



Dipartimento Politiche Attive del Lavoro
Politiche del mezzogiorno e dello Sviluppo Territoriale

DOCUMENTO CISL SUL MERCATO DEL LAVORO

OLTRE LA CRISI, 5 PROPOSTE PER TUTELARE E PROMUOVERE IL LAVORO

Introduzione

Fino a pochi mesi fa la fase peggiore della crisi sembrava superata, anche se i ritmi di recupero restavano modesti, del tutto insufficienti per riportarci sui livelli pre crisi. Ora da qualche settimana la ripresa si è ulteriormente indebolita e le previsioni per il 2011 e il 2012 vengono riviste al ribasso. Se poi, come alcune analisi suggeriscono, la contrazione del prodotto non avesse esclusivamente carattere ciclico, bensì, almeno per alcuni settori, strutturale, le possibilità di recupero legate alla ripresa economica sarebbero limitate. Quel che è certo è che la crescita italiana era debole anche prima dell'ultima recessione, essendo il riflesso soprattutto della bassa crescita della produttività.

La perdita di posti di lavoro, seppur significativa, è risultata tuttavia nel complesso contenuta rispetto all'entità della recessione, grazie soprattutto all'utilizzo estensivo della cassa integrazione. Nel 2010, le ore di Cig effettivamente utilizzate sono state circa la metà di quelle autorizzate (nel 2009, erano state il 65 per cento) e nel corso del 2011 si va confermando un trend di riduzione. Tuttavia, ancora recentemente risultavano in crescita la componente straordinaria e quella in deroga, denotando l'esistenza di crisi più strutturali che congiunturali, ed in ogni caso il numero di richieste di cassa integrazione risulta ancora troppo elevato, con il rischio che molti lavoratori, peraltro in età critica, non siano facilmente riassorbibili.

In ogni caso le perdite occupazionali sono state significative e si è acuito il divario tra Centro-Nord e Sud. Nel corso del 2010 nel Sud si sono persi 87 mila posti di lavoro. Anche nel complesso delle regioni settentrionali, dove pesano di più i settori più colpiti dalla crisi occupazionale, si osserva una contrazione dell'occupazione, ma in misura meno intensa. In controtendenza è invece il Centro, dove l'occupazione è andata stabilizzandosi già nel 2010.

Una volta superate le fasi più acute della recessione, l'occupazione temporanea è apparsa in ripresa e nel 2010, a causa anche di atteggiamenti molto prudenti da parte delle imprese in una fase di elevata incertezza congiunturale, i posti di lavoro creati sono stati prevalentemente a termine. Eppure, nonostante nel corso del 2010 l'incidenza del lavoro temporaneo sull'occupazione dipendente torni ad aumentare, raggiungendo il 12.8%, e quasi un occupato dipendente su due tra i 15 e i 24 anni sia inquadrato come temporaneo,

tra i giovani i contratti temporanei continuano a contrarsi: segno che per i giovani la fase critica è ancora in corso e l'occupazione non si riprende nemmeno nelle sue forme più flessibili. La crescita dei contratti temporanei invece interessa i segmenti solitamente meno coinvolti da tale fenomeno (uomini, età centrali, Centro-Nord), a confermare che i lavori temporanei non vengono utilizzati esclusivamente come forma di inserimento, ma anche per flessibilizzare i ritmi produttivi in attesa che si consolidi il ciclo economico.

L'andamento dell'occupazione femminile nel corso degli ultimi anni è stato più favorevole rispetto a quella maschile. La quantificazione riflette però essenzialmente effetti di composizione settoriale, visto che i settori dove l'occupazione è caduta in misura maggiore sono quelli dell'industria e delle costruzioni, dove inferiore risulta l'incidenza della manodopera femminile. Il gap tra occupazione maschile e femminile resta tra i più alti in Europa, ed per tasso di occupazione femminile siamo penultimi nell' UE 27. Dopo di noi si colloca solo Malta. La creazione di posti di lavoro nei servizi ad alta intensità di lavoro e a bassa qualificazione ha favorito l'occupazione femminile (in seguito anche alle massicce regolarizzazioni che negli ultimi hanno riguardato le donne straniere). Il collegamento tra femminilizzazione della forza lavoro e crescita di alcuni settori del terziario rivela come l'occupazione femminile sia un potente moltiplicatore economico. Vale dunque la pena investire in politiche di conciliazione per favorire l'ingresso e la permanenza delle donne al lavoro, perché si tratta di un investimento con forti ritorni in termini di occupazione complessiva.

