



Audizione del CNEL
alla
Commissione Lavoro del Senato della Repubblica

Disegno di legge relativo a
“Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una
prospettiva di crescita”
- AS n. 3249 -

Commissione istruttoria per le politiche del lavoro e dei settori produttivi (II)

17 aprile 2012

Disegno di legge relativo a

“Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”

- AS n. 3249 -

La recente riforma (legge n. 214 del 22 dicembre 2011) dell'ordinamento del CNEL ha disposto che le pronunce e i pareri possano essere approvati esclusivamente dall'Assemblea in seduta plenaria e non già da una Commissione delegata in sede deliberante, come era invece possibile in precedenza. Questa nuova rigidità normativa, di fatto, impedisce al Consiglio di predisporre in tempi utili un formale parere in occasione di audizioni presso le Commissioni parlamentari convocate generalmente con breve anticipo.

Il CNEL ha in corso di definizione modifiche del proprio regolamento interno che rendano più fluida, e rapida, la procedura di decisione. Insieme occorre che il Parlamento adegui la tempistica per le audizioni del CNEL alle procedure decisionali dal Parlamento stesso decise.

Tuttavia, sui temi del lavoro e delle politiche relative il Consiglio dispone di un patrimonio di analisi e indicazioni condivise tra le Forze sociali che consente di formulare alcune valutazioni in relazione al disegno di legge n. 3249, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

1. Quadro “macro” del mercato del lavoro

A livello europeo continuano ad arrivare messaggi non incoraggianti per il mercato del lavoro. La BCE prevede un ulteriore deterioramento e tutte le indagini congiunturali anticipano un peggioramento a breve termine. Il tasso di disoccupazione medio europeo, in aumento da aprile 2011, si è collocato al 10,8% nel febbraio 2012.

In questo quadro l'Italia è fra i Paesi che fanno più fatica. Il tasso di disoccupazione a febbraio 2012 è salito al 9,3 % (in aumento di 0,2 punti rispetto a gennaio e di 1,2 punti su base annua) e al sud è doppio rispetto al nord. L'allargamento dell'area della disoccupazione riguarda sia gli uomini (8,6%) che le donne (10,3%), mentre il tasso di disoccupazione dei 15-24enni è pari al 31,9% (con un aumento di 0,9 punti rispetto a gennaio e di 4,1 punti su base annua), e arriva al 49,2% per le giovani donne del Mezzogiorno. Il decremento del prodotto interno lordo e le difficoltà di rilancio della produttività del nostro sistema economico non fanno che peggiorare le prospettive occupazionali nel breve periodo. Deve perciò destare la massima attenzione il basso tasso di occupazione che, con il 56%, indica un differenziale tra i 10 e i 15 punti rispetto ai principali Paesi

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

europei. In Italia oggi il reddito di un occupato adulto deve mediamente garantire il mantenimento di un altro adulto inoccupato e di un minore.

2. E' opinione del CNEL che occorra intervenire con urgenza e priorità, con strumenti che non siano solo di austerità ma soprattutto di crescita, di creazione di nuova e buona occupazione, in un'ottica di "patto", non di conflitto, fra generazioni.

In un Paese in cui il mercato del lavoro è caratterizzato da grandissime disuguaglianze, con carenza di domanda strutturale e forti squilibri territoriali, da una elevatissima disoccupazione giovanile, femminile e di lunga durata, occorre la definizione di una strategia di intervento complessa che riesca ad agire con coerenza ed efficacia, attraverso strumenti mirati di politica economica e di politica del lavoro, anche ad effetto immediato.

Occorre ricercare un più stretto legame fra le riforme in atto in materia di lavoro e previdenza e il più ampio progetto di crescita economica e produttiva del nostro Paese. Una visione strategica sulla buona occupazione deve saper coniugare le esigenze delle imprese con quelle dei lavoratori, bilanciando flessibilità e tutele, prevedendo, altresì, un sistema organico ed inclusivo di sostegno al reddito dei lavoratori, sia in caso di sospensione dell'attività produttiva che di perdita del posto di lavoro.

3. Il disegno di legge presentato dal Governo, al di là delle puntuali valutazioni delle Parti sociali, va potenziato con misure urgenti e prioritarie per accrescerne l'efficacia.

