



## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### Rigore, crescita, equita'. Un triangolo magico che passa per il lavoro

di Raffaele Morese

**abstract:** Nell'ambito della ricerca di un equilibrio tra le esigenze di contenimento delle spese, di lotta alla recessione e di maggiore uguaglianza sociale, la questione del superamento del dualismo nel mercato del lavoro implica interventi sia in entrata che in uscita dal posto di lavoro, per assicurare flessibilita' controllate. [Continua >>](#)

### Verso l'universalita' delle regole

di Tiziano Treu (\*)

**abstract:** Le flessibilita' non sono tutte uguali, soprattutto quelle in entrata la cui ampiezza va necessariamente ridimensionata; quanto alle flessibilita' in uscita, il superamento dell'articolo 18 ha bisogno che gli ammortizzatori sociali siano universali e i servizi per il reimpiego dei lavoratori licenziati siano efficaci e presenti. [Continua >>](#)

### L' Europa non ci chiede solo flessibilita' ma anche sicurezza

di Livia Ricciardi (\*)

**abstract:** La questione dei licenziamenti per ragioni economiche non è normato in modo omogeneo in Europa e l' Italia si distingue per modalita' in parte piu' garantiste per il lavoratore; di contro, c' e' che presenta le maggiori carenze in fatto di flexsecurity, che e' proprio quello che servirebbe per diventare piu' europei. [Continua >>](#)

### La flexsecurity e l'occupabilita' dei giovani in un mercato del lavoro duale

di Pier Angelo Albini (\*)

**abstract:** La condizione di difficolta' dei giovani nel mercato del lavoro inizia dalla scuola e dalla scarsita' delle politiche attive del lavoro; le soluzioni da adottare possono essere diverse, ma il traguardo non puo' che essere l'occupabilita' delle persone. [Continua >>](#)

### E' indimostrato che riducendo le tutele, si aiuta l'occupazione

di Claudio Treves (\*)

**abstract:** L'Autore discute i fondamenti economici e valoriali a sostegno delle richieste di modificare le tutele previste in tema di licenziamenti, e ne sostiene l'infondatezza, indicando invece altri terreni (sommerso, ammortizzatori sociali, tipologie d'impiego) su cui e' possibile ricostruire l'unita' del mondo del lavoro su basi piu' solide. [Continua >>](#)

### Le flessibilita' controverse del lavoro pubblico

di Carmine Russo (\*)

**abstract:** Ormai le norme che regolano le entrate al lavoro nel settore pubblico, come quelle in uscita si sono omogeneizzate al sistema privato ma la questione e' che esse vengono "amministrate" per ragioni di spesa e non vengono gestite con una logica organizzativa. [Continua >>](#)

### Passare da un lavoro ad un altro senza drammi

di Sergio Trevisanato\*

**abstract:** Rafforzare la flexicurity in un'ottica di sistema è l'unico modo per far incontrare domanda ed offerta di lavoro, adeguarsi alla Strategia europea per l'occupazione e gestire con pacatezza le flessibilità in entrata ed in uscita [Continua >>](#)

### La crisi economica e il cambiamento di ruolo delle Agenzie per il Lavoro in Italia

di Giulia Rossi (\*) e Maurizio Mirri (\*\*)

**abstract:** La trasformazione del lavoro interinale in somministrazione, attraverso le Agenzie per il lavoro, era stata pensata come risposta a quell'esigenza di flexsecurity richiesta dall'Europa; oggi, per la recessione economica, anche le APL devono adeguarsi ad un mutato contesto produttivo per rispondere alla richiesta di flessibilita' delle aziende e all'esigenza di occupabilita' dei lavoratori. [Continua >>](#)

### L' Alto Apprendistato, un ponte tra studio e lavoro

di Andrea Gandini (\*)

**abstract:** La transizione dagli studi al lavoro ormai si puo' fare a tutti i livelli, anche quelli universitari e questo puo' consentire di ridurre i periodi di non lavoro post laurea se i programmi di alto apprendistato saranno costruiti con una solida triangolazione universita', azienda, studente ; gli accordi in Lombardia ed Emilia-Romagna. [Continua >>](#)

### Anche al dirigente serve la flexsecurity

di Bruno Scazzocchio (\*)

**abstract:** Una ricetta per la riforma del mercato del lavoro e' stata elaborata da Fondirigenti, a seguito di una ricerca europea e si basa su tre criteri: flessicurezza per non lasciare solo chi e' in difficolta', bilateralita' nella gestione tra le Parti Sociali, integrazione delle politiche attive e passive. [Continua >>](#)

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### **Rigore, crescita, equità. Un triangolo magico che passa per il lavoro**

*di Raffaele Morese*

Nel momento più grave della crisi dell'euro e per conseguenza, dell'economia italiana, tutti concordano sull'esigenza di trovare un equilibrio nel "triangolo magico" formato dal rigore nei conti pubblici, sostegno alla crescita economica, equità nella distribuzione dei sacrifici. Ma sappiamo, ormai per esperienza, che è un'operazione di raffinata maestria. Infatti, se il primo lato del triangolo è stato già oggetto di più interventi da luglio ad oggi e dovrà essere rimesso all'ordine del giorno per almeno 15 miliardi di euro, il secondo e il terzo vanno assicurati ex novo. E' la parte più impegnativa per il Governo Monti, quella che spiegherà concretamente la ragione della sua nascita.

Crescita ed equità, infatti, non sono state mai affrontate sul serio dal precedente Governo Berlusconi e così ci ritroviamo sull'orlo di una recessione che può compromettere anche il rigore. Il "compito a casa" che Monti ha promesso di fare quando ha incontrato la Merkel e Sarkozy è quindi impegnativo come non mai. Ma non impossibile. Le decisioni da prendere nei prossimi giorni saranno dure ma la gente, se le troverà ben distribuite, le accoglierà senza applausi ma anche senza recriminazioni. Se, invece, saranno squilibrate e poco incisive, si chiederà se il quasi unanimità parlamentare che sostiene il Governo attuale è un vantaggio per il Paese.

Tra le manovre considerate decisive per dare credibilità e serietà all'azione di Governo, c'è quella che riguarda, per dirla con le parole del Presidente del Consiglio nel suo primo discorso in Parlamento, "l'unificazione del mercato del lavoro". Intento pregevole, dato l'abnorme gonfiamento dell'area della precarietà e del lavoro nero, specie tra i giovani. Le condizioni sembrano favorevoli. Da un lato, come ha detto la Presidente di Confindustria "in Italia c'è troppa flessibilità in entrata e poca in uscita". Un'ammissione, specie per la prima parte del tema, assolutamente promettente. Dall'altro, i sindacati sembrano essere abbastanza ricompattati sulla questione e tra le forze politiche, salvo alcune scaramucce tra gli addetti ai lavori, non ci sono ostacoli a parlarne.

E' ragionevole pensare che con una buona dose di concertazione tra Governo e parti sociali si possa giungere a revisionare l'attuale impianto legislativo. In entrata, lo sventagliamento delle opportunità dovrebbe cedere il passo ad una gerarchizzazione vera, a favore del contratto di apprendistato. Questo, finora, nonostante i molti rifacimenti realizzati negli ultimi due anni, non è la forma di assunzione più diffusa perché ha concorrenti più appetitosi per le aziende. Sono i vari contratti a tempo a costi e rischi (per le aziende) minori del lavoro standard, ai quali vanno aggiunti gli usi distorti e strumentali che si fanno degli stages e dei tirocini. Basterebbe stabilire che il contratto a tempo ha costi e regole simili a quello del lavoro standard e che quanti abusano abitualmente dei tirocini e stages siano penalizzati in modo progressivo. Così, non solo emergerebbe il ruolo dell'apprendistato ma si evidenzerebbe che esso non è altro che quel contratto unico che molti vorrebbero come imbuto dal quale far passare l'avviamento al lavoro.