Nell'ultimo biennio la componente straniera è stata fondamentale nel contenere la contrazione dell'occupazione complessiva: tra il 2008 e il 2010 il numero di stranieri è infatti aumentato di 330 mila nuovi occupati, che hanno compensato parte della contrazione del numero di occupati italiani (863 mila in meno nello stesso periodo). Tuttavia anche il tasso di occupazione degli stranieri in Italia si è ridotto notevolmente negli ultimi due anni in misura nettamente più marcata di quanto osservato invece per gli italiani.

La Cisl, nella consapevolezza delle molte criticità che la crisi produttiva ci ha consegnato o semplicemente ha acuito, e a partire da quanto realizzato in questo triennio, tra luci ed ombre, individua le priorità per la tutela e la promozione del lavoro in una fase di ripresa ancora debole, assumendo come linea guida il ruolo della contrattazione aziendale e territoriale, in funzione di crescita della produttività, come elemento trainante per lo sviluppo e il lavoro, senza trascurare le necessarie politiche di contesto.

1. La contrattazione aziendale e territoriale per lo sviluppo e il lavoro

Con la riforma degli assetti contrattuali del 2009 ed in misura ancora maggiore con l'Accordo Interconfederale del giugno 2011 la Cisl ha dato vita ad una nuova stagione delle relazioni sindacali con l'obiettivo di far diventare la contrattazione aziendale e territoriale (detta anche di prossimità) il nuovo baricentro , ferma restando la funzione di cornice generale dei contratti nazionali . Questa innovazione è necessaria per rispondere in modo adeguato alla sfida competitiva alla quale sono chiamate le imprese italiane nel pieno delle trasformazioni in atto nell'economia internazionale, di cui questa lunga crisi è una delle manifestazioni più ruvide.

Ora questa tendenza viene rafforzata dalle recenti norme contenute nella manovra finanziaria, in particolare dall'art.8 che dopo i miglioramenti apportati in sede di conversione del decreto anche per l'azione della Cisl può dare un contributo importante per lo sviluppo ed il lavoro, al netto delle polemiche innestatesi sulla questione dell'art.18, la cui alta valenza simbolica è inversamente proporzionale all'importanza sostanziale.

Le novità derivanti dall'art.8 riguardano da un lato l'efficacia della contrattazione aziendale che quando viene realizzata seguendo le procedure dell'accordo del 28 giugno, dai soggetti comparativamente più rappresentativi e dalle loro rappresentanze in azienda, con l'approvazione maggioritaria da parte delle stesse, sviluppa una efficacia generale (erga omnes) anche nei confronti di quanti non avessero condiviso o firmato l'accordo. E' una svolta importante, che rompe il potere di interdizione e veto ai cambiamenti sviluppato in questi anni, anche con frequenti ricorsi alla via giudiziaria da parte della Fiom-cgil, e permette ora il pieno dispiegamento della contrattazione aziendale e territoriale in funzione propulsiva per lo sviluppo e attrattiva di nuovi investimenti.

Dall'altro lato si apre una nuova possibilità alla contrattazione aziendale /territoriale di innovare o derogare non solo ai contratti collettivi come già previsto dagli accordi interconfederali del 2009 e del 2011 ma anche materie di legge in particolare con riferimento agli aspetti dell'organizzazione del lavoro, delle qualifiche, degli orari di lavoro e di un corposo riferimento alle tipologie dei rapporti di lavoro, quali la conversione dei contratti temporanei, la somministrazione, le collaborazioni a progetto e le false partite Iva, il regime di solidarietà negli appalti, gli orari di lavoro e le conseguenze del recesso del rapporto di lavoro. Su quest'ultimo punto la Cisl ha già dichiarato la sua indisponibilità ad utilizzare questa facoltà ed anche sul regime di solidarietà sugli appalti sono molte le contro-indicazioni a modificare per via contrattuale la norma di legge.

Sugli altri temi, invece, sarà molto importante promuovere una diffusa capacità di sviluppare la contrattazione decentrata avendo innanzitutto a riferimento l'Accordo Interconfederale del giugno 2011 che contiene possibilità di modificare contenuti di norme contrattuali nazionali coincidenti con quanto indicato dall'art.8 e forse anche di maggiore ampiezza se si considera che si parla di organizzazione del lavoro, orari di lavoro, prestazione lavorativa.

Quando queste intese modificative incroceranno le materie di possibile derogabilità offerte dalla legge si può ragionevolmente operare in regime di sperimentazioni temporanee in particolare assumendo il principio del miglioramento delle condizioni di produttività e di qualità delle imprese ai fini di un miglioramento dell'occupazione, di una sua più tempestiva stabilizzazione, della bonifica delle tante situazioni spurie, soprattutto quando si tratta di accesso al lavoro, in sostanza quando si configura , un interesse superiore per i lavoratori e per le comunità.

