



Servizio Politiche del Lavoro e della Formazione

VERSO IL XV CONGRESSO CONFEDERALE UIL

LE TESI PER IL DIBATTITO CONGRESSUALE:

IL DUALISMO INVOLUTIVO DEL MERCATO DEL LAVORO: IDEE E PROPOSTE PER IL SUO SUPERAMENTO

IL “DUALISMO” INVOLUTIVO DEL MERCATO DEL LAVORO: IDEE E PROPOSTE PER IL SUO SUPERAMENTO

Premessa

La crisi del modello di produzione e di consumo di tipo fordista ha determinato profondi cambiamenti anche nel mercato del lavoro. Le imprese si sono dovute adattare alle dinamiche e alla globalizzazione dei mercati. Ciò ha richiesto un cambiamento nell'organizzazione del lavoro delle imprese che si sono adeguate a tali mutamenti, attraverso l'uso flessibile del lavoro. Questo ha comportato che anche i contratti di lavoro avessero una buona dose di flessibilità che si è realizzata nel tempo grazie all'introduzione di nuove tipologie di rapporti di lavoro che hanno permesso alle aziende di rendere più dinamico il turn over dei lavoratori.

Tale processo, ancora oggi in itinere, ha visto una trasformazione di condizioni, tempi e tutele della prestazione lavorativa. Al modello prevalente di lavoro a tempo pieno ed indeterminato (c.d. “lavoro standard”), si sono affiancate forme di lavoro caratterizzate da impieghi di carattere temporaneo ed atipico, alterando i tradizionali equilibri contrattuali e, con essi, anche le tutele dei lavoratori che diventano sempre più deboli.

Il lavoro ha, quindi, subito una serie di metamorfosi, ramificandosi in una “galassia di lavori” con conseguenze sociali e culturali rilevanti la cui portata è stata sottovalutata o addirittura ignorata.

Si è, paradossalmente, creato un mercato del lavoro a doppio binario, che è più comunemente definito con l'espressione “sistema duale” in cui convivono lavoratori con tutele e lavoratori privi o con scarsissime tutele. Da una parte, quindi, soggetti impiegati attraverso forme di lavoro “standard” (“lavoratori forti”), che godono di sufficienti tutele, anche grazie ad un sistema di ammortizzatori sociali che li sostiene nella fase di uscita dal mercato del lavoro e, dall'altra, una sempre più folta schiera di lavoratori atipici (“deboli”), per lo più giovani e con contratti temporanei, caratterizzati invece da un basso livello di tutele, spesso insufficienti, ed in molti casi strumenti di sostegno al reddito del tutto inesistenti.

E' opportuno sottolineare che la definizione di “mercato duale” rappresenta però solo un'utile semplificazione che aiuta a mettere in risalto i soli confini esterni del nostro mercato del lavoro al cui interno, nella categoria dei lavoratori atipici, è possibile ulteriormente differenziare chi è più forte e chi è più debole a seconda del grado di tutele e di tipologia contrattuale applicata. E', quindi, riduttivo definire i lavoratori soltanto di serie “A” o di serie “B”, perché al loro interno vi sono ulteriori sotto categorie.

Differenze notevoli caratterizzano, infatti, le grandi e le piccole imprese sia in materia di licenziamenti individuali che di sostegno al reddito, così come, altrettanto importanti, sono le differenze sia di trattamento economico che di tutele individuali tra un lavoratore a tempo determinato ed un collaboratore a progetto.

La progressiva espansione di questo fenomeno ha nel tempo realizzato un'involuzione del nostro mercato del lavoro, contribuendo a creare un “esercito” di

manodopera a basso costo alternativa, e spesso sostitutiva, dei lavoratori “standard”, producendo quella flessibilità che, il più delle volte, si traduce in precarietà.

Le norme a sostegno dei lavoratori più deboli intervenute attraverso i numerosi interventi “anticrisi”, così come le ipotesi di riforma che si intravedono tra le righe del Libro Bianco, non sembrano avere piena consapevolezza delle conseguenze di un mancato governo della flessibilità, della alterazione degli equilibri contrattuali e degli insufficienti profili di tutele destinati a tali lavoratori.

E’ evidente che il ventaglio di tutele oggi disponibile è stato costruito su un modello di lavoro differente, su altri lavoratori rispetto a quelli che oggi si vanno affermando nel mercato del lavoro.

I confini tracciati dal lavoro fordista erano netti, invece quello che ci appare oggi è un mercato del lavoro estremamente frammentato, in cui autonomia e subordinazione spesso si sposano a forme di lavoro spurie, instabili e discontinue.

Occorrono forme di tutela nuove ed originali che si adeguino ai cambiamenti in atto e che tengano conto che saranno sempre meno coloro che lavoreranno per tutta la vita nello stesso posto di lavoro e che la maggioranza dei lavoratori cambierà sempre più spesso impresa se non addirittura mestiere.

Dovranno essere misure diversificate ed allo stesso tempo universali, fortemente ancorate alla tradizione di solidarietà ed uguaglianza che ha sempre contraddistinto il sindacalismo confederale italiano e che siano in grado di coniugare le “tutele con lo sviluppo” e i “diritti con la crescita”.

