



**C I S L**

*Dipartimento Politiche Attive del Lavoro  
Politiche del Mezzogiorno e dello Sviluppo Territoriale*

**LA CISL PER UN MERCATO DEL LAVORO INCLUSIVO**

# **LA CISL PER UN MERCATO DEL LAVORO INCLUSIVO**

## ***IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO TRA CRISI ECONOMICA ED OBIETTIVI DI LISBONA***

Dopo diversi anni nei quali l'occupazione nel nostro paese ha fatto riscontrare una crescita significativa, raggiungendo i minimi storici per quel che riguarda il tasso di disoccupazione, la crisi economica ha fortemente modificato questa tendenza. Le più recenti statistiche dell'Istat hanno registrato tale cambiamento, rilevando come il tasso di disoccupazione nazionale sia tornato a crescere, nel 2008, dopo nove anni di discesa ininterrotta.

La disoccupazione ha raggiunto infatti il 6,7% mentre è diminuito, sia pur leggermente, il tasso di occupazione a livello nazionale. Oltre a questi dati rimangono inoltre, nel mercato del lavoro italiano, ritardi e criticità in particolare per quel che riguarda il tasso di occupazione femminile, il livello di occupazione nel Mezzogiorno e dei lavoratori giovani e over 50. All'approssimarsi del 2010, scadenza stabilita per la verifica dei risultati della Strategia di Lisbona per l'occupazione in Europa, il nostro paese è ancora lontano dagli obiettivi fissati a livello europeo. Raggiungere i target previsti dalla strategia di Lisbona è importante per superare il disequilibrio Nord/Sud, per aumentare la quota di reddito del lavoro dipendente e contrastare il livello di povertà relativa oltre che per rendere sostenibili le prestazioni sociali nella costruzione di un moderno sistema di welfare.

Il calo demografico che si prospetta nei prossimi decenni e che non potrà essere totalmente compensato dai flussi migratori complica ulteriormente lo scenario che prevede - per il 2020 - una riduzione della popolazione italiana attiva ed uno squilibrio crescente tra lavoratori avviati alla pensione e nuovi ingressi nel mondo del lavoro.

L'obiettivo esplicito delle politiche del lavoro, nel contesto italiano, anche in conseguenza di tali squilibri demografici, deve, una volta superate le difficoltà legate alla crisi economica, continuare ad essere quello di favorire un aumento del tasso di occupazione generale aumentando, in particolare, i tassi di occupazione delle regioni del Sud, delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani.

In questo modo sarà possibile sconfiggere "i mali endemici" del mercato del lavoro italiano che, ancora oggi, condizionano negativamente la vita delle persone, in particolare:

- il basso tasso di inclusione, soprattutto a scapito delle donne;
- la temporaneità e la discontinuità dei rapporti di lavoro che, pur essendo al di sotto dei livelli medi europei, rischiano di generare per quote di giovani una instabilità permanente e di rendere sempre più marginali i soggetti deboli del mercato del lavoro;
- i forti squilibri territoriali;
- la diffusa presenza del lavoro sommerso ed irregolare.

Sono queste, nella loro complessità, le vere precarietà del mercato del lavoro italiano che vanno adeguatamente contrastate senza fermarsi alla sola denuncia dell'eccesso di lavoro temporaneo.

## ***SVILUPPO E OCCUPAZIONE: LE OPPORTUNITA' DELL'ACCORDO SULLA RIFORMA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA.***

Le condizioni necessarie per una espansione duratura dell'occupazione potranno essere determinate innanzitutto da politiche di sviluppo per sostenere la crescita quantitativa e qualitativa del sistema Paese anche attraverso la promozione di una maggiore produttività. In questa direzione si muove la recente riforma della contrattazione, firmata lo scorso 22 gennaio, che valorizza il secondo livello aziendale e territoriale, attraverso l'accordo quadro e le intese applicative che si stanno realizzando in tutti i settori produttivi privati e pubblici.

Dopo oltre dieci anni di tentativi infatti, con la firma dell'accordo quadro sulla contrattazione, è stato segnato un punto importante di rinnovamento delle relazioni industriali italiane in senso partecipativo nel segno di un'importante assunzione di responsabilità delle parti sociali in uno dei momenti più delicati del contesto economico degli ultimi decenni.

Gli obiettivi principali dell'accordo sono innovazioni di sistema e rappresentano l'approdo di un lungo negoziato: si pensi al mantenimento e al rafforzamento della struttura della contrattazione collettiva su due livelli, alla razionalizzazione delle modalità di rinnovo, all'unificazione delle regole nel settore pubblico e privato, agli strumenti individuati per un'equa distribuzione della ricchezza prodotta dall'impresa attraverso gli incentivi allo sviluppo e alla redistribuzione della produttività. Si punta pertanto a recuperare una perdita progressiva di salari e stipendi nella ripartizione del reddito, anche a causa della politica fiscale che ha danneggiato il lavoro dipendente ed i pensionati.

Sono definiti in modo più netto rispetto al passato i compiti di ciascun livello di contrattazione, in particolare per quanto riguarda la parte economica, con il CCNL che avrà il compito di tutelare la retribuzione contrattuale dall'inflazione e il secondo livello che dovrà definire la quota di incremento salariale collegato alla produttività, intesa in senso ampio. Per il rinnovo dei CCNL verrà adottato, un nuovo indicatore previsionale triennale, depurato dall'energia importata (IPCA), definito da un soggetto terzo individuato dalle parti.

La vera novità dell'accordo riguarda la piena legittimazione del secondo livello di contrattazione aziendale o territoriale e la sua natura fortemente partecipativa, in quanto favorisce la negoziazione di incrementi salariali collegati alla produttività e ad altri fattori relativi al buon andamento ed ai risultati delle aziende. Si definiscono, infatti, obiettivi condivisi tra lavoratori e datori di lavoro, puntando in questo modo a migliorare sia le retribuzioni che la capacità competitiva delle imprese. Per favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello sono previste forti incentivazioni contributive e fiscali che permetteranno anche un incremento del valore delle retribuzioni. Per garantire maggiore potere d'acquisto ai lavoratori e una tenuta delle imprese, in particolare in questo momento di crisi, occorre infatti agganciare maggiormente i salari alla produttività.