Una stagione di prudente sperimentazione realizzata su finalità chiare di crescita della produttività e della occupazione può permettere anche di individuare gli aspetti della legislazione particolarmente rigidi e anacronistici sui quali esercitare una necessaria opera di semplificazione e delegificazione, anche sollecitata da appositi avvisi comuni delle parti sociali.

Si potranno, così, produrre indicazioni utili per realizzare quanto previsto nella proposta di Statuto dei Lavori inviato dal Ministro del lavoro alle parti sociali nel novembre 2010 che prevede accanto ad un nucleo di diritti inderogabili di carattere generale comuni a tutte le tipologie di lavoro, il rafforzamento della funzione regolativa della contrattazione collettiva, soprattutto aziendale o territoriale.

2. Ammortizzatori sociali e politiche attive

Proroga per il 2012

La debolezza e discontinuità della ripresa rendono evidente l'esigenza che venga assicurata la necessaria copertura finanziaria agli ammortizzatori in deroga anche per il

2012, nonché la proroga di tutta la normativa anti-crisi (contratti di solidarietà potenziati, ammortizzatori per i lavoratori temporanei e non standard, incentivi al reimpiego, ecc...), per garantire continuità di reddito ai lavoratori coinvolti dalle crisi aziendali.

Bilateralità

E' tuttavia necessario affrontare anche il tema di come sostituire gli ammortizzatori sociali in deroga con un sistema a regime che responsabilizzi maggiormente imprese e lavoratori valorizzando il ruolo degli enti bilaterali in quanto soggetti in grado di coniugare risorse pubbliche e contrattuali. Per realizzare tale obiettivo si può stabilire, a partire dal 2012, una contribuzione pur ridotta ma obbligatoria (ad es. dello 0,25%) per le aziende che non versano l'aliquota per la Cassa Integrazione all'Inps, dal quale esonerare quelle che già versano il contributo di pari o maggiore entità ad un ente bilaterale.

Finalizzare le politiche attive per il reimpiego

Solo nel corso del 2011 sembra essere stato raggiunto l'obiettivo di coinvolgimento in percorsi di attivazione di una percentuale ragguardevole di percettori di ammortizzatori in deroga, benché in molte Regioni si sia ancora lontani dal 100 per cento. Viceversa, restano per ora generalmente fuori dalle politiche di attivazione i percettori di ammortizzatori sociali non in deroga, nonostante l'introduzione nel nostro ordinamento, della dichiarazione (obbligatoria) di immediata disponibilità. Questo ha anche comportato che siano rimasti esclusi dalla partecipazione alle politiche attive proprio quei soggetti che ne avrebbero maggiormente bisogno, vale a dire coloro che hanno alle spalle periodi lunghi di fruizione degli ammortizzatori sociali e che sono vicini alla scadenza. Vanno dunque affrontate in primo luogo le due questioni di coinvolgere nei percorsi di politica attiva anche tutti i percettori di ammortizzatori non a regime, e di approntare percorsi e incentivi specifici per coloro che sono vicini alla scadenza del sostegno al reddito.

Migliorare la qualità delle politiche attive

Altrettanto complessa è la valutazione dal punto di vista qualitativo, vale a dire il giudizio circa la adeguatezza e gli esiti delle politiche offerte, pur essendo forti le perplessità. Come Cisl siamo impegnati a porre con forza, sia negli accordi aziendali di gestione della crisi che nei tavoli di concertazione regionale, le seguenti questioni, al fine di individuare target e percorsi mirati:

- realizzazione di un reale collegamento tra fabbisogni formativi effettivi e politiche attive, sia attraverso il lavoro di collegamento tra l'unità operativa insediata presso il Ministero del lavoro e le unità regionali per la raccolta dei fabbisogni di competenze e figure professionali, sia attraverso la piena disponibilità dei nuovi strumenti di indagine del mercato del lavoro e di incontro tra domanda e offerta, come le comunicazioni obbligatorie e il portale clic lavoro, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione delle parti al livello aziendale che dovrebbero individuare a monte, laddove possibile, i percorsi più adeguati di politiche attive cui indirizzare i lavoratori, sia con interventi a carattere formativo indirizzati direttamente all'impresa, come soggetto che può richiedere formazione specifica per i propri dipendenti