In uscita, ritorna in ballo la questione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Premesso che non ha senso sostenere che "più è flessibile il licenziamento, più è possibile l'aumento dell'occupazione" e sia che l'unico modo per equiparare le

condizioni dei lavoratori è quello di abbassare l'asticella delle protezioni, si può uscire dalla rigidità del diritto al reintegro in caso di licenziamento per motivo economico dichiarato dal giudice illegittimo, se si definiscono alcune condizioni:

- 1 – universalità delle regole e dei costi degli ammortizzatori sociali;
- 2 – formazione professionale incentivata ai fini pensionistici, nel senso che le settimane di frequenza devono essere considerate aggiuntive nel calcolo delle anzianità contributive;
- 3 – tutoraggio continuo fino all'individuazione di una nuova attività;
- 4 – sanzioni appropriate in caso di rifiuto di lavori equivalenti offerti;
- 5 – accordo sindacale sull'insieme delle condizioni per la riduzione collettiva del personale, compresa l'indennità sostitutiva.

E' ovvio, che l'articolo 18 rimarrebbe a tutela delle situazioni individuali e qualora non si pervenga a nessun accordo sindacale.

L'insieme di queste misure sull'uscita "forzata" dal posto di lavoro, combinato con quelle indicate sull'entrata al lavoro realizzerebbero un effettivo ridimensionamento del dualismo esistente nel mercato del lavoro. Ma la vera scommessa è quella che le flessibilità riguardino il "durante" la vita lavorativa, per cui l'orario di lavoro, l'organizzazione del lavoro, la riqualificazione delle persone siano riadattabili alla congiuntura economica; bisogna fare in modo che il licenziamento per ragioni economiche divenga l'eccezione e non la regola della fase negativa della vicenda di una azienda, piccola o grande che sia. In Germania questo avviene abitualmente. Perché non dovrebbe essere possibile anche da noi?

Il "triangolo magico" che sta cercando di mettere in equilibrio il Governo Monti, non è operazione tecnicistica, anche se è inevitabilmente piena di contenuti concreti; essa deve essere fondamentalmente la costruzione di una modernità del sistema economico, da lungo tempo rinviata. Infatti, non basta dire che i fondamentali sono solidi, senza mettere nel conto che il cotersto è vetusto. Metter mano ad esso per assomigliare almeno all'Europa non è soltanto necessario ma anche giusto.

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### Verso l'universalita' delle regole

di Tiziano Treu (\*)

La flessibilità può avere diverse valenze a seconda dei suoi contenuti e della sua regolazione. I provvedimenti di legge più recenti hanno enfatizzato la flessibilità in entrata, moltiplicando le forme di ingresso al lavoro. Questa politica, perseguita nella legge 30/2003 e nel dlgs 276/2003 ha portato a frazionare i tipi di contratti ben oltre i limiti necessari ad agevolare l'accesso all'impiego. Lo ammettono gli stessi datori di lavoro e risulta da tutte le esperienze straniere.

E' stata così promossa una flessibilità al margine, che ha favorito incrementi occupazionali a breve ma ha contribuito a peggiorare la qualità dell'occupazione con effetti non positivi sia per i lavoratori interessati sia per la produttività del sistema.

Da tempo si è proposto di reagire a tale tendenza con una semplificazione dei tipi contrattuali che li riduca a quelli effettivamente utili alle esigenze delle parti: oltre al contratto a tempo indeterminato, che deve restare la regola secondo le indicazioni europee, il part time nelle varie forme, l'apprendistato come strumento normale di passaggio dalla scuola al lavoro, i contratti a termine, con la variante dei contratti somministrati, e in misura contenuta, il lavoro accessorio.

I contratti a termine andrebbero controllati; non tanto specificando le causali, che sono motivi di incertezza e di litigiosità giudiziaria, ma facendoli costare di più e stabilendo tetti alla loro quantità e durata nel tempo. Le varie forme di collaborazione cococo, contratti a progetto e cd. partite IVA sono largamente abusate perché hanno costi, soprattutto contributivi, inferiori al lavoro dipendente. Gli abusi possono essere controllabili parificando tali costi e riconoscendo a tutti i tipi di lavoro una base comune di diritti: tutele nei casi di sospensione del lavoro (maternità, infortuni, malattia), ammortizzatori sociali universali, salario minimo. In tal senso sono stati presentati in parlamento diversi disegni di legge, anche da chi scrive.

La flessibilità in uscita è rimasta invece un problema controverso, soprattutto per l'esistenza dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che garantisce una tutela contro il licenziamento ingiustificato più rigida di quella esistente negli altri paesi europei cioè la reintegra nel posto di lavoro e non solo una indennità risarcitoria. Il problema esiste, anche se è enfatizzato oltre misura nelle polemiche politiche e sindacali. L'Unione Europea e l'OCSE, pur auspicando modifiche di questa normativa ritengono che i dualismi del mercato del lavoro italiano hanno cause più profonde. Le radici della precarietà sono complesse e vanno contrastate nella loro complessità. Tanto più che molti aspetti della precarietà riguardano ormai tutti i rapporti di lavoro, anche quelli a tempo indeterminato. Questo perché la precarietà è legata anzitutto a fenomeni strutturali riguardanti la qualità della crescita, la solidità delle imprese, gli equilibri del mercato del lavoro: rinvia alle debolezze del nostro modello economico sociale.

Non a caso le migliori performance per l'occupazione e per la sua stabilità sono quelle dei paesi che hanno un sistema economico e del mercato del lavoro più solido ed equilibrato.

Le esigenze di facilitare la flessibilità in uscita, nella forma sia di licenziamento sia

dell'uso dei contratti a termine, sarebbero alquanto ridimensionate se si facesse un uso più accorto da parte delle aziende della cd. flessibilità interna, quella che si ottiene agendo sull'organizzazione degli orari e sulla mobilità del personale.

E' questo uno dei segreti del successo del modello tedesco che ha permesso alle imprese di quel paese, insieme alla cassa integrazione (peraltro utilizzata in quel paese per durate definite) di affrontare gli shock della competizione e della crisi senza ricorrere a contratti precari, ma piuttosto alle varie forme di flessibilità organizzativa. Il risultato è stato di mantenere nelle aziende risorse professionali preziose che si sono rivelate utili alla ripresa economica già avviata in quel paese.

Lo scambio fra più flessibilità interna e meno ricorso a quella esterna - contratti precari e licenziamenti - è applicato con successo anche nell'esperienza recente di alcune aziende italiane virtuose.

La gestione della flessibilità interna, a livello aziendale, con il coinvolgimento dei lavoratori interessati è una componente fondamentale del modello partecipativo e ne rafforza l'efficacia ai fini della coesione della comunità di impresa.

Questa è una soluzione del tutto coerente con il modello di economia sociale di mercato proprio della nostra Costituzione e risultante dalle guidelines europee.

Le misure sopra indicate servono a ridurre i costi e parificano le tutele fra lavoro tipico a tempo indeterminato e lavori temporanei. Esse sono decisive in una economia che funziona per ridurre il dualismo del mercato del lavoro.

