

**Rappresentare le lavoratrici e i lavoratori
del terziario.
Dare forza al lavoro**

*Libro Bianco della UILTuCS
sul lavoro nella società del terziario*

(Venezia - Aprile 2018)

Alla stesura di questo Libro Bianco hanno portato il loro contributo:

la UILTuCS Nazionale

Paolo Feltrin (Università di Trieste)

Giampiero Proia (Università di Roma)

Francesco Verbaro (Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma)

Indice

Introduzione	5
 PRIMA PARTE	
Le tendenze di un settore in rapida trasformazione	
1. Dinamiche occupazionali e trasformazioni del settore terziario	9
2. Il lavoro nel terziario e i cambiamenti in corso	19
 SECONDA PARTE	
Un bilancio della regolazione del lavoro negli anni della grande crisi	
3. Il Jobs Act	27
3.1. La nuova policy per un mercato del lavoro di qualità	30
3.2. Il “Codice dei contratti di lavoro” - (D.Lgs. n. 81/2015)	30
3.3. Profili problematici e prime valutazioni	34
3.4. La revisione degli ammortizzatori sociali	36
3.5. Servizi all’impiego e politiche attive	37
3.6. Il ruolo della contrattazione collettiva	40
 TERZA PARTE	
Le proposte per migliorare le tutele	
4. Le politiche attive e le potenzialità inesprese	43
4.1. La formazione permanente tra aggiornamento e riqualificazione	46
4.2. La valorizzazione degli skill-professionali	48
5. Le tutele previdenziali.....	52
5.1. La discontinuità occupazionale e le possibili soluzioni.....	52
5.2. Potenziare la previdenza integrativa	55
6. Il rapporto di lavoro a tempo determinato: dalla precarietà alla stabilità	56
7. Regolazione e contrattazione.....	58
7.1. Recuperare un rapporto virtuoso tra legge e contrattazione collettiva .	59
7.2. L’attualità dell’istituto di arbitrato sindacale	61

8. La bilateralità e la contrattazione collettiva	62
8.1. Il ruolo della bilateralità	62
8.2. Contrattazione di secondo livello, welfare e partecipazione	62

Introduzione

Nell'Europa a due velocità, scossa da emergenze sociali e dagli effetti della lunga crisi economica, dobbiamo lottare per far prevalere una sua dimensione sociale.

L'Italia del Terziario continua a crescere tanto da assumere un ruolo decisivo. In essa, tuttavia, convivono ed esplodono una molteplicità di contraddizioni: l'innovazione, forte motore di cambiamento, è anello di congiunzione con il sistema manifatturiero, fattore competitivo e potenziale volano occupazionale; la tecnologica e il digitale sono in grado, ad un tempo, di modificare radicalmente i canali di vendita di commercio e turismo e trasformare il lavoro (da Booking.com a Amazon.it), incidere sulla qualità dei prodotti e dei servizi, far crescere produttività e valore aggiunto e condizionare negativamente i livelli occupazionali. Il Terziario italiano è un "mare in tempesta", dove i facchini 2.0 di Foodora, che hanno come capo una app, si mescolano ai networkers, i lavoratori della rete; dove stage e lavoro a chiamata nella grande impresa commerciale e nella piccola impresa turistica convivono con il somministrato, il part-time involontario, il tempo determinato e il contratto a tutele crescenti.

Nel nostro paese ben il 74% degli occupati lavora nel Terziario, dove, a trainare il settore sono innanzitutto i servizi innovativi all'impresa, i servizi privati alla persona e il turismo. In questi settori si può individuare una parte consistente del "polmone" occupazionale di domani. In un paese, dove la crescita del PIL è prevista all'1,5 % nel 2018, inflazione e deflazione fanno discutere, il potere d'acquisto e di risparmio delle famiglie è in timida ed incerta ripresa, i consumi e le vendite al dettaglio sono stabilizzati in basso, la distribuzione della ricchezza porta la società italiana ad essere rappresentata come una grande damigiana con il ventre basso e largo dove il ceto medio si è dissolto.

La nostra cultura laica e riformista ci guida nell'approfondimento e nella riflessione. Il nostro ruolo ci impone di indicare soluzioni equilibrate a problemi complessi. Le parti sociali devono ritrovare una forte identità e dimostrare che i corpi intermedi non sono battuti né dal populismo né da una falsa democrazia assembleare, tanto meno se prende le forme di una

illusoria democrazia diretta di tipo telematico. Dobbiamo spingere la politica a svolgere un ruolo equilibrato di definizione del modello di sviluppo economico e sociale. Il Paese ha bisogno di prendere consapevolezza del fatto che accanto all'export, al made in Italy, all'agroalimentare e agli altri comparti trainanti del manifatturiero, vi è un nuovo protagonista del nostro sviluppo che è rappresentato dal complesso mondo del Terziario.

Dobbiamo svelare le bugie e rivendicare nuove politiche per ricucire lo strappo tra nord e sud, contrastare le divisioni di genere e tra generazioni, oltre che per promuovere un assetto sociale coeso e solidale.

In questa realtà, le parti sociali devono essere capaci di orientare l'orizzonte della politica verso un nuovo modello di sviluppo, per colmare le distanze, diffondere le opportunità e ridurre le incertezze. Azioni necessarie per contenere tensioni sociali e politiche destinate a produrre, altrimenti, "drammatici cambiamenti".

La produttività nei servizi (valore aggiunto/addetti) nel rapporto con le altre maggiori economie costituisce un elemento positivo di competitività. Ciò che penalizza il sistema-paese ed il Terziario in particolare sono le carenze infrastrutturali, la burocrazia, il capitalismo familiare, il nanismo delle imprese e la mancanza di capitale umano. È lì che dobbiamo agire.

La distribuzione organizzata e la rete di vendita tradizionale vivono una crisi di identità oltre che di consumi. La multicanalità, la specializzazione ed il rapporto con il territorio raccontano tanto successi quanto drammatiche ristrutturazioni in atto. Il Turismo, per fare il salto di qualità, ha necessità di una governance nazionale che valorizzi, in un quadro unitario, l'enorme patrimonio naturalistico, artistico e storico del nostro paese.

Nei prossimi quattro anni il fabbisogno occupazionale si concentrerà nei comparti dei servizi alla persona (sanità, assistenza e istruzione), dei servizi avanzati alle imprese, nel commercio e nel turismo.

Governare problemi complessi, in momenti decisivi significa anche assumere posizioni nette. La riduzione dei salari (o del potere d'acquisto) non può più essere considerata leva competitiva perché si impoveriscono le famiglie e si deprimono i consumi. La contrattazione collettiva (nazionale, territoriale/aziendale) va difesa, esercitata e rilanciata, in quanto strumento di distribuzione della ricchezza e di rafforzamento della rappresentanza. La sicurezza nei luoghi di lavoro, il salario (con attenzione al salario di produttività), la

formazione permanente, l'organizzazione del lavoro, il welfare-contrattuale (bilateralità e welfare aziendale) e la partecipazione alle politiche attive del lavoro dovranno essere centro della nostra azione per assicurare dignità e identità alle lavoratrici ed ai lavoratori del settore.

L'Italia degli esclusi – che conta 9 milioni di persone – ha necessità di una riforma strutturale del welfare. La lotta alla povertà necessita di interventi strutturali. Reddito di inclusione sociale o reddito di cittadinanza? Noi possiamo sostenere progetti per le politiche attive e rivolti a disoccupati, gestiti e monitorati centralmente, che, attraverso la diffusione delle conoscenze e la qualificazione professionale, consentano l'inserimento e il re-inserimento nel lavoro per conseguire la giusta retribuzione e contribuzione, vero presupposto per la dignità della persona.

Siamo al cospetto di uno scenario complesso che richiede capacità di elaborazione adeguata per definire obiettivi e strategia per l'azione sindacale dei prossimi anni. La UILTuCS ha avviato "il percorso" con la realizzazione di una ricerca sul settore e la predisposizione di questo Libro bianco: il contributo di esperti nei vari campi di osservazione per una puntuale fotografia del quadro di riferimento, unitamente ai contributi propositivi, consentiranno di sviluppare la discussione in occasione del XI Congresso, con l'obiettivo di raccogliere tutte le osservazioni e le proposte che emergeranno dalla discussione, ma anche, al contempo, di promuovere un grande momento di partecipazione.

PRIMA PARTE

Le tendenze di un settore in rapida trasformazione

1. Dinamiche occupazionali e trasformazioni del settore terziario

Non vi sono dubbi sull'importanza del terziario e del suo sviluppo per la crescita economica futura. Tuttavia non sempre risultano chiare le dinamiche che governano questo settore, caratterizzato da una forte eterogeneità interna e dalla compresenza di tendenze differenti e a volte in contrapposizione tra loro. La tendenza emersa nel corso degli ultimi decenni è quella di una crescente terziarizzazione dell'economia. Lo sviluppo del terziario rappresenta un fenomeno complesso che investe a più livelli sia il sistema produttivo e il modo stesso di fare impresa, sia il lavoro e la società nel suo insieme.

Oggi il sistema produttivo nazionale è orientato al terziario, settore che rappresenta circa il 74% dell'occupazione totale. Nel confronto con le altre maggiori economie europee (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna), l'Italia sin dai primi decenni del secolo scorso ha generalmente mostrato una minore presenza occupazionale in questo settore (tabella 1), tendenza molto simile a Spagna e Germania, ma già lontana da Francia e Gran Bretagna, per le quali la terziarizzazione dell'economia è iniziata prima. In Italia il passaggio da un'economia industriale ad una votata al terziario è avvenuto più tardi, tra gli anni '70 e '80, nel corso dei quali lo sviluppo del terziario ha subito una marcata accelerazione. In un ventennio (tra 1970 e 1990) il peso

dell'occupazione nei servizi è passato dal 40% al 60%. Nel ventennio successivo è proseguito il processo di terziarizzazione dell'economia accompagnato da un ulteriore incremento dell'incidenza di circa 10 punti percentuali.

Parallelamente lo sviluppo del terziario ha riguardato, in misura uguale, anche le altre economie europee: ad oggi l'incidenza del terziario nell'economia francese, inglese e spagnola è circa l'80%. Ciò che distingue l'Italia, e la Germania, è il mantenimento della base occupazionale nella manifattura, almeno fino alla profonda crisi economica. In Francia e Gran Bretagna la crescita del terziario è stata, invece, accompagnata da una parallela contrazione dell'occupazione industriale.

Tabella 1. Incidenza percentuale dell'occupazione nei servizi

Paese	1900	1950	1970	1990	2007	2017
Francia	26%	43%	48%	68%	77%	81%
Germania	22%	38%	43%	59%	73%	75%
Gran Bretagna	39%	47%	53%	74%	81%	83%
Spagna	18%	32%	38%	59%	69%	78%
Italia	17%	25%	40%	60%	67%	74%

Fonte: elaborazioni su dati Groningen Growth and Development Centre ed Eurostat.

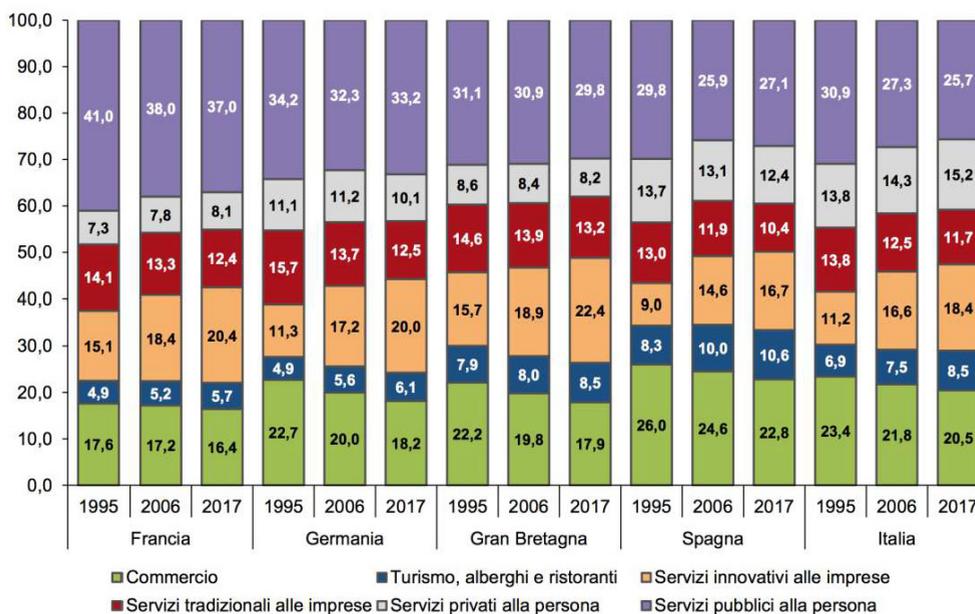
In Italia quindi il terziario ha conosciuto un percorso di sviluppo storico molto particolare, se paragonato ad altri grandi Paesi europei, ma coerente con la sua conformazione territoriale (tante piccole città) e vocazione produttiva industriale (piccole imprese posizionate in nicchie di mercato). In generale, con differenze a base regionale, lo sviluppo del terziario ha assunto più le fisionomie del modello renano rispetto a quello anglosassone: non vi è un netto “effetto sostituzione” con la manifattura a favore dei servizi, piuttosto vi è una co-evoluzione tra settore manifatturiero e servizi all'industria.

L'intensificarsi delle interconnessioni fra terziario e manifatturiero, infatti, è da intendersi sia come innesto di “intelligenza terziaria”, su più livelli, dentro il modo tradizionale di fare impresa, sia come scorporo (o trasformazione) di alcune attività le quali, da classiche attività interne alla catena del valore

aziendale, diventano funzioni di servizio esterne. In Italia si sviluppano, così, una serie di servizi di supporto all'attività industriale che rimane il perno del tessuto produttivo. Ai servizi più tradizionali legati ai trasporti, alle attività finanziarie e immobiliari, si affiancano rapidamente altre attività di supporto all'industria che prima erano in gran parte internalizzate dall'azienda, definite servizi innovativi (attività gestionali e di consulenza aziendale, R&S, marketing, contabilità, selezione personale, servizi di pulizia e di supporto alle funzioni d'ufficio).

Ciò che più differenzia l'Italia dagli altri grandi partner europei è la marcata diminuzione dei servizi pubblici alla persona in favore della crescita di quelli privati (grafico 1). Infatti mentre i primi, tra il 1995 ed il 2017, hanno perso cinque punti percentuali, arrivando al 25,7% dell'occupazione totale, i secondi ne hanno recuperato uno e mezzo, superando il 15%. Inoltre se nel 1995 l'Italia mostrava una quota di addetti nei servizi pubblici alla persona superiore alla Spagna e in linea con il Regno Unito, nel 2017 è ben al di sotto di tutti i Paesi considerati.