- individuazione delle priorità e delle maggiori urgenze tra gli utenti, anche in relazione alla tipologia di ammortizzatore e alla lunghezza del periodo di sospensione.
- estensione a tutte le regioni di un più proficuo collegamento tra Centri pubblici per l'impiego ed agenzie del lavoro, valorizzando ampiamente le potenzialità di queste ultime, anche utilizzando la recente ulteriore flessibilizzazione della normativa sul collocamento, nonché degli enti bilaterali e delle strutture formative accreditate
- mirare la formazione a percorsi di *placement*, che partano dal bilancio di competenze
- utilizzare sistematicamente negli accordi per crisi e ristrutturazioni lo strumento dell'outplacement
- ricercare un maggiore coinvolgimento dei lavoratori, rendendoli consapevoli dell'utilità dei percorsi proposti.

3. Giovani e lavoro

Apprendistato

Il contratto di apprendistato, appena riformato con accordo di concertazione, dovrà sempre più svilupparsi come un sistema plurale, valorizzando le tre tipologie previste. A tal fine la nuova legge va implementata con una intensa attività contrattuale a tutti i livelli e la possibilità di definire ulteriori politiche di incentivazione a livello regionale rispetto ad obiettivi mirati.

L'apprendistato di primo livello "per la qualifica e per il diploma professionale" ha un grande potenziale di contrasto verso la dispersione scolastica. Questa tipologia deve essere maggiormente valorizzata, prevedendo accordi attuativi a livello regionale chiaramente finalizzati all'abbattimento dei tassi di dispersione scolastica in tutto il Paese ma in particolare nel Sud, anche incentivandone l'utilizzo attraverso forme di premialità legate al raggiungimento di obiettivi prestabiliti con le risorse del Fse, destinate in molti casi ad essere non spese o spese male.

Rispetto all'apprendistato professionalizzante, tra le significative novità, proposte anche dalla Cisl e contenute ora anche nella legislazione, ci sarà la possibilità di utilizzare le risorse dei Fondi Interprofessionali, che apre un ventaglio di possibilità per finanziare, e al tempo stesso qualificare e monitorare, la formazione che si fa in azienda, con modalità più flessibili, ma sempre congiuntamente verificabili.

In merito all'apprendistato di alta formazione e di ricerca vanno favorite tutte le possibilità di utilizzo, con una attenzione particolare alla nuova possibilità che si apre per il praticantato, che, oltre a contribuire al superamento di forme di lavoro sommerso e sottopagato, può rappresentare una risposta seria alla questione della disoccupazione intellettuale.

Collaborazioni a progetto

In sede di accordo concertativo sull'apprendistato il Governo si è impegnato, come detto, ad attivare un tavolo sulle collaborazioni, nell'ambito del quale proporremo un aumento delle aliquote contributive per il lavoro autonomo e a progetto, che come Cisl continuiamo a ritenere necessario sia per evitare un utilizzo non corretto delle collaborazioni stesse, contribuendo ad indirizzare l'occupazione giovanile verso il contratto di apprendistato, sia per garantire maggiori coperture in caso di disoccupazione. L'indennità di fine lavoro

introdotta dalla legge 2/2009 deve diventare una prestazione a regime di tipo contributivo. Alla luce del suo scarso utilizzo registrato fino ad ora, vanno ulteriormente flessibilizzati i criteri di accesso.

In parallelo è necessario affrontare finalmente il tema dei percorsi pensionistici dei lavoratori con carriere discontinue, favorendo la ricongiunzione tra gestione separata e gestione lavoratori dipendenti, a partire dal superamento della franchigia ancora in essere di tre anni.

Tirocini

La crescita esponenziale dei tirocini non curricolari nel nostro mercato del lavoro denota un utilizzo spesso distorto che svilisce opportunità potenzialmente importanti per i giovani. Va pertanto ultimato il confronto tra Governo, Regioni e parti sociali volto a favorire un corretto utilizzo dei tirocini di orientamento e inserimento nel mondo del lavoro e che ha già prodotto a delle linee guida nazionali, inserite nella recente manovra finanziaria, che riducono la durata massima a sei mesi e inseriscono un collegamento tra la possibile attivazione dei tirocini formativi e conseguimento dei titoli di studio.