Resta il divario di tutela in caso di licenziamento, non solo fra contratti a termine, la cui terminazione non costa, e contratti a tempo indeterminato, ma anche fra lavori tipici nelle grandi e nelle piccole imprese.

Questo divario va ridotto perché pesa sulle scelte delle imprese, oltre che sui destini dei lavoratori. In parte esso si compensa con l'aumento di costi dei contratti temporanei sopra proposto. Per altro verso si può ridurre la rigidità e il costo dei licenziamenti cominciando col diminuire la durata dei processi, la cui eccessiva durata pesa molto su entrambe le parti.

Un'altra proposta avanzata da varie parti è di incentivare una soluzione consensuale transattiva delle cause sui licenziamenti, come si è fatto in Germania. Il datore dovrebbe proporre al licenziato una indennità economica; se il lavoratore accetta non c'è seguito giudiziario, altrimenti resta aperto il ricorso al giudice. Questa proposta può deflazionare il contenzioso senza intaccare l'art. 18.

Le sorti dell'art. 18 restano un punto critico anche delle proposte di contratto unico. Alcune ne propongono solo un rinvio di applicazione per 3 anni: ma per questo ci sarebbe già l'apprendistato. E dopo 3 anni il divario di tutele resterebbe come oggi. Peraltro i lavoratori intrappolati in una serie di contratti brevi (meno di 3 anni) rischierebbero di rimanere a lungo senza le tutele dell'art. 18, come del resto i lavoratori delle piccole unità sotto i 15 dipendenti.

Altre versioni del contratto unico invece propongono di non applicarlo più, almeno per i licenziamenti dovuti a motivi economici.

Su questo punto come è noto, resta l'opposizione di tutti i sindacati. Per tale motivo si sono evitati finora interventi sul punto, che sarebbero socialmente conflittuali e invece di procedere con le misure ricordate sopra. Una modifica non uno smantellamento delle regole sul licenziamento che le avvicinasero a quelle vigenti in Germania, potrebbe essere meno osteggiata qualora esistesse in Italia, come in quel paese, una rete di protezione universale, di reddito e servizi, per tutti quelli che perdono il lavoro.

Questa è la misura più urgente da attuare, per tutelare i lavoratori che perdono il

posto o che lo hanno così precario da non avere una storia contributiva sufficiente per avere diritto agli attuali ammortizzatori (sono oltre 1,5 milioni secondo le stime di Banca d'Italia).

Se il nuovo governo Monti riconoscerà, come mi auguro, questa priorità darebbe un segnale concreto di cambiamento su questo versante cruciale. Servirebbe a imboccare la strada di una flessibilità non a senso unico, come vuole l'Europa, cioè non solo più flessibilità in uscita ma anzitutto più sicurezza per tutti.

L'importanza di una estensione degli ammortizzatori sarebbe tanto maggiore se essi venissero accompagnati a servizi per il reimpiego dei lavoratori licenziati (cd. outplacement), come è proposto in un disegno di legge bipartisan appena presentato al Senato e alla Camera.

Queste nuove misure e il contesto di fiducia creato dal governo Monti permetterebbero a mio avviso di affrontare in termini nuovi anche il tema dei licenziamenti, in particolare quelli economici.

(\*) Senatore PD

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.





Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### L' Europa non ci chiede solo flessibilita' ma anche sicurezza

di Livia Ricciardi (\*)

L'appello della Presidente di Confindustria al sindacato a lavorare insieme per migliorare le performance di un mercato del lavoro con "troppe flessibilità in entrata e troppe rigidità in uscita" riflette gli impegni presi dall'ex presidente del Consiglio nella lettera all'UE per una "riforma della legislazione del lavoro funzionale alla maggiore propensione ad assumere e alle esigenze di efficienza dell'impresa anche attraverso una nuova regolazione dei licenziamenti per motivi economici nei contratti di lavoro a tempo indeterminato" e attraverso "più stringenti condizioni nell'uso dei contratti para-subordinati".

Si può senz'altro concordare sul fatto che, se si vuole affrontare in qualche modo la tematica delle rigidità in uscita, si deve contemporaneamente lavorare sulle condizioni di ingresso al lavoro, scoraggiando il diffuso utilizzo in abuso di certi contratti. Ma non è sufficiente. Qualsiasi ragionamento su questo tema non può che essere inserito in una logica di flexsecurity. Ed in effetti il modello di riferimento delle proposte di contratto unico è la flexsecurity danese, introdotta dai governi socialdemocratici negli anni '90 per superare la rigidità di quel mercato del lavoro, troppo sbilanciato verso l'assistenzialismo, e poi assunta dall'UE come concetto di base della sua strategia per l'occupazione, quale politica integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro. Non è pensabile intervenire sul mercato del lavoro affrontando un argomento alla volta, bensì si deve procedere per pacchetti di misure collegate tra loro, non per rendere maggiormente potabili a qualcuno le misure più "indigeste", ma perché le misure del mercato del lavoro seguono la legge dei vasi comunicanti: quanto più forti sono le tutele "nel mercato" tanto maggiori sono le dosi di flessibilità che un sistema può sopportare e, specularmente, quanta maggiore flessibilità si immette nel sistema, tanto maggiori dovranno essere le tutele nel mercato.

E veniamo al nodo. La sanzione della reintegrazione obbligatoria in caso di licenziamento illegittimo, alla quale solo il lavoratore può rinunciare, prevista dall'art.18 dello Statuto dei lavoratori, non esiste in questi stessi termini negli altri maggiori competitori europei. In molti paesi non è previsto il reintegro ma solo la sanzione pecuniaria, e nella maggior parte de paesi in cui il reintegro è previsto, esso non può essere imposto, essendo la scelta per lo più lasciata al datore di lavoro. Solo per fare qualche esempio: in Francia il tribunale può ordinare, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, la riassunzione del lavoratore o il pagamento di un'ammenda a fini risarcitori, scelta rimessa preferenzialmente all'accordo arbitrale tra le parti; in Spagna, in caso di licenziamento illegittimo la scelta tra reintegro o indennità monetaria spetta all'impresa, che può opporsi con un rifiuto motivato, versando in alternativa un indennizzo monetario; in Germania, una volta che il licenziamento sia stato dichiarato illegittimo, il giudice può ordinare la reintegrazione, ma il datore può rifiutarla optando per una indennità maggiorata.

Come contrappunto ad un minor costo del licenziamento rispetto al nostro sistema, in questi paesi è maggiore quella che ho chiamato tutela nel mercato: il patto di servizio e gli ammortizzatori sociali assicurano, a tutti i lavoratori che hanno perso il lavoro, indennità monetarie per lunghi periodi e soprattutto sostegno effettivo alla ricerca di nuovo impiego, in termini motivazionali e di riqualificazione.

Tra gli estensori delle più autorevoli proposte in campo in Italia su questi temi non manca la consapevolezza dello stretto collegamento tra normativa sui licenziamenti e tutele volte al sostegno al reddito e alla reimpiego, tant'è che in nessuna di esse viene trascurato il tema di un rafforzamento delle tutele su questo versante.

