



Ebitemp

**Lavoro in somministrazione e
politiche attive
Per un ammortizzatore sociale nella
somministrazione di lavoro**

Roma, gennaio 2009

La ricerca è stata realizzata dall'Ires, sotto la direzione di Giovanna Altieri, con la collaborazione di Salvo Leonardi e Francesca Dota.

Pur essendo la presente ricerca il frutto di un lavoro collettivo, la realizzazione dei singoli capitoli del testo è da attribuire nel seguente modo: capitoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7 a Salvo Leonardi; il capitolo 5 a Francesca Dota.

INDICE

Capitolo 1

Disoccupazione e protezione sociale in Italia pag. 5

- 1.1 Il modello italiano di protezione sociale:
un sistema iniquo e poco inclusivo pag. 5
- 1.2 La mancata riforma degli ammortizzatori sociali pag. 12

Capitolo 2

Ammortizzatori sociali, occupazione non standard e tutela del reddito pag. 16

- 2.1 I fondamenti costituzionali del nostro sistema di welfare
in tema di disoccupazione pag. 16
- 2.2 Un sistema stratificato di norme e modelli di intervento pag. 20
- 2.3 La copertura assicurativa nei settori non industriali pag. 25
- 2.4 Ampliamento delle tutele e trattamento a requisiti ridotti pag. 27
- 2.5 I disegni di riforma nell'ultimo decennio pag. 32

Capitolo 3

Bilateralità e ammortizzatori “fai da te”. Linee evolutive ed esperienze in alcuni settori pag. 38

- 3.1 La bilateralità nel sistema italiano del welfare e
delle relazioni industriali pag. 38
- 3.2 Il modello delle Casse Edili pag. 44
- 3.3 Il modello artigiano pag. 51
- 3.4 Il modello del credito e degli ex monopoli di Stato pag. 55
- 3.5 L'adesione agli enti bilaterali pag. 60
- 3.6 Gli “enti bilaterali anomali” e il problema della
rappresentatività della parti sociali pag. 63

Capitolo 4

Bilateralità e lavoro in somministrazione pag. 66

- 4.1 La bilateralità per i lavoratori interinali pag. 66
- 4.2 Il CCNL del 2008 per il settore delle agenzie di lavoro
in somministrazione pag. 70
- 4.3 Somministrazione, bilateralità, formazione professionale pag. 73

Capitolo 5

Gli interventi di welfare del sistema della somministrazione di lavoro: il quadro quantitativo

	pag. 77
5.1 La platea dei lavoratori interinali: i potenziali beneficiari	pag. 77
5.1.1 <i>L'evoluzione del sistema della somministrazione</i>	pag. 77
5.1.2 <i>Le caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici interinali</i>	pag. 79
5.2 I beneficiari effettivi delle misure di protezione sociale garantite ai lavoratori interinali	pag. 82
5.2.1 <i>L'indennità di disoccupazione</i>	pag. 83
5.3 Le condizioni di esigibilità di una categoria di lavoratori a rischio di precarietà	pag. 88
5.3.1 <i>Percorsi da disoccupati ed esigibilità degli ammortizzatori sociali</i>	pag. 89
5.4 Le prestazioni aggiuntive a carico di Ebitemp	pag. 96
5.4.1 <i>I lavoratori interinali e infortuni sul lavoro</i>	pag. 96
5.4.2 <i>I prestiti personali a favore dei lavoratori temporanei concessi da Ebitemp</i>	pag. 104
5.4.3 <i>La tutela sanitaria integrativa garantita da Ebitemp</i>	pag. 110
5.5 Formatemp e gli interventi formativi a favore dei lavoratori interinali: politiche attive e misure per l'occupabilità dei lavoratori temporanei	pag. 113
5.5.1 <i>Interventi formativi di Forma.Temp a favore dell'occupabilità dei lavoratori temporanei</i>	pag. 114
5.5.2 <i>Le caratteristiche dei lavoratori "in formazione"</i>	pag. 120
5.5.3 <i>Sostegno economico alla formazione: l'indennità di frequenza a carico di Forma.Temp</i>	pag. 125

Capitolo 6

La protezione contro la disoccupazione in Europa

	pag. 128
6.1 Modelli europei di protezione sociale in caso di disoccupazione	pag. 128
6.2 L'influenza europea sul dibattito italiano in tema di flexicurity	pag. 137
6.3 Il modello danese di flexicurity: quale esportabilità?	pag. 141

Capitolo 7

Prospettive

	pag. 147
7.1 Per un nuovo welfare	pag. 147
7.2 Verso un nuovo universalismo delle tutele?	pag. 148
7.3 Ammortizzatori sociali e bilateralità: quali prospettive?	pag. 152

Appendice

Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e accordi collettivi

pag. 157

Bibliografia

pag. 168

Cap. 1

Disoccupazione e protezione sociale in Italia

1.1 – Il modello italiano di protezione sociale: un sistema iniquo e poco inclusivo

Il tema degli ammortizzatori sociali, e della necessità di una loro riforma, è al centro del dibattito politico ed accademico italiano da almeno un decennio, e si intreccia con quello inerente alla riforma della protezione sociale nel suo complesso. La sua configurazione istituzionale, di impronta fortemente occupazionale e bismarkiana (Esping-Andersen, 1990), si iscrive – fra i modelli europei di welfare – alla famiglia dell'Europa latina e meridionale (Leibfried, 1992; Ferrera, 1993; Pugliese, 2002; Ponzini e Pugliese (a cura di), 2008), con la quale condivide alcune antiche e peculiari tare. Fra queste possiamo annoverare la centralità della famiglia e, al suo interno, dei maschi adulti salariati (*male breadwinner*); la mancanza di una rete di protezione minima ed universale, alla stregua di quanto è invece predisposto nei paesi dell'Europa centro-settentrionale; la priorità accordata alle pensioni di anzianità e di vecchiaia, a scapito dei giovani lavoratori o in cerca di prima occupazione; il basso grado di “statualità” – comune a tutta l'area dell'Europa mediterranea – da intendersi sia come inadeguata capacità di carattere amministrativo sia come “alta manipolabilità particolaristica dell'apparato statale” (Ferrera, 2007; p. 90)¹.

Un modello di politica sociale frammentato e “particolaristico”, se non anche “clientelare” (Paci, 1986), con un assetto tendenzialmente dualistico e polarizzato delle tutele, nel quale si riflettono i tratti di un mercato del lavoro molto segmentato per settori produttivi, dimensione e tipologia di azienda, rapporti di lavoro, contesti occupazionali territoriali. A fronte di prestazioni relativamente generose per le categorie maggiormente protette (in special modo in ambito pensionistico) si registra una rete di protezione “smagliata e piena di buchi per le fasce

¹ Esping-Andersen sottolinea la natura estremamente residuale dell'assistenza sociale che caratterizza i sistemi meridionali di welfare considerata come «l'altra faccia del suo familismo» (1990; p....). Nei paesi in questione, infatti, “il sistema di assistenza non è mai stato potenziato proprio perché si è continuato a ritenere che la famiglia fosse non solo la prima responsabile dell'aiuto sociale, ma anche indiscutibilmente in grado di farvi fronte. La filosofia sui cui poggiano i welfare state meridionali consisterebbe nell'idea che «la famiglia e la rete parentale hanno una responsabilità primaria di tutela e che lo Stato interviene soltanto con modalità residuali soprattutto con complementi di reddito ai capifamiglia [...]». In questo senso il modello sud-europeo di stato sociale radicalizza il regime di breadwinner e tende a sovradimensionare la protezione degli anziani, che sono gli unici soggetti per i quali non si dà per scontato il supporto finanziario della famiglia” (Mingione, 2001; p. 13). Leibfried (1992) ha definito «rudimentale» il sistema di welfare «latino», dove il diritto al lavoro ed al welfare appaiono più teorici che effettivamente dati.

più deboli” (Maddaloni, 2008; p. 371). Un quadro connotato dalla perdurante mancanza di un quadro di tutele sufficientemente omogeneo, equo, universalistico ed efficiente. “Il sistema da un lato è pletorico, perché frammentato e proteso a concentrare (sovrapporre) le tutele a favore di determinate categorie (soprattutto gli anziani). Dall’altro, e simmetricamente, è lacunoso, perché lascia prive di protezione ampie fasce di popolazione particolarmente esposte al rischio di esclusione (..) e non copre il bisogno derivante dalla mancanza di reddito in quanto tale “ (Giubboni, 2003; p. 19).

Accessi, finanziamento e copertura delle prestazioni variano fortemente sulla base di demarcazioni occupazionali, frutto della capacità e della forza negoziale con la quale ciascuna categoria produttiva è riuscita, nel corso dei decenni, ad imporre la sua pressione sull’attore pubblico, a sua volta interessato a perseguire i suoi disegni di formazione e stabilizzazione del consenso. Pressione dal basso che in Italia, ed in tutta l’area mediterranea, ha visto un ruolo peculiarmente incisivo e riconosciuto non soltanto della classe operaia industriale, ma anche dei ceti agricoli – sia contadini che braccianti – e dei lavoratori autonomi: coltivatori diretti, commercianti, coltivatori diretti. Un dato che si riflette nello squilibrio fra versamenti e prestazioni per queste categorie di lavoratori, e in special modo dei lavoratori autonomi, le cui provvidenze sono state finanziate largamente – con effetti redistributivi paradossali – dai lavoratori dipendenti dell’industria (Pugliese, p. 45).

Fra le “storiche lacune” del nostro sistema di welfare vi è certamente quello che riguarda il sostegno dei redditi in caso di perdita del lavoro. Un sistema di tutele che si è definito frammentato, disorganico, a macchia di leopardo, balcanizzato, schizofrenico, con storiche insufficienze per ciò che concerne il sostegno al reddito di ampie e crescenti fasce della popolazione lavorativa. Un vero e proprio "labirinto" (Miscione, 1997), correlato alla natura del contratto di lavoro del beneficiario, alle caratteristiche dimensionali dell’azienda, al settore produttivo, all’età anagrafica del beneficiario o anche alle caratteristiche occupazionali del territorio e, da ultimo, alla relativa discrezionalità politico-amministrativa con cui – in anni recenti – si è fatto ricorso alla c.d. cassa integrazione “in deroga”.

I rischi connessi alla disoccupazione sono ripartiti in modo molto differenziato e iniquo, colpendo in particolare i giovani con rapporti di lavoro precari o temporanei, con un ulteriore elemento di disparità, relativo questa volta all’età e al ciclo di vita (Porcari, 2004; p 51).

Come è stato efficacemente sintetizzato, si può dire che: “le difese e i sostegni diventano sempre più fragili, quanto più ci si allontana dalla sfera delle imprese grandi e medio-grandi industriali o da aree territoriali con cronici problemi di disoccupazione”. Per tutto il resto, micro-imprese industriali o nelle imprese non industriali ma ad eccezione dell’edilizia e di

alcune realtà dell'indotto della grande industria, “la protezione dai rischi di disoccupazione è governata da una logica dell'emergenza” (Negro-Saraceno, 1996; p. 103).

La clamorosa disparità di trattamento fra lavoratori e cittadini, l'inadeguatezza di alcune misure – a cominciare dall'indennità di disoccupazione, sia ordinaria che a requisiti ridotti – sotto il profilo della prestazione e del trasferimento monetario in rapporto ai mezzi per un sostentamento dignitoso, e infine l'assenza di misure appropriate per il reinserimento lavorativo del disoccupato, attestano su vari fronti il grave deficit di costituzionalità del nostro sistema degli ammortizzatori sociali (Balandi, 2007; p. 615).

Fra i paesi europei l'Italia si distingue per la scarsa copertura e generosità del suo sistema di protezione sociale in materia di disoccupazione ed esclusione sociale. E' minore la copertura riguardo ai soggetti tutelati, generalmente più basso il tasso di rimpiazzo fra livello dell'indennità e quello dell'ultima retribuzione, inferiore la spesa complessiva destinata alle politiche del lavoro. L'assenza di un reddito di ultima istanza, universalistico, a sostegno dei lavoratori che non hanno raggiunto i requisiti minimi o che hanno esaurito tutte le misure predisposte, rende il nostro paese “un caso davvero unico” (insieme alla Grecia) fra i paesi europei più avanzati (Lagala, 2007; p. 32; v. *infra*, Cap. 6)².

Gli odierni “ammortizzatori sociali” coprono in Italia il 28,5% disoccupati³ (meno di tre su dieci), contro il 36% del Regno Unito, il 59,6% della Francia, il 66% di Austria, Irlanda e Danimarca, il 70% di paesi come la Germania, la Svezia o la Finlandia, l'80% del Belgio (Ferrera, 2004; Commissione Europea, 2007; IRES, 2008). E le cose stavano ancora peggio soltanto pochi anni fa; nel 2000, infatti, erano appena il 17,3%. Soltanto nel settore privato – secondo dati forniti dalla CGIA di Mestre – oltre 7 milioni di lavoratori, il 51%, sono privi di ammortizzatori sociali. Si tratta, in prevalenza, di addetti ai servizi (16,7%), al commercio (14%), alla ristorazione e all'artigianato (rispettivamente 6,2% e 6,3%)⁴. Questo dato non tiene conto dei lavoratori parasubordinati e occasionali – variamente stimati – ma in ogni caso nell'ordine di oltre 3 milioni. Lavoratori di “serie C”, come li definisce Pietro Garibaldi, per distinguerli da quei colleghi che hanno gli ammortizzatori sociali (serie A) o comunque, alla meno peggio, il sussidio di disoccupazione ordinaria (serie B)⁵.

² A parziale eccezione la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, seguita al D.L. n. 237/1998, nonché la legge di riforma dell'assistenza n. 328 del 2000. Oggi interventi di questo tipo sono di fatto rimessi all'iniziativa delle singole regioni e delle amministrazioni locali.

³ Ministero del Lavoro, *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Roma, febbraio 2007

⁴ CGIA di Mestre, dati settembre 2008, riportati su “La Stampa” dell'11 gennaio 2009, *Lavoro, un'Italia a due facce*.

⁵ P. Garibaldi, *Dalla crisi l'occasione per tre riforme*, su “La Stampa”, 11 gennaio 2009.

Non è dunque un caso se i nostri disoccupati sono stati e sono fra quelli che più facilmente, in Europa, cadono sotto la soglia di povertà, come rilevato ancora di recente sia dalla Caritas (2008) che dall'OCSE (2008).

Dunque più del 70% dei disoccupati italiani – per cessazione o sospensione del proprio lavoro – non gode di alcuna forma di sostegno del reddito; chi sono e perché sono esclusi? Possiamo di sicuro dire che fra questi vi sono i lavoratori delle piccole imprese e quelli dei settori esclusi dalla copertura delle tutele di tipo industriale (artigiani, bancari, postali), i disoccupati che non hanno maturato i requisiti minimi necessari (soprattutto giovani che svolgono lavoretti discontinui); i disoccupati che hanno esaurito tutti i termini di tempo previsti dai vari regimi (anziani e disoccupati di lunga durata); i giovani e soprattutto le donne i cerca di prima occupazione; i lavoratori c.d. “precari” (autonomi ed i collaboratori parasubordinati); i lavoratori che svolgono attività nell'economia sommersa (specie al Sud). Tanti, troppo cittadini (e lavoratori) del nostro paese.

Riteniamo che a determinare questo esito concorra gravemente la definizione di criteri di eleggibilità eccessivamente restrittivi per un mercato del lavoro come quello italiano, caratterizzato da sempre dalla presenza di piccole e piccolissime imprese ed ora, sempre di più, dalla presenza di lavoratori atipici e precari con impieghi e missioni particolarmente brevi e discontinui.

Ciò è particolarmente vero nel caso del trattamento di disoccupazione a requisiti richiesti per accedere al quale le soglie sono evidentemente troppo selettive. Come abbiamo potuto constatare, il combinato disposto fra annualità di contribuzione (due) e numero minimo di giornate lavorate (78 in un anno) fa sì che – ad esempio – il numero di lavoratori interinali che ne hanno usufruito sia stato finora inferiore estremamente modesto rispetto a quanti avrebbero potuto averne bisogno (v. *infra*, Cap. 5).

Tav. 32. Beneficiari (stock medio annuo) di politiche di sostegno del reddito per macroarea. Anno 2005. Dati in migliaia.

misura	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Cassa <i>Integrazione Guadagni ordinaria</i>	35,2	12,4	13,0	21,5	82,1
Cassa <i>Integrazione Guadagni Straordinaria</i>	24,6	6,7	7,3	20,2	58,8
Indennità di mobilità	32,4	14,5	18,8	44,3	110,0
Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria	26,1	28,1	23,8	59,3	137,3
Indennità di disoccupazione ordinaria nell'edilizia	1,9	0,8	2,4	23,3	28,4
Indennità di disoccupazione speciale edile	0,1	0,0	0,1	1,2	1,4
Indennità di disocc. non agricola con requisiti ridotti	16,4	24,7	23,2	63,7	128,0
Indennità di disocc. agricola con requisiti ridotti	0,1	0,2	0,1	1,5	1,9
Indennità di disoccupazione agricola ordinaria	1,3	4,5	3,5	27,3	36,7
Indennità di disoccupazione agricola speciale (40%)	0,4	1,5	1,6	48,2	51,7
Indennità di disoccupazione agricola speciale (66%)	1,4	5,1	3,2	33,9	43,6
<i>Pensionamenti anticipati</i>	39,6	11,7	17,0	27,1	95,5
(a) Totale complessivo	179,5	110,3	114,1	371,4	775,4
(b) Totale senza CIG(S) e prepensionamenti	80,1	79,5	76,7	302,7	539,0
(c) disoccupati (media 2005)	308	202	312	1.067	1.889
(d) indice di copertura (b / c)	26,0	39,4	24,6	28,4	28,5
(e) disoccupati di lunga durata / disoccupati (%)	36,6	30,9	44,2	56,1	48,3
(f) disoccupati senza esperienza / disoccupati (%)	14,1	13,0	16,0	23,3	19,5

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr.Gen.) su dati INPS

Dai dati contenuti nella tabella si possono ricavare importanti informazioni riguardo all'impiego dei vari strumenti nelle diverse realtà territoriali del paese. Ad esempio la maggiore concentrazione del ricorso a CIG e mobilità nelle regioni del nord-ovest, più colpite dalla crisi della grande industria manifatturiera fordista, rispetto alle regioni del centro e del nord-est, in cui maggiore è la presenza di PMI su base distrettuale. Come anche il maggior impiego delle indennità speciali (agricole e dell'edilizia) nelle regioni del sud, dove si addensa anche il numero maggiore di disoccupati di lunga durata.

Se ci limitiamo a considerare l'indennità ordinaria di disoccupazione rileviamo come, a dispetto del suo ambito tendenzialmente universale di applicazione, essa abbia ricoperto un ruolo residuale, facendovi ricorso solo coloro i quali risultano esclusi dalla possibilità di usufruire di prestazione più vantaggiose, come quelle previste per i settori più forti e meglio tutelati.

Accanto alla scarsa copertura, l'impianto è caratterizzato anche da una forte disparità in termini di benefici concessi. Le prestazioni che da tali istituti discendono sono molto differenziate. Il tasso di rimpiazzo varia infatti, semplificando un po', nel seguente modo:

⇒ 80% (di fatto non più del 75% della retribuzione globale)⁶ per la cassa integrazione

⁶ La previsione di massimali in cifra fissa fa sì che queste percentuali siano mediamente inferiori; all'incirca il 75% per un lavoratore con qualifica medio-bassa; ancora di meno per chi ha un inquadramento ed un salario più elevati. Nel caso della CIGO, tale limite – per il 2008 – è stato stabilito a 858,58 euro lordi al livello inferiore e di 1.031,93 euro lordi al livello superiore. A questi massimali va sottratta l'aliquota contributiva del 5,84%. Per

(sia ordinaria che straordinario), l'indennità speciale per l'edilizia e la mobilità;

- ⇒ 60% per l'indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti ordinari e per i contratti di solidarietà (per i primi sei mesi);
- ⇒ 35-40% per la disoccupazione con i requisiti ridotti.

Un dato che riflette da un lato i livelli di contribuzione stabiliti per la tutela contro la disoccupazione, dall'altro la spesa pubblica destinata alle politiche del lavoro e, nella fattispecie, agli ammortizzatori sociali. In entrambi i casi l'Italia si colloca fra i paesi che destinano meno risorse. Nel primo caso – quello inerente alla contribuzione – l'incidenza sulla retribuzione lorda è nettamente inferiore alla media dei paesi europei più avanzati, nei quali l'aliquota raggiunge, con l'eccezione del Belgio, livelli di quattro o cinque volte superiori a quelli previsti in Italia per l'indennità ordinaria di disoccupazione (Lagala, 2007; p. 41). Spicca, oltretutto, l'aliquota sul versante a carico del lavoratore, praticamente nulla in Italia, a fronte di contributi ovunque più alti ed in alcuni casi (ad esempio Germania o Austria) di uguale importo fra datori di lavoro e dipendenti (tab. 1.1).

Tab.1.1 – Sistemi di protezione sociale in Europa in caso di disoccupazione

<i>Paese</i>	<i>Contribuzione</i>	<i>a carico dei lavoratori</i>	<i>a carico dei datori</i>
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 provenienti dall'imposta sul reddito ("contribuzione per il mercato del lavoro"). • 1/3 a carico degli aderenti alle casse assicurative, amministrate dai sindacati 	Contributo variabile fra le varie casse. 8% del salario lordo per coprire le spese statali per disoccupazione, malattia e invalidità.	3% dell'imposta sul valore aggiunto della propria impresa
Svezia	Finanziamento prevalentemente statale (era il 90% prima del 2006; è sceso al 55% nel 2007, con innalzamento della contribuzione a carico degli aderenti ai fondi assicurativi)	I contributi degli iscritti ai fondi assicurativi finanziano le spese di gestione.	5,84%;
Germania	3%.	1,50% del salario lordo	1,50% del salario lordo
Francia	6,40%	2,4%	4%
Austria	6%	3,0%	3,0%
Spagna	7,3% (8,3% per contratti a termine e 9,3 interinali)	1,55%	6,0%

cui i lavoratori in cassa integrazione percepiscono importi per 808,44 euro al mese nel caso del livello inferiore e 971,67 euro al mese al livello superiore ai quali importi si applicano le ritenute fiscali. Nel caso dell'indennità di mobilità la contrattazione collettiva di livello aziendale tende in alcuni casi a migliorare la soglia dell'80%. Ciò è particolarmente vero nei settori industriali più forti (chimica; metalmeccanica) e nei grandi gruppi.

Grecia	4,0%	1,33%	2,67%
Belgio	2,47%	0,87%	1,6%
Italia	1,31%	0 (ad eccezione di quanti sono coperti dalla CIGS, per i quali il contributo è dello 0,30%)	1,31% (escluse eventuali addizionali per CIGO, CIGS e mobilità)
Regno Unito	L'indennità di disoccupazione basata sul reddito è finanziata interamente a carico della fiscalità generale.	11% (comprensivo però di tutti i contributi sociali).	12% (comprensivo però di tutti i contributi sociali).

Fonti: Unedic, 2001; Lauria et Spattini, 2007; AAVV, 2008.

La spesa sociale, in Italia, è pari al 25% del Pil (OCSE, 2008); circa il 2% in meno di quella di alcuni fra i maggiori paesi del centro e nord Europa (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Danimarca); quasi cinque punti in meno rispetto a Svezia e Francia che però si stagliano su un livello nettamente superiore a tutti gli altri (29,5%). D'altra parte abbiamo una spesa sociale significativamente superiore a quella di paesi come il Regno Unito, l'Irlanda, la Spagna e persino dell'Olanda o della Norvegia.

Alla voce *politiche del lavoro* l'Italia destina in totale l'1,3% della spesa sociale sul Pil, contro una media OCSE dell'1,7%, che sale però nettamente nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-settentrionale: 2,6% in Svezia, 2,7% in Francia, 3% in Finlandia, 3,5% in Germania, Olanda e in Belgio, addirittura 4,5% in Danimarca (Tab. 1.2). Anche un paese latino come la Spagna ci precede ampiamente: con una quote del Pil pari al 2,5% (OCSE, 2008).

Alla voce *disoccupazione* siamo il paese europeo che dedica la minor quota di risorse. Agli ammortizzatori sociali destiniamo lo 0,7%, contro una media OCSE superiore all'1%. Ugualmente inadeguata la spesa per le politiche di attivazione, che è persino scesa fra il 1993 ed il 2004. Ad esse (formazione, creazione diretta di posti di lavoro, job sharing, etc.) destiniamo lo 0,6% del Pil, leggermente più che nella media OCSE (0,5%) ma ben lontani dai paesi più virtuosi, come la Danimarca, l'Olanda o la Svezia (oltre l'1% ed anche il 2%). Davvero irrisoria, infine, la spesa destinata ai servizi all'impiego: 0,045, contro una media OCSE dello 0,145%.

Tab. 1.2 – Spesa sociale per politiche del lavoro

Paese	Spesa sociale per politiche del lavoro (% Pil)
Danimarca	4,10%
Svezia	2,6%
Regno Unito	0,6%
Germania	3,3%
Francia	2,7%
Austria	2,0%
Belgio	3,5%

Spagna	2,5%
Italia	1,3% (0,6% per politiche passive)
Grecia	0,6%

Fonte: OCSE, www.oecd.org

Una ormai vasta letteratura comparata, alla quale attingono – per il tramite delle loro agenzie di studio specializzate⁷ – le istituzioni comunitarie, identifica e classifica i sistemi nazionali europei a seconda del modo diverso di coniugare il grado di flessibilità del posto di lavoro, la sicurezza inerente al reddito e alle misure di attivazione, l’incidenza della tassazione sul lavoro. Il rapporto della Commissione Europea sull’*Occupazione in Europa 2006* (2007) distingue in proposito cinque *clusters*: nordico, anglosassone, continentale, mediterraneo, centro-orientale. L’Italia, non senza qualche sorpresa, è stata abbinata alla gran parte dei paesi dell’Europa centro-orientale, e non anche – invece – con quelli dell’Europa meridionale, con un grado giudicato intermedio di flessibilità e tassazione, e – soprattutto – scarsa sicurezza sociale.

1.2 – La mancata riforma degli ammortizzatori sociali

Già la Commissione Onori aveva colto e stigmatizzato alcune delle tare peggiori del nostro sistema di welfare, indicando – nella sua relazione finale, del febbraio 1997 – alcune delle linee guida per una riforma complessiva, da allora più volte annunciata ma sempre, in conclusione, disattesa. L’idea, da allora ricorrente in tutti i progetti di riforma discussi e presentati, è che “dal binomio ammortizzatori sociali / occupazione si passi a quello ammortizzatori sociali / occupabilità” (Garofalo, 2006; p. 66).

Occorre dunque provvedere ad una riforma profonda, “organica” – come si dice in questi casi – del nostro sistema di protezione sociale. Si tratta tuttavia di un problema complesso, che non riguarda soltanto il nostro paese – malgrado da noi sia certamente più grave che in nella maggior parte dei paesi europei – e che chiama in causa dimensioni differenti. Essa risulta infatti legata alle trasformazioni del mercato del lavoro intervenute negli ultimi decenni, alla crisi del sistema industriale fordista e allo sviluppo dei servizi e del terziario avanzato, alla diffusione di nuove tipologie contrattuali, sviluppate al di fuori della cornice del sistema delle tutele del lavoro subordinato e caratterizzate da elevati livelli di flessibilità e precarietà.

Ci riferiamo ad esempio alla Fondazione di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ai c.d. Gruppi di alto livello incaricati; ai vari Comitati per l’occupazione e per le politiche sociali.

I welfare state europei sono sottoposti a pressioni sia esogene, come quelle indotte dalla globalizzazione, sia endogene, come quelle correlate alla transizione post-industriale o all'invecchiamento della popolazione (Ferrera, 2007; p 341 e ss). Cambiamenti che hanno concorso a generare una diffusa segmentazione del mercato del lavoro e – sul terreno professionale e biografico degli individui – una frammentazione dei percorsi di lavoro, sempre meno caratterizzati da posizioni lavorative standard, in grado di offrire una stabilità dell'impiego, le tradizionali garanzie di carriera, l'accesso pieno al sistema della protezione sociale.

Poco meno del 50% dei lavoratori dell'UE ha oggi un rapporto di lavoro non standard (v. Cap. 6)⁸. Il numero di posti di lavoro *flessibili* è aumentato costantemente in tutti i paesi dell'UE. Ma oggi la flessibilità è un fenomeno che riguarda tutti, non solo quelli che hanno contratti di lavoro atipici. Le sue cause sono complesse ma, in sostanza, rimandano al passaggio dal paradigma organizzativo fordista a quello post-fordista.

La flessibilità non costituisce, di norma, un valore in sé (Mariucci, 2007), ma il lavoro atipico, di per sé, non è sinonimo di precarietà. Fanno infatti una grande differenza il livello del salario, la protezione sociale in caso di disoccupazione, le prospettive di occupabilità quando si perde il lavoro; il futuro pensionistico. Elementi che nel complesso concorrono a determinare la diversa percezione sociale del rischio, rilevata – fra i vari paesi dell'UE – dall'*Eurobarometro*, e rispetto alla quale il nostro paese attesta una situazione particolarmente preoccupante (Accornero, 2006).

I fattori di rischio, correlati ad una occupazione intermittente e già diffusamente stigmatizzati, specialmente per le donne e le altre fasce deboli del mercato del lavoro (giovani; over 50; disoccupati di lungo periodo), sono stati ripetutamente segnalati dalla Commissione Europea. Nel rapporto congiunto della *Social Protection Committee* sull'inclusione sociale del 2002, e nella comunicazione *Make work pay* del 2003, si poteva fra l'altro leggere che il lavoro costituisce il miglior canale per uscire dalla povertà e dall'esclusione; che esso tuttavia può non esser sufficiente se mal pagato o precario; che si deve sempre prevedere un reddito minimo ed un sistema di servizi per i periodi di inoccupazione⁹.

⁸ ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP, *Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners*, 18.10.2007, in <http://www.etuc.org>.

⁹ La Carta dei diritti di Nizza configura una politica di questo tipo quando stabilisce che: "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali" (art. 34, comma 3).

Se questo è il quadro, si tratta di capire se e in che direzione si può intervenire per attenuare, se non proprio impedire, quelli che sono stati chiamati “i costi umani e sociali della flessibilità” (paghe basse; precarietà; minori opportunità di carriera; prospettive pensionistiche inquietanti; ma anche minore produttività, calo della domanda interna; gravi guasti alle casse previdenziali).

Oggi è divenuto improrogabile affrontare e risolvere il problema della discontinuità dei rapporti fra periodi di lavoro e di non lavoro. L’orientamento prevalente, finora, è stato quello secondo cui il trend in atto non può e non deve essere invertito, risultando conveniente la ricerca di nuove modalità per “convivere” con esso, ripensando e riformando il mercato del lavoro da un lato e i sistemi della protezione sociale dall’altro.

Appare dunque inevitabile attrezzarsi oggi per poter “convivere” con un mondo del lavoro diverso da quello conosciuto nell’ultimo cinquantennio, nel quale paiono prevalere i caratteri della discontinuità su quelli della stabilità e rispetto al quale occorre adeguare le misure di protezione sociale previste per tutti i lavoratori. “La disoccupazione, da evento patologico dei rapporti economico-produttivi (..) si configura oggi quale evento strutturalmente intrinseco e fisiologico del nuovo mercato del lavoro (..)” (Bozzao, 2008; p. 100).

L’ampliamento del sistema delle tutele e degli ammortizzatori, la necessità di adottare approcci integrati tra politiche attive del lavoro e politiche di sostegno al reddito, sono due punti centrali in questo processo, secondo una riflessione che non riguarda questa volta solo l’Italia, ma chiama in causa la maggior parte dei sistemi europei.

Si registra un ampio consenso intorno alla necessità di favorire una estensione delle tutele, in modo che l’appartenenza settoriale, la dimensione dell’impresa e/o la tipologia dei contratti di lavoro non costituiscano fattori di esclusione dalle protezioni sociali. Un punto cardine nel dibattito sulla riforma degli ammortizzatori è senza dubbio quello della estensione delle tutele in relazione ai settori che restano scoperti all’interno del mercato del lavoro (donne, giovani, lavoratori ultracinquantenni, lavoratori rientranti nell’area del disagio), in modo tale che l’appartenenza settoriale, la dimensione dell’impresa e la tipologia dei contratti di lavoro non costituiscano un fattore di esclusione (v. *infra*, Cap. 7).

Come ha scritto Massimo Paci: “L’attuale sistema di protezione sociale, di derivazione industriale o fordista, lascia molto a desiderare. Esso è diventato inadeguato di fronte alle trasformazioni della società e del mondo del lavoro, in quanto offre una tutela adeguata soltanto ai lavoratori tipici, cioè dipendenti a tempo pieno e indeterminato (..) Oggi, molti lavoratori atipici restano fuori in tutto o in parte da questo sistema di tutele” (Paci, 2005; p. 185).

L'analisi comparata e le strategie per l'occupazione assunte dall'UE hanno certamente contribuito a favorire un clima di discussione e proposte, volto a riformare in profondità il nostro sistema di protezione contro la disoccupazione, nel segno di migliore collegamento fra ammortizzatori sociali e politiche pro-attive del lavoro (v. *infra*, Cap. 6). Con un ampliamento delle tutele nel mercato del lavoro, oltre che nel rapporto (in qualche proposta, invece che nel rapporto di lavoro), attraverso una “ricalibratura” distributiva degli interventi (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000), nonché delle risorse finanziarie da destinarvi, nel segno dell'occupabilità, dell'attivazione, della c.d. flexicurity (v. *infra*, Cap. 6).

L'obiettivo non può che essere quello di un adattamento strutturale del sistema della protezione sociale per i periodi di non lavoro, da perseguire e realizzare attraverso una riforma di alcuni fra i maggiori istituti che compongono il nostro sistema della sicurezza sociale. Alla luce delle trasformazioni in corso, i due istituti che appaiono maggiormente bisognosi di una riforma profonda, sono la cassa integrazione guadagni e l'indennità di disoccupazione. E tuttavia soltanto nei riguardi del secondo sembra essersi determinato un mutamento significativo di sensibilità ad opera del legislatore.

Il legislatore italiano – le forze politiche e sociali – appaiono consci di questa necessità e in più occasioni, nel corso degli ultimi dieci anni, ha ribadito l'intenzione di riformare – insieme alle norme che regolano il rapporto ed il mercato del lavoro – anche quelle inerenti alla disciplina degli ammortizzatori sociali. Infatti, “una riforma del mercato del lavoro che non riguardi anche gli ammortizzatori sociali è indubbiamente zoppa” (Garofalo, 2006; p. 66). E in effetti, dalla relazione della Commissione Onofri in poi, i disegni di riforma si sono susseguiti da una legislatura ad un'altra, senza che tuttavia si giungesse a quel disegno di revisione strutturale più volte preannunciato.

Ricordiamo il protocollo sul welfare del 23 luglio 2007, e la legge 247/2007 (v. *infra*, Appendice) che lo ha recepito, contiene i criteri direttivi e i principi per la delega al governo riguardo alla riforma degli ammortizzatori sociali, da attuarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Ai commi 28 e 29 si indirizza il legislatore delegato verso una “graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e la creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro”.

Cap. 2

Ammortizzatori sociali, occupazione non standard e tutela del reddito

2.1 – I fondamenti costituzionali del nostro sistema di welfare in tema di disoccupazione

In un celebre testo degli anni '70, intitolato *L'economia politica del welfare*, Ian Gough ha definito fra le funzioni del welfare quella di modificare – attraverso l'intervento dello stato – le condizioni di riproduzione della forza lavoro, nonché “di mantenere la popolazione eccedente nelle società capitalistiche” (1985; p. 18). In quest'ambito, nel quale rientrano la politica sanitaria, quella scolastica, e quella abitativa, un ruolo di grande rilevanza è svolto dalle politiche della sicurezza sociale. La funzione di ogni sistema di sicurezza sociale è stata quella di stabilizzare il funzionamento ciclico dei sistemi produttivi, con l'obiettivo di attutire le conseguenze sociali scaturenti dalla perdita del lavoro grazie al sostegno economico riconosciuto, per un certo periodo di tempo, ai soggetti penalizzati da crisi congiunturali e da ristrutturazioni industriali. Di questa funzione una parte fondamentale è ricoperta dagli ammortizzatori sociali.

Nell'ordinamento italiano, il fondamento della tutela contro la disoccupazione risiede innanzitutto nella Carta costituzionale – art. 38, co. 2; art. 3, co. 2; art. 2; art. 4, co. 1 – ma alcuni dei suoi riferimenti normativi possono farsi risalire addirittura alla seconda metà degli anni '30 e all'impianto istituzionale pre-bellico di protezione sociale.

In occasione del dibattito che accompagnò i lavori dell'Assemblea Costituente si confrontarono due linee molto diverse: la prima, minoritaria e alla fine perdente, sosteneva un assetto di tipo universalistico di stampo Beveridgeano, retto cioè sul principio universalistico di un welfare dei cittadini; la seconda, maggioritaria e alla fine vincente, proponeva un welfare di tipo lavoristico ed occupazionale, come affermato solennemente sin dal primo articolo della Carta, basato sulla contribuzione previdenziale delle varie categorie di lavoratori (Bartocci, 2005; Paci, 2005; Androni, 2006). Il suo fondamento – tipico dei sistemi continentali e della loro sottospecie mediterranea (Ferrera, 1993) – è stato di tipo mutualistico-assicurativo, in base al quale la perdita dell'impiego costituisce un evento tendenzialmente temporaneo e frizionale. Un evento, come è stato rilevato: “che possa essere assicurato, e quindi sia futuro e incerto, con la conseguente esclusione di coloro che non fanno parte del mercato del lavoro e di quelli per cui l'evento considerato non è più un evento

aleatoria ma costituisce una certezza” (Giasanti, 2008; p. 243). In ogni caso, deve trattarsi di un evento involontario per la persona che lo subisce. Ed infatti, l’interruzione del rapporto di lavoro a causa delle dimissioni fornite dal lavoratore, implica l’esclusione di quest’ultimo da qualunque diritto ad un sostegno del reddito in virtù del suo nuovo status di persona priva di un’occupazione (Art. 34, co. 5, legge n. 448/1998), a meno che non si tratti di dimissioni per giusta causa (Corte Cost., sent. 269/2002).

Non rileva invece – se non in casi relativamente circoscritti e comprovati – “il bisogno economico puro, dal quale non arriva a scaturire una adeguata protezione, e ancora meno a una protezione individuale (...). La protezione dai rischi economici di una persona priva di bisogni qualificati dipende dalla sua capacità di restare ancorato a un posto di lavoro (...); un rapporto di lavoro normale, a tempo pieno e indeterminato. Solo questo è in grado di garantire una copertura stabile contro i rischi economici” (Negri-Saraceno; 1996; p. 57).

L’impianto rivela in realtà una “struttura binaria”, in quanto, come è stato osservato, da un lato sembra affermare – alla stregua dei modelli universalistici nordici (britannico e scandinavo) - il recepimento degli obiettivi di *liberazione dal bisogno* come compito dell’intera collettività organizzata dallo Stato (artt. 1-4); dall’altro ripropone una concezione dualistica (art. 38), con la distinzione fra il concetto di assistenza e quello di previdenza (Bartocci, 2005; p. 90). In base all’art. 38 della Costituzione, le misure di sicurezza sociale possono essere di due tipi: previdenziali, volti cioè a proteggere il lavoratore che ha momentaneamente e per cause non imputabili alla sua volontà perso il suo posto di lavoro, ed assistenziali, volti a sostenere universalmente e gratuitamente ogni cittadino in caso di comprovato bisogno¹⁰.

Un assetto sul quale convergono, di fatto, le principali organizzazioni politiche e sociali del paese, a vario titolo preoccupate da quelle proposte, di stampo universalistico, che avrebbero potuto intaccare gli interessi e i privilegi di quelle categorie già coperte dagli schemi di protezione istituiti durante il periodo fascista o anche prima.

La conseguenza è stata che a causa della mancanza di un sistema nazionale di sostegno al reddito, in caso di bisogno, i confini teorici ed operativi fra interventi di carattere previdenziale e misure di natura assistenziale si siano fatti sempre opachi e sfuggenti. Di fatto, ed in modo tutt’altro che trasparente, si è caricato il sistema previdenziale di funzione ed oneri che sarebbero invece spettati all’assistenza sociale e alla fiscalità generale, col risultato,

¹⁰ Così l’art. 38 «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano provveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.».

particolarmente denunciato dai sindacati, di snaturare le funzioni specifiche della previdenza sociale.

Su questi fondamenti politico-costituzionali è stato edificato, e si è a lungo retto, il nostro sistema di welfare e di assicurazione contro la disoccupazione. Un sistema che come sottolinea criticamente la Bozzao: “E’ rimasto sostanzialmente inalterato, nel suo impianto strutturale, rispetto alla configurazione originariamente assunta fin dal periodo prebellico” (2008; p. 100).

Il sistema reale di protezione, in Italia, scaturisce tuttavia da una vasta stratificazione di interventi, attraverso i quali si è inteso tutelare e proteggere i lavoratori dipendenti in caso di disoccupazione involontaria. Oggi ne emerge un prodotto ibrido, sulle cui ispirazioni originarie – principio lavoristico, modello assicurativo-contributivo, residualità del criterio del bisogno – si sono innestati nel corso degli anni molteplici interventi, dettati per lo più dalla logica dell’emergenza e dalla forza negoziale delle varie categorie produttive che ne hanno di volta in volta invocato e ottenuto il riconoscimento. Basti pensare alle concessioni “in deroga” di cassa integrazione straordinaria, elencate in un recente saggio da Michele Miscione: ai contratti di solidarietà e mobilità per le imprese esercenti attività commerciali con più di 50 addetti (con più di 200 dipendenti sono ammessi in via strutturale dall’art. 12 co. 3, legge n. 223/1991); per quelle d’agenzie di viaggio e turismo compresi gli operatori turistici con più di 50 addetti; per quelle di vigilanza con più di 15 addetti; per i portuali, esclusi dalla cassa integrazione e quindi dalla mobilità ed ammessi “da sempre” in deroga, con disposizioni anno per anno. E poi le liste di mobilità senza indennità (“mobilità senza assegni”), ammesse in deroga sempre sin dal maggio 1993 e sempre rinnovate d’anno in anno per i lavoratori licenziati (Miscione, 2007).

Anche il sistema del finanziamento delle diverse misure – previdenziali ed assistenziali – è divenuto col tempo sempre meno chiaro e virtuoso, venendo di fatto meno ogni nesso fra contributi versati e trattamenti. Contributi a carico dei lavoratori e dei loro datori di lavoro si sono sovrapposti con quelli dello stato e di tutti i cittadini, attraverso la fiscalità generale. Come ha scritto Balandi: “Il risultato è complessivamente assai opaco e non contribuisce certo a rendere socialmente accettabile dalla generalità dei cittadini un sistema nel quale non si capisce a chi si chiedono i sacrifici a favore di chi (..)” (2007; p. 613).

E’ stato calcolato che in Italia – a dispetto delle riforme annunciate e poi disattese di questi ultimi dieci anni – il numero di leggi che a vario titolo disciplinano l’assicurazione in caso di disoccupazione sono state, dal 1919 ad oggi, tredici. Nella maggior parte dei paesi europei non sono che una o due (Maddaloni, 2008; p. 380). Una complessità alla quale concorre in

misura ulteriore e determinante, l'innumerabile serie di decreti, delibere e circolari, che in Italia disciplinano questa materia, a discapito – in molti casi – della chiarezza di ciascun regime giuridico (Garofalo, 2006; p. 674). Una delegificazione alla quale si accompagna la prassi ministeriale ricorrente di gestire in deroga le situazioni di emergenza, secondo l'abitudine e per molti versi deprecabile logica del governo clientelare e corporativo del disagio sociale. Un dato che rende improrogabile, insieme alla revisione complessiva dei contenuti che compongono i vari istituti previdenziali, una semplificazione delle fonti – attraverso uno o più testi unici – che ne prevedono la disciplina.

A dispetto di questa ridondanza normativa, non si dispone – nel nostro ordinamento – di una nozione legale di ammortizzatori sociali. Si tratta dunque di una nozione non del tutto univoca e, anzi, relativamente controversa riguardo al perimetro degli istituti che, per finalità e funzioni, ne entrano a far parte. Fra gli studiosi e in dottrina i pareri sono a tal proposito discordanti fra quanti da un lato propendono per una interpretazione ampia del concetto e coloro che invece ne raccomandano un utilizzo più circoscritto e selettivo.

Intesi in un'accezione più ampia, gli ammortizzatori sociali ricomprendono, oltre alle misure di tutela contro la disoccupazione, anche quelle di promozione dell'occupazione. Sotto questo profilo più ampio “si va consolidando la riconsiderazione degli ammortizzatori sociali come strumento di sostegno all'occupazione, attraverso la connotazione degli stessi come parte integrante della politica attiva del lavoro” (Garofalo, 2006; p. 672). Assunti in un'accezione interpretativa restrittiva, sono da considerarsi ammortizzatori sociali soltanto quelle misure di tutela contro la disoccupazione, vale a dire quell'insieme degli strumenti volti a sostenere il lavoratore in caso di perdita o sospensione dal lavoro per cause non dipendenti dal lavoratore stesso. Come viene fatto rilevare su un piano lessicale, “ammortizzare” significa “attenuare, stemperare gli effetti negativi derivanti dal transito dalla status di lavoratore a quello di non lavoratore” (Piccininno; p. 27).

Da questo punto di vista, se gli ammortizzatori sociali, nella loro duplice funzione – assistenziale e previdenziale – sono indubbiamente da ricondurre all'art. 38 della Costituzione, le misure di politica attiva del lavoro (informazione e orientamento, formazione professionale, misure di inserimento) sono invece da ricondurre all'art. 4, co. 1, essendone condizioni necessarie a rendere effettivo il diritto al lavoro. Se invece si vuole adottare una concezione ampia e integrata degli ammortizzatori sociali, comprensiva anche e forse soprattutto delle politiche attive per l'occupazione, allora “non è peregrina l'ipotesi di reperire nell'art. 4, co. 1, della Costituzione, il fondamento costituzionale degli ammortizzatori sociali, lasciando al sistema della previdenza sociale, unitariamente inteso, il ruolo di liberare dal

bisogno quei soggetti che a vario titolo non sono coinvolti nell'occupabilità" (Garofalo, 2006; p. 686).

2.2 – Un sistema stratificato di norme e modelli di intervento

In Italia quasi tutti i lavoratori dipendenti sono assoggettati all'obbligo dell'assicurazione in caso di disoccupazione. Ricorrendo particolari causali, una disoccupazione parziale o temporanea o piuttosto piena, viene prevista l'erogazione di una prestazione economica ad integrazione o sostituzione del reddito del lavoratore, con una durata determinata, che varia a seconda del tipo di ammortizzatore richiesto.

Gli schemi di intervento previsti dal nostro ordinamento possono essere ricondotti a tre raggruppamenti principali (Porcari, 2004):

- a) il primo e più generale è quello dell'indennità ordinaria piena (e non agricola), che interessa la totalità dei lavoratori dipendenti, ad eccezione dei dipendenti pubblici e degli apprendisti;
- b) il secondo è il modello che, per comodità, possiamo definire "industriale" – riconducibile essenzialmente alle misure previste dalla legge 223/1991 e successive integrazioni, di cui fanno parte la cassa integrazione ordinaria (CIG) e straordinaria (CIGS), i contratti di solidarietà, l'indennità di mobilità – e che garantisce una copertura relativamente generosa (per importo, eleggibilità e durata) ai lavoratori dipendenti tipici della media e grande industria;
- c) il terzo è il modello "agricolo", da alcuni anni esteso anche ai lavoratori stagionali e discontinui di altri settori (legge 160/1988); escluso dal modello industriale di protezione, è basato su *requisiti ridotti*; poco generoso per livello di importo.

Liso distingue la tipologia dei trattamenti fra area della *disoccupazione frizionale* e area dei lavoratori stagionali e precari. Nel primo caso il trattamento svolge la funzione di garantire il lavoratore, divenuto disoccupato, con la percezione di un reddito per un periodo che si ritiene impiegato nella ricerca di una nuova occupazione e che inizia a decorrere quasi subito dopo il prodursi dell'evento disoccupazione. In quest'area, quindi, il trattamento svolge una funzione di ausilio alla mobilità interaziendale. Nella seconda area esso svolge la semplice funzione di integrazione del reddito del lavoratore, senza alcun collegamento con la ricerca di una nuova occupazione, configurandosi anzi come una sorta di indennizzo (corrisposto a consuntivo, nell'anno successivo) riconosciuto al lavoratore per il suo essere sottoccupato, per il suo trovarsi cioè su di un mercato del lavoro fatto di occasioni lavorative stagionali o comunque

precarie" (Liso,1995; pp. 11-12).

Un'altra possibile distinzione è quella suggerita da Miscione. Mentre la cassa integrazione, sia essa ordinaria che straordinaria, presuppone una persistenza del rapporto di lavoro, solo momentaneamente interrotta e tuttavia destinata a riprendere quanto prima, l'indennità di disoccupazione ordinaria, come anche la disoccupazione speciale (per l'edilizia) e la mobilità presuppongono invece che il rapporto sia cessato (Miscione, 2007; pp. 723-4).

a) Il modello universale: la disoccupazione ordinaria

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, introdotta nel 1919¹¹, ha rappresentato storicamente il primo ammortizzatore sociale a tratto generale e rappresenta tuttora il trattamento a maggiore copertura contro il rischio di disoccupazione. La c.d. *disoccupazione ordinaria* è formalmente considerata lo strumento cardine del sistema (Liso, 1995), quello più universalistico predisposto dall'ordinamento. E' rivolta a tutte le persone che hanno lavorato nel nostro paese, senza riguardo – fra l'altro – alla loro nazionalità.

L'importo del trattamento è correlato percentualmente ed entro la soglia di determinati massimali, all'ultima retribuzione percepita dal beneficiario. Sino alla fine degli anni '80 essa era invece percepita in quota fissa, per altro pressoché simbolica per la sua irrisoria entità, inferiore alle mille lire giornaliere.

L'obiettivo è in questo caso la conservazione di un tenore di vita proporzionato alla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore temporaneamente disoccupato.

Occorre evidentemente che determinati requisiti siano soddisfatti e dunque:

- il carattere "involontario" della perdita del lavoro (tant'è che sono esclusi dalla copertura quanti hanno dato le loro dimissioni, se non provocate da giusta causa avere maturato due anni di anzianità assicurativa);
- un anno di contribuzione;
- l'iscrizione nelle liste dell'ufficio di collocamento.

Se tutte queste condizioni sono soddisfatte allora si ha diritto all'erogazione dell'indennità. La domanda per ottenere il trattamento di disoccupazione ordinaria deve essere presentata entro 60 giorni "a decorrere dalla data di inizio della disoccupazione indennizzabile" (art. 129, legge 1155/1936).

Le prestazioni non possono oltrepassare determinati sui "massimali", che vengono

¹¹ Regio decreto n. 2214/1939.

aggiornati periodicamente¹².

Significative variazioni sono state introdotte a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 247/2007, frutto di un accordo tripartito del luglio dello stesso anno, con la quale si migliorano alcune delle condizioni già previste. In particolare:

- *la durata dell'indennità*: è stata elevata da sette a otto mesi per i lavoratori sotto ai 50 anni di età e da dieci a dodici per quelli ultra cinquantenni;
- *la percentuale dell'importo dell'indennità* è stata innalzata dal 50% al 60% dell'ultima retribuzione per i primi sei mesi, al 50% per il settimo e l'ottavo, e al 40% per i mesi successivi. In precedenza il suddetto importo era pari al 40% per il settimo, l'ottavo e il nono mese.

Tab. 2.1 – L'indennità ordinaria di disoccupazione

<i>Durata del indennità</i>	Fra un minimo di 8 ed un massimo di 12 mesi
<i>Tasso di rimpiazzo</i>	- 60% durante i primi 6 mesi - 50% fra il 7° e l'8° mese - 40% fra l'8° ed il 12° Plafonato ad un massimale

b) Il modello industriale: CIG, CIGS e mobilità

La *Cassa integrazione guadagni* (CIG); nata nel 1941 e successivamente disciplinata nel 1975, consiste in una riduzione dell'orario normale di lavoro a fronte di una riduzione meno che proporzionale del reddito percepito. E' rivolta agli operai, gli impiegati e i quadri delle aziende industriali in genere, delle imprese industriali ed artigiane del settore edile e lapideo, esclusi gli apprendisti. L'integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione complessiva che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate¹³.

La *Cassa integrazione guadagni straordinaria* (CIGS); si tratta di un istituto piuttosto singolare nel quadro comparato internazionale. E' stata istituita nel 1968 (Legge n. 1115), con l'obiettivo di far fronte a durevoli eccedenze del personale di tipo strutturale, causate da crisi economiche settoriali, ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali. Si rivolge ad imprese

¹² nel 2006 tali massimali erano fissati a 830,77 euro per retribuzioni mensili fino a 1.797,31 euro; a 998,50 euro per retribuzioni di importo superiore.

¹³ Esistono limiti massimi mensili stabiliti ogni anno dalla legge. Per il 2008 i limiti sono i seguenti: € 858,58 mensili per i lavoratori la cui retribuzione, comprensiva dei ratei della 13ª mensilità e delle altre eventuali mensilità aggiuntive (14ª, premio di produzione ecc.) è pari o inferiore a € 1.857,48 lordi mensili; €1.031,93 mensili per i lavoratori che hanno una retribuzione superiore a € 1.857,48 lordi mensili.

industriali che abbiano occupato più di 15 dipendenti ed alle imprese commerciali che occupino più di 50 dipendenti, esclusi apprendisti. L'integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione complessiva che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate. Può arrivare a durare fino a cinque anni.

L'*indennità di mobilità* nasce con la legge 223/1991. Si tratta di una prestazione finalizzata a garantire un reddito temporaneo ai lavoratori espulsi dal ciclo produttivo, sia in seguito all'esaurimento della *cassa integrazione guadagni*, sia, indipendentemente dalla fruizione di quest'ultima, in seguito a licenziamento collettivo riduzione di personale o trasformazione di attività o di lavoro, sia in caso di licenziamento per cessazione dell'attività da parte dell'azienda. L'indennità spetta ai lavoratori dipendenti delle imprese rientranti nel campo di applicazione della CIG:

- che abbiano un'anzianità aziendale complessiva di almeno 12 mesi;
- che possano far valere almeno 6 mesi di effettivo lavoro (con rapporto continuativo e non a termine), comprese ferie, festività, infortuni.

La prestazione corrisponde all'importo del trattamento di integrazione salariale corrisposto nel periodo immediatamente precedente il licenziamento, nei limiti di un importo massimo mensile¹⁴. Dopo i primi dodici mesi si riduce all'80% dell'integrazione salariale (64% dell'ultima retribuzione). La durata del trattamento varia da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 48 mesi in relazione all'età del lavoratore al momento del licenziamento e all'ubicazione dell'azienda¹⁵ (24-48 mesi nelle regioni del sud).

c) *L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti*

Il legislatore mostra di voler cogliere i cambiamenti del mercato del lavoro, con una nuova sensibilità riformatrice la cui traduzione normativa più importante sarà la legge n. 160/1988. Grazie ad essa si procede all'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione ai lavoratori precari e stagionali di tutti i settori produttivi ed introduzione dell'indennità di disoccupazione "*con requisiti ridotti*".

¹⁴ Tale importo, dal 1° gennaio 2007, è di € 844,06 brdi mensili (netto € 794,77), elevato a € 1.014,48 lordi mensili (netto € 955,23) per i lavoratori che possono far valere una retribuzione lorda mensile superiore a € 1.826,07.

¹⁵ Fino a 39 anni la durata è di 12 mesi per lavoratori di aziende del centro-nord e 24 mesi per lavoratori di aziende del centro-sud. Da 40 a 49 anni la durata prevista è di 24 mesi per lavoratori di aziende del centro-nord e 36 mesi per lavoratori di aziende del centro-sud. Da 50 anni la durata prevista è di 36 mesi per lavoratori di aziende del centro-nord e 48 mesi per lavoratori di aziende del centro-sud. In presenza di determinati requisiti di età e di contribuzione il periodo può essere esteso fino a 120 mesi così da consentire il conseguimento del diritto alla pensione.

L'introduzione di questo nuovo istituto sancisce di fatto un'attenuazione progressiva dell'impianto tradizionalmente assicurativo, a favore di una estensione – sia pure parziale e disomogenea – del principio universalistico.