All'obiezione di quanti sostengono che la scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello penalizzerà i lavoratori delle piccole aziende, si deve ricordare che l'accordo prevede un nuovo elemento retributivo di garanzia proprio a tutela delle fasce di lavoratori contrattualmente più deboli. Ora la sfida passa alla capacità delle rappresentanze datoriali e sindacali di saper dare attuazione a questa dimensione aziendale o territoriale, superando una tradizionale ritrosia ad entrare pienamente nella dimensione del confronto nel territorio, generando buone pratiche negli accordi contrattuali di secondo livello, in stretto collegamento con le caratteristiche dei settori produttivi e dei territori.

Dopo anni nei quali la contrattazione ha attraversato una sorta di lunga eclissi, è tempo di liberarne le potenzialità, ponendosi obiettivi di estensione alle aziende e ai settori non coperti e di qualità

sempre più avanzata nei contenuti, anche reinterprestando in modo originale temi finora poco sviluppati come ad esempio la formazione continua dei lavoratori, la prevenzione e la sicurezza sul lavoro, il welfare integrativo, la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, accanto al tema obbligato del salario collegato a parametri di produttività, qualità, risultati delle imprese, sviluppo della bilateralità.

## ***IL MODELLO SOCIALE EUROPEO E L'ORIZZONTE DELLA FLEXICURITY***

Il prossimo giugno si voterà per rinnovare il Parlamento Europeo, unica istituzione democraticamente e direttamente eletta di un'Unione Europea che, con l'allargamento a 27 paesi, esprime dal punto di vista nazionale realtà, dal punto di vista giuridico, sociale e delle relazioni industriali, estremamente variegata.

Il contesto europeo è sempre più importante: il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo ad una velocità non paragonabile a quella del passato e l'orizzonte nazionale non è più sufficiente a delineare, da solo, le regole del diritto del mercato del lavoro.

La Cisl sostiene un approccio alla dimensione comunitaria della regolazione del lavoro e delle politiche per l'occupazione volta a favorire una strategia di modernizzazione complessiva dei mercati del lavoro, senza per questo sacrificare o smantellare le caratteristiche fondanti del modello sociale europeo.

In questi mesi la Cisl è stata impegnata nel seguire la ripresa della legislazione sociale europea che si è sviluppata tra luce ed ombre, dopo uno stop di alcuni anni: da un lato riscontriamo l'adozione di una direttiva sul lavoro interinale migliorativa a livello continentale e che ha finalmente riconosciuto il concetto di parità di trattamento tra lavoratori in missione e non, dall'altra una proposta di revisione della Direttiva Orario di lavoro inaccettabile e che avrebbe reso permanente la possibilità di derogare fino a 65 ore l'orario di lavoro settimanale. Tale revisione è stata per il momento bloccata dalla mobilitazione sindacale e da un voto a larghissima maggioranza del Parlamento Europeo, ma tornerà d'attualità dopo le elezioni di giugno e l'insediamento della nuova Commissione Europea.

Al tempo stesso una profonda riflessione si sta sviluppando a livello sindacale ed accademico rispetto ad una serie di controverse sentenze della Corte di Giustizia in merito al distacco di lavoratori (sentenze: Viking, Laval, Ruffert, Lussemburgo) che hanno visto esplodere di un conflitto tra diritti a livello comunitario: da una parte diritti sociali fondamentali come il diritto di sciopero e di non discriminazione, dall'altro il diritto alla libera circolazione.

In questo variegato contesto il dibattito pubblico, accademico e politico europeo sul mercato del lavoro si è significativamente concentrato, in questi anni, sul concetto di *flexicurity*, anche in considerazione dell'avvicinamento del decennale della Strategia di Lisbona.

La Commissione Europea, in particolare, si è attivata, soprattutto in maniera significativa attraverso una serie di strumenti (1) per creare consenso in merito ad una riforma dei mercati del lavoro nazionali in linea con i principi comuni di flessibilità e sicurezza e adottando come modelli di partenza gli esempi realizzati nei Paesi dell'Europa settentrionale.

Contemperare i valori dell'efficienza e dell'equità, della competitività come della coesione sociale, sono gli obiettivi che possono delineare oggi una definizione corretta e completa delle strategie di *flexicurity*.

---

1 Principalmente il Libro Verde: "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", risalente all'autunno 2006, e la Comunicazione "Verso principi comuni di flessicurezza Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza" licenziata nel giugno del 2007.

Strategie che non significano la riduzione di differenti sistemi nazionali ad un unico paradigma, ma la promozione di linee guida di armonizzazione dei mercati del lavoro attraverso tecniche e politiche meno dirette e più complesse, da perseguire attraverso il dialogo sociale e la concertazione transnazionale.

Da un punto di vista definitorio con il termine *flexicurity* si indica a livello generale una strategia di politica economica che cerchi di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dalle imprese con un'elevata protezione dei lavoratori da realizzarsi attraverso il rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni sul mercato del lavoro.

L'integrazione delle persone escluse o ai margini del mercato del lavoro costituisce poi un obiettivo cruciale sia da un punto di vista di equità per le persone interessate, sia da un punto di vista di efficienza per la società nel suo complesso.

Attualmente, pur in presenza di differenze significative tra i paesi membri dell'Unione Europea, tutti i modelli di *welfare* e occupazionali sono sottoposti a forti dinamiche di cambiamento in parte derivanti da fattori esterni come risultato della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica, in parte indotti dai cambiamenti a livello nazionale nelle condizioni economico-sociali e dall'evoluzione demografica.

Nei prossimi decenni infatti la popolazione europea crescerà infatti molto lentamente, ma con un aumento rilevante della popolazione anziana e molto anziana: i cambiamenti nella struttura demografica sollecitano pertanto un'evoluzione dei modelli occupazionali e dei sistemi di *welfare* anche al di là delle pesanti conseguenze che la crisi economica globale ha causato nel corso dell'ultimo anno.