Dai dati disponibili emergono grandi criticità che, di fatto, impediscono una piena inclusione dei giovani nel mercato e nella società. Il "problema giovani" è diventato nel tempo di complessa soluzione in quanto "multidimensionale", a sua volta strettamente legato ad altre strutturali difficoltà nello sviluppo economico, sociale e territoriale del Paese, e in quanto di "lunga durata", poiché numerose generazioni di giovani si sono stratificate senza trovare percorsi di inserimento stabile adeguati.

Specificamente segnano il rapporto delle fasce giovanili della società con il sistema del lavoro i seguenti aspetti: impossibilità di far seguire alla carriera formativa una professione corrispondente (da cui l'urgenza della riforma delle professioni, ordinistiche e non, anche in relazione all'evoluzione della normativa europea); fatica di costruire una vita indipendente dalla famiglia di origine (debole reddito di partenza, carenza di politiche abitative e sociali); difficoltà di accesso al credito; squilibrio tra opportunità di lavoro e formazione di qualità offerte dal nord e dal sud del Paese; condizione di disagio nella quale vengono a trovarsi i giovani migranti.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Le iniziative poste in essere nel nostro Paese negli ultimi anni si collocano in un quadro che tiene conto di una serie di fattori di varia natura, primo dei quali la crisi finanziaria internazionale che, avendo avuto effetti negativi sulla crescita e l'occupazione, si è ripercossa sui soggetti più vulnerabili o a rischio di esclusione sociale, come i giovani.

Il CNEL ha promosso di recente un confronto internazionale sul tema con rappresentanti della Commissione Europea, dell'OCSE e dell'ILO. Partendo dai dati (2 milioni di giovani NEET [*not in education, employment or training*] e un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 30%), è stato sottolineato come in Italia, ove sono in aumento i contratti a tempo determinato, si assiste ad una forte "simulazione" di forme di lavoro autonomo (collaborazioni, partite IVA, ecc.) che nasconderebbero situazioni di fatto assimilabili al lavoro dipendente e che sono essenzialmente generate dall'elusione della complessa normativa che regola le varie tipologie contrattuali. Ne emerge la necessità di razionalizzare e semplificare tali tipologie contrattuali - al fine di garantire che alle esigenze di flessibilità del mercato si accompagnino le necessarie tutele dei lavoratori - di promuovere strumenti di accompagnamento al lavoro quali l'apprendistato e lo *stage*, e di potenziare i sostegni ai progetti di autentica autoimprenditorialità.

L'apprendistato, oggetto di una recente riforma legislativa che ne riconosce la natura di adeguato canale di ingresso al lavoro, coniugando lavoro e formazione, è in grado di combinare l'adattamento delle competenze dei giovani con le necessità del mercato, agevolando così la stabilizzazione dell'occupazione giovanile. Occorre quindi definire le misure per una sua effettiva attuazione, ipotizzando, ad esempio, l'acquisizione da parte delle imprese del loro ruolo di soggetto formatore, mediante un'attività formativa incentivante e premiale, prevedendone la relativa modulazione anche per il mondo delle professioni e l'utilizzazione anche per i giovani con alte qualifiche.

A tal fine va incoraggiata la costruzione di rapporti cooperativi tra imprese e istituzioni formative, anche finalizzati alla certificazione degli apprendimenti conseguiti, in modo che gli incerti percorsi lavorativi di molti giovani possano essere più efficacemente sostenuti dal riconoscimento degli apprendimenti formali e informali, ovunque conseguiti.

Per quanto concerne lo *stage* o tirocinio, è auspicio del CNEL che si arrivi ad una disciplina che consenta la possibilità di accedervi agevolmente, senza troppi vincoli, durante i percorsi di studio superiore, evitandone quindi l'uso improprio finora fatto e prevedendo norme che ne garantiscano il "valore educativo", tenendo presente come la natura formativa dei tirocini comporti un maggiore coordinamento con le competenze delle Regioni.

Il CNEL sottolinea l'esigenza di interventi, strutturali, mirati e tempestivi, che, investendo su quelle tipologie contrattuali che più si prestano a coniugare il sostegno al reddito e i programmi di formazione e lavoro, aiutino i giovani ad entrare e a rimanere in contatto con il mondo del lavoro.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Peraltro, le azioni e gli interventi promossi per favorire i giovani sono da ritenersi al centro delle *policies* che l'Unione europea ha proposto a tutti gli Stati membri, realizzando una costante attività di *governance* che ha inciso, in maniera più o meno diretta, sull'andamento delle politiche e delle strategie comuni adottate per la costruzione di un'Unione europea più inclusiva.