**Grafico 1. Composizione percentuale degli occupati nei servizi per comparto
Anni 1995, 2006 e 2017**



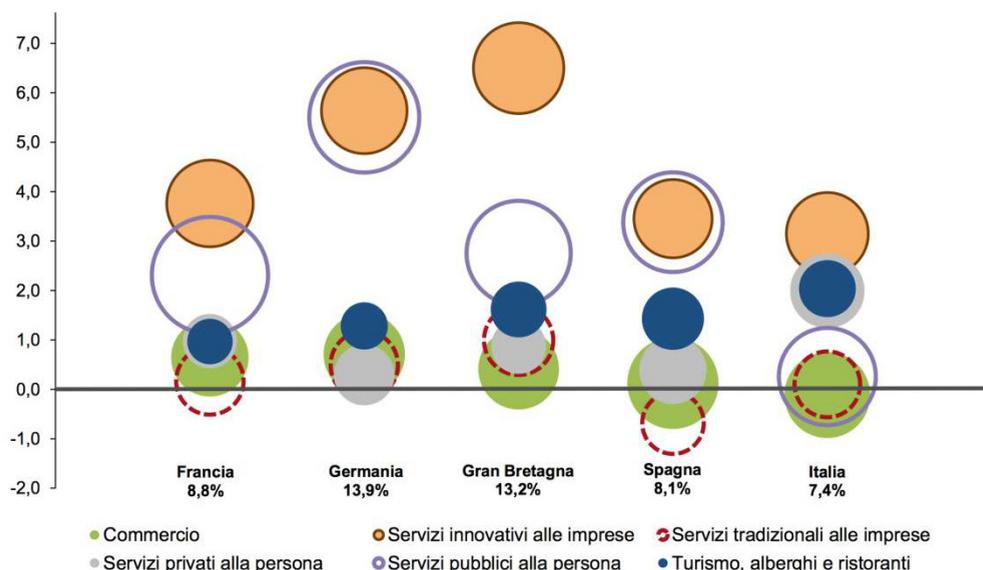
Note: valori dei comparti stimati. Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Al contrario, mentre in Germania, Spagna e Gran Bretagna cala la quota di addetti nei servizi alla persona privati, tra il 1995 ed il 2017, come già detto, in Italia cresce, fino a raggiungere così la quota più elevata tra i Paesi presi a riferimento. Risulta allineata agli altri stati la quota e la dinamica negativa dei servizi tradizionali alle imprese, mentre è in crescita, tutto sommato in linea con i valori della Germania e Francia (e superiori alla Spagna), la percentuale di occupati dei servizi innovativi alle imprese. L'Italia risulta essere il secondo paese, dietro la Spagna, per quota del settore turistico in termini di addetti, rispettivamente 10,6% e 8,5%. Quota per altro in aumento in tutti gli Stati considerati, inclusa l'Italia. In discesa la quota del commercio, sebbene l'Italia conservi in percentuale un numero di addetti superiore agli altri pesi (con esclusione della Spagna): ciò è legato alla conformazione geografica dell'Italia, con un numero elevato di Comuni e popolazione sparsa lungo il territorio, caratteristiche queste che hanno favorito la diffusione di piccole aree commerciali a carattere locale.

Nell'ultimo decennio il contributo maggiore alla crescita dell'occupazione nei servizi in Italia è arrivato da tre settori: i servizi privati alla persona, i servizi innovativi alle imprese e il turismo (grafico 2). La spinta di servizi tradizionali alle imprese (attività finanziarie e immobiliari, trasporti, comunicazioni) e servizi pubblici alla persona è stata molto contenuta. Il contributo alla crescita occupazionale del terziario di quest'ultimo comparto è, invece, apparso determinante per gli altri paesi considerati. L'apporto del commercio è stato negativo in Italia, quasi nullo in Spagna, e moderato negli altri Paesi.

La tendenza osservata evidenzia una graduale ricomposizione del peso dell'occupazione nei diversi comparti dei servizi: diminuiscono le quote dei settori "più tradizionali" (commercio, trasporti, servizi finanziari e immobiliari e servizi pubblici) il cui sviluppo è avvenuto negli anni '80 e '90, a favore dell'incremento del peso del turismo (alloggio e ristorazione), dei servizi innovativi all'impresa e dei servizi privati alla persona, guidati dai mutamenti nei processi di produzione delle imprese e negli stili di vita degli individui. L'Italia si caratterizza per significative specializzazioni settoriali legate ai differenti territori (grafico 3). Le regioni del nord mantengono una struttura produttiva industriale (circa il 27% dell'occupazione impiegata) e il peso del terziario sull'economia appare ancora al di sotto della media nazionale e

Grafico 2. **Contributo percentuale alla crescita dell'occupazione nei servizi per comparto tra il 2006 e il 2017 (la grandezza della bolla rappresenta il peso del comparto sul totale servizi)**

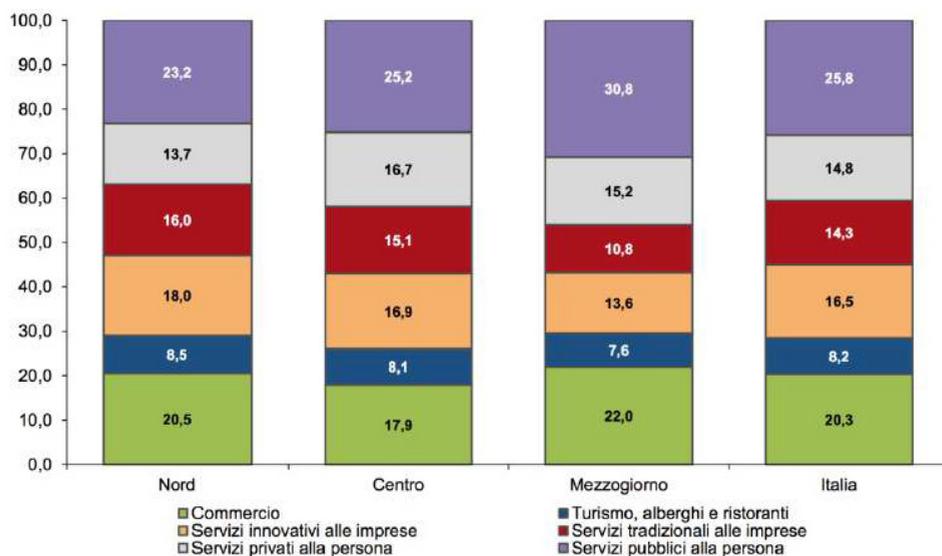


Note: il contributo alla crescita è calcolato come variazione assoluta 2017-2006 (che rappresenta l'incremento o il decremento dell'occupazione) in rapporto al valore complessivo dell'occupazione del terziario nel 2006, moltiplicato per 100. Il totale delle variazioni % indica il tasso di crescita dei servizi tra 2006 e 2017. Valori dei comparti stimati. Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

di quella delle altre economie europee. Qui, servizi innovativi alle imprese, turismo e servizi privati alla persona, presentano una maggiore incidenza dell'occupazione. La quota del terziario si fa maggiore nelle regioni centro-meridionali sfiorando il 75% in termini di occupazione. Questa parte del Paese si contraddistingue per un forte peso del comparto pubblico dove, ogni tre occupati nei servizi, uno è impiegato nel pubblico impiego.

Il terziario non è un mondo omogeneo. In esso sono comprese realtà tra loro molto diverse. Accanto alle attività di servizio che gravitano intorno al sistema industriale e produttivo, si sono affacciate quelle a sostegno della persona e della famiglia e quelle connesse al settore turistico e culturale. La non omogeneità delle figure professionali presenti nei servizi è evidente dalla diversa incidenza dei lavoratori per caratteristica dell'occupazione (tabella 2). I lavoratori autonomi e i professionisti si concentrano nel commer-

Grafico 3. Composizione percentuale degli occupati per comparto e area. Anno 2016



Note: valori dei comparti stimati. Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tabella 2. Incidenza % delle categorie sul totale di comparto. Anno 2017*

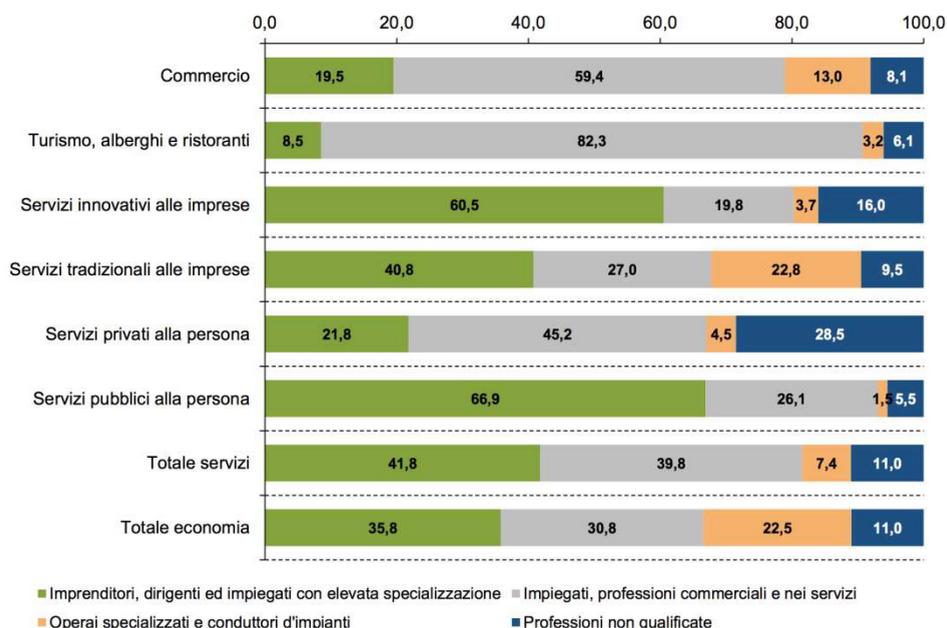
	Maschi	Italiani	Dipendenti	Tempo indeterminato	Tempo pieno	Laurea
Commercio	59,3	92,3	61,8	84,2	79,4	11,0
Turismo, alberghi e ristoranti	48,5	82,4	71,4	65,3	65,5	9,1
Servizi innovativi alle imprese	53,7	93,8	61,0	85,7	73,4	41,1
Servizi tradizionali alle imprese	70,2	93,1	82,9	90,7	88,5	19,2
Servizi privati alla persona	32,1	63,9	78,6	83,1	57,9	18,0
Servizi pubblici alla persona	38,2	97,7	91,6	89,4	83,9	46,7
Totale servizi	49,3	89,8	76,0	85,3	77,0	27,9
Totale economia	58,0	89,4	76,7	84,8	81,2	22,3

Note: * media dei primi tre trimestri. Fonte: elaborazioni su dati Istat (Rcfl).

cio, nel turismo, nei servizi innovativi; il turismo si caratterizza per una forte stagionalità dell'occupazione e questo include un'incidenza dei contratti a tempo determinato superiore alla media.

Le donne sono maggiormente rappresentate nei servizi rispetto al totale dell'economia (sono oltre il 50%, contro il 42% rispettivamente) e ricoprono un peso maggiore nei servizi alla persona privati e pubblici e nel turismo. Mediamente elevata è anche la quota di lavoro part-time (21,1% degli addetti a fronte del 17,1% del totale dell'economia), con una frequenza maggiore nei servizi privati alla persona, nei servizi innovativi alle imprese e nel turismo. Come è facile attendersi, la presenza di lavoratori stranieri è più elevata nei servizi alla persona (36%) e nel turismo (28%). I lavoratori con titolo di studio alto (laurea) sono più presenti nei servizi: 28% dei lavoratori rispetto al 22% del totale dell'economia. In particolare i servizi innovativi alle imprese e i servizi pubblici alla persona contano tra le loro fila oltre il 40% di laureati; questa quota fa da contraltare al commercio e turismo dove meno del 10% degli addetti è laureato.

Grafico 4. **Composizione percentuale degli occupati per professione e comparto. Anno 2017***



Note: * media dei primi tre trimestri. Fonte: elaborazioni su dati Istat (Rcfl).

L'aspetto multiforme del terziario appare ancora in una forma più chiara quando l'analisi cade sulle figure professionali che caratterizzano i diversi comparti. Se la tendenza del terziario, rispetto all'industria, vede una prevalenza di figure di medio-elevata professionalità (imprenditori, dirigenti, impiegati ad elevata specializzazione tecnica e scientifica o operanti nel settore commerciale e dei servizi) nel dettaglio di ciascun settore emergono marcate specializzazioni con professionalità opposte che convivono (grafico 4). Nei servizi innovativi alle imprese e nei servizi privati alla persona è chiara la dicotomia: elevata l'incidenza sia di professioni qualificate o altamente qualificate, sia di professioni non qualificate. Al contrario, nel Turismo, prevalgono le figure intermedie.

Assieme alla terziarizzazione dell'economia negli ultimi dieci anni si è assistito ad un altro grande evento: la più grande crisi economica dal secondo dopo guerra. Oggi che finalmente siamo in ripresa, possiamo riassumere cosa ci ha lasciato in eredità questa crisi. Abbiamo già osservato l'accelerazione della terziarizzazione, ricordiamo la caduta del Pil, dei consumi, degli investimenti, della ricchezza e del reddito, dell'occupazione e la contemporanea crescita dell'export e del turismo, uniche àncore di salvezza in un Paese stretto dalla morsa della recessione.

Nonostante la ripresa in corso, l'Italia fatica più di altri Paesi a decollare, con uno dei più bassi tassi di crescita in Europa, la minor produttività, il terzo debito del mondo, che stenta a scendere, e con un divario socio-economico tra Nord e Sud quasi drammatico. È aumentata la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi misurata dalla quota di individui a rischio di povertà (coloro che dispongono di un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano). L'incidenza di questa condizione, che interessa per lo più le famiglie giovani, del Mezzogiorno o dei nati all'estero, è salita al 22,9% dal 19,6% del 2006 (tabella 3).

Possiamo dire che solo le famiglie con capofamiglia ultrasessantacinquenne o pensionato in media sono state risparmiate dalla crisi: infatti l'incidenza di famiglie povere diminuisce di 3-4 punti percentuali. Al contrario è particolarmente forte l'aumento di individui relativamente poveri nelle famiglie con capifamiglia tra i 35 e i 45 anni o stranieri.

L'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti nella struttura familiare, la maggior partecipazione al mercato del lavoro delle donne, l'inno-

Tabella 3. Incidenza % degli individui a rischio di povertà per caratteristiche del capofamiglia

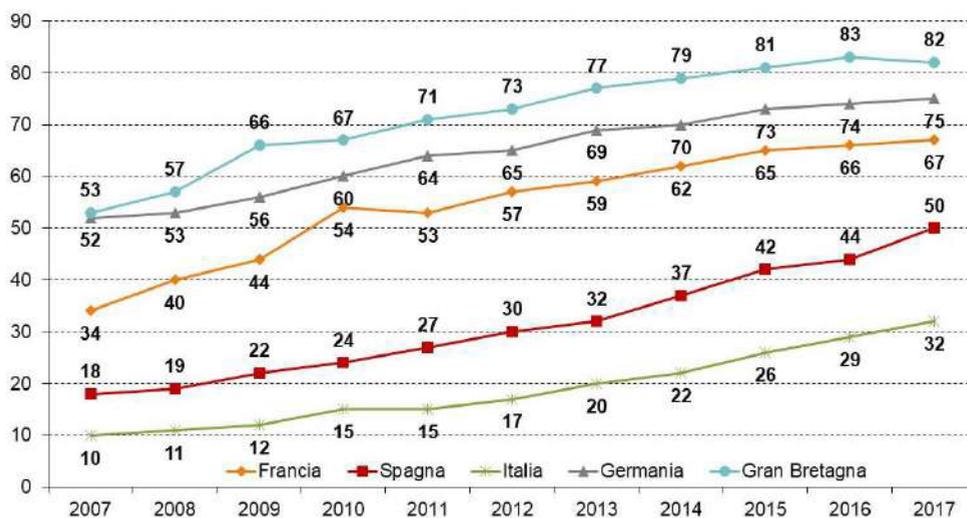
Caratteristiche del capofamiglia	2006	2016
Età		
fino a 35 anni	22,6	29,7
da 35 a 45 anni	18,9	30,3
da 45 a 55 anni	20,2	24,1
da 55 a 65 anni	16,6	20,9
oltre 65 anni	20,2	15,7
Area Geografica		
Nord	8,3	15,0
Centro	9,7	12,3
Sud	39,5	39,4
Condizione professionale		
Lavoratore dipendente	18,4	21,2
Lavoratore indipendente	14,6	19,5
Pensionati	19,0	16,6
Altra condizione non professionale	75,9	83,0
Paese di origine		
Italia	18,8	19,5
Eestero	33,9	55,0
Totale	19,6	22,9

Note: individui a rischio di povertà, definiti come coloro che dispongono di un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano. Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (Indagine sui bilanci delle famiglie italiane).

vazione tecnologica e informatica, la mobilità globale di merci e persone, il calo dei costi di trasporto e di comunicazione, sono altri *driver* che influenzano gli stili di vita, l'organizzazione produttiva e il mercato del lavoro. Con riferimento al terziario nel concreto queste tendenze si traducono in una domanda di beni e servizi sempre meno centrata sul consumatore locale,

ma proveniente da tutto il mondo: una crescente fetta della domanda proverrà dal nuovo ceto medio, in forte crescita nei paesi in via di sviluppo. Molto probabilmente questa domanda si realizzerà sia in modo fisico, attraverso i soggiorni all'estero, sia tramite canali virtuali. Infatti l'e-commerce sta crescendo annualmente dell'ordine del 20-30% e sempre più persone comprano on-line (grafico 5). In questo senso l'Italia risulta un po' attardata, il 32% delle persone ha fatto un acquisto in rete negli ultimi mesi, ma la tendenza è chiara se si osservano gli altri Paesi: oltre i due terzi dei cittadini tedeschi, francesi e inglesi hanno fatto un acquisto on-line nell'ultimo anno, percentuale in aumento, ma che ormai si sta assestando attorno al 75-80%.

