



Dipartimento Lavoro, Formazione,
Territorio, Mezzogiorno

LA VITA BUONA NELLA SOCIETÀ ATTIVA

Osservazioni al LIBRO VERDE

del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

I. Considerazioni complessive

La sfida che il Libro Verde individua per la fondazione di un nuovo modello sociale nella prospettiva “della vita buona nella società attiva” è essenzialmente culturale e progettuale.

E non è scorretto porsi in una simile ottica mentre *“le tendenze demografiche, i grandi cambiamenti nella coscienza dei bisogni e nella struttura delle risposte, la globalizzazione sregolata e una bassa crescita dell’economia, stanno progressivamente sgretolando la rete delle vecchie sicurezze”*, portando nella vita delle persone nuovi bisogni e paure.

Non possiamo pensare di rispondere agli attuali i cambiamenti dell’economia e della società senza proporre, contestualmente ai vincoli e alle “ricette” macroeconomici, una nuova progettualità sociale, una lettura antropologica profonda del bisogno di comunità che sta tornando con forza tra le persone, smarrite di fronte a tanti cambiamenti..

Da questo punto di vista è apprezzabile la volontà nel documento di *“riproporre la centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia”* che conseguentemente rimanda ad un progetto di *“Welfare delle opportunità che si rivolge alla persona nella sua integralità, capace di rafforzarne la continua autosufficienza perché interviene in anticipo con una offerta personalizzata e differenziata, stimolando comportamenti e stili di vita responsabili, condotte utili a sé e agli altri.”*

In questo scenario più che le grandi riforme giova la pratica della buona manutenzione, che non si limiti al freddo adeguamento ai codici e alle norme, ma che sappia accogliere, come sostiene la CISL e come riconosce il Libro Verde, il ruolo e le istanze di partecipazione sussidiaria dei corpi intermedi nella società civile e che sappia suscitare quella capacità di attivazione personale che si coniuga con l’autonomia, la responsabilità, l’esercizio attivo di diritti e opportunità, in una logica di sussidiarietà condivisibile.

In sintesi, la visione del Welfare proposta dal Libro Verde è ambiziosa e ispirata alla cultura e alle prassi migliori dei paesi europei, con un ripensamento complessivo “culturale” che prefiguri un modello basato su:

- ≡ una visione integrata delle politiche sociali che orienti le risposte al benessere generale delle persone e delle famiglie;
- ≡ il passaggio da una visione risarcitoria del Welfare ad un Welfare attivo e delle opportunità;
- ≡ un legame tra buona salute e prosperità economica ma anche viceversa con una qualità della occupazione che favorisca salute e benessere per tutti.

Perché ciò si possa realizzare, è necessario un clima di fiducia e responsabilizzazione degli attori.

Rimangono però due questioni aperte:

- ≡ l'enfasi sul binomio "opportunità – responsabilità", rischia di rimanere una petizione di principio per di più molto insidiosa, qualora contestualmente non venisse garantito e consolidato quell'insieme di condizioni strutturali che rendono possibile nel concreto l'esercizio della cittadinanza, nell'insieme di opportunità-diritti-doveri che la sostanziano, e se non si rimuovessero le cause soggettive ed oggettive che inibiscono il godimento non solo degli uguali diritti, ma delle pari opportunità.
- ≡ Il modello di Welfare proposto nel Libro Verde presuppone un rapporto stringente tra pubblico e privato, che preveda maggiori spazi per il privato. Rimane però necessario qualificare il servizio pubblico perché possa svolgere i compiti che rimangono di sua competenza: meno gestione diretta ma più orientamento, regolazione, controllo. Senza riqualificazione del ruolo pubblico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali si può rompere l'equilibrio tra pubblico e privato con conseguenze non positive sul piano sociale. In sintesi: l'apertura al privato ha bisogno di un servizio pubblico rinnovato e riqualificato, come avviene nelle migliori pratiche europee.

Il modello di welfare attivo sostenuto dal Governo (che poi è quello cui tende l'Europa, sulla base delle esperienze più solide e avanzate dei paesi del nord) presuppone un livello elevato e diffuso di "capabilities", della "capacità" delle persone, come le definisce Amartya Sen, di muoversi in autonomia mobilitando proprie risorse per scegliere e costruire percorsi che abbiano senso per sé e per la società in cui si vive. Parliamo della capacità di esercitare consapevolmente i diritti e i doveri costitutivi della cittadinanza. Su questo terreno nel nostro paese si registrano aree di divario persistenti.

L'obiettivo generale di alzare il tasso di occupazione, per raggiungere gli obiettivi di Lisbona è condiviso, così come risultano pienamente condivisibili:

- ≡ la concezione degli ammortizzatori sociali non più passivi ma attivi, con l'impegno delle persone ad accettare il lavoro che viene loro proposto;
- ≡ il pieno dispiegamento delle potenzialità della bilateralità tra le parti sociali;
- ≡ la volontà di connettere meglio la scuola con il lavoro, cercando di rendere più rapide le lunghe transizioni che oggi tengono intrappolati per anni i giovani.

Restano però perplessità ed interrogativi sia perché non ci sembrano individuate con decisione le reali criticità del mercato del lavoro, e quindi i soggetti cui mirare le politiche, sia sugli strumenti per realizzare gli obiettivi di crescita del tasso di occupazione.