Del resto, l'inclusione attiva dei giovani, costituisce uno strumento importante anche per migliorare la qualità della vita e la promozione della coesione sociale.

4. Le nuove misure di riforma proposte dal Governo sembrano in buona parte positive, ma non si possono non sottolineare alcune lacune nell'impianto complessivo.

Limitati e insufficienti appaiono gli interventi per il lavoro femminile, che rappresenta la parte più debole del mercato e soffre cronicamente di discriminazioni nella distribuzione del reddito, nell'accesso alle tutele, nella valorizzazione delle competenze. Nel biennio 2008-2010 l'occupazione femminile è diminuita di 103 mila unità (-1,1%): è diminuita l'occupazione qualificata (-270 mila) ed è aumentata quella non qualificata (+218 mila). Il tasso di occupazione femminile in Italia ammonta oggi al 46,7 %. Nell'industria sono diminuite più le donne (-12,7%) che gli uomini (-6,3%), mentre sono aumentati i fenomeni di segregazione verticale e orizzontale ed il *part-time* è cresciuto solo nella componente involontaria.

La riforma del mercato del lavoro - capo V (artt. 55-58) del disegno di legge - propone alcune misure che assumono un significato solo simbolico. Occorre senz'altro mirare più in alto, non limitandosi a ripristinare il contrasto alle dimissioni in bianco, al troppo breve congedo di tre giorni continuativi di paternità obbligatoria, ai buoni per pagare le *baby sitter*. Occorre piuttosto incrementare gli asili nido, anche con incentivi di carattere fiscale, e potenziare le politiche di conciliazione (se necessario aumentando i controlli) anche in un ambito di famiglia allargata, con particolare riguardo alle giovani coppie e alla estensione a tutte le lavoratrici della tutela della maternità.

Il CNEL ritiene che non trovino spazio sufficiente il riconoscimento del peso del ruolo delle donne nella famiglia, né gli incentivi per una effettiva maggiore presenza femminile sul mercato, che può aumentare soltanto in presenza di una vera ripresa degli investimenti privati e pubblici nel *welfare*.

Per una maggiore occupazione femminile di qualità, sono necessari:

- provvedimenti che abbiano valenza a medio termine e agiscano sulla frammentazione del mercato, rivolgendosi a tutte le componenti del mercato del lavoro dipendente, autonomo e imprenditoriale, comprese le lavoratrici immigrate;
- un utilizzo dell'attività formativa, pubblica e privata, <<in un'ottica di medio-lungo periodo, per salvaguardare, anche più in generale, le risorse umane presenti nel sistema produttivo e

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

garantire che, una volta superato il ciclo negativo, possa avviarsi una nuova fase di sviluppo. Ciò contribuirebbe, inoltre, a far sì che le imprese operino in termini competitivi e che venga adeguatamente assicurata l'occupabilità delle persone.>>¹ E' indispensabile premiare l'accesso delle donne alla formazione professionale;

- interventi di contrasto alla discriminazione di fatto a danno delle donne imprenditrici o che svolgono attività autonoma per quanto riguarda l'accesso al credito. Non è più rinviabile la concreta attivazione, anche per le imprenditrici e le lavoratrici autonome, degli strumenti messi a disposizione dalla legislazione vigente al fine di rendere effettiva la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (ad esempio, l'articolo 9 modificato della legge n. 53/2000);
- l'approvazione di una legge sulle statistiche di genere, la cui necessità è affermata anche nel piano "Italia 2020"² e l'obbligatorietà di una predisposizione periodica (almeno biennale) del "bilancio di genere" nella Pubblica Amministrazione. Il "bilancio di genere" è lo strumento che consente di valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulle cittadine e sui cittadini, e di monitorare l'attuazione delle politiche di pari opportunità fra le lavoratrici e i lavoratori che vi operano.