Come già nel settore agricolo, anche in quello extra-agricolo l'indennità di disoccupazione verrà percepita a consuntivo, nell'anno successivo a quello di riferimento ed in un'unica soluzione, erogata dall'INPS. L'obiettivo – come già per il lavoro agricolo – è combattere il lavoro nero e dunque l'incentivo consiste nel principio è che più si lavora e si contribuisce maggiore diviene l'importo della indennità che sarà percepita l'anno successivo. Di questo tipo di ammortizzatore sociale parleremo più diffusamente nel prossimo paragrafo (§. 2.3).

Le aliquote di contribuzione, come abbiamo visto mediamente più basse che nei principali paesi europei (tab. 1.1), variano a seconda del settore, della dimensione di azienda, della tipologia di intervento (tab.2.2).

Tab. 2.2 - Aliquote di contribuzione per gli ammortizzatori sociali: alcune situazioni rappresentative

	DS datore	DS lavoratore	CIG0 datore	CIGS datore	Mobilità datore	Totale
<i>Industria < 15 dipendenti - operai e impiegati</i>	1,31	0	0	0	0	1,31
<i>Industria > 15 < 50 dipendenti - operai e impiegati</i>	1,31	0,30	1,90	0,90	0,30	4,71
<i>Industria > 50 dipendenti - operai e impiegati</i>	1,31	0,30	2,20	0,90	0,30	5,30
<i>Artigianato</i>	0,40	0	0	0	0	0,40
<i>Commercio < 50</i>	1,31	0	0	0	0	1,31
<i>Commercio > 50 < 200</i>	1,31	0,30	0,90	0,30	0,30	3,11
<i>Credito e assicurazioni</i>	1,31	0	0	0	0	1,31
<i>Edilizia <15 dipendenti - operai</i>	1,31 + 0,80 add.	0	5,20	0	0	6,51 (+0,80 add.)
<i>Edilizia > 50 dipendenti - operai</i>	1,31	0,30	2,20	0,90	0	4,71
<i>Agricoltura - impiegati</i>	0,37	0	1,50	0	0	1,87

Elaborazioni IRES su fonte INPS

2.3 – La copertura assicurativa nei settori non industriali

A dispetto del suo ambito tendenzialmente universale di applicazione, l'indennità di disoccupazione ordinaria ha di fatto ricoperto un ruolo residuale, facendovi ricorso solo coloro i quali risultano esclusi dalla possibilità di usufruire di prestazioni più vantaggiose, come quelle previste per i settori più forti e meglio tutelati (Lagala, 2006; p. 139). I principali beneficiari di questa misura sono dunque i lavoratori in precedenza occupati nel commercio, presso piccole e piccolissime imprese industriali ed artigiane e nei servizi, esclusi dal campo di applicazione della CIGS e, di conseguenza, dall'indennità di mobilità. Sono per lo più donne, residenti in maggioranza al nord, in età compresa fra i 25 e i 44 anni (Porcari, 2004; p. 71).

In agricoltura ed edilizia – settori tradizionalmente connotati da una elevata e strutturale discontinuità dei rapporti di impiego – esistono delle forme speciali di sostegno al reddito, volte a coprire – anche da un punto di vista previdenziale – i periodi di disoccupazione dovuti alla tipica stagionalità del lavoro in questi settori. In entrambi i casi si tratta di un modello di intervento caratterizzato da una gestione pubblica, sostenuto da apposite norme di legge. In edilizia la cassa integrazioni guadagni è stata estesa, con una gestione speciale, dalla legge n. 77/1963. Un'altra legge, di dodici anni successiva (legge n. 427/1975), ha istituito un trattamento speciale di disoccupazione per i lavoratori licenziati, rilevando quanto precedentemente stabilito dal contratto nazionale del '68. La legge n. 223/91 (artt. 10 e 14) fisserà ulteriori integrazioni salariali per i lavoratori dell'edilizia (e affini), in caso di sospensioni o contrazioni dell'attività produttiva non imputabili né al datore né ai lavoratori. Il trattamento è concesso per tre mesi (tredici settimane) dalle locali commissioni provinciali. La contrattazione collettiva ha previsto una integrazione salariale per le ore di lavoro perdute, laddove il ruolo delle Casse, su questo tema, risulta più defilato. Il trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia è stato istituito nella prima metà degli anni '70 (legge n. 12/1970, poi rimpiazzata dalla legge n. 427/1975). Per beneficiarne occorrono almeno 10 mensilità di contribuzione nel biennio precedente la risoluzione del rapporto, mentre non è richiesta la anzianità assicurativa di due anni. L'indennità è pari all'80% della retribuzione media giornaliera assoggettata a contribuzione nelle ultime quattro settimane. La durata del trattamento non può, di norma, superare le 90 giornate nel periodo di un anno antecedente al godimento della prestazione (art. 11, legge n. 427/1975). Grazie ad appositi decreti ministeriali è tuttavia possibile derogare a questo limite temporale, fino anche a 18 mesi per situazioni particolarmente critiche dal punto di vista delle difficoltà economiche ed occupazionali del settore e in determinate aree territoriali.

In agricoltura, settore nel quale il 90% circa della forza lavoro risulta impiegata stagionalmente, la cassa integrazioni guadagni è stata estesa con la legge n. 457/1972 e ribadita nell'art. 21 della legge 223/1991. L'assicurazione contro la disoccupazione, prevista sin dal 1949, è entrata in vigore nel 1955. Ulteriori modifiche sono state introdotte, per legge, nel corso degli anni '70 (legge n. 37/1977) e poi ancora in anni più recenti (legge n. 311/2004 e legge n. 81/2006). I trattamenti possono essere di tre tipi, a seconda del numero di giornate lavorate nell'anno per il quale vengono richieste le prestazioni. Tali soglie minime sono rispettivamente: 51, 101 e 151 giornate. Gli importi della prestazione crescono al crescere delle giornate lavorate. Per i c.d. 51isti, l'indennità sarà pari al 30% della retribuzione per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno precedente; per i 101isti del 40% del salario contrattuale, e per i 151isti del 66% del salario contrattuale, moltiplicato per un numero di giornate pari a 90. Il trattamento viene erogato su domanda dell'interessato ed erogato l'anno seguente a quello di riferimento, in rapporto alle giornate di disoccupazione. L'indennità viene fruita in un'unica soluzione e sulla base di requisiti ridotti dal punto di vista dell'anzianità assicurativa e contributiva: 2 anni nel primo caso e 102 giorni invece che 360 (art. 7, legge 160/1988).

In caso di eccedenze di personale, anche nella pubblica amministrazione è possibile – dalla fine degli anni '90¹⁶ – utilizzare una qualche forma di ammortizzatore e di mobilità. Ciò rientra nel disegno di integrale parificazione fra lavoro pubblico e privato, perorato dal sindacato e riconosciuto dal legislatore. Le amministrazioni pubbliche interessate da un problema di esuberi dovranno avviare un confronto con i sindacati per cercare soluzioni alternative al licenziamento, ricorrendo forme di flessibilità dell'orario di lavoro e/o a trasferimenti ad altri uffici. A riguardo sarà possibile utilizzare una sorta di cassa integrazione per i dipendenti pubblici. Non si viene licenziati ma si rimane a disposizione per trasferimenti in altri enti, per due anni e percependo l'80%. La spesa relativa grava sul bilancio della PA di appartenenza ed è erogata dall'ente previdenziale dei lavoratori pubblici (INPDAP). Di fatto però ciò non è quasi mai accaduto, avendo risolto prima e in altro modo – di norma attraverso trasferimenti fra diverse amministrazioni – il problema degli esuberi.

A restare esclusi dagli ammortizzatori sociali di tipo “industriale” sono ampie e importanti realtà del sistema produttiva ed occupazionale italiano: piccole e piccolissime imprese industriali e commerciali, le imprese artigiane, i lavoratori dello spettacolo, ma anche apprendisti, collaboratori parasubordinati, lavoratori a domicilio, lavoratori in

¹⁶ Legge delega 59/1997; decreti legislativi n. 80/1998 e 165/2001 (art. 34).

somministrazione. Questi ultimi sono esclusi dall'ambito di applicazione della legge n. 223 del 1991, art. 4, dei, essendo equiparati in ciò al caso dell'appalto nel settore dei servizi. Dunque, in caso di licenziamento collettivo, le imprese di somministrazione – inquadrate nel settore terziario – sono escluse dall'area di tutela delle integrazioni salariali straordinarie, e dunque anche dell'indennità di mobilità, che opera soltanto nei settori coperti dalla CIGS (le imprese industriali con più di 15 dipendenti, quelle commerciali con più di 200 dipendenti); art. 22, co. 4, d.lgs. 276/03 (Renga, 2006).

Elementi di criticità, sul piano dell'effettiva parità di trattamento, scaturiscono dalla collocazione del lavoratore somministrato nel settore terziario (legge n. 88/1989; art. 49), a prescindere dalla tipologia di mansioni effettivamente attribuite al dipendente. Su quest'ultima prevale infatti la considerazione riguardo all'impresa somministratrice e alla sua funzione di produzione, intermediazione e prestazione di servizi. La conseguenza – particolarmente grave se si considerano le disposizioni per le imprese di somministrazione a tempo indeterminato – è quella di escludere i lavoratori dell'impresa di somministrazione dai maggiori benefici di norma goduti dai lavoratori delle imprese utilizzatrici (Liso, Dir. Lav, 2003; p. 394).

I lavoratori in somministrazione hanno titolarità ad usufruire dell'indennità ordinaria di disoccupazione, che però viene corrisposta solo se si sono cumulati almeno 52 contributi settimanali nei due anni che precedono la cessazione del rapporto di lavoro (pari ad almeno due anni di assicurazione per la disoccupazione involontaria). Diversamente, come vedremo nel prossimo paragrafo, vi è la possibilità di accedere ad un'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

2.4 – Ampliamento delle tutele e trattamento a requisiti ridotti

Se si guarda alle linee evolutive degli interventi normativi che in Italia disciplinano la tutela del reddito in caso di disoccupazione, si possono identificare per lo meno due fasi: la prima, ricompresa fra il 1949 ed il 1975, nel corso della quale l'assicurazione viene gradualmente estesa ad alcune tipologie professionali diverse da quelle industriali (agricoli e impiegati pubblici¹⁷); la seconda, avviata agli inizi degli anni '80, volta ad estendere alcune tutele anche a quanti sono occupati in impieghi saltuari e di durata annuale inferiore ai sei mesi (Balandi,

¹⁷ Nel pubblico impiego, invece, in caso di soppressione di un ufficio o di riduzione dell'organico, è previsto il collocamento in disponibilità per i dipendenti non reimpiegati e in attesa di nuova assegnazione (D.lgs. 29/1993, l. n. 537/1993). In questo caso viene erogato un trattamento economico sostitutivo dello stipendio per 24 mesi al termine dei quali si determina la cessazione del rapporto di lavoro.

2007; Cazzanti, 2007).

Il legislatore – come del resto la giurisprudenza e la dottrina – mostra di voler cogliere i cambiamenti del mercato del lavoro, rivelando verso di essi una nuova sensibilità riformatrice, la cui traduzione normativa più importante sarà, alla fine del decennio, la legge n. 160 del 1988. Grazie ad essa si procede finalmente all'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione ai lavoratori precari e stagionali di tutti i settori produttivi ed introduzione dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Gli obiettivi che si intendono d'ora in poi perseguire sono di vario tipo. Innanzitutto adeguare il sistema della sicurezza sociale ad un mercato del lavoro sempre più flessibile; in secondo luogo garantire un reddito vitale annuo a lavoratori discontinui e precari. Infine, fare emergere, e di conseguenza contrastare, il lavoro nero (art. 7, legge 160/1988; art. 1, legge 169/1991).

L'intervento richiede l'abrogazione di quella parte della normativa, risalente alla metà degli anni '30, in base alla quale l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria veniva esclusa nei riguardi di coloro che, per la natura del loro impiego, prestano la loro opera solo occasionalmente e per determinati periodi stagionali. In tal senso, con riguardo alle attività stagionali, si era già orientata la Corte Costituzionale, con la Sent. Corte Cost. n. 160 del 1974 prima e la 132 del 1991 poi.. La disoccupazione per i periodi di sosta o fermo stagionale, come nel caso dei part-time verticali su base annua, non può essere considerata volontaria a meno che non ci si sia sufficientemente attivati per la ricerca di nuove occasioni di impiego.

Il modello è quello del trattamento ordinario di disoccupazione già istituito e sperimentato nel settore agricolo, originariamente escluso dalla tutela contro la disoccupazione (r.d.l. n. 1827/1935, art. 40). Categoria debole sotto il profilo del mercato del lavoro, il ceto agricolo si è rivelato piuttosto forte e incisivo dal punto di vista delle politiche di welfare, ottenendo – col consenso delle forze politiche di maggioranza ed anche della controparte datoriale – ciò che il sindacato bracciantile aveva richiesto, insieme alla battaglia per l'occupazione, in questo caso persa sul terreno della richiesta di imponibile di manodopera: la garanzia del reddito nei periodi di non lavoro. Una chiara forma di assistenza, come è stato osservato, elargita sotto forma di previdenza (Pugliese-Saraceno, 1989).

Con la legge n. 160 del 1988 viene sancita l'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione ai lavoratori precari e stagionali di tutti i settori produttivi ed introduzione dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. Con le leggi n. 169/91, 236/93, 451/94 e 608/1996 si è confermata la disciplina emanata nel 1988, elevando progressivamente l'importo della prestazione dall'originario (dal 15% al 30%). Le condizioni poste dal

legislatore sono le seguenti: l'emanazione di un apposito decreto ministeriale che definisca le cause che consentono il ricorso dell'indennità di disoccupazione, nonché le procedure per potervi accedere; un tetto annuo di giornate indennizzabile pari a 65; limitatamente alle imprese artigiane e con riguardo all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, a condizione che l'intervento sia effettuato per il tramite degli enti bilaterali costituiti tramite contrattazione collettiva, che devono integrare l'indennizzo in una misura pari al 20% oppure un intervento formativo per almeno 120 ore.

Il nuovo orientamento espresso dal legislatore sancisce di fatto un'attenuazione progressiva dell'impianto tradizionalmente assicurativo, a favore di una estensione – sia pure parziale e disomogenea – del principio universalistico. L'estensione delle tutele in caso di disoccupazione involontaria si pone oltre il modello tradizionalmente assicurativo dell'aleatorietà dell'evento e dunque del formalismo dell'interpretazione precedente. In questi casi infatti la disoccupazione non si manifesta più come mero rischio ma come certezza (Lagala, 2007; p. 33).

A beneficiare dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti sono i lavoratori stagionali e precari, siano essi del settore privato che di quello pubblico. A condizione e in presenza di determinati requisiti, possono usufruirne i lavoratori a tempo determinato, a tempo parziale, in somministrazione.

Quali sono i requisiti ridotti necessari? Occorre che si siano maturati due anni di anzianità assicurativa; un minimo di 78 giornate di lavoro prestate nell'anno precedente la richiesta della prestazione (art. 7, comma 3, L. n. 160/88), e per le quali siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria (ferie, festività, riposi ordinari e compensativi, periodi di maternità, malattia); per un massimo di 180 giornate (erano 156 fino al 2007), calcolate come differenza fra il numero 360, eventualmente diminuito delle giornate di disoccupazione godute, e il numero delle giornate di lavoro prestate; il versamento all'INPS, da parte del datore di lavoro, di almeno un contributo settimanale come lavoratore subordinato prima del biennio precedente l'anno in cui viene richiesta l'indennità di disoccupazione. L'indennità non vale il lavoro prestato con contratto di apprendistato.

Come già nel settore agricolo, anche in quello extra-agricolo l'indennità di disoccupazione verrà percepita a consuntivo, nell'anno successivo a quello di riferimento ed in un'unica soluzione, erogata dall'INPS. Presentando le domande entro il 31 marzo di ogni anno, i lavoratori in somministrazione potranno ricevere un'indennità per i giorni non lavorati nell'anno precedente, fino ad un massimo di 180 giornate, e otterranno i contributi utili a fini pensionistici (invalidità e vecchiaia) per lo stesso periodo.

Fino al 2007, il trattamento non poteva essere superiore al 30% della retribuzione media giornaliera, entro un massimale mensile lordo di 830,77 euro se la retribuzione lorda mensile fosse stata inferiore a 1.826,07 euro; di 998,50 euro se la retribuzione fosse stata invece superiore a quella soglia.

Con la legge n. 247 del 2007, l'ammontare dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti è stato innalzato dal 30% al 35% per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi, con una durata massima fissata in 180 giorni. Una importante novità rispetto agli interventi realizzati nel 2000 e nel 2005, in cui i redditi da lavoro discontinui erano rimasti esclusi.

Tab.2.3 – Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti

<i>Durata dell'indennità</i>	A consuntivo, in un'unica soluzione, sulla base del numero di giornate prestate nell'anno precedente
<i>Tasso di rimpiazzo</i>	- 35% per i primi 120 giorni - 40% fra 121 e 180 giorni Plafonato ad un massimale

Il sistema si presta tuttavia a più di un rilievo critico. Il primo riguarda la scelta di continuare ad operare attraverso lo schema del sostegno “a consuntivo”, basato cioè sulle giornate lavorative anziché sui redditi da lavoro e/o sulla condizione accertata di bisogno. Nel caso della disoccupazione a requisiti ridotti, ad essere tutelata non è infatti una situazione attuale di mancanza di lavoro, bensì la condizione di sottoccupazione patita nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda. Infatti, il beneficiario potrebbe aver smesso di averne necessità, avendo nel frattempo ottenuto un nuovo impiego. Nessun accertamento viene previsto con riguardo alla situazione di effettivo, eventuale bisogno da parte di colui che, a distanza di un anno dalla perdita del lavoro, beneficia ora del sussidio. Come ha scritto Silvana Porcari: “Il sussidio si pone quindi nei termini di una forma di integrazione del reddito, più che di una copertura del rischio di disoccupazione” (2004; p. 72).

Se dunque, in Italia, non tutti i disoccupati sono coperti da una copertura assicurativa effettiva – anzi! Soltanto una minoranza (v. *supra*, Cap. 1) – non tutti coloro che sono coperti in tal senso sono effettivamente disoccupati.

Il principio è che più si lavora e si contribuisce maggiore diviene l'importo della indennità che sarà percepita l'anno successivo. La ratio del massimale a 180 giornate è quella di evitare che dopo il raggiungimento delle 78 giornate possa venir meno l'interesse a denunciare

regolarmente anche quelle effettuate successivamente. Un problema già ben noto in agricoltura – al cui modello ci si è ispirati – con l’occultamento delle giornate prestate oltre al cinquantunesima, e la definizione della soglia delle 102 giornate. L’obiettivo è quello di combattere il lavoro nero ma con effetti che in qualche caso possono rivelarsi paradossali e controproducenti. Lo spostamento in avanti della soglia non impedisce quegli effetti perversi già osservati nel settore agricolo. Si alza soltanto l’asticella ad un livello più alto, in questo caso le 156 giornate, superato il quale viene meno qualunque interesse a dichiarare ogni ulteriore giornata in più di lavoro prestata.

Un altro degli esiti possibili è quello di favorire maggiormente quanti, in virtù del maggior numero di giornate lavorate, potrebbero averne un bisogno relativamente minore, penalizzando quelli che – con minori giornate lavorate – dovrebbero avere un maggiore bisogno di sostegno (Liso, 2007).

Per ciò che più specificamente attiene il lavoro in somministrazione, il principio generale è che l’Agenzia debba farsi carico degli stessi oneri contributivi, previdenziali, assicurativi ed assistenziali previsti dalle vigenti disposizioni legislative (art. 9, co. 1, legge n. 196/1997; d.lgs. n. 276; art. 25). A garanzia del pagamento dei crediti retributivi a favore dei lavoratori la normativa dispone – fra i requisiti richiesti per l’iscrizione all’albo delle agenzie per il lavoro in somministrazione – il versamento di un deposito cauzionale per i primi tre anni di attività e, successivamente, la prestazione di una fideiussione bancaria o assicurativa. Inoltre, l’utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore al pagamento dei contributi previdenziali, qualora questi non siano stati adeguatamente corrisposti (art. 23, co. 3, d.lgs. n. 276/03), salvo il successivo diritto di rivalsa nei confronti dell’impresa di somministrazione¹⁸.

Le tutele in caso di non lavoro variano considerevolmente a seconda se il lavoratore in somministrazione è a tempo determinato o piuttosto a tempo indeterminato. Diversamente che nel primo caso, nel secondo il lavoratore dispone di una indennità di disponibilità, il cui importo minimo viene stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale. In base all’ultimo CCNL del 2008 (v. *infra*, Cap. 3), l’indennità di disponibilità è definita nella misura di 700 euro. La discontinuità della prestazione non prefigura, come nel caso del rapporto di lavoro a tempo determinato, una interruzione dell’accumulo contributivo.

¹⁸ Deroghe sono previste, a riguardo, dall’art. 13, d.lgs. 276/2003. La contribuzione volontaria, prevista dalla legge n. 196/97, non è più prevista dal d.lgs. n. 276/2003.

2.5 – I disegni di riforma nell’ultimo decennio

Da più di dieci anni si susseguono svariati tentativi di riformare organicamente, per legge, il nostro sistema degli ammortizzatori sociali, superando finalmente alcune delle gravi tare che - su vari fronti – lo caratterizzano in senso negativo. Come scrive uno dei maggiori esperti italiani di sistemi previdenziali: “Nel più recente periodo gli interventi legislativi risultano caratterizzati da un più moderno approccio al fenomeno della disoccupazione, il quale si realizza, innanzitutto, attraverso un rafforzamento della protezione dei disoccupati, combinando opportunamente rimedi di tipo indennitario con incentivi di vario genere sul piano della disciplina del mercato del lavoro (..)” (Cinelli, 2008; p. 290).

Sul piano dell’analisi propedeutica all’intervento riformatore del legislatore un punto di svolta è stato certamente rappresentato dalla relazione finale della commissione di esperti, coordinata da Paolo Onofri, su richiesta del primo governo Prodi. Già la Finanziaria per il 1997 aveva previsto che: “In attesa di un’organica riforma degli ammortizzatori sociali (...) il Ministero del lavoro, seguendo particolari procedure e criteri direttivi, ad...misure di sperimentazione del sostegno al reddito nei settori nei quali la tutela (...) non esiste ancora” (Legge n. 662/1996, art. 2, co. 28).

Del progetto redatto dalla Commissione Onofri, ricordiamo l’auspicio di trasformare un welfare centrato sulle pensioni verso uno più attento al sostegno ai disoccupati, attraverso un sistema universale di sussidi in caso di disoccupazione. Un “universalismo selettivo” in cui il sostegno diviene universale in quanto basato sul requisito della cittadinanza e non invece della tipologia occupazionale del beneficiario. L’entità del sussidio dev’essere invece ponderata selettivamente, in rapporto alla situazione specifica di bisogno espresso dal beneficiario e dalla sua famiglia. Il rapporto raccomandava una maggiorazione significativa degli interventi a sostegno del reddito – da realizzare attraverso una ricalibratura delle singole voci della spesa sociale – ed un più forte legame fra misure passive di sostegno al reddito e logiche di attivazione, finora del tutto assenti nelle politiche per il lavoro realizzate nel nostro paese.

Gli auspici di riforma contenuti nella relazione Onofri rimarranno di fatto disattesi, sebbene alcuni di essi troveranno eco già nel collegato alla Finanziaria del 1999, intitolato alla “Riforma degli incentivi all’occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili” (Legge n. 144 del 17 maggio 1999). In esso si dichiara di voler perseguire “la graduale armonizzazione dei sostegni previdenziali in caso di disoccupazione, con un trattamento di base da rafforzare ed estendere, con gradualità, a tutte

le categorie di lavoratori scarsamente protette o prive di copertura, fissando criteri rigorosi per l'individuazione dei beneficiari e prevedendo l'obbligatorietà, per i lavoratori interessati, di partecipare a corsi di orientamento e formazione, anche considerando l'erogazione del trattamento all'effettiva frequenza" (art. 45, co. 1, lett. i). Fra gli altri obiettivi contenuti in quella norma – per il quale il governo era delegato ad intervenire entro l'anno, previo accordo con le parti sociali – vi era la razionalizzazione delle tipologie e delle misure degli interventi, lo snellimento delle procedure di attribuzione degli ammortizzatori sociali e il varo, entro 24 mesi, di uno o più testi unici di tutte le normative vigenti in materia, la previsione di meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei risultati ottenuti per effetto dell'insieme degli interventi predisposti.

Rimasti per lo più disattesi, questi orientamenti verranno nuovamente ribaditi nel d.l. n. 346 del 24 novembre del 2000, poi recepito nella Finanziaria per il 2001. Occasione in cui si prefigura un'anticipazione della riforma degli ammortizzatori sociali, con l'innalzamento dell'indennità di disoccupazione ordinaria, allo scopo di conferire a questo istituto una funzione più significativa rispetto a quella avuta fino a quel momento, sia in termini di importo che rispetto agli altri ammortizzatori sociali.

Fra gli elementi che maggiormente ricorrono nei progetti di riforma presentati in questi anni vi è certamente un più stringente collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro, nella prospettiva di ciò che ora le strategie europee per l'occupazione definiscono ed esaltano in termini di occupabilità ed attivazione. Il godimento dei sussidi dev'essere certamente più esteso ed equo in termini di eleggibilità, nonché generoso in termini di ammontare (specialmente per ciò che attiene la disoccupazione ordinaria, vale a dire lo strumento più inclusivo ed universale previsto dal nostro sistema. Al contempo, però, andrà rafforzato, se non addirittura istituito quel vincolo di condizionalità che regge il c.d. patto di servizio fra l'erogatore pubblico ed i suoi terminali amministrativi (gli uffici per il lavoro) ed i beneficiari del trattamento, per il quale si viene a configurare un vero e proprio obbligo giuridico, suscettibile di gravi sanzioni in caso dovesse risultare disatteso.

Obbligo ribadito nelle misure promosse dal governo di centro-destra, come nel caso del decreto legislativo n. 276/2003, art. 13, e in quelle del governo di centro-sinistra, come nel caso della Circolare del Ministero del lavoro del 22 febbraio 2006, in cui il "patto di servizio" viene ribadito e precisato in alcuni suoi termini, come quello di partecipare a corsi di formazione o di riqualificazione per l'almeno l'80% della loro durata, o l'obbligo di accettazione di un'offerta di lavoro, da ritenersi congrua se corrispondente ad un

inquadramento per qualifica e ad un livello retributivo inferiore fino al 20% a quello in precedenza goduto dal lavoratore.

L'eventuale rifiuto opposto dal lavoratore, alle suddette condizioni, verrà sanzionato con la decadenza dei trattamenti previdenziali, e dunque dalle indennità di disoccupazione o inoccupazione goduti fino a quel momento dal beneficiario. Legge n. 80/2005 prevede, fra le altre cose, un "controllo periodico sulla permanenza dello stato di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono l'indennità".

Svariati e in alcuni casi particolarmente controversi saranno i provvedimenti adottati nell'arco della quattordicesima legislatura, aperta nella primavera del 2001, col governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi. Le linee-guida sono in gran parte contenute nel Libro bianco sul mercato del lavoro, pubblicato nell'ottobre 2001 e dal quale discenderà il disegno di legge delega n. 848, arenato da lì a poco in conseguenza del duro scontro sociale che, in relazione a quel progetto, si aprirà intorno all'ipotesi di revisione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. L'articolo che di quel disegno di legge trattava il tema degli ammortizzatori sociali viene stralciato nel gennaio del 2002 e ripresentato nel disegno di legge delega AS, n. 848-bis del 13 giugno dello stesso anno. Il Patto per l'Italia, che il governo sigla nel frattempo con i principali rappresentanti delle parti sociali, ad eccezione però del maggiore sindacato del nostro paese, prevede alcune misure inerenti agli ammortizzatori sociali ed in particolare l'innalzamento dell'indennità di disoccupazione ordinaria.

Gli obiettivi che si prefissa il governo sono sostanzialmente di tre tipi: un assetto proattivo delle tutele, da realizzare attraverso un potenziamento delle misure di attivazione e condizionalità, la loro estensione ad aree attualmente non coperte, infine la semplificazione dei procedimenti (Garofalo, 2007; p. 680). L'idea-guida è che "Il sistema deve riguardare tutti i lavoratori dipendenti o assimilati che abbiano, senza colpa e involontariamente, perso un posto di lavoro e che stanno attivamente cercandone un altro". La legge n. 30/2003 ed il connesso decreto legislativo n. 276/2003, così come modificato dal decreto legislativo n. 251/2004 e dalla legge n. 80/2005, si collocano su questo solco. Di quest'ultima provvedimento ricordiamo in particolare la promozione di "fondi mutualistici bilaterali e relative strutture, costituiti ad opera delle associazioni delle parti sociali comparativamente più rappresentative "con lo scopo di gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito" (lett. *d*). La stessa norma dispone inoltre che l'indennità di disoccupazione ordinaria spetta (pur in costanza di rapporto) anche ai lavoratori sospesi dal lavoro in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori,

ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato che non diano luogo a cassa integrazione.

Quello della bilateralità è un tema che ritroviamo contenuto anche nella successiva e già citata legge n. 247 del 2007, nella quale si dichiara l'intenzione – già espressa del protocollo sul welfare, siglato con le parti sociali nel luglio dello stesso anno – di “valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale”.

Nel disegno di riforma contenuto nella legge 247 riecheggiano obiettivi già in larga misura espressi nel corso degli anni e delle legislature precedenti. Esso ha tuttavia il merito di averne realizzato alcuni, come quello di elevare finalmente – ed in misura significativa – l'indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti ai livelli – di ammontare e durata – che ricordavamo poc'anzi. A tal fine il governo si era impegnato a stanziare 700 milioni di euro.

Sul piano degli indirizzi e delle linee-guida da adottare in futuro la legge 247 non si limita a ribadire potenziamento dei centri per l'impiego, nel segno già visto di coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, ma chiama in causa il ruolo e la responsabilità della domanda – oltre che dell'offerta di lavoro – evocando “il coinvolgimento e partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori”. Si conviene sulla connessione che deve istituirsi fra il godimento degli ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro, ma avendo come scopo principale quello di favorire “la stabilizzazione dei rapporti di lavoro”, insieme all'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, e l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato (giovani e lavoratori over).

Viene prevista l'istituzione di un Fondo credito per il sostegno all'attività intermittente dei parasubordinati.

L'inasprimento del vincolo di condizionalità, comune per altro ad alcune delle misure attuate in Europa in questi ultimi anni, costituisce un aggiornamento del tradizionale requisito della involontarietà della disoccupazione, col risultato però di ridurre gli spazi di libertà del lavoratore, penalizzandolo qualora volesse sottrarsi al vincolo assunto per ricercare un impiego più rispondente alle sue aspirazioni (Liso, 2007). Critiche in tal senso sono state mosse al rigido sistema dei *means tests* britannici, con i quali i beneficiari del sussidio vengono sottoposti ad un monitoraggio estremamente invasivo nelle modalità e per lo più frustrante dal punto di vista delle proposte lavorative ricevute.

Nel caso dell'Italia, ogni ambizione riposta sul versante della condizionalità e del passaggio ad un modello di *welfare to work* dovrà fare i conti col problema dell'efficacia amministrativa

del nostro sistema, a partire da un miglioramento dei centri per l'impiego su tutto il territorio nazionale. Secondo dati forniti dal Isfol, soltanto il 52% dei centri per l'impiego – nel 2004 – aveva stipulato patti di servizio con i lavoratori in cerca di occupazione (Gilli D.-Landi R., *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2004, Parte I*, Isfol, n. 1/2006).

Non è poi chiaro il ruolo che si intende attribuire alla cassa integrazione guadagni, di cui si progetta l'unificazione e l'armonizzazione degli interventi ordinari e straordinari. Infine, nessun cenno viene rivolto ad eventuali interventi a sostegno di quanti non abbiano accesso ad alcun ammortizzatore sociale, in quanto sprovvisti dei requisiti contributivi sufficienti (Sestito, 2007; p. 174).

P.S. Mentre scriviamo queste note, è in discussione il decreto legge n. 185, presentato dal governo il 29 novembre 2008. All'art. 19 sono contenute alcune misure di grande importanza per i temi di cui stiamo trattando. In particolare, viene generalizzato il modello artigiano della L. 80/2005 a tutti i settori sprovvisti di cassa integrazione, applicando la disoccupazione ordinaria anche in caso di sospensione, e non invece di cessazione, del rapporto di lavoro, per cause legate a “crisi aziendali”, e non soltanto per gli “eventi transitori” di cui parlava la L. 80/2005. si estende la disoccupazione a requisiti ridotti anche alle aziende artigiane e ai lavoratori somministrati presso aziende artigiane. Questo modello, si badi, non riguarderà i lavoratori dei settori coperti dalla cassa integrazione, nonché i lavoratori la cui sospensione del lavoro risulta programmata, come ad esempio nel caso del part time verticale.

I giorni indennizzabili vengono elevati da 65 a 90, la metà dunque di quelli previsti dal trattamento a requisiti ridotti ma in ragione del fatto che, in questo caso, siamo in presenza di sospensione e non invece di cessazione.

In questo quadro, la bilateralità è chiamata a svolgere un ruolo molto rilevante, concorrendo – di fatto – alla gestione di un sistema di ammortizzatori che possiamo definire “misto”. Infatti, la concessione del trattamento di disoccupazione viene subordinato all'erogazione di un 20% da parte dell'ente bilaterale. Un dato che riflette probabilmente la preoccupazione di evitare usi disinvolti del ricorso al trattamento di disoccupazione, da parte dei datori di lavoro, e che tuttavia si presta ad alcune serie obiezioni, come quelle che attengono alla casistica dei settori in cui gli enti bilaterali o non ci sono (ancora) o non sono comunque abilitati ad elargire provvidenze di questo tipo. A quest'ultimo riguardo va sottolineata la previsione secondo la quale, si potrà fare ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione nei casi – definiti “eccezionali e transitori” – in cui ciò dovesse rendersi necessario per far fronte a

situazioni di crisi aziendale. Una novità destinata a produrre, con ogni probabilità, cambiamenti significativi nel campo del lavoro in somministrazione e delle risorse che in esso sono destinate alla bilateralità. Rileviamo a questo riguardo la sperimentazione (2009-11) di un contributo a tantum del 10% del reddito percepito, a sostegno dei collaboratori a progetto a cui è stato interrotto il rapporto di lavoro. Diversamente dalla L. 80/2005, scompare il riferimento alla 120 ore destinate ad attività formative, in alternativa al 20% di co-finanziamento dell'E.B. del trattamento di disoccupazione. “Il sistema degli EE.BB. eroga la quota integrativa fino a concorrenza delle risorse disponibili”. E qui il rischio è che “chi tardi arriva, male alloggia”, come ha sottolineato criticamente Liso (2008) in un suo commento al progetto. Infine, la bilateralità dovrà essere qualificata, nel senso che ad essere riconosciute saranno quelle strutture frutto di accordi fra le organizzazioni maggiormente rappresentative per insediamento settoriale e diffusione sul territorio nazionale.

Cap. 3

Bilateralità e ammortizzatori “fai da te”. Linee evolutive ed esperienze in alcuni settori

3.1 – La bilateralità nel sistema italiano del welfare e delle relazioni industriali

Rispetto alle gravi e numerose insufficienze del nostro sistema di protezione sociale, non vi è dubbio che la contrattazione collettiva abbia saputo negli anni svolgere “una meritevole opera di tappabuchi” (Balandi, 2007; p. 603). Fra gli strumenti di “welfare contrattuale” che più originalmente hanno concorso a surrogare la carenza di strumenti universalistici per la tutela del reddito, in caso di interruzione temporanea dell’impiego, possiamo di sicuro annoverare l’esperienza della bilateralità¹⁹.

Attraverso la collaudata esperienza degli enti bilaterali nel campo mutualistico e assistenziale di alcuni settori e comparti, il legislatore si adopera per favorire lo sviluppo di ammortizzatori sociali, senza alcun onere aggiuntivo a carico dello stato²⁰. Una intuizione che può concorrere, sia pure in chiave complementare e non certo esclusiva, ad attenuare quegli aspetti di relativa iniquità e inefficienza di un sistema di protezione sociale che, nel nostro paese, si è troppo a lungo connotato per la sua eccessiva settorializzazione (e dunque carenza di vocazione universalistica), disomogeneità dei trattamenti normativi, scarso investimento nelle politiche attive del lavoro, ma anche da una spesa per la disoccupazione fra le più basse d’Europa; tassi di sostituzione mediamente insufficienti e, soprattutto, la copertura – scarsa o del tutto assente – per alcune categorie di lavoratori.

¹⁹ Su questo tema segnaliamo, fra gli altri: Aa.Vv., *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in “LD”, n. 2/2003 (volume monografico, con interventi di Mariucci, Romagnoli, Martinengo, Zilio Grandi, Cester, Carinci, Del Punta, Scarponi, Torelli); Leonardi, *Bilateralità e sindacato: quale ruolo per il sindacato*, Ediesse, 2005; Leonardi S., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in “DLRI”, n. 3/2004; Mariucci, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in AA.VV., *Commentario del Comitato Giuridico del Dipartimento Lavoro dei DS, “La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo”*, n. 15/2003; Pasquini, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30/2004: problemi e prospettive*, in Tiraboschi (a cura di), “La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276”. Collana Adapt - Fondazione “Marco Biagi”, n. 2, Giuffrè, 2004; Pasquini F., Serra C., *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, in Tiraboschi (a cura di), “La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro – I supplementi di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, n. 4/2003; Spolverato, *Enti bilaterali e Casse di assistenza integrativa*, in “DPL”, n. 10/2006, inserto; Varesi, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in “DRI”, n. 2/2004; Tiraboschi, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull’art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in Tiraboschi (a cura di), “La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma”, Collana Adapt - Fondazione “Marco Biagi”, n. 2, Giuffrè, 2004.

²⁰ Spolverato, *op. cit.*

Malgrado la loro limitata diffusione settoriale, gli enti bilaterali (EE.BB.) paiono per molti versi rivelare alcune tendenze di carattere più generale che oggi investono i tradizionali assetti delle relazioni industriali ereditati dalla lunga stagione del modello produttivo e sociale fordista-keynesiano. Basti solo pensare al declino della grande impresa industriale a favore del terziario e della piccola e media impresa, al carattere sempre più molecolare dei sistemi produttivi locali, alla diffusione di rapporti di lavoro diversi da quelli “standard”, subordinati a tempo pieno e indeterminato. Trasformazioni della sfera produttiva a cui si accompagnano quelle non meno profonde intervenute nella sfera della riproduzione sociale, seguite ad una crisi fiscale dei sistemi statuali di welfare che ha imposto dovunque – negli ultimi venti anni – la ricerca di nuove modalità mediante le quali coniugare la crescita economica con l’equità distributiva dei suoi frutti.

I sistemi di relazioni industriali si collocano all’incrocio di queste due traiettorie, provando a governarne le dinamiche secondo una prospettiva stabile e consensuale di partecipazione dei principali attori sociali che operano in rappresentanza degli interessi del mondo del lavoro e dell’impresa.

Gli enti bilaterali costituiscono un sottosistema (del sistema) delle relazioni industriali. Istituiti come “enti di fatto”, o comunque assimilati alle associazioni non riconosciute di cui all’art. 36 e ss. cod. civ.²¹, gli EE.BB. sono in genere dotati di autonomia e titolarità nei rapporti giuridici e rappresentano sedi stabili e specializzate di confronto, volte a favorire tanto una comunicazione più collaborativa fra le parti sociali (in particolare mediante la creazione di osservatori congiunti di studio e monitoraggio), quanto e soprattutto l’effettività della tutela dei lavoratori attraverso l’erogazione diretta di prestazioni sia contrattuali che integrative di welfare, un miglior funzionamento del mercato del lavoro, un consolidamento della sindacalizzazione e del finanziamento delle organizzazioni rappresentative che le compongono (Bellardi, 1989; 1997). Sul piano tematico e funzionale, l’esperienza italiana degli enti bilaterali ha prevalentemente riguardato:

- la mutualizzazione di taluni obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (ferie, festività, tredicesima, anzianità professionale);
- la gestione mutualistica di prestazioni integrative di welfare (sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea, previdenza integrativa, accesso al micro-credito);
- la formazione professionale;

²¹ Sent. Corte Cost. n. 1502/1986

- servizi sociali supplementari, determinati dalla contrattazione fra le parti (assistenza sanitaria integrativa, incidenti “*in itinere*”, abbigliamento di lavoro, borse di studio ed altro ancora).

Finalità della bilateralità:

- Rendere effettivi diritti retributivi e di welfare, altrimenti non facilmente esigibili a causa dell’elevata frammentazione di imprese e rapporti di lavoro
- Integrare / ricalibrare il welfare statale (previdenza; disoccupazione; sanità; f.p.)
- Surrogare istituti e procedure della rappresentanza e della negoziazione collettiva in settori sindacalmente deboli
- Dare piena applicazione ai CCNL dove ciò risulta tradizionalmente arduo
- Favorire la lotta al sommerso dove esso si manifesta con maggiore forza

Attraverso la collaudata esperienza degli enti bilaterali nel campo mutualistico e assistenziale di alcuni settori e comparti, il legislatore si adopera per favorire lo sviluppo di ammortizzatori sociali ma senza alcun onere aggiuntivo a carico dello Stato. Sono stati definiti, da vari osservatori, “ammortizzatori fai da te” (Pandolfo e Marinpietri, 2001; Liso, 2008; Garofalo, 2008).

La promozione di organismo bilaterali, esterni e relativamente autonomi dall’apparato statale, si realizza attraverso un triplice processo di decentramento: a) *istituzionale*, che cioè a livello di fonti e soggetti muove dallo Stato e i suoi apparati alle parti sociali (*welfare society*) – qui intese nell’accezione di Schmitter come “governi privati” – e che si definisce intorno al rapporto pubblico-privato fra le fonti; b) *funzionale*, che inerisce all’individuazione delle materie e degli ambiti di interesse pubblico rimessi all’autonomia collettiva e all’autoregolazione sociale, come nel caso della mutualizzazione; c) *topologico*, e cioè – sia pure tendenzialmente – dal cuore nazionale del sistema in direzione delle varie realtà territoriali in cui esso concretamente si diversifica; d) *economico*, con la riduzione dell’intervento a carico dello Stato e della fiscalità generale, ed un aumento degli spazi riservati alla mutualità e all’auto-finanziamento.

Bilateralità, decentramento e differenziazione funzionale:

- istituzionale: dal welfare state al welfare sociale (de-giuridificazione)
- funzionale: pluralizzazione degli ambiti di intervento e dei soggetti erogatori
- topologico: dallo Stato centrale ai territori
- economico: dalla spesa pubblica all’auto-finanziamento mutualistico

Il sistema degli enti bilaterali, per come si è finora realizzato nell'ambito del sistema italiano delle relazioni industriali, va colto ed interpretato a partire da questa articolazione. Come è stato osservato: “Lo Stato arretra come gestore diretto delle risorse e avanza come regolatore indiretto, ponendo norme-quadro di promozione per la disciplina di enti privati” (Garofalo, 2008; p. 42).

In ragione di questa complessità, possiamo dire che la bilateralità costituisce una categoria ideal-tipica, la cui concreta realizzazione si articola in una pluralità di esperienze e modelli concreti.

La composizione bilaterale di questi organismi li rende diversi sia da quelli in cui è stabilmente presente l'attore pubblico (sul modello dei consigli economici e sociali o – sul piano procedurale – delle sedi di concertazione tripartita) o in cui le parti sociali sono solo alcuni degli attori coinvolti nel processo deliberativo (si pensi ai comitati per il lavoro e l'emersione e ai tanti altri organismi previsti sui prezzi, sull'ambiente, sull'immigrazione, sui patti territoriali, etc.), ma anche da quelle esperienze – radicate in Belgio, nei paesi scandinavi e, fino a poco tempo fa, in Israele – in cui una soltanto delle parti sociali, e cioè il sindacato dei lavoratori, è istituzionalmente dotata di robuste prerogative gestionali nell'amministrazione di alcuni importanti istituti di welfare (l'assicurazione in caso di disoccupazione o l'assistenza sanitaria).

La loro costituzione, ad opera delle parti sociali, ha riguardato principalmente aree e settori produttivi tradizionalmente connotati da una forte frammentazione produttiva, da instabilità dell'impiego (e dunque del reddito e degli istituti contrattuali ad esso correlati), da elevata presenza di lavoro atipico e irregolare, dalla conseguente debolezza associativa e negoziale del sindacato nei luoghi di lavoro (Leonardi, 2004; 2008). Non è dunque un caso che l'esperienza della bilateralità abbia riguardato principalmente settori come l'edilizia, l'artigianato, l'agricoltura, il commercio e il turismo, storicamente sprovvisti di alcuni – o della maggior parte – degli ammortizzatori sociali che in Italia hanno tutelato il lavoro della media e grande impresa manifatturiera.

Dove si trovano ?

Settori ad alta frammentazione delle imprese e del lavoro; difficile sindacalizzazione nei luoghi di lavoro (PMI)

- edilizia
- agricoltura
- artigianato
- commercio
- turismo

Settori "ricchi" e ben sindacalizzati ma privi di ammortizzatori sociali (ex L. 223/91)

- Credito/assicurazioni
- Ex monopoli e *public utilities* (trasporto, poste, ecc.)

Ai settori (o comparti) produttivi poc'anzi menzionati si deve oggi aggiungere l'area intersettoriale del lavoro temporaneo, nella quale la bilateralità ha assunto – anche qui – una duplice e promettente declinazione nel campo formativo e in quello del sostegno indiretto al reddito, attraverso l'agevolazione del micro-credito. Come è noto, il lavoro in somministrazione viene eseguito con modalità e tempi che non favoriscono quella continuità di prestazioni e reddito spesso indispensabili per poter accedere alle garanzie ordinarie in materia di previdenza e di assistenza sociale. Quella ad un reddito per i periodi non occupati in missioni, per i lavoratori a tempo determinato che non godono di alcuna indennità di disponibilità, costituisce una esigenza primaria che può ripercuotersi assai criticamente anche sul terreno della formazione, oltre che su quello più complessivo della cittadinanza sociale.

La nascita degli EE.BB. si iscrive di norma nel seguente rapporto: il contratto collettivo costituisce la fonte primaria di regolazione ed indirizzo, laddove l'ente bilaterale funge da organo particolarmente qualificato di gestione e controllo della sua implementazione. Seppure di schietta emanazione contrattuale, gli EE.BB. hanno col tempo assunto un rilievo giuridico che in virtù del carattere pubblico, o anche solo indirettamente pubblico, dei beni e degli interessi amministrati, tende a trascendere il carattere teoricamente privatistico dei suoi effetti immediati. Non soltanto in ambito interconfederale o settoriale, al di là dei soggetti affiliati alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi e delle intese che istituiscono gli EE.BB. (come nel caso della mutualizzazione degli istituti retributivi e assistenziali gestiti dagli enti),

ma anche al di là degli stessi soggetti già attivamente impiegati nei settori, come nel caso della formazione di persone che cercano o che hanno perso il lavoro, nonché di quanti – nella prospettiva della nuova normativa – fossero interessati a trovare un impiego tramite società di somministrazione.

Vi sono oltretutto enti e fondi bilaterali a cui, sin dall'origine il legislatore ha dato un impulso ed una formalizzazione particolarmente vigoroso, come nel caso dei fondi per il sostegno al reddito nei settori esclusi dagli ammortizzatori sociali; ex art. 2, co. 28, legge n. 662/1996; i fondi interprofessionali (ex legge n. 338/2000), il fondo per i lavoratori interinali (ex art. 5, legge n. 196/1997; art. 12, decreto legislativo n. 276/2003).

L'esperienza degli EE.BB. si innesta a pieno titolo in quel modello di *multi-level governance*, così peculiare alla tradizione delle relazioni industriali ed oggi molto apprezzato e invocato dalla dottrina giuspubblicistica comunitaria. Vi è dunque un livello nazionale, che può essere settoriale (edilizia, agricoltura, commercio, turismo) o interconfederale (artigianato; formazione), ed uno livello territoriale, che può essere provinciale (edilizia, agricoltura) o regionale (artigianato, formazione professionale), senza che sia esclusa la possibilità di ulteriori o diverse articolazioni sub-regionali (come si è già visto nel caso dei rappresentanti sindacali di bacino, previsti nell'artigianato)²².

Il capitolo dei finanziamenti costituisce tuttavia un'autentica *conditio sine qua non*, e le cose – da questo punto di vista – variano in misura considerevole per finalità, fra gli enti settoriali e, nell'ambito di questi, fra le strutture territoriali. Nel primo caso, in particolare, non bisogna mai confondere l'esatta destinazione del finanziamento e, di conseguenza, l'intensità di un vincolo giuridico che può di volta in volta concernere provvidenze economiche e normative previste dalla legge e precisate dal contratto collettivo, misure contrattuali supplementari rivolte soltanto ai soci degli EE.BB., quote associative finalizzate al mero mantenimento degli uffici – centrali e periferici – della bilateralità.

La copertura e la qualità delle prestazioni erogate dagli enti dipenderanno alla fine da svariati fattori, quali ad esempio: a) l'entità dei contributi stabiliti dagli accordi nazionali, b) l'ampiezza della platea dei contribuenti; c) la piena, effettiva e tempestiva esigibilità dei versamenti; d) la razionalità e l'efficienza gestionale delle risorse accumulate; e) un

²² In edilizia si contano 98 Casse edili provinciali che fanno capo all'Ance (Confindustria), 21 alla Confapi e alle associazioni datoriali degli artigiani (CGA, CNA, CASA e CLAI), e 5 – concentrate fra Emilia e Toscana – delle cooperative. Nel commercio e turismo si hanno 91 EE.BB. territoriali (40 del turismo, 6 di turismo e terziario, 1 delle imprese di pulizia, 1 della vigilanza e 52 relativi al contratto del terziario). Nell'artigianato, dal 1998, esiste un ente bilaterale in ogni Regione.

equilibrato rapporto fra le spese di mantenimento dell'ente come apparato e ufficio e le prestazioni erogate in base alla previsione degli accordi.

3.2 – Il modello delle Casse Edili

Il settore dell'edilizia è in Italia uno di quelli in cui l'esperienza della bilateralità ha raggiunto livelli particolarmente strutturati e pervasivi di riconoscimento, organizzazione e funzionamento ad opera delle parti sociali. Qui prima e forse più che altrove è maturata l'esigenza di porre rimedi regolativi – sul versante dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori – ad un mercato del lavoro tradizionalmente connotato da un'elevata frammentazione produttiva, dalla instabilità dell'impiego, dalla debolezza sindacale nei luoghi di lavoro. Attraverso il sistema bilaterale e paritetico delle casse e delle scuole edili, il settore è stato in grado di creare ed istituzionalizzare per via contrattuale un articolato assetto di relazioni industriali territoriali, capace di surrogare efficacemente istituti e procedure della negoziazione collettiva altrimenti impraticabili o agibili soltanto a condizioni di elevata incertezza dei diritti e di conflittualità sociale permanente²³.

Il sistema delle casse e delle scuole edili assolve ad una molteplicità di funzioni che ineriscono tanto al rapporto individuale di lavoro quanto a quello collettivo della rappresentanza sindacale e del suo esercizio, concorrendo a conseguire due esiti fondamentali: a) una relativa continuità dei diritti e delle tutele che attengono a prestazioni di lavoro eseguite nell'ambito di un ciclo produttivo fisiologicamente connotato dalla discontinuità sia

²³ Le origini delle CE vanno fatte risalire all'aprile del 1919, quando con un accordo siglato dal Collegio dei capomastri e dall'Associazione mutuo miglioramento fra muratori, badilanti, manovali e garzoni di Milano venne istituita la prima "Cassa per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai edili". Durante gli anni del fascismo il sistema corporativo che ispirava e reggeva l'ordinamento lavoristico e previdenziale del regime implementò l'intuizione mutualistica realizzata a Milano, ma con l'intento distorsivo di estenderla anche a settori in cui sarebbe stato del tutto possibile e preferibile un sistema pluralistico e dialettico di relazioni industriali. Si procedette dunque, nel 1935, ad istituire la Federazione Nazionale delle Casse Mutue di Malattia dell'Industria, con la fusione in un'unica struttura centrale di tutte le casse realizzate a livello di settore. A partire dal 1945, il ripristino delle libertà sindacali pose le basi per un nuovo sviluppo delle relazioni industriali ad ogni livello, che nel settore edile significò un progressivo ampliamento dell'esperienza delle casse a tutte quelle province che non avevano ancora provveduto alla loro costituzione. A sostegno di questo peculiare modello mutualistico e di relazioni sindacali è giunto, nel 1970, lo Statuto dei lavoratori. L'art. 36 prevede infatti che nella concessione di benefici pubblici e nei capitolati d'appalto stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici, o da eseguirsi con il concorso o il sussidio dello Stato, deve essere inserita la c.d. "clausola sociale", quella cioè di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti "condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona". Orientamento ripreso con analogo tenore dalla c.d. *legge antimafia*, la n. 55 del 1990 (art. 18.7), in cui si afferma anche l'esclusione degli sgravi per il Mezzogiorno e dalla fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori "non denunciati alle CE". Una normativa "premiale" che bene interpreta la cifra dei rapporti che legislatore e istituzioni hanno via via instaurato con organismi bilaterali del genere delle CE.

dell'impiego che dei datori di lavoro; b) la stabilizzazione del ciclo economico e dei suoi effetti sui rapporti di potere fra le parti collettive (Bellardi, 1994).

Le caratteristiche dell'organizzazione del lavoro e del tipico ciclo produttivo in edilizia hanno determinato, a partire dagli anni '60, una tendenza molto spinta alla segmentazione e autonomizzazione di ciascuna delle fasi che compongono l'industria delle costruzioni, con l'effetto di favorire un ricorso al decentramento, al cottimismo e al subappalto che, in queste proporzioni, ha poche analogie con altri settori. Il controllo ad opera dell'impresa appaltante si riduce a quella del *general contractor* e si realizza sul controllo del prodotto finale, piuttosto che su quello delle singole prestazioni. I riflessi di ciò sul mercato del lavoro si traducono in una forte dualizzazione fra le realtà della piccola domanda e della manutenzione e quella delle nuove costruzioni, delle nuove opere, della grande domanda. A questa tendenza, che possiamo definire di lunga durata, si è aggiunto un grave e progressivo declino nell'impiego del lavoro subordinato a tempo indeterminato, a vantaggio di rapporti atipici, autonomi e parasubordinati. Sebbene in leggero rallentamento nell'ultimo biennio, si calcola che con queste modalità contrattuali siano oggi impiegati fra il 40 e il 50% dei lavoratori che operano nell'edilizia. Un dato che, con l'eccezione del Regno Unito, non avrebbe riscontri con la maggior parte dei paesi europei, dove il rapporto di lavoro subordinato rappresenta la tipologia di gran lunga prevalente nell'occupazione totale del settore. Il dato sul lavoro autonomo riflette l'attitudine di ampi settori della manodopera specializzata a mettersi in proprio, gestendo l'organizzazione dell'offerta lavorativa nell'ambito dei segmenti più qualificati del ciclo produttivo. Tuttavia dietro lo schermo dell'autonomia si celano anche realtà di forte precarizzazione e di impieghi occasionali, un'ampia galassia che gravita intorno ai nuclei più forti di manodopera specializzata e strategica per le imprese.

E' dunque in un contesto di questo tipo che il sistema degli enti bilaterali ha posto le sue fondamenta, modellando prima e aggiornando poi obiettivi e struttura della contrattazione collettiva intorno alla continuità della retribuzione, alla stabilità dell'occupazione, al controllo del mercato del lavoro. Il loro scopo originario consiste nel mutualizzare per gli operai edili alcune prestazioni che altrimenti non potrebbero essere mai maturati, rimanendo monetizzati – nella migliore delle ipotesi – o pagati in parte, per nulla o con tempi anomali. Il loro ruolo travalica ampiamente, nel settore edile, quel genere di organismi e di prassi improntati alla bilateralità (osservatori, commissioni paritetiche), oggi largamente riconosciuti dal sistema negoziale e delle relazioni industriali. Alle canoniche funzioni consultative riconosciute dalla contrattazione a questi organismi, le CE aggiungono un ben più corposo e incisivo sistema di

mutualizzazione di accantonamenti e prestazioni sociali, la cui origine ed evoluzione è stata qui più antica e complessa che altrove.