Le principali perplessità sono le seguenti:

- ≡ sono criticati gli incentivi per creare occupazione. Si manifesta una preferenza alternativa per la semplificazione delle norme sul lavoro, che darebbero effetti maggiori

sull'occupazione. Questa tesi appare discutibile: infatti le due politiche non sono in alternativa ma possono integrarsi ed essere complementari;

- ≡ è affrontata solo parzialmente la questione più seria nel nostro mercato del lavoro, quella dell'occupazione femminile, limitata al pure importante e condiviso obiettivo di aumentare il numero di asili nido;
- ≡ è assente la questione degli over 50-55 e di come alzare il tasso di attività nella fascia 55-65;
- ≡ non è sottolineata la necessità di contrasto, con azioni specifiche e mirate, all'economia sommersa e al lavoro nero;
- ≡ è assente una politica per colmare il grave divario che caratterizza il Sud del paese.

Sugli ammortizzatori sociali vengono sollecitate - come è giusto - le parti sociali a pronunciarsi sulla riforma, ma non è affrontato con sufficiente determinazione il tema dell'estensione degli ammortizzatori per creare una rete di sicurezza attiva universale sul mercato del lavoro per sostenere, con minori traumi sociali, le trasformazioni del sistema economico e produttivo. Per la CISL la riforma degli ammortizzatori sociali in una logica pro-attiva di rapido reimpiego è una priorità.

Sul tema della formazione dei lavoratori, sia per l'accesso al lavoro sia nelle transizioni lavorative, il Libro Verde pone enfasi sul ruolo delle imprese nel realizzare la formazione contrapponendola quasi al "mancato decollo" della formazione pubblica (le Regioni). In realtà accanto alla giusta valorizzazione delle imprese che fanno la formazione (ma sono poche ed essenzialmente grandi) è necessario porsi il problema di come realizzare la formazione nel mondo complesso e articolato delle piccole imprese e di come rivitalizzare la formazione impegnando anche le strutture pubbliche.

Una forte alleanza tra sistema delle imprese e organizzazioni sindacali attraverso gli Enti Bilaterali che si connettono per le funzioni significative con le Istituzioni Pubbliche, appare la strada più giusta.

Nei prossimi mesi su questi terreni ci sono scadenze importanti:

- ≡ l'attuazione di ben 5 leggi delega contenute nella L. 247 (Protocollo sul Welfare) in materia di apprendistato, incentivi all'occupazione, servizi all'impiego, riforma degli ammortizzatori sociali, occupazione femminile;
- ≡ le prospettive dei Fondi Interprofessionali, che hanno necessità di essere dinamici sul piano quantitativo e qualitativo;
- ≡ il pieno utilizzo della formazione per la prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, impegnando le Istituzioni preposte, a partire dall'INAIL, con un forte coinvolgimento delle parti sociali e della bilateralità.

È quindi importante che fin da queste prime scelte, prenda forma la volontà di costruire un sistema di tutele per i lavoratori di tutte le dimensioni di imprese e di tutte le tipologie lavorative, ispirato ai principi di inclusione sociale e di promozione di buona occupazione contenuti nel Libro Verde.

Rispetto agli altri temi che il Libro Verde affronta, sono significative le assonanze con la strategia della CISL, anche se vanno puntualizzati alcuni aspetti:

- ≡ la diffusione di un welfare negoziale per quanto riguarda la previdenza integrativa, per la quale, chiediamo strumenti di incentivazione fiscale per una maggiore diffusione e più prudenza nella parificazione tra fondi contrattuali e fondi privati e per la sanità integrativa, secondo esperienze avviate in alcuni settori;
- ≡ una nuova struttura delle relazioni tra le parti sociali basata su una cultura negoziale partecipativa non più antagonistica, sulla democrazia economica, che vede i lavoratori riconosciuti nella *governance* delle aziende e nella redistribuzione della produttività. Va definito con attenzione il rapporto tra contrattazione collettiva, che per la CISL rimane la via maestra, rispetto ai contratti individuali;
- ≡ la piena attuazione del federalismo fiscale, nella logica solidale e cooperativa tra le istituzioni nazionali, regionali e locali, con la positiva ricerca di definire i costi standard dei servizi, un'autonomia impositiva da parte delle Regioni, ma anche ancorando le indispensabili funzioni di perequazione, previste dall'art.119 della Costituzione a tutela delle aree deboli, alla responsabilità dello Stato.

II. Risposte alla consultazione

1. Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati, è ancora plausibile sviluppare una onerosa politica di pura incentivazione economica che non tiene conto dei penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro che, oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola? Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?

La contrapposizione esplicitata nella domanda, tra una mera incentivazione economica, da una parte, e l'eliminazione dei disincentivi normativi e burocratici, dall'altra, è superata da anni di politiche del lavoro che hanno tentato di conciliare le due strade. La legislazione del lavoro si caratterizza, in Italia, per le diverse possibilità di assumere lavoratori con tipologie flessibili di rapporto di lavoro che, innegabilmente, hanno contribuito ad innalzare il tasso di occupazione, soprattutto per le fasce deboli.

È però dimostrato dai fatti che la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro non è sufficiente ad offrire, di per sé, risposte alle principali criticità del mercato del lavoro in Italia, che peraltro non hanno riscontro in altri Paesi europei:

- ≡ il bassissimo tasso di occupazione femminile;
- ≡ la ampia diffusione di lavoro sommerso;
- ≡ il grave ritardo del Sud.

