

Angelo Marchioro

**“ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DEL
LAVORO IN ITALIA”**

QUADERNO DI LAVORO

Questo lavoro, nasce dalla voglia di un dirigente sindacale della UGL che, senza alcuna pretesa, vuole fornire un contributo alla crescita della propria organizzazione sindacale . Spero che la bontà dell'opera, riesca a suscitare interesse a tutti coloro che ogni giorno si imbattono su tali questioni.

Latina, 26/11/2009

INDICE

INTRODUZIONE.....	p.3
CAPITOLO 1 – Concetti fondamentali.....	p.6
CAPITOLO 2 - Le politiche del lavoro in Italia.....	p.11
2.1. - Le prestazioni di disoccupazione	p.11
2.2. - Le politiche attive del lavoro e i servizi per l’impiego	p.20
CAPITOLO 3 – Il modello originario delle politiche del lavoro	p.23
3.1. - Il quadro storico e comparato	p.23
3.2. - L’articolazione e il consolidamento iniziale del sistema Italiano di politiche del lavoro.....	p.26
3.3. - Le politiche del lavoro negli anni Settanta.....	p.32
CAPITOLO 4 – Gli anni Ottanta: tra ristrutturazione industriale e tentativi di deregolamentazione del mercato del lavoro.....	p.37
4.1. - Le politiche del lavoro in Italia negli anni Ottanta.....	p.37
CAPITOLO 5 – Alla ricerca di un nuovo modello di politiche del lavoro	p.45
5.1. - Gli anni Novanta: il decennio della svolta.....	p.45
5.2. - Gli anni Duemila e il nuovo corso delle politiche del lavoro in Italia	p.57
CONCLUSIONI: le politiche del lavoro nel XXI secolo.....	p.68
• ALLEGATO 1 – La strategia europea per l’occupazione.....	p.71
• ALLEGATO 2 - L’accordo separato del 22 gennaio 2009: quali ulteriori prove di dialogo?.....	p.74

INTRODUZIONE

Secondo una nota definizione, l'analisi delle politiche pubbliche è lo studio di *come, perché e con quali effetti* i diversi sistemi politici (e in particolare i loro governi) perseguono certi corsi di azione per risolvere problemi di rilevanza collettiva¹. L'analisi delle politiche del lavoro, inserite nel più ampio dibattito sulle politiche sociali², sono un sottoinsieme di corsi di azione, volti a risolvere problemi e a raggiungere obiettivi di natura «sociale»: problemi e obiettivi che hanno a che fare, in senso lato, con il **benessere** (welfare) dei cittadini. Riguardo alle politiche sociali, esse sono quindi corsi di azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo «garantite» dall'autorità dello Stato. Nelle contemporanee democrazie, queste norme, standard e regole sono incorporate nella nozione di cittadinanza sociale (Marshall 1950). Essere cittadino vuol dire infatti godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali, che tipicamente si configurano come diritti-spettanze: questi diritti danno titolo ad ottenere risorse (ad esempio una pensione) e/o fruire di opportunità (ad esempio l'accesso a un servizio) che sorreggono le condizioni di vita. Le politiche sociali sono inoltre corsi di azione volti a organizzare la produzione e distribuzione di risorse e opportunità: ad esempio attraverso i servizi per l'impiego. Come tutte le politiche pubbliche, anche le politiche sociali sono corsi di azione nei quali si incontrano una pluralità di attori pubblici e non pubblici.

¹ La definizione è di Heidenheimer, Hecló e Adams (1975). Secondo questi autori una politica pubblica può anche consistere in una decisione deliberata di inazione, oltre che di azione: se un governo rifiuta continuamente di agire a fronte di una serie di pressioni in direzione contraria, questo atteggiamento diventa esso stesso una politica pubblica.

² Le altre politiche sociali più importanti sono: le politiche pensionistiche, le politiche sanitarie e le politiche di assistenza sociale.

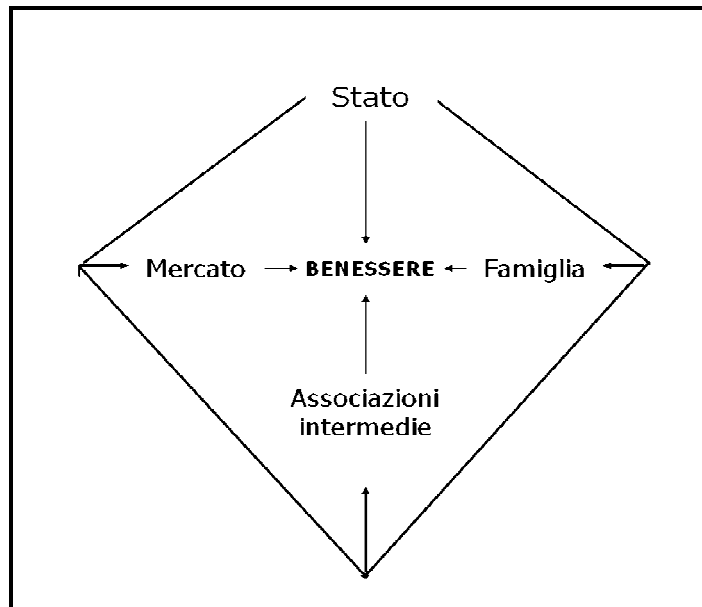
Oltre alla nozione di benessere, due altre nozioni hanno un ruolo importante per la caratterizzazione delle politiche sociali: la nozione di **bisogno** e quella di **rischio**. Il «bisogno», connota una carenza, la mancanza di qualcosa di importante e al tempo stesso un oggetto, un bene mancante oppure necessario per sopperire o rimediare alla mancanza. Il «rischio», connota invece l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad esempio la malattia) e che, quando si verificano, producono effetti negativi e generano dunque dei bisogni.

Ad entrambi, si può far fronte ricorrendo a risorse e opportunità connesse alla sfera del **mercato** (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della **famiglia** e quella delle cosiddette associazioni intermedie, come ad esempio le **associazioni intermedie**, come ad esempio le associazioni di categoria.

Le condizioni di vita degli individui, dipendono in larga misura proprio dal posto che essi occupano all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai loro reciproci rapporti. Nel corso del tempo lo Stato ha però assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dai principali rischi e bisogni.

Le politiche sociali forniscono **protezione sociale** ai cittadini rispetto a panieri codificati di rischi e bisogni che riflettono le caratteristiche di una data società: ad esempio la struttura demografica, le sue forme di organizzazione economica, ma anche le sue dinamiche politiche.

Il quadrilatero costituito da Stato, famiglia, mercato del lavoro e mondo associativo è a volte denominato il «diamante del welfare». Il sistema di relazioni formali e informali fra le quattro punte del diamante è a sua volta denominato «regime di welfare» o anche «welfare mix».



Il diamante del welfare

Volendo proporre una definizione di welfare state, possiamo dire che esso è « *un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo fra l'altro, specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria*».

CAPITOLO 1. CONCETTI FONDAMENTALI

Per «politiche del lavoro» s'intende quell'insieme di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione. I principali compiti svolti da queste politiche sono:

1. *la regolamentazione del mercato del lavoro* attraverso: la disciplina dei rapporti di lavoro, ovvero i diritti e i doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro; le norme sulla sicurezza e sulla salute sul posto di lavoro o sulla non discriminazione sindacale, politica, religiosa, etnica e di genere; la regolazione delle modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché delle condizioni d'ingresso e di uscita dal mondo del lavoro; la definizione di un quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, di concertazione delle politiche economiche e sociali e di definizione dell'assetto della contrattazione collettiva;

2. *la promozione dell'occupazione*, attraverso misure che favoriscono la capacità di inserimento professionale delle persone in cerca di occupazione o che servano da stimolo alla domanda di lavoro;

3. *il mantenimento o la garanzia del reddito* contro il rischio di disoccupazione e di sospensione temporanea dell'orario lavorativo;

In secondo luogo, possiamo fare riferimento ad una distinzione convenzionale tra due tipi generali di politiche del lavoro: le politiche «passive» e le politiche di carattere «attivo»³.

Le **politiche passive del lavoro** concernono le prestazioni monetarie erogate a favore dei disoccupati. Tali interventi costituiscono, di norma, misure non discrezionali che operano in via automatica o semiautomatica e tendono a mostrare

³ Per una critica a tale distinzione, cfr. Sestito (2002).

un andamento pro-ciclico rispetto alle fluttuazioni del tasso di disoccupazione. In tutti i paesi europei è presente un sistema di «ammortizzatori sociali», ovvero di strumenti di tutela del reddito dei disoccupati, che si articola generalmente in tre livelli o «pilastri»:

1. un *pilastro assicurativo*, nel quale le prestazioni sotto forma di indennità di disoccupazione, sono erogate per una durata definita, a fronte del versamento di una determinata quota di contributi;
2. un *pilastro assistenziale «dedicato»*, che prevede l'elargizione di sussidi di disoccupazione, sulla base di requisiti di reddito, nel caso di impossibilità di accesso al primo pilastro oppure di esaurimento delle spettanze e persistenza dell'evento assicurato;
3. un *pilastro assistenziale «generale»*, quindi non specificamente rivolto ai lavoratori, dove le prestazioni forniscono, in base a stringenti requisiti di reddito e patrimonio, un «reddito minimo garantito» a chi si trova in condizioni di indigenza.

I tre pilastri sono stati edificati in tempi storici diversi. Il pilastro assicurativo fu creato per primo, all'incirca tra gli anni Dieci e gli anni Cinquanta del Novecento, dopo una prima fase di finanziamento pubblico a fondi sindacali volontari. Le crisi occupazionali degli anni Trenta e del secondo dopoguerra spinsero molti paesi a istituire il secondo pilastro per fornire assistenza ai disoccupati bisognosi privi della tradizionale tutela previdenziale, mentre il terzo pilastro costituisce un'acquisizione più recente, realizzata per lo più nel corso dell'ultimo trentennio.

Riguardo al primo pilastro, in tutti i paesi europei è presente un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Per quel che concerne i criteri di eleggibilità, ovvero le condizioni che determinano la possibile fruizione dell'indennità di disoccupazione, possiamo identificare alcuni elementi comuni. Innanzitutto, l'evento assicurato (la disoccupazione) deve essere di natura involontaria, vale a dire

determinata da una decisione del datore di lavoro e non già del lavoratore. In secondo luogo, il lavoratore deve soddisfare determinati requisiti di anzianità contributiva in relazione a un dato periodo di riferimento; il che esclude, di norma, l'accesso alle prestazioni per gli inoccupati, ovvero coloro che sono ancora in cerca di prima occupazione. Il lavoratore ha poi l'onere di assolvere a specifici adempimenti amministrativi, quali la presentazione di una domanda per il godimento del relativo trattamento economico di disoccupazione. Infine, buona parte dei paesi europei ha introdotto, per coloro che percepiscono prestazioni di disoccupazione, alcuni «vincoli di attivazione», che possono consistere, ad esempio, nella disponibilità a frequentare corsi di orientamento e di formazione professionale o a svolgere attività lavorative. Il mancato rispetto di tali adempimenti viene spesso sanzionato con una sospensione dell'erogazione della prestazione che può variare dai 45 giorni della Svezia, alle 12 settimane della Germania, fino alle 26 del Regno Unito.

In merito al *finanziamento* delle indennità di disoccupazione esso avviene sulla base di contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, con una percentuale di contribuzione a carico dell'una o dell'altra categoria che può variare da paese a paese.

Un ulteriore elemento che caratterizza il sistema di protezione del reddito dei disoccupati è la *generosità* della prestazione, definita dall'entità del suo importo e dalla durata di erogazione. Riguardo al primo fattore, l'ammontare dell'indennità di disoccupazione è generalmente calcolato come percentuale della retribuzione di riferimento, la quale consiste nella media delle retribuzioni di un dato periodo. Il rapporto tra l'ammontare dell'indennità di disoccupazione e la retribuzione precedentemente percepita individua il cosiddetto *tasso di sostituzione* che rappresenta una delle misure della generosità economica delle prestazioni di disoccupazione. Tali percentuali possono variare da paese a paese. Anche la

«generosità temporale» o *durata* della prestazione è soggetta a notevoli variazioni a seconda delle legislazioni nazionali. Essa dipende essenzialmente dall'anzianità contributiva e dall'età anagrafica del percettore del sussidio. Prendendo ad esempio come riferimento la figura del lavoratore di 40 anni con il massimo dell'anzianità contribuzione richiesta, il sistema danese eroga l'indennità per 48 mesi, quello francese per 30, quello tedesco per 12, mentre quello inglese per 6 mesi.

Nel maggior parte dei paesi esistono anche schemi assistenziali di integrazione al reddito in caso di disoccupazione, che consistono nell'elargizione di sussidi sociali a favore di quei lavoratori privi o privati di copertura assicurativa. In questo caso per le condizioni di accesso è previsto un accertamento della mancanza dei mezzi di sussistenza effettivi (in inglese *means testing*). In genere il loro importo consiste in una somma forfettaria finanziato attraverso la fiscalità generale.

Esaminando le **politiche attive del lavoro**, esse riguardano quegli interventi volti ad incidere direttamente sulla struttura complessiva del mercato del lavoro creando nuova occupazione o intervenendo, a scopo preventivo o curativo, sulle possibili cause della disoccupazione. L'OCSE (1999), ne ha proposto una classificazione, distinguendo cinque grandi gruppi:

1. sussidi all'occupazione;
2. creazione diretta e temporanea di posti di lavoro;
3. formazione professionale;
4. sostegno finanziario e servizi per la nuova imprenditorialità;
5. servizi per l'orientamento ed il collocamento lavorativo.

I primi due punti, riguardano generalmente l'elargizione di trattamenti monetari sotto forma di incentivi o l'attivazione diretta di posti di lavoro per favorire l'inserimento di categorie a rischio di emarginazione sociale. Gli interventi di

formazione professionale pongono invece l'accento sul valore del capitale umano e sulla necessità di adattare le caratteristiche dell'offerta formativa alle esigenze espresse dalla domanda di lavoro. Per agevolare l'avvio di nuove attività imprenditoriali possono essere anche previsti servizi alle imprese, agevolazioni e prestiti finanziari. Infine rientrano nelle politiche attive del lavoro tutte quelle funzioni svolte dai servizi per l'impiego ed indirizzate ad assistere la persona in cerca di occupazione, al fine di facilitarne le chance di inserimento professionale. In sintesi il compito delle politiche attive del lavoro è quello di evitare che una persona finisca col rimanere per lungo tempo intrappolato nel suo stato di disoccupazione, promuovendo dunque il passaggio da una tutela di tipo passivo del reddito e del posto di lavoro, ad una tutela attiva dell'individuo nel mercato del lavoro.

CAPITOLO 2. LE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA

2.1 Le prestazioni di disoccupazione

Il sistema italiano di protezione del reddito dei disoccupati (noto come sistema degli ammortizzatori sociali) ha acquisito negli anni una configurazione complessa che prevede la giustapposizione di istituti di tutela previdenziale per l'ipotesi di estinzione del rapporti di lavoro a quelli per la sospensione o riduzione dell'orario lavorativo⁴. Tale Sistema si articola in una molteplicità di prestazioni riconducibili a due schemi principali:

1. uno schema rivolto alla disoccupazione totale, che prevede prestazioni a tutela del rischio della disoccupazione a seguito dell'interruzione involontaria del rapporto di lavoro:

- a) indennità ordinaria di disoccupazione non agricola;
- b) indennità di disoccupazione a requisiti ridotti;
- c) indennità ordinaria di disoccupazione per gli operai agricoli;
- d) trattamento speciale di disoccupazione per gli operai agricoli;
- e) trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia;
- f) indennità di mobilità;

⁴ La competenza legislativa in materia di previdenza sociale, e dunque anche di ammortizzatori sociali, spetta allo Stato (art. 117 della Costituzione), il quale è altresì responsabile della sorveglianza sui flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, della conciliazione nelle controversie di lavoro individuali e collettive e del raccordo con l'Unione europea e con gli altri organismi internazionali allo scopo di promuovere nuove iniziative per l'occupazione.

2. uno schema rivolto alla disoccupazione parziale o temporanea, denominato Cassa integrazione guadagni (CIG), che comporta prestazioni a sostegno del reddito in caso di sospensione dell'orario lavorativo, senza perdita del posto di lavoro:

- a) trattamento ordinario di integrazione salariale;
- b) trattamento straordinario di integrazione salariale;
- c) trattamento di integrazione salariale per i lavoratori agricoli.

QUADRO 1:

Le indennità di disoccupazione e le novità introdotte dalla legge 80/2005

La legge del 14 maggio 2005 n.80, di conversione del cosiddetto «decreto sulla competitività», ha introdotto tre importanti novità in merito agli importi, alle durate e all'ambito di applicazione delle indennità di disoccupazione non agricola:

1. dal 1° aprile 2005 al 31 dicembre 2006 la durata dell'indennità ordinaria con requisiti normali è elevata a 7 mesi per i lavoratori di età inferiore a 50 anni e 10 mesi per gli altri. L'importo è del 50% della retribuzione per i primi 6 mesi, del 40% nei tre mesi successivi e del 30% per gli ulteriori mesi;
2. l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali è ora riconosciuta anche ai lavoratori sospesi in conseguenza di eventi transitori, non imputabili né a loro, né al datore di lavoro, o di situazioni temporanee di mercato. L'importo è pari al 50% della retribuzione per un numero massimo di 65 giornate.
3. L'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti è estesa anche ai dipendenti delle imprese del settore artigiano sospesi in conseguenza a situazioni aziendali transitorie, sempre che vi sia stato da parte degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione un intervento integrativo pari almeno al 20% o in alternativa la somministrazione di attività di formazione o riqualificazione professionale di durata non inferiore alle 120 ore. L'importo previsto è del 30% della retribuzione di riferimento per un massimo di 65 giornate.

Esame di ciascun tipo di prestazione monetaria, iniziando da quelle dello schema rivolto alla disoccupazione totale⁵.

1.a) La prestazione più comune è l'**indennità ordinaria di disoccupazione**, la quale prevede un importo nella misura del 40% della retribuzione percepita nei tre mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro (fino ad un tetto massimo mensile lordo di 819,62 o 985,10 euro) e viene corrisposta per una durata di 180 giorni, anche se può durare fino a nove mesi per i disoccupati con più di 50 anni. Hanno diritto ad accedervi i lavoratori dipendenti licenziati⁶ che possono vantare almeno due anni di assicurazione per la disoccupazione involontaria e un'anzianità contributiva di almeno un anno (52 settimane) nel biennio precedente la disoccupazione. L'indennità è finanziata da contributi a carico del datore di lavoro, con aliquote differenziate per settore e viene corrisposta dall'INPS tramite pagamento mensile.

1.b) Per coloro i quali abbiano svolto nell'anno precedente almeno 78 giornate lavorative e abbiano versato almeno un contributo settimanale prima del biennio precedente l'anno della richiesta dell'indennità è invece possibile accedere a un'**indennità di disoccupazione a requisiti ridotti**, di importo non superiore al 30% della retribuzione media giornaliera e di durata uguale al numero di giornate lavorative effettivamente prestate nell'anno precedente, per un periodo comunque non superiore a 156 giornate.

1.c) Un terzo tipo di **indennità ordinaria di disoccupazione** è invece prevista per gli **operai agricoli** che abbiano versato almeno 102 contributi giornalieri nel biennio

⁵ Recentemente la legge 80/2005 ha introdotto una serie di importanti modifiche in materia di indennità di disoccupazione, confermate dalla finanziaria 2007 (vedi quadro 1).

