

Bilateralità e ammortizzatori sociali nel sistema italiano delle relazioni industriali

Salvo Leonardi – IRES

La Sapienza, 6 marzo 2009

Il contesto: crisi del welfare state; fiscale e da "sovraccarico di domanda"

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:** mutualizzazione ed auto-finanziamento

Sindacato, welfare e mercato del lavoro:

Gestione sindacale (quasi-)monopolistica:

- Closed-shop dei paesi anglosassoni (in passato)
- "Sistema Ghent" e fondi assicurativi disoccupazione (B, S, DK, SF)

Gestione bilaterale/paritetica delle parti sociali:

- "Paritarisme" francese (disoccupazione, previdenza integrativa, tribunali del lavoro)
- "Bilateralità" italiana (welfare integrativo)
- F, I, B, E, P, AT, SL, DK, SE, IRL (formazione professionale)

Gestione tri/quadripartita (con l'attore pubblico):

- Comitati Economici e Sociali (NL, P, E, I.)
- Partenariato austriaco (*Kammern*; Comitato prezzi/tariffe)
- Comitati misti di controllo (sicurezza, immigrazione, sommerso...)

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 (PMI).
- Dare piena applicazione ai CCNL (dove ciò risulta tradizionalmente arduo)
- Favorire la lotta al sommerso (dove esso si manifesta con maggiore forza)

Cosa sono gli EEBB ?

- Un sottosistema del "sistema" delle r.i.
- "enti di fatto" (ex art. 36 c.c.)
- paritetici
- sedi stabili e specializzate di confronto fra le parti sociali
- ispirate a principi di stampo partecipativo
- con realizzazioni molto diversificate per funzioni e fra settori e/o territori (non c'è un unico modello)

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* (L. 662/96): poste, elettrici, Fs, Alitalia, ecc.

Fonti normative: contrattazione ma non solo

Il contratto collettivo
come fonte primaria di
regolazione ed indirizzo

Legislazione di sostegno
e di tipo *premiale*, per
favorire la
regolarizzazione
normativa, contrattuale e
contributiva di rapporti di
lavoro particolarmente a
rischio (lotta al sommerso)

Il modello premiale della legislazione di sostegno agli EE.BB.

Fiscalizzazione oneri sociali; contratti di solidarietà

(es.: artigianato)

Riduzione premio INAIL

(es.: edilizia)

Accesso agli appalti pubblici e privati;

Certificazione regolarità contributiva (es.: edilizia)

Applicazione non integrale del CCNL ma delle sole parti normative ed economiche, ad esclusione della parte obbligatoria (relativa agli EE.BB.)

Natura giuridica ed estensione soggettiva del vincolo di versamento contributivo

Tesi "privatistica"

- Onere, non obbligo
- Origine contrattuale degli EEBS
- Separazione parte obbligatoria/econormativa
- Rispetto libertà sindacale negativa

Tesi del "tertium genus"

- Obbligo, non onere
- Autonomia Vs. eteronomia
- Cura di interessi pubblici costituzionali
- Carattere unitario del CCNL
- Disciplina parte econormativa del CCNL e non obbligatoria
- Reato di appropriazione indebita del datore inadempiente

Ambiti funzionali della bilateralità

- **Mutualizzazione di obblighi retributivi derivanti da legge e CCNL (13[^]; ferie; anzianità aziendale)**
- **“Welfare contrattuale”: servizi sociali integrativi individuati dalla contrattazione (es.: sanità integrativa)**
- **Formazione professionale e fondi interprofessionali**
- **Rappresentanza sindacale e primato del livello territoriale**
- **Sostegno al reddito e “ammortizzatori fai da te”**

Sostegno al reddito e “ammortizzatori fai da te”

- Funzione integrativa e/o sostitutiva per quei settori sprovvisti di cassa integrazione e mobilità (artigianato, credito, assicurazioni, poste, trasporto aereo, fs, elettrici, monopoli)
- Contrattazione “tappabuchi” (Balandi)
- Rivisitazione del modello mutualistico di assicurazione sociale
- Settorializzazione (particolaristica) dell’intervento

L'assicurazione contro la disoccupazione in Italia: quale universalismo oggi?

1) Quale inclusione?

Il 72% dei disoccupati NON gode di un sostegno al reddito
Medie europee: 20-30%.

2) Quale generosità?