Soprattutto la prima questione ci vede fanalino di coda nell' Europa a 27, penultimi prima di Malta. Senza incrementare l'occupazione femminile gli obiettivi di Lisbona restano irraggiungibili per l'Italia. Negli ultimi tre anni, poi, la riduzione della partecipazione femminile, dopo anni di continuo e sostenuto aumento, suggerisce un peggioramento delle già critiche condizioni di contesto. Il punto nodale è ancora il rapporto tra lavoro e vita familiare: le donne sono spesso costrette a scegliere tra avere figli, soprattutto con riferimento al secondo figlio,

e lavorare. Il risultato è una perversa combinazione di tasso di natalità e un tasso di occupazione femminile molto bassi. Oltre alle conseguenze a livello macroeconomico, la mancata occupazione femminile incide fortemente sul reddito delle famiglie: la grande diffusione di famiglie monoreddito accentua fortemente il rischio di povertà. La flessibilità dei rapporti di lavoro, intesa soltanto come semplificazione e de-regolazione, non è adeguata ad affrontare il grande tema della conciliazione tra lavoro e vita personale, che richiede misure di flessibilità funzionale che incidano soprattutto sulla riorganizzazione/riduzione dei tempi di lavoro, per riequilibrare i tempi tra lavoro e famiglia, nonché misure per sostituire il lavoro di cura che viene meno quando la donna lavora. I due tipi di misure devono essere resi complementari.

Il presente Libro Verde tiene conto solo del primo tipo di misure, limitandosi ad indicare il pure importante e condiviso obiettivo di aumentare il numero di asili nido. L'altro fondamentale filone va individuato in una politica che incoraggi la flessibilità dell'organizzazione del lavoro, in particolare mettendo in campo misure di riqualificazione del part-time, a partire dall'incentivazione ai c.d. "part-time lunghi", che consentirebbero a lavoratori e lavoratrici di ridurre i tempi di lavoro con minori penalizzazioni retributive, contributive e di carriera, nonché con minori problemi organizzativi per l'azienda rispetto al part-time inteso come metà orario. Anche la fruibilità ad ore del congedo parentale, peraltro a costo zero, sarebbe un intervento atto a conciliare le esigenze di lavoratori e imprese. L'innalzamento della percentuale di copertura lo renderebbe inoltre un diritto effettivo, mentre oggi la eccessiva penalizzazione di reddito ne riduce l'utilizzo.

Infine va avviato, sull'esempio del successo francese, un piano per incentivare la domanda di servizi da parte delle famiglie (introducendo il voucher come forma semplificata e forfetaria di pagamento dei servizi, una agenzia nazionale o simile che faccia da intermediario per il reperimento degli stessi, la detraibilità fiscale dei costi sostenuti). Tale intervento non solo renderebbe più semplice per le donne la scelta del lavoro retribuito, ma creerebbe, o farebbe uscire dal sommerso, molte posizioni lavorative destinate perlopiù a donne.

Va tenuto presente che tale strumento può avere un'utile valenza anche nell'uscita dalla clandestinità delle lavoratrici immigrate e che tale obiettivo può essere raggiunto attraverso opportune modifiche legislative alla legge sull'immigrazione.

Il lavoro accessorio si presta particolarmente a questo scopo, tenendo presente però che esso non può essere esteso indiscriminatamente, ma va utilizzato solo da parte delle famiglie e dagli enti senza fini di lucro fatte salve limitate deroghe in alcuni specifici settori.

Per quel che riguarda il Mezzogiorno riteniamo ancora necessari strumenti supplementari per una politica di occupazione mirata, realizzati in sinergia con le risorse indicate dal ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi Europei (Qsn) e del Fondo aree sottosviluppate (Fas), come ad esempio: 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 e utilizzando anche l'opportunità derivante dalla costituzione delle Zone franche urbane (Zfu); l'attuazione tempestiva dei progetti d'inserimento dei giovani diplomati e laureati nelle aziende del Sud, finanziando tirocini e stage finalizzati alla successiva stabilizzazione.

2. Quale può essere il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere, attraverso nuovi modelli di organizzazione del lavoro e il reciproco adattamento di lavoratori e imprese, la maggiore qualità e produttività del lavoro? E' possibile costruire un mercato del lavoro più flessibile e dinamico garantendo al tempo stesso al lavoratore diritti basilari quali la salute e la sicurezza sul lavoro, una stabilità sostanziale (basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge) e una giusta retribuzione? Questa impostazione non richiede una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, con il definitivo decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali?

In un mercato del lavoro più flessibile, quale risulta essere quello italiano dopo 10 anni di riforme che hanno introdotto dosi crescenti di flessibilità, è senz'altro necessario garantire una "stabilità sostanziale", perché sono molti i lavoratori, soprattutto giovani, che non possono contare sulla stabilità formale legata al contratto a tempo indeterminato. Ciò è realizzabile solo costruendo una rete di "tutele sul mercato" che renda possibile la dimensione del "welfare to work". Questa impostazione richiede non soltanto il definitivo decollo del sistema dei servizi per l'impiego e di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali, ma anche una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, ed alla formazione in generale, compreso l'apprendimento lungo l'arco della vita che deve divenire tema centrale. Sono infatti ancora troppo numerose le persone che si trovano ad affrontare con un basso titolo di studio le trasformazioni di un mercato del lavoro chiamato ad essere sempre più competitivo. In particolare riteniamo necessario:

- ≡ innovare gli ordinamenti dell'istruzione secondaria superiore, del sistema universitario e dell'istruzione tecnica superiore, qualificando contestualmente tutta l'offerta di percorsi professionalizzanti e potenziando l'istruzione tecnico-scientifica;
- ≡ colmare il deficit nello sviluppo della formazione professionale e di quella tecnica superiore, sia per quanto riguarda la qualità e la diffusione dell'offerta formativa sia per quanto riguarda la effettiva fruizione di opportunità strutturate di alternanza studio-lavoro;
- ≡ sostenere l'effettiva realizzazione della formazione continua, prioritariamente attraverso lo sviluppo dei Fondi Interprofessionali;
- ≡ qualificare e sviluppare i circuiti dell'educazione degli adulti in particolare a sostegno delle competenze di base e trasversali e in situazioni non lavorative, per ovviare ai rischi di obsolescenza dei saperi.