⁶ L'indennità ordinaria non è più riconosciuta in caso di dimissioni volontarie, a meno che queste non derivino da giusta causa (mancato pagamento della retribuzione, molestie sessuali, modifica delle mansioni, mobbing) o che non si tratti di lavoratrici in maternità.

precedente la domanda. Essa prevede un importo pari al 30% della retribuzione percepita, per una durata uguale al numero di giornate lavorate.

1.d) Esiste inoltre un trattamento speciale per gli operai agricoli che riguarda i lavoratori agricoli in possesso dei requisiti richiesti per l'indennità ordinaria. Questi ultimi devono dimostrare di aver lavorato a tempo determinato nell'anno a cui si riferisce la prestazione, di aver prestato 151 giornate lavorative come dipendenti oppure di risultare iscritti negli elenchi nominativi della loro categoria per un numero di giornate compreso tra le 101 e le 150. Il trattamento corrisponde al 66% della retribuzione media (40% per i lavoratori iscritti per un numero di giornate da 101 a 150) per una durata di 90 giornate.

1.e) Un quinto tipo di prestazioni di disoccupazione è costituito dai **trattamenti speciali** a favore dei **lavoratori delle imprese edili**. Questi sono corrisposti per una durata di 90 giorni (che possono arrivare anche a 18 o 27 mesi) ai lavoratori licenziati del settore dell'edilizia, che abbiano versato almeno 10 contributi mensili o 43 settimanali per le mansioni prestate. L'importo del trattamento corrisponde al 100% della Cassa integrazione straordinaria per i primi 12 mesi e dell'80% per i periodi successivi.

1.f) Infine, l'ordinamento italiano prevede l'esistenza di un'ulteriore prestazione, la cosiddetta **indennità di mobilità**, introdotta con la legge 223/1991. Tale misura, che si pone in un certo senso a cavallo tra gli schemi rivolti alla disoccupazione totale e quelli rivolti alla disoccupazione parziale, riguarda i lavoratori iscritti nelle cosiddette «liste di mobilità» a seguito di una procedura di licenziamento collettivo o se il loro reimpiego non è più possibile una volta esauriti i termini e le condizioni per la concessione del trattamento straordinario di erogazione del salario. L'indennità di mobilità è prevista per i dipendenti di quelle categorie d'impresе che possono accedere alla Cassa integrazione straordinaria, in grado di vantare un rapporto di lavoro a carattere continuativo, non a termine, e un'anzianità aziendale

di almeno 12 mesi, di cui 6 mesi di lavoro effettivamente prestato. La durata massima varia a seconda dell'età del lavoratore da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 36 (48 mesi nel Mezzogiorno), ma in presenza di determinati requisiti contributivi e anagrafici può durare fino al conseguimento dell'età pensionabile (la cosiddetta *mobilità lunga*). L'importo è pari per il primo anno a quello del trattamento straordinario d'integrazione salariale, riducendosi successivamente all'80% del predetto importo, mentre il suo finanziamento è posto a carico dello Stato e dei datori di lavoro.

Come dicevamo, a fianco dello schema di tutela del reddito contro la disoccupazione totale, il sistema italiano di ammortizzatori sociali è caratterizzato anche dalla presenza di un importante istituto di protezione nei casi di riduzione o di sospensione dell'orario di lavoro (la cosiddetta *disoccupazione parziale o temporanea*): la **Cassa integrazione guadagni** (CIG). Le prestazioni della CIG consistono in integrazioni salariali imputabili alla gestione ordinaria o alla gestione straordinaria:

2.a) Il **trattamento ordinario** viene concesso a seguito della sospensione o riduzione delle attività produttive dovute ad eventi di natura transitoria. L'accesso è previsto per i dipendenti delle imprese di qualsiasi dimensione nel settore industriale e per le imprese artigiane del settore edile e lapideo e ha una durata di 13 settimane, fino ad un massimo di 12 mesi o 24 mesi in alcune zone territoriali.

2.b) Il **trattamento straordinario** di integrazione salariale risponde invece alla necessità di sostenere il reddito dei lavoratori delle aziende in crisi strutturale o coinvolte in processi di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione produttiva o ancora nei casi di procedure concorsuali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria dell'impresa). Il suo campo di applicazione comprende le imprese industriali ed edili con più di 15 dipendenti, nonché alcuni settori del terziario che occupano più di 50 lavoratori. La durata

massima dell'integrazione straordinaria è di 12 mesi per i casi di crisi aziendale, 18 per le procedure esecutive concorsuali e 24 mesi per la riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale, anche se spesso tali limiti temporali sono prorogati con provvedimenti legislativi di carattere transitorio. Il suo finanziamento è assicurato prevalentemente dallo Stato, ma è prevista anche la compartecipazione dei datori di lavoro.

L'istituto della CIG (sia ordinaria che straordinaria) non prevede la risoluzione del rapporto di lavoro per i dipendenti delle aziende che ne hanno fatto richiesta. L'importo dei trattamenti ordinari e straordinari è pari all'80% della retribuzione globale, fino al raggiungimento di un tetto massimo, per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le zero ore e il limite orario contrattuale, ma comunque non oltre le 40 ore settimanali. L'accesso alle integrazioni salariali ordinarie e straordinarie comporta una serie di passaggi procedurali che prevedono il coinvolgimento attivo delle parti sociali accanto alle istituzioni pubbliche. In altre parole viene a configurarsi una sorta di «negoziazione» tra il governo e le parti sociali per la concessione dei benefici. Anche per questo l'istituto della CIG, in particolare nella sua gestione straordinaria, ha finito spesso con l'assumere il carattere di un provvedimento di natura politica, volto a rispondere alle molteplici pressioni da parte dei sindacati, degli imprenditori e della classe politica a fronte di gravi situazioni di crisi industriale.

2.c) E' presente infine uno specifico trattamento di integrazione del salario per i lavoratori agricoli che spetta ai dipendenti a tempo indeterminato delle aziende agricole che svolgono annualmente più di 180 giornate lavorative presso la medesima azienda. La prestazione è pari all'80% della retribuzione del mese precedente la sospensione dell'attività lavorativa e di durata massima di 90 giorni.

In sintesi, il sistema italiano di ammortizzatori sociali presenta una configurazione alquanto articolata, frutto di una legislazione particolaristica che col tempo ha dato

luogo a numerose difformità nei trattamenti riservati alle varie categorie di lavoratori e ad alcune significative discriminazioni⁷. Per quel che riguarda le difformità, queste sono innanzitutto legate al settore di attività e alle dimensioni dell'impresa interessata. Risulta infatti evidente che i lavoratori delle grandi imprese dell'industria ed alcuni settori del terziario godono di un alto livello di protezione, come dimostra la loro possibilità di accesso alla Cassa integrazione straordinaria ed eventualmente alla successiva indennità di mobilità. Una seconda difformità di trattamento deriva invece dalle cause che determinano l'insicurezza del reddito da lavoro. In linea di massima, i lavoratori che richiedono un'indennità di disoccupazione a seguito di un licenziamento individuale godono di una tutela più ridotta rispetto a quelli che percepiscono integrazioni salariali dovute alla sospensione della prestazione lavorativa o ad alcune categorie di lavoro espulsi a seguito di un provvedimento di licenziamento collettivo. Poter ricorrere ai cosiddetti «istituti forti» del sistema di ammortizzatori sociali consente a talune categorie una protezione di più lunga durata, la quale può protrarsi fino al pensionamento del lavoratore. Il sistema finisce poi col discriminare anche una parte consistente di persone potenzialmente soggette al rischio di insicurezza del lavoro. In primo luogo la natura assicurativa dei vari schemi impone per il loro accesso il raggiungimento di alcuni requisiti contributivi: ciò significa che le persone che si trovano a svolgere occupazioni più discontinue o che hanno incominciato a lavorare da poco tempo, in particolare pensiamo ai giovani, rischiano di essere private di un'adeguata tutela⁸. In secondo luogo, vi sono alcune figure che restano del tutto scoperte da qualsiasi forma di protezione sociale contro la disoccupazione. Tra queste ultime troviamo gli apprendisti e parte dei lavoratori dello spettacolo, ma soprattutto i cosiddetti lavoratori parasubordinati (collaboratori a progetto, lavoratori

⁷ Vedi Tab.1 pag.19

⁸ Un'analoga considerazione può essere fatta anche in merito a quei sussidi commisurati al numero delle giornate effettivamente lavorate.

occasionali, liberi professionisti iscritti alla gestione separata dell'INPS), il cui numero è andato negli ultimi anni via via crescendo⁹.

⁹ Si pensi che in Italia nel 2004, il numero degli iscritti alla gestione separata dell'INPS, ovvero di para subordinati e liberi professionisti non iscritti a qualche albo professionale, ammonta a 3.373.339. La quasi totalità di questi sono collaboratori (il 91%), mentre la percentuale delle donne ammonta al 47%.

TAB. 1 - Tutela sociale spettante in funzione delle motivazioni della richiesta di sostegno del reddito, della dimensione dell'azienda e del settore nel quale opera

MOTIVAZIONI	SETTORE E DIMENSIONE DELL'IMPRESA	PRESTAZIONE	GENEROSITA'
Licenziamento in generale (individuale o per riduzione del personale)	Qualsiasi, eccetto aziende agricole	Indennità ordinaria a) requisiti pieni b) requisiti ridotti	a) 50% per i primi 6 mesi, poi importo a scalare fino a un massimo di 7-10 mesi b) 30% del salario per un numero di giornate pari a quelle lavorate fino ad un massimo di 156 giornate
	Aziende agricole	Indennità ordinaria agricola	30% del salario per un numero di giornate pari a quelle lavorate
	Aziende agricole	Trattamento speciale di disoccupazione per gli operai agricoli	66 o 40% della retribuzione media fino ad un massimo di 90 giornate
	Impresa edilizia (in caso di cessazione dell'attività aziendale, ultimazione del cantiere o per riduzione del personale)	Trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia	80% della retribuzione per i primi 12 mesi
Licenziamento collettivo	Aziende rientranti nel campo di applicazione della CIG straordinaria	Indennità di mobilità	80% della retribuzione per 90 giorni (possibilità di proroghe a 18 e 27 mesi, l'importo si riduce dopo i primi 12 mesi)
Sospensione parziale o totale dell'orario lavorativo	Imprese industriali in genere ed imprese industriali ed artigiane del settore edile lapideo	CIGO (trattamento ordinario)	80% del reddito per 13 settimane (con proroghe fino a 12-24 mesi)
	Imprese industriali ed edili, appaltatrici di servizi mensa, ristorazione e di servizi di pulizia > 15 dipendenti Imprese commerciali, di spedizione e trasporto, agenzie di turismo > 50 dipendenti Altre categorie (vigilanza, società cooperative, servizi di pulizia ecc..)	CIGS (trattamento straordinario)	80% del reddito per 12/18/24 mesi a seconda delle circostanze
	Aziende agricole	Integrazione salariale ai lavoratori agricoli	80% del reddito per 90 giorni
	Altre aziende, diverse da quelle per le quali sono concessi i trattamenti d'integrazione salariale	Indennità ordinaria non agricola	50% per 65 giorni
	Imprese settore artigianato	Indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti ridotti	30% per 65 giorni

2.2 Le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego

Anche il panorama complessivo delle politiche attive del lavoro in Italia, si presenta particolarmente variegato. Tra i principali provvedimenti possiamo menzionare:

1. gli incentivi all'assunzione, all'autoimpiego, al mantenimento o stabilizzazione dell'occupazione, quali quelli previsti ad esempio per l'assunzione dei lavoratori posti in mobilità, degli apprendisti o ancora gli incentivi all'imprenditorialità;
2. gli interventi di formazione professionale: regolamentata a livello nazionale dalla legge 845/1978, tale materia è competenza esclusiva delle regioni che provvedono autonomamente a specificarne il quadro normativo;
3. i programmi rivolti all'inserimento lavorativo di persone appartenenti a specifiche categorie, quali donne, giovani, disoccupati di lungo periodo e lavoratori extracomunitari, o ancora le misure indirizzate alla promozione dell'emersione del lavoro irregolare;
4. i contratti a causa mista: trattasi di tipologie contrattuali che prevedono l'integrazione tra esperienza professionale e momento formativo (contratti di inserimento, apprendistato).

La competenza in materia di politica attiva del lavoro spetta in via esclusiva, sulla base del d.lgs. 469/1997 e della successiva riforma del Titolo V della Costituzione italiana, alle regioni e agli enti locali, i quali hanno anche il compito di organizzare e realizzare le funzioni di collocamento e avviamento al lavoro.

Ogni regione italiana presenta uno specifico **sistema di servizi pubblici per l'impiego** (SPI), che a livello generale si articola in (vedi figura 1):

- una serie di organi di concertazione composti dalle autorità pubbliche e dai rappresentanti delle parti sociali tra i quali la cosiddetta *Commissione regionale di concertazione* con compiti di progettazione, proposta, valutazione e verifica circa le

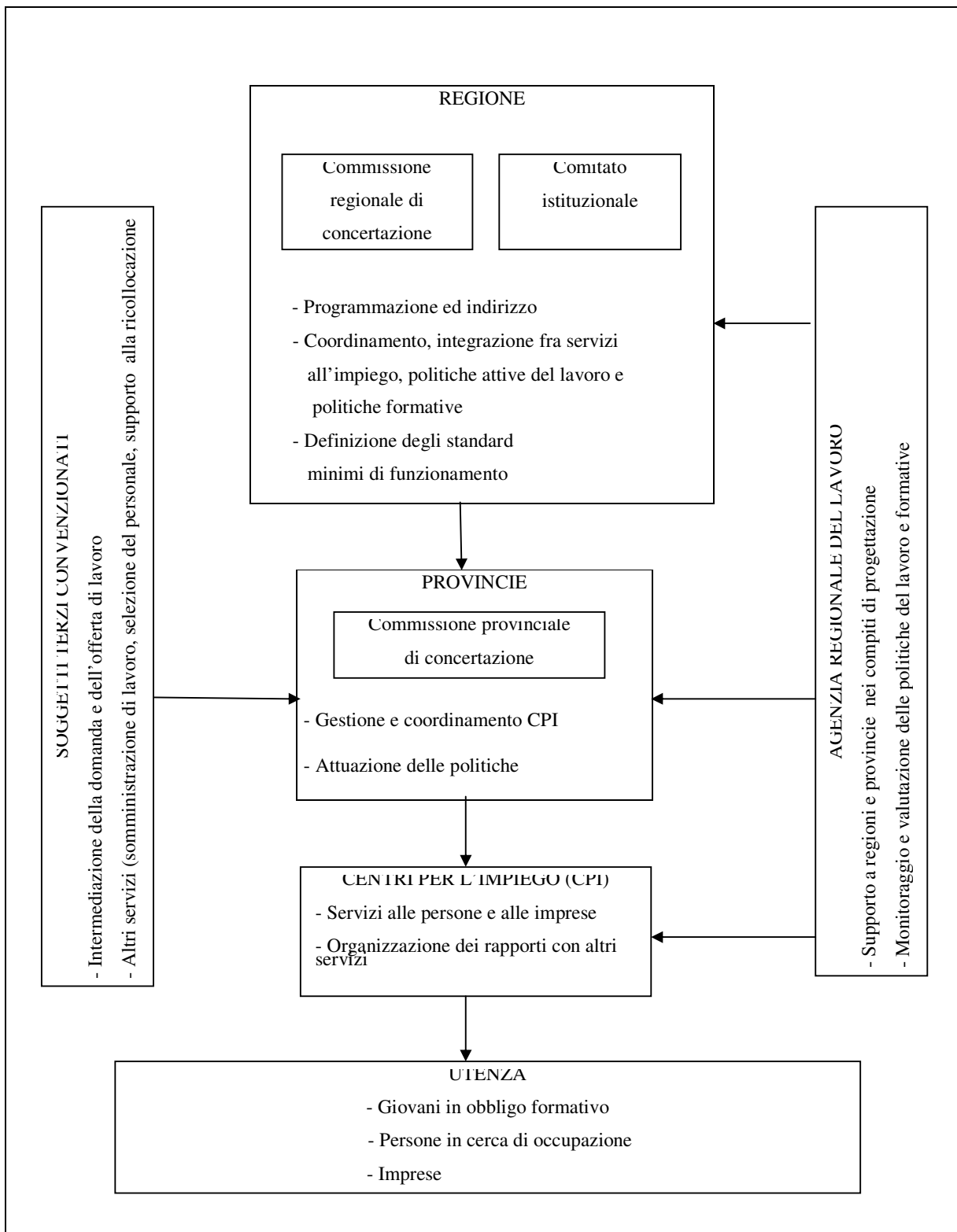
politiche formative e del lavoro di competenza regionale; il *Comitato istituzionale regionale*, incaricato dell'integrazione sul territorio tra i servizi per l'impiego provinciali, le politiche attive del lavoro e quelle formative; i *Comitati provinciali di concertazione* che svolgono, ad un livello territoriale più circoscritto, funzioni analoghe a quelle regionali;

- un *ente strumentale regionale*, generalmente denominato Agenzia regionale del lavoro che esercita compiti di progettazione e supporto tecnico;

- una rete di *Centri per l'impiego* che operano sui bacini territoriali con utenza non inferiore ai centomila abitanti ed erogano servizi di collocamento, orientamento, certificazione della condizione di disoccupato, promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti «deboli», analisi del mercato del lavoro a livello provinciale, consulenza alle imprese, assistenza alle persone disabili.

A completare il panorama dei servizi per l'occupazione operano oggi, al fianco dei servizi pubblici per l'occupazione, anche soggetti privati quali le *agenzie di lavoro* ed altri operatori (università, comuni, camere di commercio, fondazioni bancarie, fondazioni di consulenti del lavoro ecc) i quali devono ottenere l'autorizzazione a livello statale e l'accreditamento a livello regionale per espletare funzioni di intermediazione, supporto alla collocazione o ricollocazione professionale, somministrazione di lavoro, orientamento e formazione, ricerca e selezione del personale. E' prevista infine, la costituzione di un portale nazionale, la cosiddetta *Borsa continua del lavoro*, nella quale sono chiamate a confluire tutte le informazioni rilevanti sul mercato del lavoro provenienti dai diversi sistemi regionali, sia pubblici che privati.

FIGURA 1 – Il sistema dei servizi per l’impiego. Lo schema descrive l’articolazione generale degli SPI ex d.lgs. 469/1997 e legge 30/2002. Ogni amministrazione regionale ha poi provveduto a regolamentare il proprio sistema.



CAPITOLO 3. IL MODELLO ORIGINARIO DELLE POLITICHE DEL LAVORO

3.1 Il quadro storico e comparato

Le prime forme di protezione del rischio di disoccupazione risalgono all'Ottocento. L'iniziativa fu presa dalle organizzazioni sindacali, che istituirono fondi *ad hoc* per sussidiare i propri iscritti che perdevano il posto di lavoro. In Inghilterra il primo fondo di questo genere fu istituito dal sindacato dei fonditori già nel 1831. Nella seconda metà del secolo XIX questa pratica si diffuse in tutta Europa, non solo al fine di fornire mezzi di sostentamento ai disoccupati, ma anche come embrionale strumento di politica salariale: la disponibilità di un qualche sussidio consentiva ai lavoratori di contrastare le pressioni al ribasso delle retribuzioni.

Negli ultimi decenni del XIX secolo molti paesi europei registrarono prolungate ondate di disoccupazione che misero in crisi le casse sindacali. Queste ultime peraltro erogavano sussidi solo ai propri iscritti. Ai sindacati si affiancarono così nuovi attori: i governi locali. Molti comuni iniziarono ad organizzare forme embrionali di assicurazione pubblica volontaria e sussidiata contro il rischio economico di disoccupazione. Il primo schema di questo genere fu avviato a Berna nel 1893. Quello maggiormente articolato fu però introdotto a Gand, nel Belgio, nel 1901. Il «sistema di Gand» (come venne successivamente denominato) prevedeva sussidi comunali pari al 50-75% delle prestazioni fornite dalle casse sindacali operanti nell'area. Si trattava di uno schema assicurativo pubblico volontario, con finanziamenti anche da parte del Comune. L'esempio di Gand ebbe vasta eco internazionale e diede il via ad una sequenza di sperimentazioni locali e regionali.