L'esperienza della bilateralità e delle CE è per genesi e struttura fortemente incardinata nel tessuto territoriale e in quello provinciale in particolare. Quest'ultimo ha svolto un autentico ruolo trainante anche rispetto alla contrattazione nazionale, mantenendo sempre margini rilevanti di autonomia ed articolazione. Un'articolazione che tuttavia, per sua natura, tende a richiedere luoghi e procedure di raccordo unitario a livello nazionale. Questo comprensibile esigenza di coordinamento e controllo ha trovato compimento con l'istituzione della Commissione Nazionale per le Casse Edili (CNCE), stabilita dal contratto del 1983 e aggiornata nel suo regolamento da un accordo del 13 maggio 1996.

Oggi tra le parti intercorrono regolari relazioni sindacali e ciò in attuazione degli accordi interconfederali, anche con le imprese del settore artigianato e cooperativo, nonché della contrattazione nazionale di settore, che è esercitata con buona regolarità.

A livello decentrato, la contrattazione provinciale prosegue nell'adozione di trattamenti supplementari che, gestiti dalle locali CE, pongono coperture assistenziali in caso di interruzione del lavoro per cause meteorologiche, l'importante assicurazione per i c.d. infortuni *in itinere* (cioè durante il percorso necessario al raggiungimento dei cantieri), alcune prestazioni sanitarie integrative (ricovero ospedaliero, protesi ortopediche, spese dentistiche), l'introduzione di embrionali forme di assistenza abitativa per i lavoratori immigrati.

Le CE sono finanziate in base ad apposite determinazioni ad opera delle organizzazioni territoriali, che stabiliscono la misura massima del contributo "entro un massimo del 3% sugli elementi che compongono la retribuzione. Il contributo può essere stabilito in misura superiore al 3% nel caso di specifiche esigenze finanziarie di singole CE accertate dall'organismo paritetico".

Il contributo complessivo viene ripartito fra le parti nel seguente modo: 2,5% a carico dei datori e 0,5% a carico dei lavoratori.

Seppur di schietta emanazione contrattuale e privatistica, il sistema della bilateralità in un settore come quello edile tende a ricoprire ruoli e funzioni di rilevanza pubblica. Un dato che si iscrive, per altro, nella tendenza osservata nel corso degli anni, a decentrare compiti pubblici e parapubblici a soggetti e procedure dell'autonomia sociale. In dottrina è stato persino suggerito di considerare le CE un vero e proprio *tertium genus*, fra associazione previdenziale pubblica e fondo pensioni privato²⁴.

²⁴ M. Miscione, cit.; p. 56

Con l'espletamento della loro azione, gli organismi bilaterali tendono a compensare quegli effetti negativi che si determinano tanto sull'occupazione quanto sulle imprese, in ragione delle caratteristiche del settore sul versante della regolarità e della competizione sul mercato.

La Cassa Edile si pone come “mandataria del datore di lavoro e dei lavoratori”, intervenendo su terreno integrativo della previdenza e dell'assistenza, nonché con funzioni di sostegno alla rappresentanza associativa delle parti.

In edilizia, per ogni rapporto di lavoro che si instaura tra l'impresa ed il lavoratore edile, la concreta applicazione della contrattazione collettiva nazionale e territoriale di lavoro, è convalidata, nei confronti degli Enti Previdenziali e delle Pubbliche Istituzioni, dalla regolarità degli accantonamenti e delle contribuzioni, che le imprese debbono effettuare mensilmente in Cassa Edile. L'iscrizione e la contribuzione alle CE è infatti obbligatoria per tutte le imprese che intendono applicare il contratto nazionale e territoriale di lavoro, nonché per tutte le imprese aderenti alle Associazioni Imprenditoriali stipulanti il contratto. La giurisprudenza ha dibattuto a lungo se, a partire dalla teoria del mandato e dalla natura di credito di lavoro legata al sistema degli accantonamenti delle CE, sussista – in capo a queste ultime – un diritto autonomo ad esigere l'adempimento dei contributi, con l'eventuale potere di agire in giudizio nelle vesti appunto di “mandatario” di datori e lavoratori. L'orientamento prevalente è andato nella direzione di considerare reato di appropriazione indebita il mancato pagamento alla Cassa Edile dei contributi che altro non sono se non quote di retribuzione dei lavoratori²⁵.

L'iscrizione alla Cassa Edile è condizione affinché sia realizzata da parte dell'impresa l'osservanza della contrattazione collettiva di settore.

Riepilogando dunque, le CE erogano ai lavoratori una parte importante del trattamento retributivo dovuto dalle imprese e in particolare di trattamento economico per ferie e gratifica natalizia che le imprese, in relazione alla mobilità dei lavoratori, accantonano presso la Cassa Edile la quale provvede al pagamento agli interessati alle scadenze previste; il premio annuo per l'anzianità professionale edile (APE); l'integrazione al trattamento economico nei casi di malattia e infortunio; l'indennità complementare di disoccupazione; prestazioni sanitarie integrative (rimborso spese dentarie, ricovero ospedaliero, protesi ortopediche, cure termali); abiti da lavoro; gli assegni e le borse di studio; i soggiorni estivi per i figli, ecc..

Classificati diversamente, si può parlare di interventi e prestazioni: a) che in assenza delle casse ricadrebbero su ogni singolo datore di lavoro (ferie, gratifiche, indennità integrative,

²⁵ Cass. 21 dicembre 1991, n. 13834.

anzianità professionale); b) che per il loro carattere sul piano previdenziale ed assistenziale assolvono ad un compito integrativo delle iniziative pubbliche di welfare (assicurazione per infortuni non di lavoro, cure termali, prestazioni sanitarie, servizi funerari); c) servizi sociali autonomamente determinati dalla contrattazione fra le parti (borse di studio, soggiorni turistici, abbigliamento di lavoro) (Bellardi, 1994).

Di particolare interesse, ai fini del nostro studio, è l'indennità complementare di disoccupazione. Già corrisposta in molte province del paese, venne introdotta nel contratto nazionale del 1968 e fu stabilita nella misura del 25% della retribuzione ordinaria del lavoratore al momento del licenziamento, via via accresciuta fino al 60% e oltre. La durata fu originariamente fissata in 60 giorni consecutivi, con un massimo di 90 giorni in un biennio. Occorrerà arrivare al 1975 per avere una legge – la n. 427 – istitutiva di un trattamento speciale di disoccupazione anche per i lavoratori licenziati da imprese edili. Per la fruizione della DS sono richiesti almeno 10 contributi mensili o 43 contributi settimanali nel biennio anteriore la data della cessazione del rapporto. La durata del trattamento sarà di 90 gg. Per una misura pari all'80% della retribuzione media riferita a tutti gli emolumenti assoggettati a contribuzione nelle ultime settimane, anche non consecutive, precedenti la cessazione del rapporto di lavoro.

Ricordiamo come la cassa integrazioni guadagni sia stata estesa a questo settore nel 1963 – legge n. 77 – con una gestione speciale. La contrattazione collettiva si è fatta carico di migliorare la disciplina legale, elevando l'integrazione salariale per le ore di lavoro perdute. La legge n. 223/91 (art. 10) fisserà nuove integrazioni salariali per i lavoratori dell'edilizia e affini, in caso di sospensioni o contrazioni dell'attività produttiva non imputabili né al datore né ai lavoratori. Il trattamento è concesso per 3 mesi (13 settimane) dalle locali Commissioni provinciali.

Oltre quelle fin qui citate, le CE forniscono anche numerose altre prestazioni assistenziali che, essendo decise a livello locale, sono diverse da provincia a provincia²⁶.

Le prestazioni assistenziali, secondo i dati di qualche anno fa, coprivano il 72,67% della spesa totale, contro il 27,33% rappresentato dalle prestazioni sanitarie integrative, l'80% delle quali (a livello nazionale) le cure dentarie e protesi²⁷.

²⁶ Generalmente si tratta di prestazioni sanitarie integrative; assicurazione degli infortuni extra professionali; indumenti e calzature di lavoro; concessione di borse di studio; soggiorni estivi; cure termali; premi natalità e natalità; spese funerarie.

²⁷ Angeleri, *Le prestazioni assistenziali e sanitarie delle Casse Edili: i risultati dell'indagine conoscitiva*, in Atti del 3° Convegno Nazionale delle Casse Edili, Napoli, febr. 2001.

Le risorse per tali prestazioni derivano, oltre che dai contributi versati dalle imprese e dai lavoratori, anche dagli interessi maturati attraverso una gestione amministrativa oculata e virtuosa.

Il ruolo delle CE, seppure di emanazione contrattuale, ha ricevuto numerosi e robusti sostegni in sede legislativa. A parte la già evocata e controversa legge del '59 sull'*erga omnes*, o anche l'art. 36 dello Statuto del '70, la legge n. 55 del 9 marzo 1990 afferma che tutte le imprese che svolgono opere pubbliche debbono rispettare la normativa delle CE, delle quali peraltro è rimasta confermata la natura privatistica. La legislazione sugli appalti pubblici rende inoltre obbligatoria l'iscrizione alla Cassa Edile per tutte le imprese che svolgono lavori pubblici e, a tal fine, viene richiesto periodicamente alla cassa il rilascio della certificazione di regolarità contributiva e contrattuale delle imprese. Si tratta di misure il cui filo conduttore può essere rinvenuto nell'azione di contrasto al lavoro nero e agli infortuni, cosicché "attraverso la c.d. regolarità contributiva si determina una situazione di trasparenza nello svolgimento dell'attività imprenditoriale, dalla quale non può che trarre beneficio l'impianto normativo complessivo in materia di prevenzione (...) un raccordo fra sicurezza sul lavoro e regolarità contributiva, con l'effetto della determinazione di un circuito definito di appartenenza all'area delle CE (...)"²⁸.

Pur conservando natura privatistica di associazione non riconosciuta di cui all'art. 36 del codice civile, le CE svolgono nel campo delle opere pubbliche, con il rilascio della certificazione liberatoria, una funzione di interesse generale, analoga a quella svolta da Inps e Inail, con i quali si stanno sviluppando forme di collaborazione informativa e di coordinamento. Inoltre, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del lavoro, riduzioni contributive verso l'Inps e l'Inail sono previste per tutte le imprese iscritte alle CE (legge n. 341/95, "Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e occupazione"). L'art. 29 di quella legge prevede infatti, tra l'altro, che i datori di lavoro sono tenuti ad assolvere la contribuzione previdenziale ed assistenziale su di una retribuzione commisurata al numero di ore settimanali non inferiore all'orario di lavoro normale stabilito nei contratti collettivi nazionali stipulati dalle oo.ss più rappresentative su base nazionale e dai relativi contratti integrativi territoriali di attuazione, con esclusione delle assenze per malattia, infortuni, scioperi, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con intervento della cassa integrazione guadagni, di altri eventi indennizzati e degli eventi per i quali il trattamento

²⁸ Sandulli, cit.; p. 156

economico è assolto mediante accantonamento presso le casse edili”. Inoltre, “Ai datori di lavoro di cui al comma primo, gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e le riduzioni contributive per fiscalizzazione degli oneri sociali, comprese quelle di cui al comma secondo, non possono essere riconosciuti per i lavoratori non denunciati alle casse edili. Per i casi di omessa denuncia o di omesso versamento a dette casse, si applicano le disposizioni di cui all’art. 4 del D.L. 22 marzo 1993, n.71, convertito dalla legge 20 maggio 1993, n. 151. agli effetti dell’applicazione di quest’ultima norma gli accantonamenti e le contribuzioni alle casse edili si considerano parte della retribuzione”. A seguito dell’introduzione di questo strumento normativo tanto l’INPS che l’INAIL, sulla base del resoconto del primo anno di sperimentazione della normativa premiale, hanno visto aumentare sia il numero delle ore denunciate, sia le retribuzioni di riferimento per il versamento dei contributi.

La concessione di ogni beneficio fiscale e previdenziale alle imprese edili è dunque subordinata alla verifica sulla iscrizione e sulla regolarità contributiva e contrattuale delle imprese in relazione agli obblighi delle stesse nei confronti degli istituti previdenziali ed assicurativi (INPS, INAIL, CE, CTP e Scuole Edili). Un incentivo di non poco conto, che le parti sociali hanno richiesto al Governo di prorogare fino al 2006. La legge n. 266 del 22 novembre del 2002, volta all’emersione del lavoro sommerso, ha acconsentito a queste estensione, conferendo alla certificazione di regolarità contributiva rilasciata dalle Casse Edili valenza necessaria e obbligatoria negli appalti pubblici pena la revoca della concessione. La stessa legge ha inoltre avviato la sperimentazione a carattere regionale e provinciale del “Documento Unico di Regolarità Contributiva” (DURC), concesso congiuntamente dalla sportello unico costituito fra Casse Edili, Inps e Inail.

Un importante terreno nel quale la legislazione ha previsto rilevanti norme premiali in tema di organismi bilaterali è quello legato all’attuazione di misure di sicurezza, igiene e prevenzione nei luoghi di lavoro, in favore di imprese edili. E’ stato dunque posto un nuovo sistema di qualificazione per le imprese che partecipano a gare per lavori pubblici attraverso l’attestazione della SOA (Società Organi di Attestazione). Inoltre il D.Lgs. n. 494/96 sulla sicurezza nei cantieri temporanei e mobili fa l’obbligo a tutti i committenti, sia di natura privata sia di natura pubblica, di verificare i requisiti di regolarità contributiva e contrattuale delle imprese (art. 3.8). Ancorché non sanzionata, tale norma rende chiara la tendenza ad estendere l’obbligo dei versamenti agli enti bilaterali oltre che nei lavori pubblici anche nei lavori privati.

Un decreto ministeriale del 7 maggio 1997 ha previsto la riduzione del 10% del tasso di premio INAIL, in favore delle imprese edili, ma a condizione che tali imprese aderiscano agli

organismi paritetici territoriali previsti dall'art. 20 del d.lgs. 626/94, che risultano essersi attenute alle disposizioni in materia di igiene, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro di cui allo stesso decreto legislativo e successive modificazioni ed integrazioni, alle scadenze ivi fissate, e che siano in regola con il versamento dei premi assicurativi almeno per il biennio precedente l'anno di applicazione dell'agevolazione.

Oggi soltanto al sistema delle casse edili aderiscono 650.000 lavoratori per 120.000 imprese, con una media di 5 lavoratori per impresa. Come si è avuto modo di vedere, gli enti bilaterali nel settore edile scaturiscono dall'intuizione e dall'impegno negoziale delle parti sociali in favore dello sviluppo di modelli di rappresentanza sociale e di welfare del tutto peculiari rispetto al resto dei settori produttivi. L'intero assetto della bilateralità si regge su scelte, atti e orientamenti posti nell'esercizio negoziale dell'autonomia collettiva. Un approccio che è stato in grado di conseguire risultati importanti in termini servizi e di prestazioni che – tramite la bilateralità – vanno ben oltre quelli prevedibili nella contrattazione collettiva stessa.

Realtà come quelle dell'edilizia – alla stregua di altre (commercio, artigianato, turismo, agricoltura e ora anche molti lavori della c.d. *new economy*) – si connotano per una configurazione del sistema produttivo e dell'organizzazione del lavoro di per sé poco permeabile ad una solida e durevole rappresentanza sindacale in ciascuna unità lavorativa. Malgrado ciò, grazie anche alla bilateralità, i livelli di affiliazione associativa nel settore sono relativamente alti tanto sul versante datoriale – connotato per altro da un'articolazione pluralista particolarmente ampia – quanto su quello sindacale, dove Fillea, Filca e Feneal rappresentano nel settore più del 50% degli oltre 600.000 lavoratori registrati nelle casse edili. Un tasso di sindacalizzazione settoriale, in Italia, fra i più alti in assoluto.

3.3 – Il modello artigiano

L'artigianato rappresenta oggi l'ambito produttivo italiano nel quale lo sviluppo degli enti bilaterali ha conseguito un livello relativamente più strutturato e diffuso di avanzamento ed implementazione. Da alcuni anni ormai le maggiori confederazioni artigiane e sindacali italiane hanno congiuntamente deciso di conferire alla bilateralità una funzione preminente sul duplice versante delle relazioni industriali e dell'assistenza sociale e mutualistica nei riguardi sia dei lavoratori che delle imprese. Tale sviluppo si è dispiegato a partire dal livello territoriale regionale ed ha riguardato il sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti ed in favore dello sviluppo delle imprese, il sistema della rappresentanza sindacale, i contratti a

causa mista, la formazione professionale, la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le tappe principali che hanno scandito la nascita e l'evoluzione degli enti bilaterali dell'artigianato sono da rinvenire nel confronto interconfederale che, a partire dagli anni '80, ha impegnato su questo importante fronte le associazioni datoriali (Confartigianato, CNA, Casa, Claii) e, sul versante sindacale, Cgil, Cisl e Uil. Nel 1992, con un lieve anticipo sul protocollo del 23 luglio 1993, i settori artigiani firmano un nuovo importante accordo interconfederale il cui nucleo fondamentale attiene al sistema contrattuale: principi, finalità e livelli. Un modello articolato che ha riflessi anche sui livelli della bilateralità, che sono due: nazionale e regionale, sebbene – come si legge più avanti – “il sistema di EB è realizzato in maniera piena e generalizzata a livello regionale”.

Per le parti contraenti il sistema degli EB costituisce parte integrante della struttura contrattuale, ed è quindi obbligatorio. Tale sistema è finalizzato a “valorizzare le opportunità derivanti dall'autonomia ed originalità del modello di relazioni sindacali del comparto artigiano”.

Agli atti dell'autonomia collettiva ha fatto seguito una legislazione di sostegno, volta a consolidare attribuzioni e prerogative in capo agli enti bilaterali istituiti ad opera delle maggiori associazioni di rappresentanza delle parti sociali. Basti solo pensare all'art. della legge n. 151 del 93²⁹ sul collegamento fra l'applicazione dei contratti e la fiscalizzazione degli oneri sociali; all'art. 5, co. 8, della legge n. 236 del 1993³⁰ per l'allargamento dei contratti di solidarietà al comparto artigiano; alle circolari INPS nn. 37 e 143 del 1997, con cui è stato ulteriormente rafforzato l'impianto normativo chiamato a reggere l'effettiva estensione su tutto il territorio nazionale delle strutture bilaterali di concertazione dell'artigianato.

All'interno dell'ente bilaterale si collocano i vari fondi promossi dalla contrattazione interconfederale e categoriale: quello per il rappresentante sindacale di bacino e quello “per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale”. Ognuno dei suddetti fondi ha autonomia giuridica e gestionale. “I fondi rappresentano gli strumenti economico-finanziari per l'adempimento di obblighi contrattualmente previsti, che non possono essere adempiuti se non attraverso i fondi stessi”.

²⁹ “Per le imprese rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato, il riconoscimento dei benefici di cui agli articoli 1 e 2 è subordinato all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro”.

³⁰ “Le disposizioni di cui al comma 5 trovano applicazione anche per le imprese artigiane non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale, anche ove occupino meno di 16 dipendenti, a condizione che i lavoratori con orario ridotto da esse dipendenti percepiscano, a carico di fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali datoriali di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, una prestazione di entità non superiore a quella corrispondente alla metà del contributo pubblico destinato ai lavoratori”.

“Allo scopo di contribuire alla salvaguardia del patrimonio professionale di lavoro dipendente e imprenditoriale delle imprese artigiane, le parti istituiranno al livello regionale un fondo intercategoriale (...) che provvederà ad erogare provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore (...); ad erogare prestazioni per gli imprenditori artigiani e per il sostegno all'impresa”. Su questo importante terreno di carattere assistenziale e integrativo si configura uno degli sviluppi fondamentali della bilateralità nei settori artigiani. Questi fondi sono costituiti al fine di mutualizzare gli oneri derivanti da obblighi contrattuali. Si costituisce dunque un fondo intercategoriale a livello regionale che “sarà gestito in maniera paritetica dalle articolazioni regionali delle OOAA e dalle OOSS firmatarie”. Le provvidenze previste dal fondo si applicheranno ai settori coperti dai contratti nazionali artigiani stipulati dalle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo interconfederale del 1988, “ad esclusione dell'edilizia, dell'autotrasporto e della panificazione”. All'ambito settoriale si aggiunge quello causale, con l'esclusione di crisi congiunturali anche temporanee.

Le causali dell'intervento sono: eventi atmosferici eccezionali che provochino danni documentati e tali da richiedere la sospensione delle attività; calamità naturali; interruzione dell'erogazione delle fonti energetiche; difficoltà di utilizzo delle materie prime già acquisite, dovute a fattori e soggetti esterni non legati al sistema economico produttivo e di mercato.

Per ogni fondo regionale viene istituita una Commissione paritetica permanente, col compito di esaminare rapidamente le domande di intervento delle imprese interessate, valutando la conformità degli eventi denunciati e dei loro effetti, alle finalità per cui il fondo è costituito. E' significativo rilevare come sin dall'accordo interconfederale istitutivo dei fondi, la dimensione regionale anticipa quella nazionale, rispetto alla quale si prevede la successiva istituzione di una Commissione nazionale paritetica.

Per tutti gli eventi considerati, la durata degli interventi del fondo dev'essere limitata.

Per ciò che attiene al finanziamento del sistema, le imprese del settore dovranno contribuire al fondo con una quantità pari a 10 ore annue di retribuzione contrattuale (paga base e contingenza per dipendente), prevista dal contratto nazionale di appartenenza per l'operaio specializzato. Le 10 ore verranno ripartite in un rapporto otto e due: otto ore saranno destinate agli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e due ore ad interventi per gli artigiani e per il sostegno alle imprese. Questi ultimi saranno, a titolo esemplificativo: il ripristino del ciclo produttivo, riallocazione o riorganizzazione dell'attività produttiva per la modifica dei processi sia tecnologici che di prodotto, servizi reali all'impresa, quali attività formative o di

diffusione delle tecnologie. Una quantità pari al 7% degli accantonamenti regionali verrà destinata ad un fondo nazionale di compensazione suddiviso nei due capitoli separati (lavoratori dipendenti e imprese) gestito pariteticamente dalle parti (accordo applicativo del 13/2/1997).

Grazie all'art. 13, comma 8, della legge n. 80/2005: "L'indennità ordinaria di disoccupazione è riconosciuta ai dipendenti da imprese del settore artigiano, subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a 120 ore".

Ulteriori innovazioni, in tema di bilateralità, sono giunte ancora una volta dall'artigianato. A cominciare dal livello regionale. Il 6 luglio 2006, è stato siglato un protocollo di intesa fra la Regione Lombardia e le parti sociali "per il sostegno dell'occupazione nel sistema produttivo artigiano". Tale accordo prevede un sussidio, erogato dal Fondo regionale, a favore dei dipendenti da imprese artigiane appartenenti a settori che non possono beneficiare degli ammortizzatori sociali in deroga degli accordi provinciali, in caso di sospensione dell'attività lavorativa (crisi di mercato, mancanza di lavoro, di commesse e di ordini, incendi o calamità naturali), e di disoccupazione, per coloro che sono esclusi dall'indennità di mobilità, prevista dagli accordi sugli ammortizzatori sociali in deroga. In caso di sospensione il Fondo erogherà un sussidio pari al 40% della retribuzione, che può salire fino all'80% nel caso in cui il soggetto non abbia i requisiti per accedere al sussidio di disoccupazione ordinaria o speciale. Tale sussidio verrà corrisposto per un periodo non inferiore ai 5 giorni e fino a 60 giorni lavorativi. Nel caso di sussidio di disoccupazione, esso potrà essere riconosciuto agli assunti a tempo indeterminato, per un importo pari a 104 euro lordi settimanali e per un periodo massimo di 15 settimane. Al beneficiario occorrerà dimostrare la permanenza dello stato di disoccupazione.

Il 21 novembre 2008 Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl e Uil – ad esclusione finora della Cgil – hanno firmato un nuovo Accordo interconfederale che riguarda le linee guida per la riforma del sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali, e della bilateralità nel comparto artigiano. Tale accordo ha carattere sperimentale, nel senso che le Parti si incontreranno entro il 30 settembre 2012 per la conferma o per la disdetta del citato accordo. A livello generale e dei principi le parti dichiarano la loro intenzione di rilanciare l'esperienza della bilateralità avviata nel 1988 e giudicata molto positivamente, uno "strumento primario" sia per allargare la rappresentatività e l'applicazione dei contratti, sia

per delineare un sistema moderno e più inclusivo di welfare. Un ampio paragrafo dell'intesa riguarda la riforma degli ammortizzatori sociali. Con riferimento alla legge n. 80/2005 si dichiara la volontà di consolidare l'esperienza dei fondi per il sostegno al reddito, con l'obiettivo di riformare il trattamento di indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali. In caso di sospensioni l'erogazione della prestazione da parte dell'Inps avverrà a seguito del riconoscimento della quota erogata dagli enti bilaterali. L'obiettivo è quello di garantire a tutti i lavoratori una indennità complessiva (quota Inps e quota Ente Bilaterale) superiore al trattamento attualmente riconosciuto.

Questo modello è stato ripreso ed ulteriormente ampliato dal recente decreto legge del 29 novembre 2008, n. 185 (art. 19). Fra le altre cose viene previsto l'accesso all'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti, da parte dei dipendenti da imprese del settore artigianato ovvero ai dipendenti di agenzie di somministrazione di lavoro in mission presso imprese del settore artigiano sospesi per crisi aziendali o occupazionali, subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. La durata massima del trattamento non potrà superare novanta giornate annue di indennità. Tale disposizione non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.

3.4 – Il modello del credito e degli ex monopoli di Stato

L'art. 2., comma 28, della legge n. 662/1996 (v. *infra*, Appendice) ha previsto la costituzione di fondi per il sostegno al reddito per i lavoratori esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali. Si tratta essenzialmente del credito e delle assicurazioni, degli ex monopoli di Stato e di *public utilities*, quali – fra gli altri – poste, elettrici, trasporto aereo e urbano.

Grazie a questo intervento il legislatore ha incoraggiato la costituzione di Fondi finalizzati alla sperimentazione di “misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi” in “settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali”.

Il sostegno al reddito e all'occupazione dovrà avvenire mediante politiche attive del lavoro, e non invece meramente assistenziali; dunque attività di formazione e riqualificazione professionale. Il ricorso a tali misure andrà giustificato sulla base sia di situazioni di crisi settoriali sia da ristrutturazioni aziendali.

L'applicazione di tali disposizioni ha richiesto un decreto interministeriale – n. 477 del 27 novembre 1997 (“Regolamento recante norme in materia di ammortizzatori per le aree non coperte da cassa integrazione guadagni”) – con il quale si rinvia alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dei principi e dei criteri direttivi validi ai fini dell'adozione dei regolamenti dei Fondi.

Con un Accordo quadro di rinnovo, datato 28 febbraio 1998, le principali associazioni di rappresentanza del settore bancario hanno dato il via all'istituzione di un “Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del settore del credito”. A tal fine, il 4 giugno del 1997, le parti stipulanti ed il Governo avevano già siglato un protocollo di intesa valido per tutto il settore bancario. Il Regolamento del Fondo ha successivamente subito lievi modifiche, implementate per via ministeriale (decreto n. 150/2000 e n. 226 del 28 aprile 2006) e contrattuale. Il 5 maggio 2005, l'ABI e le organizzazioni sindacali del settore hanno sottoscritto un nuovo accordo, che proroga al 30 giugno 2020, la scadenza del Fondo, inizialmente fissata al 2010.

Il Fondo viene istituito presso l'INPS e dispone di un'autonomia finanziaria e patrimoniale. Copre tutti i lavoratori delle aziende a cui si applicano i contratti collettivi del credito e che risultano interessati da processi di ristrutturazione, situazioni di crisi, di riorganizzazione aziendale, riduzione o trasformazione di attività o di lavoro (art. 3).

Sulla base del decreto interministeriale, il Fondo viene gestito da un “Comitato amministratore”, composto da otto esperti, nominati con decreto ministeriale, in rappresentanza paritetica dell'ABI delle organizzazioni sindacali che hanno stipulato l'accordo, più due dirigenti ministeriali. I componenti restano in carica due anni, fino all'insediamento dei nuovi componenti.

L'attività del Fondo si distingue fra ordinaria e straordinaria (art. 6). La prima è finalizzata alla realizzazione di politiche attive del lavoro e di sostegno all'occupazione attraverso interventi di riqualificazione professionale; la seconda è invece destinata al sostegno al reddito, mediante l'accompagnamento alla pensione del personale eccedente.

L'attività ordinaria del Fondo consiste nel sostenere “programmi formativi di riconversione e/o riqualificazione professionale”, o anche nella “riduzione dell'orario di lavoro e/o da sospensione dell'attività lavorativa”. In caso di interventi formativi, il Fondo contribuisce con un importo “pari alla corrispondente retribuzione lorda percepita dagli interessati, laddove invece, nel caso della riduzione o sospensione del lavoro, tale importo viene calcolato nella misura del 66% della retribuzione, sulla base di tre diversi massimali, calcolati a scalare. Nel caso di interventi in via straordinaria, il Fondo provvederà mediante l'erogazione di assegni

straordinari per il sostegno al reddito in forma rateale, nonché al versamento della contribuzione figurativa, riconosciuta ai lavoratori ammessi a fruire nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo. Ai lavoratori a cui mancano al massimo 60 mesi per maturare il diritto alla pensione di anzianità o di vecchiaia, l'azienda eroga – a suo carico esclusivo – assegni straordinari per il sostegno al reddito di pari durata, equivalenti all'importo netto del trattamento pensionistico, oppure un unico assegno il cui importo è pari al 60% del valore attuale dedotta la contribuzione figurativa.

Il Fondo viene finanziato mediante due tipi di contribuzione, ordinario ed addizionale. Il contributo ordinario è dello 0,50% (di cui lo 0,375% a carica del datore e lo 0,125% dei lavoratori), calcolato sulla retribuzione imponibile a fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (art.7). Le parti potranno eventualmente disporre incrementi o diminuzioni del contributo ordinario, nel rispetto delle proporzioni date. Il contributo addizionale viene versato a carico soltanto del datore di lavoro, qualora abbia usufruito di interventi per la riduzione dell'orario di lavoro o sospensione temporanea dell'attività lavorativa. Tale contributo non dovrà superare la quota dell'1,50%, calcolato sulla retribuzione imponibile a fini previdenziali. Per le prestazioni straordinarie il datore è tenuto a versare un contributo straordinario, da calcolare percentualmente, "relativo ai soli lavoratori interessati alla corresponsione degli assegni, in misura corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari erogabili e della contribuzione figurativa".

Tab.3.1 Il Fondo per il sostegno al reddito e la riqualificazione professionale del credito

Contributo di base per il finanziamento delle prestazioni ordinarie	
Per tutte le aziende, indipendentemente dall'utilizzo delle prestazioni	0,50% sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali di tutti i lavoratori a tempo indeterminato dell'azienda, così ripartito: <ul style="list-style-type: none"> • 0,375% a carico del datore di lavoro • 0,125% a carico del lavoratore
Contributi addizionali in presenza dell'attivazione delle prestazioni, dopo il relativo accordo sindacale	
Attivazione delle prestazioni ordinarie	1,50% a carico del datore di lavoro sulle retribuzioni imponibili di tutti i lavoratori, ma con un coefficiente di correzione che riduce l'entità dell'onere effettivo rapportandolo all'ammontare delle retribuzioni dei soli lavoratori interessati.
Attivazione delle prestazioni straordinarie	L'onere del pagamento degli assegni e della contribuzione previdenziale è a carico esclusivo del datore di lavoro. L'assegno è erogato al lavoratore sodato sino al mese precedente quello in cui si ha diritto a percepire la pensione (finestra) ed è pari all'importo netto della pensione che avrebbe percepito con la maturazione dei contributi necessari al

	raggiungimento del diritto alla pensione di anzianità o vecchiaia. L'intera contribuzione previdenziale (32,70%) è versata all'INPS sino alla maturazione dei requisiti minimi richiesti.
--	--

L'accesso alle prestazioni – sia ordinaria che straordinarie – “è subordinato all'espletamento delle procedure contrattuali previste per i processi che comportano ricadute sulle condizioni di lavoro del personale” (art. 8). Ciò attiene ad esempio all'individuazione dei lavoratori in esubero e ai criteri di scelta, di precedenza, di turnazione, “nel rispetto del principio di proporzionalità delle erogazioni” (art. 9).

Anche presso le Poste Italiane Spa si è proceduto analogamente – sulla base dell'art. 2, co. 28, legge n. 662/1996 e decreto Ministeriale n. 477/1997 – a quanto si è già visto con riguardo al settore bancario. Con un Accordo collettivo del 28 luglio 2001, sottoscritto dall'azienda con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, è stata istituita presso l'INPS un “Fondo di solidarietà per sostegno al reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste Italiane SpA. L'obiettivo è quello di gestire le situazioni di eccedenze transitorie o strutturali di personale nell'ambito e in connessione col processo di riorganizzazione di Poste Italiane SpA. Il Regolamento del Fondo è pressoché identico a quello, già esaminato, del settore bancario. Con decorrenza, in questo caso, dal 1° novembre 2006, e scadenza al 31 agosto 2015.

La legge n. 291/2004, art. 1 ter., ha istituito un Fondo speciale per il sostegno al reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo. La sua finalità consiste nel “fornire alle aziende del settore del trasporto aereo in crisi uno strumento idoneo a supportare sia il mutamento o il rinnovamento delle professionalità ovvero la realizzazione di politiche attive di sostegno al reddito e dell'occupazione”. Il Fondo è istituito presso l'INPS e non comporta “nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Esso ha la funzione: a) di contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o di riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi Fondi nazionali, territoriali, regionali o comunitari; b) di erogare specifici trattamenti, a favore dei lavoratori interessati da riduzione dell'orario di lavoro, ivi compresi i contratti di solidarietà concessi ai sensi della legge 236/1993 o da sospensioni temporanee dell'attività lavorativa o da processi di mobilità. Le prestazioni del Fondo sono finanziate dal contributo dello 0,50% (di cui lo 0,375% a carico del datore di lavoro e lo 0,125% a carico del lavoratore) calcolato sulle voci retributive fisse, sulle mensilità aggiuntive e sulle voci

contrattuali aventi carattere di continuità (esclusi dunque gli straordinari). Con la Circolare n. 109/2007 l'INPS ha chiarito la natura obbligatoria della contribuzione a tale Fondo.

Per i lavoratori che non beneficiano del sostegno economico della CIGS, dei contratti di solidarietà o dell'indennità di mobilità, il trattamento del Fondo non può superare il 50% della retribuzione. La durata massima della prestazione prevista dalla legge 291 è stabilita in 24 mesi. Il 28 luglio 2005 è stato stipulato un accordo fra le parti inerente ai criteri e alle modalità di gestione del Fondo. Alla sua gestione provvede, sulla base di un apposito Regolamento, un Comitato Amministratore, composto da esperti designati dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali che hanno stipulato l'accordo.

Con accordo successivo le parti hanno stabilito una integrazione delle prestazioni corrisposte per effetto degli ammortizzatori sociali applicabili (mobilità, CIGS, solidarietà), in modo che sia garantito un trattamento complessivo pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento. Il 24 novembre 2008, le parti hanno raggiunto un accordo sulla cassa integrazione straordinaria per le aziende del Gruppo Alitalia in amministrazione straordinaria. L'accordo prevede la CIGS per quattro anni. Il periodo che concorre al raggiungimento dei requisiti pensionistici è, per i lavoratori del trasporto aereo, di 7 anni, ripartiti in 4 anni di cassa integrazione e 3 anni di mobilità.

Un altro settore in cui la bilateralità svolge da qualche anno un ruolo significativo in tema di sostegno al reddito in caso di crisi e ristrutturazioni è quello del turismo. Il CCNL del turismo del '99 prevede che il 30% del contributo contrattuale di competenza dell'ente bilaterale territoriale venga destinato al sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale, interessati da periodi di sospensione dell'attività. Nella parte relativa agli EE.BB. territoriali il contratto prevede che tale sostegno sia previsto per i lavoratori a tempo indeterminato per i quali sia stato sospeso o interrotto il rapporto di lavoro e per i "lavoratori stagionali che partecipino ai corsi di formazione" predisposti dall'Ente stesso. La contribuzione agli EE.BB. è complessivamente modesta – appena lo 0,2% della retribuzione – cosicché la quota del 30% di tale contribuzione destinata al sostegno al reddito non sembra destinata a disporre delle risorse necessarie per interventi significativi. La previsione del CCNL risulta tuttora in fase di realizzazione e nella gran parte del paese non è stata ancora attivata. Esistono alcune eccezioni a livello territoriale, che riguardano integrazioni retributive nei casi di crisi aziendale o settoriale in percentuali diverse³¹.

³¹ Su queste esperienze ci permettiamo di rinviare a Leonardi (a cura di), *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato*, Ediesse, 2005.

Segnaliamo infine il contratto nazionale del commercio, siglato nel 2008, in cui le parti stipulanti hanno rinnovato il loro interesse verso lo sviluppo della bilateralità come strategia di creazione e consolidamento dell'occupazione nel settore, istituendo un'apposita Commissione paritetica, col fine – fra l'altro – di effettuare una “valutazione sull'introduzione di forme di sostegno al reddito sulla base di future disposizioni di legge in materia”.

3.5 – L'adesione agli enti bilaterali

Nella misura in cui legge e contrattazione convergono nell'attribuire agli enti bilaterali il ruolo di amministratori di beni di interesse pubblico, alla dottrina e alla giurisprudenza si pone il compito arbitrale di vagliare in ordine al concreto rispetto di valori e principi ugualmente riconosciuti dalla nostra Costituzione: la libertà sindacale ai sensi del primo comma dell'art. 39 Cost. da una parte e doveri di solidarietà sociale, equa retribuzione, ferie pagate, previdenza e assistenza dall'altra. E' appena il caso di ricordare come il quadro sarebbe stato più chiaro se soltanto vi fosse stato, nel nostro ordinamento, un recepimento integrale di tutte le parti che compongono l'art. 39 Cost. E in effetti tanto la dottrina quanto la giurisprudenza sono a più riprese intervenute per dirimere alcuni contenziosi, sia teorici che pratici, suscitati dal carattere surrettiziamente obbligatorio dell'adesione agli enti, assunto in alcuni casi a seguito dell'effetto incrociato di contrattazione istitutiva e legislazione di sostegno. Un primo e ormai noto caso si ebbe a ridosso della legge n. 741/1959, che estendeva *erga omnes* l'efficacia dei contratti collettivi. La cosa provocò ripercussioni peculiari nel settore dell'edilizia, in quanto il meccanismo del “rinvio integrale” estendeva l'obbligatorietà delle discipline contrattuali ben al di là dell'assicurazione dei minimi economici e normativi, anche a datori di lavoro terzi rispetto agli accordi collettivi istitutivi degli enti. L'integrità del rinvio implicava, alla lettera, anche l'estensione di quella parte che si suole definire *obbligatoria* dei contratti, di cui gli EE.BB. – e in quel determinato caso le Casse Edili – sono una particolare emanazione. La Corte Costituzionale intervenne, sancendo da un lato la legittimità costituzionale di quelle parti del decreto che inerivano agli accantonamenti per ferie, gratifica natalizia e festività, dall'altro censurando come illegittima – per eccesso di delega – la parte in cui si rendeva obbligatoria *erga omnes* l'iscrizione alle Casse Edili³². Un compromesso volto a salvaguardare la libertà sindacale negativa di quei datori di lavoro che non avessero inteso aderire alle Casse, ma rispettando al contempo altri

³² Sent. Cort. Cost., 2 aprile 1964, n. 31, in “FI”, 1964, I, c. 871

diritti – anch’essi di rilievo costituzionale – correlati ad i principi di solidarietà sociale e di equa di retribuzione.

Un caso analogo si è riproposto recentemente, investendo sia la giurisprudenza di merito che quella della Suprema Corte. Di fronte alla pretura di Verona è stata discussa la citazione mossa dall’Inps ad una impresa artigiana che – godendo delle agevolazioni contributive previste dalla legge n. 151/1993 (art. 3) – non aveva aderito, e dunque versato le dovute quote associative, all’ente bilaterale regionale (EBAV). Quella norma sancisce il riconoscimento della fiscalizzazione degli oneri sociali per le imprese artigiane, subordinandolo, si legge: “all’integrale rispetto degli istituti normativi ed economici stabiliti dai contratti collettivi”. L’azienda aveva effettivamente applicato, e in modo integrale, sia gli istituti economici che quelli normativi previsti dal contratto, ritenendo tuttavia di non doversi sentire tenuta all’adesione anche alla parte obbligatoria, in cui veniva prevista l’adesione all’ente bilaterale. Con una decisione giudicata “inecepibile” da parte di un autorevole settore della dottrina³³, il giudice – argomentando ampiamente – ha ritenuto di dare una soluzione negativa al problema, non considerando la normativa in questione suscettibile di imporre all’imprenditore il rispetto di tutte le clausole obbligatorie – oltre quelle economiche e normative – contenute nel contratto collettivo³⁴. Una interpretazione restrittiva della legge n. 151/93, avallata dalla Cassazione con la sentenza n. 6530/2001.

Da questo punto di vista, l’art. 10 della legge n. 30/2003 è sembrato poter modificare sostanzialmente normativa e prassi giurisprudenziale, laddove il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi alle imprese artigiane (nonché – ed è una novità – a quelle commerciali e turistiche), è stato subordinato all’”integrale rispetto degli accordi e contratti citati”. Una innovazione radicale in quanto, omettendo di specificare che il rispetto integrale attiene alle sole clausole economiche e normative, prelude ora ad una estensione *erga omnes* anche delle clausole obbligatorie di accordi e contratti collettivi e con esse di quelle che attengono all’adesione agli EE.BB. Un indirizzo che, se confermato in sede applicativa, avrebbe di certo dotato accordi collettivi ed enti bilaterali di settore di una inedita – e costituzionalmente discutibile – efficacia. Già in un delicato bilico fra diritto privato e diritto pubblico, la vicenda degli EE.BB. sembrava ora destinata – alla luce delle innovazioni apportate dall’attuale legislatore – a propendere decisamente per il versante pubblicistico³⁵. Se non ché, con una circolare dello scorso gennaio (n. 4/2004), il Ministero del lavoro ha

³³ Mariucci, 2003; p. 170

³⁴ Pret. Verona, 10 settembre 1997, con nota di Bellavista, in “RIDL”, II, 2004; p. 468.

³⁵ Una svolta che in dottrina aveva suscitato pareri discordanti, fra quanti lo hanno considerato un *dono avvelenato* e quanti invece un atto favorevole all’effettivo rispetto delle determinazioni dell’autonomia collettiva.

effettuato una vera e propria retromarcia, ripristinando – quasi *contra legem*– una interpretazione della locuzione “integrale rispetto degli accordi e dei contratti” in completa sintonia con quella giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, che a più riprese aveva subordinato il riconoscimento dei benefici economici e contributivi “all’integrale applicazione della sola parte economica degli accordi e contratti collettivi, e non anche dalla parte obbligatoria di questi ultimi”. Tale genere di interpretazione – conclude la circolare – deve ancora oggi ritenersi vincolante, in quanto, tra le molteplici letture della lettera della legge, deve senza dubbio ritenersi vincolante quella coerente con i principi e le disposizioni costituzionali in materia di libertà sindacale”.

Viene in questo modo meno, per le cose di cui qui trattiamo, uno dei principali elementi di discontinuità che erano emersi fra il nuovo quadro normativo configurato dalla legge n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/03 e la legislazione di sostegno precedente. A dispetto di qualche ambiguità formale, quest’ultima non era mai giunta a prefigurare un obbligo di adesione agli organismi bilaterali, bensì un onere – per quanto vigoroso – ad adempiere alle prestazioni da essi gestiti, preservando in questo modo un residuale ma ciò nondimeno cruciale spazio di libertà associativa in coloro che optassero volontariamente nel senso di non aderire al proprio ente di riferimento. Tornano dunque a prospettarsi soluzioni diverse a seconda delle caratteristiche delle prestazioni erogate: nel caso della mutualizzazione di istituti economici e normativi contrattuali ne dovrebbe discendere una copertura settoriale (oppure interconfederale) di carattere universalistico. Nei casi in cui si tratta invece di prestazioni integrative, il loro godimento (sia per le imprese che per i lavoratori) deriverà dall’iscrizione all’ente e dal versamento delle relative quote associative. Onere dunque, in qualche caso obbligo, di effettuare i versamenti contributivi amministrati dagli EE.BB., senza che per questo ne scaturisca una meccanica affiliazione associativa, coi conseguenti vincoli di carattere organizzativo ed economico.

La giurisprudenza di merito ha dibattuto se, a partire dalla teoria del mandato e della natura del credito di lavoro legata al sistema degli accantonamenti in capo agli enti bilaterali, sussista un diritto autonomo di questi ad esigere l’adempimento dei contributi, con l’eventuale potere di agire in giudizio nelle vesti di mandatari di lavoratori e datori di lavoro. L’orientamento è stato finora quello di considerare reato di appropriazione indebita il mancato pagamento all’ente bilaterale competente – nella fattispecie la cassa edile – dei contributi che altro non sono se non quote di retribuzione dei lavoratori. In tal senso si è ad esempio mosso il giudice del lavoro di Como, accogliendo il ricorso di una dipendente di una impresa artigiana metalmeccanica che non aveva versato all’ente bilaterale regionale (ELBA) i contributi

previsti a tutela dei lavoratori di aziende in difficoltà. Con sentenza del 3 maggio 2004, l'azienda è stata condannata al risarcimento dei danni, in misura pari ai sussidi perduti per effetto del inadempimento. La sentenza osserva che la funzione del Fondo ELBA corrisponde, nel mondo artigiano, alle erogazioni della cig nel mondo industriale, con la sola differenza che mentre la cig è di origine legale e paga lo stato, il fondo ELBA è di origine convenzionale e pagano le aziende con denaro proprio e con parte delle retribuzioni trattenute ai lavoratori. Il mancato o anche il ritardato versamento dei suddetti accantonamenti da parte delle imprese ha dunque, secondo una ormai consolidata giurisprudenza, natura di reato permanente, il cui stato di consumazione perdura fino all'adempimento, ovvero fino alla cessazione del rapporto di lavoro o, perdurando questo, fino alla pronuncia delle sentenza di primo grado³⁶. Tale reato è stato escluso dalla depenalizzazione, "trattandosi di violazione della normativa in materia di rapporti di lavoro"³⁷.

3.6 – Gli “enti bilaterali anomali” e il problema della rappresentatività della parti sociali

Un altro problema molto importante concerne la misurazione della effettiva rappresentatività sociale delle associazioni datoriali e sindacali che partecipano ai negoziati e stipulano accordi.

Di un certo interesse le implicazioni sull'estensione soggettiva dell'efficacia con riguardo ai c.d. enti bilaterali "atipici", o "anomali", posti in essere da associazioni diverse da quelle comparativamente più rappresentative, firmatarie dei contratti collettivi istitutivi degli enti, dei fondi e della casse oggi esistenti. Questo fenomeno ha avuto un certo rilievo nel settore del commercio, con la costituzione di un ente bilaterale di livello locale ad opera di una organizzazione datoriale non firmataria del CCNL del settore: la Licam-Lapam.

Il problema sembra riproporsi in termini sostanzialmente analoghi con riguardo alle imprese di lavoro in somministrazione. Dopo che a luglio 2008 le sigle del settore comparativamente più rappresentative avevano stipulato il nuovo CCNL, con l'introduzione di significative innovazioni rispetto al precedente accordo nazionale siglato nel 2002, il 27 ottobre 2008 l'Associazione delle Agenzie per il Lavoro (Alleanza Lavoro) ha stipulato un CCNL con i sindacati autonomi Confsal. Si pone a questo punto, fra gli altri, un problema rispetto agli enti e ai fondi bilaterali: quelli già istituiti dalle associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative (Ebitemp e Formatemp) e quanto previsto ora dal CCNL di Alleanza Lavoro (un Ente Nazionale Bilaterale Paritetico, denominato "Fondo

³⁶ Cass. Pen. 21 gennaio 1966, ric. Terrizzi, in RGI, 1966; Cass. Pen. Sez. 3 Sent. 11564 del 19/11/94.

³⁷ Cass. Pen. Sez. 3, 1° dicembre 198, in CP, 1988, p. 692. Cass. Pen. Sez. 3, Sent. 02527 del 24/2/87.

Lavoro”); art. 5). Si profilerebbero dunque due sistemi distinti e separati della bilateralità, poiché entrambi i contratti dichiarano di operare e di rendersi obbligatori relativamente alle agenzie aderenti alle associazioni firmatarie, con la possibilità – espressa nel CCNL istitutivo di Ebitemp – di sussumere ogni altra società di fornitura di lavoro temporaneo che ne facesse richiesta³⁸. Il riferimento normativo è, in entrambi i casi, quello dell’art. 12, d.lgs. n. 276/2003. Se ne desume che anche nel caso del Fondo Lavoro la contribuzione sarà quella prevista dalla suddetta legge, con un contributo aggiuntivo a carico delle agenzie determinato dal contratto nella misura dello 0,10% per la “copertura delle attività bilaterali”. Le finalità del Fondo sono pressoché identiche a quelle già predisposte da Ebitemp: corresponsione di una indennità in caso di infortunio che prosegua oltre la cessazione della missione, accesso al credito, sostegno al reddito e alla mobilità territoriale, sostegno alla maternità, etc.

Nel primo caso, Confcommercio e Confesercenti da un lato e Fisascat-Cisl dall’altro avevano richiesto un chiarimento ministeriale a questo riguardo, che è giunto in data 29 luglio 2005³⁹. In risposta al quesito ricevuto – asserente l’illegittimità costituzionale dell’ente bilaterale anomalo costituito da associazioni comparativamente non più rappresentative – il Ministero del lavoro è intervenuto sostenendo la piena libertà di formare organismi bilaterali ad opera di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro. Non sussiste infatti alcun limite di legge a questo riguardo, ed è sufficiente che si determini un accordo fra le parti alle condizioni privatistiche che esse decideranno di assumere. Ciò che tuttavia rimane precluso a questi enti bilaterali “anomali” è l’accesso a quelle condizioni – funzioni e prerogative – che il legislatore riconosce soltanto agli enti istituiti con volontà negoziale da parte delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Il riferimento a cui rinvia il parere ministeriale è quello contenuto nell’art. 2 del d.lgs. n. 276/2003 e alle sue ulteriori applicazioni. Gli enti anomali, pur legittimi, rimarranno esclusi dall’attribuzione di funzioni quali l’eventuale attività di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, di programmazione della formazione, di certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità contributiva, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro e, soprattutto, sulla possibilità di gestire in forma mutualistica i fondi per la formazione e l’integrazione del reddito.

Uno snodo importante a questa problematica può essere costituito dal ricorso alla canonica nozione di sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, a cui si fa

³⁸ CCNL per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, All. 4/b, co. 2; 23 sett. 2002

³⁹ Ministero del Lavoro, Risposta a quesito 29 luglio 2005, Prot. N. 15/0015614,. Sul punto Parisi, *La legittimità degli enti bilaterali atipici*, in Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, n. 36, 9 settembre 2005.

ricorso - ad esempio – all’art. 19 del decreto legge n. 185 del 2008. Trattandosi in questo caso di importanti previsioni di origine legislativa in materia di utilizzo degli ammortizzatori sociali, il legislatore individua selettivamente – qualificandoli – quegli enti bilaterali che dispongono di una effettiva rappresentatività settoriale e a livello territoriale nazionale (Liso, 2008).

Il problema, tuttavia, ci pare persista e destinato a riproporsi. La vicenda dei recenti accordi separati potrebbe a quel punto ripercuotersi su un sistema della bilateralità che su tali accordi si fonda e si dispiega. Potrebbe in altre parole insorgere un problema intorno alla legittimità di quelle organizzazioni che siedono in seno agli enti senza avere condiviso il percorso negoziale che ne ha via via definito i tratti funzionali e le competenze. Basti solo pensare alle attribuzioni inerenti ad ambiti fin qui inediti quali la certificazione dei rapporti di lavoro o l’intermediazione fra domanda e offerta di lavoro. Il risultato potrebbe essere quello di trasferire sul terreno della bilateralità quelle fratture che si sono in qualche caso determinato a livello di contrattazione settoriale ed interconfederale. A scongiurare tuttavia questo esito dovrebbe porsi il regime unanimistico che – statutariamente – disciplina il percorso deliberativo di questi organismi. Da questo punto di vista, ogni eventuale modifica delle attribuzioni degli enti dovrà richiedere una previa, consensuale ed unanime modifica statutaria degli enti già esistenti. Constatiamo come l’opposizione, il veto, del maggiore sindacato italiano – che di tali organismi è socio fondatore – ha finora reso ineffettivo il disegno di riforma avanzato sin dal 2003 dal legislatore ordinario. E’ tuttavia presumibile che il problema tornerà a porsi, dopo che il nuovo governo – insediatosi nel 2008 – ha ripetutamente manifestato la sua intenzione di potenziare fortemente ruolo e prerogative della bilateralità, tanto nella riforma del sistema contrattuale che in quella degli ammortizzatori sociali (v. *infra*, Appendice).

Cap. 4

Bilateralità e lavoro in somministrazione

4.1 – La bilateralità per i lavoratori interinali

Alla stregua di quei settori che maggiormente hanno condiviso un destino di frammentazione e discontinuità delle prestazioni di lavoro, anche per il lavoro temporaneo è possibile ipotizzare lo sviluppo di misure integrative di carattere assicurativo e mutualistico, capaci di garantire tutele simili – per quanto possibile – a quelle vigenti per i lavoratori ordinari.

Grazie alla collaudata e proficua esperienza della bilateralità in altri settori, il legislatore si è adoperato per favorire lo sviluppo di ammortizzatori sociali che non comportassero alcun onere aggiuntivo a carico dello Stato. Sin dalla legge n. 196/97 (art. 4), fino al d.lgs. n. 276/2003 (art. 12), e attraverso un'attività negoziale molto intensa fra le associazioni di rappresentanza delle parti sociali, la formazione da un lato e il sostegno al reddito dei lavoratori temporanei dall'altro, sono stati al centro di un articolato intreccio di misure prescrittive e promozionali.

Fra le molteplici e in qualche caso inedite attribuzioni che il d.lgs. n. 276/03 riconosce in capo agli enti bilaterali (intermediazione; certificazione dei rapporti di lavoro), quelle inerenti al lavoro in somministrazione (art. 12) si collocano su una traiettoria di sostanziale continuità con gli indirizzi normativi sin qui suggellati da norme di legge e accordi collettivi fra le parti (Leonardi, 2006). Un'analoga preoccupazione aveva già ispirato la legge n. 196/1997, la quale – nell'istituire una fattispecie contrattuale per noi completamente nuova, quella del lavoro temporaneo – aveva inteso porla il più possibile al riparo dalle innumerevoli insidie – dirette e indirette, palesi e latenti – che avrebbero potuto verosimilmente perturbarne l'utilizzo, nel segno dell'abuso, della precarietà, della dequalificazione professionale del lavoro. Tali misure avevano in larga parte riguardato prescrizioni, oneri e divieti a carico delle imprese fornitrici e di quelle utilizzatrici, rimettendo all'autonomia collettiva il compito di regolare alcuni profili decisivi per l'attuazione concreta della nuova normativa. Pochi paesi in Europa, da questo punto di vista, avevano riconosciuto prerogative tanto ampie e incisive alla regolazione del lavoro temporaneo tramite contrattazione collettiva.

L'obiettivo è quello di tutelare la professionalità del lavoratore assunto con contratto di somministrazione, migliorandone al contempo la *adattabilità* e l'*occupabilità* nel mercato del lavoro. Una combinazione fra interventi di politica attiva nel mercato del lavoro e di misure

protettive di politica passiva, a favore di lavoratori “ontologicamente” soggetti a due ordini di rischi: quello che inerisce all’invecchiamento dei saperi e l’altro – costante e fisiologico – di una disoccupazione incombente. A tal fine occorre andare al di là della pur necessaria parità di trattamento economico e normativo coi lavoratori standard, consapevoli che una parità sostanziale avrebbe in questi casi richiesto un di più di garanzie positive a sostegno dei lavoratori più svantaggiati⁴⁰.

La legge e i contratti collettivi hanno concorso a definire e a sviluppare un sistema formativo relativamente autonomo e specificamente rivolto ai lavoratori temporanei, configurandone la costituzione come un preciso obbligo a carico delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, debitamente finanziato e di conseguenza reso disponibile all’esercizio di un diritto in tal senso ad opera del lavoratore temporaneo.