Grafico 5. **Percentuale di persone che hanno acquistato prodotti online negli ultimi mesi**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

2. Il lavoro nel terziario e i cambiamenti in corso

La sociologia del lavoro e la rappresentazione del lavoro tra gli specialisti, gli studiosi e i policy maker hanno da sempre quale riferimento elettivo il lavoro in produzione, la fabbrica, il lavoro operaio. Fin dalla sua denominazione, il “terziario” è individuato in termini residuali, come “altro da”: ciò che non è agricoltura e non è manifattura. E mentre gli analisti si concentrano sull’organizzazione del lavoro di fabbrica, sul suo declino e sui suoi cambiamenti, l’“altro da” raggiunge piuttosto silenziosamente il 73% degli occupati: numeri che richiedono evidentemente una maggiore focalizzazione teoretica e politica. L’Italia che riemerge dalla crisi è un’Italia del terziario, e del terziario privato: non diversamente dalla Germania, che al 2016 mostra una specializzazione nei servizi del 74%; un po’ meno di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, che già nel 1960 si distinguevano per un marcato peso dei servizi (quasi il 60% in termini di occupati) e che oggi si attestano sull’80%.

La terziarizzazione in Italia ha camminato rapidamente: complice da un lato la crisi economica, che negli anni più recenti ha colpito pesantemente l’industria e l’artigianato; dall’altro, in positivo, grazie alla vivacità di alcuni segmenti occupazionali, tra tutti turismo e servizi alla persona. Il maggior contributo all’espansione dell’occupazione nel terziario è venuto dai servizi innovativi alle imprese, che pure hanno manifestato una crescita più timida di quella che si è registrata negli altri maggiori Paesi Europei. Nei servizi tradizionali e nel turismo, a crescere, è l’occupazione dipendente. Nei servizi innovativi alle imprese la crescita occupazionale assume sia la forma del lavoro dipendente, sia quella del lavoro indipendente.

Dai dati delle pagine precedenti emerge l’estrema differenziazione interna della realtà del terziario, aggregato ampio e in crescita, dai confini labili e costantemente in trasformazione: queste sue caratteristiche fanno sì che faticosi a emergere – finanche nell’immaginario collettivo - una rappresentazione del lavoro terziario forte, in grado di reclamare adeguato spazio nell’arena delle politiche pubbliche. Tuttavia chi è tenuto per mestiere a rappresentare il lavoro ha innanzitutto il compito di dire e affermare il “chi siamo”, il “cosa siamo”.

Esiste uno specifico del terziario? Quali tratti, quali condizioni, quali esi-

genze accomunano i lavoratori di questa realtà variegata e li distinguono, eventualmente, da quelli di altri macro-settori? Rappresentare è innanzitutto fare sintesi e il tentativo di fare sintesi di una realtà estremamente differenziata quale l'occupazione nel terziario si scontra con il fatto che, a ben vedere, questo mondo mantiene all'interno dei suoi confini gli opposti, le maggiori polarità che si danno nell'arena dell'occupazione.

Si prenda ad esempio il tema *della tecnologia e dell'innovazione*. La maggior parte delle professioni centrate sull'innovazione tecnologica e sulla sua applicazione ricadono nell'ambito del terziario: sviluppatori, programmatori, system analyst, data analyst, Ict consultant, web developer, business analyst... Una recentissima indagine di Modis, ripresa dai principali quotidiani, indica peraltro come la domanda delle figure professionali in ambito Ict cresca mediamente del 26% ogni anno, toccando punte del 90% per quanto riguarda i nuovi profili come il business analyst o tutti quelli relativi ai big data.

Non solo: l'innovazione e le nuove frontiere del digitale realizzano in continuo nuove relazioni e forme di lavoro che alimentano *in primis* il comparto dei servizi: si pensi al tema dello smartworking; oppure ancora alla questione delle piattaforme digitali, in cui opera – per lo più ai margini del lavoro sommerso – una pluralità crescente di giovani, che tentano di ricavarci il proprio spazio nella rete. La tecnologia è dunque spesso contenuto, ma anche strumento: mezzo di cui si appropria il vasto mondo del terziario, alimentando per questa via la crescita degli addetti e inventando nuovi lavori, oppure ancora contribuendo a modificare nel profondo professioni e modi di lavorare tradizionali. Al contempo esistono tuttavia nel terziario intere professioni che non sono minimamente sfiorate dagli effetti dell'innovazione tecnologica: nella logistica, nei servizi di pulizia, nelle cooperative di facchinaggio, lavori che continuano a essere “sporchi e duri” esattamente come lo erano trent'anni fa, cinquant'anni fa.

Allo stesso modo l'ampio settore dei servizi è caratterizzato da una polarizzazione che riguarda le conoscenze, le competenze, gli skill professionali: anche in questo caso, come per il tema innovazione, il terziario mantiene in sé i massimi livelli e al contempo le mansioni meno qualificate riscontrabili nel mercato del lavoro. Si passa dai segmenti dell'ICT e degli studi professionali, dove oltre l'80% degli occupati detiene un'elevata professionalità,

fino alle collaboratrici familiari, segmento costituito in maggioranza (quasi il 60%) da basse professionalità, secondo i dati Istat Rcfl.

Ne discende una terza polarizzazione, quella che riguarda le condizioni di lavoro e il trattamento economico. Anche in questo caso è nel terziario che si registra il massimo gap: da un lato – nella logistica, nel nuovo sommerso delle piattaforme web, in alcuni segmenti dei servizi alla persona - una moltitudine di *working poors*, costantemente alimentata da un folto esercito di riserva; dall'altro, manager finanziari super-pagati, la cui remunerazione e buonuscita travalicano ogni ragionevole presunzione meritocratica ma anche ogni comprensibile legge di mercato - senza toccare il tema etico. Ma anche escludendo dal computo i casi estremi costituiti da amministratori delegati e manager del mondo della finanza, è plausibile che le condizioni occupazionali migliori – in termini di paga, benefit, welfare – siano rintracciabili prioritariamente in alcuni segmenti del terziario. Si tratta di lavori e mansioni a specializzazione elevata, che riguardano settori ricchi, di nuovo prevalentemente ICT e servizi alle imprese, ma anche ad esempio il segmento degli informatori scientifici e farmaceutici. In queste aree occupazionali, le competenze tecniche e trasversali (in ambito consulenziale, commerciale, nel *problem solving*, eccetera), il livello di autonomia e soprattutto l'elevata flessibilità richiesta alle persone conducono le aziende a ricercare l'*engagement* dei collaboratori, con politiche di fidelizzazione - perlopiù contrattate *ad personam* - che fanno leva su premi, benefit e condizioni di lavoro favorevoli.

Situazioni fortemente differenziate e finanche estreme convivono dunque all'interno della famiglia dei servizi, molto più che nell'industria. Al contempo il terziario rappresenta oggi il luogo della proliferazione delle forme contrattuali - a partire da quelle non standard - assai più del settore manifatturiero. Ciò pone con forza il tema dei diritti e delle tutele, questo sì trasversale all'intero comparto dei servizi.

Le "eccezioni" alla regola (e in alcuni casi alla regolarità) del lavoro dipendente a tempo indeterminato sono di natura diversa e assumono un peso crescente. Con riferimento al Contratto Collettivo Nazionale, c'è innanzitutto un tema di copertura e di *qualità* delle tutele contrattuali. A questo proposito il CNEL certifica che, al 2017, i due terzi degli 868 CCNL sottoscritti sono cosiddetti "contratti pirata", stipulati da organizzazioni sindacali prive

di effettiva rappresentanza, che prevedono garanzie e condizioni retributive inferiori anche del 30% a quelli dei CCNL “standard”. Il numero di contratti è letteralmente esploso in particolare nel commercio, passando dai 91 del 2010 ai 213 del 2017. Ed è proprio in questo settore che si riscontra il tasso più basso di “regolarità contrattuale”, con una quota di CCNL firmati da Cgil, Cisl e Uil limitata all’11%.

Una sfida diversa è quella rappresentata dalle cosiddette piattaforme digitali e nello specifico delle *labour platform*. Il successo di questi strumenti, in rapida crescita è dato dalla possibilità di dis-intermediare l’incontro tra domanda e offerta di servizi e prestazioni. Tale incontro avviene on line, con evidenti vantaggi per il consumatore finale, in termini di riduzione dei tempi, accessibilità, concorrenza, costi. La diffusione del fenomeno in Italia è ancora limitata: le esperienze più note sono *Uber*, *Foodora* e *Deliveroo*, ma molte altre piattaforme si stanno organizzando e espandendo in ambiti e settori diversi: dall’assistenza agli interventi domestici di manutenzione ai servizi di ripetizione, eccetera. La tendenza, anche sulla scorta di quanto sta avvenendo in altri Paesi, appare dunque chiara e, sul fronte delle tutele, si traduce in un’ulteriore minaccia di erosione dell’area del lavoro subordinato, su cui agiscono le tradizionali coperture assicurative e previdenziali. A livello legislativo il dibattito è appena avviato, con una proposta di legge¹ che suggerisce meccanismi utili ad abilitare anche in Italia l’azione delle c.d. *umbrella company*, ai fini di garantire una copertura previdenziale essenziale e diritti minimi in termini di continuità del reddito ai nuovi lavoratori della *gig economy*, definiti “nuovo *tertium genus* tra autonomia e subordinazione”.

Insomma, l’economia reale – trainata dalle rapide evoluzioni del digitale – spariglia le carte del diritto, inventando nuove forme di lavoro che sfuggono alle maglie protettive del welfare. Ma anche all’interno delle forme di lavoro codificate sono in atto movimenti e transizioni importanti. Rimando nel settore terziario, si veda ad esempio la crescita esponenziale dei liberi professionisti, proseguita per tutto il periodo della crisi occupa-

¹ Il riferimento è alla proposta di legge “Disposizioni in materia di lavoro autonomo mediante piattaforma digitale” che il senatore e giuslavorista Pietro Ichino (primo firmatario) ha presentato alla Presidenza del Senato il 5 ottobre 2017.

zionale. Negli anni in questione, tra gli indipendenti, l'unica figura professionale che ha visto aumentare il numero degli occupati è stata quella del libero professionista. Dal 2004 al 2016 il numero di liberi professionisti è cresciuto del 22,6% (con un apporto di oltre 250 mila persone) a fronte di una diminuzione degli indipendenti del 12,9%. Un comportamento anticiclico che restituisce chiaramente la valenza della libera professione quale “polmone” del mercato del lavoro nelle fasi critiche dell'economia, limitatamente alle attività a elevata qualifica. Questa crescita è stata alimentata in parte da persone al primo ingresso nel mercato del lavoro, in parte da ex lavoratori dipendenti qualificati, spinti verso la libera professione dai licenziamenti, dalle crisi aziendali e dal calo delle assunzioni. Il lavoro indipendente nel terziario si espande ma diventa al contempo meno redditizio: se si guarda ai redditi dei nuovi liberi professionisti, i dati disponibili denunciano una contrazione. Ancora, analizzando le statistiche dell'Osservatorio sulle Partite Iva del Ministero delle Finanze, emerge tra i nuovi lavoratori indipendenti una forte propensione per il “regime forfettario”: ben il 50,8% dei 359mila indipendenti che hanno aperto la Partita Iva nel 2017 (escluse quindi le società di persone e di capitale) opta per il regime forfettario. Tale regime, com'è noto si caratterizza per: una gestione semplificata, che l'avvicina molto, in quanto a oneri e modalità gestionali, al lavoro parasubordinato (co.co.co e co.co.pro); una tassazione più bassa rispetto al regime ordinario e particolarmente favorevole per le start up; un massimale di fatturazione limitato a 30mila euro annui, superati i quali si ricade nel regime ordinario².

Nell'insieme, sulla scorta dei dati e degli elementi qui sintetizzati, appare molto plausibile ipotizzare la sussistenza di un importante “travaso occupazionale” dal lavoro dipendente a queste nuove forme, che consentono una netta riduzione dei costi al datore di lavoro, ora committente.

In questo contesto, appare più sensato ampliare la sfera dei diritti sul mercato del lavoro, anziché sul posto di lavoro. Perché a ben vedere sono molti i cambiamenti che interessano il mercato del lavoro e il diritto del lavo-

² Merita sottolineare, per inciso, gli effetti perversi di questa previsione, che si traduce di fatto in un disincentivo alla crescita soprattutto per le start up che, in caso di esubero del limite dei 30mila euro, si troverebbero a passare da un'aliquota del 5% all'aliquota ordinaria.

ro. È prioritario accompagnare i processi in atto nel mercato del lavoro con interventi sugli istituti del welfare – sul pilastro pubblico e su quello privato – che procedano in direzione inclusiva, tenendo conto appunto delle direttrici delle trasformazioni.

Oltre a rendere fluidi i confini, le tendenze in atto moltiplicano le transizioni individuali: tra lavoro indipendente e dipendente ma soprattutto tra lavoro e episodi di inoccupazione. Cresce di conseguenza l'importanza di un'adeguata offerta di politiche attive del lavoro, diffusa in maniera omogenea sul territorio nazionale. Le politiche attive costituiscono tuttavia la grande incompiuta nella riforma del mercato del lavoro in Italia. Da noi tali politiche non decollano, mentre nei paesi più sviluppati rappresentano la leva su cui poggiano i disegni di *flexicurity*. Le misure atte a favorire l'occupabilità, attraverso iniziative di inserimento e/o reinserimento lavorativo, o attraverso interventi di orientamento, formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale restano insufficienti. Quello italiano è un mercato del lavoro nel quale politiche passive prevalgono fortemente su quelle attive (l'attuale rapporto in termini di spesa è di 3 a 1).