Tasso di rimpiazzo e durata estremamente variabili

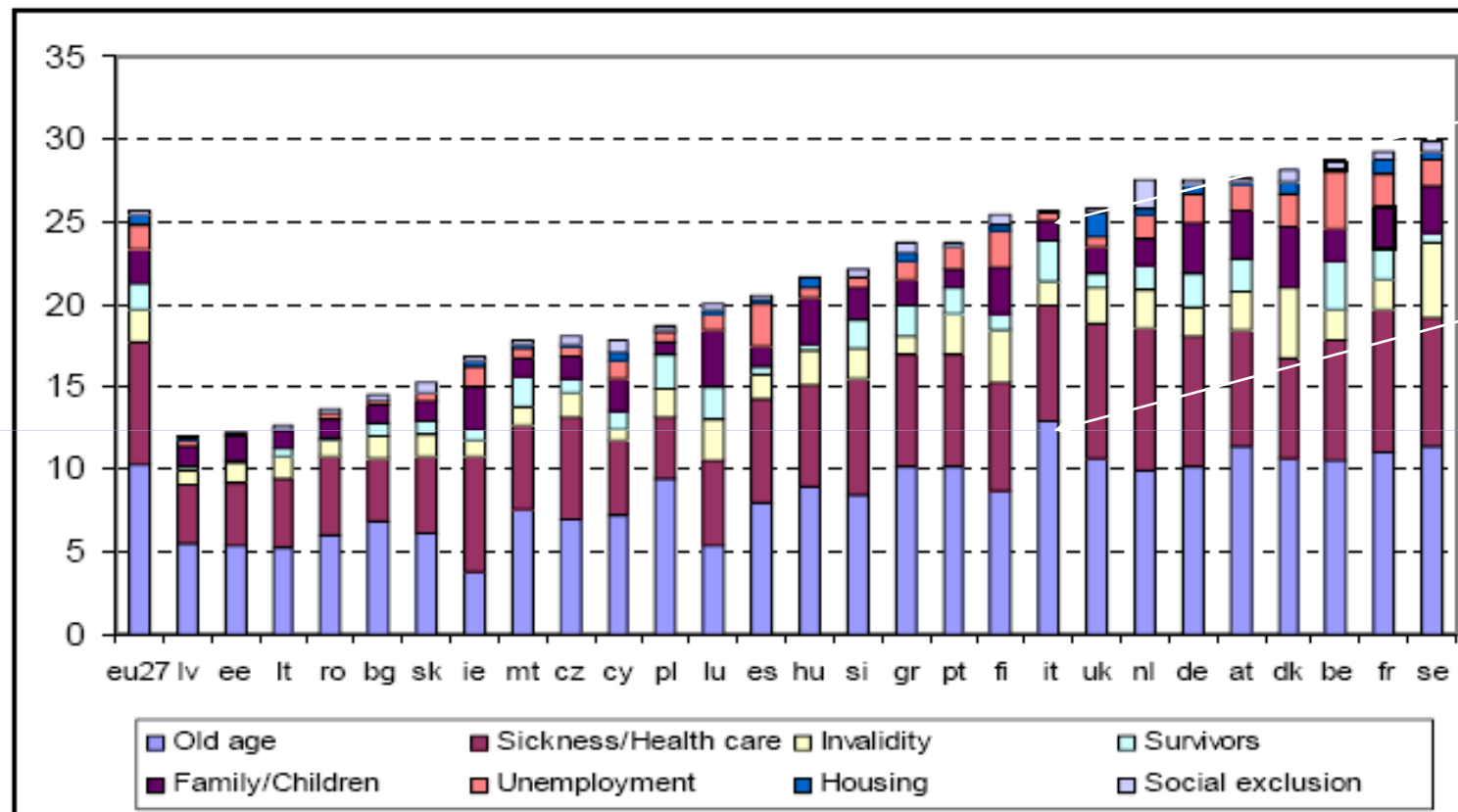
3) Quanto spendiamo per i disoccupati?

La quota più bassa del PIL fra i maggiori paesi dell'UE: lo 0,7%
(1,3% con le politiche attive)

Risultato:

Siamo al secondo posto in Europa per rischio povertà

Figure 4: Social protection benefits, by function, in % of GDP - 2006



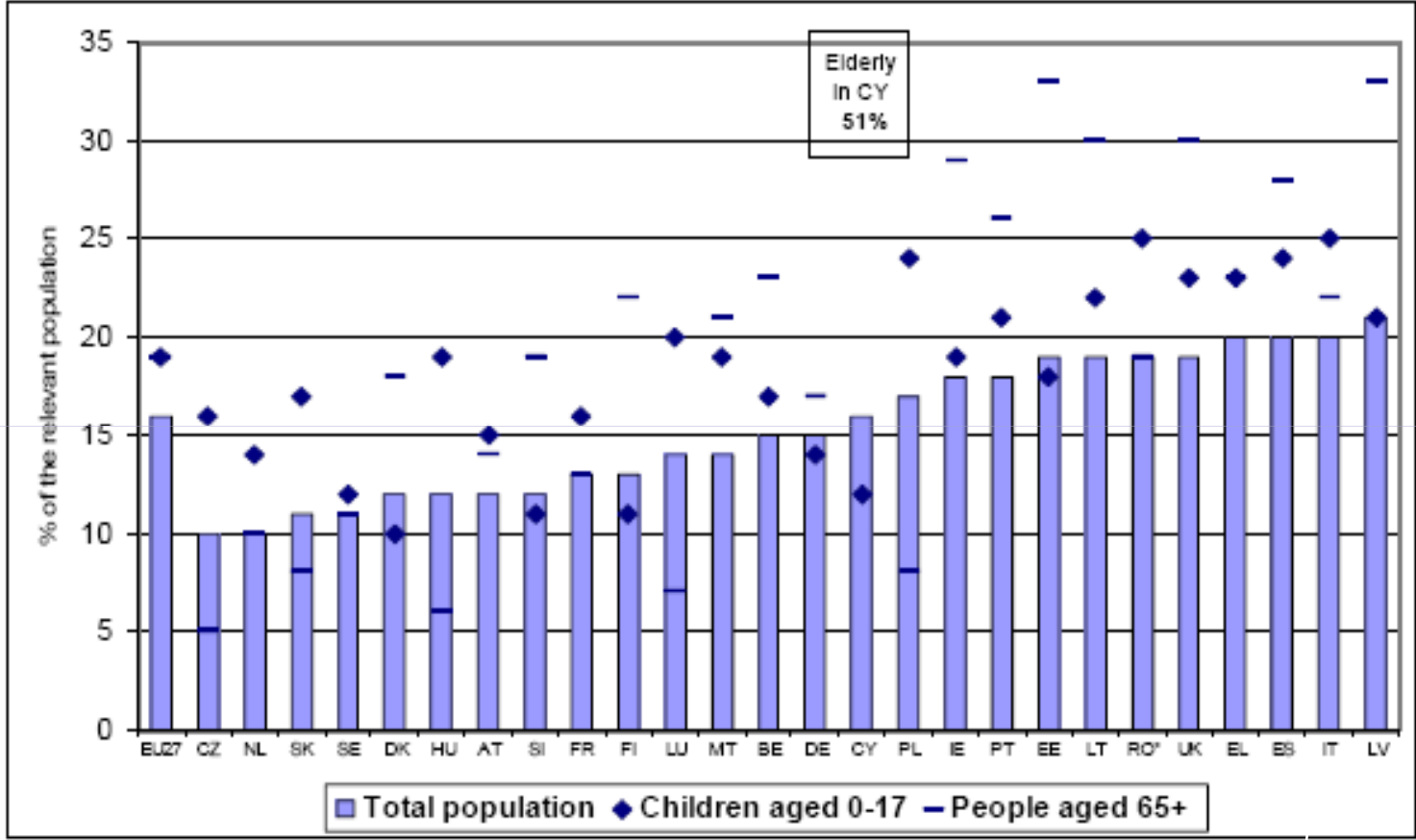
Source: Eurostat

Table 9 – Percentages of unemployed persons qualifying for unemployment benefits in 1995

AT	66
BE	81
DK	66
FI	73
FR	45
DE	70
EL	9
IE	67
IT	7
NL	50
PT	27
ES	24
SE	70

Source: Manning (1988, table 1, p. 144; op. cit. Cahuc and Zylberberg, 2004).

Figure 1: At-risk-of poverty rate in the EU (%), total, children and elderly, 2007



Modelli di intervento e stratificazione: quale eguaglianza (art. 3 Cost.)?

“**universale**”: disoccupazione ordinaria:
60-40% tasso di rimpiazzo con massimale

“**industriale**”: CIG, CIGS, mobilità, (L. 223/1991);
trattamenti speciali (edilizia):
80% rimpiazzo con massimale (effett.: 65-75%);

“**agricola**”, a *requisiti ridotti*, lavoratori stagionali e
discontinui (L. 160/1988):
35-40% di rimpiazzo (a consuntivo)

nessuna protezione: parasubordinati, disoccupati di lunga
durata, occasionali, “sommersi”, giovani in cerca di lavoro.

Paese	Vecchiaia e superstiti	Salute, invalidità	Sostegno famiglia, abitazione	Disoccupazione	Altro
Danimarca	36,9	35,5	15,0	7,0	5,6
Francia	41,6	33,8	10,6	6,5	7,5
Germania	42,6	33,9	13,0	6,1	4,4
Regno Unito	43,8	39,7	11,5	2,4	2,6
Belgio	44,8	30,6	7,1	11,4	6,1
Grecia	50,0	32,5	8,1	4,5	4,9
Italia	58,3	31,6	4,4	1,9	3,8
Media UE 15	41,8	36,0	10,3	6,2	5,6
Scarto media	16,5	-4,4	-5,9	-4,3	-1,8

<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 e dalla "contribuzione per il mercato del lavoro". •1/3 a carico degli aderenti alle casse assicurative, amministrare 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 2007; è sceso al 55%, 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%;
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).
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%
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)

**Aliquote di contribuzione per gli ammortizzatori sociali:
alcune situazioni rappresentative**

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

Elaborazioni IRES su fonte INPS

Come si finanziano gli EE.BB.?