Passando brevemente in rassegna le più articolate proposte di legge sul lavoro presentate nel corso della legislatura, quasi tutte in area PD, emergono essenzialmente due filoni di pensiero, che rispecchiano in parte le due anime di quel partito sui temi economici. Da una parte non si tocca la normativa sui licenziamenti, ma si propone un mix composto da: aumento dei costi del lavoro flessibile a partire dall'armonizzazione della contribuzione tra co co pro e lavoro dipendente, misure per limitare l'espansione dei contratti a termine riducendo nel contempo il contenzioso, come la sostituzione della causale con un limite quantitativo, aumento della durata del periodo di prova (vedi le proposte di Treu ed altri). Dall'altra si indica come via maestra la strada del "contratto unico", in due diverse versioni: il progetto Ichino, che consiste nel flessibilizzare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato solo per i nuovi assunti e solo per le aziende che aderiscono tramite un contratto collettivo, rendendo minori e certi i costi del licenziamento, in pratica sostituendo la tutela giudiziaria con una indennità di licenziamento pari ad una mensilità per ogni anno di lavoro; la proposta di Nerozzi ed altri, mutuata dalle idee di Boeri e Garibaldi, che prevede un contratto a tutele progressive, su libera scelta delle aziende e non vincolato ad un contratto collettivo, per il quale nei primi tre anni la tutela giudiziaria verrebbe sostituita da una indennità di licenziamento pari a cinque giorni di retribuzione per ogni mese di lavoro.

In tutte le proposte prese in considerazione viene previsto quel che in Europa si chiama patto di servizio, rafforzato da un cospicuo sostegno al reddito e alla ricollocazione: ad esempio il progetto Ichino prevede il "contratto di ricollocazione": le imprese che aderiscono al nuovo regime istituiscono e finanziano una agenzia (anche ente bilaterale) che dovrà offrire al lavoratore licenziato che abbia almeno un anno di anzianità di servizio un trattamento complementare che porti l'indennità di disoccupazione al 90% per il primo anno, 80% per il secondo, 70% per il terzo, 60% per il quarto, nonché una assistenza intensiva nella ricerca di nuova occupazione a fronte di una disponibilità del lavoratore corrispondente all'orario di lavoro precedentemente effettuato. Il progetto Treu prevede il contratto di ricerca di occupazione, a cui sia affianca una proposta dello stesso Treu che prevede un percorso obbligatorio di outplacement a carico dell'impresa che licenzia.

Negli ultimi due anni il tema di un contratto unico è stato anche al centro delle riflessioni della Commissione Europea. Il Comitato per l'occupazione (EMCO) ha recentemente discusso (giugno 2011) una proposta della Commissione UE di introdurre un unico contratto a tempo indeterminato, rendendolo più attraente per i datori di lavoro spostando l'onere dalla tutela giudiziaria a quella risarcitoria, con l'obiettivo di limitare l'uso di contratti a tempo determinato. Il Comitato per l'occupazione è stato critico nei confronti della proposta così come la segreteria della Confederazione Europea dei Sindacati. In Francia era stato tentato un approccio simile con il *Contrat de première embauche* e il *Contrat Nouvelle embauche*, successivamente abbandonati. Infine, anche in Spagna è allo studio una proposta di armonizzazione della legislazione del mercato del lavoro attraverso l'introduzione di un contratto unico.

Tornando al dibattito in Italia, e tenendo presenti le prime indicazioni del presidente del consiglio Monti, che sembrano andare verso una maggiore flessibilità dei licenziamenti di tipo economico, ci sono due questioni da puntualizzare, per capire con maggior precisione di cosa stiamo parlando. Innanzitutto nessuna delle proposte che puntano ad inserire qualche forma di contratto unico / contratto a tutele progressive, elimina contemporaneamente i contratti flessibili, e del resto non potrebbe farlo, quindi il contratto non è "unico", ed il dualismo resta. Anzi il dualismo è implicito nelle proposte di contratto unico, in quanto il peso della nuova flessibilità ricade, come detto, solo sui nuovi assunti. Va inoltre chiarito che tali proposte prevedono non solo l'inapplicabilità dell'art.18, bensì la non impugnabilità del licenziamento per motivi economici (ferma restando, ovviamente, la possibilità di impugnativa per motivi disciplinari e discriminatori, per i quali anzi verrebbe esteso l'art.18 anche alle aziende con meno di 16 dipendenti), benché compensata da un'indennità fissa di licenziamento (che appare inadeguata nella quantificazione) e da maggiori tutele sul versante ammortizzatori sociali e politiche attive. Il punto è: perché attribuire tale centralità al vincolo per l'impresa del controllo giudiziale sul



licenziamento economico, dal momento che i casi giudiziari ammontano a qualche migliaio ogni anno, e nella metà dei casi la sentenza è favorevole all'impresa, e dal momento che l'art 18 non si applica alle aziende sotto i 16 dipendenti? Ichino argomenta che il numero dei casi giudiziari non è per nulla indicativo del numero effettivo dei casi in cui si manifesta il conflitto di interessi, non fornendo dunque alcuna informazione circa l'effettivo verificarsi di casi di imprenditori che rinunciano a licenziare sapendo che molto probabilmente perderebbero la causa (ma questo è anche l'argomento usato dai contrari a tali proposte: la normativa sui licenziamenti sarebbe un forte deterrente), né circa il numero di lavoratori che rinunciano a impugnare il licenziamento per lo stesso motivo. Altro argomento addotto è relativo all'idea molto diffusa tra i giudici che non sia ammissibile un licenziamento per motivi economici od organizzativi quando il bilancio dell'impresa è in attivo mentre sarebbe ammissibile quando il bilancio è in rosso: in altre parole in Italia l'orientamento dei giudici sarebbe tale da non consentire il licenziamento economico per prevenire la crisi di impresa, ma soltanto quando l'impresa è già in crisi. La criticità che, in ogni caso, tutti riscontrano, è nella lunghezza del procedimento giudiziale di licenziamento che nell'Italia settentrionale richiede normalmente quattro o cinque anni, nel Mezzogiorno anche il doppio, sicuramente troppo per le esigenze oggettive delle scelte imprenditoriali, ma troppo anche per la persona rimasta senza lavoro.

Il punto debole che tutte le proposte, anche di segno opposto, hanno in comune, è relativo alle tutele nel mercato, che acquistano ancora maggiore rilievo nel caso di contratto unico. Le tutele previste sulla carta in termini di politiche attive ed ammortizzatori sociali appaiono tanto apprezzabili quanto difficili da realizzare sotto il profilo dei costi, e la sensazione è che di ciò non si tenga sufficientemente conto.

E' ineludibile, infine, una considerazione sull'opportunità sociale: ricordando quel che accadde in Italia qualche anno fa quando si parlava di eliminazione dell'art.18, è chiaro che iniziare una discussione sul tema contratto unico/non impugnabilità dei licenziamenti, rischia di portarci verso mesi di conflitto sociale, mai auspicabile, ma che soprattutto in questa fase l'Italia non può permettersi. La stessa ipotesi di affidare la decisione alla contrattazione collettiva, come fa il progetto Ichino, potrebbe significare bloccare le relazioni industriali in azienda per mesi su questo punto, con altrettanto conflitto sociale. E' quindi importante affrontare un tema tanto sensibile con attenzione alle diverse posizioni, cercando il consenso delle parti sociali, esplorando soluzioni legate più allo spostamento delle convenienze che non ad alternative nette.

Muovendosi in quest'ultima direzione, potrebbe essere di aiuto individuare strade che, lasciando impregiudicata la possibilità per il lavoratore di adire la via giudiziaria e di ottenere l'eventuale reintegra, le tolgano sia enfasi che convenienza, offrendo al singolo forme di tutela alternative che siano certe e immediate rispetto ai tempi lunghi e all'esito incerto di un ricorso in giudizio.

