile per le imprese;
- b) e, conseguentemente, la garanzia di poter ridurre il rischio di perdere il lavoro, o di ricollocarsi rapidamente e fruttuosamente quando sia comunque costretto a lasciare un impiego.

2.3. Quali linee di riforma?

Se, come credo che sia, la prospettiva della tutela e dello sviluppo del capitale umano o, nel gergo 'europeese', dell'occupabilità costituisce l'idea guida per la riforma degli ammortizzatori, il sistema italiano deve in primo luogo semplificarsi e al tempo stesso universalizzarsi, sino a coprire tutto il lavoro dipendente e almeno il segmento più debole del lavoro parasubordinato, in modo da porre termine alla balcanizzazione delle tutele e infrangere la barriera della troppo limitata platea dei lavoratori protetti. Si tratta di passare da una platea di possibili beneficiari di circa 11 milioni di

persone ad una di circa 15 milioni. Il passaggio è certamente oneroso, ma potrebbe assicurare un rapporto tra contribuzioni e prestazioni non troppo lontano dall'attuale. Nella contabilità dell'investimento, peraltro, non vanno inclusi soltanto le minori spese e i maggiori introiti fiscali e contributivi derivanti da più rapidi processi di reimpiego, ma anche – e anzi soprattutto – i vantaggi in termini di crescita e di occupazione derivanti dall'accumulazione del capitale umano nell'economia.

In secondo luogo, nella prospettiva della tutela del capitale umano il sistema deve innovare e arricchire i suoi strumenti e le sue regole in modo da prevenire anzitutto la formazione delle eccedenze e quindi, quando esse siano inevitabili, da gestirle avendo ad obiettivo (nelle parole della Strategia europea per l'occupazione) l'occupabilità e l'adattabilità dei lavoratori in un quadro di parificazione delle opportunità lavorative tra uomini e donne e di sviluppo dell'imprenditorialità del sistema. Questo secondo traguardo strategico richiede non solo la creazione di nuove norme, la mobilitazione di nuove risorse e l'attivazione di nuove istituzioni destinate ad erogare servizi reali per tutelare l'occupabilità degli occupati e dei lavoratori eccedentari: esso richiede anche un nuovo patto sociale, un nuovo atteggiamento e nuovi comportamenti da parte sia delle istituzioni che dei lavoratori e delle parti sociali, nello scambio tra sostegno pubblico e disponibilità all'adattamento e al reimpiego, nella direzione dell'obiettivo comune della piena occupazione delle risorse umane.

Il riordino delle misure di gestione delle eccedenze di lavoro deve infatti fondarsi sul principio di combinare sempre e in modo indissolubile la concessione di sussidi finanziari con la partecipazione a politiche attive e l'utilizzo di servizi reali per l'occupabilità: orientamento, formazione professionale e rimotivazione al lavoro, *outplacement* e servizi di sostegno al reinserimento e alla mobilità, assistenza all'autoimpiego, ecc. Si tratta di una trasformazione che richiede un profondo riorientamento culturale di tutti gli attori delle politiche del lavoro, in primo luogo i servizi pubblici, secondo un'esigenza che, pur essendo avvertita sia dalle istituzioni che dal legislatore, stenta a produrre risultati apprezzabili e diffusi.

Un altro snodo di grande rilievo, connesso con i richiamati problemi finanziari ma indicativo anche ai fini delle nuove modalità dello scambio tra cittadini e stato, è quello del passaggio anche in questa sfera del sistema previdenziale da un impianto interamente pubblicistico ad un impianto misto, "a due gambe", in cui ad uno zoccolo decente e universale di tutela di carattere obbligatorio si affianchino strumenti mutualistici integrativi (eventualmente anche temporanei), di categoria o d'azienda (o anche di territorio o di distretto). In questa direzione è necessario superare i limiti evidenziati dall'art. 2 comma 28 della l. 662/96, proponendo regole capaci di creare un più vivo consenso delle categorie e delle imprese.