Nel primo trentennio del Novecento si passò dalla tutela «selettiva» ad opera dei sindacati e dalle iniziative locali, ai programmi di tutela nazionali. Un ruolo

importante in questo sviluppo fu giocato dall'ILO¹⁰, che formulò diverse raccomandazioni volte all'introduzione di forme di assicurazione sociale per i disoccupati. Dapprima lo Stato intervenne per sovvenzionare i programmi esistenti o per istituire schemi nazionali volontari sovvenzionati: i paesi pionieri in questa direzione furono la Francia, l'Olanda, il Belgio e i paesi nordici. Più tardi arrivò l'assicurazione pubblica obbligatoria su scala nazionale. Il primo paese ad introdurla fu l'Inghilterra nel 1911. Si trattò di una innovazione istituzionale importante, che rompeva con la tradizione inglese dell'assistenza ai poveri. Le prestazioni di questo schema erano versate ai «lavoratori abili», senza i condizionamenti stigmatizzanti e spesso umilianti delle leggi sui poveri. I beneficiari dovevano essere disponibili ad accettare le offerte di lavoro, ma solo quelle «ragionevoli» dal punto di vista salariale, delle prestazioni richieste e dalla distanza dal luogo di residenza. Per evitare abusi vi erano naturalmente controlli stringenti e il versamento delle prestazioni iniziava solo dopo un certo lasso di disoccupazione (il periodo di tempo che nel gergo amministrativo italiano va sotto il nome di «carezza»); inoltre le prestazioni del nuovo schema assicurativo avevano durata limitata nel tempo.

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione si diffuse rapidamente in altri paesi europei dopo la fine della Prima guerra mondiale. L'Italia introducendo nel 1919 l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, fu il primo paese a seguire l'esempio inglese. Nel periodo fra le due guerre si aggiunsero l'Austria, l'Irlanda, la Germania, la Norvegia e il Belgio. Gli altri paesi introdussero gli schemi obbligatori contro la disoccupazione nei decenni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, durante la cosiddetta «fase d'oro» dell'espansione del welfare state. Solo nei paesi nordici questo settore del welfare è rimasto fino ad anni recenti prerogativa dei sindacati. Come mostra il quadro 2, l'evoluzione istituzionale nei

¹⁰ L'ILO (International Labour Organization) è un'agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni unite, fondata nel 1919, il cui fine è quello di operare affinché lo sviluppo economico avvenga nel rispetto delle istanze sociali, dando rilevanza soprattutto alle condizioni di lavoro e alla tutela dei lavoratori.

vari paesi ha prodotto diversi «modelli» di tutela del rischio economico di disoccupazione, articolati lungo un pilastro assicurativo e due pilastri assistenziali, l'uno «dedicato» e l'altro di carattere generale. L'Italia non è compresa all'interno di alcuno dei quattro modelli. È da notare che, oltre agli schemi assicurativi per la tutela del rischio economico di disoccupazione, nel corso del XIX secolo tutti i paesi europei hanno introdotto almeno altre due forme di intervento rivolte al mercato del lavoro: norme di regolazione dei rapporti di lavoro e programmi pubblici volti a favorire l'inserimento occupazionale. Già negli anni trenta la maggioranza dei paesi europei aveva istituito «uffici di collocamento» controllati dallo Stato. A partire dagli anni Venti furono sperimentati i primi interventi pubblici esplicitamente rivolti a fornire occupazione ai senza lavoro (ad esempio opere pubbliche, secondo i dettami delle teorie economiche Keynesiane).

QUADRO 2

I principali modelli di tutela del reddito dal rischio di disoccupazione dei paesi europei

Modello scandinavo: i principali schemi di assicurazione contro la disoccupazione sono volontari, gestiti da casse sindacali, e comportano l'elargizione di prestazioni tendenzialmente generose. Ultimamente Finlandia e Svezia hanno introdotto schemi assicurativi statali per i lavoratori non iscritti al sindacato.

Modello anglosassone: prevede un solo schema, con formula di prestazione a somma fissa gestito da enti statali: la cosiddetta *jobseeker's allowance* (JSA). Questa si suddivide in due tipi: un'indennità della durata massima di 6 mesi per i lavoratori dipendenti che abbiano versato un certo numero di contributi e un'indennità prevista per tutti gli altri disoccupati (e per i lavoratori dipendenti allo scadere dei 6 mesi) soggetta alla prova dei mezzi. Per coloro che hanno un reddito al di sotto di una certa soglia esiste uno schema di protezione di ultima istanza (*income support*).

Modello continentale: presenta una serie di schemi di protezione della disoccupazione riconducibili ai tre pilastri generali. Nel pilastro assicurativo vi sono prestazioni finanziate prevalentemente da contributi. Il pilastro assistenziale «dedicato» offre tutela economica sia alle persone che hanno esaurito il diritto alla prestazione assicurativa, ma che permangono nello stato di disoccupati, sia a persone che pur avendo maturato una certa anzianità contributiva, non rispondono ai requisiti minimi di accesso al trattamento assicurativo. Per entrambe le categorie è richiesta la prova dei mezzi. La gestione del primo e secondo pilastro è assegnata ad enti che prevedono la rappresentanza tripartita dei lavoratori, dei datori di lavoro e dell'autorità pubblica, mentre gli schemi di garanzia del reddito minimo sono amministrati di norma dagli enti locali. Il secondo e terzo pilastro sono finanziati tramite il ricorso alla fiscalità generale.

Modello iberico: presenta tratti simili a quello continentale, differenziandosi però per la minore generosità delle prestazioni del primo e del secondo pilastro ed il recente sviluppo del terzo pilastro.

3.2 L'articolazione e il consolidamento iniziale del sistema italiano di politiche del lavoro

Il primo schema pubblico di assicurazione obbligatoria (r.d. 2214/1919) venne introdotto nel 1919 dal governo Nitti. Fino ad allora l'unico rischio sociale che godeva di riconoscimento da parte dello Stato era l'infortunio sul lavoro (introdotto nel 1898), mentre la perdita involontaria dell'occupazione non era considerata ancora un evento meritevole di tutela obbligatoria. L'assicurazione contro la disoccupazione involontaria prevedeva l'erogazione di un'indennità giornaliera, commisurata ad un minimo vitale pari a 180 lire, per una durata di 120 giorni; essa fu comunque limitata ai soli lavoratori del settore industriale, in grado di vantare almeno due anni di anzianità contributiva. Prima che vengano adottati ulteriori provvedimenti significativi in materia di politica del lavoro, occorre attendere la fine della Seconda guerra mondiale¹¹. Il conflitto, insieme all'alto costo in termini di vite umane, aveva lasciato in eredità due grossi problemi: la disoccupazione e l'inflazione. Al fine di far fronte alle situazioni di emergenza e alla crisi economica del periodo post-bellico fu adottata, prima nel 1941 con un accordo interconfederale valido per il Nord Italia, poi esteso nel 1945 con provvedimento legislativo a tutto il paese, la **Cassa integrazione guadagni (CIG)**. Tale nuovo schema assicurativo venne originariamente concepito come una forma di sostegno al reddito per la «disoccupazione parziale o temporanea», ovvero per i casi di mancanza di lavoro dovuta alla sospensione transitoria delle attività produttive. La CIG prevedeva infatti un'erogazione di integrazioni salariali, per una durata massima di 90 giorni, a compensazione del 75% della retribuzione persa. Nell'intento del legislatore essa rappresentava uno strumento volto ad accompagnare le crisi congiunturali delle singole aziende e non, come spesso avverrà dopo, per fornire alle aziende un «canale

¹¹ Ad eccezione della legge 692/1923 che fissava i limiti dell'orario lavorativo giornaliero (fino ad un massimo di 8 ore) e settimanale (fino ad un massimo di 48 ore). Tale provvedimento ha rappresentato il principale testo normativo di riferimento in materia di regolamentazione dell'orario lavorativo fino al 1997.

privilegiato per l'aggiustamento dei livelli occupazionali in situazioni di crisi». La CIG perderà infatti, a partire dagli anni Settanta, il suo carattere di misura transitoria e circoscritta, diventando uno dei principali schemi del sistema italiano degli ammortizzatori sociali. Sempre sul fronte delle tutele passive del reddito nel 1949 venne introdotto anche un sussidio straordinario di disoccupazione (legge 264/1949), come misura a scopo assistenziale per la tutela dei redditi di alcune categorie di disoccupati in determinate aree del paese.

Per quel che riguarda invece gli aspetti di regolazione del mercato del lavoro, verso la fine degli anni Quaranta fu adottato un provvedimento che qualificherà per lungo tempo il modello originario italiano: il **monopolio pubblico sul collocamento**. Fino a quel momento le funzioni di avviamento al lavoro erano svolte dai sindacati che operavano attraverso le Camere del lavoro. Ma il collocamento aveva spesso finito col diventare uno strumento della lotta di classe, rivolto più alla promozione delle assunzioni dei soli lavoratori sindacalizzati, che all'effettiva intermediazione della domanda e offerta di lavoro. Nel 1949 la legge n.264 (conosciuta come legge Fanfani) predisponne una riforma complessiva del sistema del collocamento. Le principali novità introdotte possono essere così sintetizzate:

1. la competenza esclusiva del collocamento fu affidata al ministero del lavoro, il quale avrebbe operato sul territorio attraverso la rete degli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione (UPLMO);
2. venne definito un rigido sistema procedurale a garanzia del pieno controllo degli avviamenti da parte dello Stato, vietando a chiunque altro l'esercizio della mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro.

A proposito di quest'ultimo punto, la legge 264/1949 stabiliva infatti che il collocamento delle persone in cerca di occupazione poteva avvenire secondo tre canali: il principale era quello della cosiddetta «**richiesta o chiamata numerica**» e dell'«**assunzione diretta**». Di fatto le imprese eviteranno spesso l'obbligo della

«richiesta numerica», ricorrendo soprattutto al canale delle assunzioni dirette. Il sistema del collocamento pubblico finiva così con l'arrecare una discriminazione, in termini di chance di inserimento professionale, proprio nei confronti di quelle categorie di persone a cui tale possibilità era preclusa.

Volgendo invece lo sguardo alle politiche salariali, nel 1945 e nel 1946 furono siglati due importanti accordi interconfederali che stabilirono dapprima l'uniformazione delle tabelle retributive in tutto il paese e poi l'introduzione di un meccanismo di adeguamento dei salari all'inflazione, la cosiddetta scala mobile o «indennità di contingenza». Quest'ultima fu istituita prima nel Nord Italia, per poi estendersi l'anno successivo all'intero paese. Tale meccanismo consisteva in un sistema d'indicizzazione per cui le retribuzioni erano «agganciate» automaticamente all'andamento del costo della vita, al fine di proteggerle dall'erosione causata dal forte aumento del tasso d'inflazione registrato nell'immediato dopoguerra. La questione della scala mobile diventerà uno degli aspetti centrali che condizionerà, almeno fino ai primi anni Novanta, non solo gli andamenti delle dinamiche salariali del nostro paese, ma la stessa sorte dei numerosi accordi tripartiti siglati dai sindacati, imprenditori e governo.

Dagli anni Cinquanta ai primi anni Settanta, l'Italia attraversò una fase di forte crescita economica caratterizzata da una profonda trasformazione del tessuto produttivo. Già nel 1951 l'agricoltura aveva perso il suo primato occupazionale a favore dell'industria; dieci anni più tardi il settore primario cederà il passo anche ai servizi. Il processo di crescita e di concentrazione delle grandi imprese manifatturiere italiane sembrava essere favorito anche dal ricorso a nuovi modelli organizzativi del lavoro e di razionalizzazione della produzione, mutuati dall'esempio dell'industria automobilistica americana.

L'unico provvedimento particolarmente significativo di questo periodo fu l'introduzione dell'**apprendistato** (legge 25/1955). Quest'ultimo configurava una

nuova tipologia di lavoro rivolta ai giovani con un'età compresa tra i 14 e i 20 anni, finalizzata all'acquisizione di competenze tecnico-professionali. Questa tipologia lavorativa, sarà spesso utilizzata dagli imprenditori come una ghiotta occasione per usufruire di manodopera sottopagata¹² e degli sgravi fiscali ad esso connessi. Sempre in tema di nuove tipologie di lavoro, pochi anni più tardi, nel 1962, venne disciplinato anche il contratto di lavoro a tempo determinato (legge 230/1962), previsto solo per alcune categorie e prestazioni come i lavoratori stagionali, dello spettacolo, per l'esecuzione di servizi predeterminati aventi carattere straordinario o occasionale, o ancora per la sostituzione di lavoratori assenti.

Nei primi anni Sessanta il boom economico raggiunse la sua massima fase espansiva, ma presto la situazione economica del paese, a causa della crescita dell'inflazione e della crisi della bilancia commerciale, incominciò a peggiorare. Si manifestarono i primi segnali di una segmentazione del mercato del lavoro che andrà a rafforzarsi nel corso degli anni. Da una parte vi erano i lavoratori della media e grande industria come quelli dei servizi pubblici con un'occupazione stabile e garantiti sotto l'aspetto della protezione sociale. Dall'altra vi erano i giovani, gli anziani e le donne che lavoravano con basse qualifiche nelle piccole aziende ai quali era quasi del tutto precluso l'accesso a forme di tutela previdenziale adeguate.

Sul fronte delle politiche passive del lavoro, tra la fine degli anni Cinquanta e durante tutto il corso degli anni Sessanta, il sistema degli ammortizzatori sociali andò consolidandosi sia attraverso un'estensione delle categorie di rischio coperte ed un aumento delle prestazioni corrisposte, sia con l'attivazione di nuovi schemi. Riguardo al primo aspetto, l'importo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, che nel frattempo era stata estesa anche al settore agricolo, venne progressivamente innalzato fino a raggiungere quota 400 lire nel 1966 (che saliranno a 800 lire nel

¹² Gli stipendi per apprendisti si aggiravano intorno all'80-90% della paga base per la qualifica più bassa. Il contratto di lavoro poteva durare fino ad un massimo di cinque anni, mentre l'orario lavorativo settimanale non doveva superare le 44 ore.

1974), mentre la durata delle integrazioni salariali venne prolungata ad un massimo di 18 mesi. Ma la novità più importante riguardò l'introduzione nel 1968 della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) per gli operai dell'industria (legge 1115/1968). Questa prevedeva inizialmente l'elargizione, per una durata di 3 mesi, prorogabili in casi eccezionali a 6 o 9 mesi, di sussidi che ammontavano all'80% della retribuzione per le ore non prestate, a seguito di crisi settoriali o locali delle attività produttive o nei casi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale. L'introduzione della CIGS sopperiva in un certo senso alla mancanza di un'adeguata protezione economica nei casi di licenziamento collettivo¹³, ma allo stesso tempo contribuiva a rafforzare la distorsione distributiva delle tutele della disoccupazione solo a favore di alcune categorie di lavoratori. Sempre con la stessa legge fu introdotto anche il «trattamento speciale di disoccupazione» nel caso di licenziamento dei dipendenti delle imprese industriali, diverse da quelle edili, derivante da cessazione dell'attività aziendale o da riduzione del personale. Il lavoratore operaio o impiegato doveva vantare almeno 13 settimane o un trimestre di lavoro a carattere continuativo alle dipendenze della stessa azienda per godere, per un periodo massimo di 180 giorni, di un trattamento pari a 2/3 della retribuzione percepita.

Tra il 1966 e il 1968, nonostante la ripresa economica, le tensioni sociali finirono con l'acuirsi ed intrecciarsi con le proteste studentesche in un clima di diffuso malcontento che sfociò in una serie di rivendicazioni a tutto campo. Nell'autunno del 1969 (il cosiddetto «autunno caldo») la contestazione operaia raggiunse il suo momento centrale nella lotta per il rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici. Le richieste della piattaforma sindacale furono in buona parte accolte, in particolare la domanda di un miglioramento delle condizioni lavorative e di un maggiore egualitarismo in termini di politiche salariali. In relazione a

¹³ L'istituto del licenziamento collettivo rimase in Italia privo di una disciplina legislativa unitaria almeno fino al 1991.

quest'ultimo punto, nel 1969 vennero abolite le cosiddette «gabbie salariali», ovvero i differenziali retributivi per aree geografiche stabiliti dalla contrattazione collettiva nell'immediato secondo dopoguerra.

Sempre in risposta alla conflittualità esplosa nel biennio 1968-1969, fu adottato nel maggio del 1970 lo **Statuto dei lavoratori** (legge 300/1970). Con esso si poneva fine all'astensione legislativa nel campo delle relazioni industriali prevedendo un'estesa tutela rivolta a favore del lavoratore ed al sostegno delle libertà e dell'azione sindacale. Lo Statuto, che ancora oggi rappresenta il testo legislativo di riferimento che regola i rapporti tra lo Stato e i lavoratori, tocca numerosi temi, tra i quali:

- i diritti di libertà sui luoghi di lavoro;
- la tutela del posto di lavoro, della professionalità e della salute;
- la protezione delle libertà sindacali;
- la disciplina della presenza sindacale sui luoghi di lavoro;
- la tutela giurisdizionale delle libertà e attività sindacali.

Esso costituisce un importante strumento istituzionale che, oltre a fissare le norme di tutela del lavoratore nel rapporto di lavoro, ha consentito anche di rafforzare la capacità d'influenza delle organizzazioni sindacali «maggiormente rappresentative». Tra le norme previste, una particolare importanza spetta all'art. 18 che stabilisce uno specifico regime sanzionatorio in caso di licenziamento «privo di giusta causa o giustificato motivo»¹⁴. I datori di lavoro che occupano, nell'ambito di uno stesso comune, più di 15 dipendenti (5 se si tratta di impresa agricola) o in ogni

¹⁴ Si ricorda che già la legge 604/1966 aveva disciplinato l'istituto del licenziamento nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato sancendo l'obbligatorietà della giustificazione del licenziamento.

caso più di 60 lavoratori, sono obbligati, qualora venga riconosciuta dal giudice del lavoro l'illegittimità del licenziamento:

- al reintegro del lavoratore;
- al pagamento di un risarcimento del danno arrecato corrispondente alla retribuzione globale dovuta dal giorno del licenziamento a quello della reintegrazione al lavoro, nonché il versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali previsti (il risarcimento non può comunque essere inferiore a 5 mensilità di retribuzione).

3.3 Le politiche del lavoro negli anni Settanta

I primi anni Settanta furono segnati da una grave crisi economica e dalla trasformazione dei principali andamenti del mercato del lavoro. Innanzitutto la prima crisi petrolifera, tra la fine del 1973 e l'inizio del 1974, determinò una serie di rincari dei costi delle materie prime e forti spinte inflazionistiche. Assieme all'aumento generale dei prezzi si assistette anche ad un'inversione negli andamenti di lungo periodo del mercato del lavoro. A partire dagli anni Sessanta sino al 1971 il tasso di occupazione e quello di disoccupazione avevano mostrato una generale diminuzione: dal 1972, invece entrambe le grandezze incominciarono a registrare una tendenza alla crescita, perlomeno fino al 1992. In particolare per quanto riguarda l'andamento dell'occupazione, se la crescita media del totale degli occupati risultò in questo decennio più bassa dei periodi precedenti per via del ristagno e della contrazione dello sviluppo, l'occupazione aumentò comunque a buon ritmo nelle imprese con meno di 50 dipendenti. Questo fatto rifletteva in parte anche le nuove strategie imprenditoriali di esternalizzazione della produzione. Il decentramento delle attività infatti, da un lato era reso possibile grazie alle innovazioni tecnologiche, dall'altro veniva utilizzato per rafforzare il controllo sulla

forza lavoro, nell'intento di contenere il livello di conflittualità particolarmente elevato nelle industrie di grandi dimensioni. Le rivendicazioni operaie in merito alla distribuzione del reddito o alla partecipazione dei lavoratori nella definizione dei tempi e metodi di lavorazione erano frequenti. Questi infatti furono anni segnati da forti tensioni sociali, in cui si registrò non solo un'ondata di tumulti e agitazioni, ma anche di attentati di matrice terroristica che spesso originavano proprio da focolai interni alle fabbriche.