Il confronto con i principali Paesi europei non lascia dubbi. Le risorse impiegate, guardando ai dati Eurostat, sono nettamente inferiori a quelle di Germania e Francia. Nel 2015 l'Italia spendeva per le politiche attive 7,6 miliardi di euro contro i 21,9 della Francia e i 19,1 della Germania. Un rapido sguardo alle risorse umane messe in campo dal nostro Paese rispetto a quelli citati rende l'idea della distanza di approccio al tema. La rete nazionale dei centri per l'impiego può contare su circa 11.000 dipendenti, dei quali il 30% a termine. In Germania gli addetti sono oltre 110.000 e in Francia 50.000. Gli addetti italiani, passati recentemente alle Regioni a seguito dell'abolizione delle Province, sono impiegati prevalentemente in attività amministrative e per le politiche passive. Accade così che l'82% degli italiani cerca un impiego tra amici e parenti, e questa tendenza è aumentata di ben 8 punti percentuali dal 2007. I nostri centri per l'impiego intermediano solo il 3,4% delle richieste. Anche le Agenzie di somministrazione – il sostegno del privato al pubblico – in tema di reclutamento e inserimento nel mercato del lavoro non trainano, tanto che, a rivolgersi ad esse, è solo il 14% di chi cerca lavoro a fronte del 33% della Francia e del 21% del Regno Unito.

È in questo quadro che si colloca il paradosso del lavoro che c'è ma non

è coperto, perché mancano i profili professionali più richiesti. Vi è poi una peculiarità tutta italiana per la quale, alla carenza di risorse economiche, si aggiunge una notevole arretratezza del Paese nel sistema valutativo delle persone, ancor troppo basata sulla discrezionalità soggettiva piuttosto che sulle competenze realmente acquisite; dall'altro lato, continua a prevalere un meccanismo di ricerca dell'occupazione attraverso "canali informali". Ciò è confermato dal fatto che al fallimento del collocamento pubblico non è seguito uno sviluppo positivo dell'inserimento intermediato dai privati: lo stesso esempio lombardo - in cui si sono abbinati Dote Unica, finanziata con risorse regionali, e collaborazione con Agenzie di somministrazione - ha fornito risultati modesti rispetto all'impegno profuso.

A chiusura e sintesi di queste riflessioni, è utile porre in evidenza come il terziario costituisca oggi il terreno elettivo di quel lavoro di ricostruzione delle tutele non più derogabile a fronte della portata delle sfide. Tali sfide investono prepotentemente e con maggior forza il terziario perché sono il diretto portato di alcune trasformazioni epocali che hanno investito l'economia. Tra queste, la nuova "dittatura del consumatore" indotta dalla crescente disintermediazione dei mercati, che bypassa le regole della concorrenza e con essa i diritti codificati del lavoratore. Nella tendenza-rincorsa alla deflazione, che sembra profilarsi ormai come caratteristica strutturale della nuova economia, è infine il lavoro la "merce" che più si deprezza. L'altra caratteristica persistente, se non già strutturale ai sistemi economici del terzo millennio, è la limitata crescita della produttività, cui fa da contraltare una capacità di autoriproduzione delle rendite e del capitale che non ha precedenti nella storia dell'economia. Il primato dei mercati non è mai stato così netto e procede di pari passo con l'amplificarsi dei gradienti di diseguaglianza. Ma se, come sostiene il premio Nobel Stiglitz, la diseguaglianza non è un dato ineluttabile, bensì una scelta politica, è tempo per la politica di riappropriarsi del proprio primato e delle proprie scelte, utilizzando con forza - su scala sovranazionale - la sua funzione redistributiva: funzione attuale e, per certi versi, quanto mai possibile, stanti i livelli di ricchezza complessiva accumulati a livello globale e mai raggiunti precedentemente.

SECONDA PARTE

Un bilancio della regolazione del lavoro negli anni della grande crisi

3. Il Jobs Act

La più recente produzione normativa, adeguandosi alle profonde trasformazioni del modo di lavorare e produrre, appare sempre più orientata a perseguire obiettivi di policy, con il fine di realizzare un nuovo equilibrio tra le esigenze di tutela dei lavoratori e quelle di competitività espresse dalle imprese. Nel corso degli anni il suo campo d'azione si è ampliato, abbracciando non solo la disciplina del rapporto di lavoro individuale, nelle fasi di attivazione, svolgimento e cessazione, ma anche l'organizzazione e il funzionamento del mercato del lavoro esterno, le tutele previdenziali e assicurative, l'apparato sanzionatorio.

Il lungo processo di riforma del mercato del lavoro prende avvio nella seconda metà degli anni '90 con il "Pacchetto Treu" e si sviluppa, con una certa continuità di indirizzo, con la "legge Biagi" (2002). L'obiettivo primario era quello di ridurre le rigidità della disciplina del rapporto di lavoro, edificata negli anni '60 e '70 a misura della grande impresa industriale. A partire dagli anni '80, infatti, si era affermato un nuovo modello produttivo, basato su una miriade di piccole imprese, figlie del decentramento della produzione industriale e del parallelo sviluppo del terziario. Le rigidità e l'onerosità della normativa facevano da freno allo sviluppo dell'occupazione regolare, generando larghe sacche di lavoro sommerso ed estendendo a dismisura l'uso di

forme atipiche (c.d. lavoro parasubordinato) a bassa remunerazione e senza tutele. Allo stesso tempo si evidenziava l'inadeguatezza delle strutture del mercato del lavoro, carenti sia nei servizi per l'impiego sia negli strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati.

Le prime riforme sono orientate all'obiettivo di ampliare l'utilizzo dei contratti di lavoro temporanei e di rendere legali alcune forme di collaborazione. Al riconoscimento del lavoro tramite agenzia, seppur introdotto con molte cautele, alla prima legittimazione delle collaborazioni coordinate e continuative, faceva seguito la nuova disciplina del lavoro a tempo determinato (D.Lgs. n. 368/2001), non più visto come mera eccezione, ma come uno degli strumenti disponibili per rispondere alle esigenze organizzative dell'impresa.

Contemporaneamente si mette mano alla riforma del collocamento, trasferendone le competenze alle Regioni e riformando le procedure di assunzione (D.Lgs. 469/97 – D.Lgs. n. 181/2000). Si tratta di una vera svolta destinata ad incidere profondamente sulla futura organizzazione del mercato del lavoro. Il principale obiettivo di quella riforma era quello di rilanciare il servizio pubblico per l'impiego, modernizzando strutture e strumenti, ma soprattutto ricomponendo, in capo alle Regioni, le competenze in materia di orientamento, formazione professionale e servizi per il lavoro (politiche attive).

Nel 2001 il Ministero del Lavoro presenta un Libro Bianco sul mercato del lavoro, finalizzato ad aprire un dialogo con le parti sociali per una ambiziosa ed organica riforma, basata su una nuova regolazione dei rapporti di lavoro, lo sviluppo di politiche attive, il potenziamento dei servizi per l'impiego, la revisione degli ammortizzatori sociali, lo sviluppo di nuove relazioni industriali. Il tentativo di aprire una stagione di riforme ispirata agli indirizzi della politica europea per l'occupazione si scontra con un clima di forte tensione sociale, per la presenza di gruppi antagonisti organizzati nei comitati di base, ma ancor più per le divisioni interne al sindacato confederale. Ad una propensione al dialogo di Cisl e Uil si contrapponeva una dura opposizione della Cgil, già manifestatasi nella vicenda della nuova disciplina del tempo determinato.

La Legge delega n. 30/2003 (Legge Biagi), attuata con il D.Lgs. 276/2003, si muove in tre direzioni: la definizione dei principi di organizzazione del

mercato del lavoro da realizzare con leggi regionali, la disciplina di nuove tipologie contrattuali, la riforma dell'apprendistato. L'aspetto principale della riforma è il dichiarato intento di riportare nell'area del lavoro contrattualizzato una serie di rapporti genericamente classificati come rapporti "para-subordinati", ponendo un limite al loro utilizzo. Nascono le collaborazioni a progetto, cui vengono estese alcune tutele minime tipiche del lavoro subordinato. La legge inoltre disciplina una serie di contratti, la cui funzione è quella di consentire modalità di prestazione più flessibili (part-time, lavoro intermittente, *job sharing*, lavoro accessorio).

Il senso di marcia intrapreso dal processo di riforma, ancor più decisamente dalla legge Biagi, avrebbe dovuto portare ad uno "Statuto dei lavori", basato su una piattaforma unitaria di tutele minime, funzionale a dare legittimità alle tipologie di lavoro c.d. atipiche, riducendo l'area del lavoro sommerso. Questo disegno è stato decisamente contrastato da molti giuslavoristi, portatori di una visione sostanzialmente opposta, basata sulla difesa e sulla estensione dei diritti e delle tutele tipiche del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La spinta riformatrice si arresta e si apre una lunga fase caratterizzata da una produzione normativa alquanto confusa e contraddittoria, con interventi frequenti e di segno opposto sulla stessa materia. Questo fenomeno ha visto il suo apice nelle alterne fortune del contratto a tempo determinato, nella ondivaga disciplina delle collaborazioni a progetto, nella vicenda dei voucher, in quella degli ammortizzatori in deroga, per tacere della infinita disputa sull'art. 18.

Un primo tentativo di riportare ordine nella disciplina delle diverse tipologie contrattuali, di introdurre un sistema più organico di armonizzatori sociali, di dare maggiore spinta alle politiche del lavoro, si realizza con la legge Fornero (L. n. 92/2012). L'intendimento specifico era quello di attenuare la flessibilità in entrata, ridefinendo il contratto a tempo indeterminato come "contratto dominante" e scoraggiando o limitando l'uso delle altre forme contrattuali. Inoltre si agiva per la prima volta sulla c.d. "flessibilità in uscita", semplificando la disciplina del licenziamento per motivi economici e riformando il processo del lavoro. Infine, si realizzava il primo tentativo di dare equilibrio al sistema degli ammortizzatori sociali, riformando l'indennità di

disoccupazione con la prospettiva dell'universalizzazione e del rafforzamento dell'occupabilità dei beneficiari.

Si può affermare che la recente riforma del lavoro, riconducibile al c.d. *Jobs Act* (Legge delega n. 183/2014 e relativi decreti attuativi e correttivi), costituisca “una medaglia a due facce”.

3.1. La nuova policy per un mercato del lavoro di qualità

Con i provvedimenti attuativi della Legge delega n. 183/2014 prende corpo il disegno riformatore volto a dare un nuovo assetto stabile e coerente alla disciplina dei contratti di lavoro, secondo alcuni criteri contenuti nella delega medesima:

- a) ribadire una disciplina organica dell'intera materia, sulla falsariga del D.Lgs. 276/2003;
- b) promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma comune di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente attraverso una politica temporanea di sgravi e con la facilitazione nel regime di uscita (art. 18);
- c) contrastare il falso lavoro autonomo, ridefinendo i confini fra lavoro subordinato e collaborazioni autonome.

Il fine dichiarato è quello di contrastare l'uso improprio delle tipologie di lavoro flessibile, restituendo al contratto subordinato a tempo indeterminato la sua funzione predominante, agendo anche sulla c.d. flessibilità interna.

La stabilità dei rapporti di lavoro, infatti, è considerata un importante elemento di qualità del mercato del lavoro, in quanto stimola gli investimenti in capitale umano, ma ancor più di qualità sociale, in quanto dalla continuità di lavoro dipende la sicurezza economica e il futuro delle persone. Sotto questi profili essa diventa quindi un obiettivo di policy.

Una sintetica descrizione dell'impianto complessivo della riforma aiuta a focalizzare i punti salienti per meglio analizzarne gli aspetti positivi e le criticità, anche alla luce delle prime valutazioni prodotte.

3.2. Il “Codice dei contratti di lavoro” - (D.Lgs. n. 81/2015)

L'obiettivo di unificare in una sorta di “Codice dei contratti di lavoro” la complessa normativa stratificatasi nel lungo corso degli anni, redigendo un

nuovo testo organico ed abrogando le norme previgenti, era già stato largamente realizzato al tempo della Legge Delega n. 30/2003; trova oggi conferma e parziale riscrittura.

Il riordino delle tipologie contrattuali

Il Capo II del decreto contiene la disciplina del *lavoro a tempo parziale*, la cui funzione è quella di rendere flessibili i tempi della prestazione. Le norme adottate introducono alcune modifiche ulteriormente peggiorative rispetto al D.Lgs. n. 276/2003, di cui le più rilevanti sono quelle che riguardano la determinazione dell'orario di lavoro, l'orario supplementare, e le c.d. clausole di flessibilità.

Il Capo III riordina in modo organico la disciplina del *contratto a tempo determinato*, concentrando in un unico testo la disciplina sostanziale del D.Lgs. 368/2001, più volte modificata e da ultimo trasformata dalla L. 78/2014. Il punto saliente è la riconferma di quanto previsto dal c.d. decreto Poletti, vale a dire il superamento delle c.d. causali, con l'introduzione in legge di un limite massimo di utilizzo (20%). Anche la durata di 36 mesi e la possibilità di 5 proroghe vanno nel segno di favorirne l'utilizzo. Una scelta funzionale a favorire il ricorso a questa tipologia contrattuale, parzialmente in contraddizione con la volontà di aumentare l'occupazione a tempo indeterminato attraverso il contratto a tutele crescenti. Un combinato di parametri (proroghe, successione, a-causalità) che marginalizza il ruolo della contrattazione collettiva che in passato nel Terziario aveva dimostrato grande capacità di cogliere le esigenze oggettive delle imprese.

Il Capo IV si occupa della *somministrazione di lavoro*, con una riscrittura integrale della vecchia disciplina ed alcune importanti innovazioni. Tra le novità più significative si segnala quella concernente l'ambito di applicazione della somministrazione a tempo indeterminato, eliminando il vincolo dei settori, ma introducendo un limite del 20% rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato assunti dall'utilizzatore. Per la somministrazione a tempo determinato non è fissato un limite di utilizzo, salvo i limiti quantitativi previsti dal contratto collettivo, anche aziendale, applicato dall'utilizzatore.

Il Capo V contiene la disciplina dell'*apprendistato*, confermandone la qualificazione giuridica di contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato

alla formazione e occupazione dei giovani. Si conferma l'articolazione in tre tipologie, ciascuna con scopi diversi. Consistenti modifiche ridisegnano l'apprendistato per la qualifica e quello di alta formazione e ricerca, mentre viene confermata la disciplina vigente dell'apprendistato professionalizzante. Anche in questo caso l'obiettivo delle modifiche è di ridurre gli oneri normativi ed economici per il datore di lavoro, nell'ennesimo tentativo di rilanciare questa tipologia contrattuale come canale privilegiato per l'inserimento professionale dei giovani.

Il Codice conteneva anche una disciplina del *lavoro accessorio o occasionale*, successivamente abrogata dalla L: n. 49/2017, per evitare il referendum indetto dalla CGIL. Questa scelta ha destato perplessità, essendo prevalente l'opinione che il loro uso fosse necessario negli ambiti originariamente previsti dal D.Lgs. 276/2003 e che andavano perseguiti i reiterati e comprovati abusi.

Collaborazioni organizzate dal committente

L'articolo 2 assume una forte rilevanza nella strategia della riforma, in quanto funzionale all'obiettivo di restituire centralità nel mercato del lavoro al contratto di lavoro subordinato.

La norma, invertendo la logica normativa precedente, stabilisce una presunzione di carattere generale, in base alla quale alle collaborazioni organizzate dal committente si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato. Il carattere che individua la subordinazione è la prestazione esclusivamente personale e continuativa, eseguita con modalità organizzate dal committente, anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Sono previste eccezioni, di cui la più importante riguarda alcuni settori economici con particolari esigenze produttive e organizzative, a condizione che esista un accordo collettivo nazionale che ne disciplini il trattamento economico e normativo.

Viene abolita la collaborazione a progetto, con l'abrogazione esplicita delle norme che la disciplinavano. Restano possibili le collaborazioni coordinate e continuative e le partite IVA, purché abbiano i requisiti pieni dell'autonomia. Ai datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato i vecchi collaboratori si concede una sanatoria, previa sottoscrizione di una conciliazione con il lavoratore.