Infine, il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere una maggiore qualità e produttività del lavoro può essere assai significativo. La promozione di una rete con i soggetti pubblici e privati che operano sul mercato del lavoro, in prima linea le parti sociali, è anzi condizione indispensabile. Ma modelli di cooperazione con le parti sociali per l'accompagnamento al lavoro sono possibili solo se esiste un contesto di relazioni industriali che li consentano. Capisaldi di questo contesto sono la bilateralità e la concertazione. Va creata una sinergia in capo agli enti bilaterali che potrebbero divenire soggetti in grado di governare il mercato del lavoro integrando i principali strumenti di tutela: formazione, sostegno al reddito, servizi per l'impiego. Anche per strumenti volti alla semplificazione del mercato del lavoro come la certificazione gli enti bilaterali possono assumere un ruolo importante in un'ottica di una selezione degli enti certificatori più affidabili e che coinvolgano le parti sociali.

3. Quali sono le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che garantisca a tutti coloro che hanno lavorato, vuoi in forma subordinata vuoi anche in forma autonoma, una indennità di disoccupazione sviluppando al tempo stesso un sistema integrativo su base mutualistica? Come costruire questo secondo pilastro mutualistico? Una risposta può essere nella bilateralità?

In un mercato del lavoro più dinamico e flessibile, la prospettiva deve essere quella della flexicurity, creando, attraverso un approccio integrato delle politiche, un sistema universale di tutele, indipendentemente, da variabili che si mostrano fortemente condizionanti come la dimensione d'impresa, il settore produttivo, la tipologia di contratto di lavoro e promuovendo il collegamento tra politiche attive e sostegni monetari, superando un modello di funzionamento, come quello attuale, che rappresenta un sistema frammentato di interventi caratterizzato da evidenti problemi di iniquità e limiti nel tasso di copertura degli interventi.

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 sul lavoro può favorire una maggiore disponibilità nell'investimento sulle competenze dei lavoratori in azienda – aumentando la flessibilità funzionale ed interna – mentre una maggiore sicurezza del reddito può rendere più sostenibile la flessibilità nel mercato del lavoro.

Di seguito alcune misure concrete che possono costituire una “via italiana” verso la flessicurezza:

- ≡ va innanzitutto definita una indennità di disoccupazione che faccia convergere i due strumenti attualmente previsti (indennità ordinaria di disoccupazione e indennità di mobilità) in un unico strumento, prevedendo un livello di importo e di durata che sia sostenibile dal punto di vista della finanza pubblica ma anche di garanzia adeguata per i redditi di tutti coloro che perdono il lavoro, compresi coloro che hanno contratti non standard, ponendo in collegamento la durata del beneficio con un requisito di accesso ridotto rispetto ad oggi;
- ≡ per le imprese e i settori attualmente sprovvisti di cassa integrazione, va introdotto un istituto per garantire un sostegno al reddito nei casi di sospensione. Per garantirne la sostenibilità finanziaria, nonché un utilizzo non opportunistico, va costruito un sistema che consenta l'utilizzabilità della nuova indennità di disoccupazione anche nei casi di sospensione, affiancando ad essa risorse di tipo contrattuale gestite dagli enti bilaterali, opportunamente incentivati sul piano fiscale;
- ≡ l'indennità di disoccupazione va condizionata all'effettiva disponibilità dei lavoratori ad aderire ad un “patto di servizio” con i centri per l'impiego, con ben definite, responsabilità reciproche, che vincoli il lavoratore ad accettare proposte di reimpiego o formazione e vincoli i centri ad approntare specifici servizi individualizzati per il reimpiego dei lavoratori percettori di indennità. A tal fine va lanciato un “Piano nazionale per la piena operatività dei centri per l'impiego”, come premessa indispensabile ad un effettivo funzionamento degli ammortizzatori sociali;
- ≡ per le imprese medio/ grandi va introdotto l'obbligo di predisporre piani per la riallocazione dei lavoratori licenziati (es. piano di outplacement)

La bilateralità può dunque svolgere un ruolo importante nella riforma degli ammortizzatori sociali al fine di eventuali prestazione aggiuntive e di tutela per i settori non coperti così come

previsto dalla delega contenuta nella Legge 247/2007 di recepimento del Protocollo sul Welfare. Inoltre essa può essere utilizzata, come già detto, per quel che riguarda la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, ma soprattutto per la certificazione della formazione erogata attraverso strumenti che ne permettano il riconoscimento e la spendibilità su tutto il territorio nazionale. Da un punto di vista istituzionale valorizzare la bilateralità significa delineare un welfare meno passivo e garantista, tipico di un'età ormai superata, non significa semplicemente meno Stato, ma più coinvolgimento nella produzione del welfare da parte di tutte le componenti della società. Un "welfare societario" insomma che trovi i propri principi ispiratori nella sussidiarietà, nel pluralismo e nella partecipazione attiva dei cittadini e degli attori sociali senza eliminare il ruolo di coordinamento che deve essere svolto dall'attore pubblico e che sostenga le responsabilità individuali senza dimenticare quelle collettive.