La Commissione Europea si è mossa in due direzioni sostanzialmente condivisibili:

- 1) cercare di rendere il concetto di *flexicurity* più ampio e maggiormente in grado di tenere conto delle condizioni nazionali, sottolineando come esso non riguardi un *unico* modello di mercato del lavoro, né un'unica strategia politica, ma debba essere necessariamente adattato alle circostanze, ai mercati del lavoro e alle relazioni industriali propri degli Stati membri.
- 2) invitare a liberarsi dagli stereotipi che tendono ad accomunare la flessibilità alla pura deregolamentazione dei mercati e la sicurezza alle rigidità che imbrigliano i mercati stessi, fornendo dei due termini concetti molto più ampi.

Valorizzare queste due linee di ragionamento potrebbe aiutare a superare un limite che resta il problema centrale della Comunicazione della Commissione Europea, e cioè il fatto che esso contenga l'indicazione, abbastanza esplicita, che vada ridotto il *gap* tra contratti standard (a tempo indeterminato) e contratti non standard (temporanei), rendendo i primi più vantaggiosi per le imprese (ma anche dotando i secondi di maggiori tutele per i lavoratori).

Flessibilità e sicurezza non sono due elementi da porre in contrapposizione. Ad esempio la combinazione di maggiore sicurezza (maternità e cura dei bambini) può favorire una maggiore flessibilità ed inclusione nel mercato del lavoro per le donne, la sicurezza del posto di lavoro può favorire una maggiore disponibilità nell'investimento sulle competenze dei lavoratori in azienda - aumentando la flessibilità funzionale e interna -, mentre una maggiore sicurezza del reddito può rendere più sostenibile la flessibilità nel mercato del lavoro.

Su questa linea si è espresso il 29 novembre 2007 il Parlamento Europeo che, in una votazione ad ampia maggioranza, si è dimostrato più cauto della Commissione nell'ammettere forme spinte di flessibilità e ha richiamato, a fondamento della sua posizione, il modello sociale europeo quale parametro per la definizione di un equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

Precedentemente, il 15 novembre 2007, il Parlamento Europeo aveva affrontato il rapporto tra flexicurity e reti di protezione di “ultima istanza” approvando, sempre a larghissima maggioranza, una complessa risoluzione in 97 punti sul «bilancio della realtà sociale» nell’Unione.

Nella risoluzione (2) il PE sottolinea come siano 78 milioni i cittadini europei che vivono sotto la soglia di povertà e che nell’Unione Europea si annovera circa l’8% di lavoratori poveri con una tendenza, in molti Stati membri, ad una crescita delle disuguaglianze e del numero di cittadini (lavoratori e non) che vivono al di sotto della soglia di povertà relativa.

Il *focus* della risoluzione del PE, è la scelta di indicare come prioritario il problema dei cosiddetti *working poors*.» bacchettando quei paesi in cui manca una rete di sicurezza che garantisce un reddito dignitoso» e sottolineando come «lo scambio delle buone prassi dovrebbe incoraggiare gli Stati membri, che non dispongono di tale rete di sicurezza, a mettere a punto tale rete».

Anche le parti sociali europee (Confederazione Europea dei Sindacati e Business Europe) hanno infine dato un loro contributo unitario al dibattito con la pubblicazione, nell’ottobre 2007, di una “*Analisi congiunta sui punti chiave dei cambiamenti dei mercati del lavoro europei*”.

### **Le diverse dimensioni della flessibilità e della sicurezza**

In conclusione nell’analisi del rapporto tra flessibilità e sicurezza, citando Tros (2004) e Tangian (2006) (3), possiamo classificare cinque diversi tipi di flessibilità e quattro diverse dimensioni del concetto di sicurezza a testimonianza della complessità delle politiche prese in esame:

- *Flessibilità esterna*: facilità di assunzione e licenziamento dei lavoratori e diffusione dei contratti a tempo determinato;
- *Flessibilità interna*: possibilità di modificare la quantità di lavoro impiegata nell’impresa senza l’obbligo di far ricorso a modifiche formali del rapporto di lavoro (assunzioni/licenziamenti), ma tramite variazioni dell’orario lavorativo, straordinari e part-time;
- *Flessibilità funzionale*: attitudine delle imprese a spostare i lavoratori da una mansione ad un’altra o di modificare i contenuti del lavoro dei dipendenti;
- *Flessibilità salariale*: possibilità per l’impresa di variare le componenti dirette ed indirette della struttura retributiva in relazione all’andamento della produttività;
- *Flessibilità esterna funzionale*: possibilità per l’impresa di commissionare alcune mansioni a lavoratori esterni senza dover ricorrere a contratti di impiego, ma esclusivamente attraverso contratti commerciali (out-sourcing di alcune mansioni, utilizzo della somministrazione a tempo indeterminato).

E’ possibile quindi enunciare quattro dimensioni del concetto di sicurezza:

- Sicurezza del posto di lavoro (*job security*): sicurezza di mantenere uno specifico impiego presso un definito datore di lavoro, attraverso le tutele legislative di protezione dell’occupazione;
- Sicurezza dell’occupazione (*employment security*): sicurezza di rimanere occupati, non obbligatoriamente presso lo stesso datore di lavoro. L’occupabilità viene rafforzata attraverso la formazione continua e permanente e attraverso il sistema delle politiche attive del lavoro in caso di disoccupazione;
- Sicurezza del reddito (*income security* o *social security*): protezione del reddito, attraverso ammortizzatori sociali nel caso di cessazione del rapporto di lavoro o sistemi universali di reddito minimo garantito o di ammortizzatori sociali specifici per gli incipienti;

---

2 Risoluzione PE N° 2007/2104

3 Tangian A., 2006 *European Flexicurity: Concepts, Methodology and Policies*.

- *Combination security*: sicurezza dovuta alla possibilità di conciliare l'attività lavorativa con altre responsabilità e diversi sociali o privati (ad esempio formazione, assistenza ai figli o agli anziani).

Le parti sociali europee sono in questi mesi impegnate in un negoziato volto a favorire l'inclusione della fasce deboli nel mercato del lavoro; la Cisl è coinvolta in questo negoziato, in rappresentanza di tutto il sindacato confederale italiano, proprio nell'ottica di investire sull'inclusività del mercato del lavoro, superando una concezione meramente formalistica del principio di eguaglianza per impostare azioni positive attraverso una comune presa di responsabilità di istituzioni e parti sociali, combattendo situazioni concretamente discriminatorie e di conservazione della disuguaglianza a sfavore delle fasce più deboli.