E’ quindi necessario stabilire quali siano le forme di flessibilità realmente necessarie ed efficaci al fine di garantire, nel contempo, una “buona occupazione” unita ad adeguati sistemi di sicurezza sociale per realizzare un moderno sistema di flexicurity con cui superare, di fatto, il costante ricorso ai contratti atipici.

In tale direzione si pone l’esigenza di predisporre uno strumento innovativo che regoli, attraverso una nuova tipologia contrattuale, le distorsioni del mercato del lavoro italiano, impedendo che attraverso l’uso delle attuali forme di rapporto di lavoro, si continui a perpetrare un peggioramento delle condizioni di lavoro evitando, in questo modo, che legittime esigenze di flessibilità e mobilità del sistema produttivo si scarichino, come avviene oggi, solo su una parte del mondo del lavoro.

In questo contesto non riteniamo sia sufficiente, per superare la frammentazione del mercato del lavoro, una mera semplificazione delle diverse tipologie di contratto oggi esistenti, ma occorra invece elaborare un progetto complessivo di riforma caratterizzato da politiche integrate e complementari che, e su questo siamo d’accordo con il Libro Bianco, riporti al centro del dibattito le persone ed il valore del loro lavoro.

Le cause del lavoro precario

Il ricorso sempre più frequente nell’ultimo decennio a tipologie contrattuali alternative ai contratti di lavoro subordinato “standard” si è tradotto in quella “sensazione” sociale che viene comunemente definita con il termine precarietà.

Le cause di questo fenomeno, che ha determinato una profonda frattura all’interno del mondo del lavoro, sono da ricondursi all’uso improprio, distorto, elusivo e,

soprattutto, prolungato nel tempo di queste forme contrattuali, con l'obiettivo di reclutare "forza lavoro" a basso costo e basso livello di tutele.

E' pur vero che la "flessibilità" del lavoro ha contribuito al progressivo aumento del tasso di occupazione che ha interessato il nostro Paese negli ultimi anni prima della crisi, ma è altrettanto vero che, nella maggioranza dei casi, non si è tradotta in occupazione stabile e, soprattutto, in "buona occupazione".

Inoltre la crescita dell'occupazione sostenuta dalla introduzione di sempre nuove forme di impiego non ha comunque contribuito ad una reale crescita economica del Paese e non ha migliorato, nel suo complesso, le condizioni del nostro mercato del lavoro, lasciando del tutto irrisolte le drammatiche differenze tra Nord e Sud e lo storico divario tra occupazione maschile e femminile.

Tali condizioni si sono ulteriormente aggravate a causa degli effetti della crisi economica mostrando tutti i limiti di un mercato del lavoro che ha basato la propria crescita sul lavoro flessibile e precario nel quale si concentrano i soggetti più penalizzati: i lavoratori con contratto a termine (a tempo determinato, i collaboratori a progetto, la galassia di lavoratori parasubordinati).

Deve essere chiaro che per la UIL il concetto di "buona occupazione" significa di norma contratti di lavoro a tempo indeterminato, e sono proprio questo tipo di contratti che meglio si conciliano con lo slogan del Libro Bianco "Vita buona nella società attiva" e con i valori che in esso vengono richiamati, primo tra tutti "il lavoro quale espressione di un progetto di vita".

Inoltre una eccessiva "precarizzazione" del mercato del lavoro non giova neanche al sistema produttivo che ha necessità del giusto equilibrio tra flessibilità e stabilità valorizzando le persone, la loro professionalità e più in generale il lavoro.

In questa ottica una riforma strutturale e "sistemica" del mercato del lavoro dovrà ricreare le condizioni per offrire, in particolare ai giovani, occasioni di impiego stabili e durature, riducendo contestualmente le situazioni di precarietà causate dall'abuso dell'utilizzo di forme di lavoro "non standard".

I rischi connessi ad un utilizzo non regolato della flessibilità appaiono, oggi, ancora più evidenti in virtù del forte deterioramento subito dal mercato del lavoro a causa della crisi economica, i cui effetti si sono fatti sentire maggiormente proprio sugli impieghi flessibili e temporanei.

Infatti la crisi, i cui effetti sul sistema produttivo e sull'occupazione non sono del tutto prevedibili, avrà comunque un impatto profondo sul nostro modello di vita. Certezze che sembravano inattaccabili, rischiano di non essere più tali; dibattiti che avanzavano con lentezza, appassionando soprattutto addetti ai lavori, oggi subiscono accelerazioni improvvise e, soprattutto, si ha la percezione che potranno tradursi in reale cambiamento. Ciò vale, ancor di più, sul tema del lavoro, dell'occupazione e delle condizioni normative, contrattuali e retributive di milioni di lavoratori soprattutto giovani.

Il tasso di lavoro "strutturato" in Italia (a tempo pieno e indeterminato in imprese medio-grandi) è ancora percentualmente alto, sopra la media europea, ma la marcia di avvicinamento italiana verso quelle percentuali di quota di lavoro "non standard" è costante.