Il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs. n. 23/2015)

La seconda operazione, volta a rimettere al centro il contratto di lavoro a tempo indeterminato, rendendolo più conveniente rispetto agli altri contratti, ha richiesto invece un maggiore sforzo di ingegneria legislativa, che ha portato a disegnare questo impianto:

- si sancisce che il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro (art. 1, D.Lgs. n. 81/2015);
- si prevede, per i nuovi assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, il superamento - in caso di licenziamento illegittimo - del regime di tutela reale di cui all'art. 18 della L. n. 300/1970 (reintegra) e l'applicazione della sola tutela risarcitoria, con indennità rapportate all'anzianità di servizio (c.d. contratto a tutele crescenti);
- parallelamente con la L. 190/2014 (legge di stabilità 2015) si prevede un consistente esonero contributivo per le nuove assunzioni e trasformazioni di contratti a tempo indeterminato (fino a 8.040 euro annui per 36 mesi).

Il nuovo jus variandi

Si tratta di una modifica sostanziale della disciplina previgente, in quanto apre spazi maggiori alle possibilità di demansionamento in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali. La contrattazione collettiva può individuare ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni inferiori. Il contratto collettivo, pertanto, ha una duplice funzione: da un lato quella di specificare quali siano le ipotesi rientranti nella clausola generale di modifica degli assetti organizzativi, dall'altro di individuare altre ipotesi al di fuori di essa. Sul piano generale la norma si muove in coerenza con l'obiettivo di incentivare il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, concedendo maggiore flessibilità in caso di eventi sopraggiunti. Inoltre, si conferma la volontà di stimolare la funzione regolatoria del contratto collettivo in chiave partecipativa rispetto alle esigenze dell'impresa.

3.3. Profili problematici e prime valutazioni

Alcuni elementi di criticità sono già emersi e sono oggetto di discussione e valutazione, anche nella prospettiva di possibili modifiche, visti i ripetuti rinvii a decreti correttivi o alla contrattazione collettiva.

1. La prima questione concerne una presunta distonia fra la volontà di rilanciare il contratto a tempo indeterminato, nella forma del contratto a tutele crescenti, e il contestuale allargamento delle possibilità di utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, specie di quelle a termine (tempo determinato, intermittente e somministrazione). L'introduzione di un contratto unico a tutele crescenti presupporrebbe difatti un contenimento degli spazi applicativi delle tipologie contrattuali flessibili.

Una prima lettura dei dati (fonte Inps – Osservatorio sul Precariato) in ordine all'andamento delle assunzioni e delle cessazioni dei rapporti di lavoro nel triennio 2015 – 2017 fornisce alcune evidenze. Si osserva, infatti, per quanto riguarda i contratti a tempo indeterminato, che dopo un consistente aumento nel corso del 2015 (+ 62% rispetto al 2014), tale da far salire la quota di assunzioni a tempo indeterminato al 17% del totale delle assunzioni (a fronte di un 9,5% dell'anno precedente) si sia poi verificata una contrazione sensibile nel 2016 (-36,5 rispetto al 2015) e una ulteriore contrazione nel 2017 (-7,8% rispetto al 2016). Anche le trasformazioni da contratto a termine e da apprendistato hanno registrato un andamento analogo. Nel medesimo periodo le assunzioni a tempo determinato, che avevano avuto un forte incremento nel 2014 (per effetto del decreto Poletti), hanno avuto una leggera diminuzione nel 2015, per poi riprendere a risalire in maniera consistente (+30% nel 2016; + 21,7% nel 2017). Appare evidente che nella crescita delle assunzioni a tempo indeterminato il peso degli incentivi economici è stato determinante. Il rallentamento registrato negli anni successivi (perché di questo si tratta se si raffrontano i dati di ciascun anno con il 2014), dipende probabilmente da più fattori. Anzitutto il livello eccezionale dell'incremento del 2015, dovuto alla generosità dell'incentivo, alla crescita economica, ma anche drogato dal rinvio delle assunzioni e delle trasformazioni all'anno dopo, per poter usufruire dei benefici (lo ha dimostrato limitatamente al Veneto un report di Veneto Lavoro in cui

si vede una riduzione anomala delle assunzioni nel dicembre del 2014). Inoltre, si ritiene sia venuto meno l'effetto rimbalzo che sempre si verifica alla prima ripresa dopo un lungo periodo di contrazione dell'occupazione. Gli effetti dell'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti sembrano invece di poco rilievo.

Viceversa, l'analisi dei dati disponibili, presenta alcuni allarmi riguardo la progressiva crescita dei contratti temporanei. Si segnala che, dopo un lungo periodo (2006 – 2016) di stabilità della quota di lavoro a tempo determinato in termini di occupati, che ha sempre oscillato tra il 12% e il 14%, nel 2017 si sia registrato un incremento intorno ai due punti percentuali. Si tratta di un livello inedito che potrebbe assumere carattere strutturale. Alcuni indizi che potrebbero spiegare il fenomeno: attrazione nell'area del lavoro subordinato a tempo determinato di rapporti prima regolati con le co.co.pro. ed i voucher; struttura produttiva, che vede una forte crescita del turismo e dei servizi alla persona; ciclo economico favorevole, che fa crescere il ricorso al lavoro somministrato; effetto ritardato della liberalizzazione introdotta dal decreto Poletti.

Si potrebbe fornire una ulteriore chiave di lettura, attraverso una analisi volta a verificare la sussistenza e l'entità di una correlazione reale tra lavoratori occupati a termine e posti di lavoro discontinui. Vale a dire se il ricorso al lavoro temporaneo sia dettato da oggettive ragioni produttive ed organizzative ovvero da una scelta delle imprese dovuta ad altri scopi (sudditanza da parte dei lavoratori, indebolimento del sindacato, minori assunzione di rischi). Orbene, l'indagine condotta sul Veneto nel 2016 sul totale delle imprese che hanno utilizzato contratti a termine (circa 60.000 per 290.000 lavoratori coinvolti) ci dice che le imprese che hanno fatto ricorso al tempo determinato in tutti i 12 mesi sono state circa 10.200, impiegando circa 40.300 lavoratori (circa il 14% del totale). I settori maggiormente interessati sono nell'ordine: istruzione, turismo, agricoltura, sanità, commercio. Prevalgono le imprese non stagionali con oltre 15 dipendenti, in gran parte enti pubblici (aziende sanitarie, università) e cooperative.

2. Un secondo aspetto di criticità riguarda l'art. 18, a partire da una prima considerazione in ordine agli effetti reali che si stanno producendo. La scelta di intervenire sull'art. 18, la cui disciplina era stata di recente

modificata dalla L. n. 92/2013, segue un indirizzo di policy basato sulla convinzione che la maggiore flessibilità in uscita possa contribuire ad incrementare le assunzioni a tempo indeterminato. Un altro argomento portato a sostegno di questa scelta si basa sulla convinzione che questa maggiore flessibilità possa abbattere i pregiudizi sulla opportunità di investire nel nostro Paese. Da ultimo, che l'effettiva incidenza dei casi di reintegra sul totale dei licenziamenti individuali fosse talmente bassa da non giustificare una difesa ad oltranza della tutela reale, peraltro salvaguardata in caso di licenziamenti discriminatori. Sotto questo profilo non vi sono ancora evidenze che possano confermare questi assunti, salvo una dimostrata (cfr. paragrafo precedente) debole influenza delle tutele crescenti sull'incremento delle assunzioni a Tempo indeterminato. Anche la documentata riduzione del contenzioso giudiziario non può essere ascritta alle tutele crescenti, sia perché già in atto in virtù della L. 92/2012, sia per il numero ridotto dei lavoratori cui si applicano le tutele crescenti. Di converso per le stesse motivazioni non può trovare avallo la tesi che attribuisce l'aumento dei licenziamenti individuali registratasi nel 2016 e stabilizzatasi nel 2017 (dati Inps – Osservatorio Sommerso) alla rinuncia all'art. 18. La mancanza di dati disaggregati non consente di esprimere una chiara valutazione al riguardo.

3. Più concreta e allarmante è la posizione assunta dal Governo in materia di appalti, con riguardo all'applicazione del contratto a tutele crescenti nel caso di subentro di una nuova impresa. Questo problema è particolarmente avvertito nei settori del terziario, in cui le condizioni dei lavoratori che operano alle dipendenze delle imprese appaltatrici sono già di per sé precarie. La regressione di tutela in questo caso è del tutto irragionevole, in quanto non si tratta di vere nuove assunzioni con aumento dell'occupazione ma di una prosecuzione della stessa attività lavorativa nel medesimo luogo di lavoro con altra impresa.

3.4. La revisione degli ammortizzatori sociali

Il secondo pilastro su cui è stata costruita la riforma riguarda il nuovo assetto degli ammortizzatori sociali, sia per quanto riguarda gli istituti che operano in costanza di rapporto di lavoro, sia per quelli legati allo stato di

disoccupazione. La normativa contenuta in tre decreti (22/2015, 148/2015, 150/2015) disegna un sistema sufficientemente organico e sempre più vicino all'obiettivo di costruire anche nel nostro paese un sistema di tutele del reddito in caso di inattività o di disoccupazione che abbia i caratteri dell'universalità e sia sorretto da adeguati servizi all'impiego.

Sotto il profilo dell'estensione delle tutele, gli interventi posti in essere con la L. 92/2012 e con i decreti del Jobs Act hanno esteso ad una platea più ampia di lavoratori, compresi quelli delle PMI, l'accesso agli ammortizzatori sociali: sia a quelli in costanza di rapporto di lavoro, sia a quelli a sostegno della disoccupazione. La NASPI include la quasi totalità dei lavoratori a tempo indeterminato (97,2%) e larga parte dei lavoratori a tempo determinato (89,4%). La cassa integrazione, nelle sue varie forme, rappresenta ormai un ombrello protettivo per un numero molto più ampio, restando scoperta una fascia stimata intorno al 13%.

L'ampliamento della platea dei beneficiari ha comportato dei prezzi da pagare, in particolare la riduzione della durata massima della CIGS ed una diminuzione progressiva dell'indennità di disoccupazione. Inoltre, per mantenere in equilibrio i conti, si è adottato il criterio della corrispettività tra contributi versati e prestazioni, superando il carattere assistenziale della precedente disciplina.

3.5. Servizi all'impiego e politiche attive

La strategia adottata dal Jobs Act ha puntato a ricostruire un governo unitario dei servizi all'impiego e delle politiche attive del lavoro, pilastro essenziale per una politica del lavoro ispirata ai principi della flexicurity, attraverso una scelta di riaccantonamento delle competenze. La legge delega n. 183/2014 per il riordino della normativa ha lo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

Si è ritenuto che l'unicità del sistema fosse la precondizione per una riforma profonda, finalizzando a questo obiettivo tutto l'impianto regolatorio di riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, peraltro dando per scontata la revisione del Titolo V, in virtù della riforma

costituzionale già approvata dal Parlamento, ma bocciata al referendum del 4 dicembre 2017.

Si prevedeva, inoltre, un maggiore collegamento tra misure di sostegno al reddito e misure di reinserimento al lavoro, la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione, la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi, la semplificazione amministrativa con l'impiego delle tecnologie informatiche.

Il D.Lgs. n. 150/2015, attuativo della delega, si è mosso in questa direzione, nel tentativo di dare unicità ad un sistema fortemente diversificato nei vari contesti regionali. Gli aspetti salienti possono essere così sintetizzati:

- a) una nuova *governance*, che assegna le funzioni di programmazione strategica al Ministero del Lavoro e alle Regioni e attribuisce le funzioni di direzione tecnica e gestionale all'ANPAL;
- b) il rafforzamento della funzione dei *Centri per l'impiego* a garanzia del rispetto dei *livelli essenziali delle prestazioni*;
- c) una *funzione sussidiaria* delle Agenzie del lavoro e degli altri organismi accreditati, nella gestione delle misure di politica attiva, prevedendo linee guida unitarie cui uniformare i *sistemi di accreditamento* regionali, presupposto per poter accedere ai finanziamenti pubblici;
- d) la realizzazione di un *Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro* (SIU), con l'obiettivo di mettere in relazione le diverse banche dati riorganizzando le informazioni in un *fascicolo elettronico del lavoratore*;
- e) la definizione di un nuovo *processo di servizio*, molto strutturato, che si apre con la dichiarazione di disponibilità del lavoratore disoccupato o inoccupato, con la successiva presa in carico mediante un patto di servizio personalizzato da parte dei centri per l'impiego, al fine di assicurare un supporto reale nella ricerca attiva di lavoro ovvero ad individuare altre misure che rafforzino la occupabilità dei soggetti più deboli;
- f) per i lavoratori percettori di NASPI si prevede un *percorso più integrato* basato sulla decadenza dal trattamento in caso di indisponibilità, sulla concessione di un assegno di ricollocazione il cui valore è calibrato sulla base del profilo di occupabilità del lavoratore, sul rafforzamento del principio di condizionalità;

g) la realizzazione di un *repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione*, con lo scopo di rendere trasparenti gli interventi e di monitorarne l'efficacia e l'impatto sull'occupazione.

La convinzione che fosse sufficiente ridisegnare la governance del sistema ed omogeneizzare processi e prodotti per far decollare le politiche attive, si è dimostrata priva di fondamento. Le cause strutturali per cui le politiche di reimpiego producono risultati modesti sono solo in parte da ascrivere alla eccessiva eterogeneità dei sistemi regionali e alla carenza quantitativa e qualitativa dei servizi, ma dipendono in larga misura da altri fattori, quali la debolezza della domanda di lavoro, la non convenienza per i lavoratori di uscire dall'ombrello protettivo del sostegno al reddito, la velleità del meccanismo di applicazione della condizionalità, il mancato coinvolgimento del sistema delle imprese.

Ad ogni buon conto il ritorno in scena delle Regioni, pur in contesto in cui convivono situazioni di eccellenza con situazioni di assoluto degrado, impone di ripensare ad una *governance multilivello* in cui il livello centrale imperniato sull'ANPAL assuma, secondo le migliori esperienze di altri stati federati europei, la responsabilità di realizzare le infrastrutture del sistema e di fornire gli standard operativi, rimettendo la programmazione delle risorse e la gestione dei servizi sul livello regionale.

Le azioni prioritarie da mettere in atto, in un spirito di leale collaborazione tra Ministero e Regioni e con il coinvolgimento delle parti sociali, sono finalizzate a:

- potenziare il pilastro informativo pubblico, integrando le informazioni dei servizi per l'impiego (SAP e CO) con i dati dell'INPS e del MIUR, rendendolo accessibile a tutti gli operatori accreditati;
- adottare le linee guida unitarie per l'accreditamento degli operatori privati;
- adottare e finanziare un piano nazionale, d'intesa con le Regioni, per un forte ricambio generazionale, che porti all'immissione di figure professionali specialistiche di processo e di prodotto, riattivando e governando il *turn-over*;
- accrescere l'offerta dei servizi on line in modalità multicanale;
- costruire la terza gamba per un efficace servizio di ricollocazione, coinvolgendo il sistema delle imprese e il sistema della bilateralità nei piani di ricollocazione dei lavoratori

3.6. Il ruolo della contrattazione collettiva

Nel contesto generale della riforma del lavoro, il tema dei rapporti sindacali e della contrattazione collettiva è considerato un tema di grande rilievo, ma molte difficoltà permangono nella individuazione di un assetto condiviso del rapporto tra legge e contrattazione collettiva.

