



# FISASCAT

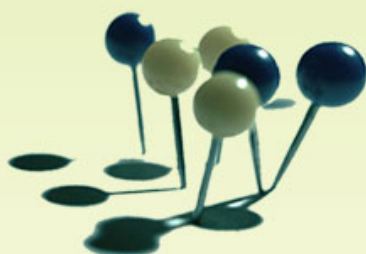
FEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI ADDETTI SERVIZI COMMERCIALI AFFINI TURISMO

## RELAZIONE INTRODUTTIVA

**Sostegno al reddito  
e politiche attive del lavoro:  
lo sviluppo riparte dalle persone**

*di Vincenzo Dell'Orefice*

*Segretario Nazionale FISASCAT CISL*



### Consiglio Generale

*Firenze, 28-29 Ottobre 2009*

**PROGETTO TERZIARIO**

Periodico di informazione della FISASCAT CISL

**Laboratorio Terziario**

Periodico di documentazione della FISASCAT CISL



[www.fisascat.it](http://www.fisascat.it)

**Sheraton Firenze Hotel & Conference Center**

## *Relazione introduttiva*

Il tema degli ammortizzatori sociali, e della necessità di una loro riforma strutturale, è al centro del confronto pubblico italiano da molto tempo; in questo senso è quanto mai appropriata la definizione di “nodo storico” attribuita da un’autorevole dottrina alla duplice necessità, tuttora inevasa, di razionalizzare e di modernizzare il nostro sistema di protezione sociale nei casi di perdita involontaria del posto di lavoro o del concretarsi di tale rischio.

La crisi in atto, da parte sua, induce a qualche riflessione in ordine alla reale capacità del nostro sistema di protezione a garanzia del reddito di fronteggiare efficacemente il momento recessivo del ciclo economico ed introduce, inevitabilmente, nell’annoso confronto sul tema, considerazioni in ordine alla coerenza dell’impianto attualmente in essere.

Il nostro sistema, al netto dei recenti interventi derogatori, è connotato da una scarsa copertura riguardo ai soggetti tutelati e da un sostanzialmente basso tasso di rimpiazzo fra livello dell’indennità e quello dell’ultima retribuzione: i nostri ammortizzatori sociali coprono meno del 30% dei disoccupati e, fra questi, risulta molto eterogenea la consistenza delle indennità (si va dall’80% della retribuzione globale, nel rispetto di un massimale, per la cassa integrazione, la mobilità e l’indennità speciale per l’edilizia al 35-40% per l’indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti).

La Fisascat intende, con questa tavola rotonda dall’emblematico sottotitolo “Lo sviluppo riparte dalle persone”, promuovere, in primis all’interno del suo massimo organismo statutario e, quindi, a tutte le sue articolazioni politico-funzionali, una riflessione circa l’attuale situazione in ordine al sistema degli ammortizzatori sociali ed alle possibili linee evolutive dello stesso, anche al fine di fornire un nostro contributo, che gli autorevoli interlocutori di questi nostri lavori certamente impreziosiranno col loro qualificato apporto, al dibattito in seno alla Cisl.

Le più significative leggi di riforma del mercato del lavoro del nostro Paese, in particolare il pacchetto Treu e la legge Biagi, che, tra le altre cose, hanno sancito la formalizzazione di nuove modalità di lavoro subordinato in forma flessibile e di durata temporanea, sono state sempre accompagnate da ambiziose teorizzazioni in tema di riforma, di armonizzazione e di estensione dei trattamenti di disoccupazione, probabilmente scaturite più da una sorta di riflesso condizionato che per intima convinzione dei proponenti, visto che ad oggi, detti propositi, non sono mai approdati a coerenti e conseguenti interventi normativi; l'assunto che ha indotto, ciclicamente, ad elaborare proposte di riforma in materia è, sostanzialmente, condivisibile: l'apertura del mercato ad inedite forme di lavoro flessibile e temporaneo, nonché il progressivo terziarizzarsi della nostra economia, e contestualmente del nostro mercato del lavoro, richiedono, sul versante delle tutele, una sostanziale revisione della strumentazione finalizzata alla protezione dei lavoratori.