Si sta assistendo ad una inversione di tendenza: il lavoro atipico è diventato, nel tempo, uno strumento sempre più appetibile per le imprese che intendono assumere rispetto al rapporto a tempo indeterminato.

Ciò perché la ormai fisiologica necessità di flessibilità delle aziende, che potrebbe essere garantita da buone tipologie contrattuali oggi esistenti (quali il lavoro a termine stagionale (vero), il lavoro in somministrazione, l'apprendistato, il contratto di inserimento), si sta sempre più concentrando in altre tipologie, più o meno "famosi" che si caratterizzano per il basso costo e la "debolezza" di uno dei due contraenti (è il caso, ad esempio, delle collaborazioni a progetto e dei contratti a tempo determinato).

Sarebbe, però, riduttivo limitarci a quest'analisi se non accennassimo al contesto in cui queste tipologie si manifestano: la metastasi del lavoro informale.

Accanto a queste forme, infatti, ve ne sono altre, appunto meno famose, ma altrettanto discutibili dal punto di vista delle eque tutele per il lavoratore: i tirocini (stage), i contratti in compartecipazione, il lavoro accessorio. Tipologie, anche legali nella forma, ma che non sempre, anzi quasi mai, rispondono agli scopi per i quali sono state introdotte nel mercato. Esiste, poi, chi di tutele non ne ha alcuna, sia perché lavora in nero, sia per il suo status di clandestinità.

In questa ottica, grande attenzione va prestata alle fasce dei lavoratori più deboli, che sono i più colpiti in ogni tempo e non solo in tempo di crisi. Si tratta di donne, di giovani che si affacciano per la prima volta nel mondo del lavoro, di coloro che ne sono usciti e che hanno difficoltà a rientrarvi anche a causa dell'età (gli over 50). Gli ultimi dati diffusi mostrano, inoltre, un altro aspetto di criticità: nel 2008 vi è stata una impennata delle transizioni dallo status di occupato a quello di disoccupato, con un aumento della disoccupazione di lunga durata.

Tra coloro che sono andati ad ingrossare le fila dei disoccupati, ci sono soprattutto lavoratori con contratto a termine, soprattutto a tempo determinato, ai quali alla scadenza non è stato rinnovato.

Purtroppo nel corso degli anni è stato fatto un uso distorto del contratto a tempo determinato. La facilità con cui si è utilizzato tale strumento, distraendone la natura temporanea attraverso la violazione delle norme che lo regolano (soprattutto in tema di corretta apposizione del termine di scadenza), ha prodotto una miriade di ricorsi in sede giudiziaria, la maggior parte dei quali hanno visto la vittoria del lavoratore con la conversione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato. Questo contratto, purtroppo, se male utilizzato, si presta a "camuffare" quelli che sono veri e propri rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Il contratto a tempo determinato è, infatti, sempre più utilizzato come modalità di assunzione di personale "a tempo indeterminato" grazie alla possibilità, oggi limitata, di poter rinnovare all'infinito il contratto, ma con il rischio, gravante esclusivamente sul lavoratore, di perdere definitivamente il posto di lavoro ad ogni scadenza contrattuale. Ed è nella mancanza di una certezza, seppur sperata, di assunzioni a tempo indeterminato di tanti lavoratori con contratti a termine reiterati nel tempo, la fonte del senso di "precarità" a vita, con contestuale impossibilità di poter investire in un futuro di vita certo e sicuro.

Pur essendo consapevoli, come UIL, che il mercato del lavoro ha bisogno anche di strumenti flessibili, occorre però evitare che buone forme di flessibilità, si traducano, così come sta avvenendo per il tempo determinato, in forme di “precarietà” e senso di insicurezza per tanti lavoratori.

E’ quindi, auspicabile un cambiamento di rotta su tale istituto contrattuale nel senso di ridurre la portata ad esigenze aziendali caratterizzate dalla effettiva “temporaneità” delle prestazioni, quali le attività stagionali, assicurando nel contempo ai lavoratori reali tutele.

Non è d’altro canto impossibile immaginare, che accanto ad uscite più o meno traumatiche dal mondo del lavoro (pensionamenti, cessazioni, crisi aziendali pilotate o meno, riconversioni striscianti, scadenza di contratti a termine), l’insicurezza del sistema economico, nel prossimo futuro spingerà molte imprese ad utilizzare forme di ingresso nel mercato del lavoro “non stabili” o “nuovi strumenti” in quanto meno vincolanti e, soprattutto, meno costosi, con una forte contrazione del ricorso a contratti a tempo indeterminato.

Si vuole andare verso un sistema di flessicurezza così come ci viene richiesto dall’Unione Europea? Si può anche fare, ma selezionando accuratamente quegli strumenti che consentono di entrare e di rimanere nel mercato del lavoro con la garanzia che nelle fasi di transizione da un lavoro all’altro il lavoratore non sia privo di tutele.

Occorre uno svuotamento e una semplificazione degli strumenti esistenti. La flessibilità non si misura sul numero di strumenti di cui si può disporre, ma sulla qualità degli stessi. E se alcuni di questi non assicurano contemporaneamente flessibilità e sicurezza, vanno abrogati per lasciare il posto a forme di rapporti di lavoro che non indeboliscano oltremodo il mercato ed i diritti di quanti vi operano.