In risposta a questo clima altamente conflittuale furono siglati nel 1975 due importanti accordi interconfederali. Il primo venne recepito dalla **legge 164/1975** e prevedeva la razionalizzazione e il riordino del sistema delle integrazioni salariali. Gli aspetti centrali di questo provvedimento erano due: da un lato, l'unificazione dei trattamenti economici ordinari e straordinari della Cassa integrazione guadagni all'80% della retribuzione lorda; dall'altro, l'eliminazione dei limiti temporali previsti per tale tipo di intervento, stabilendo che la sua durata massima, già estesa fino a 12 mesi, potesse poi essere ulteriormente prorogata con apposito decreto interministeriale. In questo modo la CIG perse definitivamente il suo originario carattere di intervento transitorio, assumendo piuttosto le funzioni di uno strumento di politica industriale, in sostituzione del licenziamento collettivo per cause economiche. Al contrario, la seconda intesa, nota come accordo Lama-Agnelli dal nome dei suoi principali protagonisti, era finalizzata alla revisione del meccanismo della scala mobile con la progressiva unificazione del valore del punto di contingenza, ovvero dell'incremento automatico dei salari per ogni punto di crescita dell'indice del costo della vita. Il meccanismo della scala mobile infatti, seppur inizialmente previsto per contrastare l'erosione inflazionistica delle retribuzioni, si

rivelò esso stesso fonte di spinte inflazionistiche, causate da una continua rincorsa tra salari-prezzi-salari¹⁵.

Verso la metà degli anni Settanta i tratti fondamentali del modello originario di politica del lavoro in Italia appaiono ben definiti. Ma è proprio a partire da questo periodo che tale modello incomincia a mostrare i primi segnali di debolezza. La forte ripresa dell'inflazione e la conseguente crescita del costo del lavoro stavano incidendo negativamente sulla competitività delle imprese. Nel gennaio del 1977 il sindacato arrivò ad accettare un primo accordo in vista del congelamento temporaneo degli effetti della scala mobile. L'intesa si inseriva in un quadro politico segnato da alcuni importanti eventi tra i quali la vittoria del referendum sul divorzio nel 1974, il successo del PCI alle regionali del 1975 e soprattutto i risultati delle elezioni politiche del 1976¹⁶. Si apriva la stagione dei governi sostenuti da una maggioranza di «solidarietà nazionale» che vedeva per la prima volta la collaborazione esterna del PCI. Alla maggiore «responsabilizzazione» politica dei comunisti faceva eco la ricerca da parte dei sindacati di una nuova strategia di rivendicazione, resa esplicita, nel febbraio del 1978, durante l'assemblea generale dell'EUR: da una parte la richiesta di interventi concreti per l'occupazione ed il Mezzogiorno, dall'altra l'impegno per una maggiore moderazione salariale. Sia la svolta dell'EUR e sia il compromesso storico non andarono a buon fine. Le pressioni indotte dalla severa crisi economica ed il mutato clima politico di collaborazione tra DC e PCI favorirono comunque l'avvento di un primo ciclo di innovazione legislativa in ambito di politiche del lavoro. A tal proposito, furono tre i principali provvedimenti adottati.

¹⁵ Le dinamiche dell'indicizzazione non erano infatti perfettamente allineate con l'andamento dei prezzi al consumo. Se in un dato periodo l'inflazione era crescita, i salari sarebbero cresciuti nel periodo immediatamente successivo, quando l'inflazione poteva essere invece in diminuzione. E se i salari erano aumentati questo induceva le imprese ad un aumento dei prezzi, potendo poi contare sul meccanismo della svalutazione della lira. –come dire, il meccanismo finiva per promuovere una crescita sproporzionata dell'inflazione da salari.

¹⁶ La DC si attesterà al 38,7%, il PCI al 34,4%, il PSI al 9,6%.

Innanzitutto, la **legge 285/1977 sull'occupazione giovanile**, finalizzata a promuovere l'accesso dei giovani al lavoro. Venne previsto un fondo per la realizzazione di misure di incentivazione dell'occupazione e di programmi di formazione professionale, la cui responsabilità ricadeva sulle neo-costituite Commissioni regionali, composte dalle autorità pubbliche, nonché delle associazioni professionali, imprenditoriali e dei lavoratori. Inoltre, il provvedimento introduceva la possibilità di stipulare contratti di formazione per i giovani di età compresa tra i 15 e 26 anni (29 per le donne) della durata massima di 24 mesi non rinnovabili, che prevedevano la combinazione di attività lavorativa e di formazione.

Il secondo provvedimento fu la **legge 675/1977 sul sostegno alla ristrutturazione e riconversione industriale**, la quale modificò profondamente la struttura del *policy making* industriale. La principale novità di questa norma fu l'istituzione del CIPI (comitato per il coordinamento della politica industriale), composto dai titolari dei dicasteri del bilancio, dell'industria, del Mezzogiorno, delle partecipazioni statali, del lavoro e del tesoro, a cui vennero affidati sia compiti di natura politico-programmatica, ovvero di formulazione degli obiettivi di aggiustamento strutturale del sistema produttivo, sia di natura gestionale, volti alla realizzazione degli stessi. Sul fronte delle politiche occupazionali, la legge 675/1977 intervenne sia in ambito di politiche passive, sia in quelle attive. Innanzitutto fu assegnato al CIPI il compito di verificare la sussistenza dei requisiti per la concessione dei trattamenti previsti dalla Cassa integrazione guadagni straordinaria, la cui copertura fu estesa anche ai casi di crisi aziendali di particolare rilevanza sociale. Venne così rafforzata la dimensione politica, e non più solamente tecnica, delle cause di sussistenza per l'accesso ai benefici. Per ciò che riguarda invece gli interventi di natura attiva venne predisposta una procedura di «mobilità esterna» per i lavoratori delle aziende interessate dal provvedimento, allo scopo di favorire per questi la ricerca di un'occupazione alternativa.

Infine, il terzo provvedimento che segna questo periodo fu la **legge quadro 845/1978 sulla formazione professionale**. Con essa il legislatore cercò di porre le basi per la creazione di un sistema pubblico di formazione, riconducendo ad unità un insieme di provvedimenti precedentemente dispersi. La nuova normativa assegnava alle regioni la competenza regolativa in materia di formazione professionale: compito che comunque venne per lo più disatteso, con la conseguenza che l'Italia, a differenza di paesi come l'Inghilterra e la Germania, rimase priva di un efficace sistema di alternanza scuola-lavoro.

CAPITOLO 4. GLI ANNI OTTANTA: TRA RISTRUTTURAZIONE INDUSTRIALE E TENTATIVI DI DEREGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

4.1 Le politiche del lavoro in Italia negli anni Ottanta

L'Italia fece il suo ingresso negli anni Ottanta portandosi appresso due spinose questioni da risolvere. Da un lato, vi era il problema dell'inflazione a due cifre, che arrivò a crescere fin sopra il 20% e dall'altro, vi era il dissesto dei conti pubblici che incominciò a farsi preoccupante, dal momento che i deficit annuali di bilancio continuavano ad espandersi. Per quanto riguarda la situazione politica, questa apparve profondamente mutata rispetto al decennio precedente. Il PCI, dopo il fallimento delle esperienze dei governi di solidarietà nazionale, abbandonò la strategia di ricerca del compromesso, assumendo un atteggiamento di forte contrapposizione ideologica. Protagonista indiscusso di questo decennio fu il Partito socialista di Bettino Craxi che, desideroso di porsi alla guida della sinistra italiana e del paese, ingaggiò in questi anni una strenua lotta, soprattutto con la DC e il PCI, per il consenso elettorale.

Anche l'insieme dei rapporti fra organizzazioni dei lavoratori ed imprese cambiò rotta. La CISL e la UIL apparvero motivate ad abbandonare una strategia di contrapposizione frontale, spostando la linea del riformismo e della partecipazione responsabile alle scelte di politica economica e sociale. Al contrario, la maggioranza della CGIL si mostrò più riluttante a farsi coinvolgere nel processo di *policy-making*, anche a seguito delle pressioni di un PCI intenzionato a rivendicare una posizione di interlocutore primario del governo sulle questioni sociali e dunque poco propenso a cedere il campo al sindacato. Episodio emblematico che segna un punto di rottura nella storia del movimento sindacale fu la vertenza FIAT dell'autunno del 1980. All'annuncio del licenziamento collettivo di ben 24.000 dipendenti, le

organizzazioni sindacali risposero con scioperi ed il picchettamento dei cancelli della fabbrica. Il clima si fece particolarmente teso e la vertenza venne chiusa dopo 35 giorni di agitazioni, a seguito della sfilata per le vie di Torino di un lungo corteo composto da capisquadra, impiegati, cittadini e operai (la cosiddetta «marcia dei quarantamila»), stanchi della linea di intransigenza del sindacato e desiderosi di riprendere liberamente a lavorare. Per il sindacato, che aveva ricevuto l'appoggio esterno dei dirigenti del PCI, l'intera vicenda fu vissuta come una grave sconfitta che fece da preludio ad un profondo ripensamento delle strategie da perseguire.

Gli anni Ottanta furono contrassegnati, come dicevamo, dal calo dell'occupazione nelle grandi industrie dovuto a processi di ristrutturazione produttiva e dalla conseguente perdita di visibilità politica della classe operaia. A tali difficoltà il governo rispose attraverso la larga concessione di integrazioni salariali e con l'introduzione di un nuovo istituto: il **prepensionamento**¹⁷. La legge 155/1981 consentiva ad operai e impiegati di età superiore ai 50 anni (se donne) e 55 anni (se uomini), con un'anzianità contributiva di almeno 15 anni, di accedere, in deroga alla normativa vigente, al trattamento pensionistico. In realtà il ritiro anticipato dalla vita lavorativa previsto inizialmente, come era successo in altri paesi europei, per fronteggiare la temporanea situazione d'emergenza e per favorire il ricambio generazionale degli operai, venne utilizzato in Italia come un semplice espediente per scaricare il costo della riduzione degli effettivi sulle casse dello Stato [Neri 1989].

Al di là dell'intervento diretto nelle crisi di ristrutturazione, l'agenda di governo apparve orientata verso un'ulteriore questione non più rinviabile: la lotta all'inflazione. Una delle strategie adottate a tal fine fu il contenimento del costo del lavoro, intervenendo sul meccanismo della scala mobile. Dopo il fallito tentativo

¹⁷ Il provvedimento, che inizialmente doveva durare solo fino al dicembre del 1981, verrà poi più volte prorogato. Tra il 1981 ed il 1987 il numero dei prepensionamenti all'anno raggiunse le 300.000 unità, con una spesa di circa 30 mila miliardi di lire (Capellari 1989)

negli ultimi anni Settanta, sembrò aprirsi una finestra di opportunità più favorevole. La CISL e la UIL si dichiararono infatti disponibili a trattare sul tema. La loro proposta era quella di predeterminare i punti di scala mobile. In sostanza, l'idea, ripresa dalle indicazioni di Tarantelli, economista vicino alla CISL che sarà poi assassinato dalla Brigate rosse, fu quella di basare il meccanismo d'indicizzazione dei salari non più sull'inflazione osservata *ex post*, ma su un tasso d'inflazione programmato; in questo modo le spinte inflazionistiche incontrollate si sarebbero interrotte, pur preservando i salari dal rischio di erosione dovuto all'aumento del costo della vita. Ma la CGIL e soprattutto il PCI si opposero e rifiutarono di giungere ad un accordo come invece auspicato dall'allora presidente del Consiglio, Spadolini, che era riuscito a raggiungere, nel giugno del 1981, una prima intesa con le parti sociali in ambito di politica dei redditi.

Le trattative sulla scala mobile subirono un'accelerazione nel marzo del 1982 quando la Confindustria decise di disdire unilateralmente l'accordo del 1975 che aveva introdotto l'unificazione del punto di contingenza. Si aprì così un periodo di accesi confronti: le tensioni finirono col trasferirsi dalle vertenze contrattuali all'interno della stessa compagine del governo Spadolini, decretandone la sua crisi. La situazione trovò uno sbocco solo col successivo governo De Mita, quando l'allora ministro del lavoro Scotti riuscì a portare a termine un difficile risultato siglando con le parti sociali un'importante intesa: il cosiddetto **protocollo Scotti**. Nello specifico, il protocollo stabiliva la decurtazione dei punti di contingenza del 15%, il blocco della contrattazione salariale per 18 mesi e l'impegno di massima a mantenere il costo del lavoro sotto il tetto dei tassi d'inflazione programmati. Tale intesa verrà ricordata non tanto per gli effetti economici prodotti, dal momento che si rileverà più che altro un semplice atto di moderazione salariale, ma perché ha rappresentato il primo esempio di accordo di concertazione trilaterale in Italia, segno anche della nuova strategia riformista perseguita dalla compagine Sindacale [Ghera]. Il protocollo Scotti rappresentò infatti il tipico modello di quello scambio politici

che prese piede negli anni Ottanta tra il governo, propenso a concedere benefici a carico della finanza pubblica, e le parti sociali, disponibili a superare lo stallo delle relazioni industriali e a garantire il consenso sulle misure attuate. Non a caso il successo dell'operazione fu dovuto anche al fatto che il ministro Scotti allargò il tavolo delle trattative a una serie di problemi che non riguardavano solo i salari, ma anche le politiche fiscali, i rinnovi contrattuali, la riforma della contrattazione collettiva, la revisione dei prezzi amministrati e del sistema previdenziale. Sul fronte delle politiche occupazionali una parte degli impegni assunti trovò espressione nella **legge 863/1984** («misure urgenti a sostegno ed incremento di livelli occupazionali»). Quest'ultima introdusse quattro importanti innovazioni:

a) furono disciplinati i cosiddetti contratti di solidarietà, sia nella loro variante «difensiva», sia in quella «esterna»¹⁸;

b) venne regolamentata una nuova tipologia contrattuale, già in parte introdotta nel 1977, che costituirà un importante strumento per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro: il *contratto di formazione e lavoro*. Questo si rivolgeva ai lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni, aveva durata massima di 24 mesi non rinnovabili, e comportava lo svolgimento di attività di formazione che si affiancavano alle prestazioni lavorative richieste;

c) fu definita la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo parziale (il cosiddetto part-time), ovvero rapporti di lavoro che fissavano un orario inferiore a quello ordinario, da distribuire in riferimento al giorno, alla settimana, al mese o all'anno;

¹⁸ Nel primo caso si tratta di contratti collettivi aziendali che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro per contrastare il rischio di esuberi del personale, a fronte della concessione di integrazioni salariali per gli operai e gli impiegati coinvolti. Nel caso dei contratti di solidarietà esterna, la riduzione dell'orario di lavoro è al contrario orientata all'incremento degli organici.

d) infine, fu stabilita una parziale abolizione dei vincoli imposti nelle procedure di collocamento, consentendo ai datori di lavoro di poter assumere con «richiesta nominativa» fino al 50% dei lavoratori per i quali sarebbe stata prevista la «richiesta numerica».

All'iniziativa promossa dal ministro Scotti seguì l'anno successivo un secondo tentativo di accordo che intendeva proseguire l'opera di contenimento della dinamica salariale nei limiti del tasso programmato di inflazione. Ma le condizioni per continuare il percorso intrapreso non sembravano più sussistere; la spinta concertativa dei mesi precedenti parve infatti essersi già esaurita, arenandosi di fronte ad un sistema più cooperativo di relazioni industriali non ancora consolidato. D'altra parte lo stesso panorama politico era mutato a seguito delle elezioni del 1983 che avevano segnato il pesante arretramento della DC e la nomina a presidente del Consiglio di Craxi. L'intento del nuovo governo fu quello d'intervenire a favore della decurtazione del costo del lavoro di due punti percentuali, uno attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali e l'altro tagliando di tre punti l'indennità di contingenza. Al contempo, il ministro De Michelis promise nuove misure a favore dei giovani disoccupati ed il contenimento dei prezzi e delle tariffe amministrative. La proposta venne accolta dalla CISL e dalla UIL, ma respinta dalla maggioranza della CGIL. I presupposti di uno scambio politico non si trovarono e allora Craxi decise d'intervenire d'autorità, imponendo con decreto legge (noto come **decreto di San Valentino**) i tagli prospettati alla scala mobile¹⁹. L'episodio segnò la fine di una fase che fino ad allora era stata caratterizzata da una sostanziale unità dell'azione sindacale: da una parte si schierarono la CISL, la UIL e la componente socialista del direttivo della CGIL, aderenti ad una linea di moderazione salariale, dall'altra il resto della CGIL, non intenzionata a cedere al governo. Il principale oppositore del provvedimento fu comunque il PCI. D'altra parte, la sua strategia d'intransigenza

¹⁹ Il decreto venne poi convertito, a seguito di un tormentato iter parlamentare, nella legge 219/1984.

rispondeva ad un preciso disegno politico: quello di voler marcare la sua centralità nella vita sociale del paese. La battaglia proseguì prima in parlamento, poi il decreto venne impugnato innanzi alla Corte costituzionale che ne respinse però l'eccezione di illegittimità ed infine il PCI fece ricorso allo strumento referendario. La netta affermazione alla consultazione popolare del giugno del 1985 dei «no» che raggiunsero quota 54,3% segnò una pesante sconfitta per i suoi promotori. Per il PCI, che pensava in questo modo di recuperare spazio politico nelle scelte del paese, si aprì un periodo di profonda crisi interna, segnato anche dall'improvvisa scomparsa del suo carismatico leader Enrico Berlinguer.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, l'Italia attraversò una congiuntura economica più favorevole rispetto alla prima metà del decennio. Dal 1985 al 1988 l'inflazione scese dal 9 al 5,7%, mentre la variazione annuale del PIL passò dal 2,6 al 4,1%. Al contrario, la disoccupazione non cessò di aumentare, raggiungendo nel 1989 quota 12%. Particolarmente preoccupante fu poi la situazione relativa alle cosiddette fasce deboli del mercato del lavoro, giovani e donne, che registrarono, nel 1985, un tasso di disoccupazione rispettivamente del 25,5 e del 17,3% e così anche nel Mezzogiorno dove la disoccupazione toccò il 14,7% della popolazione attiva: dati questi che di qui alla fine del decennio saranno destinati a crescere ulteriormente. Di fronte a tale contesto il ministro del lavoro De Michelis presentò un piano decennale di politiche per l'occupazione, a cui seguirono due importanti provvedimenti legislativi: la **legge 44/1986** sull'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno e la **legge 56/1987** di riorganizzazione del mercato del lavoro.