4. Perché le politiche di Welfare to Work, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia? La marcata spaccatura tra Nord e Sud del Paese contribuisce alla indifferenza ovvero alla sfiducia verso una logica promozionale di ricerca attiva del lavoro? Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi, che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale? Perché i regimi di accreditamento su base regionale dei servizi al lavoro non sono decollati?

Il passaggio da un welfare legato alla sola funzione assistenziale ad un sistema in grado di realizzare interventi di promozione al lavoro costituisce un riferimento centrale per l'evoluzione sia del nostro stato sociale sia dell'organizzazione del mercato del lavoro, contribuendo inoltre a migliorare l'equità e la sostenibilità del sistema di welfare. Ma fino ad oggi l'approccio *welfare to work* è stato impedito dall'inesistenza di un sistema efficiente di servizi per l'impiego, da una insufficiente diffusione della formazione continua, dalla parzialità del sistema di ammortizzatori sociali. Se infatti si vuole costruire un sistema d'intervento che, sul territorio, riesca a coniugare la funzione di erogazione di prestazioni assistenziali all'avvio di esperienze di formazione, riqualificazione ed inserimento al lavoro, è necessario avere:

- ≡ centri per l'impiego in grado di fornire i servizi e gestire il loro intreccio con le prestazioni,
- ≡ un sistema di ammortizzatori sociali equo ed efficiente, mentre il nostro, oltre a coprire solo il 18% dei disoccupati, contro il 70-80% negli altri paesi UE, è sempre stato di tipo meramente risarcitorio, del tutto slegato dalle esigenze di reimpiego e dalle politiche attive del lavoro;
- ≡ una offerta di formazione qualitativamente avanzata, diffusa sul territorio e articolata secondo i diversi bisogni di apprendimento (formale, non formale e informale) che, integrando alle attuali opportunità del sistema pubblico - iniziale, post secondario e continuo - quelle scaturenti dall'esperienza negoziale delle parti sulla formazione continua e dall'Europa, consolidi la formazione come diritto soggettivo della persona, esigibile lungo tutto il corso della vita.

D'altro canto non si può disconoscere che i sussidi possono generare un effetto di scoraggiamento alla ricerca attiva di lavoro. Per ridurre questi effetti si tratta di collegare saldamente la concessione dei sussidi alla ricerca attiva di impiego ed alla formazione professionale, con un sistema di sanzioni per coloro che non si impegnano attivamente nella

ricerca di un lavoro. Ma non è con le sole sanzioni che si costruisce un sistema di tal genere. Le sanzioni, peraltro, sono già ampiamente previste nel nostro sistema, ma di per sé non sono sufficienti a mettere in moto un meccanismo virtuoso, esse dovrebbero essere il tassello finale di un sistema e non certo il punto di partenza. I lavoratori vanno responsabilizzati soprattutto costruendo un contesto di fiducia nei servizi e nelle opportunità che il sistema è in grado di offrire e, contemporaneamente, è necessario coinvolgere direttamente anche le imprese che cercano lavoratori da assumere temporaneamente, così come le imprese dalle quali dipendono i lavoratori in cassa integrazione. Anche in questo caso alcune risposte positive possono essere riscontrate nella bilateralità.

Il positivo esito finale di questo processo è ovviamente condizionato dal coinvolgimento sinergico e coordinato di tutti i potenziali attori.

Le politiche di attivazione devono infine mirare a garantire servizi di conciliazione famiglia-lavoro, socio-assistenziali, di invecchiamento attivo, di apprendimento continuo. Il welfare to work si deve quindi collegare a politiche orientate ad accrescere le abilità dei soggetti favorendone l'attitudine ad esercitare una cittadinanza attiva a tutti i livelli.

5. Cosa ha impedito il rilancio del sistema del collocamento? Come rendere efficace il sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro? Perché i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati lasciando ampio spazio a mediatori privati non autorizzati? Fermo restando il principio della gratuità del servizio per il lavoratore, serve in quest'area una ulteriore de-regolamentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?

Il rilancio del sistema del collocamento era una operazione connotata da enormi difficoltà perché per troppi anni si era tollerata la sussistenza di uffici deputati al mero rilascio di certificazioni ed all'avviamento nelle basse qualifiche delle pubbliche amministrazioni. Si è inizialmente creduto che fosse sufficiente, da una parte, trasferire strutture e personale alle Regioni, senza un investimento corposo nella loro riqualificazione, dall'altra mettere i centri per l'impiego in concorrenza con operatori privati. Solo in un secondo momento si è iniziato ad affrontare in maniera più seria le questioni, ma resta il fatto che si tratta di operazioni molto costose, ed attualmente siamo in presenza di un sistema a macchia di leopardo. Per garantire in tempi medi l'effettiva operatività dei centri per l'impiego, superando le attuali disparità sul territorio, servono:

- ≡ maggiori investimenti, anche nel personale, al fine di spostare risorse dalle attività amministrative alle attività di servizio ai disoccupati ;
- ≡ definizione di standard minimi di qualità del servizio offerto all'utenza, in quanto quelli attuali sono riferiti alla sola strutturazione del centro dell'impiego ;
- ≡ definizione di politiche di incentivazione ai centri per l'impiego legate ai risultati ottenuti (ad es. un contributo in percentuale sui ratei di indennità di disoccupazione non corrisposti al lavoratore in conseguenza della sua avvenuta ricollocazione);
- ≡ collegamento tra i centri per l'impiego, di competenza regionale e gestiti dalle province, e l'Inps, che gestisce ed eroga i trattamenti di sostegno al reddito;
- ≡ indirizzare l'impegno dei servizi verso azioni mirate a sostenere soprattutto le donne, i soggetti che mostrino frequenti episodi di lavoro flessibile e gli over 50.