L’origine dell’attuale art. 12 va dunque rinvenuta in una stratificazione di dettati ed indirizzi normativi⁴¹. Considerato il complesso delle misure che con la nuova normativa trasforma la disciplina del lavoro temporaneo ex artt. 1-11 della legge n. 196/97, si è naturalmente indotti a raffrontare l’art. 12 del d.lgs. 276/03 con l’art. 5 della vecchia normativa⁴². Dal tenore complessivo degli enunciati contenuti nell’art. 5 della legge n. 196/1997 a quello che si rinviene nel testo dell’art. 12 del d.lgs. 276/2003 si può dunque cogliere una graduale e parziale attenuazione della tematica formativa, a vantaggio di una gamma più ampia e articolata di misure ed assi di intervento che operano sul terreno dell’assistenza e della previdenza sociale, nonché del reinserimento dei lavoratori svantaggiati e della promozione dell’emersione dal lavoro irregolare.

⁴⁰ Perulli, *Interessi e tecniche di tutela della disciplina del lavoro flessibile*, in “DLRI”, n. 95/ 2002; Zoppoli, *Formazione, politiche dell’impiego e riforme istituzionali*, in “Diritti lavori mercati”, n. 1/2003.

⁴¹ Essi sono cronologicamente riepilogabili nel modo che segue: la l. 196/1997, art. 5; la l. 488/1999, art. 64, co. 1, lett. d) (la c.d. legge finanziaria 2000); il primo Ccnl per i dipendenti temporanei delle aziende di fornitura di lavoro temporaneo del 1998; l’accordo quadro del 18 aprile 2000 fra Alai-Cisl, Nidil-Cgil, Cpo-Uil e Confinterim e Ailt su politiche formative, Ente bilaterale, Fondo formazione; l’autorizzazione dello Statuto del Fondo formazione (Forma.Temp) siglata dal Ministero del lavoro il 7 novembre 2000; la stesura in seno a Forma.Temp di un *Vademecum* per il regolamento degli interventi formativi; il nuovo Ccnl per i dipendenti temporanei delle aziende di fornitura di lavoro temporaneo del 23 settembre 2002 (art. 7 bis-ter e allegati), rispetto al quale le parti, nell’ottobre 2003, hanno siglato un accordo per la sua applicazione alla somministrazione a tempo determinato ex artt. 20-28 del d.lgs. 276/2003.

⁴² Fra la norma del 1997 e quella del 2003 si pongono le importanti modifiche apportate alla prima con l’art. 64, comma 1, lett. d) della legge 488/1999. Nel testo del 1999 scompare il “sostegno al reddito”, ripristinato nel decreto legislativo del 2003 ma non “per i periodi di mancanza di lavoro”, come nella vecchia versione del ‘97, bensì nella forma di iniziative comuni finalizzate a garantirne l’integrazione in caso di fine lavori e ad esclusivo beneficio dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato (art. 12, comma 2, lett. a). Una sorta di trattamento di fine rapporto. Sempre nel d.lgs 276 fa inoltre la sua comparsa l’obiettivo della previsione di “specifiche misure di carattere previdenziale”, mantenuto con riguardo esclusivo ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato (art. 12, comma 1)

Si potrebbe obiettare che mentre da un lato si riduce l'ammontare di risorse finanziarie in capo al fondo dall'altro se ne aumentano considerevolmente compiti e funzioni, ben oltre l'originario nucleo della formazione professionale. La legge n. 488/1999 aveva ridotto l'ammontare del contributo a carico delle aziende fornitrici dall'originario 5% della legge Treu al 4%, sempre della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto di lavoro temporaneo, a tempo sia determinato che indeterminato. Una diminuzione significativa, frutto delle pressioni avanzate a tal fine dalle società fornitrici e dalle loro associazioni di rappresentanza⁴³.

E' invece destinato ad aumentare il numero dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro e dunque al versamento del contributo del 4%. Per le cose di cui qui trattiamo è opportuno rilevare come a tale espansione farà contestualmente seguito un prevedibile e consistente incremento delle risorse versate al fondo per la formazione ed il sostegno al reddito.

L'importo esatto da versare viene calcolato considerando l'ammontare delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei nel periodo di competenza, coincidente con l'imponibile previdenziale. Considerata la natura retributiva dell'indennità di disponibilità prevista per i lavoratori temporanei a tempo indeterminato, non dovrebbero esservi dubbi sul fatto che la contribuzione finalizzata al fondo vada computata anche su di essa. Non a caso, del resto, tale indennità era soggetta – ex art. 9, comma 1, della l. 196/1997 – a contribuzione previdenziale ed assistenziale. Quella clausola è stata integralmente riprodotta nel nuovo decreto legislativo (art. 25, comma 1).

Qualche problema interpretativo si era inizialmente posto anche sul versante dei beneficiari delle prestazioni, vale a dire fra i lavoratori. Si era infatti rilevato come le disposizioni a sostegno del reddito vengono riconosciute – se non altro in via prioritaria – ai lavoratori assunti con contratto a termine, dal momento che quelli assunti a tempo indeterminato possono godere dell'indennità di disponibilità per i periodi di non lavoro fra una missione e un'altra. Il d.lgs n. 276/2003 non aveva risolto adeguatamente questo problema, aggiungendo piuttosto alcuni elementi di confusione. L'art. 12, co. 1 e 2, allude infatti a due fondi, uno per

⁴³ Tiraboschi, *La legislazione del lavoro intermittente tramite "agenzia" nell'ordinamento italiano*, in "DRI", n. 3/1997. Si era infatti contestato come la differenza di opportunità formative fra lavoratori temporanei e lavoratori ordinari – pur condivisibile in virtù dell'ampio differenziale di rischi e di tutele fra le due fattispecie – avesse acquisito proporzioni difficilmente giustificabili. Infatti, laddove per i lavoratori ordinari la legge n. 236/1993 aveva istituito l'obbligo di un contributo aziendale pari ad un magrissimo 0,30% della massa salariale, un'altra legge – di quattro anni successiva – imponeva a carico delle imprese fornitrici il versamento di contributi per un importo di quindici o sedici volte superiore all'altro: il 5% appunto. Un ammontare con pochi riscontri nel resto d'Europa e che, secondo qualche commento critico, avrebbe compromesso gravemente la diffusione del lavoro interinale nel nostro paese.

i lavoratori a tempo determinato ed un altro per quelli a tempo indeterminato, entrambi alimentati da contributi pari al 4% della retribuzione. Dal fondo dei lavoratori a tempo indeterminato – che rappresentano una sparuta minoranza del totale dei lavoratori in somministrazione – andrebbero tratte le risorse per finanziare le prestazioni più numerose e innovative⁴⁴.

La necessità di risolvere queste difficoltà di ordine giuridico ha indotto le parti sociali ad intervenire con un accordo-quadro, siglato il 2 febbraio 2005. Finalizzato all'attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 276/03, l'accordo interconfederale è stato sottoscritto da tutte le principali associazioni di rappresentanza interessate del settore. Considerato che l'oggetto dell'attività di Forma.Temp. coinciderebbe sostanzialmente con quanto indicato dall'art. 12.1, le parti hanno deciso di dare attuazione a questa norma, imputando innanzitutto a Forma.Temp. la competenza per lo svolgimento delle attività rivolte ai lavoratori assunti a tempo determinato (art. 12.1). Sempre nell'ambito dell'accordo dello febbraio 2005, le parti firmatarie – ad esclusione questa volta della Cgil e del Nidil-Cgil⁴⁵ – si sono impegnate a promuovere la costituzione di un apposito fondo, anch'esso dotato di personalità giuridica, finalizzato all'attuazione anche di quella parte dell'art. 12.2, contenente norme rivolte ai lavoratori a tempo indeterminato, vale a dire: a) integrazione del reddito dei lavoratori in caso di fine lavori, b) promozione della emersione del lavoro sommerso, c) inserimento/reinserimento dei lavoratori svantaggiati, d) promozione di percorsi di qualificazione/riqualificazione professionale).

Il Ccnl siglato nel luglio 2008 ha provveduto ad istituire il *Fondo per l'integrazione al reddito e per la formazione professionale (EBIREF)* dei lavoratori assunti con contratto a

⁴⁴ Mentre per i lavoratori temporanei a tempo determinato si prevede la promozione di “percorsi di qualificazione e riqualificazione”, e dunque la formazione, con l'aggiunta della previsione – già ora contemplata – di “specifiche misure di carattere previdenziale”, ben altre sono le funzioni che dovranno essere alimentate col fondo alimentato dai contributi sulle retribuzioni dei lavoratori a tempo indeterminato: se ne elencano quattro: a) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; b) iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; c) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni; d) per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

⁴⁵ Le ragioni del dissenso risiedono innanzitutto nell'avversione sempre manifestata da questa confederazione nei riguardi dello staff leasing, con cui ora – nell'interpretazione della Cgil – la somministrazione a tempo indeterminato verrebbe di fatto a coincidere. L'obiettivo sarebbe stato anche quello di porre Formatemp al riparo da eventuali incursioni governative, ribadendone la destinazione ai soli lavoratori a tempo determinato. Come si legge da una circolare di questa Confederazione, si conviene che per i lavoratori somministrati a tempo indeterminato le agenzie non verseranno il contributo dello 0,20% della retribuzione al Fondo bilaterale (Ebitemp), di origine contrattuale, che gestisce un insieme di prestazioni socio-assistenziali necessarie per i soli lavoratori in somministrazione a tempo determinato (accesso al credito, infortuni, assistenza sanitaria integrativa, libertà sindacali). Cgil e Nidil avrebbero inoltre espresso il pericolo dell'apertura ad un contratto specifico per i lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato.

tempo indeterminato. Fra i suoi compiti vi è quello di favorire il sostegno al reddito, percorsi di riqualificazione professionale mediante iniziative per la formazione professionale e continua, borsed di lavoro, con lo scopo di verificare tutte le possibilità di reimpiego dei lavoratori coinvolti da licenziamenti (All. 5).

Resta infine il capitolo delle sanzioni amministrative, qualora vi fosse – da parte del datore di lavoro – una omissione anche parziale dei contributi di cui ai commi 1 e 2. In tal caso il datore sanzionato sarà tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, “una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al comma 4”. Dall’entrata in vigore della legge Treu ad oggi non risulta si siano verificati casi di omissione nel versamento dei contributi da parte delle imprese fornitrici. La forte selezione dei soggetti abilitabili allo svolgimento dell’attività di fornitura di manodopera aveva evidentemente prevenuto un rischio di questo tipo. La drastica attenuazione di quell’assetto decisa ora dal legislatore, potrebbe – fra le altre cose – interrompere la buona prassi di questi anni.

4.2 – Il CCNL del 2008 per il settore delle agenzie di lavoro in somministrazione

Come è noto, il lavoro temporaneo tramite agenzia viene eseguito con modalità e tempi che non favoriscono quella continuità di prestazioni e reddito spesso indispensabili per poter accedere alle garanzie ordinarie in materia di previdenza ed assistenza sociale. Quella ad un reddito per i periodi non occupati in missioni, per i lavoratori a tempo determinato che non godono di alcuna indennità di disponibilità, costituisce una esigenza primaria che può ripercuotersi assai criticamente anche sul terreno della formazione.

La legge n. 196/1997 aveva rimesso alla contrattazione collettiva misure di questo tipo, che ha provveduto, mediante la costituzione dell’Ebitemp, l’Ente Nazionale Bilaterale Paritetico che opera nel comparto delle Agenzie per il Lavoro, relativamente ai propri lavoratori in somministrazione.

Le prestazioni generali erogate dall’ente riguardano principalmente la corresponsione di una indennità economica, limitata nel tempo, che intervenga in caso di invalidità da infortunio che prosegua oltre la cessazione della missione e in caso di altri eventi; la garanzia per l’accesso al credito dei lavoratori in somministrazione attraverso la costituzione di un fondo; misure di sostegno al reddito e alla mobilità territoriale; misure di sostegno alla maternità; misure di sostegno alla trasformazione delle assunzioni tempo indeterminato; misure di sostegno ai

lavoratori in malattia e spese sanitarie (art. 10, Ccnl del 24 luglio 2008).

Il finanziamento dell'ente bilaterale avviene attraverso una quota a carico delle Agenzie di somministrazione.

I lavoratori possono richiedere prestiti e finanziamenti, grazie alla convenzione firmata tra Ebitemp ed un importante gruppo bancario, per "l'Accesso al credito per i lavoratori temporanei". Rispetto al passato, il nuovo contratto nazionale – siglato nel luglio 2008 dalle tre sigle confederali degli atipici ed Assolavoro – innalza sensibilmente l'importo massimo che può essere richiesto in prestito da un massimo di 2.580 euro, com'era secondo la previsione del Ccnl del 2002, fino ai 10.000 euro previsti ora dal nuovo accordo (All. 2; Ccnl del 24/7/2008). Per i prestiti fino 1.000 euro non è richiesta alcuna motivazione, laddove – per richieste di importo superiore – tale motivazione sarà necessaria e soggetta alla valutazione della commissione bilaterale. Per i prestiti compresi fra 4.000 e 10.000 euro la richiesta dovrà essere giustificata da particolari esigenze sociali dei lavoratori, come nel caso di una cauzione sull'affitto di casa, per spese notarili in caso di acquisto della prima abitazione, per sostenere i costi dell'inserimento sociale dei lavoratori immigrati, per spese sanitarie e per la mobilità territoriale.

Possono richiedere un prestito personale i lavoratori in somministrazione a tempo determinato dipendenti dalle agenzie per il lavoro associate a Ebitemp che, al momento della richiesta, abbiano un periodo di missione residua non inferiore a un mese. Nel corso dello stesso rapporto di lavoro il finanziamento potrà essere richiesto per una sola volta. La richiesta del finanziamento può essere effettuata da parte dei lavoratori esplicitandone i motivi.

Altre importanti innovazioni riguardano la stabilizzazione dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato. Qualora quest'ultimo abbia maturato un'anzianità di 42 mesi di lavoro, computata sommando le singole missioni alle dipendenze della stessa agenzia, egli avrà diritto ad essere assunto a tempo indeterminato (art. 43)⁴⁶. Ciò comporterà, fra l'altro, l'acquisizione del diritto ad una indennità di disponibilità di cui non gode invece il lavoratore in somministrazione, assunto dall'impresa somministratrice a contratto a tempo determinato. Il nuovo contratto prevede che in caso non ci siano più le condizioni per proseguire il rapporto di lavoro a tempo indeterminato – per mancanza di occasioni di lavoro – al lavoratore verrà in ogni caso assicurata una indennità di disponibilità pari a 700 euro, per

⁴⁶ Nel caso in cui il lavoratore presti attività di lavoro in favore della stessa Agenzia di Somministrazione, in esecuzione di un unico contratto di somministrazione eventualmente prorogato con la stessa impresa utilizzatrice, il periodo di 42 mesi, di cui al primo comma, è ridotto a 36 mesi.

un periodo di tempo pari a 6 mesi, 7 per i lavoratori over 50. Gli oneri relativi al pagamento della indennità saranno coperti per il 60% a carico dell’Agenzia e per il restante 40% dalla gestione bilaterale attribuita all’Ente Bilaterale per l’Integrazione al Reddito e la Formazione (EBIREF) (art. 23, co. 5; All. 5).

Si prevede un assegno per il sostegno al reddito per tutti i lavoratori in somministrazione che abbiano lavorato almeno 6 mesi nell’arco degli ultimi 12 mesi, e che risultino disoccupati da almeno 45 giorni. Un una tantum, pari all’indennità di disponibilità.

Si attiva poi un fondo chiuso si settore per la previdenza integrativa, “secondo le modalità individuate in sede bilaterale”. A tale fine viene raddoppiato l’importo stanziato per la contribuzione ordinaria, che sale a due milioni di euro (era di 1.032.913,00 euro nel Ccnl del 2002, All. 6), con la possibilità di destinare risorse straordinarie, derivati dai residui di Ebitemp e Formatemp. Un importo pari a 13 milioni di euro, ripartiti nella misura di 9 milioni di euro dai residui Ebitemp e 4 milioni dai residui Formatemp (All. 4).

Altre importanti prestazioni sociali sono erogate a carico della bilateralità, come nel caso dell’indennità una tantum per le lavoratrici in maternità, pari a 1.400 euro (a condizione che la missione cessi nell’arco dei primi 180 giorni). Si conferma l’importante ruolo ormai consolidato della formazione bilaterale, attraverso corsi promossi dalle imprese e finanziati da Formatemp.

Si concorda inoltre un contributo per la mobilità territoriale, quale sostegno per il trasferimento del lavoratore in caso di missioni lunghe. In tal caso viene previsto un contributo aggiuntivo a carico della bilateralità e col concorso dell’impresa somministratrice.

Le indennità per invalidità temporanea – oltre la scadenza della missione (per un periodo massimo di 90 giorni), per invalidità permanente grave e in caso di morte – sono basate su una polizza assicurativa per la quale viene dato mandato ad Ebitemp e con una copertura dei costi non superiore al 15% delle somme accantonate annualmente presso l’ente bilaterale tramite contribuzione – lo 0,20% - versata dalle Agenzie per il lavoro al netto dei costi di gestione⁴⁷.

Indubbi progressi sono stati dunque compiuti nel corso degli ultimi anni, grazie in special modo all’intervento dell’autonomia collettiva delle parti sociali. Si pensi agli incentivi finalizzati ad un maggior utilizzo del tempo indeterminato, all’attenzione rivolta allo sviluppo delle professionalità grazie anche all’accesso alla formazione con congedi retribuiti; all’avvio della previdenza integrativa, con la forte qualificazione della bilateralità e l’ampliamento delle

⁴⁷ Ccnl per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, All. 1; 23 sett. 2002

tutele esistenti, in particolare verso la maternità ed il sostegno al reddito; e poi ancora il rafforzamento delle procedure per la sicurezza; l'estensione delle relazioni sindacali come strumento di governo delle parti:

Tuttavia, permangono a nostro avviso alcuni elementi di criticità, le maggiori delle quali esulano a nostro avviso dalle responsabilità delle parti sociali, investendo nuovamente il legislatore e le sue responsabilità. Malgrado il significativo innalzamento delle dotazioni deciso dalle parti negoziali e attribuite all'ente bilaterale, e di conseguenza delle disponibilità poste a disposizione del credito individuale, permane una sostanziale insufficienza delle risorse rispetto alle esigenze concrete di sostentamento dignitoso di quei lavoratori che si trovano in attesa di nuove missioni.

Discutibile ci appare inoltre l'indirizzo prescelto dal legislatore, che risiede nell'aver declinato il concetto di sostegno al reddito nella forma del solo accesso al credito tramite prestiti personali soggetti a restituzione, seppur agevolata.

Limiti che confermano l'indisponibilità ad adottare nel nostro ordinamento della protezione sociale soluzioni più eque ed universalistiche al problema sempre più diffuso e avvertito della discontinuità del reddito in mancanza di una occupazione stabile.

4.3 – Somministrazione, bilateralità, formazione professionale

Fra gli ambiti nei quali si è recentemente venuto a configurare uno degli sviluppi più significativi della bilateralità vi è certamente la formazione professionale, dove ha assunto, nel corso degli anni '90, un grado piuttosto elevato di formalizzazione e diffusione, sia settoriale che di territorio⁴⁸. L'obiettivo è quello di realizzare piani di formazione aziendali o territoriali, concordati tra le parti sociali. L'art. 118 della legge n. 388/2000, vale a dire la legge finanziaria per l'anno 2001 aveva previsto la possibilità di istituire “fondi paritetici

⁴⁸ Il Protocollo del 23 luglio 1993, nell'importante capitolo dedicato a “occupazione giovanile e formazione”, aveva chiamato ripetutamente in causa gli enti bilaterali, riconoscendo loro significativi poteri di indirizzo e di verifica in materia di contratti di apprendistato e di formazione e lavoro. Prima ancora che venga stipulato il Protocollo del '93, si susseguono a scansione quasi mensile accordi bilaterali intersettoriali fra i sindacati confederali e le maggiori associazioni datoriali. Tali accordi non si limitano a fare menzione di enti o organismi bilaterali per la formazione professionale, ma fanno di essi il vero “snodo operativo” (accordo Confindustria/Cgil, Cisl, Uil, 1995) del nuovo sistema. Anche il legislatore ha inteso suffragare questo indirizzo, riconoscendo agli organismi paritetici costituiti dalle associazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale la possibilità di stipulare convenzioni con Regioni e Province autonome “per l'analisi e l'approfondimento delle situazioni occupazionali locali e lo svolgimento di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità” (legge n. 236/93, art. 9). E' solo nel '97, tuttavia, che viene precisata la destinazione progressiva delle risorse richiamate dalla legge 236. Essa avverrà a favore di uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente o territorialmente, aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con la partecipazione delle parti sociali (legge n. 196/97, art. 17).

interprofessionali per la formazione continua, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, in base ad accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale". Tali fondi hanno il compito di finanziare piani formativi aziendali, territoriali e settoriali (in seguito anche individuali; legge n. 289/2003; art. 48), con le risorse dello 0,30% del monte salari, previste dalla legge n. 845/1978. Sulla base di questa cornice normativa, le maggiori associazioni sindacali ed imprenditoriali hanno definito gli accordi, gli statuti e i regolamenti che hanno portato alla costituzione formale, validata con appositi decreti del Ministero del lavoro.

Su questi presupposti si è dunque proceduto alla costituzione dei nuovi fondi interprofessionali, la cui natura formale non coincide con quella degli enti bilaterale, costituendo della bilateralità una evidente emanazione funzionale⁴⁹. Ogni fondo avrà dei terminali regionali, costituiti dagli EE.BB. attualmente esistenti a quel livello territoriale, o da persone (sia di parte sindacale che imprenditoriale) delegate dal fondo nazionale, che potranno però utilizzare i servizi e le strutture degli EE.BB. già esistenti. Leggi, accordi e statuti prevedono che l'intesa tra le parti costituisca un criterio fondamentale per la ricevibilità dei progetti formativi. Detta altrimenti, nessun progetto potrà essere approvato se non contiene esplicitamente l'assenso congiunto di parte sindacale e di parte imprenditoriale.

Il finanziamento dei fondi si regge sul gettito della contribuzione dei datori di lavoro che facoltativamente vi aderiscono. L'adesione può essere effettuata anche a favore di un fondo diverso da quello del settore di appartenenza. La contribuzione non è aggiuntiva, in quanto al fondo viene destinato il contributo integrativo di cui all'art. 25, co. 4, legge n. 845/1978 e successive modifiche, pari allo 0,30%. Resta dunque fermo per i datori di lavoro che non aderiscono ai fondi l'obbligo di versare la contribuzione all'Inps, secondo le modalità vigenti. In caso di omissione anche parziale del contributo, il datore è tenuto a corrispondere quanto omesso e le relative sanzioni, che vengono versate anch'esse dall'Inps al fondo prescelto.

Per i lavoratori temporanei il fondo bilaterale per la formazione è dunque Formatemp, un'associazione senza fini di lucro, nata con un atto costitutivo sottoscritto dalle associazioni di rappresentanza delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo – Confinterim e Ailt – e

⁴⁹ Si tratta dunque di Fondimpresa, istituito da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, destinata a riguardare oltre 4 milioni di addetti; FOR.TE (2.476.276 addetti) e FON.TER (247.417 addetti) nelle aree del commercio, del turismo e dei servizi⁴⁹; Fondo Formazione PMI, rivolto a poco più di un milione di addetti coperti dai contratti Confapi; Fondo Artigianato Formazione (798.000 addetti); FONCOOP, che raggruppa imprese cooperative per un totale di 470.765 addetti; Fonprofessioni, che riguarda oltre 500.000 addetti agli studi professionali (Dati 2007). A tali fondi vanno ancora aggiunti i tre fondi per i dirigenti (Fondirigenti, Fon.Dir., Fondo Dirigenti PMI), di cui sono soci Confindustria, Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Confapi, e le organizzazioni dei dirigenti delle relative imprese, non affiliate a Cgil, Cisl e Uil.

dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori temporanei, Alai-Cisl, Nidil-Cgil, Cpo-Uil, nonché dalla tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

L'art. 12, co. 4, d.lgs. 276/2003 riproduce ampiamente la disposizione della legge n. 197/1997, così come novellata dalla l. 488/1999. Si tratta di un "Fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto nazionale collettivo delle imprese di somministrazione di lavoro: a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile; b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13"⁵⁰.

Finanziato dal contributo del 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei, il Fondo è stato autorizzato all'esercizio delle sue attività con decreto del 18 dicembre 2000 del Ministero del lavoro, il quale esercita sullo stesso un potere di vigilanza e di controllo⁵¹. Dopo una fase transitoria durata oltre un anno, si può dire che Formatemp sia entrata a pieno regime solo dalla primavera del 2002. Il fondo per la formazione professionale "è destinato a finanziare iniziative formative mirate – si legge – all'adeguamento e all'elevazione della preparazione professionale dei prestatori di lavoro temporaneo al fine di accrescerne le opportunità occupazionali e le capacità di adattamento ai contesti produttivi e organizzativi delle imprese utilizzatrici (...)". Le società hanno accesso al Fondo per le attività nella misura dei contributi da loro versati. "Le iniziative formative realizzate dovranno essere debitamente certificate", in modo da garantire ai lavoratori coinvolti l'acquisita formazione anche in previsione di nuovi interventi formativi di consolidamento.

Sulla formazione professionale e continua il sistema italiano delle relazioni industriali persiste nella sua complessiva inadeguatezza. La contrattazione collettiva non ha compiuto a riguardo – salvo rare eccezioni – significativi passi avanti. Al di là delle enunciazioni e degli istituti contrattuali più canonici, raramente i testi degli accordi si spingono fino ad instaurare

⁵⁰ Laddove la vecchia normativa faceva riferimento ad un solo Fondo finanziato dal contributo delle imprese fornitrici, l'art. 12 del d.lgs. 276/2003 parla inizialmente al plurale di "fondi", quando nei commi 1 e 2 – distinguendo tra fondo alimentato in rapporto alle retribuzioni dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e fondo alimentato in rapporto a quelle dei lavoratori assunti a tempo indeterminato – stabilisce l'entità del contributo (identico) e le finalità del loro impiego (diverse). Successivamente, al comma 4, adotta invece il singolare e dice: "I contributi di cui ai commi 1 e 2 sono rimessi a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro (...)".

⁵¹ Il suo funzionamento è disciplinato da un regolamento ispirato all'accordo quadro sulle politiche formative del 27 aprile 1999, integrato poi dall'accordo del 18 aprile 2000, dal Protocollo integrativo del 1 agosto 2000 e dagli analoghi accordi in materia di formazione del 26 settembre 2000, infine dal nuovo Ccnl delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, stipulato il 23 settembre 2002.

nessi più innovativi in rapporto all'inquadramento professionale, all'organizzazione del lavoro, ai percorsi di carriera interna (Cimaglia, D'Aloia, Leonardi, 2006).

Il sindacato, per ciò che gli compete, rivendica un diritto individuale alla formazione continua che non sia meramente schiacciato sulle esigenze contingenti e strumentali delle aziende. Migliorando il coordinamento con gli altri fondi inter-professionali, occorrerà potenziare le opportunità formative durante i periodi di non lavoro. Un forte impegno viene richiesto per l'informazione dei lavoratori sui diritti e le opportunità formative attualmente offerte dal sistema. Nell'ambito specifico della formazione nel settore del lavoro in somministrazione le parti hanno varato un Vademecum, in cui la bilateralità ed il ruolo del sindacato vengono rafforzati nell'organizzazione dei corsi di base, che attengono alla legislazione sul lavoro, i contratti e le relazioni sindacali. I sindacati potranno designare i docenti per la trattazione di questi argomenti, che avverrà secondo modalità e procedure definite da Forma.temp ma non ancora precisate. Il Vademecum prevede inoltre che un terzo delle risorse destinate alla formazione continua venga svincolato dalle società che versano i contributi e gestito congiuntamente dalle associazioni di rappresentanza delle imprese somministratrici e dalle oo.ss. Un intervento che dovrebbe comportare un maggiore ruolo sindacale nell'analisi dei fabbisogni territoriali e di settore.

Cap. 5

Gli interventi di welfare del sistema della somministrazione di lavoro: il quadro quantitativo

5.1 – La platea dei lavoratori interinali: i potenziali beneficiari

5.1.1-L'evoluzione del sistema della somministrazione

Il sistema della somministrazione è un segmento del mercato del lavoro che ha subito profonde evoluzioni nel corso del tempo. Se si considera la platea dei lavoratori e delle lavoratrici coinvolti, è significativo l'incremento registrato tra il 1998, periodo successivo all'introduzione di questa modalità contrattuale, ad oggi: allora i lavoratori interinali erano poco meno di 25.000, invece nel 2007 sono stati circa 574.000 i lavoratori che hanno svolto almeno un giorno di missione⁵² (cfr. tab. 5.1). Solo tra il 2003 e il 2007 il numero dei lavoratori del comparto ha subito un incremento del 60% (Ebitemp, 2008).

Proprio con riferimento al 2007, stime dell'Ebitemp (2008) consentono di evidenziare che, per quanto sia ancora relativamente contenuto il peso del lavoro interinale (1,2%) sull'occupazione dipendente complessiva⁵³, è comunque rilevante lo stock di interinali sempre presenti in questo segmento lavorativo durante l'anno, che è pari a circa 280.000 unità. Del resto, va segnalato il trend crescente fatto registrare dall'interinale nel mercato del lavoro dipendente temporaneo, con un'incidenza passata dallo 0,5% del 1998 al 12,5% del 2007.

In modo analogo, le agenzie per il lavoro attive sul mercato hanno visto aumentare in modo decisivo il proprio fatturato, che dai 18 milioni di euro del 1999 ha raggiunto i 67 milioni nel 2006 (Consiglio, Moschera, 2008).

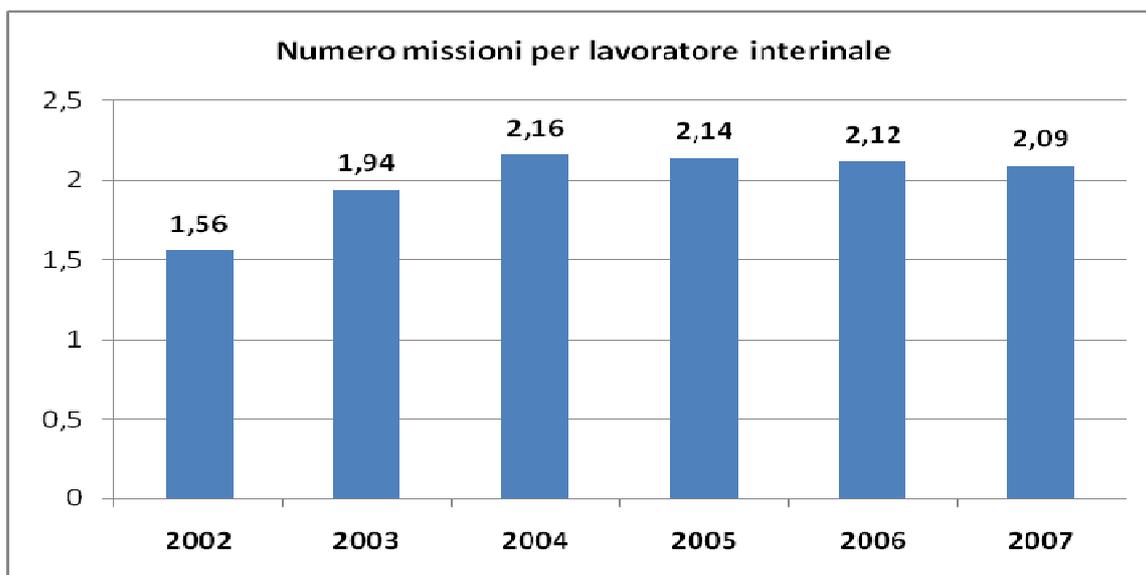
Se si considerano ulteriori indicatori che danno conto della caratterizzazione del lavoro interinale (o in somministrazione), si osserva che dal 2002 al 2007 ciascun lavoratore ha visto aumentare mediamente il numero di missioni svolto in un anno. Si è transitati da un numero medio di 1,56 missioni nel 2002 alle 2,09 missioni del 2007, raggiungendo picchi più elevati nel 2004 (2,16) (cfr. graf. 1).

⁵² Questo dato relativo agli archivi Inail è piuttosto in linea con quello fornito da Assolavoro, che per il 2007 ha dato conto di circa 594.000 lavoratori interinali cfr. <http://www.asso-lavoro.it/>.

⁵³ Calcolata sul numero di lavoratori equivalenti a tempo pieno.

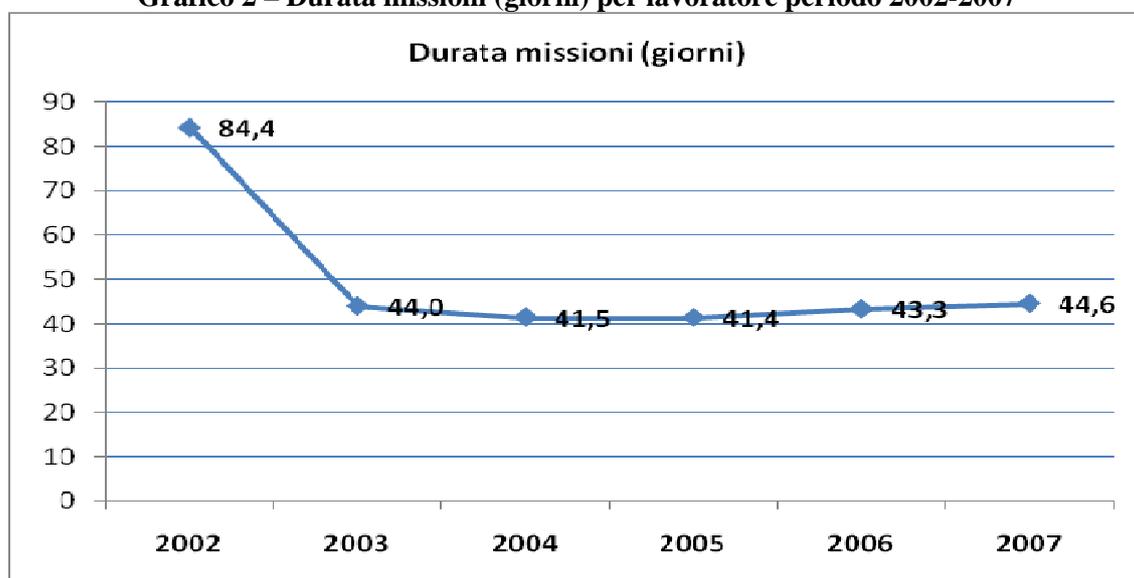
La durata media delle missioni, dopo il decremento registrato tra il 2002 e il 2003 - periodo in cui è passata da 84,4 giorni in media a 44,0 - si è mantenuta mediamente stabile aumentando relativamente negli ultimi anni: più precisamente, nel 2007 sono state 44,6 le giornate di lavoro interinale retribuite rispetto alle 41,5 del 2004 (+7,5%)⁵⁴.

Grafico 1 - Numero medio missioni per lavoratore interinale. Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

Grafico 2 – Durata missioni (giorni) per lavoratore periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

⁵⁴ Anche per la durata delle missioni si segnala l'allineamento dei dati di Ebitemp con quelli forniti da Assolavoro per cui il numero medio di giorni lavorati in un anno ammonta a 42,56 unità; cfr. <http://www.assolavoro.it/>.

5.1.2- Le caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici interinali

In generale, quello della somministrazione è un segmento del mercato ben definito, caratterizzato dalla triangolazione imprese-agenzie-lavoratori, per il quale transitano categorie di lavoratori differenti.

Giovani in fase di ingresso, ma anche - e soprattutto - adulti giovani, ai quali nel tempo si è affiancata una quota sempre più ampia di lavoratori over 40. Il gruppo degli under 30, infatti, pur essendo maggioritario, ha subito una flessione tra il 2002 e il 2007, passando dal 57,7% al 49,4% del totale, mentre la componente adulta degli over 40 sfiora il 20% nel 2007 ed è cresciuta in modo significativo se si pensa che solo nel 2002 era pari al 12,5% (cfr. tabb. 5.1-5.2).

Pertanto, così come evidenziato nell'ultimo rapporto Ebitemp (2008), il lavoro interinale rappresenta sempre meno una modalità di ingresso quanto una forma di ricollocazione nel mercato del lavoro; dato emerso anche da indagini *ad hoc* sul mondo della somministrazione (Irs *et al.*, 2004; Altieri, Dota, Piersanti, 2009).

Tabella 5.1 – Lavoratori interinali per classe di età periodo 2002-2007 (v.a.)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Fino a 24 anni	63.151	30,2	108.393	30,0	112.837	28,2	121.216	27,5	138.106	27,2	156.758	27,3
25-29	57.438	27,5	98.276	27,2	106.546	26,6	111.020	25,2	118.044	23,2	127.106	22,1
30-34	38.731	18,5	67.327	18,6	77.463	19,4	85.735	19,4	96.817	19,0	106.388	18,5
35-39	23.374	11,2	41.103	11,4	47.551	11,9	53.794	12,2	65.245	12,8	75.214	13,1
40-49	20.866	10,0	36.967	10,2	44.350	11,1	54.561	12,4	70.611	13,9	84.249	14,7
50 e oltre	5.291	2,5	9.255	2,6	11.348	2,8	14.531	3,3	19.505	3,8	24.450	4,3
Totale	208.851	100,0	361.321	100,0	400.095	100,0	440.857	100,0	508.328	100,0	574.165	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

Tabella 5.2 – Lavoratori interinali per classe di età. Periodo 2002-2007 (var. %)

	Var. % 2002-2003	Var. % 2003-2004	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2006-2007	Var. % 2002-2007
Fino a 24 anni	71,6	4,1	7,4	13,9	13,5	148,2
25-29	71,1	8,4	4,2	6,3	7,7	121,3
30-34	73,8	15,1	10,7	12,9	9,9	174,7
35-39	75,8	15,7	13,1	21,3	15,3	221,8
40-49	77,2	20,0	23,0	29,4	19,3	303,8
50 e oltre	74,9	22,6	28,0	34,2	25,4	362,1
Totale	73,0	10,7	10,2	15,3	13,0	174,9

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

Nel tempo il comparto si è gradualmente femminilizzato, la quota “rosa” degli interinali è passata dal 40% del 2002 al 43,5% del 2007, con la conseguente diminuzione in termini percentuali della componente maschile.

Anche in termini di variazioni percentuali annue, le donne hanno fatto registrare incrementi molto marcati soprattutto tra il 2002 e il 2003 (+81,3% rispetto al +67,5% degli uomini); e, complessivamente, tra il 2002 e il 2007 il numero delle lavoratrici è cresciuto del 199%, rispetto al +158% degli uomini.

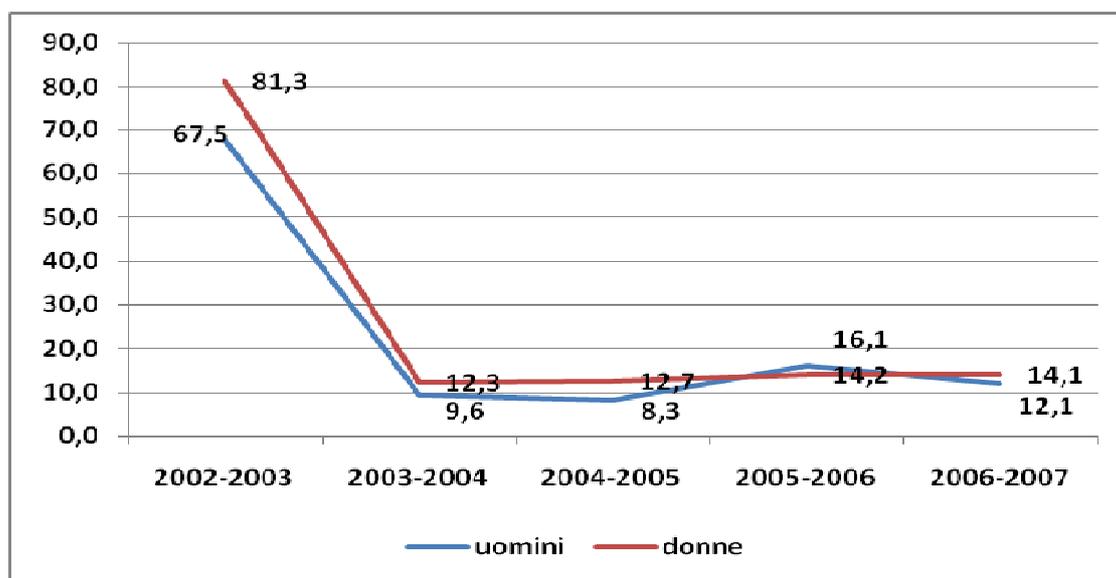
Tabella 5.3 - Lavoratori interinali per genere 2002-2007

	Uomini		Donne		Totale
	v.a.	%	v.a.	%	
2002	125.451	60,1	83.403	39,9	208.854
2003	210.101	58,1	151.220	41,9	361.321
2004	230.215	57,5	169.880	42,5	400.095
2005	249.357	56,6	191.500	43,4	440.857
2006	289.578	57,0	218.750	43,0	508.328
2007	324.648	56,5	249.519	43,5	574.167

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

Dunque, verosimilmente, sembrerebbe che proprio il trend espansivo delle lavoratrici interinali abbia contribuito in gran parte alla crescita numerica di questo segmento (cfr. graf. 3).

Grafico 3 - Lavoratori interinali per genere variazioni annue (%). Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

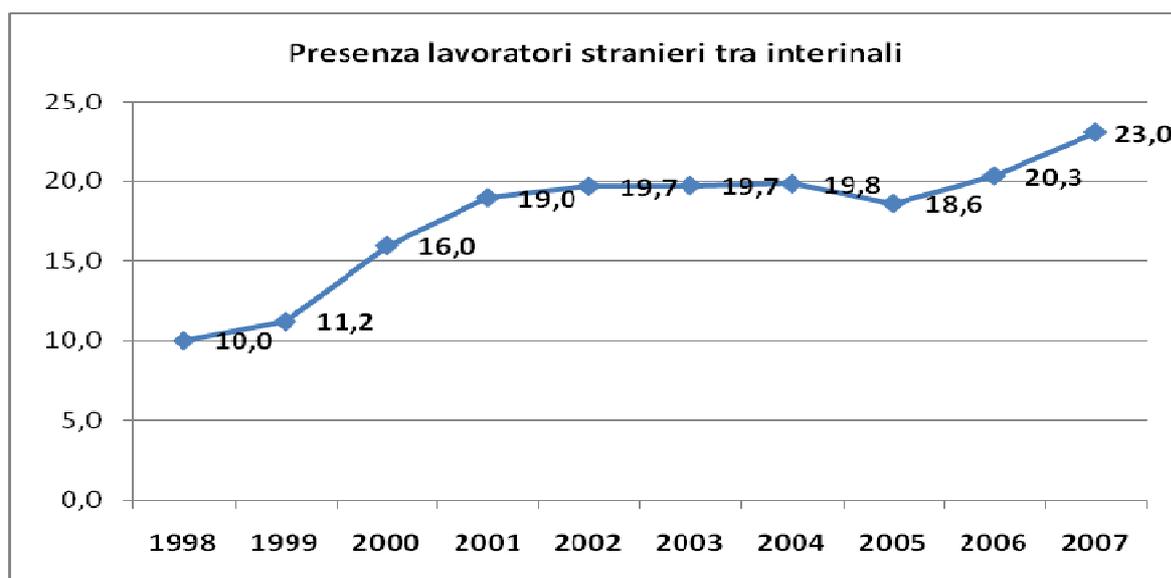
In modo analogo, gradualmente, il segmento della somministrazione ha incluso sempre più lavoratori migranti, che nel 1998 arrivavano a pesare appena per il 10% sul totale dei lavoratori interinali, mentre a quasi dieci anni di distanza la componente immigrata degli interinali è più che raddoppiata, raggiungendo il 23% del totale (cfr. graf. 4).

Tabella 5. 4 - Lavoratori interinali assicurati all'INAIL 1998-2007

	Lavoratori interinali	di cui immigrati
1998	24.880	2.493
1999	86.571	9.707
2000	106.691	17.032
2001	133.355	25.282
2002	208.853	41.072
2003	361.305	71.242
2004	400.094	79.314
2005	440.855	81.980
2006	508.328	103.281
2007	574.167	132.330

Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

Grafico 4 – Lavoratori interinali stranieri sul totale (%). Periodo 1998-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inail

I processi di relativa femminilizzazione ed etnicizzazione del sistema della somministrazione, in parte, hanno determinato anche lo spostamento verso le fasce d'età più adulte: infatti, diverse indagini hanno mostrato come tra i lavoratori over 40 prevalgono proprio le donne, che rientrano nel mercato dopo la maternità o tentano di rimanerci mediante questa modalità di lavoro, e i migranti, che generalmente vi arrivano dopo un prolungato inserimento nel mercato del lavoro secondario e irregolare (Magatti, Fullin, 2002; Irs *et al.*, 2004; Ires, 2006; Altieri, Dota, Piersanti, 2009).

5.2 – I beneficiari effettivi delle misure di protezione sociale garantite ai lavoratori interinali

Nell'attuale sistema del lavoro italiano alle più tradizionali forme di segmentazione, si è aggiunta quella tra lavoratori "tipici" e "atipici". Questi ultimi sono spesso protagonisti di percorsi lavorativi ad alto rischio di discontinuità lavorativa, a fronte di un sistema di welfare di fatto inadeguato ai nuovi rischi associati alla flessibilità. Il sistema di ammortizzatori sociali italiano, estremamente frammentato, si rivolge ad un gruppo di lavoratori sempre più ristretto rispetto alla platea dei potenziali beneficiari; proprio perché, come sottolineato nei contributi precedenti, nel nostro Paese stenta ad affermarsi un modello di *flexicurity*, che dovrebbe coniugare flessibilizzazione del lavoro e sicurezza dell'occupazione e del reddito.

Il lavoro interinale (o in somministrazione), pur essendo una forma di lavoro a termine, consente l'accesso, seppur condizionato e temporaneo, ad un sistema di tutele e di protezione del reddito. Inoltre, il sistema della bilateralità, particolarmente efficiente in questo segmento del mercato del lavoro, offre un insieme di prestazioni aggiuntive che vanno ad integrare le misure di welfare pubblico previste per questa categoria di lavoratori.

Di seguito passeremo in rassegna le modalità di accesso alle misure di protezione sociale e di sostegno al reddito, garantite a questo gruppo di lavoratori atipici, dal sistema di welfare pubblico e da quello della bilateralità.

5.2.1-L'indennità di disoccupazione

Come anticipato nelle sezioni precedenti, anche i lavoratori interinali hanno diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione e all'indennità ordinaria con requisiti ridotti.

Una prima elaborazione effettuata da Ebitemp (2007) dei dati Inps relativi ai beneficiari dell'indennità di disoccupazione (non agricola) ha consentito di definire un parziale quadro della platea di quanti hanno potuto beneficiare di questa forma di protezione sociale⁵⁵. Nel caso specifico dei lavoratori che durante l'esperienza di lavoro in somministrazione hanno avuto accesso ad una prestazione di disoccupazione, di tipo ordinario o con requisiti ridotti, va segnalato che l'indennità percepita va riferita a tutte le tipologie di rapporto di lavoro che hanno interessato il lavoratore nel periodo in cui ha maturato il diritto all'indennità.

Dunque, i dati relativi ai lavoratori interinali comprendono anche quei soggetti che hanno svolto attività lavorative con altre tipologie contrattuali nel periodo antecedente alla cessazione del rapporto di lavoro, così come non sono conteggiati quanti hanno maturato l'indennità dopo essere usciti dal segmento della somministrazione. Di conseguenza, i dati a disposizione permettono di definire una stima della platea effettiva degli aventi diritto a questo tipo di prestazione.

Se nel 2005 sono stati circa 820.000 i trattamenti erogati dall'INPS a favore dei lavoratori presenti in modo discontinuo nel mercato del lavoro, di questi circa 25.000 hanno interessato lavoratori che ne hanno fatto richiesta da interinali. In media, quindi, l'incidenza dei lavoratori interinali su quanti hanno usufruito di questa modalità di indennizzo ammonta ad un esiguo 3%.

⁵⁵ Si tratta di una prima analisi dei dati INPS relativi alle indennità di disoccupazione percepite nel 2005 e 2006 dai lavoratori che hanno sperimentato rapporti di lavoro interinale.

Se si considera il solo segmento della somministrazione, in ogni caso, le percentuali di indennizzati da interinali si mantengono piuttosto basse, rimanendo attorno al 5% del totale dei lavoratori interessati da almeno un giorno di lavoro interinale nel corso del periodo considerato (cfr. tab. 5.5); facendo registrare, addirittura, una flessione tra il 2005 e il 2006, a fronte dell'incremento pari al 15,3% che nello stesso periodo ha interessato la platea dei potenziali beneficiari.

Tabella 5.5– Interinali e indennità di disoccupazione. Periodo 2005-2006

	Lavoratori indennizzati durante esperienza di lavoro interinale – Inps	Totale lavoratori interinali – Inail	Incidenza indennizzati sul totale degli interinali (%)	Incidenza interinali sul totale dei disoccupati indennizzati (%)
2005	25.339	440.855	5,7	3,0
2006	25.872	508.328	5,1	-

Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

Restringendo il campo di osservazione ai soli 25.000 lavoratori che hanno usufruito del beneficio erogato dallo Stato, si rileva una sostanziale equidistribuzione tra chi ha usufruito dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (50,5%) e chi ha utilizzato quella ordinaria (48,7%)⁵⁶.

Tabella 5. 6 - Indennità di disoccupazione: lavoratori nel complesso e lavoratori interinali. Anno 2005

Trattamento erogato:	Lavoratori nel complesso		Lavoratori interinali	
Indennità di disoccupazione ordinaria (non agricola)	365.000	45,0	12.175	48,7
Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (non agricola)	454.000	55,4	12.625	50,5
Altri trattamenti	1.000	0,1	200	0,8
Totale	820.000	100,0	25.000	100,0

Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

⁵⁶ Come sottolineato dall'Osservatorio Nazionale Ebitemp (2007), quote marginali delle indennità percepite da questi soggetti riguardano altri istituti come i trattamenti speciali per i lavoratori dell'edilizia, i lavoratori frontalieri o altre categorie come i marittimi.

Nel periodo 2005-2006, è aumentato del 45% il numero dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, mentre è diminuita del 40% (-41,2%) la quota di chi ha fatto richiesta dell'indennità di disoccupazione ordinaria. Ciò testimonierebbe la difficoltà incontrata dai lavoratori atipici che transitano nel sistema dell'interinale a maturare i prerequisiti necessari per avere accesso al sussidio di disoccupazione (non agricolo) ordinario.

Tabella 5.7 - Lavoratori interinali che hanno beneficiato di indennità di disoccupazione. Periodo 2005-2006

Trattamento erogato: Lavoratori che hanno avuto esperienze di lavoro interinale nel periodo di maturazione del diritto all'indennità di disoccupazione	2005	2006	Var. % 2005-2006
Indennità di disoccupazione ordinaria (non agricola)	12.351	7.261	-41,2
Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (non agricola)	12.789	18.554	45,1
Altri trattamenti	199	57	-71,4
Totale	25.339	25.872	2,1

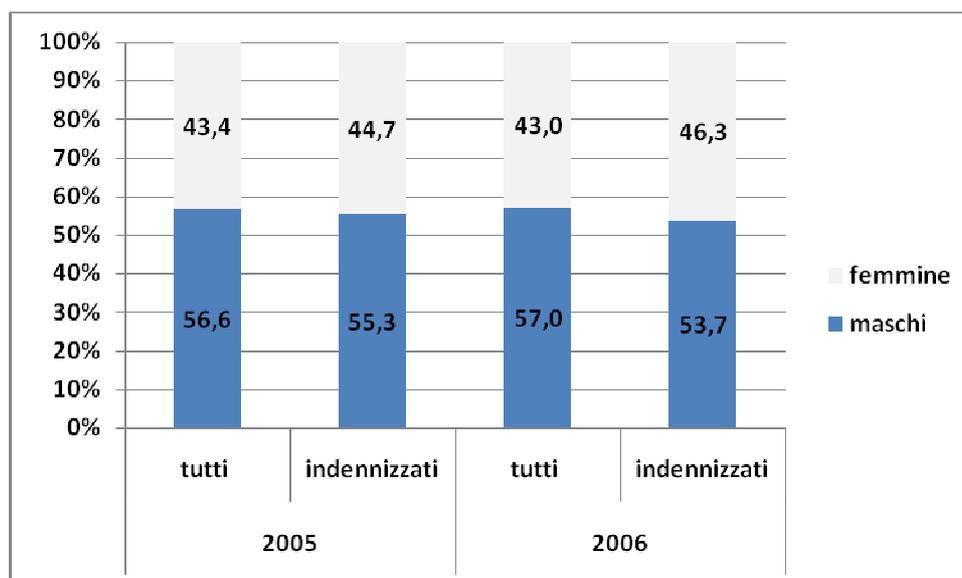
Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

Il tasso di copertura dell'indennità rispetto al totale dei lavoratori interinali, come osservato, è decisamente ancora poco significativo ed è più basso nei contesti territoriali nei quali è maggiore la presenza di lavoratori in somministrazione. Nel Meridione, infatti, il tasso di copertura supera di oltre il doppio quello nazionale, mentre scende al 4% circa nel Nord Ovest (Ebitemp, 2007).

Del resto, nelle aree territoriali a più elevata concentrazione di lavoratori in somministrazione vi sono più difficoltà a raggiungere un maggior numero di potenziali beneficiari. In ogni caso, il fatto che al Nord si rilevi un grado di concentrazione maggiore dei beneficiari dell'indennità ordinaria, come in Lombardia - dove è stato registrato il 22% di indennizzi ordinari, rispetto al 14% di quelli ridotti -, testimonia che laddove vi sono più opportunità di lavoro - anche se a termine - si riesce a maturare il diritto ad una forma di indennità di disoccupazione che comporta un sostegno maggiore in termini tanto economici che temporali.

Tra i beneficiari vi è un maggior numero di uomini, in linea con la composizione per genere dei lavoratori interinali nello stesso periodo (cfr. graf. 4)⁵⁷. Inoltre, se prendiamo in considerazione l'età, osserviamo che tra i due anni presi in considerazione si assiste ad un tendenziale spostamento verso le fasce di età più alte (cfr. graf. 5). Così, ad esempio, se nel 2005 i giovani al di sotto dei 30 anni rappresentavano il 41,6% degli indennizzati, nel 2006 questa percentuale scende al 33,8%. Viceversa, aumentano i beneficiari dell'indennità di disoccupazione (ordinaria e con requisiti ridotti) tra i più adulti: in particolare, gli over 40 sono passati dal 19,3% del 2005 al 24,7% del 2006 (cfr. tab. 5.8). Ciò potrebbe voler dire che i più giovani, nonostante rappresentino la componente maggioritaria dei lavoratori in somministrazione e non siano sempre lavoratori al primo ingresso, ma al contrario hanno diverse esperienze lavorative alle spalle⁵⁸ (cfr. graf. 6), fanno più fatica a maturare le condizioni di esigibilità della prestazione.

Grafico 4 – Lavoratori interinali (tutti e indennizzati) per genere. 2005-2006



Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

⁵⁷ Ad ogni modo, tra il 2005 e il 2006 la componente maschile degli indennizzati è lievemente diminuita, passando dal 55% al 53,7%, nonostante, al contrario, sia parzialmente aumentata nella popolazione complessiva degli interinali.

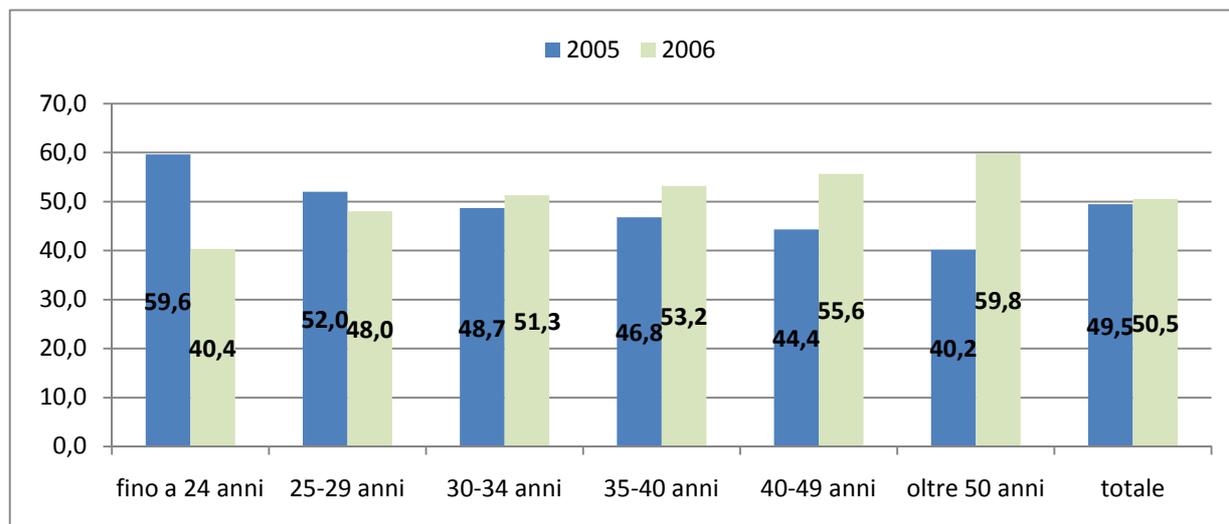
⁵⁸ In base ai dati emersi dall'indagine Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009) su un campione di lavoratori interinali italiani, infatti, è emerso che proprio i più giovani (fino a 29 anni) nei 5 anni precedenti l'indagine hanno accumulato diverse esperienze lavorative: oltre il 60% ha avuto almeno tre esperienze di lavoro rispetto al 50% dei più adulti (over 40).