Il primo intervento (la cosiddetta «legge Vito») pose in essere un sistema di incentivo finanziari, riservati a persone di età compresa tra i 18 e i 29 anni, risiedenti nelle regioni meridionali, finalizzato alla costituzione di società o cooperative. La legge 56/1987 si propose, al contrario, l'ambizioso obiettivo di procedere con un ulteriore liberalizzazione del collocamento e di ridefinire l'intervento pubblico sul

mercato del lavoro. In primo luogo, tale provvedimento, dopo la parziale liberalizzazione delle procedure di avviamento al lavoro già concessa con legge 863/1984 riconobbe ulteriori poteri derogatori all'obbligo della cosiddetta «richiesta numerica» alle Commissioni regionali per l'impiego, sedi istituzionali del raccordo tra lo Stato e le regioni in materia di politiche attive del lavoro. Furono istituite le *Commissioni e sezioni circoscrizionali per l'impiego* a cui venne affidata l'attuazione delle politiche attive e della mobilità e venne creato un primo sistema nazionale di monitoraggio del mercato del lavoro, composto da un osservatorio presso il ministero del lavoro che si avvale della collaborazione di strutture analoghe create a livello regionale. Ma la novità più importante riguardò la creazione in ogni regione delle cosiddette «Agenzie per l'impiego». Queste ultime furono incaricate di fornire supporto tecnico alle Commissioni regionali per l'impiego, svolgendo anche compiti d'incentivazione dell'incontro della domanda e offerta di lavoro, di promozione delle iniziative finalizzate ad incrementare i livelli occupazionali e di sostegno ai lavoratori appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro.

Un ultimo provvedimento significativo di questo periodo fu, infine, la legge 160/1988 con la quale vennero rivisti gli importi dell'indennità di disoccupazione ordinaria. La prestazione corrisposta fu collegata ad una quota percentuale del precedente reddito da lavoro, abbandonando così la formula del «minimo vitale» equivalente all'ormai irrisoria somma di 800 lire. La stessa legge introdusse inoltre un'indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti ridotti per coloro ai quali, non avendo maturato i requisiti contributivi sufficienti, era negato l'accesso all'indennità con requisiti normali.

In conclusione, furono due le principali questioni che indirizzarono l'azione di governo in ambito di politiche del lavoro nel corso degli anni Ottanta: il rientro da

un' inflazione che aveva raggiunto livelli insostenibili e il contenimento delle difficoltà occupazionali legate ai processi di ristrutturazione del sistema produttivo.

CAPITOLO 5. ALLA RICERCA DI UN NUOVO MODELLO DI POLITICHE DEL LAVORO

5.1 Gli anni Novanta: il decennio della svolta

Nella seconda metà degli anni Ottanta l'economia italiana attraversò un periodo di crescita, contrassegnato da una fase di espansione produttiva: il momento pareva favorevole per portare avanti una decisa politica di stabilizzazione macroeconomica attraverso l'abbattimento del tasso d'inflazione e il risanamento dei disavanzi pubblici. Ma i governi della XI e della X legislatura, nonostante i loro ripetuti annunci, mancarono l'occasione [Salvati 2000a; Rossi 2003]. Le stesse condizioni del mercato del lavoro finirono con l'aggravarsi all'inizio degli anni Novanta. Il tasso di disoccupazione, parzialmente diminuito nei primi anni del decennio, ricominciò a crescere, raggiungendo, nel 1995, il livello del 12%. Ma ancora più preoccupante fu l'andamento del tasso di occupazione che dopo oltre vent'anni invertì la rotta, segnando tra il 1991 e il 1995 una perdita di circa 5 punti percentuali (tabella 2).

	TASSO DI DISOCCUPAZIONE	TASSO DI OCCUPAZIONE
1990	11,2	55,7
1991	10,8	56,1
1992	11,4	55,6
1993	10,6	53,7
1994	11,5	52,7
1995	12	51,2

Fonte: dati Ocse - Max Plank Institut (1999)

Anche il sistema politico italiano attraversò in questo periodo profonde trasformazioni. L'alleanza tra i socialisti e democristiani che aveva governato il paese durante gli anni Ottanta incominciò a vacillare. Ma l'elemento di maggiore novità fu certamente costituito dal crollo in Europa dei regimi comunisti e dalla fine della guerra fredda. Le trasformazioni dello scenario internazionale ebbero conseguenza dirette sugli equilibri interni della politica italiana consolidatisi attorno alla frattura ideologica che separava i due principali partiti, la DC e il PCI. Una svolta importante fu infatti rappresentata dal definitivo superamento della formula *conventio ad excludendum*, secondo la quale ai comunisti non era di fatto consentita la partecipazione diretta al governo nazionale. Nell'ottobre del 1990 il PCI cambiò nome: nacque il PDS, poi DS, che qualche anno più tardi si porrà alla guida del paese come partito di maggioranza della coalizione di centro-sinistra capeggiata da Romano Prodi. Il culmine della crisi giunse nel 1992: i partiti di governo subirono un durissimo colpo dalla «grande slavina» di Manipulite. Allo stesso tempo le elezioni dell'aprile di quell'anno segnarono, da un lato, il vistoso arretramento delle formazioni partitiche storiche e, dall'altro l'ascesa della Lega Nord che si presentò come forza di rinnovamento politico e di opposizione al «malgoverno romano». Ma il 1992 fu un anno importante anche per altre ragioni. Pochi giorni dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, Andreotti firmò a Maastricht il Trattato dell'Unione europea, impegnando l'Italia in un processo di risanamento dei conti pubblici e di controllo dell'inflazione, nell'intento di rispettare, in vista dell'adozione della moneta unica, i parametri di convergenza economica e monetaria concordati con gli altri Stati membri. Tali vincoli «imposti» dall'Europa hanno influenzato le più importanti scelte di politica economica adottate nel corso del decennio, facendo da sfondo anche al varo dei principali provvedimenti di riforma del mercato del lavoro e al rilancio delle esperienze di concertazione.

Con l'inizio degli anni Novanta si aprì infatti una nuova stagione di protagonismo delle parti sociali chiamate a confrontarsi col governo sui temi del costo del lavoro,

della competitività e della crescita dell'occupazione. Innanzitutto, restava ancora da risolvere l'annosa questione del sistema delle indicizzazioni salariali. Dopo una serie di rinvii che prorogarono l'intesa sulla possibile abolizione della scala mobile, era ormai chiara la percezione da parte dei sindacati e degli imprenditori della necessità di intervenire, sottoponendo a «regole e vincoli» la loro azione nell'ambito della politica dei redditi. L'accordo definitivo per la cessazione del sistema della scala mobile venne raggiunto il 31 luglio 1992 con il **protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro** del governo Amato. L'obiettivo, in sostanza, era quello di frenare l'inflazione ed avviare una significativa riduzione del disavanzo statale: una strategia che implicava dunque dolorose misure sottrattive. Questo accordo segnava una fase particolarmente delicata per le parti sociali chiamate a conferire quel necessario appoggio esterno ad un governo che operava in un contesto politico altamente incerto, marcato da un diffuso senso di smarrimento²⁰. La vicenda fu infatti vissuta con profondi contrasti all'interno della CGIL, il principale sindacato dei lavoratori che negli anni Ottanta aveva mantenuto una sostanziale linea d'intransigenza verso le richieste del governo. Ma lo stesso segretario nazionale della Confederazione, Trentin, sapeva bene che i tempi erano cambiati: la crisi economica che stava investendo il paese era grave. La situazione, nonostante l'accordo, precipitò quando nel settembre del 1992, a seguito di una speculazione internazionale che colpì la lira e la sterlina, si aprì una pesante crisi valutaria. La Banca d'Italia ed il governo riuscirono comunque a reggere il duro colpo e Amato portò a segno la più ampia manovra di correzione del bilancio (93 mila miliardi di lire) attuata fino ad allora in Italia. (Salvati 2000a; Rossi 2003).

L'anno seguente, il 1993, fu caratterizzato da una marcata recessione ed il nuovo governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi decise di riprendere la strada del

²⁰ Va però osservato che tale situazione di forte incertezza politica non giocò un ruolo del tutto negativo. Al contrario, esso permise sia al governo Amato, sia al successivo governo «tecnico» guidato da Ciampi, di godere di una certa «latitudine di manovra» difficilmente immaginabile solo qualche anno prima (Salvati 2000a)

dialogo con le parti sociali. Il 23 luglio, infatti, venne sottoscritto un ulteriore accordo (il cosiddetto protocollo Ciampi sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo) che perfezionò e integrò i contenuti del protocollo Amato. Siamo di fronte ad un chiaro esempio di patto sociale attraverso il quale le parti arrivarono a concordare importanti intese in materia di politica dei redditi, di riassetto del sistema contrattuale e di impegni programmatici in ambito di politiche del lavoro e sostegno alle imprese. Nello specifico, al di là della conferma a mantenere le dinamiche retributive entro i tetti dell'inflazione programmata, venne sancita una nuova articolazione degli assetti contrattuali sulla base di due livelli non ripetitivi e distinti per materia ed istituti²¹. Il protocollo enunciò anche una serie di linee guida per la predisposizione di una riforma organica del mercato del lavoro che saranno poi specificate dai successivi accordi e dalla legge 196/1997. Infine, in linea con quanto preannunziato dall'intesa Amato, vennero fissate due sessioni di confronto tra governo e parti sociali da realizzarsi ogni anno alla vigilia dell'elaborazione dei principali documenti di politica economica nazionale, vale a dire in primavera, prima della presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria (il DPEF), ed in settembre, in vista della legge finanziaria.

In sintesi, con i protocolli del 1992 e 1993 furono gettate le fondamenta istituzionali di un primo quadro formale a sostegno della concertazione: una prassi a cui verrà imputato il merito di aver permesso il raggiungimento di risultati fortemente

²¹ Gli assetti contrattuali definiti dal protocollo Ciampi prevedono: un livello centrale (il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria ed un livello decentrato (aziendale o alternativamente territoriale). Il contratto nazionale definisce le procedure per la presentazione delle piattaforme contrattuali aziendali e territoriali, le tempistiche per il loro rinnovo e i livelli minimi retributivi. Esso ha durata quadriennale per la materia normativa e biennale per quella retributiva. Il contratto aziendale, anch'esso di durata quadriennale, riguarda invece materie ed istituti differenti da quelli previsti dal contratto nazionale; esso può riconoscere eventuali erogazioni aggiuntive, solo se strettamente connesse ad aumenti di produttività, qualità e competitività dell'impresa interessata.

positivi²². A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la stagione della concertazione proseguì poi con due ulteriori accordi. Il primo di questi venne siglato il 24 settembre 1996 sotto il governo presieduto da Prodi. Il cosiddetto **patto per il lavoro** ribadì l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici, in vista dell'ottemperanza dei criteri di convergenza previsti dall'unificazione monetaria. Esso prevedeva inoltre un'ampia gamma di interventi rivolti alla formazione, alla ricerca e anche allo sviluppo delle aree depresse attraverso i contratti d'area, nati dalla legge 662/1996. Particolare attenzione era poi rivolta al tema della flessibilità in entrata nel mondo del lavoro. A questo proposito venne infatti promosso il ricorso ai contratti a termine, al part-time, all'apprendistato, ai tirocini ed infine venne proposta l'adozione nell'ordinamento italiano di una nuova tipologia di lavoro, il cosiddetto lavoro interinale.

Dopo la crisi del governo Prodi, il filo del dialogo con le parti sociali venne ripreso sotto la presidenza del Consiglio di Massimo d'Alema, con la firma, il 22 dicembre 1998, del **patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione** (il cosiddetto «patto di Natale»). L'accordo interveniva nella politica dei redditi, proponendo una decontribuzione per l'abbassamento del costo del lavoro e presentava una lunga serie di obiettivi programmatici in ambito di politiche per lo sviluppo territoriale, d'istruzione, formazione e ricerca. Ma le novità più rilevanti riguardarono proprio il dibattuto tema della concertazione. Il patto di Natale fungeva infatti da costituzione formale delle relazioni politiche tra lo Stato e le parti sociali, prevedendo la formalizzazione di un doppio percorso di concertazione: uno di semplice consultazione e l'altro di legislazione «negoziata». (Ghera 1999)²³. Altra

²² Ad esempio per il contenimento della rincorsa salariale. Se nel periodo di forte svalutazione della lira, tra il 1972 ed il 1976, il costo del lavoro per unità di prodotto era cresciuto del 96%, tra il 1991 e il 1995, nonostante il forte deprezzamento della moneta nazionale, crebbe di soli due punti percentuali. (Salvati 2000a).

²³ Il primo caso riguarda quelle materie che comportano impegni di spesa a carico del bilancio pubblico per le quali la decisione spetta al governo, previo confronto preventivo con le parti sociali. Il secondo caso concerne quegli ambiti che non presentano direttamente oneri a carico dello Stato, ma che incidono sui rapporti tra imprese, sindacati e lavoratori per i quali è invece definito un sistema di regole a disciplina delle prassi di concertazione.

caratteristica del patto era che esso venne siglato da ben 32 organizzazioni e sottoposto al voto parlamentare; allo stesso tempo, il rafforzamento del metodo della concertazione venne previsto anche a livello territoriale, con il coinvolgimento delle regioni, delle provincie e dei comuni.

La ripresa e l'istituzionalizzazione della concertazione triangolare può quindi essere considerata uno dei tratti qualificanti l'esperienza italiana di politica del lavoro negli anni Novanta. Dai protocolli e dai patti siglati, seguirono una serie di provvedimenti legislativi, volti da un lato a sostenere l'occupazione, accentuando l'orientamento attivo delle politiche del lavoro, dall'altro a promuovere forme di «flessibilità in entrata» nel mondo del lavorativo e a ridisegnare la presenza sul mercato del lavoro degli organici pubblici e di soggetti privati.

Tra le innovazioni più significative possiamo ricordare innanzitutto la **legge 236/1993** («interventi urgenti in materia dell'occupazione»), che precedette di poco il protocollo Ciampi. Quest'ultima stabilì l'innalzamento dell'indennità di disoccupazione al 25% della precedente retribuzione; l'introduzione di un fondo per l'occupazione e di un fondo per lo sviluppo; l'adozione di interventi mirati alla reindustrializzazione e lo sviluppo a livello locale ed infine l'incentivazione del ricorso ai contratti di solidarietà. Ulteriori provvedimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro risultarono poi essere la legge 489/1994 (legge Tremonti) che concesse, nel triennio 1994-1996, un «premio di assunzione», sotto forma di credito d'imposta, per le aziende che effettuavano assunzioni, e la legge 451/1994. Quest'ultima prevedeva: una defiscalizzazione degli oneri sociali a fronte di assunzione di lavoratori a tempo parziale; l'innalzamento dell'età massima per la stipula dei contratti di formazione e lavoro a 32 anni; l'istituzione dei cosiddetti «Piani di inserimento professionale» (PIP), rivolti ai giovani residenti nelle aree depresse; l'attivazione di «lavori socialmente utili» (LSU) per l'impiego di disoccupati di lunga durata; l'innalzamento dell'indennità giornaliera di

disoccupazione ordinaria al 30% a partire dal gennaio 1995. Infine, con la legge 341/1995 furono istituiti i «**patti territoriali**», che diventeranno uno dei principali strumenti operativi della nuova politica negoziata per lo sviluppo locale; mentre con la legge 416/1995 si procedette ad una revisione della disciplina sui tirocini di orientamento.

Un decisivo passo in favore di un approccio promozionale delle politiche del lavoro arrivò poi con la legge 196/1997 («Norme in materia di promozione dell'occupazione»), anche nota come «pacchetto Treu», che diede traduzione legislativa a parte dei propositi definiti dal patto per il lavoro del governo Prodi. Tale provvedimento toccava un'ampia serie di materie. In primo luogo fu posta grande attenzione nei confronti delle attività formative, non solo definendo principi e criteri generali volti al riordino del settore della formazione professionale, ma anche introducendo innovazioni relative ai contratti di formazione e lavoro e soprattutto di apprendistato o ancora promuovendo la realizzazione di tirocini pratici e di orientamento. Un secondo gruppo di interventi si rivolse invece alla creazione di nuova occupazione, ad esempio attraverso il ricorso agevolato al lavoro a tempo parziale, l'avvio di attività nel settore della ricerca, la delega per la revisione della disciplina concernente i «lavori socialmente utili» ed infine la definizione di un piano straordinario di «lavori di pubblica utilità» e di «borse lavoro» per i giovani inoccupati del Mezzogiorno. Ma la novità più importante della legge 196/1997 fu certamente la regolazione dei contratti per la fornitura e lo svolgimento di prestazioni di lavoro temporaneo, vale a dire il cosiddetto lavoro interinale²⁴. L'Italia

²⁴ La Legge 196/1997 ha disciplinato sia la fornitura di lavoro interinale, sia il suo svolgimento. Il contratto di fornitura del lavoro interinale prevede che una società cosiddetta fornitrice, previa autorizzazione da parte del ministro del lavoro, possa mettere uno o più lavoratori a disposizione di un'impresa utilizzatrice, al fine di soddisfare le esigenze lavorative di carattere temporaneo di quest'ultima. Il contratto per lo svolgimento di lavoro interinale regola invece il rapporto tra l'agenzia fornitrice ed il singolo lavoratore al quale viene affidata una specifica missione. Il lavoratore interinale gode degli stessi diritti sindacali attribuiti agli altri dipendenti ed il suo trattamento retributivo non può comunque essere inferiore a quello a cui hanno diritto gli altri lavoratori di pari qualifica dell'impresa utilizzatrice.

intervenne in questa materia con grande ritardo rispetto agli altri paesi europei dove il lavoro ad interim era stato introdotto già da molti anni²⁵.

La legalizzazione della fornitura di lavoro temporaneo ha rappresentato un elemento di profonda novità nel mercato del lavoro italiano: non solo perché ha introdotto un'ulteriore opportunità d'ingresso nel mondo lavorativo, ma soprattutto perché ha posto in essere, anche se solo indirettamente, una prima liberalizzazione dei servizi per l'impiego, autorizzando alcuni soggetti privati, per l'appunto le agenzie di lavoro interinale, alla somministrazione di manodopera. La legge 196/1997 ha dunque costituito una tappa importante nel lungo cammino di riforma del collocamento e dei servizi per l'impiego. Nel corso degli anni Ottanta era infatti già iniziata una lenta erosione del rigido sistema di garanzie che ingessavano l'istituto dell'avviamento al lavoro, attraverso la concessione di una serie di deroghe. La legge 56/1987 aveva poi rivisto parzialmente l'assetto pubblico di intervento sul mercato del lavoro, ritagliando un ruolo importante per le regioni. Successivamente, all'inizio degli anni Novanta, con la legge 223/1991 il principio della «richiesta numerica» posto alla base del sistema pubblico di collocamento, venne definitivamente abolito²⁶. Ma il punto di svolta fondamentale in materia di riforma dei servizi per l'impiego è comunque da ricondurre al **d.lgs. 469/1997**, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n.59 (la cosiddetta «legge Bassanini 1»). Esso ha sancito:

1. il trasferimento delle funzioni e dei compiti in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento dallo Stato alle regioni e agli enti locali;
2. la possibilità per i soggetti privati (imprese, società cooperative, enti non commerciali) di svolgere, previa autorizzazione ministeriale e con vincolo di oggetto sociale esclusivo, l'attività di mediazione tra offerta e domanda di lavoro.

²⁵ In alcuni paesi, come la Francia e la Germania, la prima regolamentazione risale al 1972.

²⁶ Una quota percentuale di assunzioni numeriche è comunque ancora riservata a favore di soggetti svantaggiati.

Ha così termine il regime monopolistico del collocamento: i vecchi uffici circoscrizionali sono stati sostituiti dai *Centri per l'impiego* incaricati di svolgere nuove funzioni-obiettivo, quali compiti di orientamento e azioni specifiche rivolte a soggetti con difficoltà d'inserimento professionale, nonché di offrire servizi alle imprese²⁷. Col d.lgs. 469/1997 si è realizzata, dunque, una sorta di «rivoluzione copernicana» che ha coinvolto sia l'organizzazione delle strutture amministrative, sia le finalità stesse del loro intervento. Una «rivoluzione» che troverà un suo proseguimento con la legge 30/2005.