Troppi sono i provvedimenti, anche in itinere, che suscitano molte perplessità e che rischiano di assecondare quell’istinto, mai troppo sopito, di molte imprese nell’utilizzo di forme non proprio “corrette” di rapporti di lavoro.

A cosa ci riferiamo in particolare? Ad esempio agli stage (tirocini formativi e di orientamento) ed al lavoro accessorio attraverso i “buoni lavoro”.

Non sono, questi, né dei veri contratti di lavoro, né rapporti di lavoro subordinato. Si tratta di due istituti, diversi per finalità e lavoratori interessati, ma che presentano una analogia: sono entrambe modalità di lavoro che si prestano a nascondere rapporti di lavoro subordinato.

Si sta verificando, oggi, in Italia, rispetto al passato, un forte utilizzo degli stage. Causa ne è l’uso distorto che se ne fa da parte di molte aziende, le quali utilizzano, a bassissimi costi, se non a costo “zero”, il periodo di stage di molti giovani come periodi di prova o al posto dei contratti inserimento e di apprendistato.

Non riteniamo sia più tollerabile che le capacità lavorative e l’entusiasmo dei giovani di voler imparare e di inserirsi nel mercato del lavoro, abbia come prezzo per questi lo sfruttamento lavorativo.

Tale evoluzione in senso negativo dello stage, ci porta ad essere molto critici sulla sua reale efficacia in termini di formazione ed orientamento per i giovani. Crediamo, quindi, che tale istituto debba lasciare spazio, soprattutto per i giovani, a quelle

tipologie contrattuali di entrata nel mercato del lavoro che garantiscono formazione, lavoro e tutele per i lavoratori: contratto di inserimento e contratto di apprendistato.

Non meno preoccupante dello stage è il lavoro accessorio. Nato con l'intento di "inclusione" nel mercato del lavoro di alcune figure di soggetti deboli a rischio di esclusione sociale o non ancora entrati nel mercato del lavoro, o in procinto di uscirvi (quali ad esempio i disoccupati e i disabili) si è oggi trasformato, a seguito di varie modifiche legislative, in uno strumento per combattere il nero in tutti i settori produttivi, compresa la Pubblica Amministrazione.

Pagare una prestazione attraverso il voucher è infatti, allo stato attuale, la modalità più conveniente per il committente/datore di lavoro, sia esso pubblico che privato, di "reclutare" personale: bassissimi contributi, inferiori anche ai contributi previdenziali della gestione separata; un costo orario lasciato alle parti; la mancanza per il lavoratore di diritti che un qualunque rapporto di lavoro gli conferisce. Inoltre il voucher è esente da qualsiasi imposta fiscale sia a carico del prestatore che del datore di lavoro, sancendo in tal modo il principio di poter svolgere attività di "impresa" e lavorativa senza pagare tasse.

La preoccupazione di uno snaturamento dello strumento per la sua eccessiva estensione del campo di applicazione ed il rischio che alcune attività (come ad esempio quelle agricole ed il lavoro domestico), potessero vedere una riduzione di tutele per tanti lavoratori che in quei settori sono coperti e garantiti da contratti collettivi, sono state da noi più volte espresse.

Particolare preoccupazione desta, inoltre, l'estensione dello strumento a tutte le Amministrazioni dello Stato per lo svolgimento di attività istituzionali a carattere sociale e solidale o prestazioni rientranti nei piani di intervento a favore dei soggetti beneficiari del sistema integrato di interventi e servizi sociali, poiché precarizzerebbe oltremodo un settore in cui vi è già un alto tasso di precarietà.

C'è il rischio che tale strumento si trasformi in una modalità, "legalizzata" in tutti i settori produttivi, di un aumento di occupazione precaria e senza futuro.

Crediamo inoltre che, in un tempo non troppo lontano, il lavoro accessorio verrà utilizzato per "mascherare" altri rapporti di lavoro diversamente qualificati e meno competitivi in termini di costi (part-time, lavoro stagionale, lavoro occasionale).

Verso la "flessicurezza"

Riteniamo, quindi, che in questo bailamme di tipologie contrattuali e strumenti innovativi, che non sempre danno sicurezza di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro alle lavoratrici ed ai lavoratori, è necessaria una drastica riduzione delle forme di lavoro "atipico" e delle cosiddette tipologie di impiego "parasubordinato", caratterizzate da una reale dipendenza economica nei confronti della committenza, per ricondurle nella sfera di applicazione della contrattazione collettiva dei rispettivi settori di appartenenza.

Sarà poi la stessa contrattazione a stabilire le modalità e le forme di ingresso di questi lavoratori, regolando le flessibilità necessarie ed il giusto mix tra autonomia e subordinazione che è il vero valore aggiunto di queste tipologie di impiego.