Una ipotesi di cui sondare la percorribilità potrebbe essere quella di ricomprendere anche i licenziamenti individuali per motivi economici nella procedura già prevista per i licenziamenti collettivi, procedura che rappresenta di per sé una forma di tutela per il lavoratore e quindi un modo per ridurre il contenzioso. Si dovrebbe prevedere in ogni caso una congrua indennità di licenziamento e l'inserimento del lavoratore nei percorsi di assistenza alla ricollocazione.

Altra strada da valutare potrebbe essere quella di affidare al lavoratore licenziato per motivi economici la scelta tra il ricorso in giudizio e l'essere inserito in un percorso strutturato e assistito di ricollocazione, ferma restando ovviamente una congrua indennità di licenziamento.

In ogni caso resta aperta la difficile questione di come rendere operativi ammortizzatori sociali e politiche di ricollocazione che siano davvero universalistici, come richiede la flexsecurity europea, i quali necessitano di ingenti risorse, finanziarie ma anche organizzative. Senza preclusioni di nessun tipo, va perseguito il concorso delle risorse, statali e regionali, pubbliche e contrattuali, compreso un ruolo forte della contrattazione aziendale e della bilateralità.

(\*) CISL, Mercato del lavoro

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE,

Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

**SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?****La flexsecurity e l'occupabilità dei giovani in un mercato del lavoro duale***di Pier Angelo Albini (\*)*

1.

Non solo in Italia, ma in tutte le economie avanzate i riflettori dell'opinione pubblica e dei decisori politici sono puntati sul mercato del lavoro. Resta, infatti, alta la disoccupazione negli USA, nella zona Euro, in Italia.

Con la crisi non è cresciuta solo la disoccupazione – peraltro, di lunga durata - ma è anche diminuita la partecipazione al mercato del lavoro; basti pensare che le “persone attive” - in percentuale sulla popolazione tra i 15 e i 64 anni - sono scese in Italia al 62,2% (da un già basso 63% di fine 2007 ).

Questo trend negativo amplia il divario tra noi e le altre principali economie avanzate nell'Eurozona. In particolare ci distanzia dalla Germania (il nostro principale competitor) che ha attraversato la crisi addirittura accrescendo il tasso di partecipazione al lavoro (76,3%).

Non è solo una questione di competitività; produce, infatti, un effetto diretto sulla sostenibilità del nostro sistema di welfare.

2.

A ciò si aggiunga che l'impatto della crisi sul mercato del lavoro è stato particolarmente duro per i giovani. Tra i 15-24enni si sono infatti registrati aumenti molto ampi dell'incidenza della disoccupazione. Tra i grandi paesi dell'Area euro spicca il caso della Spagna, dove il tasso di disoccupazione giovanile è salito oltre il 45% (dal 17,8% di quattro anni prima), ma anche l'Italia ha registrato un peggioramento notevole e il tasso di disoccupazione giovanile è salito al 30%.

La diminuzione dell'occupazione tra i giovani è stata molto più elevata rispetto a quella registrata in altre coorti di età ed in Italia, ciò ha approfondito la segmentazione del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione tra i 15-24enni è ora il doppio di quello tra i 25-29enni, che a sua volta è quasi il triplo di quello tra gli over 40 .

3.

Questa “segmentazione” del nostro mercato del lavoro è il problema del momento. Stiamo, infatti, trasferendo sul futuro dei figli, non solo gli squilibri di un sistema di welfare (pensioni) costruito a totale vantaggio dei padri, ma stiamo anche chiedendo loro di pagare il conto immediato della crisi, quantomeno, in termini di disoccupazione e occupazione non standard.

Tutto nel nostro sistema - dalle leggi, alle relazioni industriali - tende a perpetuare pregi e difetti di quel modello culturale che vuole un elevato livello di protezione per alcuni fortunati a dispetto degli altri. Per molti anni questa dicotomia è stata fra insiders e outsiders, cioè nel dualismo "del" mercato del lavoro, mentre oggi si consuma anche in un dualismo che è "nel" mercato del lavoro, cioè, nelle differenti regolamentazioni contrattuali del rapporto di lavoro. Ma questa dicotomia non si combatte facilmente. Non bastano le regole e non basta invertire il trend, ritornando a ridurre le flessibilità in entrata, ancorché per favorire l'introduzione di un modello contrattuale "unico", ancora in larga parte da costruire e, soprattutto, da condividere.

E' necessario anche un cambio culturale che consenta di costruire un nuovo sistema di welfare universale e solidale. Occorre trasferire risorse dalle politiche passive alle politiche attive con la consapevolezza che questa transizione comporta costi e sacrifici. Hanno un prezzo, infatti, il contenimento dell'utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito, la loro estensione a quei settori che ne sono sprovvisti e che, nei momenti di difficoltà come questi, attingono alle risorse della fiscalità generale. Ha un prezzo costruire un sistema assicurativo universale contro la disoccupazione che legghi correttamente sostegno economico e impegno per la ricollocazione. Ma incidere sul sistema degli ammortizzatori sociali è possibile se si costruisce un sistema integrato, pubblico privato, per i servizi per l'occupazione favorendo il coinvolgimento di quei soggetti, le agenzie, che già operano nelle attività della intermediazione e dell'outplacement delle persone.

Costruendo questo sistema nuovo di welfare, più moderno e più europeo potremo avere un mercato del lavoro più inclusivo e più dinamico come oggi non accade anche in ragione dei vincoli che limitano eccessivamente le flessibilità in uscita. Sulle linee essenziali di questo disegno credo si possa registrare una ampia condivisione. Le difficoltà, però, emergono subito quando si deve decidere da dove cominciare questa riforma per l'occupabilità delle persone.

4.

Ma l'occupabilità si costruisce a partire dalla scuola ed è, in questo senso, che la questione "giovani e lavoro" dimostra di avere radici profonde :

- il grado di istruzione universitaria è bassa. In ambito europeo siamo agli ultimi posti: solo il 19% della popolazione fra i 25-34 anni consegue una laurea, contro il 41% della Francia ed il 39% della Spagna.
- Abbiamo una delle più basse quote di laureati in materie scientifiche/tecnologiche rispetto agli altri paesi UE: il 12,1%. La Francia è al 20,7%, la Finlandia al 18,8%, il Regno Unito al 17,5%, la Danimarca al 16,4%.
- Abbiamo un basso tasso di iscrizione ai percorsi di istruzione secondaria (15-19 anni). L'Italia è, infatti, a 80%, mentre la Germania è a 88% e la Francia a 85,7%.
- E' basso il tasso di partecipazione a programmi di formazione professionale (25-64 anni). Nel 2008 la quota di lavoratori che frequentava programmi di formazione professionale era pari al 6,3%, rispetto ad una media UE 27 pari a 9.5%. (Spagna 10,4%, Francia 7,3%, Germania 7,9%, Finlandia 23,1%).
- Mancano professionalità tecniche. Nonostante la situazione di crisi, in Italia continua a registrarsi una domanda di professionalità che non viene soddisfatta. Il secondo paese manifatturiero in Europa lamenta la mancanza di 180 mila tecnici: occorre una migliore politica scolastica ed un più efficiente sistema di orientamento.
- Abbiamo anche un basso tasso di partecipazione a programmi di lifelong learning. Nonostante la crescita registrata negli ultimi anni, anche grazie agli sforzi dei fondi interprofessionali (Fondimpresa e Fondirigenti) siamo al 6,3% (2008) rispetto agli altri paesi europei ed all'obiettivo fissato dalla strategia di Lisbona

(12,5%).

5.