Tabella 5.8 - Lavoratori interinali per classi di età. 2005-2006

	Tutti i lavoratori interinali				I lavoratori interinali indennizzati			
	2005		2006		2005		2006	
	v.a	%	v.a.	%	v.a	%	v.a.	%
Fino a 24 anni	121.216	27,5	138.106	27,2	4.021	15,9	2.721	10,5
25-29	111.020	25,2	118.044	23,2	6.520	25,7	6.020	23,3
30-34	85.735	19,4	96.817	19,0	6.014	23,7	6.340	24,5
35-39	53.794	12,2	65.245	12,8	3.880	15,3	4.410	17,0
40-49	54.561	12,4	70.611	13,9	3.929	15,5	4.930	19,1
50 e oltre	14.531	3,3	19.505	3,8	974	3,8	1.451	5,6
Totale	440.857	100	508.328	100	25.338	100,0	25.872	100,0

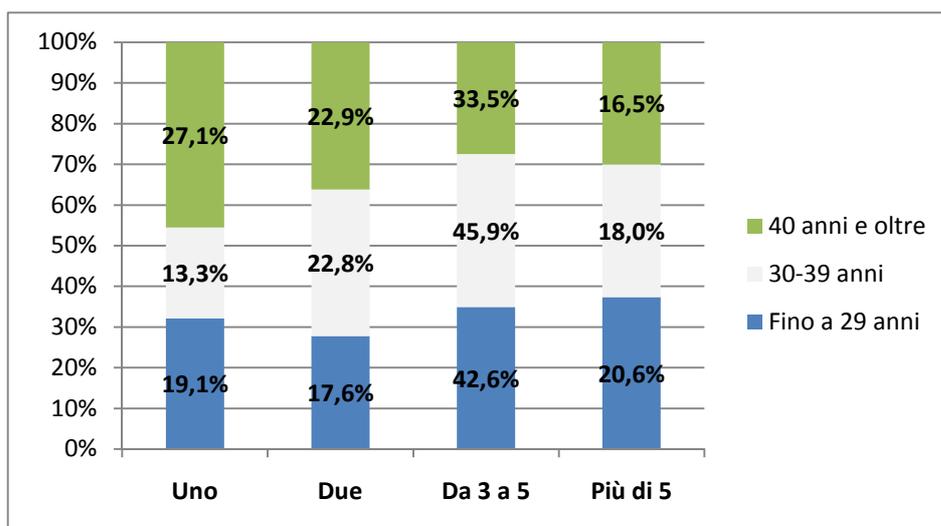
Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

Grafico 5 - Lavoratori indennizzati per classi di età. 2005-2006



Fonte: Elaborazione Ires su dati Osservatorio Nazionale Ebitemp/Inps

Grafico 6 – Lavoratori interinali per età e numero di lavori svolti negli ultimi 5 anni



Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

Infine, il 18% dei beneficiari è rappresentato dai lavoratori stranieri, la cui quota è in riduzione rispetto all'anno precedente, nel quale raggiungeva ampiamente il 20%; questo dato è in linea con le tendenze riscontrate nella platea complessiva dei potenziali beneficiari rispetto ai quali il peso della componente immigrata è passato dal 18,6% del 2005 al 20,3 del 2006.

5.3 – Le condizioni di esigibilità di una categoria di lavoratori a rischio di precarietà

Da una recente indagine Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009), che ha indagato aspetti più qualitativi dei percorsi di lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici interinali, è emerso che le probabilità di rimanere nell'area dell'occupazione o, al contrario, di ricadere nella condizione di disoccupato al termine dell'esperienza di lavoro nella somministrazione dipende tanto da alcune caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici che transitano in questo mercato, quanto dai percorsi di lavoro realizzati.

Innanzitutto, i dati raccolti hanno mostrato che i lavoratori che passano per questo segmento non sono tutti al primo ingresso, come testimoniano anche le fonti ufficiali (Ebitemp, 2008), ma in tanti hanno già avuto precedenti esperienze di lavoro, sebbene alternino le missioni da interinali a periodi di disoccupazione (32,2%) o ad altre esperienze di lavoro a termine (16%).

Di fatto, quello della somministrazione è un mercato ad elevata mobilità: la maggioranza dei lavoratori interinali, nel corso di un anno, esce da questo segmento rimanendo in larga

misura nell'area dell'occupazione, mentre il 45% comunque resta nella somministrazione (Altieri, Dota, Piersanti, 2009).

Ciononostante, se si considerano esclusivamente i lavoratori in uscita da questo segmento, osserviamo che le probabilità di rimanere disoccupati aumentano per alcune categorie di lavoratori e se si è transitati nell'interinale ad "intermittenza", vale a dire cumulando più missioni di durata molto breve.

5.3.1-Percorsi da disoccupati ed esigibilità degli ammortizzatori sociali

Nel 2007 i dati Inail attestano che poco più di 574.000 lavoratori hanno effettuato almeno un giorno di lavoro interinale (Ebitemp, 2008) e, in riferimento allo stesso anno, l'indagine Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009) ha evidenziato che circa un terzo dei lavoratori che transitano per questo segmento del mercato (il 32,5%), al termine di questa esperienza di lavoro, rimane disoccupato⁵⁹.

Rapportando questo dato (*ibidem*, 2008) alla complessiva popolazione interinale registrata dagli archivi Inail, si può stimare che il numero di quanti si trovano nella condizione di disoccupato al termine di un'esperienza di lavoro interinale è di 186.600 unità (cfr. quadro sinottico 1).

Tabella 5.9 - Transizioni dentro e fuori il segmento della somministrazione

		Condizione occupazionale 6 mesi prima di entrare nell'interinale			Totale
		occupati	disoccupati	studenti e altri inattivi	
condizione occupazionale in uscita dalla somministrazione	occupati	73,6	48,2	50,2	55,6
	disoccupati	21,4	46,7	26,6	32,5
	studenti/altri inattivi	5,0	5,1%	23,2	11,9
Totale		100,0	100,0%	100,0	100,0

Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

Se consideriamo anche i disoccupati al termine della missione interinale, che in precedenza avevano effettuato un'esperienza di lavoro durata più di 2 anni (32% circa) – essendo quindi, verosimilmente, nelle condizioni di richiedere l'indennità di disoccupazione –, la quota dei

⁵⁹ Va segnalato che anche le "stime di precarietà" (Mandrone, 2008) effettuate sulla componente panel dell'Indagine Plus Isfol (2006) hanno mostrato che nel flusso di lavoratori atipici che ogni anno transitano in modo temporaneo nel mercato del lavoro, si registrano fasi di non occupazione per un'incidenza del 32%, una percentuale analoga a quella rilevata tra gli interinali del campione Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009). Cfr. Mandrone E., *Stime di precarietà*, 24.10.2008, www.lavoce.info.

potenziali beneficiari si ridimensiona, arrivando a contare all'incirca 59.700 soggetti (cfr. tab. 10).

Tabella 5.10 – Condizione occupazionale all'uscita dall'interinale per durata esperienza di lavoro (più lunga) avuta negli ultimi 5 anni

Condizione occupazionale dopo esperienza da interinale				
Durata esperienze di lavoro avute negli ultimi 5 anni:	occupati	disoccupati	studenti/altri inattivi	Totale
fino a 6 mesi	23,1	22,9	49,2	26,0
da 6 mesi ad un anno	28,6	22,3	27,1	26,4
da 1 a 2 anni	25,9	22,9	8,5	22,9
oltre 2 anni	22,4	31,9	15,3	24,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

Dunque, le evidenze empiriche appena descritte mostrano quanto siano restrittive le condizioni previste per beneficiare delle prestazioni sociali garantite dal sistema di welfare pubblico. Tali misure appaiono piuttosto inadeguate alle condizioni dei lavoratori atipici (Paci, 2005; Villa, 2007), i quali, essendo soggetti a periodi più o meno prolungati di non occupazione, in gran parte, rischiano di rimanere esclusi da un sistema di tutele tarato su un modello di lavoro standard. Difatti, già se si abbassasse ad un anno il periodo di assicurazione previsto per accedere al sussidio di disoccupazione, la platea dei beneficiari si amplierebbe a 102.000 lavoratori disoccupati all'uscita dall'esperienza di lavoro in somministrazione⁶⁰.

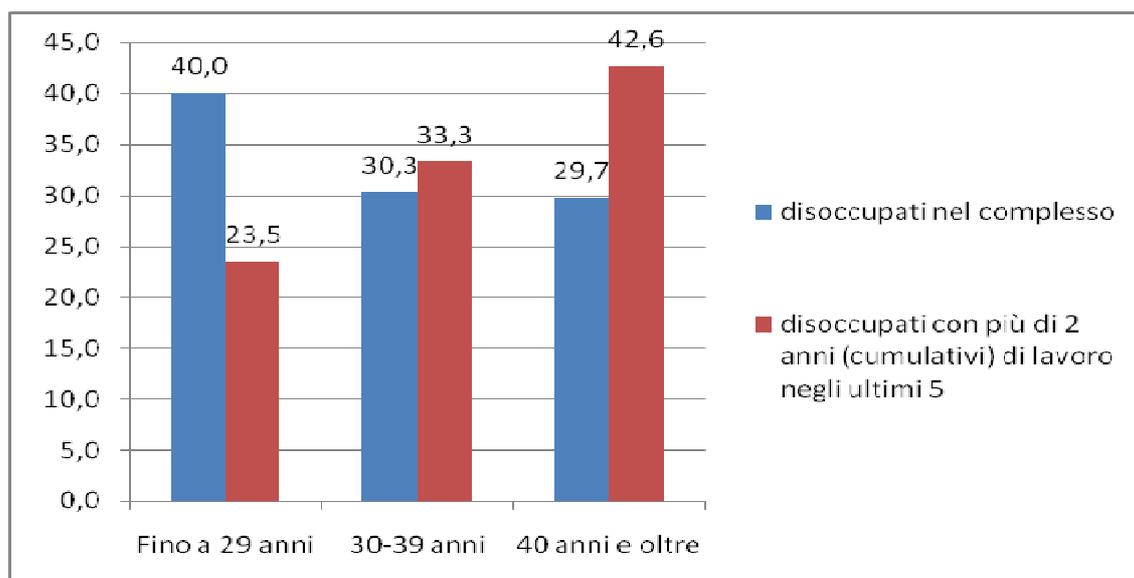
⁶⁰ Questo dato è stato ottenuto rapportando all'universo degli interinali assicurati presso gli archivi Inail, la quota di lavoratori del campione Ires che hanno avuto un'esperienza di lavoro continuativa nei 5 anni precedenti l'indagine, durata almeno un anno.

**Quadro sinottico 1 – Lavoratori interinali che necessitano di un’indennità di disoccupazione.
Alcune stime**

<i>Lavoratori interinali che:</i>	
• hanno svolto almeno un giorno di missione interinale nel 2007 (Inail)	574.167
• all’uscita dall’interinale restano disoccupati 2007 (Ires)	186.604 (32,5% del totale dei lavoratori in uscita), di questi si stima che circa 87.000 erano già disoccupati prima di avere la prima esperienza di lavoro interinale (46,7% del totale dei disoccupati all’uscita dall’interinale)
• disoccupati all’uscita dall’interinale che hanno cumulato più di 2 anni di lavoro negli ultimi 5 anni (Ires)	59.700 (di questi la maggior parte sono lavoratori adulti, a dimostrazione delle difficoltà che i giovani incontrano nel raggiungere i requisiti di esigibilità delle prestazioni previste per i disoccupati)
• sono disoccupati e hanno svolto almeno 6 mesi di lavoro interinale in un anno (Ires)	27.057 (14,5% del totale) potenziali beneficiari dell’indennità di disponibilità che Ebitemp riserva a i disoccupati da almeno 45 gg., che hanno compiuto almeno 6 mesi di missione in un anno

Una ulteriore conferma delle difficoltà che i lavoratori atipici incontrano nel maturare le condizioni di eleggibilità dell’indennità ci viene dal considerare l’età dei potenziali beneficiari. Come rilevato in precedenza in relazione ai lavoratori indennizzati dall’Inps (Ebitemp, 2007), i giovani, pur rappresentando la maggioranza dei lavoratori interinali, di fatto fanno fatica ad accedere all’indennità di disoccupazione, perché difficilmente raggiungono la copertura contributiva e le giornate di lavoro necessari. Questa tendenza sembra emergere anche dai dati dell’indagine Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009) che mostrano come, tra i disoccupati, nonostante i giovani al di sotto dei 30 anni siano il 40% del totale, solo il 23,5% ha avuto un’esperienza di lavoro precedente durata più di due anni. Viceversa, i disoccupati over 40, pur pesando per il 30% sul totale, nella misura del 43% negli ultimi 5 anni hanno svolto un’attività di lavoro durata più di due anni (cfr. graf. 7).

Grafico 7 – Disoccupati all’uscita dall’interinale per classi di età



Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

D'altra parte, proprio considerando complessivamente i percorsi di lavoro antecedenti alla missione di lavoro avuta nell'ultimo anno (Altieri, Dota, Piersanti, 2009)⁶¹, è possibile formulare alcune ipotesi che spiegano le ragioni di un così basso numero di beneficiari delle forme di ammortizzazione sociale previste dal sistema pubblico. Un primo gruppo, pari al 46,7% dei disoccupati che hanno finito la missione di lavoro interinale e sono usciti da questo mercato, era disoccupato anche prima di lavorare nell'interinale. Le probabilità di ritornare disoccupati dopo l'esperienza di lavoro da interinale⁶², se si era già disoccupati a sei mesi dalla prima missione di lavoro, sono più elevate per i lavoratori stranieri, per le donne e per i lavoratori più adulti che, solitamente, sono coloro che nell'arco di un anno svolgono più missioni molto brevi, di durata inferiore al mese (54% circa) (cfr. tab. 5.11). A ciò va aggiunto che la maggior parte di essi ha avuto una sola esperienza di lavoro importante negli ultimi 5 anni. Dunque, di fatto, si tratta di lavoratori che difficilmente riescono a soddisfare i requisiti richiesti per accedere all'indennità di disoccupazione.

⁶¹ In particolare, l'indagine Ires ha monitorato i 12 mesi antecedenti il momento dell'intervista ed è stata rivolta a lavoratori e lavoratrici che avessero effettuato almeno 30 gg. di lavoro in somministrazione nel periodo considerato.

⁶² Si tratta della missione svolta nell'ultimo anno (2006-2007).

Tabella 5.11 – Le probabilità di ritornare nell’area della non occupazione se già si era disoccupati.

<i>pìù elevate per:</i>	<i>meno elevate per:</i>
i lavoratori stranieri: 56,3%	I lavoratori italiani: 43,5%
per le donne: 54,4%	per gli uomini: 40%
per i più adulti (over 40): 54%	per i giovani al di sotto dei 30 anni: 43%
se si sono svolte missioni molto brevi, di durata inferiore ai 30 giorni: 53,6%	Chi ha svolto missioni più lunghe, durate più di un anno (33%)
Chi ha fatto più missioni nell’ultimo anno (51,6%)	Chi ha svolto una sola missione (44,5%) (che di solito viene assunto)
Chi ha avuto una sola esperienza di lavoro importante negli ultimi 5 anni: 67%	Chi ha avuto dalle 3 alle 5 esperienze di lavoro negli ultimi 5 anni: 40%

Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

Ad ogni modo, maturare le condizioni di accesso alle misure di protezione sociale pubbliche è altrettanto difficile per una quota significativa di disoccupati all’uscita dall’interinale (donne e adulti over 40) che prima di entrare nel segmento della somministrazione erano occupati (21,4%)⁶³. Si tratta, infatti, di soggetti già espulsi dal sistema produttivo, o perché avevano concluso un’altra esperienza di lavoro a termine, o perché avevano già subito un licenziamento.

Di conseguenza, ad essere esclusi dalle prestazioni di welfare pubblico sono per lo più i lavoratori a rischio di precarietà che continuamente sono dentro e fuori dal mercato del lavoro, cumulando, quindi, esperienze di lavoro brevi e frammentate, che difficilmente consentono di maturare la copertura assicurativa necessaria ad accedere alle misure di protezione sociale garantite ai lavoratori che sperimentano periodi più o meno lunghi di disoccupazione.

Tabella 5.12 - Le probabilità di ritornare nell’area della non occupazione se si era occupati

<i>pìù elevata per:</i>	<i>meno elevata per:</i>
Per le donne: 23%	Per gli uomini: 20%
Per i più adulti (over 40): 33%	Per i giovani al di sotto dei 30 anni: 13% circa
Chi ha fatto più missioni in un anno: 25,7% circa	Chi ha fatto una sola missione: 19% circa
Chi ha svolto missioni molto brevi, di durata inferiore ai 30 giorni: 43%	Chi ha svolto missioni più lunghe: di 7-12 mesi (19%) e di durata superiore ad 1 anno (17% circa)
Chi è transitato per la prima volta nell’interinale oltre 3 anni fa (37,5%)	Chi è transitato da poco più di un anno (16,7%)
Usciti non volontariamente dalla precedente occupazione, quindi già espulsi dal mercato del lavoro: 28%	Usciti volontariamente, spesso per dimissioni volontarie: 18%
Se si sono svolti due (35%) o più lavori negli ultimi 5 anni (22%)	Se si è svolto un solo lavoro negli ultimi 5 anni (6,3%)

Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

⁶³ Si fa riferimento ai sei mesi antecedenti l’inizio della missione di lavoro interinale.

Infine, oltre a stabilire la numerosità della platea dei potenziali beneficiari dell'indennità di disoccupazione, ricostruendo il livello di retribuzione medio dei lavoratori interinali per il 2007, è altresì possibile stimare la quota dell'indennità di disoccupazione (ordinaria e con requisiti ridotti) cui avrebbero diritto i lavoratori disoccupati che fanno richiesta della prestazione da interinali.

Secondo Assolavoro nel 2007 le retribuzioni nette erogate ai lavoratori interinali sono state pari a 3.194 miliardi di euro ed essendo circa 574.000 i lavoratori interinali registrati dall'Inail, il valore medio della retribuzione annua percepita da un lavoratore interinale risulta pari a 5.564 euro, che corrispondono ad una retribuzione netta mensile di circa 463 euro⁶⁴. Pur trattandosi di un valore medio, che di fatto neutralizza la estrema variabilità delle retribuzioni nette percepite annualmente dai lavoratori interinali, che risentono fortemente della durata della missione, oltre che del settore e della mansione di inserimento, questo valore ci consente di stimare l'ammontare dell'indennità di disoccupazione che un lavoratore interinale "medio" potrebbe maturare.

Nel caso dell'indennità ordinaria di disoccupazione (non agricola), che per i primi sei mesi è pari al 60% dell'ultima retribuzione, l'importo di cui si potrebbe beneficiare sarebbe pari a 278 euro, che tra il settimo e ottavo mese (50% ultima retribuzione) arriverebbe a 231 euro, fino a 185 euro circa nei mesi successivi (40%).

Per l'indennità con requisiti ridotti, invece, la stima ammonta a 162 euro circa per i primi sei mesi (35%) e a 185 per quelli successivi (40%). Dunque, anche se si tratta di un valore medio che risente degli scarti tra le diverse retribuzioni, il valore stimato è estremamente ridotto e verosimilmente insufficiente a garantire una forma di sostegno al reddito adeguata.

Tabella 5.13 – Stima ammontare indennità di disoccupazione (in euro/mese)

	Indennità ordinaria
Primi 6 mesi (60%)	278,2
7-8 mesi (50%)	231,9
Mesi successivi (40%)	185,5
	Indennità con requisiti ridotti
primi 3 mesi (35%)	162,3
periodi successivi (40%)	185,5

Fonte: elaborazioni Ires su dati indagine diretta Ires, 2008

⁶⁴ Già se si considera solo la retribuzione media mensile e la si confronta con la soglia di povertà individuata dall'Istat nel 2007 per le famiglie composte da un solo componente, che è pari a 591,81 euro (Istat, 2008), si osserva quanto i livelli retributivi "medi" percepiti dagli interinali siano al di sotto della linea di povertà. Si tiene conto della soglia per un solo componente poiché la maggior parte dei lavoratori interinali sono giovani che vivono con la famiglia di origine.

Quanto evidenziato fino ad ora è ancora più rilevante se si pensa che l'onda recessiva che investito il sistema economico-produttivo italiano⁶⁵ ha avuto delle ripercussioni anche nell'impiego del lavoro interinale: difatti, nel terzo trimestre 2008 si è registrato un andamento negativo, pressoché generalizzato, per tutti gli indicatori del lavoro in somministrazione. In base ai dati Inail, gli assicurati con contratto di lavoro interinale sono diminuiti del 7,6% rispetto al terzo trimestre del 2007. In modo analogo, le missioni avviate hanno subito una riduzione pari al 21,3% (Ebitemp, 2008).

In questo scenario risulta piuttosto appropriata, pur trattandosi di uno strumento di sostegno al reddito integrativo, l'indennità di disponibilità pari a 700 euro (una tantum) che Ebitemp, in seguito al nuovo accordo siglato a maggio del 2008 con le parti sociali, riconosce come forma di sostegno ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, *che abbiano lavorato per almeno 6 mesi nell'arco dei 12 mesi e che risultino disoccupati da almeno 45 giorni*.

Avendo ricostruito la platea dei potenziali beneficiari dell'indennità di disoccupazione a carico del welfare pubblico è possibile stimare anche la quota di quanti potrebbero avere accesso a questa prestazione aggiuntiva. Effettuando una stima in base ai dati dell'indagine Ires, (*ibidem*, 2008), fatto 100 il numero dei lavoratori che restano disoccupati al termine dell'esperienza di lavoro interinale svolta in corso d'anno, la percentuale di quanti hanno svolto missioni di lavoro superiori ai 6 mesi (da 7 in su) è pari al 14,5%⁶⁶. Complessivamente, quindi, la stima dei beneficiari dell'indennità di disponibilità, a carico dell'Ente, ammonterebbe a circa 27.000 persone, tra lavoratori e lavoratrici, per un importo richiesto pari a circa 19.000 milioni di euro.

Ad ogni modo, considerando solo chi ha cumulato 6 mesi di lavoro in un anno, è ampia la quota di quanti sono esclusi da questa prestazione aggiuntiva; una condizione ancor più preoccupante visti gli effetti prodotti dalla crisi economica sul mercato del lavoro.

⁶⁵ In particolare, nel terzo trimestre del 2008 il prodotto interno lordo (PIL) è diminuito dello 0,5 per cento rispetto al trimestre precedente e dello 0,9 per cento rispetto al terzo trimestre del 2007. In più, nel mese di ottobre 2008, l'indice della produzione industriale ha subito una flessione del 6,7 per cento rispetto allo scorso anno.

⁶⁶ Va sottolineato che si tratta di una percentuale che tende a sovrastimare la platea dei beneficiari effettivi, dato che le informazioni raccolte mediante l'indagine non consentono di stabilire da quanto tempo si è disoccupati (se più o meno di 45 giorni come previsto).

Tabella 5.14 – Condizione occupazionale all’uscita dall’interinale per durata esperienza di lavoro interinale effettuata nell’ultimo anno (2007)

Durata contratto interinale:	Condizione occupazionale all’uscita dall’interinale			
	occupati	disoccupati	studenti/altri inattivi	Totale
Meno di un mese	12,4	17,3	20,0	15,0
Da 1 a 3 mesi	45,5	46,2	51,7	46,5
Da 4 a 6 mesi	26,2	22,0	20,0	24,0
Da 7 a 12 mesi	11,6	11,0	8,3	11,0
oltre un anno	4,4	3,5	-	3,5
Totale	100,0%	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ires, 2008, Indagine diretta

5.4-Le prestazioni aggiuntive a carico di Ebitemp

5.4.1 Lavoratori interinali e infortuni sul lavoro

Nello svolgimento dell'attività professionale presso le imprese utilizzatrici, i lavoratori in somministrazione, oltre ad essere tutelati dall'Inail – che garantisce loro le prestazioni economiche, sanitarie ed integrative, anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia versato regolarmente il premio assicurativo – possono godere di prestazioni aggiuntive offerte dall’Ente Bilaterale Nazionale per il Lavoro Temporaneo (Ebitemp). Nello specifico, le prestazioni aggiuntive offerte da Ebitemp ai lavoratori in somministrazione sono previste in caso di:

- infortunio sul lavoro che si protrae oltre la scadenza del contratto;
- invalidità permanente;
- decesso sul luogo di lavoro⁶⁷.

Cerchiamo, quindi, di ricostruire il quadro complessivo nel quale trova collocazione questo tipo di prestazione rivolta ai lavoratori in somministrazione.

Se prendiamo in esame, distintamente, gli infortuni denunciati tra il 2002 e il 2007 dagli occupati nel complesso e dai soli lavoratori interinali, osserviamo una diminuzione di 8 punti percentuali per i primi, e al contrario un incremento a dir poco significativo, pari all’80% per i

⁶⁷ Più precisamente, hanno diritto alle indennità i lavoratori con contratto di somministrazione a tempo determinato, dipendenti dalle agenzie per il lavoro associate a Ebitemp, che si infortunano durante la loro attività professionale presso l'impresa utilizzatrice. Per l'infortunio che si protrae oltre la scadenza del contratto è previsto un risarcimento fino a un massimo di 6.300,00 euro in funzione della tipologia e della gravità delle lesioni subite, tenendo conto della situazione lavorativa dell'infortunato. Per l'invalidità permanente inferiore al 60%, invece, l'indennità erogata è pari ad un massimo di 50.000,00 euro, ridotto proporzionalmente all'entità dell'inabilità; per invalidità superiore al 60% e in caso di infortuni mortali è previsto l'indennizzo massimo di 50.000 euro (www.ebitemp.it).

secondi. Anche se si tiene conto esclusivamente dell'ultimo anno, nel solo 2007 le denunce di infortunio effettuate dai lavoratori interinali sono in aumento del 13,6% rispetto alla flessione osservata per gli occupati nel complesso dell'1,7%⁶⁸; ad ogni modo, l'incremento è più sostenuto se si pensa che l'anno precedente (2005-2006) era stato pari al 19,5% (cfr. tab. 5.15).

Tabella 5.15 – Gli infortuni sul lavoro denunciati all’Inail. Periodo 2002-2007

Periodo di riferimento:	Infortuni sul lavoro denunciati all’Inail da tutti i lavoratori		Infortuni sul lavoro denunciati all’Inail dai lavoratori interinali	
	V.a	Var. %	V.a	Var. %
2002	992.655	-	10.262	-
2003	977.194	-1,6	12.974	26,4
2004	966.729	- 1,1	13.039	0,5
2005	939.968	-2,8	13.538	3,8
2006	927.998	-1,3	16.178	19,5
2007	912.615	-1,7	18.383	13,6
Var. % 2002-2007	-	-8%	-	+79%

Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp su dati Inail

In modo analogo, nel 2007 l'incidenza infortunistica dei lavoratori interinali appare sensibilmente superiore a quella calcolata sul totale dei lavoratori, essendo pari a circa il doppio di quella relativa a tutti gli infortuni sul lavoro (Ebitemp, 2008). Anche se si considerano i lavoratori interinali equivalenti full time, il tasso di infortuni risulta piuttosto elevato: 86,7 infortuni ogni 1000 interinali equivalenti a tempo pieno, un valore in diminuzione rispetto al 2006 (87,2%), ma solo perché è aumentato il numero dei lavoratori interinali a tempo pieno (*ibidem*, 2008).

In generale, si tratta per lo più di operai che si occupano di lavori manuali in comparti dell'industria come la lavorazione di metalli, l'industria meccanica, dei mezzi di trasporto e della gomma; comparti nei quali si concentra circa la metà degli infortuni che hanno coinvolto lavoratori interinali, anche perché più interessati dall'impiego di questa modalità contrattuale.

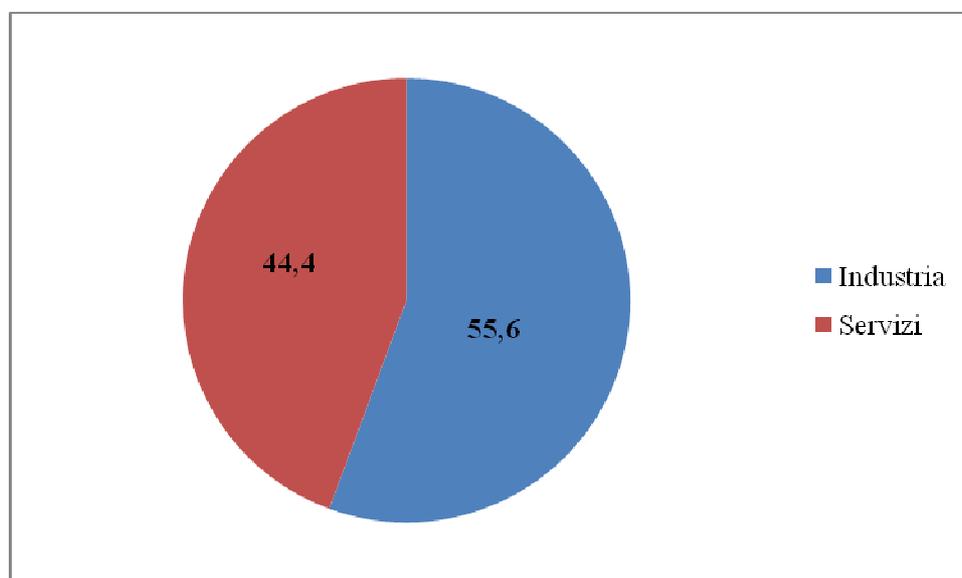
Di fatto, sembrerebbe esserci una relazione di associazione positiva tra la quota di lavoratori interinali impiegati in ciascun settore produttivo e il livello di rischio infortunistico, dato dal rapporto tra il numero di infortuni denunciati e il numero di occupati nel comparto: del resto, se si considera la quota di infortuni avvenuti nel 2006 e indennizzati entro il primo

⁶⁸ Proprio rispetto alla forma contrattuale del lavoratore, oltre ai i lavoratori interinali (o a “somministrazione di lavoro”), anche i lavoratori parasubordinati si sono distinti nell'anno 2007 per sensibili incrementi in termini di infortuni (+5,6% rispetto al 2006); e, per la maggior parte, si tratta di infortuni in itinere (Inail, 2008).

quadrimestre del 2008, si osserva una quota percentuale dell'industria superiore rispetto ai servizi, che riflette sostanzialmente la percentuale effettiva di lavoratori interinali impiegati per ciascun macro-settore, che nello stesso 2006 era pari al 55,5% nell'industria e al 44,3% dei servizi (Ebitemp, 2007).

Inoltre, gli infortuni sono concentrati prevalentemente al Nord (76% dei casi) dove questa forma contrattuale è molto diffusa (in particolare in Lombardia, Emilia Romagna e Veneto); viceversa, gli infortuni denunciati dai lavoratori interinali nel Mezzogiorno sfiorano a stento il 10%, anche se in aumento negli ultimi anni.

Grafico 8 – Infortuni avvenuti nel 2006 e indennizzati a tutto il 30.04.2008 per macro-settore



Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp su dati Inail

Dunque, “in termini di rischio, il tasso di frequenza infortunistica per i lavoratori interinali, valutato tenendo conto che svolgono lavori temporanei e di durata generalmente inferiore all'anno, risulta nettamente più elevato di quello medio che si registra per gli addetti dell'Industria e Servizi” (Inail, 2008, p. 17). Il differenziale infortunistico osservato tra lavoratori interinali e occupati nel complesso, in parte, potrebbe essere attribuito all'elevato turn over o al frequente cambiamento di mansione tra una missione e l'altra (Ebitemp, 2008). In tal senso, va sottolineato che dalla recente indagine condotta dall'Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009) è risultato che ben il 46% di chi ha svolto più di una missione nell'arco di un anno ha svolto mansioni diverse o comunque poco collegate tra loro.

A questo riguardo, le elaborazioni effettuate dall'Osservatorio Nazionale Ebitemp consentono di effettuare ulteriori considerazioni: infatti, se si tiene conto delle prestazioni aggiuntive concesse da Ebitemp in caso di infortunio sul lavoro, si segnala che circa un quarto degli episodi di infortunio hanno avuto luogo entro la prima settimana di missione e quasi la metà entro un mese dall'inizio della esperienza di lavoro (Ebitemp, 2008).

Entrando nel dettaglio delle prestazioni erogate da Ebitemp in caso di infortunio ed esaminando il trend crescente relativo al periodo 2002-2007⁶⁹, il numero di denunce di infortunio pervenute complessivamente all'Ente è stato pari a 4.329. Se a questo valore si somma la stima calcolata per il 2008 si superano ampiamente i 5.000 casi di indennizzi per infortunio; ciononostante, stimando la variazione percentuale relativa all'ultimo anno, il numero delle richieste di indennità per infortunio farebbe registrare una flessione (-7%), che potrebbe dar conto, parzialmente, di una relativa diminuzione del tasso di frequenza infortunistica nel sistema dell'interinale.

Tabella 5.16 – Denunce di infortunio giunte ad Ebitemp per richiesta prestazioni aggiuntive

Anno di riferimento:	Denunce di infortunio giunte ad EBITEMP 2002-2007	Var. in %
2002	338	
2003	725	114,5%
2004	664	-8,4%
2005	666	0,3%
2006	956	43,5%
2007	980	2,5%
2008*	913	-7%
Totale 2002-2007	4.329	

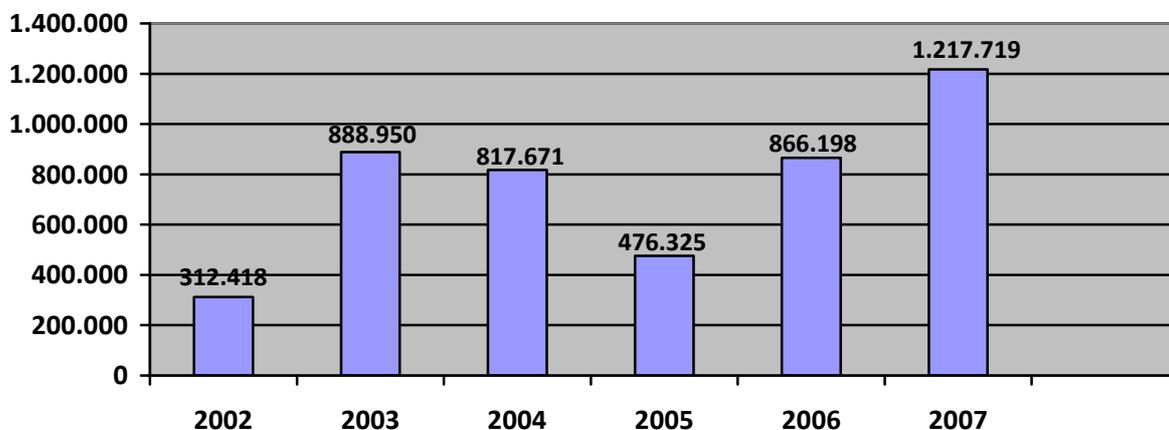
*dato stimato

Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

Complessivamente, per questo tipo di prestazione nel periodo considerato sono stati erogati dall'Ente benefici per un valore di circa 4,6 milioni di euro. I picchi maggiori si osservano sia successivamente all'introduzione del servizio (2002-2003), che a partire dal 2006, periodo in cui la gestione della prestazione è stata presa in carico direttamente dall'Ente, velocizzando, così, le modalità di indennizzo che, in precedenza erano soggette alle valutazioni delle compagnie assicurative (cfr. grafici 9-10).

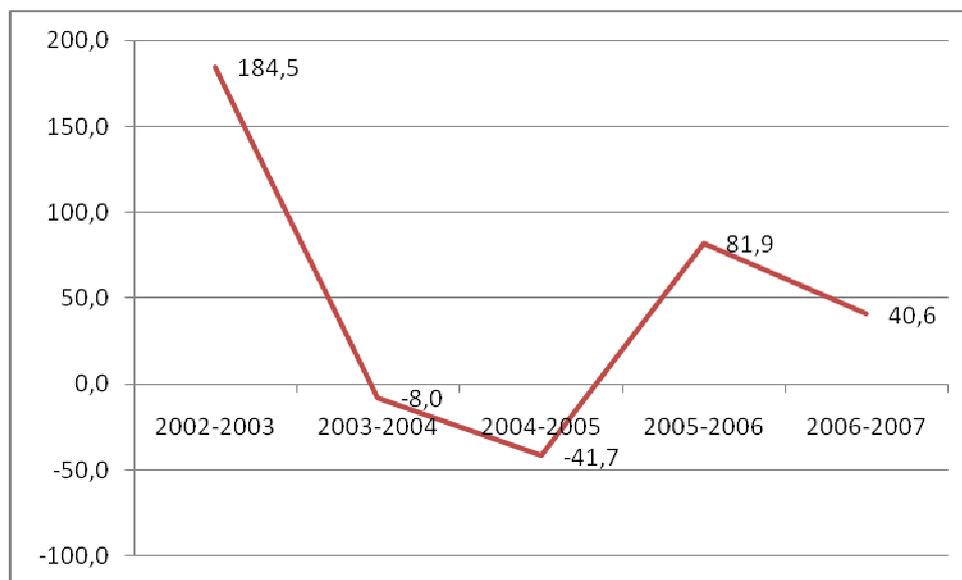
⁶⁹ Si ricorda che il servizio è stato attivato nel 2002 e solo nel 2006 è passato alla gestione diretta di Ebitemp; mentre, precedentemente, venivano stipulate delle convenzioni con compagnie di assicurazioni.

Grafico 9 - Indennizzi per infortunio erogati (in euro correnti) da Ebitemp - periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

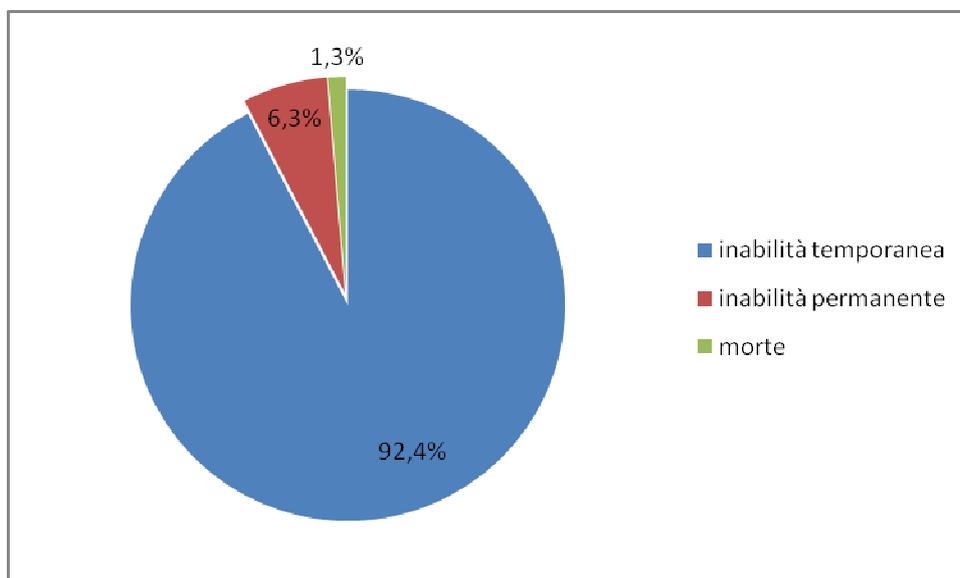
Grafico 10 - Prestazioni aggiuntive per infortunio: importi erogati (euro correnti). Periodo 2002-2007 (var. %)



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

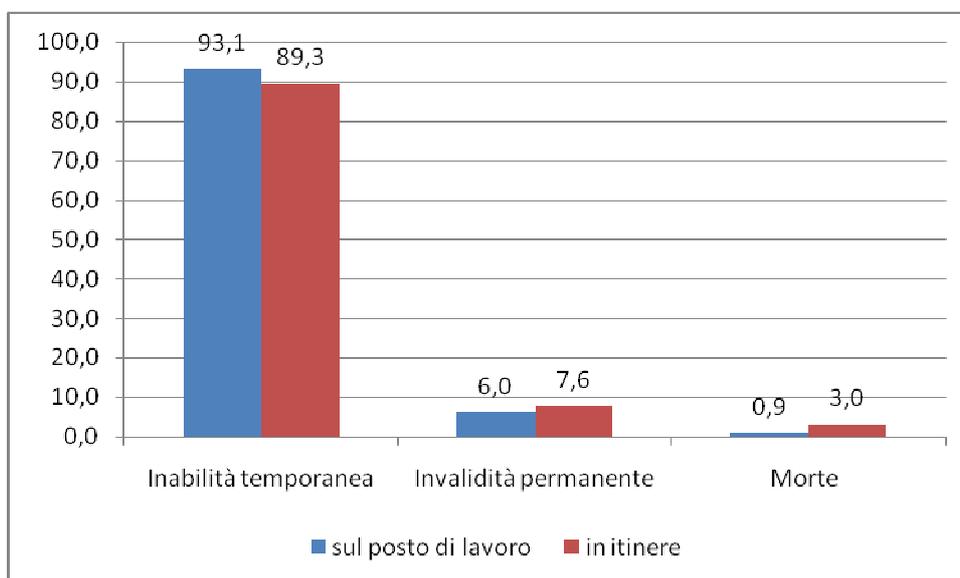
Sempre considerando il periodo 2002-2007, la classificazione delle denunce di infortunio coperte da indennizzo per modalità di incidente fanno riferimento a 1.642 incidenti avvenuti sul posto di lavoro (pari all'81% delle richieste seguite da indennità) e 394 *in itinere*. Nella quasi totalità dei casi (92%) si è trattato di casi di inabilità temporanea. Questi ultimi hanno luogo quasi sempre sul posto di lavoro, mentre gli incidenti più gravi che danno luogo ad invalidità permanente o addirittura a esito mortale avvengono *in itinere* (cfr. graf. 12).

Grafico 11 - Tipologia di infortunio indennizzato. Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

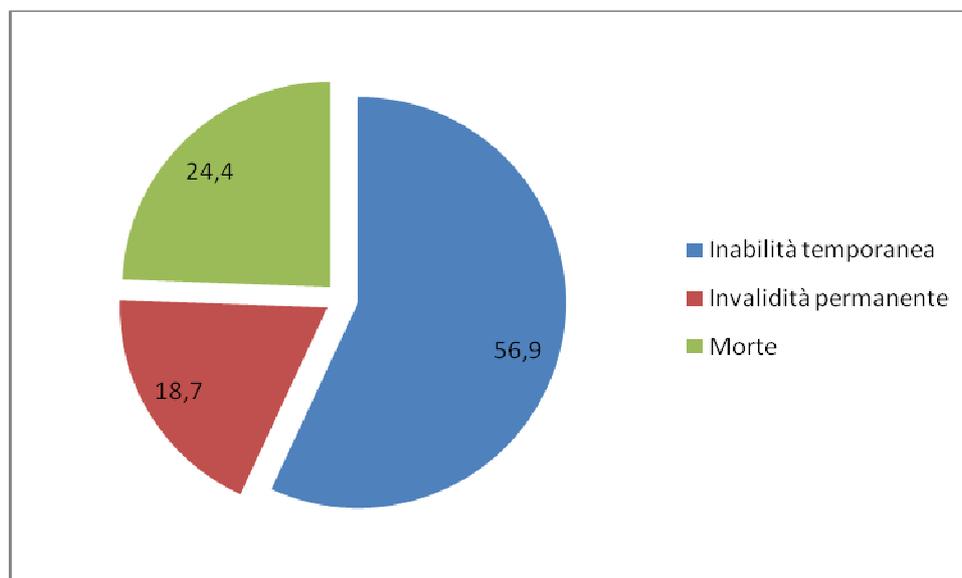
Grafico 12 – Denunce seguite da indennizzo per modalità di incidente ed esito. Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

Le risorse complessivamente erogate dall'attivazione del servizio al 2007 sono state destinate nel 57% dei casi a casi di invalidità temporanea, nel 24% dei casi infortuni mortali e nel 18,7% a casi di invalidità permanente.

Grafico 13 - Distribuzione dell'ammontare complessivo di risorse erogate per esito infortunio. Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

Tabella 5.17 – Prestazioni in caso di infortunio: ammontare erogazioni (in euro correnti) per tipo di evento. Periodo 2002-2007

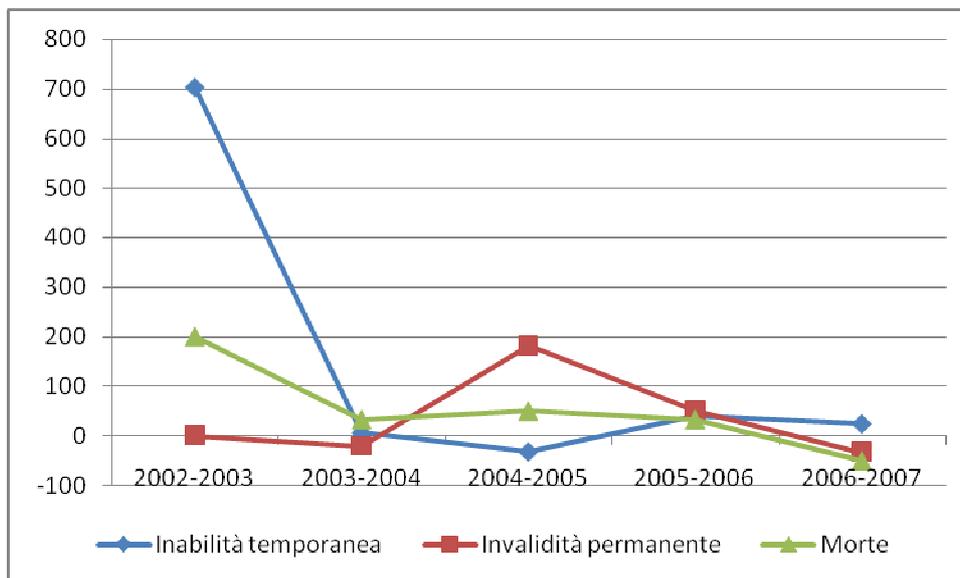
	Inabilità temporanea	Invalidità permanente	Morte	Totale
2002	44.821	-	30.987	75.808
2003	359.752	64.607	92.961	517.320
2004	383.917	50.713	123.948	558.578
2005	263.092	142.625	185.922	596.639
2006	367.384	213.548	247.987	828.919
2007*	458.844	141.275	124.000	724.119
Totale risorse erogate 2002-2007	1.877.810	617.768	805.805	3.301.383

*il dato del 2007 è riferito al periodo gennaio-ottobre

Fonte: Ebitemp

Inoltre, la lieve flessione di richieste di indennità aggiuntiva di infortunio stimata per il periodo 2007-2008 fa pensare che nonostante la maggior incidenza di infortuni tra gli interinali rispetto ai lavoratori nel complesso, probabilmente diminuisca la gravità degli infortuni, visto che le richieste di indennizzo erogate da Ebitemp riguardano i casi di infortunio presumibilmente più gravi, che si protraggono oltre la scadenza del contratto.

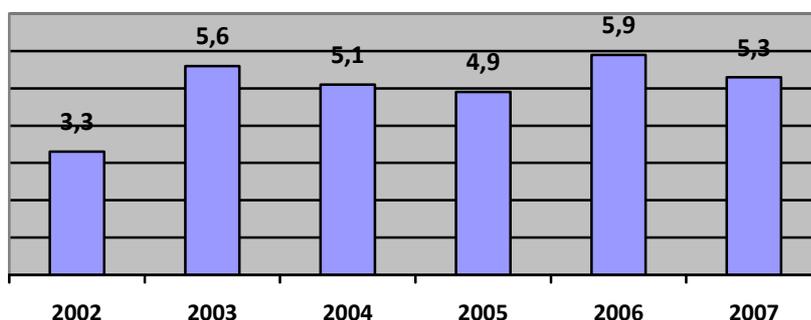
Grafico – 14 - Distribuzione dell'ammontare complessivo di risorse erogate per esito infortunio. Periodo 2002-2007 (var.%)



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

In generale, l'incidenza delle prestazioni Ebitemp sul totale degli infortuni denunciati dall'Inail, dopo l'incremento subito tra il 2002 e il 2003 (passata dal 3,3% al 5,6%), successivo all'attivazione del servizio, è diminuita fino al 2005, mentre nel 2006 ha raggiunto il picco massimo del 5,9% in seguito al passaggio ad Ebitemp della gestione diretta della prestazione.

Grafico 15 - Incidenza prestazioni Ebitemp su totale infortuni denunciati all'Inail (%)

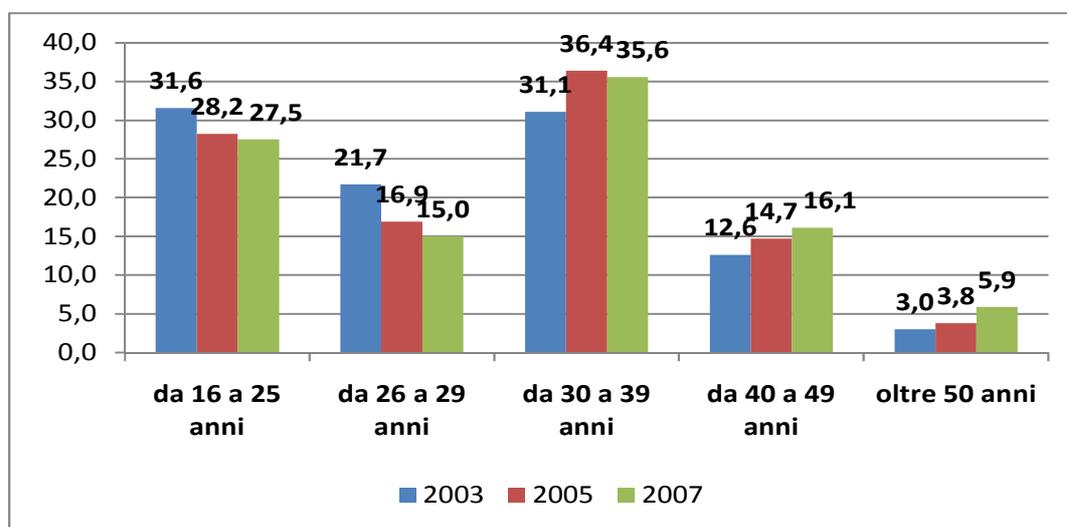


Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

Guardando al profilo individuale dei soggetti interessati da questa particolare forma di prestazione, risulta che il 76% delle denunce sono state presentate dai lavoratori maschi; del

resto, nel sistema della somministrazione proprio la componente maschile è inserita nel comparto industriale ricoprendo mansioni operaie, per le quali anche i dati Inail hanno evidenziato un livello di rischio infortunistico più elevato. Inoltre, rispetto all'età prevale la componente degli under 30, che è diminuita tra il 2003 e il 2007, arrivando a pesare per il 43% circa nel 2007 rispetto al 53% del 2003. Viceversa, la componente più adulta (over 40) è aumentata, passando dal 15,6% del 2003 al 22% nel 2007. In questo sottogruppo, l'incremento maggiore ha interessato prevalentemente gli over 50 che dal 3% del 2003 sono arrivati a pesare per il 5,9% sul totale dei richiedenti questa modalità di prestazione.

Grafico 16 - Denunce di infortunio pervenute ad Ebitemp per classi di età. Periodo 2005-2007



Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

Infine, si sottolinea che sono gli italiani i lavoratori più interessati alle denunce di infortunio (71,5% nel 2007), anche se la quota di denunce da parte dei lavoratori stranieri - pari al 28,5% del totale - è comunque superiore alla percentuale di interinali stranieri presenti nella complessiva platea dei lavoratori interinali per lo stesso anno (20% circa).

5.4.2 – I prestiti personali a favore dei lavoratori temporanei concessi da Ebitemp

Tra le altre prestazioni aggiuntive offerte ai lavoratori temporanei, Ebitemp ha istituito un fondo di garanzia per l'erogazione di piccoli prestiti personali⁷⁰, al quale è possibile accedere solo se si ha un periodo di missione residua non inferiore ad un mese.

⁷⁰ Il prestito è pari ad un importo massimo di 2.500 euro a tasso zero, anche se il nuovo accordo (maggio 2008) prevede l'erogazione di prestiti per importi superiori fino ad un massimo di 10.000 euro.

Dal 2003, data dell'attivazione del servizio, al 2007 Ebitemp ha erogato 8,6 milioni di euro. Nel 2006 l'Ente ha concesso oltre 1000 prestiti personali ai lavoratori interinali, diminuiti del 13% circa nel 2007 (951), così come si è ridotto complessivamente il valore economico dei prestiti erogati (-13,5%).

Tabella 5.18 - Prestiti personali EBITEMP: richieste di prestito approvate, importi complessivi e importi medi, 2003-2007.

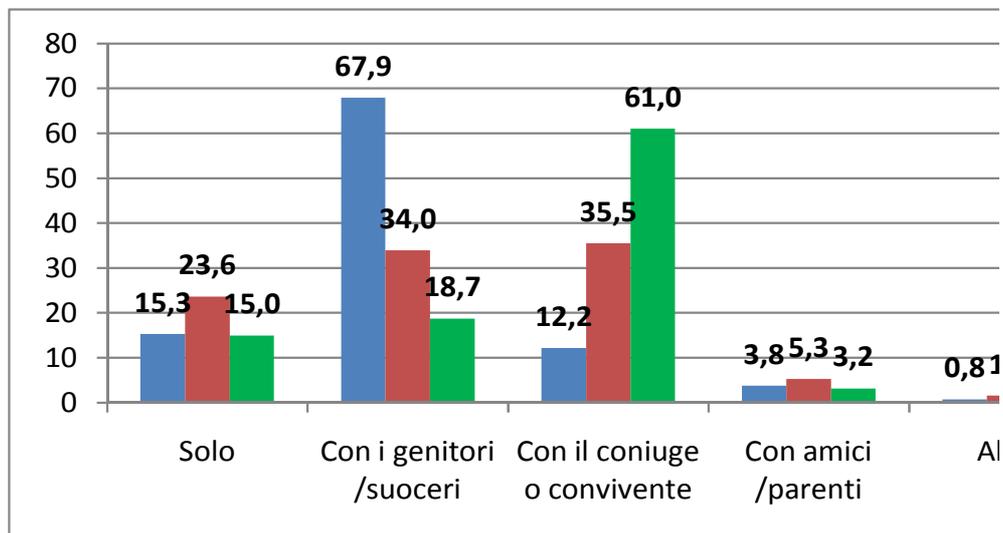
Anno	Richieste approvate (numero)	Variazione annua in %	Importi (euro)	Variazione annua in %	Importo medio (euro)	Variazione annua in %
2003*	27	-	18.224	-	675,0	-
2004	1.012	-	1.991.590	-	1.968,0	-
2005	1.046	3,3	2.169.440	8,9	2.074,0	5,4
2006	1.089	4,1	2.217.916	2,2	2.036,7	-1,8
2007	951	-12,7	1.917.490	-13,5	2.016,3	-1,0
Totale	4.110		8.314.660			

***) Il sistema di prestiti EBITEMP è stato avviato a partire dal mese di giugno 2003.**

Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

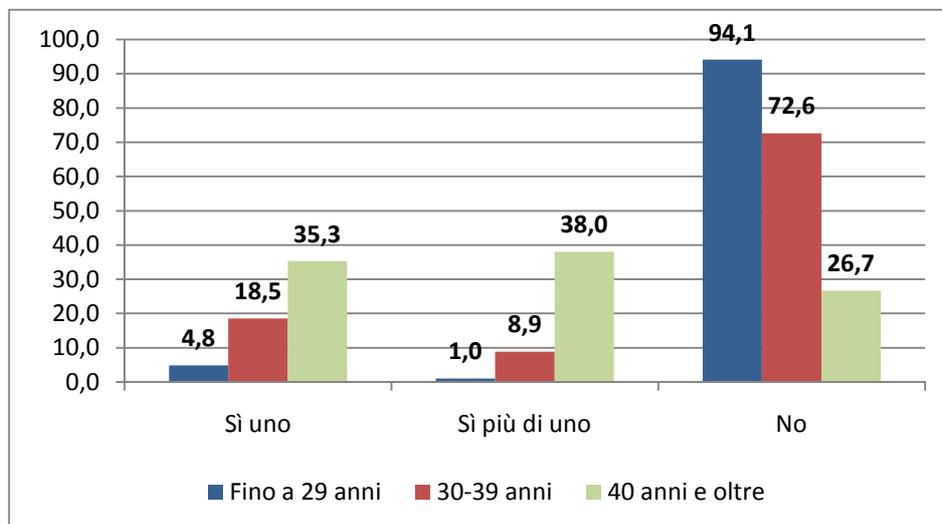
In generale, dove è maggiore la quota di lavoratori interinali, e quindi laddove è più ampia la platea dei potenziali beneficiari, è maggiore il numero delle persone che hanno usufruito di prestiti erogati da Ebitemp. I beneficiari di questo servizio sono per lo più uomini (82% del totale) e, se si considerano le differenze per età, la componente maggioritaria è costituita dai lavoratori tra i 30 ai 39 anni (46%); sono proprio questi lavoratori quelli che più hanno bisogno di accedere a misure di sostegno al reddito visto che proprio a questa età viene meno l'ammortizzatore sociale "famiglia" e occorre far fronte alle esigenze materiali del proprio nucleo familiare. Secondo l'indagine Ires già citata (Altieri, Dota, Piersanti, 2009), infatti, il 35% dei lavoratori interinali tra i 30-39 anni vive con il coniuge o convivente, rispetto al 29% del totale, e in una quota non meno rilevante, pari al 28% circa, ha almeno un figlio.