3. Idee per la riforma

3.1. Quattro pilastri e tre fonti di finanziamento

Tenendo conto di quanto siamo venuti sin qui sostenendo, possiamo proporre almeno un disegno generale, che aggiorna quello a suo tempo avanzato dalla Commissione Onofri. In sintesi, la riforma dovrebbe portare alla costituzione di un sistema composto di quattro pilastri, tra loro armonizzati e interconnessi:

- i) *il pilastro preventivo*, composto di misure dirette ad evitare la costituzione stessa delle eccedenze attraverso l'aumento della flessibilità del lavoro (si tratta qui, evidentemente, della flessibilità interna, da garantire attraverso una flessibilizzazione degli orari, delle mansioni, delle forme di lavoro e delle retribuzioni) e programmi, pubblici o mutualistici, mirati a favorire l'adattabilità e a garantire l'occupabilità degli occupati, nel quadro della creazione di un sistema che assicuri ai lavoratori la disponibilità di servizi di formazione e aggiornamento lungo l'intero arco della vita attiva;

- ii) *il pilastro della gestione delle eccedenze temporanee* (lavoro a orario ridotto e sospensioni temporanee) legate alle evoluzioni del ciclo economico, conformato sull'attuale sistema della cassa integrazione;
- iii) *il pilastro della gestione delle eccedenze definitive*, universalistico e armonizzato nei trattamenti e nelle durate;
- iv) *il pilastro della tutela dell'occupabilità* di coloro che non riescono a inserirsi o a reinserirsi rapidamente nel lavoro.

Quest'architettura presenta non solo il pregio di chiarire immediatamente ambiti e funzioni del sistema degli ammortizzatori, ma anche quello di consentirne l'identificazione delle fonti di finanziamento. Sotto questo profilo, infatti, si evidenzia la necessità, più volte richiamata dalla letteratura e dalle stesse parti sociali, di operare almeno in linea di principio una netta separazione tra strumenti di carattere previdenziale, da finanziarsi esclusivamente da parte dei potenziali beneficiari (imprese e lavoratori), e strumenti assistenziali, da finanziarsi in larga prevalenza, se non esclusivamente da parte dell'erario. Con riferimento ai quattro pilastri:

- a) le misure appartenenti al primo pilastro (politiche preventive) si qualificano come previdenziali e tuttavia dotate di un elevato valore sociale, e andrebbero pertanto finanziate in larga prevalenza dalla produzione, riservando al denaro pubblico una funzione di incentivo e di stimolo all'introduzione di programmi oggi assenti o carenti;
- b) le misure del secondo pilastro (gestione delle eccedenze temporanee) sono certamente di carattere previdenziale, e andrebbero finanziate interamente dagli iscritti;
- c) quelle del terzo (gestione delle eccedenze definitive e misure per il reimpiego) sono prevalentemente previdenziali, anche se si può ipotizzare un più ampio margine assistenziale, mirante a sollecitare i comportamenti più innovativi o a premiare quelli più responsabili;
- d) quelle del quarto (tutela dell'occupabilità dei giovani e dei disoccupati di lungo periodo), infine, sono di carattere totalmente assistenziale, e pertanto non possono che essere finanziate interamente dall'erario.

L'istituzione di nuovi schemi mutualistici che integrino l'assicurazione di base contro la disoccupazione (terzo pilastro), ma anche le misure pubbliche o private sul primo (politiche preventive) e sul secondo pilastro (gestione delle eccedenze temporanee) dovrebbe essere lasciata alla libera contrattazione delle parti sociali, senza alcun contributo diretto dello Stato se non nei termini della fissazione di regole eque e tali da consentire un'agevole estensione e replicabilità degli strumenti in contesti diversi.

3.2. *Aspetti specifici e conclusioni*

Volendo qui limitare per ragioni di tempo l'analisi di dettaglio, mi soffermo soltanto su alcuni più immediati snodi del processo di riforma in atto.

In proposito della regolazione delle eccedenze definitive (terzo pilastro), è evidente che l'istituzione di un sistema previdenziale unitario ed universalistico per i disoccupati costituisca un elemento essenziale dell'ammodernamento del sistema italiano di gestione delle eccedenze, su cui giustamente si misurano molte delle proposte oggi in discussione. Tuttavia è necessario sottolineare con forza il rilievo e l'importanza della combinazione dei sussidi con misure di politica attiva, volte ad assicurare la tutela dell'occupabilità e il rapido reimpiego dei lavoratori. A questo fine, a fronte della fattispecie del licenziamento collettivo, il dibattito attuale sembra sottovalutare l'esempio delle esperienze internazionali in materia di piani sociali (ad es. in Francia, Germania, Olanda, Spagna) e di contratti e congedi di riqualificazione e reimpiego (in Francia), strumenti attraverso i quali le

imprese sono sollecitate (talora anche in vista dell'ottenimento del sostegno pubblico ai costi di separazione) a negoziare con le rappresentanze dei lavoratori percorsi personalizzati di reimpiego dei lavoratori coinvolti.