5. A parere del CNEL gli interventi urgenti a favore dell'incremento dell'occupazione dei giovani e delle donne dovrebbero essere significativamente potenziati nelle aree meridionali a più elevata disoccupazione e inoccupazione, con particolare riguardo alle aree urbane grandi e medie dove si registrano anche i più elevati tassi di abbandono scolastico, di attrazione verso forme di occupazione informale e verso la criminalità. Interventi pilota mirati e immediati, anche a valere sui finanziamenti europei disponibili e con l'ausilio di idonee positive esperienze di altri paesi europei, potrebbero offrire paradigmi positivi di cambiamento e di creazione di nuove opportunità, anche in *partnership* con le piccole medie imprese, nei settori del turismo e dei beni culturali, dell'economia verde, dell'agricoltura specializzata, dei servizi alle persone, della diffusione di tecnologie innovative.

6. Le persistenti distanze tra i percorsi formativi scolastici, professionali e universitari, e le concrete esigenze del mercato del lavoro, inducono a ritenere necessari e urgenti misure per il rilancio qualificato delle politiche attive per il lavoro e per l'efficientamento dei servizi territoriali all'impiego, con un maggior impegno di Regioni e Province. È infatti nella dimensione territoriale che si possono praticare efficaci "politiche attive", mettendo a sistema i diversi strumenti normativi, le pratiche formative e le politiche di sviluppo. In particolare occorre puntare a migliorare i percorsi

¹ CNEL, *Le trasformazioni del sistema imprenditoriale*, Osservazioni e proposte, 24 marzo 2010, p. 22.

² Il CNEL ha più volte presentato un disegno di legge in materia, l'ultimo approvato all'unanimità dall'Assemblea il 26 giugno 2008.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

di transizione tra scuola e lavoro, con interventi formativi mirati a soddisfare in breve tempo il *gap* strutturale esistente tra domanda e offerta di lavoro (indagini *Excelsior* e altre). Anche i Fondi interprofessionali per la formazione continua devono essere organicamente parte di tale strategia di intervento, fin dalla fase di progettazione dei piani formativi. Programmi straordinari per l'occupabilità dei giovani e dei disoccupati, anche in *partnership* con le aziende che ricercano figure specializzate senza reperirle, dovrebbero essere selezionati e attivati con somma urgenza. Appare altrettanto urgente il rilancio qualificato per azioni stringenti e mirate dei compiti delle Agenzie nazionali per le politiche attive (Italia Lavoro, Isfol) valorizzando le non modeste risorse finanziarie attribuite e impiegate. I servizi territoriali all'impiego potrebbero altresì essere stimolati ad una ulteriore crescita, favorendo forme di collaborazione e di trasferimento delle migliori pratiche ed esperienze all'interno del sistema a rete territoriale, e con una più effettiva collaborazione tra i servizi pubblici e gli operatori privati del settore, anche includendo le agenzie formative al fine di efficaci azioni di orientamento. Gli stessi ammortizzatori sociali, che vanno resi sempre più inclusivi ed universali potenziando in tal senso le misure previste dalla riforma, devono essere resi funzionali alle politiche attive, combinandone la gestione con le strategie formative per rafforzare la occupabilità di chi vi accede.

7. Le politiche del mercato del lavoro e dell'occupazione, come insegnano le migliori esperienze europee, considerata anche l'elevata complessità delle sfide e dei problemi da affrontare, richiedono una più forte cultura di partenariato pubblico-privato, un costante coinvolgimento delle Forze sociali a livello centrale e, soprattutto, locale per individuare con maggior concretezza percorsi e priorità, e per monitorare gli effetti. Particolare attenzione è necessario prestare alle peculiarità dei diversi comparti produttivi, partendo dalle esperienze di *welfare* contrattuale e sussidiarietà realizzate attraverso la valorizzazione della bilateralità. Tutti i soggetti istituzionali e sociali sul territorio dovrebbero essere stimolati a definire forme di collaborazione costante tra reti scolastiche e formative, reti e distretti di imprese, opportunità e servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni.

8. Le osservazioni che precedono rispondono all'esigenza di meglio garantire elementari esigenze di equità sociale e, insieme, a quella di garantire maggiore efficienza alle politiche attive del lavoro e, conseguentemente, a favorire un maggiore sviluppo. Non sfugge, naturalmente, al CNEL che ciascuna delle proposte avanzate ha, nell'immediato, costi aggiuntivi. A tal fine il CNEL ha avanzato in precedenti documenti proposte in materia di prelievo e/o di riduzione della spesa che consentirebbero, anche nell'immediato, di eliminare impatti negativi sui saldi di bilancio.