Grafico 17 – Lavoratori campione Ires (2008) per età e condizioni familiari



Fonte: Ires 2008, indagine diretta

Grafico 18 - Lavoratori campione Ires (2008) per età e presenza figli

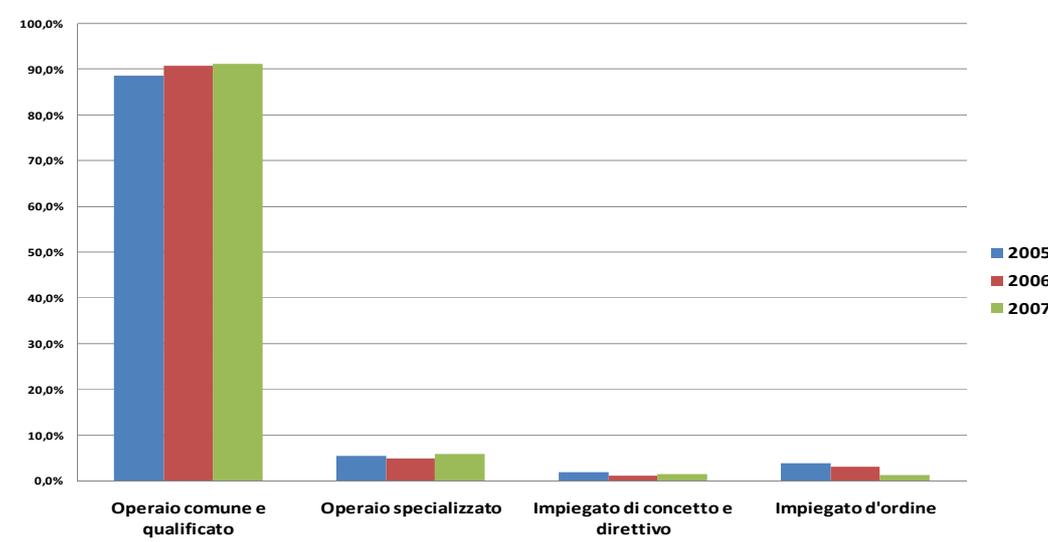


Fonte: Ires 2008, indagine diretta

Inoltre, tra quanti hanno beneficiato dei prestiti forniti da Ebitemp va evidenziato il dato relativo alla componente straniera non comunitaria, che rappresenta oltre il 50% del totale nel 2006 ed è arrivata al 61% nel 2007; una quota decisamente elevata se si pensa che nel 2007 la componente straniera dei lavoratori interinali ammontava al 20% circa del totale. Del resto, la componente maggioritaria dei richiedenti lavora nel comparto dell'industria meccanica (47%

dei richiedenti), settore nel quale prevale, tra l'altro, proprio la componente non comunitaria dei lavoratori interinali. In più, si tratta prevalentemente di operai comuni (il 90% dei richiedenti prestito nel 2006).

Grafico 19 – Distribuzione lavoratori richiedenti prestito per categoria professionale 2005-2007



Fonte: Ebitemp

Per alcune categorie di lavoratori in somministrazione, inoltre, la possibilità di ricorrere a piccoli prestiti agevolati, erogati dall'Ente, si associa ai bassi livelli retributivi percepiti.

L'indagine Ires (*ibidem*, 2008), infatti, ha evidenziato una relativa concentrazione dei lavoratori inseriti in professioni operaie (di tipo generico) e non qualificate nelle classi retributive più basse: rispetto al 26% di chi guadagna meno di 800 euro per un mese di lavoro come interinale, il 33,5% è costituito da operai generici e lavoratori inseriti in professioni non qualificate del terziario e il 23% da impiegati. Inoltre, è proprio tra i primi che le missioni hanno durata più breve, con una relativa concentrazione nelle missioni di durata non superiore ai 30 giorni, condizione per la quale, peraltro, si è esclusi dal prestito.

Tabella 5.19 – Livelli di retribuzione per professione svolta durante la missione

Professione durante missione	Livello di retribuzione per un mese di lavoro in somministrazione				Totale
	meno di 800 euro	da 801 a 1.000 euro	da 1.001 a 1.500	oltre 1.500	
professioni tecniche/intellettuali	20,9	29,1	44,5	5,5	100,0
professioni impiegate	23,1	32,1	41,2	3,6	100,0
professioni commerciali/turistico/alberghiere	53,4	32,0	13,6	1,0	100,0
operai specializzati	9,5	35,4	50,6	4,4	100,0
professioni non qualificate/altro	33,5	35,0	31,1	0,5	100,0
Totale	26,7	33,1	37,3	2,9	100,0

Fonte: Ires 2008, indagine diretta

Tabella 5.20 Durata missione per professione svolta durante la missione

Professione durante missione:	Durata missione di lavoro:					Totale
	Meno di un mese	Da 1 a 3 mesi	Da 4 a 6 mesi	Da 7 a 12 mesi	oltre un anno	
professioni tecniche/intellettuali	8,3	39,8	31,5	14,8	5,6	100,0
professioni impiegate	5,0	49,5	23,4	14,0	8,1	100,0
professioni commerciali/turistico/alberghiere	24,1	32,1	25,0	11,6	7,1	100,0
operai specializzati	11,8	49,1	20,5	11,8	6,8	100,0
professioni non qualificate/altro	16,0	42,0	25,5	14,6	1,9	100,0
Totale	12,3	43,8	24,7	13,5	5,8	100,0

Fonte: Ires 2008, indagine diretta

Proprio i lavoratori stranieri guadagnano mediamente meno dei lavoratori interinali italiani, con durate contrattuali inferiori e ricoprendo prevalentemente mansioni operaie e non qualificate (Altieri, Dota, Piersanti, 2009). D'altra parte, rispetto agli italiani, i lavoratori stranieri hanno più difficoltà di accesso al credito e, il più delle volte, non sono inseriti in una rete di legami "forti" (Granovetter, 1973; Ambrosini, 2005), di tipo familiare o amicale, sui quali poter fare affidamento in caso di necessità economica.

Tabella 5.21 - Durata contratto interinale per nazionalità del lavoratore

Durata contratto interinale:	Italiani	Stranieri	Totale
Meno di un mese	11,9	18,9	13,1
Da 1 a 3 mesi	43,6	42,1	43,3
Da 4 a 6 mesi	23,7	25,2	24,0
Da 7 a 12 mesi	14,0	11,3	13,6
oltre un anno	6,8	2,5	6,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ires 2008, indagine diretta

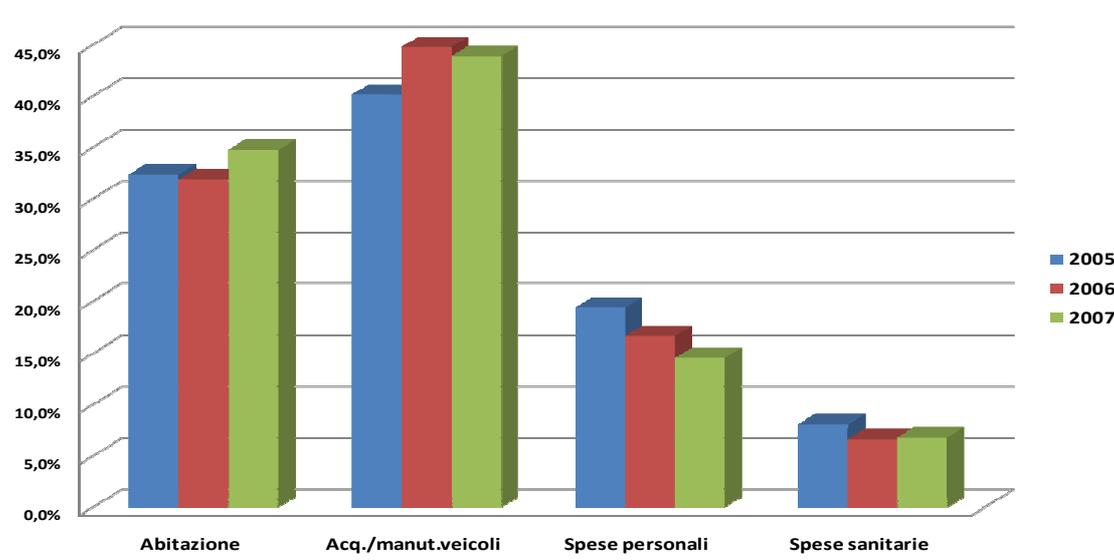
Tabella 5.22 – Livelli retributivi per un mese di lavoro per nazionalità del lavoratore

Livello retributivo per un mese di lavoro:	Italiani	Stranieri	Totale
Meno di 800 euro	27,2	25,2	26,9
da 801 a 1.000 euro	31,7	38,7	32,9
da 1.001 a 1.500	38,1	33,5	37,3
oltre 1.500	2,9	2,6	2,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ires 2008, indagine diretta

Le principali motivazioni del ricorso al servizio di prestito di Ebitemp sono l'acquisto di autoveicoli (45%) e le spese per l'abitazione (31%), entrambe in aumento rispetto al 2004; meno rilevanti, invece, le richieste per spese personali e sanitarie. Si evidenziano, inoltre, ulteriori differenziazioni tra lavoratori in somministrazione stranieri e italiani, i primi, che rappresentano i maggiori beneficiari di questo servizio, ricorrono al finanziamento per l'acquisto e la manutenzione di autoveicoli, gli italiani, invece, lo utilizzano prevalentemente per sostenere spese sanitarie.

Grafico 20 - Distribuzione prestiti Ebitemp per motivazione 2005-2007



Fonte: Ebitemp

5.4.3 La tutela sanitaria integrativa garantita da Ebitemp

Un altro servizio offerto da Ebitemp ai lavoratori e alle lavoratrici iscritti alle agenzie per il lavoro che fanno riferimento all'Ente è la tutela sanitaria integrativa. Attraverso una convenzione con la Cassa mutualistica interaziendale, si garantiscono rimborsi e sussidi per far fronte alle spese sanitarie, in particolare a quelle sostenute nei ricoveri per i grandi interventi chirurgici a pagamento⁷¹. La copertura sanitaria fornita da Ebitemp è prevista per tutta la durata della missione e per i 120 giorni successivi al termine dell'esperienza di lavoro in somministrazione, ma solo se si sono svolte una o più missioni della durata complessiva di 30 giorni.

Secondo i dati raccolti da Ebitemp, da settembre 2005, periodo in cui è stato avviato il servizio, a fine 2007 il sistema di tutela sanitaria integrativa (TSI) promossa da Ebitemp ha concesso il rimborso di 655 prestazioni, per un valore economico pari a 34.392 mila euro a favore di 295 richiedenti.

La platea dei beneficiari effettivi del servizio è in crescita: nel 2007 il numero di richiedenti rimborsati si è incrementato del 104% circa, a fronte di un aumento del numero di prestazioni erogate pari al 132%. Del resto, anche il costo medio di ciascuna prestazione rimborsata si è innalzato passando dai 44,4 euro del 2006 ai 55 euro del 2007 (+24%).

⁷¹ In particolare sono riconosciute le seguenti prestazioni: rimborso spese per grandi interventi chirurgici a pagamento; rimborso spese prima e dopo interventi chirurgici a pagamento; sussidio per altri ricoveri; rimborso dei ticket. Per ulteriori approfondimenti cfr. www.Ebitemp.it

Tabella 5.23 - Tutela Sanitaria Integrativa EBITEMP: Numero di richiedenti rimborsati e rimborsi erogati

	2005	2006	2007	Var. % 2006-2007
Richiedenti rimborsati	9	94	192	104,3
Prestazioni rimborsate	14	193	448	132,1
Prestazioni respinte	nd	nd	87	-
Prestazioni sospese	nd	nd	2	-
Costo totale prestazioni (euro)	1.062,7	8.572,0	24.758,1	188,8
Costo medio prestazioni (euro)	75,9	44,4	55,3	24,4

Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

Le prestazioni coperte dal rimborso sono costituite per l'87% da ticket e per il 13% da diarie per ricovero ospedaliero, esami di laboratorio e visite specialistiche.

Se sono relativamente di più gli italiani a richiedere prestiti personali per la copertura di spese sanitarie, in modo analogo questo servizio ha tra i propri richiedenti più italiani che stranieri (89%), interessando soprattutto le donne (57% del totale) e una maggioranza relativa (40,7%) di lavoratori in età centrale (30-39 anni). Alla prevalenza della componente femminile va attribuita la superiorità numerica della componente impiegatizia e della quota di over 40 che hanno usufruito del servizio (20,7%).

Nel complesso, tra il 2002 e il 2006 l'Ente Bilaterale ha erogato quasi 12 milioni di euro per le diverse prestazioni aggiuntive offerte ai lavoratori temporanei iscritti alle Agenzie per il lavoro che vi aderiscono.

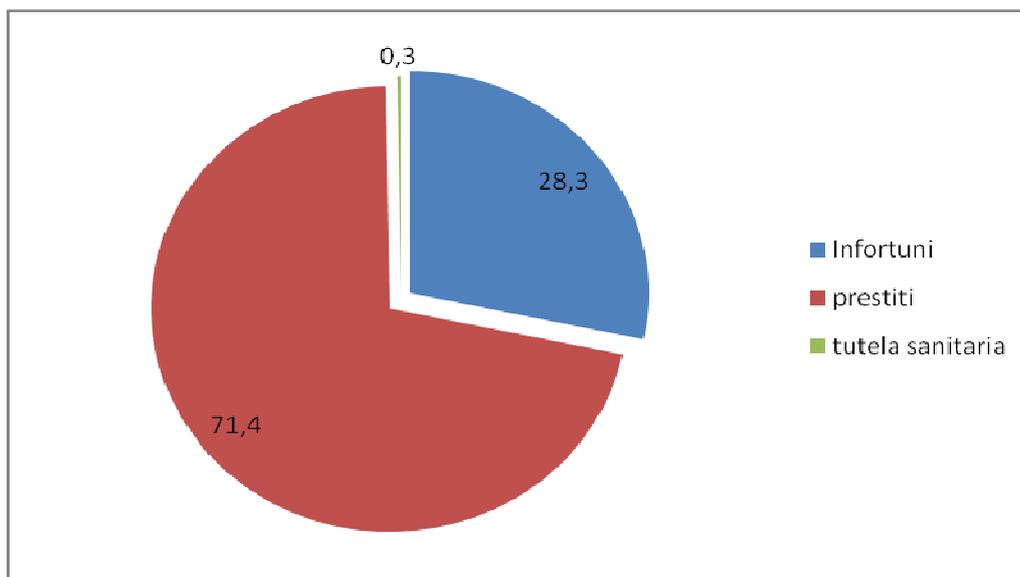
La maggior parte degli importi (oltre il 70%) è stata utilizzata per concedere dei prestiti, che come rilevato vengono utilizzati in massima parte per spese legate all'abitazione e all'acquisto e manutenzione di autoveicoli, e quasi un terzo è servito a coprire le prestazioni aggiuntive per gli infortuni sul lavoro che si sono protratti oltre la scadenza del contratto.

**Tabella 5.24 - Prospetto importi erogati da Ebitemp per le diverse prestazioni.
Periodo 2002-2006**

	Indennità aggiuntiva infortunio	Prestiti	Tutela sanitaria
2002	75.808	-	-
2003	517.320	18.224	-
2004	558.578	1.991.590	-
2005	596.639	2.169.440	1.063
2006	828.919	2.217.916	8.572
2007	724.119	1.917.490	24.758
Totale	3.301.383	8.314.660	34.393

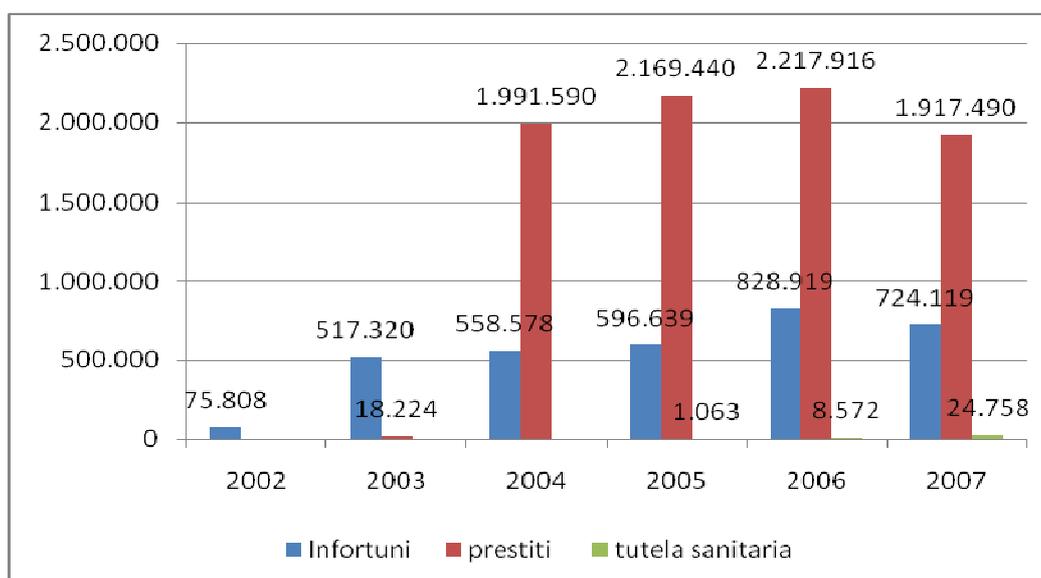
Fonte: Osservatorio Nazionale Ebitemp

Grafico 21 - Distribuzione ammontare complessivo delle risorse erogate da Ebitemp (euro) per le diverse prestazioni dal 2002 al 2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

Grafico 22 - Risorse erogate da Ebitemp (euro) per tipologia di prestazione. Periodo 2002-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Ebitemp

In ogni caso, va sottolineato che l'accesso a tali prestazioni è precluso a quanti non hanno avuto una missione durata continuativamente almeno 30 giorni lavorativi.

Dunque, di fatto, molti lavoratori e lavoratrici restano esclusi da questo sistema di tutele aggiuntivo, visto che secondo fonti Inail elaborate dall'Osservatorio Nazionale Ebitemp, poco più del 30% delle missioni effettuate nel 2007 non sono andate oltre i 30 giorni di lavoro. E,

del resto, anche fonti Ires (Altieri, Dota, Piersanti, 2009), per alcune categorie particolari di lavoratori, come quelli inseriti in professioni commerciali turistico-alberghiere hanno rilevato durate delle missioni piuttosto brevi, che nel 24% dei casi non superano i 30 giorni⁷².

Infine, va segnalato che l'accordo siglato a maggio 2008 prevede alcune forme di sostegno a favore delle lavoratrici madri⁷³, che consistono in un contributo di 1.400 euro (una tantum) per le lavoratrici in gravidanza e un sostegno economico a favore delle lavoratrici madri per l'asilo nido (fino ad un massimo di 80 euro mensili), erogabile fino al terzo anno di età del bambino.

Queste nuove misure senza dubbio vanno incontro alle esigenze delle lavoratrici che, come da più parti evidenziato (Fullin, Magatti, 2002; Irs *et al.*, 2004; Altieri, Dota, Piersanti, 2009), soprattutto se più adulte, trovano nell'interinale il vantaggio di poter conciliare l'attività di lavoro con i carichi familiari. Viceversa, se più giovani, proprio per il fatto di rimanere a lungo intrappolate in un lavoro a carattere temporaneo, incontrano diverse difficoltà nella progettazione della maternità. Difatti, le lavoratrici di età compresa tra i 30-39 anni con rapporto di lavoro standard hanno figli nel 54% dei casi, mentre a parità di età solo il 34,8% delle lavoratrici interinali ha figli (Altieri, Dota, Piersanti, 2009)⁷⁴.

5.5- Formatemp e gli interventi formativi a favore dei lavoratori interinali: politiche attive e misure per l'occupabilità dei lavoratori temporanei

La formazione, che generalmente costituisce un intervento di politica di attivazione del lavoro, nel caso specifico dei lavoratori in somministrazione rappresenta una modalità ordinaria di accompagnamento al lavoro, finalizzata allo svolgimento della missione di lavoro temporaneo. Tra il 2003 e il 2007 almeno un progetto su due promosso da Forma.Temp è stato destinato ad interventi di formazione *on the job* (cfr. graf. 23). Tali iniziative sono legate a fabbisogni formativi che fanno riferimento ad esigenze delle singole imprese utilizzatrici ed hanno come caratteristica la brevità dell'esperienza formativa e la specificità delle competenze trasmesse ai lavoratori.

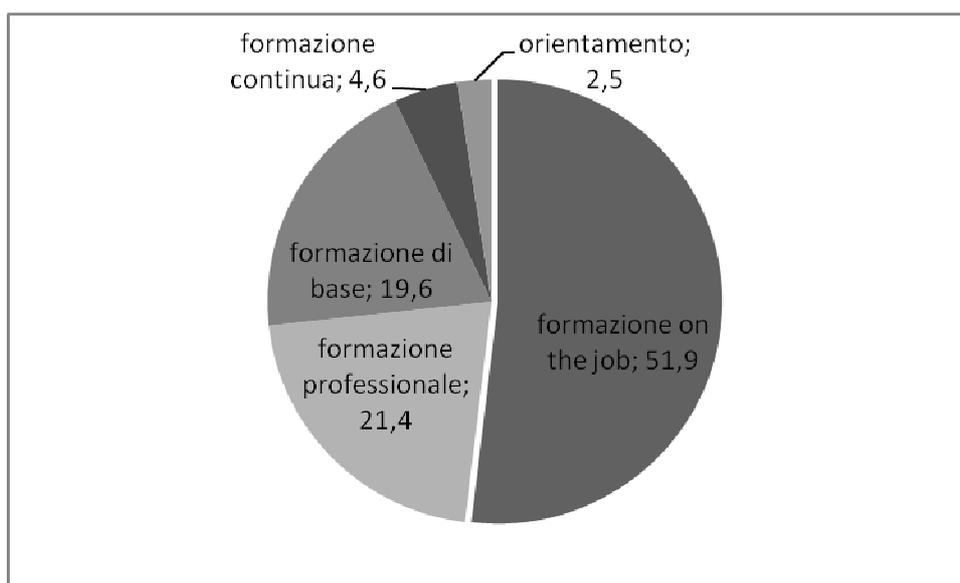
⁷² Nel complesso, invece, solo il 13% degli interinali del campione Ires ha svolto missioni durate meno di un mese.

⁷³ Queste prestazioni aggiuntive interessano le lavoratrici interinali in gravidanza per le quali la missione cessa nei primi 180 giorni dall'inizio della stessa ed alle quali non spetta l'indennità obbligatoria INPS e le lavoratrici madri con una missione pari o superiore a 7 giorni e con un'anzianità di almeno 3 mesi negli ultimi 12. Cfr. www.ebitemp.it.

⁷⁴ Il dato è riferito ad una elaborazione su dati Istat – Indagine sulle forze di lavoro – IV trimestre 2007.

Dunque, sembrerebbe che gli interventi formativi finanziati da Forma.Temp abbiano avuto fino ad ora un carattere strettamente *contingente* (Isfol, 2005), poiché la maggioranza dei progetti formativi realizzati sono stati destinati alla formazione *on the job*⁷⁵.

**Grafico 23 – Numero progetti promossi da Forma.Temp per tipologia di intervento.
Periodo 2003-2007**



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

5.5.1-Interventi formativi di Forma.Temp a favore dell'occupabilità dei lavoratori temporanei

In ogni caso, le attività formative promosse da Forma.Temp, oltre che ai lavoratori con missione in corso, sono destinate a soggetti disoccupati (candidati a missione iscritti alle agenzie per il lavoro o in attesa di nuova missione), prefigurando la possibilità che simili interventi siano destinati a favorire l'occupabilità di una categoria di lavoratori che, di fatto, è soggetta a discontinuità lavorativa.

In particolare, come stabilito dal nuovo *Vademecum* di Forma.Temp (2008), che fornisce le linee guida alle APL per la progettazione e la realizzazione di attività formative a favore dei lavoratori in somministrazione, è proprio la *formazione continua* la tipologia di intervento che in modo specifico è destinata ai lavoratori disoccupati e orientata all'adeguamento delle qualifiche dei lavoratori, all'evoluzione dei profili professionali e dei contenuti delle mansioni

⁷⁵ In particolare, secondo alcune valutazioni dell'Isfol (2005) la formazione erogata tende a rispondere a specifiche esigenze delle imprese utilizzatrici, più che fornire una qualificazione professionale in funzione di una domanda potenziale delle imprese.

ricoperte, così da favorire l'acquisizione di competenze utili tanto alle imprese quanto ai lavoratori (Forma.Temp, 2008)⁷⁶.

Gli interventi di formazione *continua* rappresentano poco meno del 5% dei progetti formativi finanziati da Forma.Temp tra il 2003 e il 2007, periodo in cui sono aumentati: passando dai 395 corsi realizzati nel 2003 ai 1.325 del 2007, con picchi molto elevati nel 2004 (3.043 progetti) e nel 2005 (2.295). Se si considera il triennio 2004-2007, in cui l'andamento è stato più lineare, si registra un incremento complessivo del numero di allievi coinvolti in questo tipo di attività formative (+80%) e soprattutto degli investimenti ad essa destinati (+186,7%), a fronte di una riduzione complessiva del numero di ore di formazione continua erogate (-26,6%). In realtà, questa flessione si riferisce al periodo 2005-2006, in cui il numero di ore di formazione *continua* erogate si è dimezzato, mentre tra il 2006 e il 2007 la situazione sembra migliorare nuovamente con un aumento pari al 22% delle ore dedicate a questa tipologia formativa.

In generale, quindi, la crescita contenuta della formazione *continua*, ad eccezione delle regioni meridionali – dove la quota di allievi interessati alla formazione continua è passata dall'1,4 del 2004 al 9,4% nel 2006 –, mostra le difficoltà che ancora si incontrano ad avviare la fase di riqualificazione professionale e di aggiornamento delle competenze acquisite dai lavoratori che transitano nel segmento della somministrazione (Forma.Temp, 2007).

Ciononostante, si segnala un progressivo innalzamento della durata media dei corsi tra il 2004 e il 2006, soprattutto per il forte incremento della quota dei moduli formativi con una durata superiore alle 40 ore, che nel 2006 era pari al 53% dei corsi dedicati alla formazione continua, contro poco più del 15% del 2004. In particolar modo, è ai progetti formativi rivolti ai lavoratori in attesa di nuove missioni che si deve questo incremento: per questa categoria, infatti, il numero di corsi con durata superiore alle 40 ore è pari a oltre il 70% del totale, rispetto al 43% relativo ai corsi destinati agli allievi in missione. In modo analogo, per gli

⁷⁶ Nel nuovo Vademecum (Forma.Temp, 2008), questo specifico intervento formativo è l'unico ad essere rivolto, oltre ai lavoratori in missione, anche ai lavoratori in attesa di nuova missione. In particolare a:

- lavoratori in attesa di missione che abbiano lavorato almeno 30 giorni negli ultimi 12 mesi e che siano disoccupati da almeno 45 giorni;
- lavoratori in attesa di missione che abbiano lavorato almeno 6 mesi e che siano disoccupati da almeno 45 giorni. Questi ultimi hanno diritto per tutta la durata dell'intervento formativo al sostegno a reddito da parte di Ebitemp e alla copertura previdenziale a carico di Forma.Temp.
- lavoratori che a seguito di infortunio, durante la missione di lavoro, manifestino una limitata capacità lavorativa per cui è necessaria una formazione riqualificante per il reinserimento lavorativo;
- e lavoratrici madri che, alla conclusione del periodo di astensione obbligatoria o facoltativa, non abbiano una missione attiva, a condizione che abbiano lavorato almeno 30 giorni nei 12 mesi antecedenti al periodo di maternità.

allievi in attesa di missione la durata media dei corsi è stata pari a circa 63 ore, contro le 47 ore di corso degli allievi con missione in corso.

Tabella 5.25 - Interventi di Formazione *continua* promossi da Forma.temp. Periodo 2003-2007

	Numero progetti	Numero allievi	Ore di formazione erogate	Investimenti
2003	395	428	16.087	274.478
2004	3.043	3.161	96.093	1.691.196
2005	2.295	9.363	107.524	7.539.894
2006	1.071	7.350	57.771	7.150.500
2007	1.325	5.690	70.500	4.848.255
Var. % 2004-2007	-56,5	80,0	-26,6	186,7

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Diverso è l'andamento che ha interessato la formazione *professionale*, finalizzata alla creazione di competenze o specializzazioni professionali, nonché al trasferimento di competenze "trasversali"; dunque, si fa riferimento ad un tipo di intervento formativo che consente ai destinatari di inserirsi in differenti contesti produttivi e organizzativi delle imprese utilizzatrici. Oltre a coinvolgere i candidati a missione e i lavoratori con missione in corso, questa specifica attività formativa ha interessato fino ad ora anche i disoccupati di lunga durata (con certificazione dei Centri per l'impiego) e altre categorie di lavoratori svantaggiati (iscritti alle liste di mobilità, disabili L. 68/99).

In base a tutti gli indicatori considerati, questa tipologia di intervento è in continua espansione: tra il 2003 e il 2007 è aumentato il numero di progetti finanziati (+19,5%) ed è più che raddoppiato sia il numero di allievi coinvolti (+52,4%) sia le ore di formazione realizzate (+51% circa), con un conseguente incremento degli investimenti dedicati a questo tipo di formazione (+62,3%).

Tabella 5.26 - Interventi di Formazione *professionale* promossi da Forma.temp. Periodo 2003-2007

	Numero progetti	Numero allievi	Ore di formazione erogate	Investimenti
2003	7.361	67.261	432.557	68.288.447
2004	7.162	73.993	427.071	73.518.716
2005	6.312	74.434	439.847	77.617.384
2006	7.863	91.146	561.032	97.804.487
2007	8.793	102.504	651.767	110.822.166
Var. % 2003-2007	19,5	52,4	50,7	62,3

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Inoltre, anche nella formazione professionale si assiste ad una progressiva diffusione dei moduli formativi di durata media e lunga. I moduli di formazione professionale di durata compresa tra le 41 e le 100 ore passano dal 30% al 39,2% del totale nel triennio 2004-2006. Anche i corsi con durata superiore alle 100 ore sono in tendenziale aumento, passati dal 13% del 2004 al 17% del 2006. Oltre a ciò, va segnalato che non solo si riscontra un incremento del numero di disoccupati di lunga durata tra i beneficiari di questa tipologia formativa, ma si registra un miglioramento qualitativo anche in riferimento alla durata dei corsi, che tende ad essere più lunga proprio per i corsi di formazione professionale destinati a questa particolare categoria di soggetti svantaggiati (86 ore circa per progetto formativo), che in termini percentuali rappresentano quasi un quarto dei corsi di formazione professionale finanziati (Forma.Temp, 2007). Ciò testimonia, senza dubbio, una maggiore attenzione ai lavoratori che al termine della missione transitano nuovamente nell'area della non occupazione.

Tra gli interventi formativi finanziati da Forma.Temp tesi a favorire l'occupabilità dei lavoratori temporanei vi è anche la formazione *di base*, non destinata ad una specifica missione, ma dedicata al trasferimento di competenze di carattere "generale" o "settoriale" (organizzazione del lavoro, lavoro di gruppo, sicurezza sul lavoro, diritti e doveri dei lavoratori, lingue straniere, alfabetizzazione informatica, lingua italiana per stranieri, ecc.). Questa attività formativa, oltre ai candidati a missioni di lavoro, prima dell'introduzione del nuovo *Vademecum* (Forma.Temp, 2008) interessava anche i lavoratori temporanei in attesa di nuova missione.

Per questa tipologia di intervento formativo, tra il 2003 e il 2007 sono diminuiti i progetti finanziati (-50%) e il numero di lavoratori coinvolti (-40,6%), a fronte di un incremento elevato degli investimenti (+ 40% circa), determinato dall'aumento delle ore di formazione erogate, possibile indicatore di un maggior investimento qualitativo in questa specifica attività di formazione, che, da una parte, favorisce la fidelizzazione dei lavoratori da parte delle agenzie per il lavoro, ma, dall'altra, consente ai lavoratori di acquisire delle competenze formative utili anche al di fuori del segmento della somministrazione. D'altra parte, sono in diminuzione i corsi "spot" di 8 ore, pari al 49% nel 2006 rispetto al 54% del 2004, mentre è più che raddoppiata la percentuale dei corsi di formazione di base con durata superiore alle 40 ore, passati dal 7% del totale nel 2004 al 15% del 2006.

Tabella 5.27 - Interventi di Formazione di base promossi da Forma.temp. Periodo 2003-2007

	Numero progetti	Numero allievi	Ore di formazione erogate	Investimenti
2003	9.776	92.472	104.274	10.480.526
2004	9.207	101.652	162.780	17.604.474
2005	5.914	63.219	115.006	12.543.691
2006	4.658	53.870	109.908	12.358.993
2007	4.884	54.900	132.224	14.664.874
Var. % 2003-2007	-50,0	-40,6	26,8	39,9

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

In più, va sottolineato che gli interventi formativi promossi dal Fondo interessano anche azioni di orientamento rivolte a studenti, programmate con gli istituti scolastici, e a disoccupati, in collaborazione con i servizi per l'Impiego, ma anche ad altre categorie di soggetti svantaggiati (disabili e iscritti in liste di mobilità).

Quest'attività, peraltro, è decisamente in crescita: nel 2003 sono stati finanziati poco più di 40 progetti formativi, che coinvolgevano quasi 1000 allievi, con solo 136 ore di formazione erogate e quasi 25.000 euro di risorse finanziarie investite. Il trend espansivo realizzato tra il 2004 e il 2007 ha riguardato tutti gli indicatori, in modo particolare è aumentata l'entità delle risorse finanziarie dedicate a questa specifica attività (+839,8%), il numero dei progetti promossi (+703%), così come i soggetti interessati (+621%) e le ore di formazione ad essa destinate (+553%)⁷⁷.

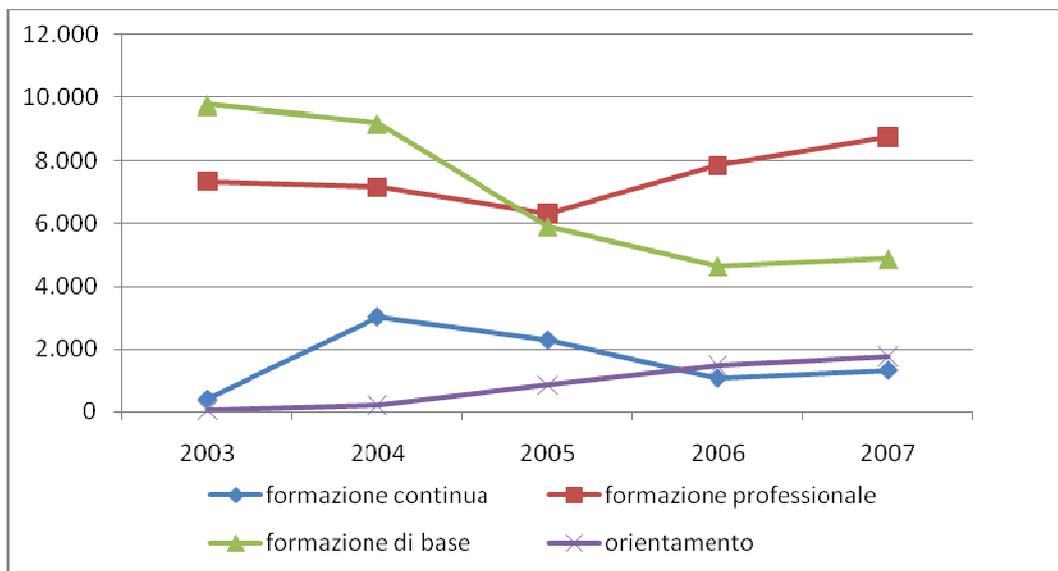
Tabella 5.28 - Interventi di Formazione orientamento promossi da Forma.temp. Periodo 2003-2007

	Numero progetti	Numero allievi	Ore di formazione erogate	Investimenti
2003	41	978	136	24.600
2004	218	5.311	814	130.790
2005	838	20.644	2.758	497.490
2006	1.460	32.108	4.080	875.534
2007	1.752	38.308	5.317	1.229.170
Var. % 2004-2007	703,7	621,3	553,2	839,8

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

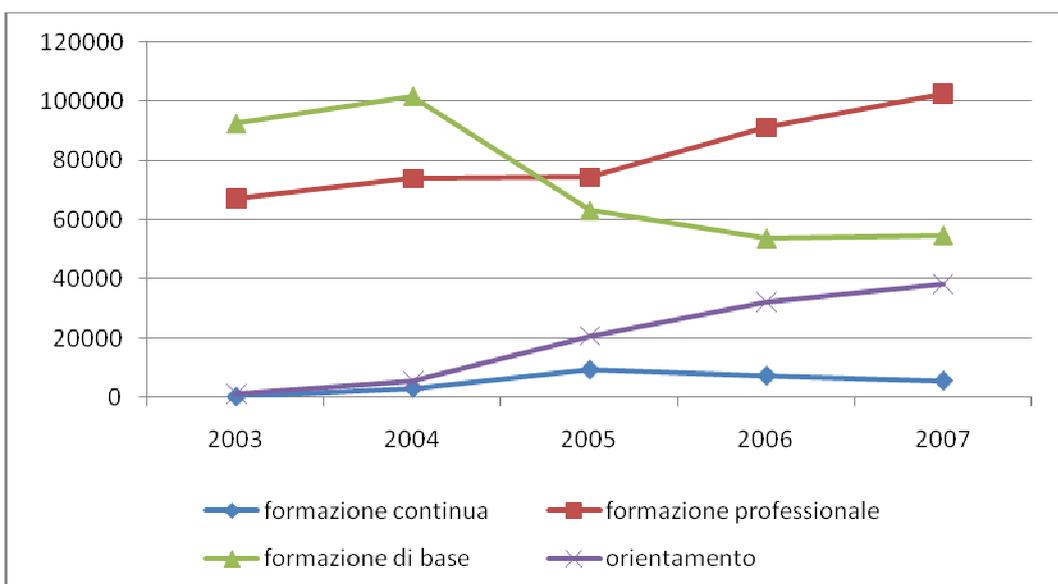
⁷⁷ In tal senso, un caso particolare è rappresentato da un progetto speciale di orientamento rivolto a studenti degli ultimi anni degli Istituti secondari di secondo grado di Verona e Provincia. Questo progetto, realizzato tra il 2007 e il 2008, ha previsto una serie di incontri con operatori di orientamento, esperti del mercato del lavoro e della formazione professionale, referenti delle università e del mondo delle professioni. Tale intervento è stato progettato e gestito dal Cosp – Comitato provinciale per l'Orientamento scolastico e professionale Verona, che coinvolge 83 soci tra associazioni datoriali e sindacali, agenzie di orientamento e formazione professionale, distretti scolastici ed enti economici, testimoniando l'importanza del radicamento con il territorio – e con le sue istituzioni – come elemento di forza per la riuscita di interventi volti a favorire un *match* di qualità tra offerta e domanda di lavoro. Del resto, al progetto hanno aderito 54 scuole della provincia veronese e circa 16.700 studenti, con la realizzazione di 2.793 ore di orientamento.

Grafico 24- Progetti finanziati per tipologia di intervento. Periodo 2003-2007



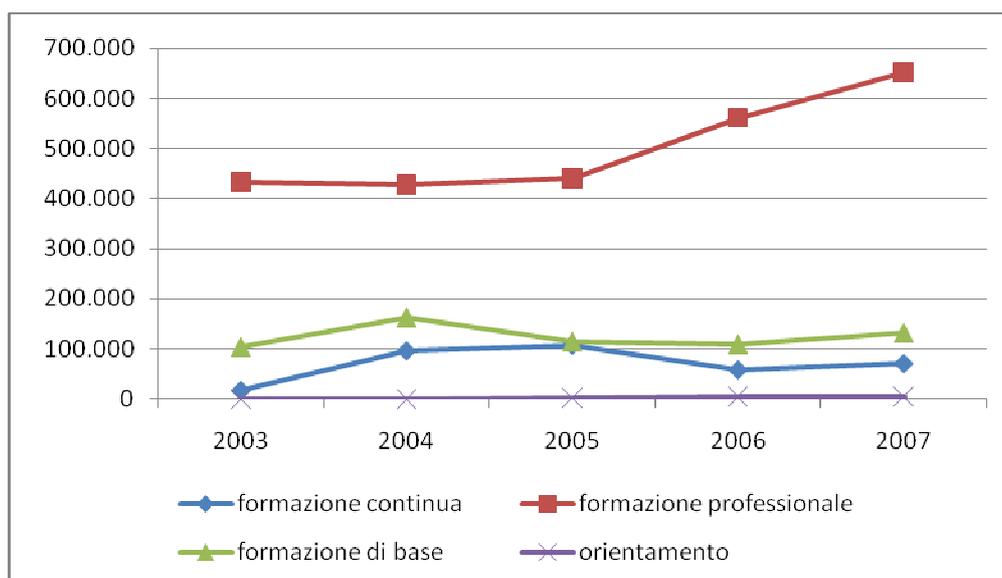
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Grafico 25 – Numero allievi per tipologia di intervento. Periodo 2003- 2007



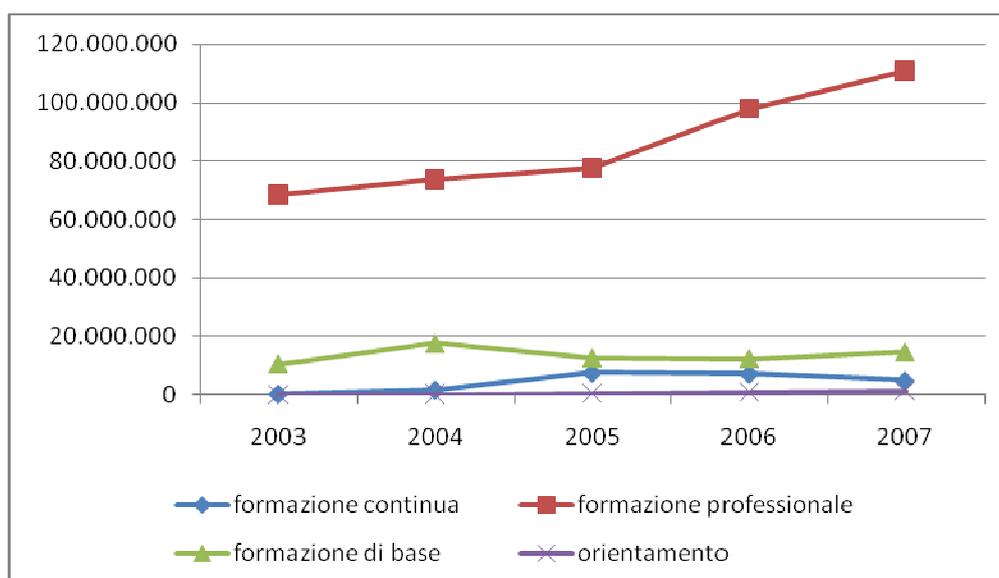
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Grafico 26 – Ore di formazione erogate per tipologia di intervento. Periodo 2003-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Grafico 27 – Investimenti per tipologia di intervento. Periodo 2003-2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

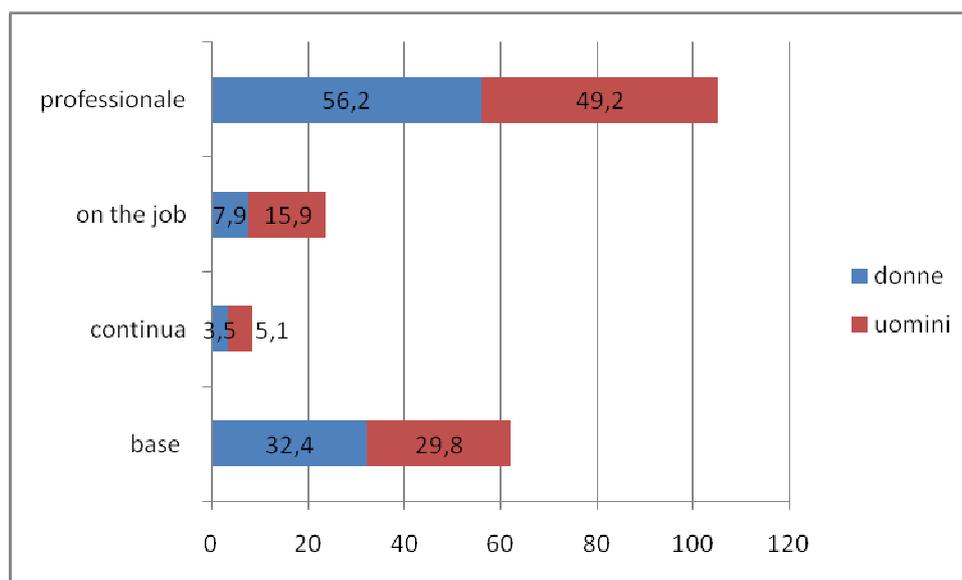
5.5.2 – Le caratteristiche dei lavoratori “in formazione”

In base ai dati del 2006 è possibile tracciare il profilo degli allievi dei corsi finanziati dal Fondo. Le donne, più concentrate tra i candidati a missione, sono meno coinvolte dei colleghi maschi in interventi di formazione *on the job* (l'8% circa rispetto al 16% circa dei maschi) e, al contrario, sono le principali destinatarie di interventi di formazione professionale (56% rispetto al 49% circa dei maschi) e di base (il 32,4% rispetto al 30% circa dei maschi). Ciò si verifica nonostante diverse indagini (Irs *et al.*, 2004; Ires, 2008) abbiano mostrato che, come

nell'occupazione complessiva, proprio la componente femminile dei lavoratori in somministrazione è mediamente più istruita dei maschi, indipendentemente dall'età⁷⁸.

Tra i destinatari di interventi formativi promossi da Forma.Temp, le donne rappresentano il 58,5% degli allievi tra i 30 e i 50 anni rispetto al 41,5% degli uomini, con una relativa prevalenza tra i destinatari dei corsi di formazione di base e professionale.

Grafico 28 - Destinatari degli interventi per genere. 2006



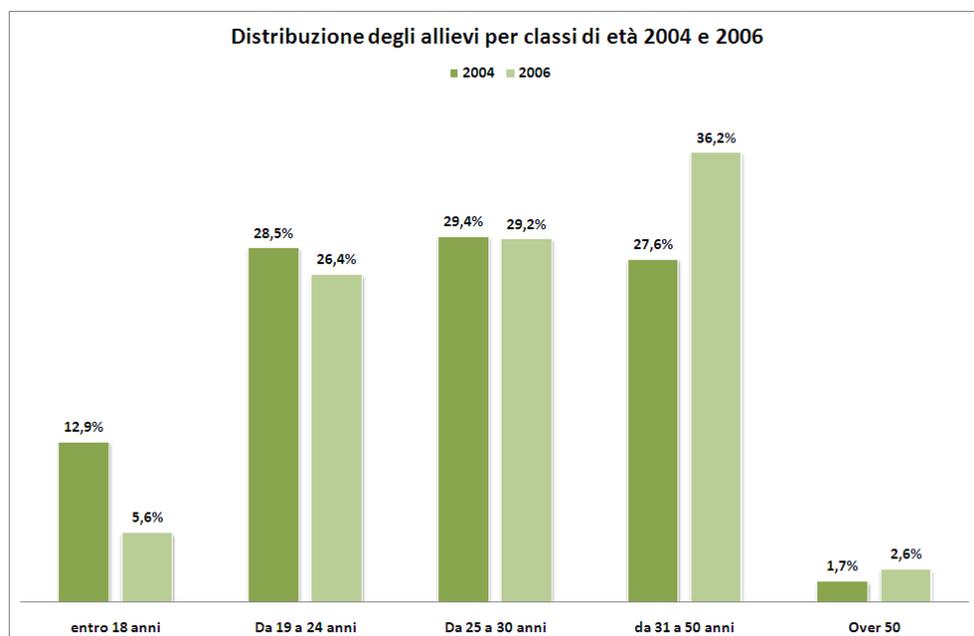
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

In ogni caso, come nella platea dei lavoratori interinali anche tra gli allievi *in formazione* prevale il gruppo degli under 30, che nel 2006 rappresentavano oltre il 60% del totale; in riduzione rispetto al 2004, anno in cui i giovanissimi costituivano il 70% dei destinatari effettivi di corsi di formazione promossi dal Fondo. La componente più adulta (31-50 anni), infatti, è cresciuta sensibilmente: passando dal 27,6% al 36% nel periodo 2004-2006. In particolare, si è innalzata l'incidenza degli ultra-cinquantenni, che era pari all'1,7 nel 2004 ed è salita al 2,6% nel 2006. Del resto, proprio la componente più adulta è maggiormente interessata agli interventi di formazione continua (cfr. tab. 5.29) e, addirittura, una percentuale superiore al valore medio (31% circa) di over 50 è stata coinvolta in corsi di formazione di base (35,5%). In questo caso è plausibile che gli interventi formativi siano finalizzati alla

⁷⁸ L'indagine Ires (2008) ha evidenziato che complessivamente ben oltre il 75% delle donne ha un diploma o un titolo universitario e/o post-universitario, rispetto al 64% circa degli uomini. Tra i lavoratori italiani, in modo analogo, il 68,4% delle lavoratrici ha conseguito un diploma, una laurea o una specializzazione post universitaria, rispetto al 54,7% degli uomini (Istat, 2007).

riqualificazione delle competenze pregresse o all'acquisizione di nuove competenze utili al reinserimento lavorativo.

Grafico 29 – Età dei destinatari. Periodo 2004-2006



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Tabella 5.29 - Destinatari per età e tipologia di intervento. Anno 2006

	Tipologia intervento formativo:				Totale
	Base	Continua	On the job	Professionale	
>18 anni	68,2	0,4	5,6	25,8	100,0
19-24 anni	30,3	2,9	12,9	53,9	100,0
25-30 anni	27,5	4,4	11,3	56,8	100,0
31-50 anni	29,0	5,5	12,0	53,5	100,0
over 50	35,5	5,3	8,0	51,2	100,0
Totale	31,2	4,2	11,5	53,1	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

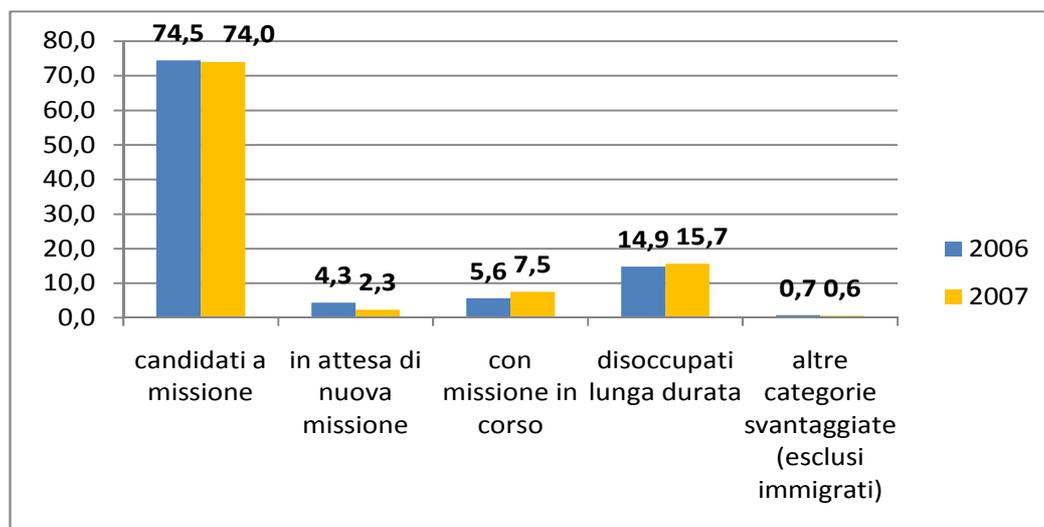
Per comprendere il potenziale assunto dalla formazione rivolta ai lavoratori che hanno sperimentato il lavoro in somministrazione, Forma.Temp fornisce dei dati relativi alla situazione occupazionale degli allievi.

Gli allievi che hanno frequentato i corsi di formazione promossi da Forma.Temp sono stati prevalentemente i candidati a missione, la cui percentuale rimane sostanzialmente invariata tra il 2006 e il 2007 (pari al 74%), aumenta invece la quota dei lavoratori con missione in corso (da 5,6% del 2006 al 7,5% nel 2007) e, viceversa, diminuisce quella dei lavoratori in

attesa di missione. Un aumento più sostenuto, invece, ha riguardato i disoccupati di lunga durata che dal 15% circa del 2006 arrivano a sfiorare appena il 16% nel 2007 (cfr. tab. 27).

Se entriamo nel dettaglio delle tipologie formative, in ogni caso, è significativo come per la formazione professionale, tra il 2004 e il 2006, sia aumentato il numero di allievi in condizione di disoccupazione di lunga durata (con certificazione dei CPI), passati dal 3,4% del 2004 al 23% del 2006. In particolar modo nel Sud, per questa tipologia formativa, la componente dei disoccupati di lunga durata (52%) nel 2006 ha superato in termini percentuali la quota dei candidati a missione (46% circa) (Forma.Temp, 2007). Nello stesso anno, gli interventi di formazione continua, invece, hanno interessato per lo più i lavoratori temporanei in attesa di nuove missioni (71%), mentre nel 2007 il peso percentuale di questa categoria è sceso al 43%, a fronte di un incremento dei lavoratori con missione in corso: passati dal 28% del 2006 al 57% del 2007 (cfr. tab. 5.30).