Assieme a tale ristrutturazione politico-istituzionale, a partire dalla metà degli anni Novanta possiamo anche cogliere alcuni primi segnali in direzione di una «ricalibratura normativa» delle politiche del lavoro, ovvero di un cambiamento di prospettiva nella loro stessa concezione (Ferrara e Hemerijck 2002). Questa ricalibratura si è manifestata essenzialmente nel passaggio da un approccio volto alla tutela passiva della disoccupazione, ad uno maggiormente attento a promuovere le capacità di inserimento professionale delle persone in cerca di occupazione. Ad influenzare tale orientamento più spiccatamente promozionale ha contribuito in maniera significativa anche la nascita, a livello europeo, di un processo di coordinamento delle politiche del lavoro degli stati membri, ovvero la cosiddetta **Strategia europea per l'occupazione** (vedi Allegato 1). Quest'ultima, assieme agli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo, ha permesso l'avvio di una parziale convergenza delle politiche del lavoro italiane verso una serie di principi comuni definiti dal vertice straordinario di Lussemburgo del 1997. Gli anni Novanta hanno dunque costituito un importante periodo di svolta nell'ambito delle politiche del lavoro del nostro paese. La prima fase del decennio è stata contrassegnata in particolar modo da una situazione politica ed economica alquanto critica, che ha fortemente influenzato l'operato dei governi Amato e Ciampi. Gli interventi pubblici in materia di mercato

²⁷ Il d.lgs. 469/1997 definisce solo i criteri generali per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego, demandando poi alla legislazione delle singole regioni le modalità specifiche relative al loro esercizio.

del lavoro sono infatti apparsi coerenti rispetto al perseguimento della stabilizzazione macroeconomica e del rallentamento delle dinamiche inflazionistiche. Al contrario, a partire all'incirca dalla seconda metà del decennio, in un contesto economico e politico diverso da quello del 1993, gli esecutivi del centro-sinistra hanno potuto riorientare in parte i loro obiettivi verso la promozione dello sviluppo e dell'occupazione. Guardando ai risultati conseguiti l'Italia pare aver imboccato la strada della riforma del suo «modello originario» di politica del lavoro: un percorso che si rivela comunque ancora lungo e irto di ostacoli. Sono quattro le principali direttrici del cambiamento intrapreso:

1. è stato possibile avviare, dopo il superamento della vertenza sulla scala mobile, una fondamentale razionalizzazione della politica dei redditi, volta al contenimento delle dinamiche salariali;

2. si è intervenuto sulla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, nell'ottica di estendere le opportunità di accesso all'occupazione attraverso la legalizzazione di lavoro interinale, l'incentivazione del ricorso al part-time e al lavoro a termine o ancora dell'uso dei rapporti di lavoro con finalità formative;

3. a seguito dell'abolizione del monopolio pubblico sul collocamento si è proceduto ad un ridisegno complessivo dei servizi per l'impiego sia attraverso la devoluzione di funzioni a livello regionale e locale, sia con la liberalizzazione normata delle attività di mediazione;

4. ed infine, è da rilevare anche l'affermarsi di una più netta propensione, in linea con gli orientamenti comunitari, al ricorso a politiche attive del lavoro indirizzate alla promozione dell'occupazione.

Non sono comunque mancati alcuni elementi di criticità che rendono tale percorso di riforma incompleto, a cominciare dall'assenza di un accordo in tema di ammortizzatori sociali. All'inizio del decennio la **legge 223/1991** aveva messo mano

all'assetto del sistema di protezione economica contro la disoccupazione, nell'intento di ricondurre l'istituto della Cassa integrazione guadagni ai suoi scopi originari di ammortizzatore sociale in situazioni temporanee di eccedenza del personale. Le principali disposizioni del provvedimento hanno riguardato:

- la ridefinizione delle norme in materia di intervento straordinario di integrazione salariale, per quanto concerne l'estensione del campo di applicazione, la durata, le procedure di concessione e l'introduzione di un contributo addizionale per le aziende;
- la rivisitazione delle norme in materia di Cassa integrazione guadagni e di trattamenti speciali di disoccupazione per i lavoratori del settore edile;
- la definizione di «procedure di mobilità» e di una specifica «indennità di mobilità» per i lavoratori a tempo indeterminato espulsi a seguito di un licenziamento collettivo o non potendone garantire il reimpiego al termine di un provvedimento di sospensione;
- la fissazione di norme in materia di riduzione del personale (il cosiddetto istituto del «licenziamento collettivo»²⁸).

Tale tentativo di razionalizzazione è stato presto vanificato dai successivi provvedimenti che hanno nuovamente esteso, a cominciare dalla legge 236/1993, il campo di applicazione della CIG straordinaria e prolungato la sua durata. Sul tema del riordino del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione è tornato, sul finire del decennio, anche il governo Amato, con il collegato alla legge finanziaria del 1999 (**legge 144/1999, art.45**). Tale provvedimento di delega ha indicato tra i suoi principi direttivi non solo la

²⁸ La fattispecie del «licenziamento collettivo» è disciplinata dall'art. 24 della legge 223/1991. Esso consiste in un licenziamento per riduzione del personale che riguarda imprese con più di 15 dipendenti, qualora intendano effettuare almeno 5 licenziamenti riconducibili alla medesima causa (riduzione o trasformazione di attività o lavoro) nell'arco di 120 giorni in ciascuna unità produttiva o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stesa provincia.

razionalizzazione degli interventi di tutela, l'estensione delle tipologie di beneficiari ed il rafforzamento delle misure attive nella gestione degli esuberi strutturali, ma anche l'introduzione di un principio di «condizionalità» che stabilisce l'interruzione dei trattamenti in caso di rifiuto da parte del beneficiario di partecipare a corsi di orientamento e formazione. Di fatto l'attuazione delle deleghe è rimasta per lo più incompiuta, rimandando le decisioni in materia di riforma degli ammortizzatori sociali ad accordi futuri²⁹. Un secondo elemento di criticità che ha interessato le riforme avviate nel corso degli anni Novanta riguarda il fatto che queste hanno spesso mancato di incisività, mostrando tendenzialmente un carattere frammentato o poco razionale, che ne ha indebolito l'efficacia complessiva. Molti degli intenti originari delle riforme sono stati annacquati nella fase decisionale da veti e contrapposizioni a cui le deboli compagini di governo succedutesi non hanno saputo far fronte con un adeguato spirito di risolutezza. La stessa pratica della concertazione, che ha rappresentato un elemento fondamentale nel cammino di riforma delle politiche italiane del lavoro negli anni Novanta, ha mostrato presto i suoi limiti (Treu 2001). Il processo di «stabilizzazione consensuale» avviato nei primi anni del decennio è risultato di fondamentale importanza per il superamento di un periodo di profonde difficoltà per il paese. Ma l'esigenza di ottenere il consenso delle parti sociali, dovuta anche all'intrinseca fragilità delle coalizioni di governo, ha comunque condizionato, nel senso di un loro ridimensionamento, molti degli obiettivi che i principali ispiratori delle riforme si erano inizialmente posti.

²⁹ Nel corso degli anni novanta sono state presentate numerose proposte di riforma in tema di ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione. Una delle più articolate è quella avanzata dalla «commissione per la compatibilità economica della spesa sociale, presieduta dal prof. Onofri, nominata dal governo Prodi al fine di predisporre un progetto complessivo di riforma del welfare italiano. La commissione Onofri aveva proposto di organizzare il sistema degli ammortizzatori sociali intorno a tre pilastri: i primi due di natura previdenziale, l'uno in caso di perdita del posto di lavoro, l'altro di sospensione temporanea dell'orario lavorativo; il terzo, invece, di natura assistenziale, che sarebbe intervenuto ad esaurimento del diritto o in mancanza dei requisiti minimi per l'accesso alle prestazioni.

5.2 Gli anni Duemila e il nuovo corso delle politiche del lavoro in Italia

Nel maggio 1998 l'Italia è ufficialmente ammessa insieme ad altri dieci paesi europei alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (che ha ufficialmente preso avvio il 1° gennaio 1999). Il processo di convergenza economica, condotto a tappe forzate durante gli anni Novanta, aveva permesso di rimediare in parte alle dissennatezze finanziarie dei decenni passati, consentendo così di raggiungere un risultato da molti insperato. Conclusasi la fase di emergenza che aveva avuto il suo picco nel biennio 1992-1993, l'economia italiana resta comunque fortemente indebolita: il ritardo nei confronti degli altri paesi occidentali in termini di tasso di occupazione, di crescita economica e produttività è infatti particolarmente elevato. Con l'inizio del nuovo secolo anche il quadro politico muta rapidamente. La prematura conclusione delle esperienze dei governi di centro-sinistra, sostenuti da alleanze partitiche fortemente instabili, prelude ad un ribaltamento dei rapporti di forza. Nel maggio del 2001 la coalizione di centro-destra guidata da Berlusconi esce vittoriosa dal confronto elettorale, ottenendo una larga maggioranza in entrambe le Camere del parlamento.

Si apre in questo contesto una nuova fase per le politiche del lavoro, caratterizzate soprattutto da una drastica ridefinizione delle relazioni tra il governo e le parti sociali. Il primo provvedimento significativo è la pubblicazione nell'ottobre del 2001, da parte del ministro del welfare Maroni, di un **libro bianco sul mercato del lavoro**. Il cambiamento di rotta è evidente fin dalle sue prime battute. Al fine di portare avanti un progetto complessivo di modernizzazione del mercato del lavoro, il governo si propone, infatti, di innovare profondamente le modalità di confronto con le parti sociali, traendo spunto dalle recenti esperienze di «dialogo sociale» condotte in Europa.

Al di là del tema del dialogo sociale, il Libro bianco si sofferma a lungo su numerose altre questioni. Innanzitutto, emerge chiaramente l'intento di intervenire,

in linea con gli orientamenti comunitari, in favore dell'innalzamento del tasso di occupazione e dello sviluppo della dimensione qualitativa del lavoro. Tali obiettivi possono essere perseguiti solo «spostando il sistema delle tutele dalla garanzia del posto di lavoro, all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa». Trattasi di un cambiamento di strategia che deve tradursi nella promozione di interventi in ambito di politiche dell'istruzione e della formazione professionale, nel rafforzamento degli strumenti d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché nella riforma del sistema degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione. Una terza questione concerne infine l'accrescimento della flessibilità delle condizioni di inserimento professionale, attraverso la rimozione degli ostacoli normativi all'utilizzo delle forme di rapporto di lavoro flessibili e l'introduzione di nuove tipologie contrattuali che saranno poi oggetto della successiva legge 30/2003.

Il programma tracciato nel Libro bianco appare dunque particolarmente ricco e articolato. Ma i sindacati, ed in particolare la CGIL, sollevano più di una obiezione alla linea di riforma del governo, sia nel merito degli interventi, dove sostengono si riservi una fiducia incondizionata nel funzionamento dei meccanismi del libero mercato, sia nel metodo, teso a ridimensionare il ruolo del sindacato nei processi decisionali e nella stessa contrattazione collettiva(Scarpelli 2001)³⁰.

Poche settimane dopo la pubblicazione del Libro bianco, il 15 novembre 2001 il governo approva il **d.d.l. 848** che ne riprende i principali orientamenti. Il provvedimento contempla anche la proposta di revisione dell'**articolo 18** dello Statuto dei lavoratori. Lo scopo è consentire al datore di lavoro la scelta del semplice risarcimento del dipendente licenziato senza giusta causa o giustificato motivo, in alternativa all'obbligo del reintegro. Trattasi comunque di una deroga prevista in via

³⁰ Il rischio paventato in particolare dalla CGIL è quello di una crescente apertura a spazi individuali di negoziazione della flessibilità, in deroga non solo alla legge, ma anche alla contrattazione collettiva.

sperimentale per quattro anni e concessa solo alle imprese che superano la soglia dei 15 dipendenti³¹ nei casi di:

- a) «riemersione», ovvero di regolarizzazione della propria posizione;
- b) stabilizzazione dei rapporti di lavoro per i dipendenti già assunti con contratto a tempo determinato;
- c) assunzione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato.

La proposta di revisione dell'articolo 18, nonostante la sua relativa marginalità all'interno di un ben più complesso progetto di riforma del mercato del lavoro, scatena aspre tensioni. Da una parte si pone il governo e inizialmente anche Confindustria che vedono nel principio sancito dallo Statuto dei lavoratori il simbolo di quella «cittadella delle garanzie» che intendono espugnare. Dall'altra, la CGIL e la UGL che con toni più duri rispetto alle altre organizzazioni sindacali, considerano questa iniziativa un grave tentativo di ledere i diritti dei lavoratori, per quanto il principio di «licenziamento per giusta causa o giustificato motivo» sancito nel 1966 non venga messo in discussione. La partita dunque è essenzialmente politica e lo scontro si fa particolarmente duro. Il 19 maggio del 2002 Marco Biagi, noto giuslavorista già consulente del governo Prodi e uno dei principali artefici del Libro bianco, viene assassinato a Bologna dalle Brigate rosse; quattro giorni più tardi tre milioni di persone scendono in piazza a Roma in una manifestazione promossa dalla CGIL contro il terrorismo e la modifica dell'articolo 18. La UGL, per suo conto, metterà in atto numerose iniziative di contrasto.

Da un articolo dell'epoca pubblicato dalla UGL, possiamo rilevare³²:

³¹ Oltre la quale entrano in vigore le disposizioni dello Statuto dei lavoratori.

³² <http://www.ugl.it/Chisiamo/Materiali/DocumentoFinaleIICongresso/IIILITALIA/tabid/261/language/it-IT/Default.aspx>

«Va qui ricordato il tentativo del governo di varare una normativa di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori che ha incontrato la ferma opposizione di tutte le Confederazioni sindacali e che ha visto la UGL tra i protagonisti di questa azione di contrasto verso l'esecutivo. Si è trattato di un contrasto di fondo dal momento che la proposta, oltre che per le conseguenze concrete che avrebbe potuto far ricadere in senso negativo sulla vita dei lavoratori, aveva assunto il significato di una sfida di principio volta a ledere tutele consolidate e a rimettere in discussione conquiste ormai patrimonio della nostra civiltà sociale e giuridica. E' da ascrivere a merito di tutto il movimento sindacale il definitivo affossamento di quel progetto che ha inutilmente lacerato il mondo economico, politico e sindacale e che forse con troppa superficialità il governo, in accordo con i vertici della Confindustria, riteneva di poter imporre al mondo del lavoro».

La polemica intorno ai progetti riformisti ispirati dal professor Biagi divampa: c'è chi sostiene che i propositi del Libro bianco altro non sono che la logica prosecuzione e il perfezionamento delle iniziative già avviate dal centro-sinistra, sotto l'iniziativa del ministro del lavoro Treu; la CGIL, al contrario, pensa che il governo non stia solo cercando di completare un'opera rimasta in sospeso, ma tenti piuttosto di realizzare una vera e propria rottura strategica rispetto al passato. L'accesa polemica continuerà nei mesi a seguire tanto che una parte importante dell'originario disegno di legge delega, ovvero quello riguardante l'articolo 18, l'arbitrato e la riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi al lavoro, verrà poi stralciata in un secondo disegno di legge (d.d.l. 848 bis) affidato all'esame della Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato.

La linea d'intransigenza seguita dalla CGIL nella vertenza dell'articolo 18 e sul Libro bianco, suscita anche malcontenti interni al fronte sindacale. La CISL e la UIL esprimono una posizione più moderata: da parte loro il dialogo con il governo viene infatti tenuto aperto fino alla definizione, nel luglio del 2002, di un nuovo accordo, il **patto per l'Italia**. L'intesa rappresenta un esplicito atto di rottura dell'unità d'azione sindacale, ripresasi lentamente dopo lo strappo seguito al cosiddetto

«decreto di San Valentino» del 1984 e rafforzatasi poi nel corso di tutti gli anni Novanta. Per quel che concerne le questioni più strettamente attinenti al mercato del lavoro, l'intesa del 2002, fa riferimento a tre propositi generali:

- è riproposta, in forma più blanda rispetto al d.d.l. 848, la revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, nel quadro delle misure di promozione dell'occupazione e della crescita dimensionale delle piccole imprese³³;
- vengono ripresi i propositi di riforma della disciplina dei servizi per l'impiego, già preannunciato nel Libro bianco e nel d.d.l. 848, al fine di consentire agli operatori privati lo svolgimento di tutte le tipologie di servizio al mercato del lavoro;
- è delineata una proposta di riforma del sistema delle «tutele attive», ovvero dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, al fine di incoraggiare il più rapido

reinserimento
possibile dei
beneficiari nel
mercato del
lavoro.

Su quest'ultimo
punto dobbiamo
ricordare che
negli anni
Novanta non è
stata realizzata

LO STATO DI DISOCCUPAZIONE
Per stato di disoccupazione s'intende la posizione di colui che risulta:
<ul style="list-style-type: none">• inoccupato;• immediatamente disponibile allo svolgimento di attività lavorativa;• immediatamente disponibile a seguire il percorso per la ricerca di una nuova occupazione proposto dal Centro per l'impiego.
Al fine di dimostrare lo «stato di disoccupazione» è necessario presentare presso il Centro per l'impiego del territorio in cui si è domiciliati una dichiarazione che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.
La perdita dello «stato di disoccupazione» può avvenire nel caso di:
<ul style="list-style-type: none">• mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione da parte del Centro per l'impiego;• rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno, indeterminato o determinato, o di lavoro temporaneo (interinale) con durata del contratto superiore almeno a otto mesi, ovvero quattro mesi se si tratta di giovani, formulata dal servizio competente ed ubicata nel raggio di cinquanta chilometri dal domicilio del lavoratore;• accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo (interinale) di durata superiore a otto mesi, ovvero quattro mesi se si tratta di giovani;• reddito annuale lordo superiore a 7.500 euro o 4.500 se lavoratore autonomo.

alcuna riforma sistematica delle misure di tutela del reddito nei casi di

³³ Viene prevista per tre anni l'applicazione della formula del «non computo» dei lavoratori neo-assunti, al fine di individuare il campo di applicazione dello Statuto dei lavoratori.

disoccupazione, ad eccezione delle parziali revisioni avvenute con la legge 223/1991. La legge delega 144/1999 aveva poi posto le basi per un intervento di più ampia portata, ma la sua attuazione risulterà incompleta. Ad essa infatti seguiranno solo due decreti legislativi: il **d.lgs. 181/2000**, sulla definizione di « stato di disoccupazione» e il d.lgs. 181/2000 sugli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego.

Successivamente, con il d.l. 246/2000, recepito nella finanziaria del 2001, si è provveduto ad innalzare l'importo dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola al 40% della retribuzione precedente, estendendone la durata per le persone con età superiore o uguale a 50 anni da sei a nove mesi. Sotto il governo Berlusconi, il dibattito sulla riforma degli ammortizzatori sociali ritorna a più riprese: nel Libro bianco, nel d.d.l. 848-bis, ed infine nel patto per l'Italia³⁴. Le proposte contenute nel patto per l'Italia hanno comunque incontrato numerose critiche non solo per la vaghezza delle indicazioni fornite, ma soprattutto per la presunta scarsità delle risorse impegnate, giudicate da molti di tutto insufficienti a coprire l'innalzamento dei costi dovuti alle nuove indennità di disoccupazione³⁵. L'ultima tappa di questo faticoso cammino è la **legge 80/2005** di conversione del cosiddetto «decreto sulla competitività» (d.l. 35/2005). Tale provvedimento ha infatti innalzato, anche se solo temporaneamente, l'importo e la durata del trattamento ordinario di disoccupazione

³⁴ In particolare in quest'ultima intesa viene presentata una possibile ri-articolazione del sistema degli ammortizzatori sociali su due livelli generali:

a) un primo livello di tutela relativo alle indennità di disoccupazione di base, erogate per un periodo continuativo massimo di 12 mesi, con un meccanismo a scalare che parte da un trattamento pari al 60% dell'ultima retribuzione per i primi sei mesi, per poi scendere al 40 e al 30% nei due successivi trimestri;

b) un secondo livello offerto invece da forme di prestazioni integrative o sostitutive, volontariamente promosse dalle parti sociali.