Non confondere fra loro:

- i contributi che transitano dagli EE.BB. (*accantonamenti per ferie, 13[^], disoccupazione, formazione, quote sindacali*)
- le quote associative per il finanziamento degli EE.BB, definite liberamente dalla contrattazione.
- quote eventuali stornate alle parti sociali

Alcuni esempi:

Fondi sostegno al reddito

- Artigiano (*circa 43€ annue a carico del datore*)
- Credito, Poste, Trasporti (*min. 0,50%: 0,375% datori 0,125 dei lavoratori; max 1,50%,*)
- Turismo (*0,40%: NB ripartito pariteticamente*)

Altri esempi

- Fondi interprofessionali: *0,30%, 1%, 4%*)
- Casse Edili (*max 3%: 2,50% datori e 0,50% lavoratori*)
- Micro-credito interinali (*min. 0,2% datori + altre integrazione CCNL*)
- Fondo sanitario integrativo "EST" (*30-15€ annui a totale carico del datore*)
- RSB artigiani (*4-5€ annue*)

in % sulla retribuzione lorda imponibile a fini previdenziali (dati 2006)

Es. contribuzione globale annua alla bilateralità dei datori* artigiani** (ELBA, 2006)

- *42 € Fondo sostegno al reddito*
- *4,65 € Rappresentante sindacale di bacino*
- *5,16 € Osserv. Reg. Sett.*
- *0,50€ RLST*
- **52,31 € totale**

- * > 1 < 16 dipendenti (escl. apprendisti)
- ** Confartigianato e Cisl propongono una quota di contribuzione anche a carico dei lavoratori

Legge "Biagi": D.lgs. 276/03; riforma del mercato del lavoro ed EE.BB (art. 2.1, lett. *h*).

- Promozione di una occupazione regolare e di qualità
- programmazione attività formative
- promozione inclusione dei soggetti più svantaggiati
- gestione mutualistica fondi formazione e integrazione reddito
- sviluppo azioni per la salute e sicurezza
- ogni altra attività assegnata loro
- **certificazione dei contratti di lavoro (atipici)**
- **intermediazione nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro**

NB: in caratteri più scuri le novità della legge

Alcuni sviluppi più recenti della bilateralità

Legge 24 Dicembre 2007, n. 247

- “valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive a quelle assicurate dal sistema generale”.

Cgil, Cisl e Uil – *piattaforma riforma contrattazione*, maggio 2008

- “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”.

Confindustria, Cisl e Uil – *riforma contrattazione*, 22/1/2009

“la contrattazione nazionale e confederale può definire ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare”.

**art. 19, Legge 28/1/2009, n. 2,
Convers. DL 29/11/2008, n. 185**

- **Generalizzazione modello artigiano in aziende senza CIG/Mobilità: Ds per "sospensione"**
- Modifica causale e ampliamento giorni indennizzabili
- Estensione sperimentale (2009-11) Ds per sospensione degli **apprendisti**
- Forte spinta allo sviluppo della bilateralità (rapporto con l'INPS)
- **Concessione del trattamento integrativo subordinato all'erogazione del 20% da parte dell'EB**
- Vincolo dei beneficiari di dichiarare disponibilità al lavoro/percorsi di riqualificazione
- Sperimentaltà (2009-11) a favore di **co.co.co.** in mono-committenza > 3 mesi: una tantum del 10% reddito anno precedente
- Uso **Fondi interpr.** x misure temporanee/eccezionali per sostegno dei lavoratori
- CIGS e mobilità per PMI commercio, turismo, vigilanza.

Per una "riforma strutturale" degli aa.ss.

Ipotesi 1:

- 1. Extra-statuale**
- 2. Settoriale**
- 3. "A costo zero"**
- 4. Forte condizionalità**

Ipotesi 2:

- 1. Statuale**
- 2. Universale**
- 3. Più risorse**
- 4. Blanda condizionalità**

Bilateralità

**Sostitutiva del welfare
pubblico**

**Compensazione economico-
amministrativa per il
ridimensionamento di
concertazione e Ccln**

Bilateralità

**Integrativa del welfare
pubblico**

**Riconferma del primato della
contrattazione collettiva**