Per effetto di tutte queste ragioni accade che, rispetto ai coetanei di altri Paesi, i nostri giovani incontrano il lavoro in età troppo avanzata (in media tre anni dopo) e con conoscenze poco spendibili anche in conseguenza dell'assenza di un vero contatto con il mondo del lavoro, in ragione del noto pregiudizio che vuole che chi studia non lavori e che chi lavora non studi.

La "retorica del precariato", peraltro, se, da un lato, aiuta a comprendere le difficoltà dei giovani italiani, rischia, dall'altro, di farci perdere di vista la natura dei fenomeni che si debbono affrontare. Non dobbiamo sottovalutare, infatti, che i dati – se considerati in un naturale benchmark europeo - mostrano due distinte questioni: livelli di occupazione bassi ma non dissimile natura dei rapporti di lavoro.

Dal rapporto Censis, infatti, si rileva che i giovani occupati a tempo determinato in Italia sono il 40,1% nella classe di età 15-24 anni e l'11,5% tra i 25-39enni, meno che negli altri grandi Paesi europei. In Germania le percentuali salgono rispettivamente al 56% e 13,5%, al 54,3% e 25,6% in Spagna, al 53,9% e 13,2% in Francia.

Nel contempo, in Italia, l'incidenza del lavoro temporaneo tra i giovani occupati alle dipendenze, nonostante sia salita significativamente negli ultimi anni, passando dal 23,3% del 2001 al 46,7% del 2010, resta ancora più bassa rispetto a quella di altri paesi europei (57,2% in Germania, 55,2% in Francia).

In questo quadro, la crisi ha messo in evidenza soprattutto le forti difficoltà di inserimento dei giovani e in particolare l'inefficiente processo di transizione scuola-lavoro. Per comprendere appieno l'entità e le radici delle difficoltà occupazionali dei giovani è necessario andare oltre l'osservazione del tasso di disoccupazione, perché questo non riesce a cogliere il fenomeno di quanti, finita la scuola, non cercano attivamente un impiego.

Molti giovani hanno deciso di non cercare attivamente lavoro, e quindi non risultano tra le fila dei disoccupati, non perché ne hanno trovato uno, ma per motivi di studio o perché scoraggiati. Se la prima motivazione è in sé positiva, dato che contribuisce a chiudere parte della distanza dell'Italia con gli altri paesi industrializzati in termini di dotazione di capitale umano, la seconda indica invece il persistere di difficoltà nella transizione dalla scuola al lavoro.

Per comprendere bisogna guardare alla quota di giovani che non sono né occupati né impegnati in attività di istruzione o formazione, ovvero i cosiddetti NEET (Neither in Education nor in Employment or Training). Tra i 15-24enni, la percentuale italiana di NEET - che era scesa dal 23,4% del 1998 al 15,9% del 2008, indicando un sostanziale miglioramento anche rispetto agli altri paesi OCSE la cui media era rispettivamente del 13,4% e del 10,9% - con la crisi economica, però, ha registrato una nuova inversione di tendenza, riportando la quota al 19,1% nel 2010.

In Italia, inoltre, l'alto numero di abbandoni scolastici (nel 2010 il 18% dei 18-24enni italiani non avevano un diploma e non frequentavano una scuola o un corso di formazione, contro una media europea del 14,1%) fa sì che circa la metà dei NEET appartenga al sottogruppo che l'OCSE definisce left behind: ossia coloro che, oltre a non essere né a scuola né al lavoro, non hanno un diploma e quindi corrono il serio rischio di rimanere disoccupati per lunghi periodi. È dunque prioritario, per invertire la tendenza, migliorare la capacità delle scuole di aiutare gli studenti in difficoltà e fare in modo che nessuno sia lasciato indietro.

6.

Le questioni, quindi sono due: avere una istruzione adeguata, perché questa continua a essere uno dei fattori che favoriscono l'occupazione, e acquisire una esperienza lavorativa possibilmente durante gli studi. Un recente studio dell'OCSE (Off to a good start? Jobs for youth. 2010) mostra che l'apprendistato e altri programmi che combinano istruzione e formazione professionale guidano efficacemente il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. Tali programmi sono molto sviluppati soprattutto in Austria, Germania e Svizzera e spiegano gran parte del loro successo nel mantenere la disoccupazione giovanile a livelli bassi. Occorre dunque, favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, promuovendo schemi che permettano l'alternanza fra istruzione-formazione professionale e lavoro. A tal scopo è importante dare al più presto piena applicazione alla recente riforma dell'apprendistato. Le esperienze di Austria, Germania e Svizzera mostrano, infatti, che nei paesi dove l'apprendistato funziona bene la transizione scuola-lavoro è più semplice e la condizione occupazionale dei giovani è meno vulnerabile tanto che gli effetti della crisi sono stati meno acuti. In questa prospettiva con l'apprendistato una soluzione è da subito alla nostra portata e, peraltro, assomiglia molto a quel contratto unico di cui tanto si parla.

(\*) Direttore Area Relazioni Industriali e Affari Sociali - Confindustria

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori -  
PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.





Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### **E' indimostrato che riducendo le tutele, si aiuta l'occupazione**

di Claudio Treves (\*)

Ci risiamo. Anche il neo costituito Governo Monti, con il pur pregevole rimando ad un preventivo confronto con le parti sociali, riprende la vexata quaestio della "eccessiva tutela" di alcuni a fronte della carenza di tutele di altri nel mercato del lavoro, e si appresta a formulare proposte sul tema. Di proposte, per la verità, se ne conoscono già di diverse, dal progetto di Boeri-Garibaldi a quello più organico di Ichino, per non dimenticare l'antico "Verso un diritto del lavoro del XXI secolo", meglio noto come "Libro verde sul mercato del lavoro" della Commissione Europea del novembre 2006.

Quest'estate, com'è noto, la BCE e poi nuovamente la Commissione Europea sono tornati sull'argomento, con la premurosa e inaccettabile risposta del Governo dell'epoca (articolo 8 legge 148/11), in cui, facendo finta di sostenere la "contrattazione di prossimità", si affidava ad essa la facoltà di derogare, tra le molte altre cose, anche alla tutela dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori.

E' nota, altresì, la contrarietà totale espressa dalla Cgil verso queste disposizioni, e la indisponibilità a sottoscrivere intese sulla base del citato articolo 8. Ma ora che il nuovo Governo sembra voler riprendere la questione sotto il profilo dell'"accresciuta equità" non è fuori luogo ritornare sulle ragioni che motivano quella scelta della Cgil.

Lo faccio discutendo delle premesse metodologiche e di valore avanzate dai sostenitori di quelle proposte, per finire con l'analisi della "norma di chiusura", anch'essa presente nel discorso di Monti, secondo cui "non si toccherebbe nulla per quanti fossero già coperti dall'art.18, le novità varranno solo per i nuovi assunti".

Perché intervenire sulle regole del licenziamento? La voce più autorevole è stata storicamente l'Ocse (Job Study, 1994), secondo cui una eccessiva rigidità in uscita determinerebbe un rallentamento nel flusso delle assunzioni, e in definitiva un blocco dell'occupazione (a fianco di questo fattore, nello studio venivano richiamati per analogo risultato ammortizzatori sociali troppo generosi e una contrattazione collettiva eccessivamente centralizzata). Ebbene, la stessa Ocse dovette riconoscere (dopo essere tra l'altro incorsa in un infortunio scientifico molto grave per aver considerato il TFR un'indennità di licenziamento, ed aver così collocato l'Italia tra i Paesi con elevati livelli di rigidità, cosa della quale si dovette scusare pubblicamente, ma delle scuse è noto che nessuno tiene conto...), che non vi erano analisi econometriche in grado di confermare tale assunto, ma che al più si poteva concludere che una protezione elevata dai licenziamenti aveva una correlazione positiva con la durata dei periodi di disoccupazione. Dunque, non c'è alcuna scientificità nella tesi che ridurre le tutele aiuta l'occupazione.