**Grafico 30 - Destinatari interventi di formazione per condizione occupazionale allievi.
Periodo 2006-2007**



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

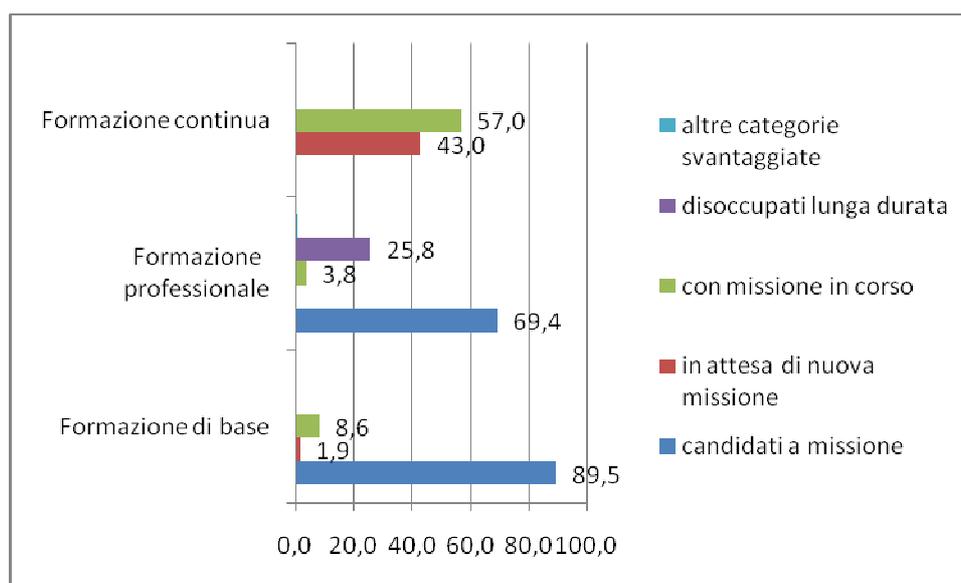
Tabella 5.30 – Condizione occupazionale allievi per tipologia formativa (2006-2007)

Condizione occupazionale:	Formazione di base		Formazione professionale		Formazione continua		Totale	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
candidati a missione	92,0	89,5	69,5	69,4	-	-	74,5	74,0
in attesa di nuova missione	1,4	1,9	-	-	72,1	43,0	4,3	2,3
con missione in corso	6,6	8,6	2,9	3,8	27,9	57,0	5,6	7,5
disoccupati lunga durata	-	-	26,3	25,8	-	-	14,9	15,7
altre categorie svantaggiate	-	-	1,3	1,0	-	-	0,7	0,6
Totale*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

* sono stati esclusi gli allievi della formazione on the job

Grafico 31 - Categoria destinatari per tipo di intervento. 2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Tempno

In generale, l'esperienza di Formatemp testimonia come nel mercato della somministrazione, a differenza di quanto accade per altre forme di lavoro atipico, il sistema della bilateralità favorisca l'investimento in attività formative rivolte a lavoratori momentaneamente disoccupati, o perché candidati in missione o perché in attesa di nuova missione.

E, anzi, in questa particolare fase di crisi economica, con il calo della produzione registrato dall'Istat (2008), il numero dei lavoratori in attesa di nuova missione è destinato a crescere. Ciononostante, a fronte del calo dell'utilizzo del lavoro interinale registrato per l'ultimo trimestre

del 2008 (-7,6%), cresce il ricorso alle attività didattiche promosse da Forma.temp⁷⁹. In questo contesto, quindi, si riconferma la centralità della formazione, promozione e qualificazione del capitale umano, così come la necessità di potenziare gli strumenti di politica attiva del lavoro, saldando orientamento, formazione e collocamento (Leonardi,2003). D'altra parte, nella somministrazione di lavoro la necessità delle agenzie di fidelizzare i lavoratori contribuisce indirettamente alla realizzazione di interventi formativi che hanno luogo, spesso, in una condizione di "vuoto" istituzionale; assumendo, in parte, la valenza di politiche attive utili ad un gruppo di lavoratori che risentono della accresciuta instabilità dei rapporti di lavoro.

Del resto, "il lavoratore non deve essere solo protetto nei momenti di difficoltà, ma deve anche essere messo nelle condizioni di inserirsi nel mercato del lavoro e di muoversi in esso, per costruirsi una propria vita professionale" (Paci, 2005, p. 214). In tal senso, proprio il nuovo vademecum ha attribuito rilevanza all'individualizzazione dei percorsi di formazione continua, prevedendo il rilancio dei voucher individuali per i lavoratori, che possono così personalizzare il proprio percorso formativo.

5.5.3 - Sostegno economico alla formazione: l'indennità di frequenza a carico di Forma.Temp

Per gli allievi che non sono in missione (candidati a missione, in attesa di nuova missione), a discrezione delle Agenzie per il lavoro, è prevista un'indennità di frequenza che incentiva la partecipazione alle attività formative dei lavoratori; in questo modo le agenzie hanno la possibilità di fidelizzare i propri iscritti nei periodi di non lavoro e questi ultimi hanno l'opportunità di acquisire competenze spendibili nel mercato, avendo accesso ad una parziale misura di sostegno al reddito⁸⁰. Dunque, in questo senso la formazione come strumento di politica attiva si combina con parziali misure di sostegno al reddito, utili ad incentivare la frequenza dei corsi.

L'incidenza dell'indennità è superiore nel Nord Ovest (4% rispetto al 2,7%) in linea con l'ammontare complessivo di investimenti effettuati dal Fondo in queste aree territoriali, dove peraltro trova maggiore diffusione il lavoro interinale.

⁷⁹ Il Sole 24 ore, "Dalla formazione il nuovo posto", 3 dicembre 2008.

⁸⁰ In particolare, l'indennità di frequenza è pari ad un contributo di 2 euro l'ora per la formazione di base e a 3 euro per la formazione continua e professionale; nel nuovo vademecum il contributo è stato innalzato, rispettivamente, a 2.50 euro e a 3.50.

Tabella 5.31 - Spesa di FormaTemp e importi per indennità di frequenza per ripartizione territoriale, 2007

	Spesa Formatemp	Importo indennità	Incidenza dell'indennità
Nord ovest	53.733.916,30	2.122.758,40	4,0
Nord est	26.669.092,00	455.834,00	1,7
Centro	24.367.483,20	505.622,90	2,1
Sud e isole	25.564.803,70	472.295,30	1,8
Totale	130.335.295,20	3.556.510,60	2,7

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

L'importo maggiore è stato destinato agli allievi di formazione professionale, che tuttavia va rapportato al volume di investimenti complessivo destinato a questa tipologia formativa. Difatti, se si considera l'incidenza degli importi erogati per l'indennità di frequenza in rapporto alle spese complessive sostenute da Forma.Temp per ciascuna tipologia formativa, si rileva che l'indennità ha interessato anche gli allievi della formazione continua (cfr. tab. 5.32). D'altra parte, come rilevato poc'anzi, entrambi gli interventi formativi hanno tra i propri allievi lavoratori disoccupati: candidati a missione, in attesa di nuova missione e, addirittura, disoccupati di lunga durata (con certificazione del CPI).

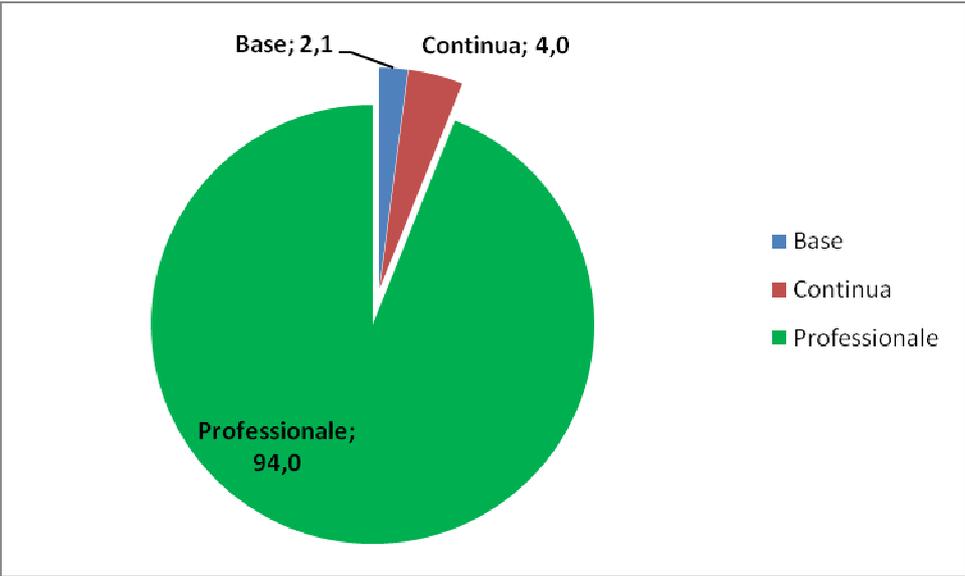
Tabella 5.32 – Spesa sostenuta da Forma.temp e indennità di frequenza per tipologia formativa (2007)

Tipologia formativa:	Spesa Formatemp	Importo indennità	Incidenza dell'indennità
Base	14.664.874	73.291,70	0,5
Continua	4.848.255,40	141.660,00	2,9
Professionale	110.822.166,00	3.341.558,90	3,0
Totale	130.335.295,30	3.556.510,60	2,7

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

In ogni caso, le potenzialità di questo intervento, a favore dei disoccupati "in formazione", sono rilevanti se si considera che l'importo erogato da Forma.Temp per l'indennità di formazione nel 2007 è di gran lunga superiore a quello elargito nello stesso anno da Ebitemp per le prestazioni aggiuntive rivolte ai lavoratori interinali; che, tra indennità aggiuntiva di infortunio, prestiti e tutela sanitaria, è stato pari a poco più di 2.600.000 euro.

Grafico 32 - Importi per indennità di frequenza per tipologia formativa. 2007



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Forma.Temp

Cap. 6

La protezione contro la disoccupazione in Europa

6.1 – Modelli europei di protezione sociale in caso di disoccupazione

Le organizzazioni internazionali hanno esercitato ed esercitano oggi un ruolo molto importante nella trasformazione dei sistemi occupazionali e sociali di ciascun paese europeo. C'è chi addirittura parla di “sovranità limitata” in rapporto oggi alle politiche sociali di welfare (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000). In un contesto ovunque segnato dalla globalizzazione, ma anche dall'integrazione macro-regionale, l'influenza dell'ordinamento europeo su quello dei singoli stati membri avviene in due modi: diretto, attraverso la trasposizione nazionale della normativa di emanazione comunitaria, e delle politiche europee per l'occupazione; il c.d. “metodo comunitario”, il “diritto europeo del lavoro” (Trattati; direttive; *Carta dei diritti fondamentali* etc.); *indiretto*, attraverso il ruolo – sempre più influente – esercitato dalle statistiche comparate e dall'emulazione virtuosa, basata sulla conoscenza e sull'apprendimento reciproco; sulla comparazione e l'ibridazione fra modelli (Leonardi, 2007).

Sebbene sia ricorrente nel dibattito politico internazionale la nozione di “modello sociale europeo”, come già ricordato, in Europa sono presenti diverse tradizioni o “storie” di welfare, ognuna delle quali ha dato luogo a differenti sistemi. Anche per ciò che in particolare attiene ai sistemi di protezione sociale contro la disoccupazione, essi si iscrivono nell'ambito complessivo delle famiglie con cui si è soliti classificare i diversi modelli di welfare state (Ferrera, 2004): scandinavo; anglosassone; continentale e mediterraneo. Essi si articolano di norma su tre livelli o “pilastri” (tab. 6.1). Il primo, di tipo assicurativo, viene finanziato per via contributiva ed è riferito sostanzialmente ai lavoratori tipici, con contratto a tempo pieno e indeterminato; il secondo, a tutela assistenziale “dedicata”, appare oggi particolarmente rivolto ai lavoratori atipici, con carriera professionale frammentaria o discontinua: viene finanziato attraverso la fiscalità generale e si riferisce a quanti hanno esaurito la durata prevista per il godimento del primo livello (“*follow up benefit*”) e che sono in grado di dimostrare di essere in una situazione di bisogno; infine il terzo, di carattere assistenziale “generale”, viene anch'esso finanziato attraverso la fiscalità generale ed è rivolto universalisticamente a tutti i cittadini che versano in condizioni di bisogno.

Tab.6.1 -I tre pilastri dell'assicurazione in caso di disoccupazione in Europa

	Paesi	Finanziamento	Principali criteri di accesso (<i>eligibility criteria</i>)	Benefit
1° livello - Assicurazione di disoccupazione	Tutti	<ul style="list-style-type: none"> • solo i datori di lavoro; • anche i lavoratori (in 18 paesi), • integrazione/sostegno pubblico (in 14 paesi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo minimo di contribuzione; • Disoccupazione involontaria; • Ricerca attiva di un lavoro 	Correlato all'ultima retribuzione, (eccetto Regno Unito e Polonia dove vige un "flat rate").
2° livello - Assistenza di disoccupazione (assistenza dedicata)	Austria, Germania, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna, Svezia, Regno Unito	Misto: <ul style="list-style-type: none"> • datori, • lavoratori • governi 	<ul style="list-style-type: none"> • Esaurimento dell'assicurazione di disoccupazione (o esclusione da essa); • breve periodo di occupazione • Verifica del bisogno (<i>means tests</i>) • Ricerca attiva di un lavoro 	Minimo sociale
3° livello - Assistenza sociale	Tutti, eccetto la Grecia e l'Italia	Fiscalità generale	<ul style="list-style-type: none"> • Esaurimento dell'assicurazione di disoccupazione • Verifica del bisogno (<i>means tests</i>) • Ricerca attiva di un lavoro 	Minimo sociale

Fonte: European Foundation for the Improvements of the Life and Working Conditions , *Social Partners and Social Security systems*, Dublin, 2007

Le prestazioni di disoccupazione contributive vengono corrisposte sulla base di determinati requisiti minimi di contribuzione, diversi a seconda dei paesi. Anche nel caso delle prestazioni assistenziali dedicate, coperte dal bilancio pubblico, viene di norma previsto l'aver lavorato per un minimo di durata ed avere di conseguenza versato alcuni contributi. Come sottolinea Lagala, "sono pochi i Paesi nei quali viene riconosciuta una prestazione di disoccupazione anche a chi non ha mai lavorato e, pertanto, mai contribuito"; in pratica soltanto il Belgio e la Gran Bretagna (2007; p. 37).

Variano fortemente, i sistemi nazionali, dal punto di vista della rispettiva generosità in termini di durata dei trattamenti di disoccupazione, nonché dei tassi di rimpiazzo praticati rispetto alle retribuzioni di chi ha perso il lavoro (tab. 6.2)

Tab. 6.2 – Durata e tasso di rimpiazzo

<i>Paese</i>	<i>Durata dell'indennità</i>	<i>Tasso di rimpiazzo</i>
Danimarca	Max 4 anni (su un periodo di riferimento di 6 anni, inclusi i periodi di attivazione; ridotti se si rifiuta un'offerta congrua). NB: bisogna risiedere nel paese da almeno 7 anni	90% del salario delle ultime 12 settimane, con massimale (1.985€ mensile); media effettiva intorno al 60%.
Svezia	Correlata all'età: <ul style="list-style-type: none"> • Max 300 gg.. • Max 450 gg se si hanno figli minorenni 	<ul style="list-style-type: none"> • 80% del salario per i primi 200 gg • 70% fino a 300 gg • 65% oltre 300 gg
Regno Unito	Max 6 mesi.	<p>1) <i>Flat rate universalistico</i> Su base settimanale Correlata all'età (fra 47,95 £ fra i 18 e i 24 anni; 60,50 £ dai 25 anni in su) e ai carichi familiari (95£ per una coppia + 52£ per ogni figlio minore di 20 anni), a cui si collegano vari benefit fiscali e per l'alloggio;</p> <p>2) <i>Earning related supplement</i>, proporzionale all'ultimo salario, con massimale.</p>
Germania	Max 12 mesi.	<ul style="list-style-type: none"> • 60% del salario • 67% con carichi familiari
Francia	Max 23 mesi (36 per gli over 50). Correlata all'età e all'anzianità contributiva.	Fra il 57% e il 75%
Austria	Max 52 mesi. Correlata all'età e all'anzianità contributiva.	56% del salario con massimale + integrazione per carichi familiari
Belgio	Tre fasce, <ul style="list-style-type: none"> • 12 mesi • 15 mesi • Oltre i 15 mesi Correlate alle situazioni personali, settoriali e regionali:	Correlato allo status familiare <ul style="list-style-type: none"> • 60% per 12-15 mesi (capofamiglia); • 60% per 12 mesi, 53% dopo (single o coabitante) Con minimale oltre la soglia di povertà (822€ mensili) e massimale
Spagna	Max 24 mesi Correlata all'anzianità contributiva;	<ul style="list-style-type: none"> • 80% per i primi 6 mesi; • 60% dopo
Italia	Max 12 (disoccupazione ordinaria).	Disoccupazione ordinaria: <ul style="list-style-type: none"> • 60% per i primi 6 mesi; • 50% fra il 7° e l'8° mese; • 40% fra l'8° ed il 12°. Plafonato ad un massimale
Grecia	Max 12 mesi.	<ul style="list-style-type: none"> • 40% del salario giornaliero operaio; • 50% del salario impiegati; con massimale

Fonte, IRES, 2008

Fra i paesi scandinavi, il livello assicurativo è volontario e rimesso ad appositi fondi, gestiti dal sindacato: il c.d. *sistema Ghent* (Leonardi, 2005)⁸¹. I contributi individuali al finanziamento dei fondi sono contenuti e variano fra il 6% della Finlandia ed il 20% della Danimarca. Tutto il resto – anche oltre il 90% - è finanziato dalla fiscalità generale, grazie a un sistema progressivo di imposte sulla persona fisica, particolarmente pesanti sulle aliquote marginali (anche ben oltre il 60%). Il livello di copertura è particolarmente esteso e generoso. L'importo dell'assegno è correlato all'ultimo reddito da lavoro percepito. Il tasso di rimpiazzo del reddito è pari al 90% in Danimarca e del 75% in Svezia (era del 90% fino al 1993). Anche la durata è di norma molto generosa; specialmente in Danimarca. Fino al 1996, l'indennità di disoccupazione danese poteva essere percepita per un periodo massimo di 7 anni. Oggi è scesa a 4 anni, che sono pur sempre la durata più lunga che si pratici in Europa. Di norma esistono, come nel caso svedese, due tipi di condizioni che permettono di ottenere l'indennità di disoccupazione: a) aver lavorato per un periodo di almeno 6 mesi, e almeno 70 ore al mese nei 12 mesi precedenti., oppure; b) aver accumulato almeno 450 ore lavorative nei 6 mesi precedenti. L'accesso al fondo decorre dopo 12 mesi di iscrizione al fondo sindacale (24 mesi per i lavoratori autonomi). L'amministrazione statale stabilisce le regole di istituzione e gestione e provvede a verificarne la corretta gestione tramite un apposito ente nazionale che presiede alla realizzazione delle politiche del mercato del lavoro. Coloro che decidono di prendere la tessera sindacale vengono automaticamente iscritti ad uno dei fondi assicurativi contro la disoccupazione. La normale quota sindacale contempla già il versamento contributivo, la cui entità rimane piuttosto contenuta. Non è invece automatico il contrario, poiché è possibile iscriversi ad un fondo senza prendere alcuna tessera sindacale. Il rendimento fra l'indennità erogata dai fondi sindacali e da quello non sindacale non è identico; il tasso di rimpiazzo è infatti più alto nel primo caso. Un differenziale di rendimento che è di cruciale importanza per comprendere gli effetti promozionali sulla sindacalizzazione, particolarmente elvati in tutti i paesi che adottano questo modello; non soltanto nell'area

⁸¹ Diversamente da tutti quei paesi, la maggioranza, nei quali tale assicurazione rientra in un sistema obbligatorio, gestito da enti pubblici che non di rado vedono la partecipazione delle parti sociali, il sistema Ghent configura un programma volontario di adesione, alimentato finanziariamente dallo stato e solo in minima parte dagli associati, e gestito tramite fondi dalle organizzazioni sindacali. Nel corso della prima metà del '900, la tendenza era ovunque stata quella di trasformare gli assetti mutualistici delle prime esperienze di welfare sociali, in schemi obbligatori il cui controllo veniva rilevato direttamente dallo Stato e dalle sue agenzie specializzate. Dove esso si mantenne più a lungo fu in Scandinavia da un lato e in Belgio e Olanda dall'altro. In ciascuno di questi due blocchi vi saranno defezioni, cosicché la Norvegia opererà per il sistema obbligatorio nel 1938 e l'Olanda nel 1952. Rimasero dunque il Belgio e i quattro stati nordici (con l'Islanda e senza la Norvegia). Sull'argomento, Leonardi, *Sindacati e welfare: il sistema Ghent*, in "Italianieuropei", n. 3/2005

scandinava (Danimarca, Svezia e Finlandia), ma anche in Belgio, diverso in ciò dalla famiglia “continentale” a cui – per il resto – si iscrive.

Da segnalare gli sviluppi più recenti del sistema svedese, dove a partire dal 2007 il nuovo governo di centro-destra ha deciso di ridurre drasticamente la copertura pubblica dei trattamenti di disoccupazione, portandola dal 90 al 55%. Per ridurre questa voce di spesa si è stabilito di elevare la contribuzione ai fondi a carico dei lavoratori, con maggiorazioni variabili fra il 24 e i 48 euro mensili per chi è iscritto. Ciò ha determinato l’abbandono dei fondi da parte di molti assicurati (256.000; il 6,7%), in special modo di quelli più anziani e sicuri della stabilità del loro impiego, ma anche di parecchi lavoratori, per lo più giovani e a basso reddito, penalizzati dall’aumento – ritenuto gravoso – della nuova contribuzione (Kjellberg, 2008).

Nell’area anglosassone i tre livelli (contributivo, dedicato e generale) operano in maniera integrata e le provvidenze sono prevalentemente attribuite – diversamente che negli altri Paesi – in somma fissa (*flat rate*), sulla base di determinati requisiti contributivi e per una durata di 6 mesi. Anche l’importo delle prestazioni è fisso ed uguale per tutti, senza alcun riferimento percentuale all’ultima retribuzione percepita. I livelli sono di conseguenza più bassi che altrove, nell’ordine di circa 85 euro alla settimana per i disoccupati con più di 25 anni di età, e livelli ancora più bassi per quanti hanno meno di 25 anni. Anche la durata è più ridotta che altrove, essendo erogata per un massimo di 6 mesi. La gestione è riservata esclusivamente allo stato ed il vincolo di condizionalità è particolarmente stringente, grazie ad un monitoraggio assiduo delle condizioni di bisogno del beneficiario (*means tests*), nonché della sua comprovata disponibilità ad accogliere le proposte di impiego fattigli pervenire dagli uffici del lavoro.

Nei paesi dell’Europa continentale prevale nettamente, sin dalle origini, il modello assicurativo basato sulla contribuzione delle parti sociali, che concorrono anche alla loro gestione, sulla base di requisiti di iscrizione e di anzianità contributiva. L’importo delle prestazioni di disoccupazione contributive si aggira mediamente fra il 60 e il 70%, con livelli più bassi in qualche caso – come quello belga – dove l’importo scende intorno al livello del 50%. La durata della prestazione varia, a seconda della contribuzione versata, fra un minimo di 7 mesi (per chi può vantare 6 mesi di attività nel corso degli ultimi 22 mesi) ai 36 mesi di un paese come la Francia, per coloro che hanno accumulato 27 mesi di contribuzione nei precedenti 36 mesi. L’assistenza generale interviene a sostegno delle persone che versano in gravi condizioni di bisogno, senza che in teoria vi siano limiti determinati di tempo o riferimenti diretti col mercato del lavoro. Come negli altri sistemi, anche in questo caso

l'assistenza generale è finanziata attraverso la fiscalità generale.

In Germania, dopo le recenti riforme del mercato del lavoro (*Hartz IV*), il sistema degli ammortizzatori è stato semplificato in due raggruppamenti, definiti come *disoccupazione I* e *disoccupazione II*, con cui si distingue l'assicurazione contributiva da quella dedicata. Dopo un anno, il sussidio di assistenza su base contributiva, essa diviene universalistica e a copertura della fiscalità generale. Per chi gode di questa forma di sussidio, correlata ai carichi familiari ed integrata da agevolazioni nel campo degli affitti e delle spese sanitarie e scolastiche, diviene particolarmente stringente il vincolo di condizionalità. I beneficiari saranno tenuti ad impegnarsi attivamente nella ricerca di un nuovo lavoro, accettando – pena perdita del sussidio – anche lavoretti di pubblica utilità (ad esempio la manutenzione dei giardini pubblici), compensati ad uno o due euro l'ora (i c.d. *one-euro-jobs*), ben al di sotto – va detto – del minimo vitale necessario a non cadere sotto la soglia di povertà.

Nei paesi mediterranei – e segnatamente in Spagna – il modello di riferimento – in materia di protezione contro la disoccupazione – è quello continentale, dal quale differisce significativamente per gli importi assai minori – questa volta ad eccezione della Spagna – destinati all'intero sistema degli ammortizzatori sociali (politiche attive e passive del lavoro). In Spagna la contribuzione per la voce disoccupazione è particolarmente elevata (7,3% della retribuzione lorda) e – soprattutto – cresce in rapporto al grado di flessibilità del contratto di lavoro. Accade così che la contribuzione salga all'8,3% per i lavoratori a tempo determinato e addirittura sopra il 9% per quelli con rapporti di lavoro tramite agenzia e a part time.

L'Italia, come si è avuto già in precedenza occasione di ribadire, si iscrive in quest'ultimo modello, manifestando alcune peculiarità particolarmente negative, quali il peggior grado di copertura e la più scarsa protezione del reddito nei riguardi dei disoccupati, un numero particolarmente alto di disoccupati sotto la soglia della povertà, una disparità molto forte fra quanti godono di livelli sufficientemente adeguati, se non anche molto generosi di protezione, sul pilastro assicurativo ed in caso di disoccupazione parziale (grazie all'integrazione ordinaria e straordinaria al reddito e all'indennità di mobilità), e quanti invece ne risultano del tutto esclusi o in misura assai insoddisfacente, essendo il secondo ed il terzo “pilastro” di protezione pressoché residuali.

La situazione nei singoli paesi europei è molto differenziata anche dal punto di vista occupazionale. Il tasso di occupazione varia dal 55% della Polonia al 77% della Danimarca; gli occupati over 55 sono il 20% in Belgio e il 70% in Svezia; gli occupati con rapporto a part-time variano enormemente, dal 2% in Bulgaria al 46% in Olanda; quello a termine dal

5% in Grecia o Regno Unito al 33% in Spagna. I lavoratori autonomi sono il 4,8% in Svezia, il 24,5% in Italia (2005), oltre il 40% in Grecia e Romania.

Tabella 2- Progressi dei Paesi Membri verso gli obiettivi occupazionali di Lisbona

	Tasso di occupazione totale Obiettivo 2005: 67% Obiettivo 2010: 70%	Tasso di occupazione femminile Obiettivo 2005: 57% Obiettivo 2010: 60%	Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni) Obiettivo 2010: 50%
Paesi Nordici:			
Danimarca	75.9	71.9	59.5
Olanda	73.2	66.4	46.1
Svezia	72.5	70.4	69.4
Finlandia	68.4	66.5	52.7
Paesi Anglosassoni:			
Regno Unito	71.7	65.9	56.9
Irlanda	67.6	58.3	51.6
Paesi Continentali:			
Austria	68.6	62	31.8
Germania	65.4	59.6	45.4
Lussemburgo	63.6	53.7	31.7
Francia	63.1	57.6	37.9
Belgio	61.1	53.8	31.8
Paesi Mediterranei:			
Portogallo	67.5	61.7	50.5
Spagna	63.3	51.2	43.1
Grecia	60.1	46.1	41.6
Italia	57.6	45.3	31.4
Nuovi Stati Membri:			
Cipro	68.5	58.4	50.6
Slovenia	66	61.3	30.7
Repubblica Ceca	64.8	56.3	44.5
Estonia	64.4	62.1	56.1
Lettonia	63.3	59.3	49.5
Lituania	62.6	59.4	49.2
Slovacchia	57.7	50.9	30.3
Ungheria	56.9	51	33
Malta	53.9	33.7	30.8
Polonia	52.8	46.8	27.2
EU15	65.2	57.4	44.1
NSM	56.9	50.7	33.8
EU25	63.8	56.3	42.5

Fonte: dataset Eurostat

Table 10: Country level data on fixed-term work, part-time work and self-employment

	Fixed-term work (% of total employees)		Part-time work (% of total employment)		Self-employed (% of total employment)	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Belgium	9.1	8.9	18.9	22	17	16.2
Bulgaria	6.3 (2001)	6.4	3.2	2.1	-	-
Czech Republic	8.1	8.6	5.3	4.9	15	18
Denmark	9.7	9.8	21.3	22.1	6.6	6.3
Germany	12.7	14.2	19.4	24	10	11.2
Estonia	3	2.7	8.1	7.8	9	8.1
Greece	13.5	11.8	4.5	5	43.3	40.8
Spain	32.2	33.3	7.9	12.4	15.8	14.4
France	15.2	13.3	16.7	17.2	9.2	8.9
Ireland	5.9	3.7	16.4	16.8 (2001)	18.6	17
Italy	10.1	12.3	8.4	12.8	26.4	24.5
Cyprus	10.7	8.9	8.4	8.9	25.8	23.6
Latvia	6.7	8.4	11.3	8.3	14.9	11.6
Lithuania	4.4	5.5	10.2	7.1	20.1	16.9
Luxembourg	5.3	5.3	10.4	17.4	7.3	6.6
Hungary	7.1	7	3.5	4.1	15.1	13.8
Malta	4.1	4.5	6.8	9.6	11.8	11.7
Netherlands	13.7	16.5	41.5	46.1	14.2	13.7
Austria	8	9.1	16.3	21.1	20.5	19.9
Poland	5.8	26.7	10.5	10.8	37.7	28.8
Portugal	19.8	19.5	10.8	11.2	24.5	24.1
Romania	2.8	2.4	16.5	10.2	46.2	43.7
Slovenia	13.7	17.4	6.5	9	18	17.1
Slovak Republic	4.8	5	4.8	5	8.3	13
Finland	16.3	16.5	12.3	13.7	12.2	11.6
Sweden	15.8	16	19.5	24.7	5.4	4.8
UK	6.8	5.7	25.2	25.4	11.9	12.7

Source: Employment in Europe 2006, statistical annex

A partire dagli anni '90 la maggioranza degli Stati europei si è impegnata in un complesso processo di riforma, di “ricalibratura” del welfare, oltre che delle politiche del mercato del lavoro (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000; Samek Lodovici, Semenza, Torchio, 2007), in cui agli scopi descrittivi dell’analisi comparativa se ne affiancano altri di carattere espressamente prescrittivi. Come nel caso della “ricalibratura distributiva” che, come scrive Ferrera: “riguarda i gruppi sociali e si riferisce alle misure di policy volte a riequilibrare la protezione sociale a favore di coloro che sono più vulnerabili e ad appianare le sperequazioni tra insiders e outsiders” (2007; p 361).

Questo “*developmental welfare*” si è generalmente ispirato al principio dell’ “universalismo selettivo”, ad esempio attraverso il c.d. *targeting*, ed ha, in larga misura, riguardato le misure di protezione in caso di disoccupazione.

In alcuni casi, e in special modo quelli rappresentati dai paesi in cui più carente era stato finora il sistema, si è assistito a qualche ampliamento delle tutele, ad esempio con il miglioramento del trattamento ordinario di disoccupazione (durata, tasso di rimpiazzo, beneficiari; la diminuzione dello scarto di costo fra lavori stabili e instabili). Il protocollo

italiano sul welfare del 2007 – preceduto da alcuni disegni di riforma di ispirazione in buona parte analoghi a quelli alla fine assunti nel testo dell’accordo tripartito e della legge 247 che lo recepisce – contiene alcuni di questi spunti. Un maggiore impegno sui servizi pubblici all’impiego e sulla formazione lungo tutto l’arco della vita, su cui si è particolarmente distinta l’Irlanda. Il restringimento delle possibilità di ricorso ai contratti a termine (Italia, Spagna, Olanda).

Le riforme sono state invece di segno più restrittivo, specie per chi partiva da regimi più vincolistici o generosi. Ciò ha in alcuni casi comportato la restrizione del trattamento di disoccupazione per durata (come nel caso della Danimarca, della Francia, della Germania o della Svezia); una riduzione del tasso di rimpiazzo (come è avvenuto in Svezia); l’inasprimento della condizionalità, e dunque sul patto di servizio (come nei paesi scandinavi, in Belgio, Austria e Olanda); un irrigidimento intorno al criterio del bisogno (*means tests*) o sul concetto di lavoro accettabile, particolarmente forte nelle riforme britanniche del 1996. A completare il quadro dobbiamo anche aggiungere il tentativo di attenuare le garanzie a tutela reale contro i licenziamenti, come quello italiano – fallito – di riformare l’art. 18 dello Statuto dei lavoratori, e – soprattutto – di determinare, per via legislativa e contrattuale, un allentamento dei vincoli per l’utilizzo di lavoratori temporanei e a termine; su tutti l’esempio della riforma tedesca nota come *Hartz 4* e della legge 30 in Italia, così come recepita nel d.lgs. 276.

E’ importante rilevare il ruolo assunto dalle parti sociali, e dal dialogo sociale, nella realizzazione di buona parte delle riforme evocate. Lo stesso Libro Verde non può che riconoscere il ruolo del sindacato e la funzione del dialogo sociale. Qui ci limitiamo a rilevare tre aspetti. Il primo è che tali riforme, varate nella maggior parte dei paesi dell’UE – su temi come le pensioni, il mercato del lavoro, gli ammortizzatori sociali e i sistemi della contrattazione collettiva – sono state generalmente precedute da patti sociali tripartiti, a cominciare dall’accordo olandese di Waasnar, nel 1983, fino al “nostro” 23 luglio dello scorso anno. La seconda considerazione è che la contrattazione collettiva, per quanto sottoposta ad insidiosi fattori di logoramento, permane cruciale sull’introduzione della flessibilità nelle aziende. La terza è che le parti sociali concorrono ad amministrare pezzi di welfare, come nel caso della bilateralità italiana, del c.d. “*paritarisme*” francese; del sistema Ghent, in vigore in Belgio e nei paesi scandinavi.

6.2 – L’influenza europea sul dibattito italiano in tema di flexicurity

Fra i sistemi di regolazione internazionale dei diritti sociali e del lavoro, quello dell'UE costituisce sicuramente l'approdo giuridicamente e politicamente più strutturato. In nessun'altra regione del mondo si è infatti proceduto ad una regolazione sovranazionale tanto avanzata e incisiva in campo economico e sociale.

Le istituzioni comunitarie, a lungo silenti sui temi del welfare e delle politiche sociali di ciascun paese, hanno da qualche tempo a questa parte mutato orientamento, riservando la massima attenzione sui temi del mercato del lavoro e delle politiche sociali per l'occupazione.

Attenzione suggellata a livello costituzionale europeo, col riconoscimento ed il rispetto del “diritto all’assistenza sociale (e all’assistenza abitativa) volta a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (art. II-94 del Trattato che adotta una costituzione per l’Europa, e l’art. 34 della Carta di Nizza). Un diritto che – seppur appannato dall’incerto esito politico correlato al percorso di ratifica da parte degli stati membri – segna un importante progresso non soltanto rispetto alla “frigidità sociale” che troppo a lungo aveva contrassegnato l’evoluzione del processo europeo, ma anche rispetto ad alcune carte costituzionali nazionali. Il nostro art. 38 Cost., ad esempio, predispone un modello di assistenza sociale collegato alla pre-condizione della “inabilità” al lavoro, prefigurando – quanto meno in questo capitolo di intervento – non un diritto ad una “esistenza dignitosa”, bensì un mero “diritto al mantenimento” (Zoppoli, 2007; p. 77).

Il tema della riforma dei regimi di welfare e dell’adeguamento degli stessi al mutato contesto economico è stato al centro anche del dibattito dell’Unione che lo ha introdotto in alcuni suoi importanti appuntamenti. In particolare il Consiglio Europeo di Lisbona, tenutosi nel marzo del 2000, ha ribadito come per raggiungere l’obiettivo di rendere l’Unione Europea «l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», sia necessario «investire sulle persone e sviluppare uno stato sociale attivo e dinamico». L’idea di base è quella di costruire uno stato sociale attivo e abilitante, volto alla promozione dei soggetti ed inteso al loro reinserimento nel mercato del lavoro.

La pubblicazione del Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”, da parte della CE (autunno 2006), e il dibattito che ne è scaturito, hanno rappresentato probabilmente il maggiore evento prodotto in questi ultimi anni sul terreno del diritto sociale europeo, altrimenti connotato da una fase particolarmente prolungata di stallo e di afasia normativa. Il testo recepisce ed elabora selettivamente una

ormai vasta stratificazione di testi comunitari e contributi di esperti – come nel caso della *task force* guidata dall'ex premier olandese Wim Kok; della Fondazione di Dublino, dei vari gruppi di alto livello, guidati nel corso degli anni da Biagi, da Supiot, da Wilthagen – intorno ai temi della riforma del mercato del lavoro e delle politiche sociali europee. A sua volta esso ha favorito un'ulteriore stratificazione di atti e pronunciamenti da parte delle istituzioni europee, delle parti sociali, della società civile, della dottrina. Il documento si colloca sul solco della Strategia europea per l'occupazione (SEO) – inaugurata nel 1997, rilanciata nel 2005 ed entrata ora nel suo ciclo 2008-2010 – nonché dell'Agenda di Lisbona (2000), con cui la Commissione ha definito una serie di obiettivi strategici (*Employment Guidelines*) per accrescere l'occupazione di qualità, con particolare riguardo a quelle categorie oggi ai margini – in molti paesi membri – dei rispettivi mercati del lavoro (donne, giovani, over 55).

La parola chiave di questo dibattito, la sua fonte ispiratrice, è “*flexicurity*”. Entrato stabilmente nell'agenda europea e finanche nel dibattito sui media, questo neo-logismo – originato nel dibattito olandese di qualche anno fa – deve intendersi come una combinazione *integrata* e *sincronica* di politiche mirate alla flessibilità del lavoro e alla sicurezza dell'occupazione, ma anche del reddito (Wilthagen, Tros, 2004; Wilthagen, van Velzen, 2006). Ciascuno dei due elementi che compongono la *flexicurity* può essere variamente declinato e ricomposto in misure di *policies* che, diversamente dosate, concorrono a definire un determinato assetto nazionale di *governance*, in materia di politiche sociali e del mercato del lavoro. Senza dilungarci troppo su questo punto, ci limitiamo a ricordare come si sia ormai soliti distinguere tra flessibilità numerica esterna ed interna, flessibilità funzionale, flessibilità salariale; laddove per sicurezza ci si può riferire al singolo rapporto di lavoro, all'occupazione latamente intesa, al reddito, ad una combinazione infine di questi elementi.

Come ha scritto Bruno Caruso: “La flessicurezza diventa non *una* ricetta (..) ma *la* ricetta per riforme solistiche dei mercati e dei sistemi di diritto del lavoro nazionali” (2007). E' necessario evitare che il mercato del lavoro si sclerotizzi fra insider ed outsider, con la creazione di lavori di qualità (non solo “*Jobs, jobs, jobs*”, ma anche “*More and better jobs*”), adeguatamente tutelati sia sotto il profilo delle garanzie nel rapporto di lavoro e, soprattutto, sul terreno della sicurezza sociale e dell'occupabilità/mercato del lavoro. Il corollario di questo impianto è quello di ridurre le politiche c.d. *passive* del lavoro, a vantaggio di quelle *attive*, incentrate sui concetti di occupabilità e di attivazione, di *life long learning*, di *workfare*, di *welfare-to-work*. Occorre in definitiva coniugare l'esigenza di facilitare la mobilità nel mercato del lavoro, le *transizioni occupazionali* dalla disoccupazione all'impiego, da un impiego a un altro, da un tipo di contratto ad un altro, meglio se a tempo

pieno e indeterminato. Si tratterebbe di passare dalla sicurezza del posto di lavoro alla sicurezza dell'”occupabilità”, secondo un indirizzo già più volte espresso dalle istituzioni comunitarie, con una ripartizione meglio equilibrata fra le voci che compongono la spesa sociale.

Nella prospettiva della *flexicurity* la Commissione Europea ha indicato, quattro linee principali di intervento: 1) la disponibilità di assetti contrattuali in grado di consentire un'adeguata flessibilità sia per i lavoratori che per i datori di lavoro; 2) efficaci politiche attive del lavoro, volte a sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, come anche dalla disoccupazione ed inattività al lavoro; 3) un sistema credibile di formazione lungo l'arco della vita, capace di rendere i lavoratori in grado tenere il passo con i rapidi mutamenti e di poter transitare verso nuovi impieghi; 4) un moderno sistema della sicurezza sociale, in grado di coniugare l'esigenza di facilitare la mobilità nel mercato del lavoro con la previsione di adeguati sostegni al reddito durante qualunque fase di allontanamento da esso.

La Commissione propone di modernizzare il diritto del lavoro attraverso una crescente diversificazione dei tipi contrattuali, nonché un'attenuazione di quelle norme troppo rigidamente protettive dell'occupazione che, secondo gli estensori del documento, ridurrebbero il dinamismo del mercato del lavoro. Qui l'influsso del *policy mix* neo-liberale dell'OCSE e dei suoi periodici *Jobs Studies* ed *Employment Outlook*, nell'approccio del Libro Verde, è piuttosto evidente. Un autentico teorema – a lungo professato e sostenuto dall'OCSE e confutato, oltre che da numerosi studiosi internazionali, anche dal Parlamento Europeo nel suo giudizio critico sul LV. Quasi non vi fosse già, pressoché dovunque in Europa e da parecchi anni ormai, un'ampia gamma di soluzioni contrattuali concepite al preciso scopo di favorire una migliore sintonia fra il ciclo economico ed il tasso di occupazione⁸². Per quello che invece riguarda il grado di *strictness* delle legislazioni sul lavoro, vari studi hanno provato a misurarla incrociando l'incidenza del lavoro “standard” con quello temporaneo/a termine, e la disciplina dei licenziamenti collettivi (costo; procedure; vincoli). Secondo il rapporto della Commissione sull'*Occupazione in Europa 2006* l'Italia si collocherebbe metà della

⁸² Che si tratti di tempo parziale, tempo determinato o lavoro in somministrazione, e persino di *job on call*, il numero di posti di lavoro flessibili è aumentato costantemente in tutti i paesi dell'UE. Fra il 1998 ed il 2005, nell'UE a 25, il part-time è passato dal 15,9% al 18,5%, un quarto dei quali costretti di fatto a questa formula, avendo altrimenti preferito il tempo pieno. Il tempo determinato è cresciuto, nello stesso arco di tempo, dall'11,7% al 14,2%. Anche la somministrazione tramite agenzia ha conosciuto un piccolo incremento. Il lavoro autonomo senza dipendenti e al di fuori del settore agricolo si attesta intorno al 15% nelle costruzioni, nel terziario, nei servizi alla persona. A ciò deve aggiungersi l'aumento di tutte le forme di flessibilità funzionale, oraria e salariale. Per quanto riguarda l'Italia il numero di forme contrattuali atipiche, dopo la “lagge Biagi”, viene diversamente stimato ma appare in ogni caso esorbitante: da un minimo di 14 secondo Tiraboschi, a 36 per Accornero, fino a 44 secondo Tito Boeri; Accornero, 2006; p. 52.

graduatoria (su diciotto): appena più rigidi che in Olanda e Austria – oltre che in Danimarca, Irlanda e Regno Unito – ma meno che in Svezia, Germania, Belgio, Francia, Spagna e Portogallo. Tutti i paesi che per rigidità ci precedono nell’elenco presentano tassi di occupazione superiori alla media attuale dell’EU e prossimi agli obiettivi di Lisbona.

Il Libro verde individua come un problema l’emergere di figure che si allontanano progressivamente dal lavoro subordinato standard e che difettano di tutele essenziali sia sul piano lavoristico che su quello previdenziale. Ad esempio il lavoro grigio, “economicamente dipendente”; il problema della definizione di lavoratore autonomo/dipendente. Su questo punto il Libro Verde raccomanda opportunamente: un maggiore controllo nell’applicazione della legislazione, di evitare fenomeni fraudolenti (Raccomandazione dell’OIL), l’introduzione di requisiti minimi di tutela per i lavoratori economicamente dipendenti.

In Italia l’impatto del Libro verde è stato giudicato in modo ambivalente. Qualcuno ha parlato di un’occasione perduta (Tiraboschi, 2007); di un confronto che in Italia non sarebbe mai decollato; di un documento prezioso il cui progetto politico è chiaro e condivisibile, e sul quale – secondo questo punto di vista – Marco Biagi e la legge a lui ispirata avevano già intrapreso un percorso. Un *deja vu*, rilevato ovviamente da tutti coloro che avversarono e avversano tuttora quell’impianto. Per costoro – in vero la maggior parte dei commentatori (Parlamento Europeo, organizzazioni sindacali, tanti giuslavoristi) – il testo è vago quando si parla di diritti, e pericoloso, per i lavoratori, quando si indicano le politiche. Il concetto di “modernizzazione”, riferito al diritto del lavoro, e di flexicurity, riferita alle politiche del mercato del lavoro, sarebbero semanticamente ambigui e politicamente sospetti. Quello di “flexicurity”, in particolare, sembra più che altro un “ossimoro” (Mariucci), laddove i “*more and better jobs*”, evocati nel testo, appaiono come “concetti tra loro difficilmente conciliabili” (Perulli). La teoria insider-outsider, secondo queste valutazioni critiche, offre uno schema di interpretazione debole, semplificato ed empiricamente opinabile. Le cause principali della segmentazione del mercato del lavoro non risiedono infatti soltanto sul versante dell’offerta, ma anche su quello della domanda; sulla qualità e l’efficienza complessiva del sistema produttivo e scolastico nazionale. La comparazione verrebbe usata strumentalmente, poiché le ragioni del successo di un determinato modello riflettono una tale molteplicità di fattori da rendere poco plausibile qualunque estrapolazione meccanica e mono-causale (Leonardi, 2007). Il caso danese, ad esempio, non può essere ridotto alla liberalità dei licenziamenti, senza considerare il nesso virtuoso e del tutto peculiare che in quel paese salda un elevato livello di sicurezza sociale con un’alta spesa pubblica, possibile solo grazie ad un prelievo fiscale fra i più alti e progressivi al mondo. Le misure inerenti alla sicurezza sociale

comportano costi molto elevati, difficilmente conseguibili se – al contempo – si chiede, come fa l'UE, una riduzione del carico fiscale e della spesa pubblica. L'Ecofin non si stanca di ricordare che la spesa sociale deve rimanere compatibile con l'equilibrio di bilancio. In definitiva, per i critici del Libro verde, esso sarebbe un prodotto esemplare del pensiero neo-liberista e del pensiero unico (Zoppoli, 2007).

6.3 – Il modello danese di flexicurity: quale esportabilità?

E' il sistema nordico, in particolare, a riscuotere un riconoscimento ed un apprezzamento pressoché unanime, e ciò in virtù della capacità rivelata da quei paesi nel coniugare competitività economica ed equità sociale, flessibilità del lavoro e sicurezza delle persone, innovazione socio-tecnica e partecipazione dei lavoratori nella gestione del cambiamento. L'Olanda, e soprattutto la Danimarca, sono divenute in questi anni gli esempi più virtuosi, e un po' alla moda, di ciò che per le istituzioni comunitarie deve diventare l'area economica più competitiva dell'epoca globale, fondata sulla valorizzazione del capitale umano e della conoscenza, e su un modello sociale sempre attento ai diritti individuali e collettivi della persona. Tutte le statistiche internazionali – così influenti ormai nel condizionare le politiche comunitarie e nazionali – attestano inequivocabilmente il successo di questo modello, già in passato oggetto di vaste curiosità, sia politiche che accademiche, per le obiettive peculiarità del suo assetto e modello di sviluppo. Paesi relativamente piccoli e con pochi abitanti, un welfare state universalistico e di ispirazione beveridgiana, finanziato da un livello di tassazione generale fra i più elevati al mondo, una invidiabile tradizione civica e democratica di derivazione protestante, una prolungata egemonia politica della socialdemocrazia, attori sociali forti e coesi, in grado di dar vita ad un sistema particolarmente solido e dinamico di relazioni industriali.

Del modello danese, in particolare, è stata apprezzata quella sorta di “triangolo d'oro”, costituito da una normativa particolarmente permissiva in materia di licenziamenti, un regime molto generoso di sussidi in caso di disoccupazione e politiche efficaci di attivazione al lavoro (*aktivering*), incentrate sulla formazione continua ed una eccellente rete di servizi all'impiego. Ciò ha reso possibile un'elevata mobilità del mercato del lavoro, attestata da una impressionante movimentazione dei rapporti di impiego che, ogni anno, arriva ad interessare una media del 30% di lavoratori danesi, senza che ciò all'apparenza produca riflessi traumatici sul tessuto sociale e produttivo di quel paese. La disoccupazione, alla fine del 2006, era inferiore al 4% e solo una minoranza – secondo alcune indagini demoscopiche –

rivelerebbe ansia e preoccupazione riguardo all'eventualità di cambiare completamente lavoro. Il tasso di rimpiazzo e la durata del sussidio di disoccupazione – la cui gestione è rimessa alle organizzazioni sindacali – sdrammatizzano la perdita temporanea di un lavoro, nonché la sua ricerca, favorendo la riqualificazione professionale e scoraggiando la formazione di aree occupazionali connotate da irregolarità e da bassi salari. Un pezzo importante di quella strategia che Esping-Andersen ha descritto come *decommodification* (de-mercificazione) del lavoro. Un circuito virtuoso, grazie al quale la Danimarca è oggi in grado di conseguire livelli di competitività fra i più elevati del mondo industrializzato, su segmenti particolarmente innovativi e qualificati della catena internazionale del lavoro, con un tasso di occupazione che con grande anticipo oltrepassa già i parametri indicati nella strategia di Lisbona, in un equilibrato rapporto fra i generi ed una elevata inclusività sia dei giovani che degli over 55.

Meno celebrato del modello danese, seppur ugualmente apprezzato, rimane il modello svedese, che col primo condivide storicamente un vasto campo di affinità. A cominciare da quell'opzione universalistica, "popolare" e socialdemocratica di welfare che contraddistingue il modello nordico rispetto a quello lavoristico e "bismarkiano" della tradizione continentale europea. Vi sono tuttavia due ambiti su cui, quanto meno, il modello danese si allontana da quello svedese, per avvicinarsi di più a quello anglosassone: un regime dei licenziamenti fra i più liberali che si conoscono ed un decentramento contrattuale di gran lunga più pronunciato di quello svedese. Due dati su cui probabilmente si riflette il diverso sistema produttivo di questi due paesi: la dimensione media delle imprese è infatti più ampia in Svezia, laddove l'economia danese è da sempre caratterizzata da un tessuto di imprese piccole e medie, più bisognose di una maggior flessibilità.

Alle origini del modello scandinavo di *flexicurity* vi è stata certamente la forza e l'orientamento di un potente movimento operaio organizzato, in grado di determinare – attraverso l'azione sinergica di sindacati e partiti socialdemocratici lungamente in posizione dominante – i termini di un compromesso di classe pressoché unico nel suo genere. Una genesi ed uno sviluppo che, lo diciamo subito, ci inducono ad interrogarci problematicamente sul grado di esportabilità di quel modello, fuori dal contesto geo-storico che lo ha prodotto. Da questo punto di vista riteniamo che la *flexicurity* non possa essere concepita come un fattore avulso dalla realtà istituzionale e politico-culturale del sistema che la incorpora ed interpreta. In tal senso, nessuna intuizione o intento emulativo può eludere di confrontarsi col complesso intreccio di assetti e interessi ereditati nell'ambito di ciascun sistema.

Ma per quale motivo un movimento sindacale potente come pochi altri, forte di una membership di due o tre volte superiore alla media di qualunque altra organizzazione occidentale e di un'alleanza organica con le socialdemocrazie al governo per decenni, ha permesso una flessibilità in uscita che sindacati molto più deboli hanno altrove duramente contrastato ed impedito di realizzare? Esping-Andersen, che questo interrogativo se lo è posto (2000), propende per una spiegazione che potremmo definire di stampo culturalista. A suo modo di vedere, ciò che nei sistemi continentali e mediterranei di welfare – etichettati come “corporativi” e “conservatori” – ha impedito di ammettere uno scambio politico del genere realizzato in Scandinavia, è stato l'elevato grado di familismo presente in queste società, cattoliche e lungamente guidate da coalizioni centriste e democristiane.

Che il familismo non rappresenti un vetusto clichè, caro all'immaginario un po' irridente di un osservatore nord europeo, ce lo rivelano a ritmo pressoché settimanale indagini demoscopiche e leggi finanziarie volte a privilegiare i nuclei familiari – ma sempre meno che nel resto d'Europa – piuttosto che i singoli individui. Rimane non del tutto chiarito però se tale familismo, attestato dal lungo protrarsi della convivenza dei figli adulti coi genitori, sia un dato di derivazione culturale, o piuttosto la conseguenza socio-economica della tradizionale mancanza di misure rivolte al sostegno dei giovani studenti e/o in cerca di occupazione. Di fatto, il primato relativo riconosciuto alla figura socio-professionale del lavoratore maschio adulto, il *breadwinner*, ha indotto il mondo del lavoro organizzato – in epoca fordista – a non transigere sulla difesa strenua del suo diritto al lavoro, inteso e declinato attraverso una sostanziale inamovibilità dal posto di lavoro occupato. La scarsità tendenziale di nuove occasioni di impiego giustificerebbe solo in parte e non dovunque questo orientamento, essendo esso stato mantenuto anche in condizioni di pieno impiego e di benessere diffuso. Basti pensare al lungo ciclo espansivo del dopoguerra, e in particolar modo a quei paesi meno afflitti da gravi squilibri regionali (l'Austria; la vecchia Germania Federale). Scrive il sociologo danese: “E' la protezione dei lavoratori troppo rigida a causare la frattura tra insider e outsider, o è la consapevolezza dell'importanza del lavoro del maschio principale percettore del reddito a costringere tali paesi a rafforzare al massimo la regolazione del mercato del lavoro?” (2000; p. 235). La risposta giusta per Esping-Andersen è la seconda ed è, a suo avviso, abbastanza legittima e comprensibile. Tale primato familistico e maschile del *breadwinner* è risultato assai meno pervasivo nell'area nordica, dove da più tempo si è affermato un rapporto culturale e sociale più equilibrato fra uomini e donne, e dove i giovani più precocemente manifestano il desiderio di affrancarsi dal nucleo familiare di provenienza.

La spiegazione di Esping-Andersen è certamente plausibile ma a nostro modo di vedere non del tutto esaustiva per capire le ragioni dell'assenso di un sindacato come quello danese, in grado di vantare l'80% di iscritti, ad una disciplina dei licenziamenti di stampo quasi anglosassone. La cifra di questa disponibilità risiede, secondo noi, nel c.d. "sistema Ghent", istituito ai primi del '900 nella città fiamminga e vigente dagli anni '30 nella sola area scandinava e in Belgio. Frutto di accordi di puro stampo neo-corporativo (quello di Saltjobaden in Svezia; il "Kanslergade compromise" in Danimarca), consiste nell'amministrazione sindacale dei fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione, alimentati dalla contribuzione volontaria di tutti i lavoratori, ma in misura nettamente preponderante dal sostegno statale per il tramite di una elevata fiscalità generale. L'importo dell'assegno, come abbiamo già visto, è correlato all'ultimo reddito da lavoro percepito e il tasso di rimpiazzo del reddito varia oggi fra il 75% della Svezia a fin oltre il 90% in Danimarca. Coloro che decidono di prendere la tessera sindacale vengono automaticamente iscritti ad uno dei fondi assicurativi contro la disoccupazione. Non è invece automatico il contrario, poiché – nel rispetto del principio della libertà sindacale negativa – è possibile iscriversi ad un fondo senza essere obbligati a prendere alcuna tessera sindacale. In questo caso, però, il tasso di rimpiazzo risulterà sensibilmente più basso. Un differenziale di rendimento, autorizzato dalle autorità politiche e amministrative, che si rivela di cruciale importanza per comprendere gli straordinari effetti promozionali che questo sistema esercita sulla sindacalizzazione.

Questo sistema ha finora consentito di instaurare un gioco win-win, a somma positiva, dal quale tutte le parti possono ritenersi sufficientemente soddisfatti (Boeri et al, 2002; Leonardi, 2005). I lavoratori innanzitutto, che possono godere di garanzie sconosciute dalla maggior parte dei loro colleghi europei; gli imprenditori, che possono far conto su almeno tre grossi vantaggi: liberarsi degli esuberanti senza esporsi ad un duro, prevedibile contenzioso giudiziario e sindacale; scaricare sulla fiscalità generale il costo sociale delle fasi recessive e delle ristrutturazioni industriali; disporre di una forza lavoro costantemente riqualficata dal sistema pubblico della formazione; i sindacati, perché possono preservare la loro forza associativa – e dunque finanziaria, negoziale e politica – anche nelle condizioni di un mercato del lavoro molto flessibile sia in entrata che in uscita; i governi, che attraverso questo sistema hanno da un lato decentrato all'autorganizzazione sociale l'amministrazione di un segmento importante del welfare, e dall'altro indotto il sindacato – che gestisce l'amministrazione e la contabilità dei fondi – a rendersi politicamente più responsabile in materia di politiche di attivazione nel mercato del lavoro (durata del sussidio; entità; doveri del fruitore).