³⁵ Boeri e Perotti (2002, 180) stimano che lo stanziamento a copertura della riforma, pur prevedendo una ridotta platea di beneficiari e scontando i possibili effetti sulla durata della disoccupazione, ammonterebbe a circa il 50% in più rispetto a quello previsto. Come dire, di fronte all'inevitabile aumento dei costi per le politiche del lavoro dovute alla probabile estensione del numero dei beneficiari, la strada non può che essere quella di una redistribuzione interna della spesa della previdenza sociale, a cominciare dal contenimento della spesa pensionistica che ne costituisce la voce principale.

non agricola ed esteso la sua applicazione ad alcune categorie di lavoratori sospesi dalle attività produttive.

Nonostante i falliti tentativi di revisione del sistema di tutela del reddito in caso di disoccupazione, una buona parte del patto del lavoro e del d.d.l. 848 ha comunque trovato applicazione nella **legge 14 febbraio**

2003, n.30, nota come **legge Biagi**. Tale norma segna importanti passi avanti in due direzioni:

a) approfondendo e ampliando il processo di «flessibilizzazione in entrata», già avviato con il pacchetto di riforme promosse nel 1997 dal ministro Tiziano Treu;

PRINCIPALI RAPPORTI DI LAVORO OGGETTO DELLA LEGGE BIAGI

- Somministrazione di lavoro (interinale)
- Lavoro a progetto
- Lavoro ripartito (o job sharing)
- Lavoro intermittente o a chiamata (job on call)
- Lavoro occasionale accessorio
- Socio lavoratore di cooperative
- Apprendistato
- Contratto di inserimento
- Part time

b) promuovendo la liberalizzazione, il rafforzamento e l'ammodernamento dei servizi per l'impiego, attraverso la compartecipazione di attori pubblici e privati.

Per quanto riguarda il primo punto, la legge Biagi rivisita ed estende la gamma dei rapporti di lavoro, introducendo «nuove» tipologie contrattuali, allo scopo di favorire l'inserimento nel mondo lavorativo soprattutto i cosiddetti soggetti deboli (donne, lavoratori anziani, extracomunitari, giovani) e di contrastare la piaga dell'occupazione sommersa. Particolare attenzione è poi riservata alle tipologie contrattuali con contenuto formativo, attraverso la revisione della normativa sull'apprendistato e l'istituzione del contratto di inserimento in sostituzione del contratto di formazione e lavoro, che rimane in vigore solo per la pubblica amministrazione.

Per quanto concerne invece la riforma dei servizi per l'impiego, la legge Biagi ribadisce il mantenimento delle competenze regionali e provinciali in materia di collocamento e politica del lavoro stabilite prima dal d.lgs. 469/1997 e

successivamente dalla L.Cost. 18 ottobre 2001 n.3 recante modifiche al Titolo V della Costituzione³⁶. Vengono comunque introdotte alcune importanti novità tra cui:

- l'abrogazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo e per tutti gli altri operatori;
- la presenza di *agenzie per il lavoro*, ovvero di soggetti autorizzati dallo Stato e accreditati a livello regionale, che possono svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e soluzione del personale, o ancora di supporto alla ricollocazione professionale;
- la costituzione di una *Borsa continua nazionale del lavoro* che prevede un sistema informatico aperto, basato su una rete di nodi regionali, per la diffusione d'informazioni su posti vacanti, fabbisogni occupazionali e occasioni formative, messe a disposizione da operatori pubblici e privati.

Con il **d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276** a sua volta modificato dal d.lgs. 6 ottobre 2004, n.251, è stata data attuazione alle deleghe espresse dalla legge Biagi. L'entrata a regime della riforma è comunque ai suoi primi passi. Finora una serie di decreti e circolari ministeriali hanno provveduto a definire gli aspetti specifici della normativa, in attesa che, attraverso il ricorso alla contrattazione collettiva, le disposizioni delle varie tipologie di lavoro vengano adattate ai settori, ai territori e alle aziende in cui si applicano e che le regioni dispongano la regolamentazione delle materie di loro competenza.

Nell'anno 2007, con l'insediamento del governo Prodi, si prospetta un importante banco di prova per le politiche sociali e quindi anche per le politiche iscritte in esse del governo del centrosinistra. Il programma di questo governo ruota intorno a tre punti chiave: sviluppo, risanamento finanziario, equità. Ciò in relazione all'esistenza

³⁶ A quest'ultima si aggiunge poi anche la legge 5 giugno 2003, n.131 recante disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del Titolo V della Costituzione.

di alcuni problemi strutturali che affliggono l'economia italiana e ne condizionano le possibilità di crescita. Sommariamente possiamo elencare questi problemi nell'invecchiamento demografico, la forte esposizione alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo, la predominanza della piccola impresa, il cattivo funzionamento della giustizia e di molti settori della pubblica amministrazione, il divario nord-sud., la diffusione dell'economia criminale, un sistema di welfare state inadeguato a difendere i cittadini dai nuovi rischi sociali e sbilanciato a favore delle pensioni, l'alto debito pubblico. A fronte di questi nodi strutturali, le prime azioni di politica economica del governo hanno riguardato la riduzione del cuneo fiscale e le liberalizzazioni. La riduzione del cuneo fiscale è stata attuata favorendo sia le imprese attraverso un taglio alla base imponibile dell'Irap, che i lavoratori, sotto forma di una minore Irpef. Ciò per tenere il passo degli altri paesi dell'UE che attraverso questi tagli delle imposte alle imprese vogliono sostenere la competitività. Il governo Prodi, ha tentato di perseguire l'obiettivo di una società più equa. In esso comunque hanno convissuto almeno due visioni del welfare di cui una ispirata al modello della *flex-security*, per cui la funzione principale del *welfare* è strumentale ad una visione meritocratica che considera necessario realizzare l'uguaglianza delle opportunità, e che vede nel mercato il luogo in cui gli individui possono realizzare le proprie capacità, lasciando allo Stato il compito di dotare le persone delle competenze necessarie e di correggere le inefficienze e le iniquità che il mercato produce. L'altra visione è quella risarcitoria, che si preoccupa soprattutto di rimediare alle disuguaglianze redistribuendo il reddito a favore della parte medio-bassa della distribuzione.

Nel corso del 2007, si è cercato anche di mettere a fuoco le politiche sugli ammortizzatori sociali e ciò attraverso la concertazione tra le parti sociali che ha prodotto il *protocollo sul welfare del 23 luglio 2007* il quale ha poi trovato definizione legislativa nella **legge 24 dicembre 2007 n. 247**, collegata alla finanziaria per il 2008. Attraverso essa, il governo cerca di incidere profondamente

nelle politiche del lavoro. La legge in questione, nella parte riguardante il lavoro, si struttura seguendo due linee: una con l'intento di modificare la legge 30/03 (legge Biagi) e il d.lgs.276/03 di attuazione per meglio tutelare i contratti di lavoro flessibile, e la riforma degli ammortizzatori sociali a sua volta modulata in due tempi, con interventi immediati di miglioramento dell'indennità di disoccupazione ed una legge delega da esercitare entro 12 mesi per una riforma complessiva che renda più efficiente e universale il sistema della cassa integrazione-mobilità-disoccupazione. Il provvedimento interverrà anche nel riordino dei servizi per l'impiego e degli incentivi all'occupazione, nell'inserimento lavorativo dei disabili, del lavoro dei giovani e delle donne, degli incentivi al part-time e alla contrattazione di secondo livello al fine di migliorare la competitività e le retribuzioni. La legge 247/07, non ha comunque stravolto la legge Biagi, ma ha cercato di migliorarla salvaguardandone gli aspetti positivi.

Ciò che colpisce in questo frangente, riguarda il fatto che Cesare Damiano ministro del Lavoro del governo Prodi fece approvare l'accordo del 23 luglio 2007 (nonostante Rifondazione) tra esecutivo, sindacati e Confindustria che nelle sue linee fondamentali riconfermava la legge del centrodestra ispirata da Marco Biagi. Un accordo tra mille sbandamenti firmato anche dalla Cgil, nonostante un congresso di questa organizzazione di poco tempo prima la impegnasse ad abolire parti essenziali della legge Biagi. Un risultato tanto più importante perché a ratifica dell'accordo tre milioni di lavoratori su quattro in un referendum voluto dai sindacati diedero di fatto l'assenso alla "legge".

Poco prima che il governo di centro-sinistra decadde prematuramente, venne emanato il **d.lgs. 81/2008** riguardo alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo, costituiscono attuazione dell'art. 1 della **legge 3 agosto 2007 n.123**, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori

nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo.

Nell'aprile del 2008, il centro-destra vince le elezioni e da subito l'intento di questa parte politica è di rivedere le politiche del lavoro adottate dal centro-sinistra. Il 22 gennaio del 2009, durante il Governo Berlusconi, viene firmato l'**Accordo Quadro – Riforma degli Assetti Contrattuali**³⁷. Questo accordo, riforma alcune parti del Protocollo del 23 luglio

1993 “Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo” (Governo Ciampi), in particolare per quanto riguarda l’assetto e le regole della contrattazione collettiva nel nostro paese, sia a livello nazionale che a livello decentrato, sia per il settore pubblico che per quello privato. Un fattore rilevante di questo accordo sta nella presa di posizione della

PROTOCOLLI E ACCORDI FIRMATI E NON DALLA CGIL

•22 gennaio 1983 – “Protocollo sulla politica dei redditi” (Governo Scotti)

•14 febbraio 1984 “Accordo di San Valentino (Governo Craxi). **Non è stato firmato dalla maggioranza della CGIL**

•31 luglio 1992 “Accordo sul lavoro” (Governo Amato)

•23 luglio 1993 “Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo” (Governo Ciampi)

•22 dicembre 1998 “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione (Governo D’Alema)

•5 luglio 2002 “Patto per l’Italia” (Governo Berlusconi)

Non è stato firmato dalla CGIL

•23 luglio 2007 “Protocollo su previdenza, lavoro e competitività, per l’equità e la crescita sostenibili (Governo Prodi)

•22 gennaio 2009 “Accordo Quadro – Riforma degli Assetti Contrattuali” (Governo Berlusconi)

Non è stato firmato dalla CGIL

CGIL che fin dall’inizio dell’insediamento del Governo Berlusconi ha intrapreso una strada diversa dalle altre organizzazioni sindacali firmatarie dell’*Accordo*, con le quali invece durante i governi di centro-sinistra era stata maggiormente collaborativa.

³⁷ Vedi allegato 2 (commento all’Accordo del 22 /01/2009 di Alberto Pizzoferrato 05.03.2009; note tecniche di Pietro Ichino 30.01.2009); in http://www.lavoce.info/articoli/-relazioni_industriali/pagina1000981.html.

CONCLUSIONI: LE POLITICHE DEL LAVORO NEL XXI SECOLO

Nel corso degli anni Novanta molti paesi europei hanno attuato numerose riforme nell'ambito delle politiche del lavoro funzionali alla crescita del tasso di occupazione. L'orientamento perseguito è stato quello di rafforzare la capacità di inserimento professionale, ovvero dell'«occupabilità» delle persone.

Le principali azioni intraprese hanno riguardato:

- il rafforzamento delle reti dei servizi per l'impiego;
- la revisione dei sistemi d'istruzione e di formazione;
- la promozione della mobilità occupazionale e professionale;
- la promozione di una maggiore flessibilità delle condizioni di ingresso e di uscita dal mondo del lavoro.

Il nostro paese negli ultimi anni ha cercato di allinearsi alle scelte compiute dagli altri partners europei i quali hanno agito principalmente sul sistema delle tutele e sul contrasto alla precarietà.

Sul tema delle tutele, è necessario portare al centro della discussione inerente le dinamiche del mercato del lavoro una riforma degli ammortizzatori sociali che allarghi la platea dei potenziali beneficiari, in modo positivo e non parassitario, di quelle forme di protezione sociale in grado di dare una certa stabilità e serenità. Il primo passo è già stato fatto (art. 2, comma 36, della legge n. 203/2008; art. 19 della legge n. 2/2009; art. 7-ter della legge n. 33/2009) con l'allargamento della cassa integrazione ad una parte di lavoratori che prima non ne beneficiavano e la speranza è che questa breccia aperta nell'iniquo sistema del *welfare* nostrano sia l'inizio di un percorso che modifichi lo *status quo*.

Secondo il Rapporto Svimez³⁸ 2009 l'anomalia del sistema del welfare italiano è soprattutto nella sua composizione, troppo sbilanciata verso i trattamenti previdenziali, ai quali destina circa il 20% in più degli altri *partners* europei. «Per quel che riguarda la spesa per le politiche di sostegno al reddito, nei casi di disoccupazione o di corsi di formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro, restano forti differenze tra i vari Stati europei: la media dell'Ue è del 5,6% sul totale ma varia tra il 12% di Belgio e Spagna e il 2% dell'Italia. La riorganizzazione e razionalizzazione della spesa sociale passa attraverso la realizzazione di politiche di *welfare to work*, puntando sempre più su un'inclusione attiva nel mercato del lavoro. Ma tale obiettivo è condizionato dal sistema previdenziale, in particolare per quel che riguarda la sua sostenibilità finanziaria. Oggi l'Italia è tra i *partners* Ue quello con la maggiore incidenza degli oneri previdenziali sul totale delle prestazioni sociali».

Riguardo al secondo punto e cioè al contrasto della precarietà, il fronte prioritario di intervento dovrà riguardare la formazione, l'orientamento e le politiche rivolte a favorire l'occupabilità. Per rispondere efficacemente alla sfida della precarietà occorrono sforzi nelle seguenti direzioni:

- 1.** l'attivazione di efficaci percorsi di apprendimento continuo (di *life long learning*) e di riconoscimento delle competenze acquisite soprattutto nei rapporti di lavoro di carattere discontinuo, in modo tale che questi possano rappresentare una sorta di «trampolino» verso occupazioni più stabili e maggiormente retribuite;
- 2.** il rafforzamento di forme e modalità di inserimento lavorativo rivolte ai soggetti svantaggiati;

³⁸ <http://www.ragionpolitica.it/cms/index.php/200910232055/lavoro/riforma-degli-ammortizzatori-sociali-dopo-la-crisi.html>

3. ulteriore modernizzazione dei servizi locali per l'impiego in modo da apportare un sostegno efficiente ed efficace sia ai lavoratori e sia alle imprese.

Anche in Italia si è fatta faticosamente avanti l'idea che le politiche del lavoro debbano perseguire l'obiettivo della *flexicurity*: la conciliazione fra flessibilità (*flexibility*) e sicurezza (*security*). Il problema principale consiste nel superare il fitto intreccio di veti e contrapposizioni, spesso di natura ideologica che si frappongono ai progetti di modernizzazione.

ALLEGATO 1 - LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE

La Strategia europea per l'occupazione (SEO) consiste in un processo di coordinamento delle politiche del lavoro perseguite dagli stati membri attorno a comuni orientamenti di policy definiti a livello europeo. Le sue origini possono essere ricondotte al Consiglio europeo di Essen del 1994 con il quale prese avvio una prima procedura europea di monitoraggio delle politiche del lavoro. Ma l'istituzionalizzazione della SEO avvenne qualche anno più tardi con il suo esplicito riconoscimento nel Titolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam e a seguito del vertice straordinario tenutosi in Lussemburgo nel novembre del 1997. In quest'ultima occasione furono definiti *quattro pilastri* (principi) su cui tale Strategia doveva poggiare, vale a dire:

1. *aumentare l'occupabilità (o idoneità al lavoro)*: ovvero creare le condizioni che possono favorire un più facile inserimento delle persone nel mondo del lavoro, ad esempio attraverso la modernizzazione dei sistemi di formazione ed istruzione professionale o l'offerta di servizi di assistenza ai disoccupati di lungo periodo e alle categorie svantaggiate;
2. *sviluppare l'imprenditorialità*: ovvero la promozione d'iniziative di lavoro autonomo tramite la creazione di nuove imprese o il rafforzamento di iniziative imprenditoriali (soprattutto piccole e medie imprese), attraverso la semplificazione degli obblighi amministrativi, lo sviluppo di mercati di capitale di rischio e la riduzione dei costi connessi alle nuove assunzioni del personale;
3. *sviluppare l'adattabilità (o flessibilità)* nell'organizzazione delle imprese e nella flessibilità del lavoro;
4. *rafforzare le pari opportunità* tra uomini e donne, promuovendo quelle misure e quei servizi che possono favorire una riduzione delle disparità di genere e l'incremento del tasso di occupazione femminile.

La SEO si articola attorno ad una serie di passaggi procedurali (art. 128 TdA):

- ogni anno il Consiglio europeo, sulla base di una Relazione congiunta del Consiglio e della Commissione, adotta un insieme di orientamenti e «conclusioni» riguardo alla situazione occupazionale dell'Unione;
- sulla base di tali conclusioni, il Consiglio adotta, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato per l'occupazione, specifiche *linee-guida* (orientamenti) alle quali gli Stati membri sono chiamati ad attenersi (non per via di un obbligo normativo, ma per adesione volontaria) nella programmazione delle rispettive politiche per l'occupazione;
- queste ultime sono comunicate al Consiglio e alla Commissione tramite l'elaborazione da parte dei vari governi di *Piani nazionali per l'occupazione* dove vengono specificate le misure adottate in materia di politiche dell'occupazione alla luce degli orientamenti comunitari;
- a conclusione del ciclo annuale, il processo riparte con la *Relazione congiunta* della Commissione e del Consiglio, nella quale si prende atto della situazione del mercato del lavoro europeo e della traduzione operativa delle linee-guida da parte degli Stati membri. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può indirizzare agli Stati membri anche specifiche *raccomandazioni* in materia di politica occupazionale.

Con l'avvio della Strategia di Lisbona nel marzo del 2000 sono stati fissati alcuni importanti obiettivi quantitativi in materia di mercato del lavoro da raggiungere a livello europeo entro l'anno 2010 tra i quali: un tasso di occupazione totale del 70%; un tasso di occupazione femminile del 60%; un tasso di occupazione per i lavoratori anziani (55-64 anni) del 50%.

Una revisione della Strategia europea per l'occupazione è avvenuta a seguito di un esercizio di valutazione d'impatto tenutosi dopo i suoi primi cinque anni di attività e della *mid-term review* della Strategia di Lisbona. Le principali novità introdotte possono essere così sintetizzate:

- si è passati dalle circa 20 linee-guida strutturate attorno ai quattro pilastri di Lussemburgo a 10 priorità organizzate attorno a tre obiettivi primari: piena occupazione, miglioramento della qualità e della produttività dell'occupazione, rafforzamento della coesione e dell'inserimento sociale;
- si è proceduto ad una semplificazione degli indicatori da prendere in considerazione (da 99 a 64);
- la «nuova» strategia europea per l'occupazione deve realizzarsi nel corso di un ciclo temporale di medio periodo (tre anni) e porsi in stretto raccordo con gli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE o BPEG in inglese). Vengono infatti emanati ogni tre anni degli *orientamenti integrati*, composti dalle BPEG e dagli orientamenti sull'occupazione, sulla base dei quali gli Stati membri s'impegnano volontariamente a presentare un programma nazionale di riforma.