4. Occupazione femminile

Conciliazione e part-time lungo

La chiave di volta per favorire l'occupazione femminile è costituita dall'incentivazione a regimi di orario e tipologie di rapporti di lavoro che favoriscano la conciliazione. Va dunque data attuazione all'intesa del marzo scorso sulla conciliazione, con un impegno delle parti sociali a realizzare accordi aziendali innovativi e con gli adempimenti dovuti da parte del Ministero del lavoro, a partire dalla rapida attuazione della delega, contenuta nella legge n.183/2010 ("collegato lavoro"), contenente gli incentivi ai c.d. "part-time lunghi". Tali incentivi favorirebbero anche il superamento di alcune forme di part-time nel terziario, caratterizzate da orari molto brevi e/o spezzati, nonché la trasformazione di contratti a termine periodici in contratti a tempo indeterminato nella forma del part-time verticale.

Sviluppare e regolarizzare i servizi alle persone

Vanno poi esplorate le possibilità di emersione del sommerso e di nuova occupazione derivanti dai lavori di cura. Tra le figure di difficile reperibilità figurano sempre più quelle relative ai servizi alle famiglie, sommandosi in questo caso le difficoltà legate all'incontro tra domanda e offerta a problematiche più complesse. Il Piano triennale per il lavoro prevedeva un intervento promozionale da parte delle centrali cooperative, che chiediamo di attuare, ma serve un forte progetto di sostegno, da allargare anche alle Agenzie per il lavoro, e da pubblicizzare adeguatamente, con l'obiettivo di consentire alle famiglie di reperire con minori difficoltà personale, competente e regolarizzato sul piano contrattuale, addetto a compiti spesso assai delicati. I cardini di questo progetto dovrebbero essere:

- adeguato innalzamento della attuale detrazione fiscale relativa alle spese per l'assistenza personale aumentando contestualmente il limite di reddito entro il quale è possibile usufruirne
- specifico accreditamento delle cooperative e delle agenzie per il lavoro, sulla base di criteri da concordare tra Governo, Regioni e Parti sociali

- definizione e regolarizzazione, per i soli lavori con maggiori caratteristiche di occasionalità, della possibilità di utilizzare i voucher, alla luce dei miglioramenti visti sopra.

5. Piano per il lavoro nel Mezzogiorno

Credito di imposta

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, area che sta pagando il prezzo più salato alla crisi produttiva, abbiamo salutato con favore la re-introduzione, da noi fortemente voluta, del credito di imposta per le assunzioni a tempo indeterminato, ma ora, dopo mesi di stallo vanno rapidamente conclusi i contatti con l'Unione Europea per ottenere la possibilità di utilizzo dei Fondi Strutturali: Parimenti è necessario accelerare le procedure per raggiungere la prevista intesa in Conferenza Stato/Regioni/Province Autonome, che indicherà le risorse garantite da ciascuna Regione, alla quale dovrà seguire l'emanazione del decreto interministeriale per definire le procedure attuative.

Contrasto del lavoro sommerso e voucher

Ma questo sarà insufficiente se non si costruiranno, oltre al potenziamento dell'attività di ispezione, vigilanza e repressione strade innovative per contrastare il lavoro sommerso, a partire dall'utilizzo mirato del lavoro accessorio. Anche alla luce degli ampliamenti via via intervenuti nelle possibilità di utilizzo di questo strumento, è ancora più importante definire meglio e regolamentare la possibilità di utilizzare i voucher, come già chiesto dalla Cisl in passato. A questo fine è necessario un accordo tra Ministero del lavoro e parti sociali che assicuri maggiori garanzie al lavoratore, a partire dal chiarimento circa il valore nominale del voucher (che non corrisponde ad un'ora di lavoro, ma è invece un valore minimo a partire dal quale, a seconda delle diverse attività, va individuata la retribuzione, facendo riferimento a qualificazioni equivalenti individuate nei contratti collettivi), dalla possibilità che i periodi di lavoro con voucher valgano ai fini del raggiungimento del requisito assicurativo per l'accesso agli ammortizzatori sociali, dalla possibilità che il lavoro con voucher sia valido ai fini del contratto di soggiorno dei lavoratori stranieri, nonché considerato come periodo di tirocinio per il raggiungimento di una qualifica professionale. Va inoltre istituito un tavolo di monitoraggio con enti locali e parti sociali mentre una via da sperimentare è il coinvolgimento della bilateralità, come *network* che potrebbe monitorare i voucher e gestire, attraverso linee contrattuali condivise, un migliore utilizzo di questo strumento.

Ricollegare scuola e lavoro

Vanno promosse e sperimentate nelle Regioni misure per migliorare la transizione scuola lavoro, anche utilizzando le risorse della programmazione comunitaria del FSE destinate a istruzione e formazione, a partire da un piano di contrasto alla dispersione scolastica, dall'utilizzo del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, da percorsi per l'occupazione di diplomati e laureati, dalla promozione di tirocini mirati all'inserimento.