Inoltre, nel quadro di un percorso di saldatura tra politiche attive del lavoro e politiche passive di sostegno al reddito, una condizione preliminare riguarda la completa infrastrutturazione tecnologica del Sistema dei Servizi per l'Impiego che si deve interconnettere con quello degli archivi degli enti previdenziali.

Riteniamo non più rimandabile uno sviluppo dei rapporti tra i Centri per l'impiego e i tessuti produttivi locali da realizzare attraverso l'incremento delle risorse dedicate a funzioni di raccordo sia con il sistema della formazione sia con gli agenti del mercato del lavoro locale investendo su risorse umane dedicate a potenziare le funzioni di rendicontazione e certificazione dei percorsi previsti ed attuati.

Quanto al rapporto pubblico /privato, analizzando i processi di implementazione delle riforme che hanno recentemente interessato i sistemi pubblici nazionali di servizio all'impiego in Europa, è possibile osservare un ampliamento dei margini di flessibilità ed autonomia anche normativa del servizio con una conseguente diversificazione e specializzazione delle funzioni espletate anche in concorrenza e/o in collaborazione con operatori privati.

In Italia i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati perché non è semplice organizzare un servizio efficace. Vi è inoltre un problema di copertura dei costi, data la necessaria gratuità per i lavoratori, e la scarsa domanda proveniente dalle imprese, non abituate a rivolgersi a tale servizio. Riteniamo in ogni caso sbagliato superare il sistema dei regimi di autorizzazione, che sono un elemento di garanzia e non rappresentano affatto un freno al decollo del sistema, freno che, come detto, è da ricercare in altre direzioni.

La CISL ha deciso di fare la sua parte su questo terreno, costituendo una propria agenzia per il lavoro che effettuerà attività di intermediazione. La società, che è stata denominata Agilavoro, verrà realizzata al fine di facilitare l'incontro domanda offerta di lavoro promuovendo la qualità, la stabilità e la regolarità del lavoro, oltre ad orientare le politiche attive del lavoro in questa ottica.

6. Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione? Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato? Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?

Lo sviluppo della formazione in alternanza e dell'apprendistato è stato condizionato dalle carenze dell'offerta pubblica di formazione: una insufficiente diffusione nel territorio, anche per l'assenza di adeguati investimenti e soluzioni organizzative in grado di coniugare flessibilità e rigore; il progressivo allontanamento delle metodologie e dei contenuti dalla crescente complessità dei bisogni formativi e di professionalizzazione degli utenti. Questo ha rappresentato una forte penalizzazione per i lavoratori e per quelle aziende seriamente serie impegnate per la qualificazione dei dipendenti, fornendo al contempo alle imprese scorrette un valido alibi per non ottemperare agli obblighi formativi dell'apprendistato. Promuovere più formazione all'interno dell'impresa, anche ipotizzando per essa un maggiore e più diretto coinvolgimento, può rappresentare un elemento positivo e di innovazione ma all'interno di una strategia più complessa e multilivello orientata al risultato, cioè l'erogazione di una formazione di qualità, esigibile e produttrice di effetti per i lavoratori e per le imprese

(qualificazione certificata, più elevate competenze, occupabilità e mobilità; innovazione). È quindi indispensabile, in nome di questo obiettivo, che la capacità formativa dell'azienda venga codificata standard rigorosi ed omogenei, frutto di un percorso di condivisione tra le parti che il livello istituzionale – cui compete la certificazione della formazione formale così come definita dall'Europa e richiesta dai dispositivi di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali, nazionali e comunitari (EQF). In ogni caso, occorre riconoscere che la promozione della vocazione formativa dell'impresa interessa di fatto il bacino di quelle medio-grandi, trascurando l'ambito delle PMI il cui fabbisogno formativo è costantemente elevato ma non sempre i relativi obblighi onorati in modo pieno e trasparente. Pertanto la valorizzazione dell'impresa come luogo formativo è auspicabile e positiva all'interno (e non in alternativa) di un progetto più ampio di riqualificazione e potenziamento dell'offerta formativa pubblica.

Tra le tre tipologie di apprendistato introdotte dalla Legge Biagi, riteniamo infine quella per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione come certamente la più innovativa nonostante le difficoltà di attuazione.

24. È possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica che abbiamo ereditato, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sull'impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale? Esistono le premesse per un rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare, attraverso un quadro di convenienze reciproche, una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori?

I cambiamenti nell'economia, nei processi produttivi e nella stessa cultura del lavoro, sempre più richiedono ai lavoratori condivisione degli obiettivi dell'impresa, responsabilità circa l'esito della loro attività, impegno per le condizioni di sicurezza nelle quali il servizio è erogato e il prodotto utilizzato. Se questo è il contesto, una cultura esclusivamente antagonista è superata dall'evoluzione stessa del mondo della produzione e del lavoro, e quella che si deve affermare è una concezione dell'organizzazione del lavoro in grado di conciliare la produzione con le aspirazioni e le esigenze delle persone sul piano dei tempi e dei contenuti, un'idea del lavoro come opportunità di sviluppo del potenziale personale e di inclusione.