ALLEGATO 2 - L'ACCORDO SEPARATO DEL 22 GENNAIO 2009: QUALI ULTERIORI PROVE DI DIALOGO?

di Alberto Pizzoferrato 05.03.2009

L'accordo recentemente siglato da tutte le confederazioni sindacali e imprenditoriali, a eccezione della CGIL, con una presenza del Governo più in veste di datore di lavoro pubblico che non di soggetto dispensatore di risorse normative e finanziarie, è stato giustamente definito "di portata storica", perché innesta numerosi germi concertativi e cooperativi al sistema di relazioni industriali del nostro paese, ciò che in Italia costituisce una novità assai rilevante. La questione è se l'innovazione si rivelerà soltanto tentata o anche effettiva. Vi è un punto su cui la cesura rispetto al passato è drastica al punto da essere indigeribile per la CGIL: la derogabilità *in peius* dei contratti nazionali da parte dei livelli inferiori. La giurisprudenza in verità ha ammesso il principio della derogabilità *in peius* del contratto collettivo nazionale a opera del contratto aziendale per il prevalere del criterio cronologico su quello gerarchico, anche con riguardo a materie non devolute alla competenza contrattuale decentrata (Cass. 18/6/2003, n. 9784); nel contempo però ha sempre e costantemente affermato la natura privatistica e non istituzionale della rappresentanza negoziale, per cui deve essere salvaguardata la libertà di adesione sindacale individuale sancita nell'art. 39, c. 1, della Costituzione e, di conseguenza, salvo diverse e specifiche previsioni legislative (da ultimo v. art. 5, c. 4-*bis*, d.lgs. n. 368/2001), deve ammettersi la possibilità di manifestare un dissenso esplicito sull'accordo da parte dei singoli lavoratori, e non solo di quelli iscritti ad altri sindacati o non iscritti ad alcun sindacato, ma anche di quelli iscritti alle organizzazioni sindacali stipulanti (Cass. 28/5/2004, n. 10353). Sicché l'"effetto utile", sotto il profilo del migliore aggancio delle previsioni contrattuali alle reali dinamiche produttive e di sviluppo dell'impresa di riferimento, potrebbe essere ampiamente frustrato dall'esercizio individuale della facoltà di dissenso. La previsione dell'accordo separato

interconfederale sembra, su questo versante, non apportare nulla di nuovo all'attuale quadro giuridico. Tanto rumore per nulla? No, non è così, il clamore è giustificato dal fatto che comunque esistono vincoli endoassociativi sindacali che sono serviti a scongiurare conflitti fra i diversi livelli e sovvertimenti degli assetti regolativi dati dal protocollo sociale del luglio 1993 e che rimane radicata l'idea per cui il contratto nazionale mantiene la funzione di definire gli standard minimali e inderogabili del lavoro. Per cui l'affermazione esplicita secondo cui al livello aziendale tutto può essere consentito, si appalesa difficile da accettare, sia perché intacca il principio di non duplicità di intervento regolativo sulle stesse materie, sia perché svincola tale effetto da qualunque filtro o soglia di rappresentatività minimale, di fatto legittimando accordi sindacali aziendali derogatori, sottoscritti anche da sigle sindacali minoritarie in azienda o aderenti ad organizzazioni non comparativamente più rappresentative nella categoria di riferimento. Né può dirsi che tale derogabilità *in peius* sia stata circoscritta alle sole ipotesi di grave difficoltà finanziaria o produttiva dell'impresa, poiché, a tali causali, si sono aggiunte lo «sviluppo economico e occupazionale», e dunque si è aperto ad ogni possibile condizione gestionale, organizzativa e patrimoniale. Compresa le ragioni di ostilità della CGIL rispetto al testo proposto, ma parimenti compresa e condivisa le contrapposte esigenze ad una valorizzazione della produttività aziendale, al più stretto collegamento tra *performance* aziendali e livello delle retribuzioni garantite ai dipendenti, alla necessità di dare maggiore flessibilità alle imprese in funzione degli effettivi andamenti gestionali registrati, forse alcuni spazi ulteriori di mediazione ci sono e si potrebbe ancora tentare di «ricucire». D'altronde, rivedere le regole della contrattazione collettiva, della rappresentatività sindacale, degli incentivi alla qualità ed al miglioramento di prodotti e servizi, senza la diretta partecipazione del maggiore sindacato in Italia, rischia di generare un innalzamento vertiginoso delle tensioni sociali ed un acuirsi dei conflitti giuridici, legati al permanere di due contemporanei sistemi di relazioni industriali, uno fondato ancora sull'accordo del

1993, l'altro imperniato sull'accordo del 2009. Che cosa si potrebbe allora fare per dare maggiore fiato, spinta, capacità flessibilizzante al contratto di secondo livello, senza peraltro rinunciare al riparto di competenze ed abdicare alla funzione inderogabile e distributiva del contratto nazionale? La risposta ci sembra univoca. Fermi restando tutti gli altri punti qualificanti dell'intesa, il delicato nodo dei rapporti fra contratti di differente livello si potrebbe sciogliere attraverso un alleggerimento dei contenuti del contratto nazionale, in modo da preservarne la funzione inderogabile minimale senza pesanti ipoteche sugli esiti (anche flessibilizzanti) della contrattazione integrativa, da cui discenda una riallocazione delle materie verso il basso, pur secondo direttrici prefissate a livello centrale (confederale o nazionale). Con un siffatto spostamento in periferia del baricentro regolativo si offrirebbero maggiori *chance* di esplicazione al contratto aziendale, mantenendo fermo peraltro un riparto di competenza precostituito e non oggetto di continue revisioni ed aggiustamenti in corso d'opera, fonte oltre tutto di possibili fenomeni di *dumping* sociale (per una più ampia articolazione, v. Pizzoferrato, *Il contratto collettivo di secondo livello come espressione di una cultura cooperativa e partecipativa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, I, p. 434 ss.). Ci sembra infatti di molta minore consistenza l'altra critica avanzata al testo dalla CGIL, in relazione alla prefigurazione di un modello che non dia sufficiente tutela del salario. A parte il fatto che le opinioni sono divergenti in ordine al livello di rivalutazioni prodotte dal IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), comparate al tasso di inflazione programmata, resta comunque che l'allineamento all'inflazione reale deve avvenire nel corso di validità del contratto; che viene riconfermato un meccanismo di copertura economica tra la scadenza di un contratto nazionale e la stipula del rinnovo; e che viene previsto un elemento economico di garanzia già nel contratto nazionale, a compensazione della carenza di contrattazione sul premio di risultato per situazioni di difficoltà finanziaria e produttiva. Insomma, l'impressione è che l'accordo del 22 gennaio

2009 sia estremamente utile ed opportuno, soprattutto nella parte relativa al rilancio della produttività ed alla sua diretta connessione con le dinamiche retributive, con conseguente valorizzazione regolativa del contratto aziendale; ci sembra anche che le sue previsioni possano essere in massima parte condivise anche dalla stessa CGIL; il vero problema è rappresentato, a nostro avviso, dalla derogabilità *in peius* dei contratti nazionali a opera dei contratti di secondo livello, ma anche su questo terreno potrebbero ricercarsi soluzioni condivise che non affievoliscano la carica innovativa dell'accordo ma nello stesso tempo non intacchino un principio così diffuso nel mondo del lavoro, o attraverso un sistema di robusti filtri che diano garanzie di effettivo consenso a livello aziendale o attraverso un ridisegno, come detto, a monte delle funzioni regolative fra livelli, con sottrazione di competenze alla sede nazionale. D'altronde non si vede come possa prospettarsi una riforma della struttura contrattuale senza una parte importante del sindacalismo confederale: il rischio è quello di ulteriori lacerazioni sociali e di un'esplosione della vertenzialità giudiziaria con ricadute negative sulla competitività delle imprese e sui livelli occupazionali. Le forme ed i modi di una ricomposizione del quadro sindacale non mancano alla luce del percorso di riforma in esame, la cui operatività, secondo quanto stabilito dal par. 2, è posticipata alla definizione di ulteriori accordi interconfederali specificativi e attuativi, ancora tutti da costruire e sperimentare. Rimane poi, decisivo, in primo piano, il tema della riduzione della pressione fiscale e contributiva sul lavoro, che ha raggiunto ormai livelli insostenibili per il sistema economico italiano e che non è più sopportata dalla coscienza sociale della maggioranza dei cittadini: dall'unanimità e trasversalità dei consensi, si deve passare ad una inequivocabile, perché piena e strutturale, implementazione fattuale, in carenza della quale ogni sforzo sul versante contrattuale si rivelerebbe vano.

Nota In senso contrario, paventano un eccessivo costo a carico dei contribuenti dato dal minore gettito all'erario, Boeri-Garibaldi;

NOTE TECNICHE SULL'ACCORDO INTERCONFEDERALE DEL 22 GENNAIO

di Pietro Ichino 30.01.2009

Il motivo principale per cui la CGIL ha rifiutato l'accordo sulla riforma della contrattazione collettiva è la prospettiva che nei futuri rinnovi nazionali esso produca una riduzione degli adeguamenti retributivi rispetto all'inflazione. CISL, UIL, UGL e Confindustria, che lo hanno firmato, negano invece questa prospettiva. Cerchiamo di capire come stanno realmente le cose. Occorre considerare, innanzitutto, che il nuovo accordo prevede esplicitamente che sia **negoziato in ogni impresa un premio di produzione: sindacato e lavoratori avranno dunque un vero e proprio diritto all'apertura della trattativa per l'istituzione del premio di produzione in ciascuna azienda in cui il nuovo sistema si applicherà**. Questo deve portare a un mutamento di grande rilievo, sia dal punto di vista dell'estensione della contrattazione aziendale, sia nella struttura delle retribuzioni. I sindacati che sapranno riformare se stessi e mettersi in grado di svolgere incisivamente questa funzione attiveranno un modello di relazioni industriali significativamente diverso da quello attuale. Ed è subito evidente che, se non si tiene conto di questo dato, tutti i confronti fra vecchio e nuovo sistema sono inattendibili.

LIVELLO NAZIONALE E LIVELLO AZIENDALE

Per quel che riguarda la parte della retribuzione negoziata al livello nazionale, l'accordo istituisce un meccanismo di adeguamento dei minimi tabellari secondo un indice previsionale costruito sulla base dell'**Ipc**a (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo) che non è di per sé meno protettivo rispetto al meccanismo precedente, fondato sul riferimento all'"inflazione programmata": esso, semmai, è destinato a portare un adeguamento più vicino all'inflazione reale, rispetto a quanto accaduto nel quindicennio passato. Nel nuovo sistema il sindacato

rinuncia a negoziare al livello nazionale aumenti retributivi collegati agli aumenti di produttività (come avveniva nel vecchio sistema), al fine di lasciare più spazio allo sviluppo della contrattazione al livello aziendale su questa materia. L'accordo, però, prevede pure che i contratti nazionali di settore istituiscano un **“elemento retributivo di garanzia”** (Erg), destinato a scattare nelle imprese dove la contrattazione di secondo livello di fatto non si attivi. È sostanzialmente una generalizzazione del meccanismo già da tempo previsto dal contratto collettivo dei metalmeccanici, dove è chiamato “assegno perequativo”. Anche se si considera soltanto la parte di retribuzione negoziata al livello centrale, non si può ragionevolmente affermare che il risultato di queste nuove norme-quadro sarà una sua riduzione prima di conoscere l'entità dell'Erg che verrà stabilita da ciascun contratto nazionale. La CGIL esprime a questo proposito il timore che, nei settori in cui il sindacato è più debole, l'Erg di fatto non venga contrattato, o venga determinato in misura troppo bassa. Ma dove il sindacato è più debole era più difficile anche il “recupero di produttività” che veniva negoziato al livello nazionale nel vecchio sistema. Finora, nel quadro dell'accordo del 1993, al livello nazionale si negoziava una parte maggiore della retribuzione complessiva, secondo un criterio tendenzialmente uguale per tutti i settori; si lasciava così uno spazio più ridotto alla parte di retribuzione legata agli **aumenti di produttività o redditività** effettivi e si sacrificavano sul piano nazionale le retribuzioni delle aziende più dinamiche. È possibile che anche questo abbia contribuito a tenere il livello generale delle nostre retribuzioni nettamente più basso rispetto a quelli di tutti i nostri maggiori partner europei. D'altra parte, aumentare le retribuzioni è possibile soltanto in due modi. Il primo consiste nell'erosione del profitto, dove c'è, a vantaggio dei redditi di lavoro; per questo lo strumento più efficace e penetrante – almeno in riferimento alle aziende con produttività e redditività più alte della media - non è certamente la negoziazione di uno standard nazionale che deve andar bene anche per i settori dove produttività e redditività sono più basse. Il secondo consiste nel rendere più

produttivo il lavoro; questo è possibile soltanto attraverso l'innovazione; e *l'innovazione che più conta, quella che sovente è portata dall'imprenditore straniero, la si contratta al livello aziendale, non a quello nazionale*. Sindacati e lavoratori italiani finora hanno fatto troppo poco questo mestiere; non si può ragionevolmente negare che il nuovo accordo interconfederale apra maggiori spazi per svolgerlo. Nel maggio scorso avevo proposto una formulazione della clausola relativa all'Erg suscettibile di offrire una "garanzia" assai efficace, pur mantenendo uno stretto collegamento di questa voce retributiva con l'andamento di ciascuna azienda. Si trattava della traduzione in linguaggio contrattuale di un'idea originariamente proposta da Tito Boeri e Pietro Garibaldi: un premio di produttività "di *default*" collegato al margine operativo lordo di ciascuna azienda, ma i cui parametri minimi fossero stabiliti a livello nazionale, per il caso di difetto di negoziazione nella singola impresa. Questo avrebbe anche costituito una sorta di "traccia" per la contrattazione aziendale anche nelle piccolissime aziende, da parte di lavoratori o sindacalisti privi di qualsiasi esperienza in questa materia. Vi è ragione di ritenere che, se la CGIL, nella trattativa svoltasi nel corso del 2008, avesse sostenuto un meccanismo di questo genere, la Confindustria non avrebbe opposto un rifiuto pregiudiziale. È vero che questo meccanismo non avrebbe prodotto aumenti retributivi nelle aziende che più soffrono l'attuale fase di recessione; ma questo non è necessariamente un male: la flessibilità della retribuzione in relazione all'andamento aziendale favorisce la continuità dell'occupazione ed evita le sospensioni del lavoro e i licenziamenti.

LA RAPPRESENTATIVITÀ

L'accordo del 22 gennaio prevede la stipulazione entro tre mesi di un accordo ulteriore, per la definizione dei **criteri di misurazione** della rappresentatività dei sindacati, al livello nazionale e a quello aziendale. È evidente che un sistema di regole sulla rappresentanza non può funzionare se non lo firma anche la

confederazione sindacale maggiore. Mi sembra difficile, però, che la CGIL possa sottrarsi alla negoziazione e stipulazione di questo secondo accordo, essendo sempre stata proprio la fissazione delle regole sulla misurazione della rappresentatività dei sindacati la bandiera della stessa CGIL. Quanto al contenuto di questo futuro accordo, fin dal maggio scorso le tre confederazioni maggiori hanno raggiunto un'intesa abbastanza precisa sulle regole da istituire. Questo secondo passaggio potrebbe costituire l'occasione per ricucire lo "strappo" tra le confederazioni. E a quel punto, anche la riforma della struttura della contrattazione collettiva potrebbe decollare, nonostante il probabile permanere del dissenso della CGIL: una volta stabilito il criterio di misurazione della rappresentatività, settore per settore sarà la coalizione sindacale maggioritaria a decidere se applicare o no le nuove regole. Così avremo, per esempio, a seconda della maggioranza sindacale operante in ciascun settore, quello tessile e quello chimico che applicheranno le nuove regole, il settore metalmeccanico e quello del commercio che non le applicheranno; e ci sarà la possibilità di misurare e verificare gli effetti dell'uno e dell'altro assetto della contrattazione collettiva. A ben vedere, un vero **pluralismo sindacale** significa proprio questo: possibilità per modelli diversi di relazioni industriali di confrontarsi e competere tra di loro, in modo che i lavoratori possano compiere la loro scelta a ragion veduta, in modo pragmatico e non soltanto sulla base di opzioni ideologiche.

DEROGHE AL CCNL

Tra le altre novità contenute nell'accordo, una di grande rilievo è costituita dalla previsione della possibilità che il **contratto aziendale** – se stipulato dalla coalizione sindacale maggioritaria– **deroghi al contratto nazionale**, sia in materia retributiva, sia in materia "normativa"; e questo sia in situazioni di difficoltà economica, dove è necessaria una riduzione dello standard retributivo, sia, al contrario, nelle situazioni

in cui la deroga è necessaria per introdurre un'innovazione nell'organizzazione del lavoro non compatibile con il modello fissato dal contratto nazionale. Su questo punto è profondamente cambiata la filosofia stessa dell'accordo, rispetto al testo che era stato proposto dalla Confindustria nella primavera scorsa. Chi ha letto quanto ho scritto su questo punto (in particolare, il libro "A che cosa serve il sindacato?" e il saggio "Che cosa impedisce ai lavoratori di scegliersi l'imprenditore") sa perché considero indispensabile questo ampliamento dello spazio della contrattazione aziendale per aprire maggiormente il nostro sistema all'innovazione e agli investimenti stranieri, che sono il solo modo per ottenere un forte aumento delle nostre retribuzioni. A dire il vero, nel mio libro testé citato non propongo che la facoltà di deroga venga attribuita a qualsiasi coalizione sindacale che sia maggioritaria nella singola azienda: propongo invece l'istituzione di un filtro ulteriore, costituito dall'appartenenza dei sindacati stipulanti al livello aziendale ad associazioni radicate in almeno tre altre Regioni. Questo al fine di evitare possibili degenerazioni del meccanismo, soprattutto nel **Mezzogiorno**. Credo che adottare questo filtro ulteriore in questo accordo interconfederale non sarebbe stato male (e le parti sono ancora in tempo per farlo); ma sono altrettanto convinto che in questa materia la possibilità di degenerazioni marginali non debba indurre a paralizzare o appesantire eccessivamente l'intero sistema nazionale.

BIBLIOGRAFIA

- Boeri T., e Perotti R., (2002), *“Meno pensioni, più welfare”*, Bologna, Il Mulino
- Capellari S. (1989), *“Le politiche di pensionamento anticipato attuate in Italia negli anni Ottanta”* in F. Neri (1989, 35-70)
- Ferrera M., (2006), *“Le politiche sociali”*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M., e Hemerijck A., (2002), *“Profilo Europa. Come ricalibrare i regimi di protezione sociale”*, in «Biblioteca della Libertà», 37, 164-165, pp. 51-89
- Ghera E., (1999), *“La pratica della concertazione in Italia”*, Relazione al Convegno in onore di Massimo D’Antona, Roma, 14 ottobre
- Heidenheimer A., Hecló H., e Adams C., (1975), *“Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America”*, New York, St Martin’s Press
- Marshall, T.H. (1950), *“Citizenship and Social Class”*, Cambridge University Press; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- Neri F., (1989), *“Le politiche del lavoro degli anni ottanta”*, Milano, Angeli
- Rossi S., (2003), *“La politica economica italiana 1968-2003”*, Roma-Bari, Laterza
- Salvati M., (2000a), *“Occasioni mancate. Economia politica in Italia dagli anni ‘60 a oggi”*, Roma-Bari, Laterza
- Scarpelli F., (2001), *“Contributo alla discussione sul Libro bianco”* intervento al Convegno sul Libro bianco del Ministero del Lavoro, Roma 30 novembre

- Sestito P. (2002), “ *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*”. Roma-Bari, Laterza
- Treu T., (2001), “ *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*”, Bologna, Il Mulino

SITOGRAFIA

- WWW.CGIL.IT
- WWW.CISL.IT
- WWW.INPS.IT
- WWW.LAVOCE.IT
- WWW.LAVORO.GOV.IT
- WWW.RAGIONPOLITICA.IT
- WWW.SOCIOLOGIA.UNIROMA1.IT
- WWW.UGL.IT
- WWW.UIL.IT
- WWW.WELFARE.IT