In particolare, preso atto delle difficoltà di tenuta dell'assetto delineato dalla legge 223/91, si è quasi subito intrapreso qualche tentativo di riforma; ci si è provati in occasione della L. 662/96, con la Relazione Onofri del '97, con la L. 144/99, col D.D.L. 1674/2002, col D.D.L. 848-bis/2003 (di attuazione del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002) e, da ultimo, con la L. 247/2007 (di attuazione del Protocollo 23 luglio 2007).

Detti tentativi, anche se differenti per matrice culturale, palesano punti di convergenza in quanto tutti condividono le necessità di razionalizzare una stratificazione normativa "alluvionale", di estendere l'ambito soggettivo d'intervento degli strumenti, di creare un sistema universalistico di protezione (realizzando la copertura delle aree totalmente escluse o ricomprese solo in via transitoria), di rimodulare le tutele (riducendo il delta fra mobilità e disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti), di implementare la condizionalità (ovvero di collegare il beneficio al comportamento attivo del destinatario) e di improntare le gestioni al rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Al netto delle astrazioni, un elemento ostativo ad una riforma di sistema degli ammortizzatori sociali è nell'ineludibile vincolo delle risorse da destinarvi; con il predetto vincolo, riforme e riformisti di ogni grado ed orientamento dovranno comunque misurarsi.

In prima approssimazione, possiamo dire che per dare concreta attuazione al comma 2 dell'articolo 38 della nostra Costituzione, che vuole meritevoli di mezzi adeguati alle loro esigenze i lavoratori (i lavoratori, è scritto nella Costituzione, senza differenza alcuna circa il settore di appartenenza o la dimensione dell'azienda dalla quale si dipende!) che hanno involontariamente perso il posto di lavoro, al pari di quelli colpiti da infortunio, malattia, invalidità e da vecchiaia, deve cambiare lo stesso paradigma di tutela del lavoro attualmente in auge, incentrato sul lavoratore subordinato a tempo indeterminato e, perlopiù, occupato in un settore manifatturiero e dipendente da un'impresa con più di quindici addetti; ce ne rendiamo conto, è ormai un argomento abusato, ma che la Fisascat non può tacere, visto che la massa più consistente, nel perimetro del lavoro dipendente, degli esclusi dal campo di applicazione delle attuali tecniche di protezione, che vanno dalle disoccupazioni speciali alla indennità di mobilità passando per la cassa integrazione guadagni, lavora nei settori oggetto del nostro intervento organizzativo!

Occorre superare la disorganicità e l'iniquità dell'attuale sistema in ordine ai criteri di eleggibilità, nonché riguardo alla durata ed all'ammontare dei benefici, anche guardando al lavoro "senza aggettivi" come nuovo contesto cui le protezioni di sistema devono giungere.

Le forti tensioni occupazionali, comuni a tutti i settori, indistintamente, originate dall'attuale crisi economica, dovrebbero quantomeno aver dimostrato ai più che non vi sono settori al riparo dalle turbolenze del ciclo economico e, conseguentemente, dovrebbero spingere verso la creazione, in una logica di flexicurity, di uno strumento unico finalizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo di tutti i disoccupati senza distinzione di qualifica, di

appartenenza settoriale, di dimensione di impresa e di tipologia contrattuale di lavoro.

Un confronto sulla riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe partire da subito, non solo per l'interazione complessa fra Stato, Regioni e parti sociali, che le competenze normative e l'opportunità politica, rispettivamente, impongono e consigliano, ma anche perché, verosimilmente, una radicale riforma di sistema può dispiegare i suoi effetti solo nel medio-lungo periodo.