Un tema fondamentale anche per il mercato del lavoro italiano.

### ***IL CONTESTO ITALIANO: VERSO UNO STATUTO DEI LAVORI***

La complessità di queste definizioni di flessibilità e sicurezza rendono più agevole il confutare una frequente semplificazione a cui le politiche di *flexicurity* vengono erroneamente associate e cioè che esse comportino automaticamente la riduzione delle tutele per i contratti a tempo indeterminato.

Un approccio integrato alle politiche di *flexicurity* fa ritenere invece che la tutela nel mercato del lavoro non debba essere alternativa bensì complementare a quella del posto di lavoro.

Inoltre efficienza e regolamentazione non sono certamente un binomio inconciliabile: se la concorrenza internazionale richiede maggiore competitività essa non richiede necessariamente meno regolamentazione e minore costo del lavoro, ma minore costo del lavoro per unità di prodotto. Rispetto al mercato del lavoro italiano riteniamo fondamentale cogliere le opportunità della flessibilità a favore del lavoro, al tempo stesso occorre contenere e ridurre i rischi della flessibilità per evitare che essa si trasformi in precarietà e per il sindacato tutto ciò significa concretamente costruire nuove tutele per i lavoratori flessibili realizzando nei fatti lo STATUTO DEI LAVORI che estenda e rimoduli il sistema delle tutele ai cambiamenti avvenuti nel mercato del lavoro.

In questi tempi di crisi, riteniamo infatti che, oltre a predisporre le misure necessarie per affrontare l'emergenza, sia utile confrontarsi sugli strumenti possibili per superare le criticità del nostro mercato del lavoro che espongono moltissimi lavoratori, in particolare giovani, a prospettive occupazionali molto incerte, spesso a prescindere dai loro talenti.

Riformare il mercato del lavoro italiano nell'ottica della *flexicurity* europea significa porsi una serie di finalità tutte condivisibili: promuovere una "buona occupazione" tendenzialmente più stabile, semplificare l'eccessiva proliferazione di contratti flessibili, abbinare flessibilità e tutele, responsabilizzare pienamente aziende e lavoratori nella gestione dei rapporti di lavoro, parificare, con lungimiranza, le aliquote contributive delle diverse tipologie lavorative.

E' proprio nelle attuali situazioni di crisi ed incertezza che le imprese tendono alle riduzioni di personale, iniziando dai contratti temporanei e anche quando progressivamente si dovesse uscire dalla crisi avranno maggiori difficoltà ad impegnarsi in assunzioni a tempo indeterminato con le tradizionali garanzie di stabilità. E', insomma, molto concreto il rischio, che quando riprenderanno le assunzioni risulti prevalente, ancor più dei livelli attuali, il lavoro temporaneo, mettendo i futuri lavoratori in situazioni di incertezza e difficoltà.

Un possibile percorso per dare concretezza al progetto di riformare il nostro mercato del lavoro in un'ottica di *flexicurity* potrebbe consistere nel completare in questi mesi l'estensione degli ammortizzatori sociali sia pure in deroga a tutti i lavoratori dei settori e delle tipologie contrattuali oggi esclusi, per avviarci poi verso una riforma strutturale degli ammortizzatori stessi.

Su questa base si potrebbe affrontare, successivamente, l'introduzione progressiva e graduale di un contratto di transizione a tempo indeterminato esclusivamente per i nuovi assunti, per evitare il rischio che le imprese, all'uscita dalla crisi, utilizzino, per le assunzioni, soprattutto contratti a termine. Un contratto a tutele crescenti con il passare degli anni rivolto a superare il dualismo nel mercato del lavoro tra lavoratori più e meno tutelati.

In questo senso, con i dovuti approfondimenti, riteniamo utile il dibattito aperto da Pietro Ichino sul progetto per la transizione a un nuovo regime di protezione del lavoro, tramite appunto un contratto di transizione a tempo indeterminato, che semplifichi le modalità contrattuali presenti nel nostro paese e preveda una forte valorizzazione della bilateralità tra imprese e organizzazioni sindacali finalizzata alla veloce ricollocazione dei lavoratori e all'investimento sulla loro piena occupabilità e formazione.

E' importante che un ampio fronte di forze rappresentative sul piano istituzionale, sociale ed economico sappia misurarsi su questo nella rimodulazione delle regole del nostro mercato del lavoro, a partire dalle fasce deboli, affrontando con trasparenza le criticità, ma assumendosi anche il rischio e la responsabilità dell'innovazione sociale per il bene comune.

### ***SEMPLIFICAZIONE E STABILIZZAZIONE DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI***

Per un migliore assetto del mercato del lavoro italiano sono pertanto necessarie la semplificazione e la stabilizzazione delle diverse tipologie dei rapporti di lavoro.

Il contratto a tempo indeterminato è la forma comune di rapporto di lavoro e dovrà essere sostenuto e incentivato attraverso differenziali di costo per favorire la stabilizzazione dei contratti temporanei e atipici. Va altresì incentivato il contratto a tempo indeterminato a part-time anche come modalità più efficace per favorire la conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di vita mentre va presa seriamente in considerazione, come già ricordato, l'ipotesi di introdurre, per i nuovi assunti, un contratto di transizione a tempo indeterminato con tutele crescenti con il passare degli anni.

Il cosiddetto lavoro "non standard", a nostro avviso, può concentrarsi su alcune diverse tipologie di contratti di lavoro con differenti finalità.

Ci si riferisce all'apprendistato (nelle diverse accezioni) come contratto d'ingresso nel mondo del lavoro ad alta stabilizzazione nel quale dovrà risultare centrale il ruolo della formazione per la qualificazione dei lavoratori mentre, per le esigenze relative alla stagionalità, può essere mantenuto il contratto a tempo determinato, da ridefinire, in caso di adozione del contratto di transizione a tempo indeterminato.