Il D.Lgs. 81/2015, nel disegno di riordino delle tipologie contrattuali, ha introdotto alcune novità circa la funzione e le possibilità di intervento della contrattazione collettiva rispetto alla normativa pre-vigente. Le modifiche si muovono secondo tre direttrici, che paiono coerenti con le logiche della riforma:

- a) attribuzione di nuove possibilità di intervento nella regolamentazione dei rapporti di lavoro subordinato e parasubordinato, con lo scopo di individuare modalità più aderenti alle esigenze organizzative e produttive (funzione integrativa);
- b) previsione di standard legali, sostitutivi e cedevoli rispetto alla contrattazione collettiva (mantenendone così la funzione, ma scongiurando i casi di vuoto normativo);
- c) abrogazione di deleghe generiche alla contrattazione collettiva (foriere di conflitti tra diverse fonti normative)

Il punto di partenza è rappresentato da quanto disposto dall'art. 51 del D.Lgs. 81/2015, il quale recita: "salvo diversa previsione, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali (RSA o RSU)".

Si introduce una importante regola generale, parificando i livelli della contrattazione, in tutti i casi in cui il D.Lgs. 81/2015 rimanda a tale fonte, a meno che non sia espressamente fissato un livello diverso, quello nazionale. Inoltre, si legittimano espressamente i contratti collettivi, sottoscritti a livello aziendale sia con le rappresentanze interne sia con organizzazioni territoriali, La norma interviene con l'autorevolezza della legge per confermare gli orientamenti giurisprudenziali che riconoscono al contratto aziendale la stessa natura giuridica e la stessa efficacia del contratto nazionale.

Il legislatore ridefinisce la tradizionale gerarchia delle fonti, ma non opera una scelta, limitandosi a un rinvio indifferenziato circa la competenza a negoziare ai vari livelli. In tal modo esso si limita a creare le condizioni per rendere meno rigida l'attuale struttura centralistica, ma lascia libere le parti sociali, dotate di rappresentatività, a definire anche in maniera differenziata il nuovo assetto dei livelli contrattuali

Per quanto riguarda la contrattazione di prossimità prevista dal DL 138/2011, art. 8, la nuova disciplina incide nel senso che la stessa non possa intervenire ogni qual volta il D.Lgs. 81/2015 fissa il livello nazionale come quello deputato alla regolamentazione di determinati istituti.

TERZA PARTE

Le proposte per migliorare le tutele

4. Le politiche attive e le potenzialità inespresse

Il grande passaggio storico del welfare italiano in materia di lavoro tutt'ora incompiuto – riguarda il tentativo di passare dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro. Un cambiamento non di poco conto, culturale, ma che investe soprattutto la capacità organizzativa e gestionale degli apparati amministrativi. Appare evidente che è molto più facile dal punto di vista gestionale, soprattutto per un'amministrazione pubblica come quella italiana fondata sulle procedure piuttosto che sui risultati, erogare sussidi che organizzare e/o attuare politiche attive.

Appare sempre più chiaro come la protezione debba spostarsi dal lavoro al lavoratore. Le trasformazioni che interessano il lavoro sono sempre meno controllabili, non sono legate solo all'andamento della domanda ma a trasformazioni di prodotto, di processo e di organizzazione che rendono ancora più difficile prevedere la domanda di lavoro. L'aumento dell'aspettativa di vita produce vite lavorative lunghe esposte a diversi rischi professionali, biometrici o attinenti la vita sociale, che possono interrompere la vita lavorativa e la capacità reddituale. Correttamente la 11° Commissione "Lavoro, previdenza sociale" del Senato ha parlato nella relazione "*Impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale*" di nuovo welfare della persona nella transizione continua.

Le forme di protezione più importanti non riguarderanno tanto il rapporto di lavoro, quanto piuttosto le fasi precedenti e i periodi di transizione. In particolare, il passaggio dalla formazione iniziale all'occupazione, per evitare di ritardare l'ingresso nel mondo del lavoro, problema evidente in Italia; da un posto di lavoro ad un altro, per i processi di crisi, di obsolescenza dei processi e delle competenze; dalla disoccupazione, da un infortunio o malattia al lavoro. Il rischio occupazionale deriverà non sempre da una cattiva condotta del datore di lavoro nell'utilizzo dei contratti, ma da una flessibilizzazione del processo produttivo e da una continua trasformazione dello stesso.

In questo quadro le politiche attive devono essere organizzate perché il mutato contesto le rende più efficaci e non solo perché più economiche rispetto alle politiche passive. La strada italiana alle politiche passive sembra invece essere stata disegnata come una scorciatoia secondo una logica di risparmio, senza un'adeguata consapevolezza del sistema amministrativo e della cooperazione pubblico-privato che occorre attivare. E' molto più facile erogare un sussidio che assicurare un servizio, un supporto o, come si è detto, "prendere in carico" un soggetto. Il federalismo amministrativo e informatico, specie in materia di mercato del lavoro, la debolezza dello Stato nel fissare standard e nel farli rispettare, una visione ideologica dell'intervento del privato in questo ambito e in generale la debolezza e quindi la cattiva performance delle strutture pubbliche deputate hanno fin qui minato la possibilità di attivare servizi, che richiedono condizioni di efficienza, efficacia e coordinamento non presenti.

Certamente il singolo lavoratore ha bisogno di una serie di servizi, siano essi offerti direttamente dalle strutture pubbliche o erogati in regime di sussidiarietà tra pubblico e privato. La profilazione, l'*assessment* delle competenze, l'orientamento, l'offerta di percorsi formativi e tirocini per il rafforzamento delle competenze o la riqualificazione e quindi l'offerta di percorsi lavorativi sono servizi che richiedono sistemi informativi efficienti, flessibili e nazionali, ma soprattutto una regia che assicuri che ogni operatore svolga il proprio ruolo in maniera coordinata ed efficace, evitando che soggetti più deboli rimangano esclusi o lasciati soli. Si tratta di servizi che richiedono competenze che non si trovano tra i profili professionali delle amministrazioni regionali e dei centri per l'impiego. La stessa "condizionalità", per la quale

il sostegno al reddito viene erogato a condizione che il beneficiario si attivi e utilizzi i servizi che lo possano aiutare ad uscire dallo stato di disoccupazione e inattività, richiede un minimo di infrastrutture amministrative e informatiche di livello nazionale, che, ancora oggi nel 2018, mancano anche dopo la creazione dell'Anpal. Possiamo dire che il decentramento amministrativo prima e la riforma del Titolo V della Costituzione poi, non hanno aiutato la creazione di un sistema informativo del lavoro. Né è possibile recuperare anni di assenza del settore pubblico adottando provvedimenti come il D.Lgs. 150/2015, che ha istituito la rete dei servizi per il lavoro e un'Agenzia nazionale per le politiche attive per il lavoro con funzioni di coordinamento, definizione delle metodologie di profilazione degli utenti, sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro ed altre competenze. L'idea corretta del decreto è che le istituzioni pubbliche, Ministero del Lavoro e Regioni, svolgano funzioni di indirizzo e coordinamento, mentre gli altri soggetti più prossimi al territorio e quindi alla domanda e offerta di lavoro, siano essi pubblici o privati, dovrebbero erogare i servizi. Il pubblico quindi dovrebbe svolgere una funzione di programmazione, di coordinamento e soprattutto abilitante, cioè in grado di far operare i soggetti competenti in uno schema di prossimità e quindi di efficacia, attraverso sistemi informativi accessibili, sistemi di accreditamento e standard di qualità. Da questo punto di vista si nota più un settore pubblico burocratico, che abilitante.

I centri per l'impiego oggi trasferiti alle Regioni, che in Italia intermediano appena l'1% della forza lavoro, non hanno le competenze per poter erogare servizi da politiche attive. Negli anni sono stati spesi milioni di euro per rafforzare i centri per l'impiego, ma con pessimi risultati soprattutto dove ce ne sarebbe più bisogno, nel Centro Sud. Non è immaginabile oggi nel 2018 pensare di recuperare e costruire un sistema pubblico dal niente, tra l'altro secondo un approccio burocratico, mentre LinkedIn, Facebook e i grandi motori di ricerca stanno già intermediando milioni di lavoratori, in maniera flessibile, veloce ed efficace, grazie a sistemi di autoprofilazione e l'utilizzo intelligente dei big data. Investire risorse nell'attuale sistema, senza un ridisegno, sarebbe uno spreco. Non vi è tanto un problema di numero di dipendenti, ma di professionalità e modelli organizzativi flessibili, accessibili e competenti.

Gli aspetti sui quali investire per realizzare le politiche attive sono certamente:

- potenziare il pilastro informativo pubblico oggi funzionante che è quello dell’INPS e renderlo accessibile a tutti gli operatori;
- aumentare il numero degli operatori e la qualità ed efficacia degli stessi attraverso sistemi di accreditamento non burocratici ma attenti al risultato;
- responsabilizzare le imprese, in caso di crisi e licenziamento, sull’occupabilità e ricollocazione del lavoratore, anche attraverso l’utilizzo della bilateralità;
- rafforzare le competenze degli operatori sia sui servizi sia sulla conoscenza della domanda;
- assicurare i servizi anche on line;
- offrire portafogli formativi accreditati.

Le stesse proposte di reddito di cittadinanza non potrebbero funzionare senza un sistema informativo e gestionale di politiche attive adeguato e i “redditi” erogati creerebbero nuove trappole di marginalità o una nuova stagione di lavori socialmente utili.

Infine, il singolo che si trova in una situazione di bisogno deve sapere a chi rivolgersi e avere un bonus o voucher da spendere: sia esso riconosciuto dal pubblico oppure dall’impresa che riorganizza o licenzia.

Purtroppo in questi anni l’attenzione, secondo un approccio amministrativo e prevalentemente giuridico, è stata posta più sulle norme che sugli investimenti e sulle condizioni per erogare i servizi reali mentre occorre uno Stato che “faccia meno per fare di più”, che assicuri il servizio sostanzialmente e non per legge.

4.1. La formazione permanente tra aggiornamento e riqualificazione

La repentina obsolescenza delle competenze di settore, l’importanza delle competenze trasversali, la trasformazione dei processi, dei prodotti e la nascita di nuovi lavori, il mutamento nel portafoglio individuale delle competenze rendono il rafforzamento continuo delle competenze come la forma di tutela più efficace, più moderna ma al contempo più difficile da assicurare senza la cooperazione di più attori.

Quella che oggi viene chiamata la Quarta rivoluzione industriale è composta da diversi driver di innovazione tecnologica, che interagiscono e si rafforzano tra di loro. Ricordiamo come i big data, l'internet of things, il cloud manufacturing, la robotica, i wearable trasformeranno ulteriormente i prodotti e i processi e costituiranno una sfida permanente per le competenze.

I rischi per il lavoro investiranno settori dell'economia sin qui considerati immuni dagli effetti destabilizzanti del cambiamento tecnologico. Il coinvolgimento di settori quali i servizi all'impresa, la sanità, i trasporti ed altre industrie caratterizzate da livelli medio-alti di complessità del processo produttivo potrebbe comportare il rischio di distruzione di occupazioni a medio-alta competenza. La tesi ottimistica per cui la distruzione di occupazioni a bassa intensità di conoscenza associata all'avvento di Industria 4.0 sarebbe controbilanciata da una crescente domanda di occupazioni altamente qualificate è tutta da dimostrare: dipende da come si collocherà l'Italia, e il proprio capitale umano, nella geografia del mercato del lavoro e nei processi di innovazione.

Al di là della durata del contratto di lavoro, ciò che dovrebbe essere mantenuto e coltivato è la durata delle competenze. L'obsolescenza delle competenze, l'introduzione di nuove competenze o l'acquisizione di competenze trasversali diventano oggi la vera emergenza nei confronti della quale il lavoratore non può essere lasciato solo. Mentre nell'economia fordista le competenze avevano una prospettiva di durata lunga, in coerenza con i ritmi e la velocità dell'innovazione, oggi invece esse sono continuamente sfidate e possono divenire inutili a fronte di importanti e frequenti innovazioni di prodotto e di processo.

La sfida alle competenze deve essere affrontata responsabilizzando tutti gli attori e i soggetti. Innanzi tutto occorre una responsabilizzazione dell'impresa, che a fronte di innovazioni di settore deve segnalare anticipatamente i cambiamenti sulle competenze; quindi le organizzazioni sindacali; gli enti bilaterali; il singolo lavoratore; le Regioni, per la loro competenza in materia di formazione professionale.

In quest'ottica occorre capire che i luoghi di apprendimento possono essere tanti, formali (università ed enti di formazione) e informali, ma che devono essere valutati rispetto all'efficacia e sottoposti alla valutazione finale dell'utente e del mercato del lavoro. Per questo motivo non è più

tollerabile mantenere l'autoreferenzialità della formazione professionale italiana. Gli adempimenti amministrativi e i sistemi di monitoraggio e controllo non sono riusciti ad orientare il settore verso una maggiore qualità ed efficacia.

Servirebbe per questo, al pari dell'estratto conto contributivo, un fascicolo elettronico della vita professionale (portafoglio professionale), da aggiornare continuamente anche attraverso premi, bonus, incentivi e sgravi fiscali sulla formazione, sia in favore delle imprese che del lavoratore. Il libretto formativo del cittadino, previsto dal D.Lgs. 276/2003, a parte qualche sperimentazione regionale non ha mai visto la luce. Tale strumento è confluito nel fascicolo elettronico del lavoratore, previsto dagli artt. 14 e 15 del D.Lgs. 150/2015, che non ha trovato ancora attuazione.

Come esiste una identità amministrativa, occorre un'identità fiscale, un'identità sanitaria ed una professionale per avere in un unico portafoglio le carriere e i percorsi formativi. Uno strumento del genere potrebbe sostenere ed accompagnare il diritto all'apprendimento continuo. Un diritto dovere che dovrebbe essere agevolato e finanziato da chi deve promuovere il capitale umano - lo Stato - e da chi lo utilizza, cioè l'impresa. Se di fronte ad una crisi il singolo lavoratore cinquantenne veniva collocato in prepensionamento, oggi con sistemi previdenziali più rigorosi e di fronte a vite lunghe non è possibile sprecare anni di vita attiva. Questo welfare attivo dovrebbe essere sostenuto fiscalmente e dall'intervento pubblico e non lasciato solo a carico dell'impresa. Sulle competenze trasversali servirebbero dei piani nazionali rivolti a tutti i lavoratori per prepararli ai cambiamenti di Industria 4.0.

Sulla formazione continua occorre chiamare in causa sia le istituzioni regionali, competenti in materia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, sia le parti sociali che governano il mondo dei fondi interprofessionali.

4.2. La valorizzazione degli skill-professionali

La difesa del lavoratore avviene consentendo ad esso di rafforzare le proprie competenze, di riqualificarsi con percorsi di *re-skilling* e *up-skilling*. E' impossibile difendere processi lavorativi e competenze già sfidate e vinte dai cambiamenti repentini e veloci ai quali sono sottoposti i settori produt-

tivi, mentre è più facile attrezzare il lavoratore o sostenerlo nei cambiamenti che dovrà vivere.

In Italia, è l'INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) a fornire una definizione, una classificazione e un modello per le competenze, per agganciare il più possibile il nostro paese all'Europa. Per l'INAPP, "competenza è l'insieme delle conoscenze teoriche e pratiche, delle abilità e delle capacità che consentono a un individuo un adeguato orientamento in uno specifico campo d'azione. La competenza si connota quindi come conoscenza in azione: in essa emerge la componente operativa della conoscenza, ossia la presenza di un costante orientamento a saldare sapere e saper fare, anche in situazioni contraddistinte da un elevato livello di complessità, che quindi esigono schemi altrettanto complessi di pensiero e di azione."