La cornice tematica dentro la quale l'auspicato intervento riformatore dovrebbe inserirsi, a nostro sommo avviso, è ben tratteggiata dal Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" della Commissione europea del 22 novembre 2006; vanno assunti comportamenti conseguenti al principio esplicitato dalla Commissione allorquando afferma che "i mercati del lavoro europei debbono raccogliere la sfida consistente nel conciliare una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti"; ma, soprattutto, flessibilità e sicurezza non debbono più essere gli antipodi ideologici di una guerra guerreggiata fra posizioni irriducibili ed inconciliabili perché troppo impegnate a rincorrere il meglio per realizzare il bene possibile.

A forza di attendere "il meglio", la nostra gente, troppo spesso, è restata non solo senza "il bene", ma addirittura sprovvista del "necessario"; la Fisascat, probabilmente più di altri, questo lo sa bene, per tale motivo sa anche che un deciso cambio di passo non solo è auspicabile, ma alla nostra portata.

Ad onor del vero, occorre riconoscere che una parte dei nostri settori, quella rappresentata dagli occupati in istituti di vigilanza privata con più di 15 addetti e dalle aziende commerciali con almeno 50 dipendenti, in virtù di una deroga alla normativa vigente, sistematicamente inserita nelle leggi di bilancio, già prima dei recenti interventi tesi ad ampliare sfera di applicazione ed a rivedere i criteri di eleggibilità delle integrazioni salariali e degli indennizzi in caso di licenziamento contenuti nelle leggi 2 e 33 del 2009, ha potuto contare, al verificarsi di situazioni di crisi occupazionali, su cassa integrazione guadagni straordinaria e mobilità;

inutile dire che queste deroghe, per quanto parziali, abbiano svolto un ruolo fondamentale nella gestione delle ristrutturazioni degli anni '90 e seguenti di molti importanti gruppi; lungi da noi, pertanto, l'inclinazione ad un facile e "peloso" vittimismo!

Tuttavia, proprio perché siamo certi che il risultato cui dobbiamo tendere sia quello di approntare un sistema strutturato, omogeneo ed efficiente, riteniamo che la logica deresponsabilizzante della deroga vada superata, anche intervenendo sulle "poste contributive" a carico di imprese e lavoratori in una logica solidaristica intra- e fra settori che non prescinda dall'equilibrio finanziario delle gestioni.

Il duplice intervento da realizzarsi sulla parte contributiva dovrebbe consistere nello spostamento di alcune voci per prestazioni sociali integralmente a carico della fiscalità generale e nella standardizzazione degli oneri contributivi per tutte le imprese ed i lavoratori; se, infatti, è innegabile che il cuneo fiscale sul lavoro in Italia sia fra i più pesanti elementi di freno alla crescita, è altrettanto vero che l'incidenza dei contributi sulla retribuzione lorda è nettamente inferiore alla media dei paesi europei più avanzati, nei quali l'aliquota raggiunge livelli di quattro o cinque volte superiori a quelli previsti nel nostro Paese per l'indennità ordinaria di disoccupazione.

L'opzione praticata dal Governo italiano in materia di ammortizzatori sociali, con la legge n. 33 del 9 aprile 2009 (di conversione del decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009) e con la legge n.2 del 28 gennaio 2009 (di conversione del decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008), per far fronte alla crisi economica, è stata quella di imprimere la massima semplificazione al ricorso alla strumentazione normativa disponibile, ampliandone, sia pure a livello sperimentale e per un biennio, anche l'ambito di applicazione ai lavoratori esclusi (si pensi ai somministrati, agli apprendisti ed ai parasubordinati); un'opzione, che ha ricevuto il formale avallo anche dalle Regioni con la sottoscrizione dell'accordo fra queste ultime ed il Governo il 12 febbraio 2009, inscritta in una logica necessariamente emergenziale, ma condivisibile, che sinora ha assolto complessivamente bene al duplice compito di assicurare trattamenti ad integrazione o sostituzione del

reddito e, nella maggior parte dei casi, di garantire la continuità dei rapporti di lavoro, tentando di arginare licenziamenti collettivi e mobilità.

Fra le misure previste dagli interventi citati c'è la riproposizione, in una logica di sussidiarietà orizzontale già sperimentata nel settore dell'artigianato con la legge 80/2005, del ruolo della bilateralità di derivazione contrattuale nella erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle garantite dal sistema pubblico.