Altri contratti da tenere in considerazione sono la somministrazione a tempo determinato (lavoro interinale) per variabilità nei cicli lavorativi di più breve durata e il lavoro a progetto per aree specialistiche e professionali, delimitato da azioni concrete di contrasto agli abusi sia per l'aspetto previdenziale che retributivo.

Non va poi dimenticato, in particolare nel nostro paese, che il lavoro maggiormente precario, pericoloso ed iniquo è il lavoro sommerso ed irregolare.

Occorre quindi utilizzare tipologie contrattuali specifiche per determinare un effettivo contrasto al lavoro nero distinguendo le politiche necessarie alla regolarizzazione del sommerso da abuso (retributivo, previdenziale e fiscale) e quel lavoro sommerso ed irregolare che nasce da situazioni particolari come la diffusione del cosiddetto "lavoro senza impresa".

E' proprio su questa tipologia di lavoro, che si diffonde in particolare attraverso gli appalti di servizi, le terziazioni, le forme spurie di cooperazione e, ultimamente anche nel lavoro di cura, che bisogna intervenire, al di là delle prese di posizioni ideologiche, favorendo la possibilità

dell'utilizzo della somministrazione a tempo indeterminato che garantirebbe ai lavoratori maggiori tutele contrattuali e stabilità occupazionale e regolamentando il lavoro occasionale, accessorio e per periodi brevi.

### ***IMMIGRATI: LAVORO E CITTADINANZA SOSTANZIALE***

Il sempre crescente afflusso dei lavoratori immigrati che, complessivamente, hanno superato nel 2009, i 4 milioni di unità, rende necessario il superamento delle gravi criticità che si riscontrano sia dal punto di vista legislativo che da quello dell'applicazione delle norme.

Gli aspetti che causano una frequente permanenza/scivolamento verso situazioni di illegalità sono la troppo breve durata della permanenza in condizione di regolarità dopo la perdita del lavoro e l'impossibilità di utilizzo di permessi di ingresso per la ricerca di lavoro, la determinazione a carattere annuale dei flussi che non consente una programmazione e una gestione razionale del mercato del lavoro degli immigrati.

Occorre quindi incentivare percorsi di stabilizzazione del ciclo di vita degli immigrati, a partire proprio dalle condizioni lavorative.

Aumentare o inasprire gli obblighi e le formalità per gli immigrati in una fase di grande difficoltà economica significa colpire quella che è ormai una componente importante e strutturale della nostra forza lavoro in diversi settori dell'economia., proprio mentre anch'essa è chiamata a pagare il prezzo della crisi.

La questione è molto semplice: discriminare gli immigrati onesti o sostenerli nell'integrazione?

E' assolutamente auspicabile che, in questa fase di crisi, sia allungata la durata del permesso di soggiorno per chi un lavoro ce l'ha già e raddoppiata la durata del permesso di soggiorno per ricerca lavoro (ridotto a sei mesi dalla Legge Bossi-Fini) per chi un lavoro lo perde; per dare tempo, soprattutto in una fase come questa, di cercarne un altro senza finire rapidamente nel circuito disperato e pericoloso della clandestinità e dell'economia sommersa.

Vanno incentivati e realizzati concretamente progetti di formazione dei lavoratori nei paesi d'origine in particolare per quelle figure lavorative di cui c'è stringente necessità nel nostro mercato del lavoro per bonificare quello che è oggi in gran parte un mercato del lavoro clandestino e semplificate le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero.

Gli immigrati in Italia hanno finito per essere riconosciuti come una manodopera necessaria, in certi settori di impiego, come portatori di benefici per il sistema economico, come una risorsa per le famiglie, ma non ancora come una componente legittima della società. Per citare una formula ampiamente utilizzata possiamo dire che "si sono accolte le braccia, ma rimangono ancora da accogliere le persone"

Il differenziale retributivo tra italiani e immigrati, la percentuale di morti bianche e di infortuni sui luoghi di lavoro, la cosiddetta "segregazione occupazionale" che vede la maggior parte dei lavoratori stranieri confinati solo in determinati ambiti e a determinati livelli di qualifiche, sono aspetti di un mercato del lavoro "altro" in cui è necessario che l'azione sindacale intervenga con maggiore forza ed efficacia.

Alle discriminazioni non si possono non associare i temi altrettanto importanti della mancanza di rappresentanza e del rischio razzista e xenofobo. Proprio in questo senso servono risposte e proposte immediate da parte della società civile e dello stesso sindacato, affinché la cultura del lavoro e della solidarietà smentisca le pregiudiziali che animano una parte della società.

La Cisl conta, nel 2008, 332.000 iscritti immigrati. Erano 293.000 nel 2007, poco più di 100.000 nel 2001. Un quarto degli iscritti FILCA e FAI sono immigrati, essi sono circa il 15% degli iscritti della FIM. La Cisl tra gli immigrati è il sindacato più rappresentativo.

Vi sono esperienze positive nella contrattazione articolata, in primo luogo, accordi aziendali che permettono congedi lunghi per il ritorno ai paesi d'origine, formazione, qualificazione

professionale, modulazione delle mense. In molti settori anche i contratti nazionali, si pensi a quello metalmeccanico, hanno previsto commissioni destinate a raccogliere buone pratiche contrattuali riconoscendo le specificità legate all'immigrazione.

I lavoratori immigrati, così come lo erano i migranti interni negli anni sessanta e settanta costituiscono per il sindacato, per la CISL una grande risorsa di partecipazione.

Il rapporto tra immigrazione e sindacato non può fermarsi al concetto dell'erogazione di servizi, di strutture "per" gli immigrati.

Dovremo sempre più sperimentarci nel lavorare con gli immigrati costruendo gruppi di lavoro di migranti e misti nei territori, attraverso i quali affiancare la pratica contrattuale con una vera e propria diffusione di luoghi di cittadinanza, integrazione reciproca, convivialità delle differenze.

## **LAVORO SOMMERSO E ATTIVITA' DI VIGILANZA**

Il lavoro nero è un'emergenza collettiva: la lotta all'economia sommersa, irregolare o illegale è un tema prioritario per la CISL, sia per il contrasto alle dinamiche di sfruttamento dei lavoratori che per le gravi conseguenze che si riscontrano, a causa di questo fenomeno, sulla fiscalità generale: per ogni persona occupata in "nero" ogni lavoratore paga molte tasse in più. Il lavoro nero è certamente la forma più grave di precarietà poiché assomma la precarietà del lavoro ad un aggravamento complessivo del livello di precarietà sociale oltre a creare gravi distorsioni nella regolare competizione fra le imprese.