Oltre alla capacità di combinare in modo efficiente misure passive e attive, che nel caso dei licenziamenti individuali non possono che essere erogate o coordinate dalla rete dei servizi all'impiego presenti sul territorio, la gestione del terzo pilastro richiede anche una rimodulazione dei sussidi finalizzata a stimolare il più rapido reimpiego. A questo proposito sono in discussione opportune proposte di armonizzazione e accorciamento delle durate massime, come anche di introduzione di limiti temporali ai trattamenti cumulabili in un periodo di tempo. Si segnala poi la proposta, trasversale allo schieramento politico, di attribuire all'ammontare dei sussidi un profilo decrescente nel tempo; ma si trascura invece l'ipotesi, ben più attraente sotto il profilo del consenso sociale, di premiare la ricerca fruttuosa di lavoro anziché punire una permanenza troppo lunga nello stato di disoccupazione. Un premio a quanti si rioccupano prima dell'esaurirsi del periodo di diritto al sussidio (di ammontare ovviamente inferiore al cumulo dei sussidi cui essi avrebbero avuto diritto se fossero rimasti disoccupati), potrebbe accorciare la durata della disoccupazione senza introdurre umilianti penalizzazioni.

In merito all'ipotesi dell'estensione progressiva del sistema d'integrazione salariale senza distinzione di settore dell'impresa, va detto che essa non appare giustificata né dalla teoria economica, né dall'esperienza internazionale, né, infine, dalle ricerche condotte sulle stesse grandi imprese di servizi, oggi escluse. Una robusta controprova di questo fatto è offerta dalla limitata applicazione che ha sinora avuto il comma 28 dell'articolo 2 della legge 266/96, sull'autonoma creazione di sistemi previdenziali sulla base di fondi di categoria. La tutela dell'universalità del diritto di categorie o anche di singole imprese o gruppi di imprese all'accesso al sistema di integrazione salariale andrebbe piuttosto garantita assicurando la libertà di entrata nel sistema, alla condizione del rispetto degli opportuni requisiti contributivi necessari a tutelarne l'equilibrio finanziario.

Diverso è il caso dell'indennità di mobilità, che rientra nel terzo pilastro e dovrebbe perciò dissolversi nell'unico strumento universale di tutela di chi perde il lavoro, indipendentemente dal fatto che lo abbia perso in conseguenza di un licenziamento collettivo o individuale. Qui, a motivo degli importi troppo esigui dei sussidi, le ricerche segnalano l'esistenza di preoccupazioni da parte di molte grandi imprese. Tali preoccupazioni si riferiscono all'esigenza di complementare l'attuale strumento pubblicistico (dal quale esse, peraltro, sono oggi largamente escluse), o anche un nuovo strumento universalistico di base, con una "seconda gamba" integrativa, che però dovrebbe superare i difetti delle disposizioni del comma 28.

Concludendo, è opportuno segnalare ancora che la riuscita della riforma si gioca essenzialmente su due fronti complementari. Se si ottengono risultati in essi si potrà procedere sino al completamento del disegno; in caso contrario sarà inevitabile una ricaduta dell'intero sistema nella frammentazione e nell'incompletezza.

Il primo fronte è quello della riforma dell'offerta, pubblica e privata, di servizi per l'impiego e strumenti di politica attiva nella prospettiva della tutela dell'occupabilità. Si tratta, come abbiamo già notato, di dar vita ad un mutamento culturale di notevole portata. L'occupabilità è, infatti, un grande "gioco collettivo" che richiede comportamenti coerenti, impegnativi e reciprocamente responsabili da parte di tutti gli attori coinvolti: agenzie pubbliche e private, imprese, lavoratori, rappresentanze sociali. Questo mutamento culturale e comportamentale deve sapersi tradurre nella concretezza di un'offerta adeguata per natura e qualità ai problemi che si presentano sul primo, come sul terzo e ovviamente sul quarto pilastro.

Non è poi difficile notare che, nell'attuale situazione del sistema degli ammortizzatori sociali italiano, un secondo snodo strategico per la riforma è quello della riorganizzazione, del potenziamento e della credibilità del quarto pilastro, ovvero della solidità della rete di protezione di

ultima istanza, destinata ad accogliere quanti abbiano esaurito le opportunità offerte dagli strumenti a carattere previdenziale. In assenza di un quarto pilastro solido e credibile, infatti, è difficilmente ipotizzabile che si possa costruire il consenso sociale necessario per operare una razionalizzazione del terzo pilastro e, in definitiva, la riorganizzazione di tutto il sistema. Si tratta di responsabilità che, come da più parti si segnala, ricadono oggi in larga misura sulle autonomie locali. E tuttavia, dato il valore davvero cruciale del risultato, non sembra opportuno né fruttuoso che il governo centrale rinunci ad un ruolo forte di indirizzo, accompagnamento, coordinamento e controllo della riorganizzazione.