La nostra tesi è che non si possa capire la *flexicurity* nordica, e soprattutto la disponibilità sindacale ad ammettere un significativo allentamento dei vincoli giuridici che altrove tutelano la stabilità del lavoro, se non si comprende l'enorme vantaggio che l'apparato sindacale scandinavo ha tratto da questo modello (Leonardi, 2007). E' solo grazie al sistema Ghent che i sindacati si pongono infatti nella condizione di rivoltare a proprio vantaggio una delle più devastanti minacce che possono incombere su un lavoratore dipendente e – conseguentemente – sul sindacato che lo affilia: la disoccupazione, qualunque sia la sua durata. Quanto più alto è il rischio per la stabilità del proprio impiego, tanto maggiore diviene la propensione a rivolgersi al sindacato e ai suoi fondi assicurativi. E così, mentre dagli anni '80 in poi disoccupazione e flessibilità falciavano ovunque occupati e iscritti, i sindacati nordici conoscevano una nuova, sorprendente fase di spinta alla membership. Un paio di esempi. Il Belgio, col *Ghent*, ha un tasso di sindacalizzazione di due volte superiore a quello dell'Olanda e di quattro volte a quello della Francia, paesi vicini e per molti versi affini ma senza il *Ghent*. La Norvegia, che non adotta più il *Ghent*, vanta un tasso di quasi una ventina di punti inferiore agli altri vicini scandinavi che invece lo hanno ancora.

Questa lunga digressione sul modello nordico, e sul ruolo chiave che in esso esercita la gestione sindacale dell'assicurazione contro la disoccupazione, ci è servita – fra l'altro – per sostenere la nostra ipotesi, e cioè che al di fuori del sistema Ghent di scambio neo-corporativo, nessun sindacato europeo – in grado ancora di condizionare l'agenda politica delle riforme – potrà acconsentire ad una ulteriore, sostanziale deregolamentazione delle norme che tutelano il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, se non alla condizione di una sconfitta o di un pesante indebolimento della propria capacità di mobilitazione.

Al di là di qualunque legittima valutazione sul valore intrinseco di una stabilità tendenziale del posto di lavoro, che pure riteniamo di condividere ampiamente, la *flexicurity* costituisce una sfida obiettiva, seppur non espressamente dichiarata, al potere associativo e negoziale delle organizzazioni sindacali. Tutti gli studi e le indagini empiriche che sono state condotte in Italia e altrove concordano stabilmente nel rivelare come il tasso di sindacalizzazione risulti significativamente più basso fra i lavoratori a termine, in somministrazione e persino fra quelli a part-time, per non parlare ovviamente dei lavoratori parasubordinati, fuori dal perimetro del diritto del lavoro. Una criticità che tende a ripercuotersi negativamente sulla rappresentanza organizzata nei luoghi di lavoro, dunque sulla contrattazione collettiva e sui diritti partecipativi, con effetti a cascata che alla fine – sui salari, sull'orario, sulla sicurezza e l'ambiente di lavoro – non possono che travolgere tutti, insider ed outsider. Nella prospettiva di una loro stabilizzazione questi ultimi possono comprensibilmente ambire a condividere i

vantaggi – seppur dilazionati – accumulati in precedenza dagli insider. Una scelta dettata da un calcolo del tutto razionale, quello sindacale, sia sotto il profilo strumentale e corporativo della logica dell'associazione, sia per quello che attiene, in una prospettiva solidale più ampia e inclusiva, al destino reale di quei segmenti meno organizzati del mercato del lavoro. Di contro, fin tanto che atipici e flessibili permangono in una condizione di outsider, scarsi e inefficaci sembrano rivelarsi ovunque i tentativi sindacali di allargamento della membership e della propria rappresentatività associativa. Un circolo vizioso che per essere interrotto e rivoltato in qualche suo punto richiederebbe probabilmente un vasto ed equilibrato patto sociale, post-neo-corporativo, in grado di riformare radicalmente i vecchi assetti, familisti e lavoristici di welfare. Ma le proposte finora giunte dal versante pubblico, una flessibilità del lavoro con poche e incerte contropartite sia per i lavoratori che per i sindacati, non possono riscuotere il consenso della rappresentanza organizzata del mondo del lavoro.

Cap. 7

Prospettive

7.1 – Per un nuovo welfare

Le vicende che più recentemente hanno attraversato e scosso gli sviluppi politici e sociali dell'UE – dalla bocciatura francese ed olandese del progetto di costituzione europea alla vasta reazione suscitata dalla direttiva Bolkenstein sulla liberalizzazione dei servizi – hanno rivelato il perdurare di un elevato grado di affezione dell'immaginario continentale nei riguardi di ciò che è stata e tutt'ora rappresenta una certa idea dei diritti sociali e del loro modello politico-costituzionale. D'altra parte, a dispetto di quanti – con gradi diversi di consapevolezza politica – ne hanno da tempo pronosticato e/o sollecitato un ridimensionamento, il welfare europeo non parrebbe aver imboccato la via americana di una sua definitiva residualizzazione. La frammentazione e l'arretramento imposti alla classe operaia e alle sue storiche organizzazioni di rappresentanza non hanno assunto proporzioni tali, nel vecchio continente, da consentire e legittimare un abbattimento dei regimi fondamentali di tutela edificati nel lungo ciclo novecentesco delle Costituzioni del lavoro, fra cui la nostra. I livelli della spesa sociale sul Pil sono stabili o in lieve crescita da anni; tengono e si rimodulano alcuni assetti della c.d. flexicurity, si dischiudono nuovi ambiti di giuridificazione sociale in rapporto ai nuovi bisogni di conciliazione vita/lavoro, all'infanzia e alla famiglia post-nucleare, all'invecchiamento attivo, alla qualità della vita e ai bisogni post-materialisti (corpo, ambiente, cultura, etc.). Non meno diritti sociali, dunque, ma più diritti e più welfare, per un'Europa che – diversamente dall'America e dal suo culto frontaliero della mobilità – può ancora trovare nell'eredità laburista e nel mito della giustizia e della trasformazione sociale un ancoraggio della sua identità e ragion d'essere politica (Cantaro, 2006).

Oggi è divenuto improrogabile affrontare e risolvere il problema della discontinuità dei rapporti fra periodi di lavoro e di non lavoro. L'orientamento prevalente, finora, è stato quello secondo cui il trend in atto non può e non deve essere invertito, risultando conveniente la ricerca di nuove modalità per “convivere” con esso, ripensando e riformando il mercato del lavoro da un lato e i sistemi della protezione sociale dall'altro. Una “buona flessibilità”; una “flessibilità sostenibile”, come si preferisce dire negli ambienti politico-sindacali vicini al centro-sinistra.

Si registra un ampio consenso intorno alla necessità di favorire una estensione delle tutele, in modo che l'appartenenza settoriale, la dimensione dell'impresa e/o la tipologia dei contratti di lavoro non costituiscano fattori di esclusione dalle protezioni sociali. I giuristi sollevano dubbi di costituzionalità dell'attuale sistema per via dell'inaccettabile violazione del principio di uguaglianza, con "l'aberrante quadri-partizione tra cittadini" (Balandi, 2007; p. 612): esclusi da qualunque tutela, soggetti alla disoccupazione ordinaria, alle varie CIG e all'indennità di mobilità.

Un punto cardine nel dibattito sulla riforma degli ammortizzatori è senza dubbio quello della estensione delle tutele in relazione ai settori che restano scoperti all'interno del mercato del lavoro (donne, giovani, lavoratori ultracinquantenni, lavoratori rientranti nell'area del disagio), in modo tale che l'appartenenza settoriale, la dimensione dell'impresa e la tipologia dei contratti di lavoro non costituiscano un fattore di esclusione.

"Il welfare state bismarkiano e fordista, paternalistico e categoriale, appare oggi cedere spazio ad una maggiore individualizzazione del sistema, vuoi nel senso di una più rigorosa contrattualizzazione del rapporto assicurativo con lo stato, vuoi nel senso di una esplicita affermazione del diritto al sostegno al reddito come diritto individuale del lavoratore e del cittadino" (Paci, 2005; p. 206).

L'ampliamento del sistema delle tutele e degli ammortizzatori, la necessità di adottare approcci integrati tra politiche attive del lavoro e politiche di sostegno al reddito, sono due punti centrali in questo processo, secondo una riflessione che non riguarda questa volta solo l'Italia, ma chiama in causa la maggior parte dei sistemi europei.

7.2 – Verso un nuovo universalismo delle tutele?

Alla luce delle trasformazioni in corso, i due istituti che appaiono maggiormente bisognosi di una riforma profonda, sono la cassa integrazione guadagni e l'indennità di disoccupazione.

Fino ad oggi le politiche su questa materia sono state di corto respiro e dettate dalla contingenza, al margine del sistema, senza alcun disegno organico di riforma. In questo contributo si è tentato di dare un quadro di insieme delle politiche passive e attive del lavoro che interessano una categoria particolare di lavoratori atipici come gli interinali, per i quali, oltre alle ridotte tutele di protezione sociale fornite dal welfare pubblico, sono previste prestazioni aggiuntive erogate dall'Ente bilaterale. In più, l'aver considerato la partecipazione agli interventi formativi previsti per gli interinali "disoccupati" ha permesso di valutare le

potenzialità di un sistema di parziale *work-fare*, nel quale un ruolo chiave è assunto dalle agenzie per il lavoro. Il protocollo sul welfare siglato da governo e parti sociali il 23 luglio 2007, e la legge 247 che lo ha recepito, contiene i criteri direttivi e i principi per la delega al governo riguardo alla riforma degli ammortizzatori sociali, da attuarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge. L'obiettivo è una "graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e la creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro".

Da alcuni anni è in atto un serrato dibattito se la tutela debba concentrarsi di più sul mercato del lavoro e non invece, come è stato in prevalenza finora, sul rapporto di lavoro. Il dilemma è se si debbano curare i sintomi attraverso un potenziamento degli ammortizzatori sociali, sino al punto di prevedere una qualche forma di reddito minimo di cittadinanza, oppure accrescere la stabilità del rapporto di lavoro, riducendone la precarietà. Alla tutela nel mercato si ispirano maggiormente le posizioni di orientamento liberista (sebbene non esclusivamente), favorevoli ad un passaggio dal *welfare* al *workfare*, ad una *attenuazione delle tutele contro il licenziamento individuale, a logiche di attivazione più stringenti* (Sacconi, Reboani e Tiraboschi, 2004; Ministero del lavoro, 2008).

In generale, e formalmente, si registra un ampio grado di consenso verso un'attenuazione progressiva dell'impianto tradizionalmente assicurativo, a favore di una estensione – sia pure parziale e disomogenea – del principio universalistico. Il principio di involontarietà non deve essere considerato un valore assoluto a prescindere da altri valori che l'ordinamento, con l'evolvere dei tempi e delle condizioni sociali ed economiche, deve assumere come meritevoli di tutela. Si tratterebbe di abbandonare la concezione tradizionale del lavoro – inteso nell'accezione fordista – per passare ad una concezione della *laboriosità attiva* (Sandulli, 2002; Bozzao, 2008) in cui lavoro e non lavoro possono e devono alternarsi senza troppi traumi, con l'impegno di tutti ad adempiere, con le proprie capacità ed il proprio impegno a quei doveri di solidarietà sociale di cui parla l'art. 2 della Costituzione.

Ci si chiede quale debba essere l'ambito per una nuova solidarietà? Il dibattito è in questo caso fra dimensione assicurativa e dimensione universalistica. La diversa configurazione dei regimi di welfare ha modificato non di poco le ripercussioni che le trasformazioni in questione hanno prodotto sulla società. La tecnica assicurativa, è stato fatto notare: "non può garantire, per quanto possa venire opportunamente adattata, né l'universalità della tutela, né una piena liberazione dal bisogno di tutti i cittadini: obiettivi per il conseguimento dei quali è

evidentemente necessaria la compresenza di iniziative e interventi che trascendono la logica propria di quella tecnica” (Cinelli, 2008; p. 15).

In effetti, i modelli a più marcata impronta universalista, hanno attutito meglio il colpo rispetto alla diffusione della disoccupazione di lunga durata e, soprattutto, dei lavori temporanei e discontinui. In particolare la generosità delle prestazioni del livello assistenziale e la presenza di un livello di tutela assistenziale dedicato ha reso i paesi a “regime socialdemocratico” ben più attrezzati degli altri a rispondere all’esigenza di tutela dei lavoratori precari: «rispetto alla necessità di proteggere le condizioni di vita sociale in generale tutelando un’ampia quota di popolazione e di gestire rischi sociali omogenei e comuni è innegabile che i contesti che hanno sviluppato un welfare universalistico rivelino oggi un *vantaggio comparativo* di adattabilità alle trasformazioni del lavoro rispetto a quelli ancora caratterizzati da un prevalente welfare lavoristico-assicurativo» (Barbieri e Mingione, 2003: p. 20).

D’altra parte, la dimensione universalistica “pura” induce a considerare l’opportunità di istituire uno schema di reddito minimo garantito. Fra le anomalie del welfare italiano vi è certamente l’assenza di uno schema universale di minimi vitale, garantito su base nazionale ed analogo a misure simili esistenti nella maggior parte dei paesi membri dell’UE. Qui le criticità riguardano :

- a) il problema della sostenibilità finanziaria, nonché sociale, del sistema;
- b) il problema degli eventuali abusi e degli utilizzi opportunistici;
- c) il rischio “politico” dovuto ad un sistema il cui finanziamento verrebbe prevalentemente dalle regioni del Nord, laddove i beneficiari saranno in larga parte del Sud.

Occorre probabilmente pensare a un modello di protezione sociale mista, con misure di tutela contro la disoccupazione, accompagnati da adeguati strumenti di promozione dell’occupazione. A tal fine occorre una pluralità di strumenti. Le misure e le politiche da adottare sono essenzialmente di tre tipi: la formazione professionale, le politiche attive del lavoro, i trasferimenti di reddito (Balandi, 2007).

Un problema cruciale riguarda, evidentemente, le risorse. A questo riguardo occorre pensare ad un diverso utilizzo della spesa sociale, ad una diversa ponderazione delle diverse voci che la compongono, con maggiore attenzione alle nuove esigenze legate ad un mercato del lavoro di fatto sempre più flessibile. Si deve pensare anche ad una diversa contribuzione rispetto a quella che attualmente concorre a finanziare l’assicurazione in caso di disoccupazione. Essa, come abbiamo visto, risulta significativamente più bassa che negli altri paesi europei, dove le

aliquote destinate ad assicurare contro il rischio di disoccupazione incidono più che da noi sulle retribuzioni lorde. Col risultato però di fornire prestazioni assai più estese e generose. Tale incremento deve intendersi sul versante dei datori di lavoro, ma è forse opportuno che riguardi, seppure in misure minore, anche i lavoratori. Siamo di fatto l'unico paesi fra quelli maggiori dell'UE che non applica alcuna contribuzione nei confronti dei lavoratori sul versante delle voci assicurative in caso di disoccupazione (ad eccezione di coloro i quali sono coperti della CIGS, a cui è richiesto un versamento dello 0,3%) In tal senso si segnalano alcune proposte, come quelle di Boeri e Garibaldi (2008), per i quali è opportuno applicare aliquote più elevate per l'assicurazione contro la disoccupazione nel caso di utilizzo di forme di lavoro temporaneo. La logica dovrebbe essere quella assicurativa del tipo bonus-malus: più si utilizzano i fondi per il sostegno in caso di disoccupazione e più si paga per alimentarne il finanziamento. I datori di lavoro che fanno maggiormente uso dei contratti a termine dovrebbero pagare contributi assicurativi più elevati. In tal senso si è ad esempio mosso il legislatore spagnolo, caricando maggiormente la contribuzione datoriale in caso di utilizzo di contratti di lavoro flessibili (a termine, interinale, a tempo parziale).

Un'altra proposta interessante, da vagliare con attenzione, è quella – formulata da Tommaso Nannicini sul sito *lavoce.info* – in base alla quale, al fine di incentivare il datore di lavoro a stabilizzare i lavoratori assunti a termine, si correla la buonuscita proporzionalmente alla durata del rapporto temporaneo. Il datore di lavoro potrebbe sottrarsi al pagamento di questa somma aggiuntiva soltanto a condizione di offrire al lavoratore un rapporto a tempo indeterminato. In entrambi i casi l'obiettivo indiretta è quello di disincentivare l'impiego di lavoro a tempo determinato. Nella stessa prospettiva, a livello europeo, si muovono alcune proposte in discussione, come quella avanzata da Andranik Tangian (2007) di una "flexinsurance". L'idea suggerita da questo studioso russo della Fondazione Hans Boeckler di Dusseldorf, è quella di commisurare la contribuzione assicurativa a carico del datore di lavoro in relazione al grado di flessibilità del contratto. Ciò avrebbe l'obiettivo di compensare il lavoratore flessibile per il maggiore rischio inerente al suo rapporto di impiego, motivando al contempo il suo datore ad assumerlo senza che ciò abbia, secondo Tangian, conseguenze di sostanziale irrigidimento del mercato del lavoro.

7.3 – Ammortizzatori sociali e bilateralità: quali prospettive?

Un canale extra-statale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione è rappresentato, come abbiamo visto dai fondi bilaterali. Attraverso l'esperienza relativamente collaudata degli enti bilaterali, il legislatore ha inteso e intende oggi favorire uno sviluppo di ammortizzatori sociali, finanziati e gestiti su base mutualistica ed extra-statale, che non comporti eccessivi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Una intuizione che può concorrere, sia pure in chiave complementare e non certo sostitutiva, ad attenuare quegli aspetti di iniquità e inefficienza del nostro sistema, per i quali rimane comunque indispensabile una revisione strutturale e di stampo universalistico delle politiche sociali pubbliche a cui solo il legislatore può porre rimedio.

La nascita e lo sviluppo degli enti bilaterali si iscrive essenzialmente in questo indirizzo ed ha assunto uno sviluppo significativo non ovunque ma in alcuni ambiti particolari, come nel caso della mutualizzazione di alcune provvidenze previste dai contratti, della formazione professionale, del sostegno al reddito per la perdita – transitoria e/o definitiva – dell'impiego. In quest'ultimo caso ciò si è reso particolarmente necessario a causa della colpevole e perdurante carenza di strumenti universalistici di copertura pubblica in caso di mancanza involontaria di lavoro. In un sistema nel quale meno di tre disoccupati su dieci gode di una qualche forma di ammortizzatore sociale e che destina le quote più irrisorie del proprio Pil alle politiche passive e attive del lavoro, l'istituzione di fondi bilaterali dedicati ha mirato ad ovviare parzialmente alle inaccettabili iniquità di un modello che di fatto esclude dal suo ombrello milioni di lavoratori precari o comunque addetti in settori e imprese escluse dai benefici della cassa integrazione e della mobilità.

L'esperienza realizzata in realtà anche molto diverse fra loro, quali l'artigianato, il turismo, il credito, il trasporto aereo, le poste – di cui abbiamo riferito nel cap. 3 – costituisce un modello di grande interesse anche per i lavoratori in somministrazione. Per costoro la bilateralità ha offerto servizi di forte rilevanza nel campo delle politiche attive e passive del lavoro, specie nel campo della formazione continua (Forma.temp) e del sostegno al reddito tramite facilitazioni nell'accesso al micro-credito (Ebitemp). Per queste finalità il legislatore ha predisposto la destinazione di una quota della retribuzione lorda ampia, pari al 4%, a cui si è aggiunto – per finalità mutualistiche ulteriori rispetto alla formazione – uno 0,2% di derivazione contrattuale. Di queste risorse, la stragrande maggioranza viene attualmente assorbita dalla formazione continua (3,8%), con importanti ritorni dal punto di vista delle attività svolte e dei lavoratori coinvolti. In futuro si potrebbe forse immaginare una parziale modifica delle quote che, rispettivamente, alimentano i due assi di intervento, ampliando le

risorse da destinare al sostegno al reddito per i periodi di non lavoro. In tal senso sembra del resto orientarsi lo stesso legislatore, indicando negli attuali fondi interprofessionali una fonte a cui attingere per un maggiore finanziamento extra-statuale degli ammortizzatori sociali (d.l. n. 185/2008; art. 19, comma 7). Un cambiamento di destinazione che deve però attenersi esclusivamente a “misure temporanee ed eccezionali”, volte alla tutela dei lavoratori. Anche la contrattazione ha già fatto importanti avanzamenti in tale direzione ed altri riteniamo potranno essere ancora fatti. Lo strumento del micro-credito, del resto, per quanto meritorio, può essere iscritto solo indirettamente alla famiglia degli ammortizzatori sociali strettamente intesi, da cui si distingue – fra l’altro – per l’inedito carattere di prestito che in questo caso assume l’intervento bilaterale.

Oggi il governo di centro-destra⁸³ e alcuni sindacati – in particolare la CISL (Paparella, 2002) – pongono grande enfasi sulla bilateralità, assunta come strumento di valorizzazione extra-statuale dell’autonomia regolativa delle parti sociali, secondo uno stile di relazioni industriali che si definisce come partecipativo e pro-attivo. Già in occasione del Patto per l’Italia e poi della Legge n. 30/2003 vi era stato il tentativo di ampliare, e per via legislativa, i compiti e le prerogative degli EE.BB. in ambiti fino ad ora inediti, quali la certificazione dei rapporti atipici e l’intermediazione di manodopera. Il decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008, varato lo scorso novembre e recante misure a sostegno delle famiglie, del lavoro dell’occupazione e delle imprese, dispone fra l’altro un potenziamento ed una estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione (art. 19), con ampie attribuzioni riconosciute agli enti bilaterali. Una norma ispirata al modello artigiano (legge n. 180/2005) e che riguarda i settori esclusi da trattamenti di integrazione salariale (o dove la sospensione è già programmata, come nel caso del part time verticale), compresi quelli per i quali gli enti bilaterali non sono al momento abilitati a svolgere attività di sostegno al reddito. Un problema destinato a sollevare serie obiezioni giuridiche, oltre che di tipo politico-sindacale. Assai più cauta, a riguardo, è stata e rimane la CGIL, che ha infatti posto il veto in seno agli enti rispetto ad una eventualità di modifica sostanziale delle loro attuali attribuzioni. Nella retorica con cui il centrodestra esalta la bilateralità il maggiore sindacato italiano ritiene di scorgere una pluralità di pericoli, come quello di svuotare il sindacato del suo naturale ruolo negoziale, per potenziarlo surrettiziamente su quello “parastatale” della certificazione dei contratti e dell’intermediazione sul mercato del lavoro. Il tutto a danno di un sistema universalistico di tutele, in cui lo Stato dismette le proprie

⁸³ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva*, Roma, 25 luglio 2008.

responsabilità politiche e finanziarie, a tutto vantaggio di una deriva ancora più corporativa e squilibrata del nostro già carente sistema di protezione sociale (Fammoni, Piccinini, 2008).

Per la sinistra politica e sindacale, e per la CGIL in particolare, la stabilità e la salvaguardia del posto di lavoro costituiscono ancora lo snodo principale di un sistema di welfare che abbia al centro la dignità della persona. Il sindacato ha tradizionalmente considerato con sospetto quelle forme di assistenza svincolate dalla centralità del lavoro, come ad esempio nel caso di un reddito minimo di cittadinanza. Il timore è che si vogliano potenziare gli ammortizzatori sociali e le tutele nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di rendere ancora più flessibile l'utilizzo della forza lavoro, senza considerare il rischio di deresponsabilizzare i datori di lavoro dai costi umani ed economici della disoccupazione. Questo spiega le forti resistenze espresse dai sindacati italiani contro il disegno della flexicurity contenuto nel Libro Verde dalla Commissione Europea.

Autorevoli studiosi come Massimo Paci invitano ad abbandonare vecchie e radicate diffidenze e di non considerare l'assistenza come uno stigma, bensì come “un pilastro di una moderna cittadinanza sociale” (Paci, 2005; p. 192). Secondo questa prospettiva si può forse pensare ad una tutela assistenziale-dedicata, del tipo di quella che vige nella maggioranza dei paesi europei. “Questo modello – scrive ancora Paci – permette di garantire al lavoratore atipico o temporaneo un sostegno al reddito tra un rapporto di lavoro e l'altro, in modo che la sicurezza perduta a livello del rapporto di lavoro venga recuperata, almeno in parte a livello del mercato” (idem; p. 206).

Altri studi ed altri progetti, in ambito europeo, hanno affrontato in questi ultimi anni il tema della riforma del welfare e delle politiche per l'occupazione. Uno di questi, indubbiamente fra i più significativi e dibattuti, è stato il rapporto Supiot. Commissionato dalla Commissione Europea e pubblicato in inglese e francese, nel 1999, è stato tradotto e pubblicato in italiano nel 2003, col titolo “Il futuro del lavoro”. Con uno sguardo costantemente rivolto alle specificità dei modelli socio-giuridici presenti oggi nello scenario europeo, il rapporto si mostra in grado di affrontare e comprendere “il significato di *mutazioni* differenti che però – come rilevano giustamente Barbieri e Mingione nella loro prefazione all'edizione italiana – sottendono la stessa logica di *mutamento*” (p....). Logica che può essere ricondotta, qui come in tutti i maggiori studi di questi anni, al tramonto del fordismo verso orizzonti che - seppur dai contorni non ancora del tutto definiti - prefigurano nuove dialettiche della modernità. Intorno al lavoro e alle sue trasformazioni assumono dunque nuova dislocazione i rapporti fra produzione economica e riproduzione sociale, fra tempi di lavoro e tempi di vita, fra autonomia e subordinazione, fra individuo e collettivo. Una dislocazione aperta, i cui esiti –

tutt'altro che pregiudicati – dipenderanno dalla capacità che la società europea e le sue istituzioni sapranno mostrare nel governare politicamente i cambiamenti, nel solco della grande tradizione dello stato sociale novecentesco.

Scevro da nostalgie vetero-fordiste, aperto alla globalizzazione ma lontanissimo dall'apologetica neo-liberale sulle virtù maieutiche del mercato, il rapporto della Commissione Supiot – che ad ogni analisi tende ad accompagnare proposte e misure orientative di intervento – mostra di mantenere una preoccupazione vivissima intorno al ruolo e al potere sociale e politico di cui dovranno ancora disporre i due attori usciti fin qui più indeboliti dalla crisi del fordismo: Stato e organizzazioni sindacali.

Supiot prefigura una sistema di diritti e tutele per cerchi concentrici. Sono quattro: il primo attiene ai diritti sociali universali, garantiti cioè a tutti indipendentemente dal loro lavoro, e concerne essenzialmente l'assicurazione sanitaria; il secondo cerchio è quello dei diritti fondati sul lavoro non retribuito (cura alle persone, volontariato, auto-formazione), concerne assicurazione per rischi infortuni e diritti pensionistici legati all'educazione dei bambini; il terzo cerchio è quello del diritto comune delle attività professionali; il quarto è quello peculiare del diritto del lavoro subordinato retribuito.

L'effetto di questo approccio integrato consiste nel saper assumere le esigenze obiettive di flessibilità poste dal sistema delle imprese, in stretta correlazione con l'imperativo etico e politico di salvaguardare i bisogni e le aspettative di sicurezza che gli individui rivendicano legittimamente. Supiot e i suoi colleghi non intendono attestarsi su una linea di mera resistenza alla flessibilità, ciò nondimeno professano esplicitamente di combattere la flessibilità in quanto ideologia. “Per essere efficiente – scrivono – la flessibilità deve basarsi sulla sicurezza degli individui”. La sicurezza costituisce infatti un presupposto della fiducia dei lavoratori che è, a sua volta, condizione indispensabile per il miglioramento qualitativo del lavoro e delle sue performances economiche. Questa sicurezza deve essere garantita e articolata a vari livelli: dalla legge che fissa diritti universali e inderogabili, dalla concertazione sociale e dalla contrattazione collettiva che intervengono sugli interessi particolari, dai giudici che hanno il compito di accertare e qualificare la natura effettiva di un rapporto di lavoro oggetto di contestazione.

In questa prospettiva, le parti sociali possono certamente concorrere integrando, e non certo rimpiazzando, le politiche e le risorse pubbliche finalizzate al conseguimento di un sistema più inclusivo ed equo di protezione sociale. L'esperienza dei fondi bilaterali istituiti in vari settori ha svolto questo importante ruolo di integrazione, le cui potenzialità possono essere ulteriormente sviluppate ed estese. Si tratta però di capire se il surrogato debba assurgere a

norma generale o piuttosto cogliere l'occasione dei mutamenti del mercato del lavoro per porre finalmente mano ad una riforma strutturale del nostro sistema della protezione sociale. Riteniamo che, pur riconoscendo ed apprezzando la bilateralità e i suoi attuali esiti, occorra battersi senza esitazioni per una soluzione – autenticamente universalistica – di questo secondo tipo.

Appendice

Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e accordi collettivi.

Accordo interconfederale sull'artigianato, 21 luglio 1988

“Allo scopo di contribuire alla salvaguardia del patrimonio professionale di lavoro dipendente e imprenditoriale delle imprese artigiane, le parti istituiranno al livello regionale un fondo intercategoriale (...) che provvederà ad erogare provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore (...); ad erogare prestazioni per gli imprenditori artigiani e per il sostegno all'impresa”.

Protocollo d'intesa interconfederale sull'artigianato, 3 dicembre 1992

4. Enti Bilaterali – “Nel quadro di relazioni sindacali coerenti sia con gli obiettivi di sviluppo e qualificazione produttiva ed occupazionale delle imprese artigiane, sia con la struttura contrattuale definita nel presente accordo, le parti convengono di costituire un sistema di enti bilaterali paritetici articolato su due livelli, nazionale e regionale. Tale sistema di enti bilaterali, essendo parte integrante della struttura contrattuale prevista dal presente accordo, è obbligatorio per le parti contraenti. Esso è finalizzato all'erogazione di prestazioni e di servizi per le imprese ed i lavoratori di comune utilità per entrambe le parti, in un quadro di trasparenza di metodi ed intenti, ed è teso a valorizzare le opportunità derivanti dall'autonomia ed originalità del modello di relazioni sindacali del comparto artigiano.

All'interno dell'ente bilaterale si collocano i vari fondi, promossi dalla contrattazione interconfederale e categoriale, che rappresentano gli strumenti economico-finanziari per l'adempimento di obblighi contrattualmente previsti, che non possono essere adempiuti se non attraverso i fondi stessi. Pertanto, all'ente bilaterale devono associarsi i fondi indicati dalle parti firmatarie il presente accordo, la cui utilizzazione è contrattualmente obbligatoria. I fondi derivano la loro specifica funzione da accordi sindacali, confederali o di categoria, che stabiliscono degli obblighi che per le loro caratteristiche e/o

finalità ne richiedono necessariamente l'istituzione ai fini della raccolta delle relative risorse economiche e dell'erogazione delle corrispondenti prestazioni; pertanto, i fondi non sono, in nessun caso, sede di trattativa o di confronto tra le parti.

Allo stato tali fondi sono il Fondo Bilaterale per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale ed il Fondo per la rappresentanza sindacale, costituiti ai sensi e secondo le modalità e le forme di gestione rispettivamente per essi indicati dall'Accordo Interconfederale 21/7/1988.

(...) Questi fondi sono infatti costituiti al fine di mutualizzare gli oneri derivanti da obblighi contrattuali che possono essere adempiuti sia attraverso il fondo che tramite l'erogazione diretta ai singoli lavoratori da parte dell'imprenditore.

Le parti contraenti l'accordo istitutivo dell'ente o del fondo, nell'ambito delle proprie competenze, possono delegare al fondo stesso ovvero all'ente attività propedeutiche alle prestazioni, qualora ciò sia espressamente previsto da accordi o contratti”.

Legge 23 dicembre 1996, n. 662- "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"

art. 2., co. 28 – “In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento;
 - b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi;
 - c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25% del contributo;
- (...)”.

L'applicazione di tali disposizioni ha richiesto un decreto interministeriale, n. 477 del 27 novembre 1997, "Regolamento recante norme in materia di ammortizzatori per le aree non coperte da cassa integrazione guadagni", con il quale si rinvia alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dei principi e dei criteri direttivi validi ai fini dell'adozione dei regolamenti dei Fondi. Ad esempio nel settore del credito e in Poste Italiane Spa.

Accordo quadro del settore bancario, 28 febbraio 1998 – Istituzione del “Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito del personale del credito”.

E' istituito presso l'INPS il “Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito”. Il Fondo (..) “ha lo scopo di attuare interventi nei confronti dei lavoratori delle Aziende (..) cui si applicano i contratti collettivi del credito e i relativi contratti complementari, che nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o situazioni di crisi (L. n. 662/1996, art. 2., co.28), e/o di riorganizzazione aziendale o di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro; a) favoriscono il mantenimento e il rinnovamento delle professionalità; b) realizzano politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione.

(...) Il Fondo provvede (..) 1) in via ordinaria (..) b) al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente; 2) in via straordinaria: all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito, in forma rateale, ed al versamento della contribuzione figurativa di cui alla L. n. 662/1996, art. 2.co. 28, riconosciuti ai lavoratori ammessi a fruirne nel quadro dei processi di agevolazione dell'esodo”. (...).

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e di mercato del lavoro di cui alla legge 14 dicembre 2003, n. 30

Art. 2, co. 1, lettera h) – Gli enti bilaterali sono: “associazioni non riconosciute ovvero enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e di prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale”. Spetterà ad essi il compito di favorire una nuova regolazione del mercato del lavoro “attraverso la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di

fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro”.

Legge 14 maggio 2005, n. 80 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”.

Art. 13, co. 8 – “L’indennità ordinaria di disoccupazione è riconosciuta ai dipendenti da imprese del settore artigiano, subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a 120 ore”.

Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività. Per l’equità e la crescita sostenibili

Integrazione al reddito – In una prospettiva di universalizzazione degli strumenti la riforma, pur prevedendo specificità di funzionamento, dovrà tendere alla progressiva estensione e unificazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con forme di regolazione basate sulle finalità sostanzialmente diverse che hanno le due attuali casse. La prima tipologia è quella degli interventi a seguito di eventi congiunturali negativi e la seconda è volta ad affrontare problemi strutturali ed eventuali eccedenze di mano d’opera. Si ritiene che debba essere attivata tutta la gamma di azioni che potrebbe accrescere il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori, avendo come principali riferimenti il territorio, gli strumenti di concertazione tra le parti sociali e la capacità di mobilitare in modo programmato risorse da una pluralità di fonti.

Il disegno di riforma prevede una realizzazione graduale in funzione delle risorse finanziarie disponibili che potranno essere integrate, anche per facilitarne la piena attuazione, dal concorso solidaristico del sistema delle imprese.

Nel disegno di riforma è incluso un forte ruolo degli Enti bilaterali sia allo scopo di provvedere eventuali coperture supplementari sia per esercitare un più capillare controllo sul funzionamento di questi strumenti nel caso di applicazioni estese soprattutto alle aziende di minori dimensioni ed alle aziende dell’artigianato.

Tutta la tematica della riforma sarà oggetto di concertazione. Si ritiene che la rilevanza della riforma richieda una sede permanente di confronto e di verifica con le parti sociali per

valutarne gli effetti e apportare eventuali modifiche ed integrazioni anche ai fini dell'avvio delle successive fasi del processo riformatore.

Legge 24 Dicembre 2007, n. 247 – Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale.

Comma 29. La delega di cui al comma 28 e' esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

(...)

f) valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale;

(...)

Cgil, Cisl e Uil – Linee di riforma della struttura della contrattazione, estate 2008

La bilateralità offre una serie di strumenti attuativi esclusivamente “al servizio” della contrattazione; deve essere rafforzata e qualificata sia a livello nazionale che nei territori, qualificandola anche sui temi del welfare contrattuale in modo da garantirne la natura integrativa.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 25 luglio 2008 – Libro verde sul futuro del modello sociale “La vita buona in una società attiva”

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

Confindustria – Ipotesi di accordo, 12 settembre 2008

E' inoltre competenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria lo sviluppo di fondi per la gestione in forma paritetica di servizi a favore dei lavoratori in materia, ad esempio, di collocamento, ammortizzatori sociali, formazione continua, sanità integrativa,

salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, certificazione dei contratti, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo adeguato che assicuri benefici fiscali ad incentivazione della creazione e del funzionamento dei fondi stessi.

Confindustria, Cisl e Uil – *Proposta di linee guida per la riforma della contrattazione collettiva*, 10 ottobre 2008

Il contratto nazionale può definire ulteriori forme di bilateralità, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo che assicuri benefici fiscali ad incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di welfare.

Cgil – *Libro verde sul welfare: tutela universale e pubblica addio*, del 23 ottobre 2008

(...) La riduzione per legge delle prestazioni che il cittadino può richiedere, la sollecitazione ai cittadini e alle loro rappresentanze sociali a “fare da sé”, individualmente tramite le assicurazioni, o collettivamente se le parti sociali trasformeranno la bilateralità in uno strumento sostitutivo della contrattazione per trasferire risorse contrattuali alla copertura e gestione di servizi sociali/ sanitari / assistenziali/ o di tutela del reddito. Insomma, l'intenzione è quella di eliminare il welfare universale per passare ad un welfare corporativo.

(...) Così si sono stravolti i risultati conseguiti con il Protocollo del 23 luglio e le altre leggi e normative disposte nella passata legislatura ad es. sugli appalti e sulla lotta al sommerso, sulle tutele in caso di dimissioni in bianco, su salute e sicurezza, e si è introdotto un modello in cui l'impresa deve essere sempre meno oggetto di vincoli e di obblighi di coesione sociale, mentre il sindacato è chiamato a farsi carico delle tutele attraverso un atteggiamento “complice” con l'impresa: si vuole cioè svuotare la funzione autonoma e fondata sulla contrattazione della rappresentanza del lavoro. Dal punto di vista dello sviluppo delle relazioni tra parti sociali l'approccio è quindi inaccettabile perché nega la pari dignità tra i diversi attori. Non a caso si enfatizzano in maniera enorme ruolo e funzioni improprie della bilateralità, fingendo di dimenticare che essa ha avuto nel passato e continua ad avere nel presente spazio ed ambiti di intervento solo nella misura e nei limiti riconosciuti dalla contrattazione tra le parti sociali.

Ma c'è di più: assegnare alla bilateralità funzioni di fatto sostitutive e non già integrative delle provvidenze pubbliche universali in tema di lavoro e di welfare significa alludere ad un sistema in cui le stesse tutele non saranno più universali, ma dipenderanno dal grado di disponibilità economica del singolo settore, con ciò negando la proclamata funzione di inclusione degli ultimi che pure si dichiara di perseguire. Non solo; affidare per legge alla

bilateralità compiti in tema di collocamento, validazione della congruità contributiva, certificazione dei contratti di lavoro e gestione del contenzioso significa forzare il comune orientamento delle parti sociali che nell'esperienza contrattuale non hanno ritenuto questi argomenti propri della bilateralità, con ciò negando il rispetto per l'autonomia per i soggetti negoziali.

(...) Ora, con le indicazioni del Libro Verde, appare evidente il proposito di disattendere anche le scelte del Protocollo Welfare sulla riforma degli ammortizzatori sociali proponendo un unico strumento di tutela pubblica universale (l'indennità di disoccupazione) e lasciando ogni altra forma di tutela alla bilateralità, contrariamente a quanto previsto dal Protocollo, che indicava l'architettura del sistema in due istituti pubblici universali, l'uno dedicato a chi avesse perso il rapporto di lavoro e l'altro a coloro la cui prestazione fosse temporaneamente sospesa pur proseguendo il rapporto di lavoro.

(...) Esempio in tal senso il ruolo attribuito alla bilateralità nella riforma degli ammortizzatori sociali, per cui essa diverrebbe lo strumento unico con cui le imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della legge 223/91 governerebbero le fluttuazioni del ciclo d'impresa, differenziandosi quindi le tutele a seconda delle dotazioni economiche dei vari settori, con la fine dell'universalità delle tutele.

(...) Alla stessa bilateralità vengono assegnate funzioni per ciò che riguarda sanità ed assistenza. (...) Secondariamente, il disegno proposto si regge non già sulla qualificazione del ruolo del soggetto pubblico in modo da superare i problemi che pure ci sono sul piano delle tutele sanitarie e previdenziali, quanto invece suggerendo un generale ridimensionamento del pubblico cui rispondere con le soluzioni privatistiche bilaterali. Il risultato prevedibile è un ulteriore acuirsi delle distanze tra Nord e Sud, tra settori/figure forti e aree/figure deboli, e un ulteriore arretramento della coesione sociale, messa già a dura prova dagli atti del governo in tema di sicurezza.

(...) Ne consegue che l'intero peso dell'accresciuta precarietà del lavoro si scarichi sul sindacato, chiamato quindi non solo a farsi carico dei costi della globalizzazione, ma anche a collocarsi fuori dall'impresa in una funzione di "emulsionante sociale" tramite un'enfatizzazione enorme della bilateralità. Ad essa, infatti, si assegnano, nel disegno del Libro Verde, funzioni già prospettate sia nella legge 30 (intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, certificazione dei rapporti di lavoro, validazione della congruità contributiva), sia nel disegno di riforma degli ammortizzatori sociali previsto dal DDL 848 bis, cui si aggiungono ora funzioni in materia di assistenza e di sanità, oltreché di formazione.

(...) E sull'incredibile carico di funzioni da affidare alla bilateralità, oltre a quanto già osservato in merito alle domande precedenti sugli ammortizzatori sociali, dovrebbe aver insegnato qualcosa il fatto che nessun'esperienza di bilateralità si sia spinta a svolgere funzioni che non sono unanimemente riconosciute proprie, come il collocamento o la certificazione dei contratti, e che le funzioni della bilateralità in materie quali la previdenza integrativa siano limitate al ruolo promozionale, data la natura pienamente volontaria dell'adesione del lavoratore riconosciuta dalla legge.. Ideologicamente si insiste su una strada che l'insieme delle parti sociali, aldilà delle rispettive convinzioni, ha giudicato eccessivamente gravida di pericolo e come tale non convincente.

(...) Il governo è tenuto a dare corso alla delega, contenuta nella legge 247/07, per la costruzione di un sistema pubblico di ammortizzatori sociali fondato su due istituti universali. In tale ambito il ruolo della bilateralità è utile in un'ottica integrativa e non sostitutiva delle provvidenze pubbliche. Giova altresì segnalare come la bilateralità, se assunta sulla base settoriale, non potrà che accentuare le differenze originarie in tema di risorse disponibili ai fini delle tutele tra i vari settori, accentuando così le differenze anche nelle tutele tra settori ricchi e settori poveri del mondo del lavoro, esattamente in controtendenza rispetto alla conclamata riduzione delle distanze che si dichiara di voler perseguire”.

Decreto Legge 29 novembre 2008 , n. 185 - Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.

Art. 19 - Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga.

1. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, co. 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 sono preordinate le somme di 289 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, nei limiti delle quali è riconosciuto l'accesso, secondo le modalità e i criteri di priorità stabiliti con il decreto di cui al comma 3, ai seguenti istituti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro, ivi includendo il riconoscimento della contribuzione figurativa e degli assegni al nucleo familiare, nonché all'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2:

a) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate di indennità nell'anno solare. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

b) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, ai dipendenti da imprese del settore artigianato ovvero ai dipendenti di agenzie di somministrazione di lavoro in missione presso imprese del settore artigiano sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

c) in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o

occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista; Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del presente comma il datore di lavoro e' tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai servizi competenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale territorialmente competente, la sospensione della attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che devono aver reso dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro al locale centro per l'impiego. Il centro per l'impiego comunica tempestivamente, e comunque non oltre cinque giorni, ai soggetti autorizzati o accreditati ai sensi degli articoli 4, 5, 6 e 7 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 i nominativi dei lavoratori disponibili al lavoro o a un percorso formativo finalizzato alla ricollocazione nel mercato del lavoro ai sensi della normativa vigente. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere a) e b) del presente comma, l'eventuale ricorso nell'anno 2009 all'utilizzo di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria o di mobilità in deroga alla normativa vigente e' in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela di cui alle stesse lettere a) e b) del presente comma.

(...)

4. L'INPS provvede al monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi dei benefici di cui al presente articolo, consentendo l'erogazione dei medesimi nei limiti dei complessivi oneri indicati al comma 1, ovvero, se determinati, nei limiti di spesa specifici stabiliti con il decreto di cui al comma 3, comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. Con effetto dal 1° gennaio 2009 sono soppressi i commi da 7 a 12 dell'articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

6. Per le finalità di cui al presente articolo si provvede per 35 milioni di euro per l'anno 2009 a carico delle disponibilità del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, il quale, per le medesime finalità, è altresì integrato di 254 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54

milioni di euro a decorrere dall'anno 2012. Al relativo onere si provvede: a) mediante versamento in entrata al bilancio dello Stato da parte dell'INPS di una quota pari (...)

(...)

7. Il sistema degli enti bilaterali eroga la quota integrativa di cui al comma 1 fino a concorrenza delle risorse disponibili. I contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono le risorse minime a valere sul territorio nazionale. I fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000 possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del Regolamento CE 2204/2002.

(...)

10. L'erogazione dei trattamenti di ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa sia nel caso di prima concessione sia nel caso di proroghe e' subordinata alla sottoscrizione, da parte dei lavoratori interessati, di apposito patto di servizio presso i competenti centri per l'impiego. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono definite le modalità attuative del patto di servizio. Il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito di cui al presente comma, in caso di rifiuto della sottoscrizione del patto di servizio, perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati.

11. In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, possono essere concessi trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti, nel limite di spesa di 45 milioni di euro per l'anno 2009, a carico del Fondo per l'occupazione.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002.
- AAVV, *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in “Lavoro e Diritto”, numero speciale, n. 2/2003.
- AAVV., *Lavoro interinale e formazione, Analisi delle caratteristiche socio-professionali dell’offerta di lavoro interinale*; Ricerca IRS, Studio APS, Enaip Lombardia; Ial Piemonte, Dicembre 2004.
- AAVV, *Indemnisation du chomage: débats sur les réformes*, « Chronique Internazionale de l’IRES », numéro special, Paris, n. 11/2008.
- Altieri G., Galossi E., Mora M., *Lavoratori non comunitari e lavoro in somministrazione a tempo determinato*, Collana dell’Osservatorio Centro studi Ebitemp, Ricerca IRES, 2006.
- Altieri G., Oteri C., Pedaci M., *Dal lavoro interinale alla somministrazione di lavoro: primo monitoraggio su cosa cambia per le agenzie per il lavoro e per le imprese utilizzatrici*, Collana dell’Osservatorio Centro studi Ebitemp, Ricerca IRES, Roma, 2006.
- Altieri G., Dota F., Ferrucci G., *Donne e lavoro atipico: un incontro molto contraddittorio*; 3° Rapporto Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia, 2008.
- Altieri G., Dota F., Piersanti M., *Percorsi nel lavoro atipico: il caso dei lavoratori interinali*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Accornero A. *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, 2006.
- Andreoni A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Giappichelli, 2006
- Balandi G.G., *La tutela sociale nel mercato*, in “Lavoro e Diritto”, n. 4/2007
- Bartocci E., *Il modello italiano di protezione sociale da Crispi a De Gasperi*, in “Economia & Lavoro”, n. 3/2005.
- Bellardi L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Aisri/Franco Angeli, 1989.
- Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L., (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, UBE, Milano, 2002.
- Boeri T. e Garibaldi P., *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, 2008
- Bozzao P., *Dal lavoro alla laboriosità*, in “Riv. Dir. Sic. Soc.”, n. 2/2003
- Bozzao P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2008
- Cantaro A., *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, 2006

Carabelli U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in “Economia & Lavoro”, n. 1/2002.

Caritas, *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, 2008.

Caruso B., *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n.1/2007.

Cazzanti S., *L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni e alibi di una faccenda non conclusa*, in “Lavoro e Diritto”, n. 1/2007.

Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Utet, 2008.

CNEL, *Indennità di disoccupazione*, Documenti n. 61/1995.

CNEL, *La situazione degli ammortizzatori sociali in Italia e in Europa*, Documenti n. 48, 2003.

Commissione Europea, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels, 2006.

Commissione Europea, *Employment in Europe 2006*, Brussels, 2007.

Consiglio S., Moschera G., *Dall'interinale ai servizi per il lavoro. Il comportamento delle agenzie per il lavoro*, Franco Angeli, 2008

Dandolo P., Pettenello R., *Strumenti del nuovo sviluppo. I fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Ediesse,...

Ebitemp-Forma.Temp., *Rapporto sintetico Forma.Temp*, Roma, 2008.

Ebitemp-Forma.Temp., *Rapporto triennale di attività. Anni 2004-2006*, Roma, 2008.

Ebitemp-Osservatorio Nazionale, *Il lavoro interinale negli archivi Inail. Un aggiornamento del quadro statistico al 2006*, Ottobre 2007.

Ebitemp-Osservatorio Nazionale, *L'indennità di disoccupazione per i lavoratori interinali: una prima elaborazione dei dati Inps per gli anni 2005-2006*, 2007; www.ebitemp.it

Ebitemp-Osservatorio Nazionale, 2008, *Il lavoro in somministrazione nel terzo trimestre 2008: analisi dei dati degli archivi Inail e Inps. Nota trimestrale novembre 2008*

Ebitemp-Osservatorio Nazionale, 2008, *Il lavoro interinale nel 2007*, Maggio 2008

Esping-Andersen G., *The three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990.

Esping-Andersen G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, 2000.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Social partners and Social Security systems*, Dublin, 2007.

Fammoni F., Piccinini M., *Libro verde sul welfare: tutela pubblica e universale addio*, CGIL, Roma, ottobre 2008.

Ferrera M., *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, 1993

Ferrera M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, 1998

Ferrera M., *La protezione contro la disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in ISFOL, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Angeli, 2004

Ferrera M. *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo fra crisi e trasformazione*, in "Stato e Mercato", n. 81/2007

Ferrera M., Hemerick A., Rhodes M., *Recasting European Welfare State*, in "West European Politics", n. 23/2000.

Forma.temp, *Vademecum. Note operative per la gestione delle attività formative finanziate dal fondo*, 2008.

Garofalo D., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in "Diritto delle Relazioni Industriali.", n. 3/2006.

Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in WP Adapt, n. 63/2008.

Gasanti L., *Lavoro subordinato non standard. Tra regolazione giuridica e tutela sociale*, Ediesse, 2008.

Grezzi G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, 2004.

Giubboni S., *L'incerta europeizzazione. Diritto alla sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in "DLRI", n. 2/2003.

Gough I., *L'economia politica del welfare*, Loffredo, Napoli, 1983.

Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onori*, Astrid, Il Mulino, 2007.

ISFOL, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, 2004.

ISFOL, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Rubbettino, 2006.

ISTAT, *Indice della produzione industriale*, Comunicato stampa, ottobre 2008.

Kjellberg A., *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, in "Economia & Lavoro", n. 3/2008

Lagala C., *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Ediesse, 2006

Lagala C. (a cura di), *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse, 2007

Lauria F. e Spattini S. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali nei Paesi dell'UE. Quadro comparativo*, in bollettino on line Adapt, n. 28/2007 www.fmb.unimode.it

Leibfried S., *Towards a European Welfare State: On Integration Poverty Regimes in the European Community*, in Ferge, Z.E., Kolberg, J.E. (Eds.), "Social Policy in a Changing Europe", Frankfurt am Main, Campus.

Leonardi S., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", n. 3/2004

Leonardi S., *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in Ghezzi G. (a cura di), "Il lavoro tra progresso e mercificazione", Ediesse, 2004.

Leonardi S., *Sindacati e welfare: il sistema Ghent*, in "Italianieuropei", n. 3/2005

Leonardi S., *Osservazioni sul Libro Verde Modernizzare il diritto del lavoro del XXI secolo*, in "Rivista Giuridica del Lavoro", n. 1/2007.

Leonardi S., *Les débats sur les amortisseurs sociaux: comment dépasser un système fragmenté et peu équitable*, in AAVV, *Indeminisation du chômage: débats sur les réformes*, "Chronique Internationale de l'IREC", numéro special, n. 11/2008.

Liso F., *L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto*, in CNEL, *Indennità di disoccupazione*, Documenti n. 61/1995.

Liso F., *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in "Riv. Prev. Pubbl. Priv."; n. 6/2001

Liso F., *Commento all'art 3 del decreto legislativo n. 276/2003*, in "Diritto e Lavoro, n. /2003

Liso F., *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), "La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onori", Astrid, Il Mulino, 2007.

Liso F., *Brevi note sull' art. 19 del recente D.L. 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in WP Adapt, n. 68/2008.

Maddaloni D., *Lavoro e welfare nell'Europa Mediterranea*, in Ponzini G. e Pugliese E. (a cura di), "Un sistema di welfare mediterraneo", Irrps/Cnr, Donzelli, 2008.

Magatti M., Fullin G., *Percorsi di lavoro flessibile*, Carocci, 2002

Mandrone E., *Stime di precarietà*, www.lavoce.info, 2008.

Mariucci L., *La certificazione e gli enti bilaterali*, in AA.VV., Commentario del Comitato Giuridico del Dipartimento Lavoro dei DS, "La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo", n. 15/2003.

Ministero del Lavoro, *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Roma, febbraio 2007.

Ministero del Lavoro, *La vita buona nella società attiva*, Roma, luglio 2008.

Miscione M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in « Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali », 2007

Negri N. e Saraceno C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 1996.

OCDE, *Income inequality and poverty rising in most OCDE countries*, October, 2008

Paci M., *Il sistema delle disuguaglianze di classe*, in “Democrazia e diritto”, vol. XXVI, 1986.

Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, 2005

Pandolfo A e Marimpietri I., *Ammortizzatori sociali “fai da te”: il caso del settore del credito*, in “Riv. Prev. Pub. Priv.”, 2001.

Paparella D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper, Cesos, Roma, 2002.

Parisi, *La legittimità degli enti bilaterali atipici*, in “Guida al Lavoro”, Il Sole 24 Ore, n. 36, 9 settembre 2005.

Pasquini, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30/2004: problemi e prospettive*, in Tiraboschi (a cura di), “La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276”. Collana Adapt - Fondazione "Marco Biagi", n. 2, Giuffrè, 2004.

Perulli A., *Interessi e tecniche di tutela della disciplina del lavoro flessibile*, in “DLRI”, n. 95/2002.

Piccininno V., *Riforma degli ammortizzatori sociali, prospettive evolutive e analisi comparate*, tesi di dottorato, 2007.

Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, 2008.

Ponzi S., *Gli ammortizzatori sociali: un quadro legislativo*, in “Assistenza Sociale”, n. ¾, 1998.

Ponzini G. e Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Irrps/Cnr, Donzelli, 2008.

Porcari S., *Protezione sociale e disoccupazione dell'“anomalia” italiana*, in ISFOL, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, 2004.

Pugliese E., *Il lavoro nel sistema italiano di welfare*, in “Economia & Lavoro”, n. 1/2002.

Renga S., *La tutela sociale dei lavoratori*, RDSS, Giappichelli, 2006.

Samek Lodovici, Semenza R., Torchio N., *Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme*, in “Riv. Pol. Soc.”, n. 2/2007.

Sandulli P., *La tutela sociale nel mercato del lavoro europeo. Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, in “Lavoro e Diritto”, n. /2003

Semenza R., *La riforma dei mercati del lavoro in Europa*, in “Riv. Pol. Soc.”, n. 2/2007

Sestito P., *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori?*, in Pirrone S. (a cura di), “Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio”, Il Mulino, 2008.

Spolverato, *Enti bilaterali e Casse di assistenza integrativa*, in “Diritto e Pratica del Lavoro”, n. 10/2006, inserto.

Supiot A. (a cura di), *Ripensare il lavoro*, Carocci, 2003.

Tangian A., *Flexicurity, Flexinsurance and the European Commission’s Green Paper*, in “International Employment Relations Review”, vol. 13, n. 1/2007.

Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*; Collana Adapt - Fondazione "Marco Biagi", n. 2, Giuffrè, 2004.

Tiraboschi M., *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull’art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in Tiraboschi (a cura di), “La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma”, Collana Adapt - Fondazione “Marco Biagi”, n. 2, Giuffrè, 2004.

UNEDIC, *Dispositifs Européens et internationaux, réformes et tendances*, Paris, 2001.

Varesi A., *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, n. 2/2004;

Villa P. (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci, 2007.

Wilthagen T. and Tros, *The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets*, in “Transfer”, n. 2/2004,.

Wilthagen T., van Velzen M., *The road towards adaptability, flexibility and security*, discussion paper, 2006.

Zoppoli L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavori di qualità : profili giuridico-istituzionali*, in « Dir. Lav. Merc. », n. 1/2007