Per la CISL è certamente importante l'investimento in risorse e persone nei servizi ispettivi a cui vanno affiancate, con un adeguato supporto finanziario, politiche realmente efficaci di agevolazione dei processi di emersione e di supporto ed estensione di quelle esperienze bilaterali che, come nel settore dell'edilizia, attraverso l'istituzione del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva), hanno prodotto un importante processo di responsabilizzazione delle parti sociali fino a ottenere risultati rilevanti in uno dei settori considerati più a rischio.

E' necessaria una maggiore attenzione al tema delle cooperative con i suoi aspetti irrisolti, a partire da una non corretta applicazione della Legge 142/2001 e in particolare per ciò che riguarda le normative delle gare di appalto dove le assegnazioni al massimo ribasso costituiscono un elemento di forte turbativa del mercato del lavoro. In questo senso va dato ruolo effettivo agli osservatori provinciali di recente costituzione.

Per la Cisl è assolutamente necessario proseguire nei buoni, anche se ancora insufficienti, risultati riscontrati negli ultimi anni nella lotta al lavoro sommerso intensificando i controlli e dotando gli ispettori di maggiori strumenti operativi e di un percorso di effettivo coordinamento tra le varie amministrazioni competenti.

Per fare ciò risulta necessario che i livelli di spesa legati all'attività ispettiva vengano certamente razionalizzati, ma non tagliati indiscriminatamente.

Va considerata inoltre la previsione, contenuta nelle linee guida sulle attività ispettive varate dall'attuale Governo della valorizzazione di un'attività ispettiva di tipo "informativo - prevenzionale".

Tale approccio cerca di limitare la rilevazione di infrazioni meramente formali, concentrandosi sulle irregolarità sostanziali e producendo ispezioni mirate

L'atteggiamento della Cisl rispetto al contrasto al lavoro sommerso è quello di sempre: ci opponiamo culturalmente e politicamente alla cultura dell'illegalità, allo sfruttamento dei più deboli, al dumping sociale delle imprese che impiegano irregolarmente i lavoratori.

Riteniamo la ridefinizione qualitativa dell'attività ispettiva certamente un'operazione necessaria ed utile, ma al tempo stesso vigileremo su errate interpretazioni ed applicazioni di tale linea d'azione.

Un punto su cui spingeremo il Ministero ad attivarsi sarà quello dell'effettiva riscossione delle somme irregolari da recuperare dall'evasione fiscale, previdenziale e assicurativa anche in considerazione del necessario e urgente utilizzo dei fondi recuperati dalla lotta al lavoro sommerso.

## **IL DIFFICILE RAPPORTO TRA MERCATO DEL LAVORO E SISTEMA DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE**

Una delle cause delle difficoltà nell'inserimento lavorativo delle giovani generazioni sta nell'inadeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato. La formazione è l'effettivo contrappeso che consente al sistema di sostenere le dosi di flessibilità necessarie, la strada maestra è quella di un massiccio investimento per adeguare a standard di qualità più elevati il sistema di offerta di istruzione e formazione e i relativi output, in linea con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona attesi per il 2010.

Risultano prioritari quindi:

- il rafforzamento delle competenze chiave (4);
- l'abbattimento al 10% della dispersione scolastica (5);
- l'aumento del numero di giovani diplomati, dall'attuale 70% all'85%;
- l'innalzamento del numero dei laureati delle facoltà scientifiche, oggi su livelli molto bassi ;
- l'aumento del tasso di partecipazione dei lavoratori ad attività di formazione continua (6);
- il rafforzamento delle attività di orientamento scolastico ed universitario
- il riordino dei cicli di studio universitari, a partire da una revisione seria e coerente del sistema di offerta che si leghi a indagini aggiornate sui fabbisogni professionali e produttivi.

### **Il rilancio del contratto di apprendistato**

Un tema centrale per il rafforzamento del rapporto tra mercato del lavoro e sistema dell'istruzione e della formazione è il rilancio, nelle sue varie forme, del contratto di apprendistato.

Un corretto uso di tale tipologia contrattuale appare fondamentale per garantire a centinaia di migliaia di giovani un percorso di formazione e stabilizzazione professionale e per promuovere il rilancio della produttività e la qualità del lavoro nel nostro paese.

Tale strumento deve recuperare il proprio fondamentale ruolo nell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro superando le difficoltà applicative e legislative, dovute alla frammentazione delle competenze, che ha causato profondi ritardi nel suo corretto utilizzo.

---

4 Per riallineare la quota di quindicenni che registrano difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo (livello 1 del test Pisa) alla soglia attesa al 2010 del 15,5% (attualmente il 23% della popolazione studentesca 15enne non supera il punteggio minimo)

5 Nel nostro Paese sfiora tassi del 23 – 24 la percentuale di giovani italiani di età compresa fra i 18 e i 24 anni in possesso "solo del diploma di secondo grado inferiore", la nostra licenza media, e che non frequentano neppure la formazione professionale - sono cioè definitivamente usciti dal sistema formativo - è ancora alta.

6 Appena il 6% contro il 15% atteso.

La contrattazione collettiva nazionale e la legislazione regionale attraverso un intreccio potenzialmente virtuoso, di sussidiarietà verticale ed orizzontale devono inoltre favorire la diffusione dell'apprendistato professionalizzante monitorando con efficacia l'erogazione e la fruizione della formazione degli apprendisti.

Va inoltre diffuso attraverso la collaborazione tra istituzioni regionali, parti sociali ed università, anche l'apprendistato di alta formazione che permette contestualmente, attraverso la costruzione di percorsi specifici, la stabilizzazione della posizione lavorativa dei giovani ed il conseguimento di titoli di studio che possono arrivare fino al dottorato di ricerca.