L'ex Ministro Sacconi ha accreditato una versione più soft del teorema sopra esposto, consistente nel dire che l'abolizione del reintegro avrebbe invogliato "la propensione ad assumere delle imprese": anche qui, la pedanteria dei numeri scongiurerebbe di insistere. E' noto infatti che:

a) l'addensamento maggiore di piccole imprese è situato nel Mezzogiorno, dove si addensa anche il maggior numero di disoccupati, e che il contrario avviene nel Centro Nord; b) i flussi assunzionali sono molto più intensi al Centro Nord e languono al

Mezzogiorno. Per cui, se queste osservazioni hanno un senso, se ne dovrebbe dedurre che l'invogliamento ad assumere delle imprese sembra essere maggiormente determinato dal tasso di sviluppo dell'economia, piuttosto che dalle normative in essere.

Se quindi la discussione fosse di semplice natura economico-statistica, essa avrebbe dovuto essere conclusa da tempo con la convinzione che i temi più importanti avrebbero dovuto essere altri per spiegare il basso tasso di crescita e la stasi della produttività che contraddistinguono l'economia italiana a partire dalla fine degli anni '90, tanto da aver spinto il Presidente dell'Istat a parlare, nella prefazione al Rapporto sull'Italia 2011, di un "decennio perso per il lavoro".

Ma c'è un altro versante su cui si è venuto incentrando il dibattito, ed è quello dell'equità nel mercato del lavoro. E in effetti è dalla metà degli anni '90, se non si vuole risalire addirittura all'epoca dei contratti di formazione/lavoro (1984!), che il legislatore italiano ha valorizzato e/o introdotto tipologie d'impiego a tutele minori a cominciare dall'art.18: tanto è vero che su 100 assunzioni oggi solo poco più di 17 risultano essere fatte con contratti a tempo indeterminato, solo una parte dei quali avviene in imprese sopra la soglia mitica dei 15 dipendenti. Quindi esiste certamente un problema di equità nel mercato del lavoro, e si conoscono anche i soggetti che sono le vittime della sua mancanza: giovani, donne, immigrati, lavoratori meridionali.

Il punto è come aggredire questa iniquità, e se le misure avanzate vadano in direzione utile. Con una premessa, d'obbligo anche se scontata per i frequentanti la materia: in Italia si può licenziare, sia individualmente che collettivamente (a volte sembra opportuno ripetere questi concetti, data la follia dei dibattiti in proposito). Quello che è punito, in forme diverse (riassunzione e/o monetizzazione per imprese sotto 15 dipendenti, reintegro per quelle sopra la soglia) è il licenziamento illegittimo, ogni licenziamento illegittimo senza improbabili distinzioni tra licenziamenti per motivi economici o disciplinari. Per cui le proposte in campo non innovano sulla possibilità di licenziare, bensì sulle misure a fronte di licenziamenti illegittimi, a meno che...con un gioco di prestigio si sottragga lo stesso concetto di illegittimità dalle mani del giudice, e il gioco sembra fatto!

E allora il senso delle proposte in campo, al di là delle diverse declinazioni, è questo: superare (alcuni dicono per alcuni anni di anzianità, altri eliminare tout court) per chi fosse un nuovo assunto la tutela prevista dall'art.18 (ossia il reintegro nel luogo di lavoro se il licenziamento sia considerato illegittimo), prevedendo al suo posto la monetizzazione e, in certi casi, l'offerta di servizi di ricollocazione nel mercato del lavoro.

La principale obiezione che si può fare a questa proposta è la seguente: perché assumere, data la sua inconsistenza scientifica sopra ricordata, la tesi che rimanda alle supposte difficoltà di licenziamento la spiegazione dell'andamento dell'occupazione, ma che ciò non sia sostenibile è stato sopra richiamato. Inoltre, si adotta in questa teoria un altro presupposto, ugualmente indimostrato, che cioè nel mercato del lavoro viga un principio che potremmo chiamare "dei vasi comunicanti", secondo cui al calo di tutele in un segmento corrisponda automaticamente un accrescimento in un altro: e qui purtroppo soccorrono diversi casi concreti di "politiche dei due tempi" in cui il secondo non si realizza mai. Da ultimo proprio la legge 30/03, di cui qualcuno aveva esaltato un'"anima laburista", doveva essere completata da una riforma universalista degli ammortizzatori sociali, e sappiamo com'è andata. Da questo punto di vista la polemica sui padri che tolgono ai figli, o cui bisognerebbe togliere perché i figli abbiano, è fuorviante e ipocrita se indirizzata al sindacato e alla Cgil in particolare, dato che non ricordo altra organizzazione, sociale o politica che sia, che abbia avanzato proposte inclusive sia di tipo lavoristico (sulle tipologie d'impiego), che sociali (ammortizzatori sociali), il cui segno è stato sempre quello di superare separatezze ed esclusioni che la politica, sostenuta spesso da teorie rivelatesi fallaci, aveva determinato. Del resto, basta interrogare i molti, troppi giovani costretti a restare a casa e facile preda dei mitici contratti flessibili per sapere se vorrebbero che i loro padri rinunciassero alle tutele conquistate, per sapere che questa contrapposizione – per fortuna – non ha avuto, almeno fin qui, terreno fertile, ma che è invece cresciuto il senso di un'iniquità complessiva delle regole del lavoro

che deve essere superata includendo i fin qui esclusi anziché penalizzare i cosiddetti tutelati "in eccesso".

Allora, se vogliamo davvero essere equi nel mercato del lavoro, i nodi non sono l'articolo 18 quanto i tre punti seguenti:

- la lotta al sommerso, formidabile strumento di divisione e di compressione dei diritti, vale da sola il 17% del nostro PIL (a proposito di dove e come reperire risorse...);
- la riduzione delle tipologie d'impiego e il sostegno all'occupazione stabile (basterebbero 4 forme d'impiego, gli incentivi andrebbero disboscati recuperando anche qui risorse da indirizzare a due canali precisi, il lavoro stabile e le conversioni verso il lavoro stabile delle forme attualmente precarie) ;
- l'universalità degli ammortizzatori sociali, di modo che "nessuno resti escluso dalle tutele in ragione del settore di appartenenza, del tipo di contratto di lavoro, della dimensione dell'impresa" (cito a memoria dal Protocollo del 23 luglio 2007, base per una delega per la riforma degli ammortizzatori sociali che scade a fine 2012...).

Su questi punti la Cgil è pronta da subito a misurarsi con spirito costruttivo, perché crediamo siano i tasselli decisivi per far ripartire su basi nuove e finalmente convergenti la crescita e i diritti di chi lavora. E su di essi su cui sarà interessante capire le intenzioni del governo e delle forze politiche, a partire dalle proposte che la Cgil ha già avanzato e che saranno riprecisate il prossimo 3 dicembre nell'assemblea nazionale dei delegati. Perché l'equità si ottiene non diminuendo le tutele là dove esse sono radicate, ma affrontando i drammi di un mercato del lavoro precarizzato che è diventato esso stesso fattore di declino produttivo e di stasi della produttività, come molti economisti hanno iniziato a dimostrare.