Va definitivamente superato il paradigma della “tutela del posto di lavoro”, sulla quale si è concettualmente basato il nostro sistema di protezione sociale, sostituendolo con un più attuale impianto di “tutele del lavoratore all’interno del mercato del lavoro”: creando offerte ed opportunità di inserimento e ricollocazione, anche grazie a buoni percorsi formativi, riducendo e sostenendo i rischi e le criticità. Ma, ci domandiamo, si può governare e far cambiar rotta al nostro mercato del lavoro che sta andando alla deriva, con strumenti ordinari o con la (doverosa) estensione degli ammortizzatori sociali a chi non ne ha o ne è scarsamente tutelato? Solo parzialmente anche perché con la crisi rischia di rimanere, anzi ne uscirà incrementato, il divario tra chi sarà debole ma non indifeso di fronte alla crisi e chi, come è evidente, sarà soggettivamente più a rischio perché semplicemente non vedrà rinnovato il proprio contratto a termine.

Di fronte a questo scenario, ognuno deve e può fare la propria parte con coraggio e lungimiranza: imprese, sindacati e, ovviamente, il soggetto regolatore, il legislatore.

Quest’ultimo dovrebbe, innanzitutto, porsi la domanda se è opportuno continuare a rispondere al tema “competitività” mettendo a disposizione delle imprese ulteriori strumenti e tipologie di rapporto di lavoro che dire flessibili è un eufemismo.

Ma allora, “come” e “dove” riorientare il nostro mercato del lavoro? Cosa fare per assecondare il bisogno di flessibilità, garantendo al contempo una sicurezza di tutele e diritti ai lavoratori? Occorre intervenire in maniera coraggiosa, anche in senso riformista, eliminando le storture esistenti, attraverso la semplificazione delle tipologie di lavoro di cui si dota il nostro ordinamento, per ristabilire regole certe in un mercato del lavoro troppo sbilanciato a favore delle esigenze di produttività e riduzione dei costi delle imprese, e poco attento agli altrettanto importanti diritti delle lavoratrici e lavoratori che concorrono, con il loro operato, alla crescita del sistema impresa.

Il primo passo per realizzare ciò, è investire in una buona flessibilità in ingresso, che sarà buona occupazione successivamente. Delle molteplici forme di ingresso esistenti, ne sono sufficienti due: il contratto di apprendistato ed il contratto di inserimento che uniscono percorsi formativi a momenti lavorativi, con la garanzia per il lavoratore, di tutele.

Tale seconda tipologia contrattuale può essere annoverata, infatti, tra quegli strumenti di flessibilità che meglio riescono, o comunque potrebbero riuscire con lacune modifiche legislative, a conciliare le fasi di passaggio da un status all’altro, nonché permettere l’inserimento nel mercato del lavoro di particolari tipologie di soggetti che hanno difficoltà a trovare una occupazione (quali le donne, gli over 50, i disoccupati di lunga durata tra i 29 ed i 32 anni, i giovani tra i 18 ed i 29 anni e le persone affette da grave handicap). In sostanza i cosiddetti soggetti “svantaggiati”.

Gli ultimi dati sul mercato del lavoro italiano ci informano che per i giovani la fascia di età di lavoro flessibile/precaro si è allungata fino ad arrivare ai 34 anni, a cui si accompagna un incremento del tasso di entrata dallo status di occupato a quello di disoccupato. Così come è incrementato il numero di persone che sono passate dalla disoccupazione all’inoccupazione, sia per tempi di ricerca più lunghi, sia per

scoraggiamento. Ciò riguarda soprattutto le donne ed alcune aree geografiche del Paese.

Nello stesso tempo è diventato più difficile per chi è in cerca di prima occupazione, quali i giovani, entrare nel mondo del lavoro. Ancora di più lo è per chi, quali gli over 50 o persone portatrici di grave handicap, intenda inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro.

Per arginare tali situazioni e ridurre un tasso di disoccupazione, occorre intervenire favorendo ed incentivando le buone forme di flessibilità esistenti tra cui, appunto, il contratto di inserimento.

E' questo uno strumento che andrebbe, però, rivisitato al fine di semplificare e migliorare l'accesso nel mondo del lavoro di soggetti che oggi, più di ieri, rischiano di restarne ai margini.

Andrebbe, infatti, ampliata la casistica di persone svantaggiate che possono essere inserite nel mercato del lavoro con tale contratto. Si può inoltre pensare, ad esempio, di elevare il limite di età dei disoccupati di lunga durata, oggi fissato a 32, portandolo ad almeno 34 anni; ampliare la platea dei potenziali destinatari includendo qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico (famiglie monogenitoriali) e qualsiasi persona affetta in passato da forme di dipendenza (tossicodipendenza e alcolismo).

Una riflessione a parte merita l'inserimento nel mondo del lavoro delle donne. La loro partecipazione è, infatti, molto al di sotto della media europea, soprattutto perché non abbastanza sostenuta da politiche di conciliazione vita-lavoro. Gli alti tassi di inattività femminile, soprattutto nel Mezzogiorno, sono dovuti alla carenza delle cosiddette infrastrutture immateriali. Servono, quindi, politiche di rafforzamento di questi strumenti ad iniziare dal potenziamento degli asili nido, del tempo pieno nelle scuole dell'infanzia e dell'obbligo e dal rafforzamento dei servizi di assistenza alla persona. A fianco a ciò, è opportuno che nei territori si predispongano dei veri e propri "Piani regolatori degli orari delle città" che consentano una maggiore flessibilità di orario delle strutture sia pubbliche che private per permettere alle donne di potersi recare al lavoro senza l'assillo delle lancette dell'orologio.