La nostra Federazione, che non nutre riserva ideologica alcuna, e men che meno quelle attinenti alla congruità costituzionale, rispetto alla natura pubblico-privata degli interventi di integrazione e di sostituzione del reddito, ma che, anzi, punta risolutamente sul modello che la norma appena abbozza, deve necessariamente richiamare qualche elemento di criticità che rischia, in prospettiva, di inficiare il contributo stesso della bilateralità a tale ambizioso disegno.

Fra le criticità che evidenzieremo alcune hanno carattere contingente e circoscritto ed altre hanno valenza più strutturale.

Le prime: abbiamo riscontrato, nella parte attuativa delle previsioni dell'art. 19 della legge 2/2009 relative all'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola per i casi di sospensione e/o di licenziamento per gli apprendisti, un grave ritardo sia nell'emanazione del decreto applicativo sia relativamente alla sottoscrizione della convenzione-tipo fra Inps locali ed enti bilaterali; inoltre, abbiamo ricavato, nel complesso, l'impressione che la norma fosse unicamente indirizzata a "recuperare preziose risorse private" da combinare a quelle d'origine pubblica per assicurare ai lavoratori addirittura meno di quanto la cassa integrazione in deroga riconosca loro.

Sui tempi, è facile arguire che in situazioni di difficoltà "prima si fa e meglio è"; sulla consistenza delle indennità, va detto chiaro e forte, soprattutto perché il ricorso alle indennità previste dal citato articolo 19 hanno carattere opzionale, che il concorso della bilateralità o è davvero aggiuntivo, addizionale e "riconoscibile" dai lavoratori, oppure non è!

È vero che la legge ammette la partecipazione della bilateralità all'indennità nella misura "minima" del 20% della stessa, ma avremmo fatto certamente un miglior servizio ai lavoratori se quel 20% (minimo) si fosse aggiunto al 60% dell'indennità di disoccupazione senza dover sottostare, limitatamente a questo caso, al massimale stabilito per legge che risulta essere estremamente penalizzante per i lavoratori (praticamente tutti dei nostri settori) aventi 13° e 14° mensilità. La deroga ai massimali, a nostro sommo avviso, avrebbe risposto precipuamente all'esigenza di rendere il ricorso alla indennità di disoccupazione per sospensione una reale e valida alternativa all'accesso immediato ai trattamenti di cassa integrazione in deroga, con benefici non solo per i lavoratori, che a quel punto si sarebbero avvalsi dei 90 giorni indennizzati per sospensione e, solo successivamente, della cassa integrazione in deroga, ma anche per l'efficienza generale del sistema, poiché la cassa integrazione sarebbe stata "decongestionata" da un filtro temporale più economico per lo Stato.

Sarebbe un peccato se un'intuizione felice, per via di qualche avaria non emendata, si riducesse a rango di mera sperimentazione marginale o di vacua suggestione teorica.

Quanto alle perplessità relative alla struttura, e per anticipare le caratteristiche che l'intervento della bilateralità, sempre a nostro avviso, dovrebbe avere in un sistema riformato, ci teniamo a precisare che la componente bilaterale dell'integrazione al reddito non deve essere utilizzata per il mero superamento delle casse in deroga, cioè per dare, sotto altra forma e per il tramite di risorse private, ai lavoratori ciò che questi, sia pure in via transitoria, già hanno!

Il contributo della bilateralità, per essere sistemico ed apprezzabile, per la Fisascat, deve avere come premessa imprescindibile la riforma degli ammortizzatori sociali e la creazione di trattamenti comuni a tutti i lavoratori, prescindendo dai settori di appartenenza, in caso di sospensione temporanea o di perdita del posto di lavoro; è in un contesto siffatto che la bilateralità, coerentemente valorizzata da scelte pubbliche di sostegno, può efficacemente concorrere alla creazione di quella auspicata mutualità categoriale capace di erogare prestazioni realmente

integrative rispetto a quelle garantite all'universalità dei lavoratori dipendenti dal sistema pubblico, concepita, per intenderci, più sul modello formalizzato per l'artigianato dalla legge 80/2005 che sull'esperienza dei Fondi per i lavoratori delle Poste o degli istituti di credito della legge 662/96.