Attraverso l'apprendistato di alta formazione si favorisce un ruolo attivo dell'università nello sviluppo territoriale ed una positiva contaminazione tra mondo accademico, imprese, rappresentanza sociale, istituzioni locali volta a favorire il rilancio dell'innovazione e della ricerca nei tessuti produttivi locali.

L'apprendistato è un contratto a finalità formativa, anche se nel nostro Paese tale finalità in passato è stata spesso relegata ad un ruolo residuale, con notevoli abusi ed incongruenze applicative: occorre invece valorizzare il ruolo formativo dello strumento e le potenzialità della formazione in alternanza, oltre a prevedere sistemi di riconoscimento delle competenze che permettano allo stesso tempo di valorizzare la vocazione formativa delle imprese e la spendibilità in contesti diversi delle competenze acquisite.

### **Università e occupabilità dei neolaureati**

Passando all'istruzione superiore e all'università, un tema che non può essere eluso è l'utilizzo distorto che viene spesso realizzato dei tirocini e degli stage. Essi sono spesso in bilico tra lo sfruttamento della manodopera qualificata a basso costo e un profilo sostanziale, molto spesso profondamente distante dagli obiettivi prefissati. Le norme di tutela dal punto di vista teorico sono corrette, ciò che è necessario è una verifica reale della congruità del progetto formativo dello *stage* e un salto culturale delle imprese che devono aprirsi alla genuina opportunità dell'incontro con risorse umane giovani, motivate, positivamente interroganti. Lo sviluppo di un esteso sistema di tirocini e stage sul campo e al tempo stesso realmente formativi e professionalizzanti, già all'interno dei cicli di studi e non solo alla loro conclusione rappresenta una delle urgenze del sistema universitario del nostro paese e una delle occasioni per far incontrare non episodicamente l'ambito della didattica con i tessuti produttivi territoriali.

E' necessario proseguire con celerità nel riordino e nella razionalizzazione delle classi di laurea correggendo gli errori che nell'immediato periodo post riforma sono stati diffusamente compiuti e condizionando le risorse a più efficaci criteri di valutazione dei corsi e dei docenti stessi. Da un punto di vista sostanziale continuiamo ad assistere alla mancanza di un qualsiasi criterio premiante basato sulla qualità della didattica, o incentivante per i singoli docenti o facoltà.

Vanno inoltre sviluppati, non solo formalmente, quegli osservatori del mercato del lavoro locale, in cui sono compresi sindacato e imprese, che devono contribuire a rendere l'offerta formativa il più congruente possibile con le reali potenzialità e ricettività del territorio, più o meno ampio, nel quale le sedi universitarie sono contestualizzate. Un rapporto che, se operativo e fecondo, permette anche il percorso opposto e cioè un ruolo dell'università nell'orientare e "migliorare" il mercato del lavoro locale che ovviamente deve coinvolgere anche le organizzazioni dei docenti e degli studenti.

Infine il tema del post-università. I servizi di orientamento e *placement* sono stati significativamente aumentati nel corso degli ultimi anni, anche se i riscontri qualitativi non sono sempre stati di eccellenza. Anche questi servizi, per loro stessa essenza, sono stimolo ed occasione per il mondo universitario di uscita dall'autoreferenzialità. La creazione di progetti di *placement* presuppone

infatti l'implementazione di relazioni di sistema con istituzioni, privato, privato sociali, parti sociali, che sono ineludibili per l'efficacia del servizio stesso e per la promozione di una reale strategia di occupabilità dei neolaureati dei vari atenei.

Tutte queste osservazioni hanno, infatti, un aspetto comune di fondo: il superamento dell'eccessiva autoreferenzialità dell'università italiana ed un necessario e urgente rapporto più saldo con il mondo del lavoro e dell'impresa e con il territorio.

L'auspicato ammodernamento del sistema educativo deve rispondere in chiave efficiente e solidale a esigenze condivise di innalzamento dei livelli e della qualità del bagaglio di conoscenze e competenze dei giovani per l'esercizio della cittadinanza, di ampliamento delle opportunità di apprendimento, di consolidamento e crescita professionale in una prospettiva ormai coincidente con l'intero arco della vita e che non può prescindere dall'investimento di forti risorse oltre che per la premialità del merito anche a garanzia del diritto di studio.

L'Art. 34 della Costituzione infatti non può essere bypassato con interventi che non possono che essere integrativi e succedanei come, ad esempio, le agevolazioni al credito contenute nelle ultime finanziarie, certamente non sostitutive delle necessarie risorse di sistema che non possono essere indiscriminatamente tagliate.

Non è possibile non segnalare come, in particolare in tempo di crisi economica, sia necessaria una presa di responsabilità straordinaria dell'intero sistema universitario il quale, proprio a fronte della giusta opposizione ai forti tagli che si profilano, deve assumere la sfida di una formazione superiore che sappia assumersi l'impegno della qualità e della coerenza dei profili progettati oltre che l'impegno di sviluppare un sistema interno realmente meritocratico e tutelante per le figure dei giovani ricercatori.

Nel tempo dell'incertezza è sempre più necessario far pendere il pendolo del nostro mercato del lavoro nel campo delle opportunità.

### ***I GIOVANI TRA MERCATO DEL LAVORO E DIMENSIONE SOCIALE***

Un interessante libro, ad opera del demografo Livi Bacci (7), recentemente pubblicato, affronta il "terribile spreco dei giovani da parte della società italiana" e delinea storicamente il mutamento della condizione della gioventù nel nostro paese, da quando, all'inizio del Novecento, un ragazzo su due tra i dieci ed i quindici anni era al lavoro, fino ad oggi.

Ma chi erano e chi sono i giovani? Che tipo di confronto costruire tra le prerogative dei giovani di ieri e quelli di oggi? E, se la spinta allo sviluppo delle prerogative e delle dotazioni dei giovani sta venendo meno, quali sono le possibili vie per un'inversione di tendenza? Nell'analisi della condizione giovanile non si può prescindere dal declino del numero assoluto e relativo dei giovani in Italia: i giovani sono diventati pochi, compiono oggi vent'anni meno di 600.000 giovani, a fronte dei 900.000 del 1990. All'inizio del '900 un italiano su quattro aveva tra i 15 ed i 30 anni, oggi la proporzione è di uno su sei, nel 2020 sarà di uno su sette.