Per le donne, andrebbe inoltre incentivato il contratto di inserimento, quale forma di ingresso nel mondo del lavoro. La normativa sul contratto di inserimento, esclude, per le donne, il sottoinquadramento iniziale rispetto alle mansioni da svolgere, prevedendo, però, una diversa contribuzione sulla base della residenza in aree geografiche il cui tasso di occupazione femminile sia inferiore al meno del 20% rispetto a quello maschile o il cui tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile. Come UIL crediamo utile estendere lo strumento del sottoinquadramento anche a tali soggetti al fine di aumentare l'occupazione femminile contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona (60% di donne occupate nel 2010). Inoltre andrebbero ridefinite le aree territoriali che possono usufruire dello sgravio contributivo di oltre il 25%, ricomprendendovi la Calabria esclusa dal 2008.

Ulteriore proposta è quella di ampliare il campo di applicazione del contratto di inserimento alle giovani donne residenti in tutte le aree del Paese, non ricomprese tra

le aree oggetto di aiuti di Stato di cui sopra, aumentando il limite di età dagli attuali 29 anni a 36.

Infine, con l'obiettivo di aumentare le competenze professionali del singolo lavoratore con contratto di inserimento che, non dimentichiamoci, rientra in una categoria svantaggiata, è necessario, secondo noi, ampliare le attuali ore previste di formazione sia teorica che pratica. Per far ciò e per avvicinare sempre più il sistema della formazione al mondo del lavoro, lo Stato e le Regioni si devono impegnare a destinare, in modo strutturale, alle imprese che utilizzino contratti di inserimento, adeguate risorse attingendo dal Fondo Sociale Europeo.

La riforma degli ammortizzatori sociali

La crisi economica ed i suoi effetti sul sistema produttivo avranno un impatto profondo sul nostro modello di vita ed in particolare il deterioramento del mercato del lavoro renderà ancora più attuale il dibattito sugli ammortizzatori sociali e sulla necessità di una riforma che è presente nell'agenda politica da circa un decennio.

A nostro parere il riordino del sistema dovrà definire una rete di sicurezze e di tutele universali indipendentemente dalle dimensioni di impresa, dal settore o dal contratto applicato, con l'obiettivo prioritario di rendere sostenibile la flessibilità e la mobilità, anche con il concorso delle imprese e degli Enti Bilaterali.

In questa ottica andrà necessariamente riqualificato e meglio attrezzato il sistema dei Servizi per l'impiego, che dovranno da un lato ricreare la centralità e la competitività del servizio pubblico e dall'altra rafforzare le sinergie con gli operatori privati.

Servizi pubblici ed operatori privati dovranno assicurare, sia attraverso opportune modalità di integrazione, sia direttamente che in competizione tra loro, la gestione delle politiche attive necessarie a determinare le condizioni di occupabilità ed inclusività del sistema.

Si tratta di agevolare e rendere effettivo un processo che realizzi in un unico servizio, supporto alla ricerca di lavoro, orientamento, offerta formativa e ricollocamento.

Un rinnovato sistema di ammortizzatori sociali si dovrà sviluppare su due livelli, non alternativi e che garantiscano, in una logica universalista, un adeguato sostegno economico ed un rapido reinserimento nel mondo del lavoro.

Il punto di partenza potrà essere l'attuale sistema che, malgrado i numerosi limiti, ha dimostrato in questa fase di crisi buone capacità di tenuta, in particolare attraverso misure di "emergenza" e provvedimenti in deroga alla vigente normativa.

Alle misure emergenziali occorre dare seguito attraverso interventi strutturali che, partendo dall'attuale sistema, permettano di ampliare il grado di copertura degli strumenti oggi a disposizione e realizzino una semplificazione dei diversi schemi di sostegno la cui struttura appare troppo complessa, articolata, discrezionale e soprattutto iniqua, in termini di importi e di durate, sia per tipologia di destinatari che per settori produttivi.

Il sistema di tutele potrebbe continuare a ruotare intorno ai due tradizionali strumenti di sostegno al reddito, la cassa integrazione e l'indennità di disoccupazione, riducendone le attuali disparità di trattamento ed accesso attraverso una razionalizzazione degli interventi ed una opportuna ricalibratura.

La riforma dovrà pertanto intervenire per correggere gli squilibri e le inadeguatezze strutturali dell'attuale modello di protezione sociale, attraverso la definizione di un progetto organico inserito all'interno di una "Legge quadro" che, per fasi successive e con la necessaria gradualità, ridefinisca gli strumenti, rimuova le discriminazioni, regoli la sussidiarietà e, sulla base di priorità condivise, reperisca le risorse necessarie.