Il riconoscimento delle necessità di un rinnovato clima di fiducia tra mondo imprenditoriale e sindacale presuppone quindi un comune impegno al fine di promuovere il capitale sociale di fiducia tra le parti in un'ottica che sancisce il reciproco e responsabile riconoscimento tra lavoratori ed impresa.

Ma se è vero che vanno superate riserve mentali sull'impresa quale fattore di sviluppo e di inclusione, va pure richiesto alle imprese che esse assumano la questione dell'accessibilità per ogni lavoratore, ivi compresi i lavoratori con diversa abilità, ai contenuti del sapere, ai percorsi di crescita professionale e di carriera come terreno di rinnovato impegno in una strategia cooperativa tra datori di lavoro e lavoratori.

Tale processo richiede passi finalmente concreti per quel che riguarda la responsabilità sociale delle imprese. Si va affermando in maniera sempre più chiara l'idea che la performance di un'impresa dipende da diversi elementi di tipo intangibile come ad esempio il valore della conoscenza e la capacità di innovare, il consenso e la fiducia delle diverse

categorie di stakeholder, la reputazione, la valorizzazione delle risorse umane e il loro coinvolgimento nella vita aziendale, la disponibilità a contribuire al benessere della comunità. Dunque la responsabilità sociale non è soltanto un costo, ma un elemento che, se integrato nella governance aziendale, condiziona positivamente la vita dell'impresa e la sua competitività, migliorandone le prospettive di sviluppo. Quel che occorre è passare da un mero riconoscimento verbale ad una effettiva concretizzazione in cui venga mantenuto un confronto costante con le organizzazioni ed i rappresentanti sindacali.

L'avvio di un esteso sistema di partecipazione dei lavoratori agli utili di impresa costituirebbe un importante tassello concreto conseguente al superamento di una concezione strettamente antagonista dei rapporti tra impresa e lavoratori.

25. Un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale, può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli utili d'impresa? La dimensione collettiva delle relazioni industriali determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, pur nell'ambito di una cornice di riferimento definita a livello collettivo come nel caso dei sistemi retributivi o dei regimi di orario di lavoro?

A sessant'anni dalla promulgazione della nostra Carta Costituzionale dare attuazione all'art. 46 che sancisce che la Repubblica *“riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”* significa incidere nel profondo delle trasformazioni del lavoro e del capitalismo, dopo il declino della cultura e delle ideologie antagonistiche.

È necessario un profondo cambiamento culturale in cui la partecipazione sia costituita dagli istituti e dalle pratiche con le quali le parti in gioco vanno anche oltre le disposizioni delle leggi e dei contratti e oltrepassano la *“soglia dello scambio”* tra l'offerta e l'impiego di lavoro, perché riconoscono che sussistono *obiettivi comuni condivisibili*.

La CISL sostiene da tempo la necessità di un sistema di partecipazione dei lavoratori agli utili di impresa che, come già sottolineato nella precedente risposta, fa parte delle strade da percorrere se si vuole far crescere un contesto di tipo partecipativo. Non si tratta di evocare la cogestione, ma appare sempre più evidente che non è più valida la versione tradizionale dei rapporti tra capitale e lavoro in termini di assoluta distinzione degli interessi.

Tuttavia, fino ad oggi non si è andati oltre le affermazioni di principio. Da parte datoriale si continua infatti, in palese contraddizione con l'enfasi posta sulla necessità di un nuovo rapporto tra capitale e lavoro in azienda, a limitarsi alla partecipazione economica attraverso il salario di produttività, cosa del tutto positiva ma insufficiente, e a riproporre vecchie resistenze ad un compiuto disegno di democrazia economica attraverso l'azionariato come investimento collettivo finalizzato alla partecipazione alla governance. L'approccio della CISL al tema della partecipazione si sviluppa invece su una molteplicità di modalità e di soluzioni, dalla partecipazione organizzativa (informazione, consultazione, bilateralità) alla partecipazione economica. Al riguardo per la CISL la definizione dell'assetto deve privilegiare la via contrattuale, anche per la definizione dei piani di azionariato dei dipendenti, e la funzione della legge deve essere di mero stimolo e di sostegno al percorso negoziale.

Un contesto maggiormente collaborativo e partecipativo non implica dunque in nessun modo un superamento della contrattazione collettiva.

I requisiti irrinunciabili della tutela del lavoro, della riduzione dell'asimmetria nel rapporto di lavoro, delle regole nell'impiego del lavoro, dell'associazione fra il suo apporto e la sua remunerazione, rimangono chiaramente collegati ai negoziati contrattuali e, secondariamente, agli interventi legislativi.

Alcuni commentatori hanno visto nel post-fordismo le premesse per una individualizzazione del lavoro e del rapporto di lavoro, vuoi in chiave di liberazione, vuoi in chiave di maggior coinvolgimento e responsabilità dei lavoratori, vuoi in chiave di minore tutela e maggiore precarietà. Se la liberazione dal lavoro appare lontana, le altre due prospettive si stanno già da tempo affacciando. Indubabilmente già ora viviamo in un mondo dove, da una parte, il superamento della versione tradizionale dei rapporti tra capitale e lavoro chiede al lavoratore di tenere in debita considerazione i valori dell'impresa e della competitività, dall'altra la discontinuità degli impieghi e delle carriere è più frequente.