I giovani italiani percorrono le tappe che li portano all'età adulta più lentamente dei loro coetanei europei, hanno una minor propensione alla mobilità geografica, contano poco negli spazi della politica come dell'economia, della cultura e, in generale, nella società. Secondo alcune ricerche,

---

7 Massimo Livi Bacci: "Avanti giovani alla riscossa", Il Mulino, Bologna, 2008.

inoltre, si riscontra una crescente riduzione del ruolo dei giovani (sotto i 35 anni) nella creazione di nuove imprese. I giovani appaiono peraltro poco propensi ad abbandonare “l'accogliente casa dei genitori” rimandando quanto più possibile ogni scelta che si presenti come definitiva e che non consenta la piena autorealizzazione. Un po' vittime ed un po' complici dunque. Ma rispetto alla loro marginalizzazione va tenuto presente che tali tendenze sono aggravate da indubbie difficoltà legate ad una riduzione significativa dei salari d'ingresso nel mondo del lavoro e dal sottoinquadramento crescente dei giovani neolaureati. I giovani sono certamente schiacciati da una società bloccata, si pensi alle barriere di ingresso presenti in molte professioni, ma al tempo stesso sembrano non avere la forza di “ribellarsi” allo status quo. Per molti, ad esempio, per far carriera nel mondo del lavoro “conoscere una persona influente” è più importante di “acquistare un bagaglio significativo di competenze”.

Tenendo presenti le condizioni di partenza, per promuovere “una riscossa dei giovani” è necessario investire risorse ingenti. Risorse che potrebbero sortire un buon rendimento se il risultato fosse quello di portare l'occupazione giovanile ai livelli europei.

Ma, come avverte Livi Bacci nell'epilogo, tutto questo non basterà se “assieme alle condizioni materiali e ai modi di funzionamento della società, non cambieranno anche le ambizioni, le aspettative, gli ideali”.

### ***AREE E FASCE DEBOLI: MEZZOGIORNO, LAVORO FEMMINILE, OVER 55, DISABILI***

In un quadro di necessario riequilibrio dello sviluppo del nostro paese che sostenga nei prossimi anni una crescita del Sud a ritmi più alti del Centro-Nord, dovrà essere dedicata particolare attenzione all'aumento dell'occupazione nel Mezzogiorno, per contrastare i molti fenomeni di marginalità e criticità che ancor oggi caratterizzano il mercato del lavoro meridionali: livelli elevati di disoccupazione, scoraggiamento diffuso, ripresa dell'emigrazione.

Sono necessari quindi strumenti supplementari per una politica occupazionale mirata:

- il credito d'imposta per l'occupazione per un periodo medio-lungo ai fini di consolidare l'occupazione a tempo indeterminato, con particolare attenzione all'occupazione femminile.
- l'incentivazione dei piani d'emersione dal lavoro nero in stretta connessione con le politiche territoriali per lo sviluppo locale, utilizzando anche l'opportunità derivante dalla costituzione delle Zone Franche Urbane (ZFU);
- il riassorbimento dei bacini di LSU,
- l'attuazione tempestiva dei progetti d'inserimento lavorativo dei giovani diplomati e laureati nelle aziende del Sud, finanziando tirocini e stage finalizzati alla successiva stabilizzazione, per contrastare il triste fenomeno dell'emigrazione verso il Centro Nord e verso l'estero dei giovani scolarizzati.

Su questi temi dovranno concentrarsi le politiche del lavoro ordinarie e soprattutto gli interventi da realizzare con le risorse indicate dal ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi Europei (QSN) e del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

L'incentivazione al lavoro femminile è strettamente collegata allo sviluppo di politiche di conciliazione che non riguardano però solo le donne, ma l'intera famiglia, favorendo una condivisione più equilibrata del lavoro di cura.

Vanno previsti incentivi concreti, sul modello di altri paesi europei come l'Olanda, ai part-time lunghi attraverso agevolazioni fiscali e contributive, un piano più incisivo di servizi di welfare (in

particolare per la cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti) e una piena attuazione e semplificazione dell'articolo 9 della Legge 53/2000 che prevede finanziamenti su progetti elaborati dalle aziende volti all'assolvimento di esigenze di conciliazione delle lavoratrici e dei lavoratori. Va combattuta l'insufficiente applicazione nel nostro paese delle leggi a tutela della maternità (si pensi ad esempio alla difficoltà del rientro al lavoro dopo l'assenza per tale motivo).

Sul lavoro di cura è necessario poi un duplice intervento, secondo un modello già sperimentato in Francia, e cioè condizionare i sostegni alle famiglie, da praticare attraverso la semplificazione delle procedure di assunzione e sgravi fiscali, alle modalità di regolarizzazione dei lavoratori, nella quasi totalità cittadine immigrate.

Per quel che riguarda "l'invecchiamento attivo" e il sostegno all'occupabilità dei lavoratori over 55 in caso di disoccupazione involontaria sono innanzitutto necessari strumenti per un loro rapido reinserimento lavorativo, se necessario, anche con integrazione al reddito e alla contribuzione da parte del sistema pubblico. Vanno favoriti, attraverso incentivi, regimi misti tra lavoro e pensione. Nelle aree di maggiore criticità settoriale e territoriale è necessario un sostegno strutturale all'occupazione stabile anche attraverso l'incentivazione alle Agenzie del lavoro per la ricollocazione e la riqualificazione professionale di questa tipologia di lavoratori.

Infine, per favorire infine l'inserimento delle persone disabili, riteniamo non sufficiente l'affidamento alle quote di assunzioni d'obbligo ancora disattese nonostante il tentato rafforzamento dei SILD (servizi per l'impiego dedicati ai disabili) e l'introduzione di incentivi da parte della Legge 68/99.

Soprattutto per le forme di disabilità più serie vanno favoriti l'inserimento mirato e l'adeguamento delle condizioni lavorative anche utilizzando soluzioni innovative, come contratti ad orario ridotto, e flessibilità, e convenzioni siglate sulla falsa riga di quelle realizzate a seguito dell' art. 14 del D.lgs 276/03, vincolate alla concertazione territoriale.