Occorrerà quindi dare un sufficiente grado di sostenibilità economica al sistema sia attraverso una maggiore responsabilizzazione e partecipazione delle imprese sia prevedendo interventi integrativi gestiti dagli Enti Bilaterali, realizzando, come già accaduto per la previdenza integrativa, un sistema misto basato su interventi di tipo assicurativo su base obbligatoria e su forme mutualistiche introdotte attraverso la contrattazione collettiva ed agevolate nella loro diffusione da forme di incentivi di carattere contributivo o fiscale.

Accanto a politiche di riforma del sostegno al reddito vanno però contestualmente sviluppate politiche attive che favoriscano l'occupabilità e sviluppino le opportunità.

Un sistema che sia basato sulla "tutela nel mercato del lavoro" attraverso robuste forme di sostegno al reddito la cui fruizione sia però "sostanzialmente" condizionata alla partecipazione di percorsi di formazione e riqualificazione, all'offerta di servizi di orientamento e ricollocazione ed alla adesione a percorsi di outplacement che realizzino un rapido reinserimento nel mercato del lavoro.

In questa ottica una ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali non può non essere accompagnata da un ripensamento del nostro sistema di formazione che ripositioni i propri obiettivi sulle "reali" esigenze dei lavoratori e delle imprese attraverso interventi di "formazione continua e personalizzata" collocati all'interno di una visione dinamica del mercato del lavoro.

La regolazione dei rapporti di lavoro

Le modifiche intervenute nei tradizionali equilibri contrattuali determinano una revisione dei termini della prestazione lavorativa, ed è proprio sul piano della regolazione del rapporto di lavoro che occorrerà prestare la maggiore attenzione.

Con l'accordo del 22 gennaio la UIL ha contribuito attivamente ad una riconfigurazione della contrattazione collettiva che realizzi una nuova dinamica dei redditi da lavoro dipendente, aumentando gli spazi destinati alla contrattazione aziendale.

In questa ottica ci sembra invece angusto ed impraticabile lo spazio aperto dal Libro Bianco ad una contrattazione individuale.

Non ci convince e non pare aderente alla realtà la prospettiva per la quale un lavoratore o una lavoratrice possano contrattare a pari livello, con pari dignità e con strumenti adeguati con il proprio datore di lavoro.

Vi sono già oggi, e ve ne saranno ancora in futuro, persone che, grazie alla propria professionalità, alla propria esperienza ed alla mansione ricoperta potranno non solo scegliere con chi lavorare ma soprattutto condizionare il proprio livello retributivo.

E' un dovere, per un sindacato moderno, tutelare e valorizzare questi lavoratori promovendo una contrattazione, soprattutto aziendale, che ne esalti le specificità e le

competenze, ma pensare che questo segmento rappresenti il “mondo” del lavoro è sinceramente altra cosa.

Una individualizzazione del rapporto di lavoro rappresenterebbe un pericoloso precedente e porterebbe benefici ad un numero troppo esiguo di lavoratori, costringendo tutti gli altri a scelte “obbligate” insufficienti a garantire reddito e tutele. Si reintrodurrebbero, inoltre, forme di regolazione del rapporto di lavoro già conosciute nel passato nelle quali la dimensione collettiva e quella individuale avrebbero confini sempre meno netti e precisi.

Una simile prospettiva contribuirebbe infine ad un ulteriore impoverimento dei valori propri alle grandi identità collettive di cui la UIL e tutto il sindacalismo confederale italiano fa parte, creando un’ulteriore frattura tra singolo lavoratore ed organismi di rappresentanza.

L’enfasi posta dal Libro Bianco su questi argomenti ed in particolare sull’idea di una progressiva ed inarrestabile estensione dell’autonomia del lavoratore attraverso il definitivo superamento della distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato ci sembra francamente eccessiva.

Allo stesso modo la pur ampia diffusione di forme di impiego nelle quali si riscontra una sempre meno netta distinzione tra autonomia e subordinazione della prestazione, non ci sembrano sufficienti, come indicato dal Libro Bianco, per decretare il superamento tout court del lavoro subordinato standard quale principale tipologia di riferimento nel mercato del lavoro che, sia nella prassi che nell’attuale legislazione del lavoro, mantiene inalterata la sua preponderanza.

E’ infine preoccupante “l’insofferenza”, espressa in maniera esplicita nel Libro Bianco, nei confronti del vigente complesso di norme a tutela del mondo del lavoro che vengono rappresentate come un “ostile” ed inutile intralcio al dinamismo dei processi produttivi, fino al punto di ipotizzare “una più moderna regolazione della risoluzione individuale del rapporto di lavoro”, nella quale è facile intravedere un intervento unilaterale diretto a modificare le attuali regole sui licenziamenti individuali.

Il superamento del mercato del lavoro “duale”: la proposta della UIL

In questa fase di crisi dalla durata e dagli esiti incerti, una parte cospicua del mondo del lavoro si trova senza una adeguata tutela sociale, rendendo non più rinviabile non solo una radicale riforma degli ammortizzatori sociali ma, soprattutto, una soluzione al problema del dualismo che oggi caratterizza il nostro mercato del lavoro.