Tutto ciò apre prospettive nuove di tutela e ci si chiede se possano e debbano essere valorizzati gli spazi di autonomia individuale e diversificate le forme di tutela dei lavoratori senza abbandonare il cammino storico della solidarietà tracciato dalla contrattazione collettiva. La copertura data dai tradizionali contratti di lavoro diventa più circoscritta non tanto perché nel frattempo si allarga l'area dell'autotutela individuale, ma perché il focus della regolazione si sposta verso il livello aziendale e quello territoriale, e perché aumentano nel contempo gli spazi di tutela all'esterno del rapporto di lavoro, che possono essere coperti dalla regolazione bilaterale in campi come la formazione dei lavoratori, l'incontro domanda-offerta, la sicurezza sui luoghi di lavoro, gli ammortizzatori sociali. Al restringersi della tradizionale area di tutela del lavoro corrispondono infatti bisogni di tutela nuovi, tutti da delineare e da costruire. È soprattutto in queste due direzioni che è possibile, anzi è necessario, valorizzare un tipo di tutela che, più che individuale, può essere definita "individualizzata", cioè personalizzata.

26. Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale? La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva? Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?

Abbiamo già indicato nella risposta precedente la partecipazione dei lavoratori agli utili, lo spostamento del focus della contrattazione dal livello nazionale a quello aziendale e territoriale, la bilateralità, come assi portanti di un processo che avvii un nuovo sistema di rapporti tra impresa e lavoratori. Si tratta di ambiti in cui, da un lato, i lavoratori risultano maggiormente responsabilizzati ed impegnati singolarmente e collettivamente nel raggiungimento degli obiettivi e, dall'altro, l'impresa riconosce e promuove la loro possibilità di "aver voce in capitolo" nei processi negoziali e decisionali.

La riforma della contrattazione, come delineata nelle linee guida recentemente concordate con Confindustria è un primo tassello di questo cambiamento culturale, perché dovrà rafforzare il ruolo:

- ≡ della partecipazione dei lavoratori attraverso informazione e consultazione;
- ≡ della contrattazione rispetto a qualifiche, mobilità professionale, flessibilità dei rapporti di lavoro e dell'orario, salario di produttività, ed anche previdenza complementare e mutualità integrativa da affidare alla gestione bilaterale.

Essa definisce il contratto nazionale come centro regolatore dei sistemi contrattuali a livello settoriale e delle competenze da affidare al secondo livello, anche al fine di migliorare spazi di manovra salariale e normativa della contrattazione aziendale o territoriale. I suoi compiti fondamentali, in un'ottica di diritto universale, sono il sostegno e la valorizzazione del potere d'acquisto per tutti i lavoratori della stessa categoria in ogni azienda e in ogni parte del Paese, la definizione della normativa nazionale e generale, la regolazione del sistema di relazioni industriali a livello settoriale, aziendale o territoriale.

Dovrà essere il contratto nazionale a prevedere, in termini di alternatività, la sede del secondo livello, aziendale o territoriale. Quest'ultima dovrà senz'altro crescere come luogo di contrattazione collettiva laddove la frammentazione e la piccola dimensione aziendale non sono in grado di garantire in altro modo la contrattazione integrativa, e potrà assumere forme molteplici: regionale, provinciale, settoriale, di filiera, di comparto, di distretto, di sito.

La politica della bilateralità va sviluppata ed estesa sia per fare fronte alla frammentazione e "de-materializzazione" sempre crescente del lavoro, sia per favorire una maggiore sostenibilità alle vecchie e nuove esigenze dei sistemi di welfare. Essa può essere utilizzata, come già detto, per quel che riguarda la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, per la formazione, da erogarsi attraverso strumenti che ne permettano il riconoscimento e la spendibilità su tutto il territorio nazionale, per la sicurezza sul lavoro, ed anche per offrire prestazioni aggiuntive nei settori non coperti dal sistema di cassa integrazione, per la previdenza e la sanità integrative. In una parola: per creare un welfare contrattuale a natura integrativa

Da un punto di vista istituzionale valorizzare la bilateralità significa delineare un welfare meno passivo; non significa semplicemente meno Stato ma più coinvolgimento nella produzione del welfare da parte di tutte le componenti della società; un "welfare comunitario" che trovi i propri principi ispiratori nella sussidiarietà, nel pluralismo e nella partecipazione attiva dei cittadini e degli attori sociali senza eliminare il ruolo di coordinamento che deve essere svolto dall'attore pubblico e che sostenga le responsabilità individuali senza dimenticare quelle collettive. La bilateralità va rafforzata e qualificata sia a livello nazionale che nel territorio.

Per quanto riguarda, infine, la certificazione dei contratti di lavoro, riteniamo che anche questo possa essere un terreno su cui la bilateralità potrebbe dare buona prova. Con il passaggio da un sistema contrattuale fondato su un numero limitato di tipologie ad un sistema caratterizzato da una pluralità di contratti e da una crescente possibilità di autoregolamentare lo svolgimento del rapporto di lavoro, può risultare utile avere a disposizione un sistema che, da un lato, garantisca maggiori certezze per entrambe le parti, dall'altro contribuisca a prevenire la potenziale conflittualità. Riteniamo anzi che, su un tema tanto sensibile, andrebbe ristretto l'attuale elenco dei soggetti deputati ad essere sede di certificazione, lasciando il compito alle sole Università ed agli enti bilaterali.