Ma anche qualora si addivenisse ad una riforma degli ammortizzatori sociali nella direzione da noi sinora tracciata, certamente si configurerebbe come una riforma parziale e limitata.

Un sistema di tutele di matrice pubblica effettivamente universale, l'omogenizzazione delle poste contributive per imprese e lavoratori di tutti i settori ed un nuovo protagonismo della bilateralità nella creazione e nella gestione di una mutualità settoriale con compiti e funzioni aggiuntive e non sostitutive di quelle pubbliche sarebbero tuttavia soltanto una parte dell'impianto-tipo auspicabile, per dare davvero gli esiti sperati e per non limitarsi a configurare unicamente un insieme di strumenti "passivi", necessiterebbero di una riforma degli incentivi per l'occupazione e di un radicale intervento riformatore anche sul versante dei centri per l'impiego e, più in generale, delle politiche attive del lavoro, alle quali dovrebbero, a nostro avviso, attivamente cooperare anche le entità bilaterali di emanazione contrattuale.

Occorrerebbe estendere quel Patto di servizio, congruamente rivisto, fra lavoratore e centro per l'impiego anche ad un'ulteriore entità, non burocratica, distaccata e terza, ma compartecipe e responsabile: la bilateralità!

La duplice sfida per il modello di bilateralità utile e affidabile che la Fisascat persegue sta nei servizi di integrazione al reddito e di reperimento di occasioni alternative di lavoro per i disoccupati o gli occupati a rischio disoccupazione; dentro questo perimetro la bilateralità dovrà in futuro, necessariamente, misurarsi per dare, proprio nel passaggio più rischioso e delicato della vita di ciascuno, ovverossia nei periodi di non lavoro, non solo un sostegno economico reale per gestire la transizione, ma un aiuto finalizzato ad agevolare la ricerca di un nuovo

posto di lavoro contribuendo alla costruzione di un approdo conclusivo alla predetta transizione.

Sarebbe necessario concepire, pertanto, il sistema degli ammortizzatori sociali come un insieme coerente di connessioni pubblico-private e fra strumenti passivi di protezione e politiche attive del lavoro, reinvestendo, per il tramite di una condizionalità condivisa ed intelligibile nei suoi termini prescrittivi, sulla responsabilità del lavoratore. In argomento, e per dovere di chiarezza, non siamo certamente fra quelli che hanno visto nella introduzione della Dichiarazione di immediata disponibilità ad un percorso di riqualificazione professionale e all'adesione ad una proposta di lavoro congruo una misura coercitiva o un'imposizione scriteriata; tutt'altro: riteniamo che i lavoratori non si sottrarranno di fronte alla richiesta di una compiuta assunzione di responsabilità e d'impegno.

Al netto di ogni retorica, ci spingiamo a dire che occorrerebbe rimettere al centro di queste scelte il lavoratore, ed incoraggiarne, con l'ausilio di una pluralità di servizi di matrice pubblico-privata, il ruolo fondamentale che da solo può svolgere nella ricerca di una nuova occupazione.

Occorre puntare sul lavoratore, che si deve considerare (lui prima degli altri) non un disoccupato ma soltanto temporaneamente sospeso e deve, quindi, contribuire alla fattiva ricerca di una nuova occupazione, convinti come siamo che il senso di responsabilità dei lavoratori italiani e le loro doti di adattamento professionale siano gli assets fondamentali sui quali fare perno per riagganciare la ripresa e tentare di lasciarsi alle spalle questo periodo difficile nel quale mostra una vitalità inaspettata una celebre frase pronunciata dall'ottocentesco patriota cattolico-liberale Cesare Cantù: "il peggio mestiere resta comunque quello di non averne alcuno".