Il nesso organico che deve esistere tra un adeguato livello di tutele individuali ed un efficiente sistema di ammortizzatori sociali, si è andato via via disarticolando sotto la spinta di riforme, per lo più incomplete che, anziché favorirne l’integrazione, ne hanno accentuato le distanze.

La crisi economica ne ha stressato i meccanismi mettendo a nudo le contraddizioni del sistema ed evidenziando gli squilibri e le disuguaglianze che, nella fase di “luna di miele” della crescita occupazionale, erano state volutamente ignorate.

La domanda di maggiore flessibilità proveniente dalle mutate condizioni di produzione ed organizzazione sociale è stata sostenuta, dal legislatore e non solo,

attraverso una offerta sovradimensionata di tipologie di impiego incentivate, nel loro utilizzo, da retribuzioni inferiori alla media, bassi livelli di contribuzione e minori tutele.

Nella fase attuale il Governo non sembra interessato a processi di riforma organici del mercato del lavoro e gli indirizzi che si colgono all'interno del Libro Bianco sembrano piuttosto improntati al superamento di una legislazione del lavoro considerata "troppo rigidamente protettiva". Fondamentalmente, un ostacolo al dinamismo di cui il mercato del lavoro necessita.

In quest'ottica, la flessibilità viene intesa come valore in sé, il lavoro atipico come un'opportunità ed il lavoro subordinato retaggio di un passato più o meno recente.

D'altro canto è obiettivamente difficile ridurre all'essenziale le forme flessibili di impiego e, soprattutto, ricondurre tutte le altre, in particolare quelle precarie, all'interno di un'unica tipologia contrattuale che abbia le caratteristiche positive di tutela proprie del lavoro "standard" mantenendo inalterata la giusta misura di flessibilità, sia in entrata che in uscita che caratterizza il lavoro "atipico".

In questo senso riteniamo utile il dibattito aperto da autorevoli economisti e giuslavoristi, ed in particolare da Pietro Ichino, dal quale si possono cogliere interessanti spunti ed ipotesi su una organica riforma del sistema di regolazione dei rapporti di lavoro.

Le proposte in campo hanno tutte il comune proposito di indicare soluzioni che permettano di superare il dualismo che si è venuto a determinare nel mercato del lavoro, attraverso l'introduzione di contratti che prevedano tutele crescenti con il passare del tempo, anche attraverso periodi di prova più lunghi.

Ci convince, infine, l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente le imprese sia attraverso indennità economiche da erogare al lavoratore in caso di licenziamento (non discriminatorio) e che quindi ne scoraggino l'abuso, sia soprattutto con il coinvolgimento diretto, della bilateralità nel delicato processo di sostegno al reddito e ricollocazione lavorativa.

Occorre pertanto interrogarci su quali possano essere le soluzioni per superare l'attuale dualismo del mercato del lavoro e le sue distorsioni, rivendicando e recuperando, come Sindacato, un ruolo di rappresentanza politica e sociale nei confronti di tutti i lavoratori, per superare il preconceito, che si sta insinuando nel dibattito politico, di una "contrapposizione" tra lavoratori garantiti e meno garantiti.

Non ci convince l'ipotesi di risolvere il problema della "debolezza" di alcune figure o tipologie con lo strumento del salario minimo garantito: di fatto tale scelta ne certificherebbe il ruolo e la legittimità poiché, essendo già garantita dalla contrattazione la definizione, per tutti i lavoratori dipendenti, di un minimo salariale, si rivolgerebbe, tale strumento, a figure atipiche e principalmente ai lavoratori a progetto. L'obiettivo, al contrario, dovrà essere quello di ricondurre i rapporti di lavoro, di fatto economicamente dipendenti, nell'alveo del lavoro dipendente regolato dalla contrattazione collettiva. Si rende quindi sempre più necessario, un superamento di tutte le forme di lavoro "precario" a partire dagli stage e dalle collaborazioni a progetto che, seppur con natura autonoma, nella maggior parte dei casi nascondono veri e propri rapporti di lavoro subordinato.

Inevitabilmente, e nello stesso tempo, si dovrebbe operare per garantire alle imprese l'opportunità di forme di ingresso gradualmente e a forte connotazione formativa, come l'apprendistato, ed ipotizzare una strumentazione normativa, definita sempre dalla contrattazione, che affronti le criticità economico-produttive delle imprese, non solo con gli strumenti terminali ordinari (cassa integrazione, mobilità, licenziamento), ma anche con un sistema di tutele legate alla ricollocazione rapida delle persone in uscita dall'impresa stessa.

Non ci appassiona il dibattito sui tempi delle riforme e se la crisi attuale sia o meno il momento più adatto per definire nuovi assetti regolatori. Resta fermo il fatto, invece, che le situazioni di crisi, enfatizzando i limiti (come le virtuosità) del nostro attuale sistema, impongono, quanto meno, un ripensamento ed una analisi del nostro mercato del lavoro e del nostro sistema di protezione sociale sulla base del quale aprire un dibattito ed un reale confronto tra tutte le parti in causa con l'obiettivo di apportare i necessari correttivi che, per quanto ci riguarda, dovranno avere la portata di vere riforme organiche.