Se nell'era precedente alla c.d. Quarta rivoluzione industriale anche soggetti con basse competenze potevano accedere al mercato del lavoro, anche con retribuzioni sufficienti, oggi proprio quei soggetti sono i più esposti ai cambiamenti e alla obsolescenza delle competenze. Sono questi i lavoratori più esposti al rischio di avere una bassa remunerazione e a costituire quindi la c.d. *working poor class*. Secondo studi consolidati, la propensione ad investire in capitale fisico così come altre misure di performance di impresa (produttività, costo del lavoro, occupazione) sono collegate all'intensità della formazione professionale finanziata nei luoghi di lavoro. Recenti contributi (Inapp, 2017) infatti evidenziano un rapporto di complementarità tra le decisioni di investimento in capitale fisico e in capitale umano, nonché una relazione significativa tra formazione e produttività delle imprese.

Occorre rilanciare la valenza educativa e formativa del lavoro, superando la separazione e la contrapposizione tra luoghi formali e luoghi informali di formazione. Per questo non è possibile, mentre il mondo del lavoro si trasforma sotto gli occhi, dedicare molto tempo a sistemi burocratici di classificazione e certificazione delle competenze. In questo modello di welfare, occorre definire cosa fa il sistema privato e cosa tocca fare al sistema pubblico e cosa invece ricade nella responsabilità dei singoli individui.

Il mercato del lavoro italiano soffre di un problema di incontro tra domanda e offerta dovuto a fenomeni di *skill mismatch*, per la differenza tra

competenze domandate e competenze offerte, fenomeni di *over skilling*; e fenomeni di *under skilling*. Su questi temi occorrerebbe un piano nazionale che coinvolga le istituzioni della formazione iniziale, della formazione continua e le parti sociali.

Inoltre, la formazione e le politiche sulle competenze hanno oggi davanti a sé la grande sfida dei cambiamenti demografici, dal numero di immigrati presenti nel mercato del lavoro italiano all'invecchiamento della forza lavoro. Le politiche sull'*active ageing* dovranno aiutare a mantenere i lavoratori attivi pur in età avanzata e a valorizzarne le competenze, evitando che l'invecchiamento della forza lavoro venga affrontato solo in termini di prepensionamento.

Le competenze trasversali diventano sempre più centrali per le capacità di adattamento da un lato e per le capacità di valorizzare le competenze tecniche. Quali sono? *Problem solving*, innovatività, capacità tecniche-professionali, orientamento ai risultati, spirito di iniziativa, capacità di cooperazione, capacità di gestire e risolvere i conflitti, riflessività, competenze matematiche e linguistiche di base, competenze informatiche, che non possono essere lasciate al percorso individuale oppure alla formazione iniziale ma debbono essere oggetto di attenzione e valorizzazione. L'OCSE inoltre con il sistema PISA (*Programme for International Student Assessment*) da anni ormai monitora le capacità di lettura e analisi dei testi, di scrittura e scientifiche, come competenze chiave. Così come PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), altro Programma ideato dall'OCSE, che ha lo scopo di rilevare attraverso un questionario e dei test cognitivi specifici le abilità fondamentali della popolazione adulta, ovvero quelle competenze ritenute indispensabili per partecipare attivamente alla vita sociale ed economica odierna. Si tratta di indagini importanti, che le istituzioni pubbliche e private deputate dovrebbero utilizzare per programmare le misure e politiche nei confronti dei giovani e dei lavoratori. Una funzione che non può essere più relegata a momenti specifici della vita e delegata ad alcuni soggetti tecnici. Una maggiore consapevolezza sull'importanza che hanno le competenze sull'occupazione dovrebbe caratterizzare tutti gli operatori e in particolare le imprese, i singoli lavoratori e le parti sociali.

Non si tratterebbe di una funzione extra per le imprese, ma di un investi-

mento nel proprio interesse in quanto, come è possibile già notare, uno dei problemi che avranno le imprese sarà il reperimento di competenze adeguate. Con il paradosso di avere sempre di più imprese che cercano lavoratori che non trovano e persone in cerca di lavoro. Servirebbe per questo una responsabilizzazione delle imprese, dell'individuo e della bilateralità, ove presente, sulla "cura delle competenze".

Alcune indicazioni diventano centrali:

- la sfida delle competenze non riguarda solo le fasce alte del mercato del lavoro e degli inquadramenti, ma tutti i lavoratori sia nella fase di ingresso sia durante il rapporto di lavoro;
- vanno creati sistemi non burocratici di riconoscimento e raccolta delle informazioni sui percorsi di apprendimento, sull'*assessment* e sui bilanci di competenze;
- è essenziale responsabilizzare i singoli in un'autodiagnosi e cura delle proprie competenze, così come avviene in ambito sanitario e previdenziale.

In questo quadro occorre valorizzare il ruolo della bilateralità, quale primaria sede in cui le Parti Sociali dispongono – meglio di altri – dei dati conoscitivi circa i fabbisogni professionali ed occupazionali del settore e possono mettere in atto azioni sinergiche tra formazione e inserimento mirato dei lavoratori, tanto in funzione di collocazione di persone di primo impiego quanto di ricollocazione di lavoratori espulsi per crisi da imprese del medesimo settore e/o affine. La bilateralità può offrire alle imprese soggetti pre-selezionati ed adeguatamente formati in direzione del reale fabbisogno, con riduzione dei costi connessi a queste fasi. Non può sottacersi la necessità che il successo dell'iniziativa passi da un recuperato rapporto di fiducia delle Associazioni datoriali e delle Organizzazioni Sindacali nella capacità di gestione degli strumenti e da un rinnovato spirito costruttivo nelle relazioni sindacali. Appare, peraltro, anacronistico che al Sindacato Confederale sia relegato il compito di intervenire nelle situazioni di crisi e per la gestione degli ammortizzatori sociali, fino al licenziamento collettivo, mentre è precluso l'esercizio di un ruolo positivo nell'inserimento lavorativo. Alcune esperienze sono nate nel corso di questi anni, a partire dall'esempio realizzato dall'Ente Bilaterale Turismo Toscana: un modello che, attraverso un'offerta in cui si coniugano formazione e pre-selezione, risponde ai fabbisogni occupazionali – stagionali e non – delle imprese

alberghiere e della ristorazione nella Regione Toscana; un percorso continuativo lungo il corso dell'anno che culmina con le iniziative "Borse Lavoro" che vedono la partecipazione di decine di imprese e centinaia di lavoratori.

5. Le tutele previdenziali

Il sistema previdenziale italiano, negli ultimi vent'anni, è stato oggetto di numerosi interventi normativi dettati dai problemi di sostenibilità e di finanza pubblica, che si sono tradotti di fatto in misure rigide e poco flessibili, volte essenzialmente a salvaguardare la sostenibilità finanziaria del bilancio pubblico.

Ricordiamo l'introduzione del sistema contributivo in luogo di quello retributivo ad opera della cosiddetta riforma Dini (Legge n. 335 del 1995) in base alla quale l'ammontare della pensione è determinato in relazione alla somma dei contributi accumulati e rivalutati durante la vita lavorativa. Tale metodo, confermato nella riforma delle pensioni del 2011 (riforma Fornero) è stato esteso a tutti i lavoratori e nel contempo è stata innalzata l'età di pensionamento. Quest'ultimo intervento ha pesantemente innalzato l'età di accesso al pensionamento, aggravato dall'assenza di una fase transitoria.

All'eccessiva rigidità di ingresso della nuova età pensionabile si è parzialmente rimediato con l'adozione delle cosiddette salvaguardie per gli esodati e con interventi in favore dei lavoratori appartenenti alle cosiddette categorie usuranti, che sono recentemente state rimodulate, ma si tratta di palliativi che lasciano irrisolta la questione di fondo.

L'attuale sistema pensionistico, oltre che rigido, appare altresì inadeguato rispetto alle trasformazioni in essere nel sistema produttivo. Già da tempo si assiste, e ancor più si assisterà in futuro, a carriere lavorative caratterizzate da discontinuità e flessibilità: in questo contesto occorre pertanto guardare ad un ridisegno della materia previdenziale.

5.1. La discontinuità occupazionale e le possibili soluzioni

I numerosi cambiamenti in atto, dettati da quella che molti definiscono la Quarta rivoluzione industriale, incidono ed incideranno inevitabilmente su

lavoro e imprese. Tali cambiamenti intervengono anche nel settore del commercio e del terziario, sui quali pesano non poco gli effetti della digitalizzazione e del commercio on line.

La carriera lavorativa di ciascun soggetto, contraddistinta da andamenti saltuari e precari, non potrà non avere effetti sul futuro trattamento pensionistico, caratterizzato dal sinallagma fra contributi versati e prestazione attesa in base al metodo di calcolo contributivo attualmente vigente. L'introduzione di tale metodo, se da un lato ha portato ad una regolarizzazione del sistema previdenziale con conseguente contenimento della spesa pubblica per pensioni, dall'altro, in un contesto occupazionale precario e saltuario, si tradurrà in prestazioni pensionistiche inadeguate e fortemente al ribasso. Di qui la necessità di un sistema che, nell'intercettare i profondi cambiamenti in atto, sappia contemperare l'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria da un lato e la sostenibilità sociale dall'altro.

Occorre, pertanto, che il sistema previdenziale futuro sia caratterizzato da regole più flessibili tanto in entrata quanto in uscita, volte a garantire le esigenze di tenuta del bilancio pubblico con quelle del singolo nella crescente complessità della vita lavorativa. Si rende necessario pertanto interrogarsi su quali misure adottare al fine di rendere più flessibile l'attuale sistema previdenziale. E' evidente che la revisione del sistema pensionistico non può prescindere da un'analisi e da interventi sulle politiche a favore dell'occupazione, così da rendere sinergici i vari sistemi.

Una prima misura di flessibilità che potrebbe essere adottata è quella di agevolare il singolo lavoratore nell'operare, durante la propria vita lavorativa, versamenti volontari sulla propria posizione assicurativa al fine di incrementare il proprio montante contributivo. Quanto agli importi, potrebbe essere individuato un minimo rappresentato dal minimale di retribuzione imponibile fino ad un massimo dato dalla media delle retribuzioni delle ultime 52 settimane di contribuzione obbligatoria.

Una maggiore valorizzazione del ruolo della previdenza complementare costituisce sicuramente un'ulteriore misura da attuare. La maggior parte dei contratti collettivi nazionali ha previsto da tempo la possibilità di aderire a Fondi pensione, ma, come noto, anche nei nostri settori la previdenza complementare non ha ancora avuto quello sviluppo che invece caratterizza i Fondi pensione europei. Pensiamo ad esempio al Fondo di riferimento

dei nostri settori, che pur avendo raggiunto, nel giro di vent'anni, la quota di circa 220.000 iscritti, ha un potenziale molto più ampio, pari a circa 3 milioni di lavoratori. Il terziario - commercio e Turismo *in primis* - evidenziano tassi di copertura particolarmente contenuti, non comparabili con quelli che si registrano in alcuni segmenti del manifatturiero, fra tutti il settore chimico.

In questo contesto, occorre sensibilizzare maggiormente soprattutto le giovani generazioni ad aderire ad un Fondo di previdenza, così da poter contare su un assegno pensionistico integrativo. E' noto infatti che nei prossimi anni il tasso di sostituzione per i futuri pensionati sarà basso e non adeguato, generando nuovi fenomeni di povertà. Allo stato attuale, la previdenza di secondo pilastro, caratterizzata da un sistema a capitalizzazione, presenta maggiori margini di flessibilità di utilizzo delle risorse accantonate.

La normativa attuale prevede, infatti, in presenza di determinati presupposti, la possibilità di richiedere anticipi dei versamenti effettuati per specifiche esigenze. La previdenza complementare pertanto costituisce un sistema di protezione sociale non solo all'atto di conseguimento del requisito pensionistico ma anche durante la vita lavorativa. Se guardiamo ancora una volta al fondo di riferimento dei nostri settori, si prevede, in presenza di alcuni requisiti, la possibilità di chiedere un anticipo pari al 75% delle somme accantonate per acquisto o ristrutturazione prima casa e per spese sanitarie nonché un anticipo pari al 30% per ulteriori esigenze.

Merita certamente di essere citata, tra gli strumenti di flessibilità introdotti nel nostro ordinamento, la cosiddetta RITA (Rendita Integrativa Temporanea Anticipata). Tale misura, introdotta in via sperimentale con la Legge di bilancio 2017, ha previsto la possibilità di fruire in via anticipata della prestazione pensionistica complementare in caso di perdita del lavoro ad una determinata distanza dall'età di pensione, al fine di accompagnare l'individuo redditualmente sino al conseguimento della pensione pubblica.

La Legge di bilancio 2018, nell'emendare l'art. 11 comma 4 del D.Lgs. n. 252/2005, ha reso strutturale la RITA prevedendo la possibilità di accedere a tale prestazione, che rimane sempre su base volontaria, in presenza di tali requisiti:

a) cessazione dell'attività lavorativa;

- b) raggiungimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza entro i 5 anni successivi alla cessazione lavorativa;
- c) maturazione, alla data di presentazione della domanda di accesso alla RITA, di un requisito contributivo complessivo nei regimi obbligatori di appartenenza di almeno 20 anni;
- d) maturazione di 5 anni di appartenenza a forme pensionistiche complementari.

In alternativa, ai sensi dell'art. 11, comma 4-bis del decreto medesimo, il diritto alla RITA viene invece riconosciuto ai lavoratori in possesso dei seguenti requisiti:

- a) cessazione dell'attività lavorativa;
- b) inoccupazione, successiva alla cessazione dell'attività lavorativa, per un periodo superiore a 24 mesi;
- c) raggiungimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza entro i 10 anni successivi al compimento del termine di cui alla lett. b);
- d) maturazione di 5 anni di appartenenza a forme pensionistiche complementari.

L'introduzione di tale misura ha sicuramente il merito di aver raggiunto un duplice obiettivo: da un lato rendere maggiormente flessibile, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, l'accesso alla prestazione pensionistica e dall'altro rilanciare il ruolo della previdenza integrativa. In quest'ottica, volta ad una sinergia tra previdenza pubblica e previdenza privata, si ritiene che i Contratti collettivi nazionali potrebbero introdurre (allo stato risulta essere andato in questo senso un unico contratto collettivo) modalità di adesione automatica, fatta salva la diversa volontà del lavoratore, al fine di garantire alla platea dei lavoratori di riferimento, garanzie e tutele omogenee.

5.2. *Potenziare la previdenza integrativa*

Si ritiene altresì indispensabile che anche nei nostri settori si rifletta maggiormente sul ruolo della previdenza di secondo pilastro.

E' evidente che in un contesto caratterizzato da un mercato del lavoro totalmente diverso dal passato, in cui non è più possibile parlare di posto di lavoro per tutta la vita, ci si debba interrogare se il ruolo integrativo dell'as-

segno pensionistico sia sufficiente a tutelare il soggetto al conseguimento dei requisiti pensionistici o se la previdenza di secondo pilastro possa anche concorrere a coprire i vuoti contributivi nel primo pilastro, agevolando così il raggiungimento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di base.

La scelta da compiere dovrebbe essere quella di affidare la tutela previdenziale delle future generazioni ad un mix di previdenza obbligatoria basata sul sistema a ripartizione e sul cosiddetto principio della solidarietà intergenerazionale e di previdenza privata, basata sul sistema di capitalizzazione, creando così un sistema misto di tutele previdenziali.

Solo attraverso una sinergia tra previdenza pubblica e previdenza privata sarà possibile tutelare i diritti previdenziali delle giovani generazioni, ponendoli per quanto possibile al riparo dagli effetti devastanti determinati dalle profonde trasformazioni demografiche, economiche, occupazionali e sociali in corso e attese.

6. Il rapporto di lavoro a tempo determinato: dalla precarietà alla stabilità

La flessibilità nel rapporto di lavoro è stata affrontata dalla politica italiana quasi sempre in termini giuridici, attraverso l'introduzione di contratti di lavoro flessibili e la disciplina degli stessi. Proprio sul contratto a tempo determinato sono stati diversi gli interventi legislativi, in particolare dalla legge 92/2012 in poi. La legislazione attuale (D.Lgs. 81/2015) vede un quadro normativo certamente di favore nei confronti dei contratti a tempo determinato, in termini di proroghe, rinnovi, superamento dei 36 mesi, con la possibilità di introdurre ulteriori elementi di flessibilità attraverso la contrattazione collettiva.

In Italia il ricorso al lavoro a termine è cresciuto in fretta negli ultimi decenni, ma questo non significa per forza che siamo il Paese con il numero più elevato di contratti a tempo determinato. Fra le "grandi", il primato spetta di gran lunga alla Spagna, dove, stando all'ultima rilevazione Eurostat, il tempo determinato raggiunge il 27,5 per cento dei dipendenti: dieci punti sopra la Francia, con l'Italia al 16,3 per cento e la Germania al 12,9. Il Regno Unito è invece fra le nazioni in cui il fenomeno appare meno rilevante, con una quota di tempi determinati inferiore al 6%. Una correlazione

spesso riscontrabile è quella tra rigidità del rapporto a tempo indeterminato e ricorso ai contratti di lavoro flessibili: più è elevata la rigidità del contratto a tempi indeterminato e le incertezze connesse alla giurisprudenza sulla flessibilità in uscita e maggiore è il ricorso al contratto di lavoro flessibile. Insieme a questa correlazione, che ha governato il ricorso al contratto a tempo determinato (ma anche ai contratti di co.co.co) per anni, oggi occorre tenere conto anche della flessibilità dei processi e dei prodotti, almeno in alcuni settori.

Forte è l'incidenza di lavoratori a termine fra i giovani. Negli ultimi vent'anni la percentuale è cresciuta moltissimo, tanto che rispetto al 1998 è triplicata sia per i 15-24enni (dal 20% al 66%) che per i 25-34enni (dal 9% al 27% del totale dei dipendenti). Questo però non vuol dire che il lavoro a termine sia solo una questione giovanile. Anzi esso va progressivamente interessando anche età che ne erano rimaste in buona parte immuni, a partire dai 30-39enni e su fino agli *over 50*. In base all'Osservatorio sul Precariato dell'INPS le assunzioni a termine tra gli *over 50* anni sono passate dalle 325mila del 2015 alle 462mila del 2017 (+42%).

Sempre secondo l'Osservatorio, se sul complesso della forza lavoro le assunzioni a tempo determinato sono passate negli ultimi due anni da poco meno di 3,5 milioni a oltre 4,4 milioni (+27%), al contempo le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine si sono dimezzate, passando da 556mila a 266mila circa. Dal punto di vista normativo il contratto a termine è stato il contratto maggiormente modificato negli ultimi anni. Ricordiamo in particolare le modifiche contenute nella legge 92/2012, riguardanti in particolare il c.d. "stop and go"; quelle contenute nel DL 34/2014, che ha sostituito la causale con il limite quantitativo del 20%; nonché le modifiche apportate con il D.Lgs. 81/2015, riguardanti la causale e il numero di proroghe e rinnovi. Oggi è consentita la proroga per un massimo di cinque volte nell'arco di trentasei mesi a prescindere dal numero dei contratti (art. 21).

Si tratta di norme di favore verso l'impresa, tese a rispondere alla crescente domanda di flessibilità. Certamente il numero di proroghe e rinnovi previsto dall'ordinamento italiano è tra i più alti in Europa. Si pone quindi l'esigenza di ridimensionare la convenienza nel ricorso al contratto a termine, sia circoscrivendone le fattispecie di utilizzo, sia introducendo una

“assicurazione per protezione” in favore del lavoratore. Secondo l’idea di welfare qui declinata – fatto di politiche attive in grado di accompagnare il lavoratore nelle fasi di transizione occupazionale – occorre “responsabilizzare” chi utilizza il lavoro a termine, prevedendo, ad esempio, il pagamento di un voucher per l’acquisto di servizi di outplacement e di ricollocazione.

Piuttosto che aumentare il costo del contratto a beneficio dello Stato, sarebbe necessario riconoscere un’indennità di flessibilità per fornire al lavoratore un servizio di formazione o outplacement alla fine dell’esperienza lavorativa. Ricette diverse, quali la restrizione eccessiva della flessibilità dal punto di vista normativo, in un contesto di grandi trasformazioni tecnologiche come l’attuale, potrebbero portare all’adozione di modelli organizzativi e produttivi *labour saving*, con impatti negativi sull’occupazione. Per questo il modello potrebbe essere quello della somministrazione, che ha a disposizione un fondo bilaterale obbligatorio *ex lege* che prevede una serie di tutele in termini di formazione e servizi di *placement*, che sono oggi le forme più efficaci di protezione del lavoratore. Altrimenti è possibile immaginare il pagamento di un’indennità di flessibilità da parte del datore di lavoro in proporzione alle mensilità di utilizzo, agevolata con un credito fiscale da parte dello Stato.

7. Regolazione e contrattazione

La disciplina del rapporto di lavoro non può essere lasciata, come qualcuno ciclicamente sostiene, alla pura logica del mercato e alla contrattazione individuale. Ancora oggi, in mancanza di un intervento riequilibratore della legge, la disparità di potere economico e contrattuale tra le parti produrrebbe soltanto un ulteriore deterioramento delle condizioni di lavoro, già colpite duramente dalla crisi.

Tuttavia l’intervento della legge, pur sollecitato dalla necessità di assicurare tutele minime non derogabili da accordi individuali, ha assunto nel tempo dimensioni di notevole complessità, anche a causa delle stratificazioni successive e dell’intreccio tra diverse fonti normative. Si ricorda che Gino Giugni, già nel 1982, parlava del carattere “*alluvionale*” assunto dalla legislazione del lavoro.

Inoltre, la regolamentazione legale, nonostante il suo crescente livello di complessità, finisce con l'essere ancora oggi prevalentemente modellata a misura delle caratteristiche e delle esigenze del settore dell'industria, portandosi dietro il condizionamento derivante dalle storiche radici industriali del diritto del lavoro. E, di conseguenza, tranne poche eccezioni, non si tiene conto delle specificità delle caratteristiche e delle esigenze che sono proprie del lavoro nella composita realtà del terziario.

7.1. *Recuperare un rapporto virtuoso tra legge e contrattazione collettiva*

Superando alcune ingiustificate diffidenze nei confronti dei corpi sociali intermedi (e in particolare del sindacato), il legislatore deve recuperare un rapporto virtuoso tra legge e contrattazione collettiva. L'apparato della fonte legale può essere semplificato e, soprattutto, reso più funzionale alle esigenze diversificate delle categorie economiche e contrattuali mediante un più ampio rinvio all'autonomia contrattuale, secondo il modello previsto, peraltro, dallo stesso art. 39 della Costituzione, la cui attuazione appare ancor più imprescindibile ed urgente rispetto all'epoca della sua introduzione. Gli oppositori di allora dovrebbero prendere definitivamente atto del quadro nefasto oggi determinatosi; peraltro, avendo accolto il criterio di misurazione della propria rappresentatività, non si vede perché da essa non debba scaturire un riconoscimento formale di "organizzazioni" idonee a disciplinare in via esclusiva i rapporti di lavoro dipendente.

Fermo restando un solido fondamento legale dei diritti fondamentali dei lavoratori, un rinnovato rapporto di fiducia nei confronti della contrattazione collettiva deve consentire che le regole del lavoro possano essere predisposte e calibrate a misura di quelle esigenze, garantendo altresì una più rapida ricerca delle soluzioni ai problemi sempre nuovi posti dai repentini cambiamenti dei mercati e dell'organizzazione del lavoro. In questa prospettiva, si condividono senz'altro le molte ed autorevoli opinioni che evidenziano la necessità che la legge promuova la contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali effettivamente rappresentative, sostenendo la sua applicazione generalizzata e contrastando il fenomeno dei contratti "pirata".

Si deve, però, tenere presente che ogni possibile intervento di promo-

zione della contrattazione collettiva, anche di semplice rinvio ad essa, deve muovere dal presupposto che anche in materia di struttura contrattuale le caratteristiche e le esigenze delle categorie sono ampiamente diversificate. In particolare, con riguardo al settore del terziario, non può essere condiviso un approccio legislativo (art. 51 del D.Lgs. n. 81 del 2015) che afferma l'esistenza di un rapporto di totale equivalenza tra il contratto nazionale e il contratto di secondo livello (territoriale o aziendale che sia). Ed infatti, le specifiche caratteristiche del settore (in particolare, la ridotta dimensione delle imprese e la accentuata frammentazione e discontinuità dei rapporti di lavoro) rendono essenziale ed insostituibile, più che altrove, la funzione di garanzia del livello nazionale, sia per contrastare i fenomeni di *dumping* sia per assicurare l'effettiva efficacia delle tutele previste, le quali possono essere pensate ed applicate soltanto in una dimensione di settore.

Si pensi, ad esempio, non soltanto alla esigenza della fissazione dei trattamenti minimi sul piano retributivo, ma anche al tema della necessaria implementazione degli strumenti di *welfare* (dalla previdenza complementare all'assistenza integrativa, dal sostegno del reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro alla formazione, sino ai possibili interventi in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro) e, più in generale, a tutti gli aspetti del mercato del lavoro che richiedono risposte complessive e coordinate (decentramento, esternalizzazioni, cambi appalti, ecc.). La proliferazione dei contratti collettivi (per ora prevalentemente di livello nazionale) interferisce però in modo rilevante e alimenta la de-regolamentazione: in questo contesto, l'attribuzione di competenze dalla legge verso la contrattazione collettiva rischia di risultare foriera di danni anziché un'opportunità. Occorre, quindi, recuperare rapidamente l'efficacia della previsione di "comparativamente più rappresentative" quale definizione vincolante per l'individuazione delle Parti Sociali abilitate alla contrattazione, anche sulla base dei parametri individuati nei recenti accordi interconfederali.

Il contrasto ai contratti "*pirata*" deve avvenire anche tramite l'esercizio delle funzioni di vigilanza ed ispettive, applicando la disciplina vigente che, già oggi, a diversi fini e con importanti effetti, impone a tutti i datori di lavoro di rispettare i trattamenti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente

più rappresentative (cfr. art. 1, comma 1, del d.l. n. 338 del 1989 e art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006).

Pur ritenendo che, anche a normativa invariata, il rigoroso esercizio di tali funzioni consentirebbe di impedire la diffusione della contrattazione “*al ribasso*”, è da evidenziare che un eventuale intervento legislativo in materia di rappresentatività sindacale dovrebbe limitarsi a recepire le regole ed i criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva, anche in questo caso rinviando non ad un testo contrattuale predeterminato, bensì agli accordi sottoscritti in relazione ai diversi settori.

7.2. L'attualità dell'istituto di arbitrato sindacale

La promozione del ruolo della contrattazione collettiva porta con sé anche l'opportunità di valorizzare l'istituto dell'arbitrato di natura sindacale ai fini della definizione delle controversie di lavoro.

E' noto che, nonostante le numerose modifiche intervenute nel tempo (da ultimo, con la Legge n. 183 del 2010), il ricorso a tale istituto, da parte di imprese e lavoratori, è del tutto marginale. Altrettanto note sono le cause, prima tra tutte, la mancanza di stabilità del lodo arbitrale, stante la sua impugnabilità per qualsiasi violazione di norme di legge o di contratto collettivo. Ciò nonostante, il dibattito sulla possibile rivitalizzazione dell'istituto non si è mai spento e, anzi, oggi è di viva attualità, considerata anche la tendenza più generale degli ordinamenti nazionali (non solo italiano) a favorire la diffusione di strumenti di soluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale, anche al fine di alleggerire e rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia pubblica. L'attualità del tema, del resto, è testimoniata anche dalla Commissione di studio nominata dal Ministro della giustizia nel marzo 2016 (cd. Commissione Alpa), che ha formulato nuove proposte per rilanciare l'istituto dell'arbitrato, anche con specifico riguardo alla materia del lavoro.

E' ragionevole, quindi, chiedere un intervento del legislatore in questa direzione, offrendo alcuni spunti di riflessione. Anzitutto, in coerenza con il riconoscimento costituzionale del valore dell'autonomia collettiva, andrebbe operata una scelta di fondo in favore dell'arbitrato di natura sindacale, riservando per esso misure di carattere incentivante e premiale (tenuto conto che la diffusione del ricorso alla giustizia arbitrale avrebbe un effetto deflatti-

vo sulla macchina della giurisdizione pubblica con un recupero di efficienza di quest'ultima e un contenimento della spesa pubblica).

In secondo luogo, e preso atto che il principale ostacolo che ha impedito l'effettivo utilizzo dello strumento arbitrale è rappresentato dalla mancanza di stabilità della decisione degli arbitri, si dovrebbe affrontare il punto cruciale della individuazione per legge dei diritti indisponibili che non possono essere deferiti ad arbitri, dando conseguentemente certezza all'arbitrabilità dei diritti derivanti dalla stessa contrattazione collettiva.

8. La bilateralità e la contrattazione collettiva

Di grande rilevanza è il ruolo del Welfare contrattuale in quanto sussidiario e complementare a quello pubblico. La sussidiarietà delle parti sociali va valorizzata quale esperienza in grado di erogare prestazioni e servizi per la dignità, la libertà e la crescita professionale delle lavoratrici e dei lavoratori, a partire dalla previdenza e assistenza sanitaria integrativa per arrivare alla formazione continua.

8.1. Il ruolo della bilateralità

La bilateralità nazionale con la relativa rete territoriale può assumere un ruolo importante anche per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori occupati nelle piccole imprese.

Oltre che il sostegno al reddito per coloro ai quali occorre integrare la retribuzione a seguito della riduzione della stessa per crisi o ristrutturazione aziendale, alle attività di formazione indirizzate all'aggiornamento ed alla riqualificazione degli addetti del settore, alla tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro delle piccole imprese, la bilateralità nel terziario e nel turismo potrebbe e dovrebbe svolgere un ruolo attivo nel campo dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Le buone pratiche possono costituire punto di riferimento anche per l'utilizzo efficiente delle risorse economiche a disposizione.

8.2. Contrattazione di secondo livello, welfare e partecipazione

Sono necessari due livelli contrattuali, con compiti e funzioni ben preci-

se. Occorre quindi estendere, qualitativamente e quantitativamente, la contrattazione decentrata, aziendale e/o territoriale in quanto esercitata solo dal 30% delle imprese. È nell'ambito della contrattazione aziendale che gli aumenti di produttività devono tradursi in aumento dei salari e/o in welfare aziendale, in ragione della disponibilità del singolo lavoratore a convertire il salario di produttività in welfare, beni o servizi. Il welfare aziendale sorretto da una fiscalità vantaggiosa, nei fatti, deve affermarsi in quanto leva per la diffusione della contrattazione aziendale e del benessere lavorativo e non in quanto strumento per la riduzione del costo del lavoro. La partecipazione all'organizzazione del lavoro appare in presenza di spinte ristrutturazioni aziendali e avanzati processi di innovazione tecnologica, quanto mai strada necessaria per assicurare dignitose condizioni di lavoro.