Un'ultima cosa: si dice che la riforma di cui si parla non toccherebbe chi oggi è coperto dall'art.18, ma solo i nuovi assunti. Per onestà tra i partecipanti al dibattito pregherei tutti di smetterla di divulgare una stramberia simile. A meno di sostenere, e vorrei vederlo in faccia, che la protezione dell'art.18 diventa "diritto soggettivo" della persona con tanto di nome e cognome, che lo accompagnerà, a prescindere dalle imprese ove egli presterà la sua opera, fino all'età del pensionamento. Ma anche ammettendo questa bizzarria, si rendono conto i sostenitori della proposta che così si codifica il doppio regime in ogni impresa oltre i 15 dipendenti? E sono sicuri, i sostenitori, che ciò significhi una tranquilla gestione delle differenze, o non piuttosto l'accumularsi di una tensione endoaziendale che prima o poi scoppierà, con buona pace di Confindustria? E che razza di soluzione è quella che lascia sedimentare iniquità e poi meravigliarsi se esplodono?

Meglio, molto meglio, dedicarsi ai veri nodi che ingessano l'Italia e includere seriamente i giovani senza costruire contrasti generazionali che fanno solo danni.

(\*) Cgil nazionale

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

**SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?****Le flessibilita' controverse del lavoro pubblico***di Carmine Russo (\*)***Per riflettere**

Anche nel settore pubblico il tema della flessibilità del lavoro si articola nelle varie fasi del rapporto: ma a differenza che nel settore privato su quella in entrata e quella in uscita le decisioni legislative possono incidere più di quelle organizzative.

Sulla flessibilità in entrata, oltre al vincolo costituzionale del concorso, pesa il sospetto nei confronti delle forme atipiche per i rischi di abuso nel loro utilizzo che possano poi comportare diffuse e spesso motivate aspettative di stabilizzazione, come è avvenuto nel 2006/2007; nei confronti di quella in uscita pesa il blocco del turnover che ormai è previsto nelle finanziarie da una quindicina di anni, che di fatto opera in modo indiscriminato (perché determinato dal solo requisito dell'età del personale in uscita) sulle organizzazioni e le caratteristiche professionali dei dipendenti.

Questo non significa che nel settore pubblico manchi o non possa esserci una politica del personale che gestisca la flessibilità organizzativa e professionale, ma va tenuto presente che questa politica deve temperarsi (a volte, a valle) con decisioni che sono assunte all'esterno delle singole realtà amministrative.

Ma questo non significa nemmeno che quei vincoli possano essere semplicemente espunti dall'ordinamento, visto che garanzia delle modalità di selezione e controllo della spesa e dei bilanci sono cardini imprescindibili e, per così dire, squisitamente politici dell'organizzazione imparziale e corretta dei servizi pubblici. E poi basta ricordare come hanno operato in questi ultimi tre anni i governi di tutta Europa per rendersi conto che non si tratta di una specificità solo italiana.

Con queste precisazioni si può parlare di flessibilità del rapporto di lavoro pubblico concentrando però l'attenzione proprio sulla dimensione della decisione organizzativa e sugli strumenti a sua disposizione.

**La flessibilità in entrata**

La PA può avvalersi di forme contrattuali flessibili di assunzione analoghe a quelle previste per il lavoro privato, ma come eccezione alla regola generale per cui le amministrazioni pubbliche devono procedere alle assunzioni di personale esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e previo superamento di un concorso pubblico. Proprio questa previsione di rigidità è stata inserita dal 2008 per chiudere la "finestra" di contratti flessibili prolungati per anni dai quali nascevano aspettative di stabilizzazione. È chiaro che il ridimensionamento dell'ambito della flessibilità in entrata (coniugato con il permanere del blocco delle assunzioni) debba comportare una costante ed incisiva politica delle risorse umane fatta di verifica dei fabbisogni, definizione degli obiettivi, formazione professionale, riqualificazione: tutti strumenti ancora non completamente entrati nel patrimonio manageriale dei dirigenti pubblici e che, sempre per esigenze di controllo/riduzione della spesa sono anche stati ridotti o sterilizzati (si pensi alla parificazione delle

progressioni a nuove assunzioni, alla riduzione dei budget per la formazione, allo stesso blocco della contrattazione fino a tutto il 2014).

L'utilizzo di contratti flessibili è consentito solo nei casi in cui le amministrazioni, dopo una valutazione discrezionale delle necessità organizzative, ritengano di dover rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali alle quali non possono far fronte con il personale interno già inquadrato. Le forme contrattuali flessibili utilizzate nel pubblico impiego sono il contratto a tempo parziale, il contratto a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro e gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (non utilizzabili per ricoprire funzioni dirigenziali), il telelavoro, i lavori socialmente utili, le collaborazioni coordinate e continuative. La sanzione prevista per il dirigente responsabile di eventuali irregolarità nell'uso dei contratti flessibili consiste nella mancata erogazione della retribuzione di risultato.

Il part-time: La normativa che regola il contratto part-time è la stessa del settore privato; ma bisogna ricordare che negli anni '80 e '90 il part-time nel settore pubblico è stato fortemente incentivato rendendo la conversione quasi un diritto soggettivo del lavoratore, consentendo lo svolgimento di un doppio lavoro e permettendo la conversione anche ai dirigenti.

Quella politica, che per questa via voleva raggiungere il doppio effetto di ridurre la spesa e il numero di addetti, è entrata in crisi negli ultimi anni quando gli effetti del blocco del turnover si sono fatti sentire pesantemente sugli organici. A questa situazione, l'art. 16, della legge. 183/2010 ha risposto prevedendo per la PA la possibilità di riesaminare, entro 180 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge, i rapporti di lavoro part-time convertiti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 112/2008 (in sostanza tutta la fattispecie incentivata) La valutazione da svolgere secondo criteri di buona fede e correttezza, è stata gestita da molte pubbliche amministrazioni in modo assolutamente unilaterale, senza tener conto di situazioni di organizzazione familiare che spesso si erano consolidate nel corso di un ventennio. Si è rischiato così di passare da un eccesso di incentivazione ad un eccesso di discrezionalità senza parametri nell'uno e nell'altro vaso che rendessero chiaro il contemperamento (tipico dell'istituto del part-time) da raggiungere tra esigenze del lavoratore e esigenze organizzative; tanto da rendere necessaria una specifica circolare n. 9/2011 del Dipartimento della funzione pubblica per chiarire la portata della norma e un avvio di confronto in giurisprudenza (T. Trento, 4/5/2011 e 17/6/2011; T. Firenze, 7/3/2011 e 31/1/2011) che ha interpretato la norma applicando o non applicando la Direttiva europea n. 81/1997.

La vicenda può ormai ritenersi conclusa visto che il potere di rivalutazione riconosciuto alle p.a. era temporaneo, ma è emblematica del rischio di difesa o attacco alla flessibilità in assenza di criteri organizzativi o antiabuso.

Il contratto a termine: un analogo problema si pone per il contratto a termine. Abbiamo già visto che la legge dispone che in via di principio l'assunzione deve essere a tempo indeterminato per evitare aspettative di stabilizzazione, ma anche perché, come ha detto in più occasioni la Corte Costituzionale, a funzioni stabili devono corrispondere rapporti di lavoro stabili per garantire affidabilità dell'amministrazione.

La disciplina applicabile è sostanzialmente quella del settore privato con la grande differenza per cui in quello pubblico non può esserci conversione del rapporto di lavoro in caso di utilizzo contra legem del contratto, ma solo una responsabilità del dirigente.

Se si esclude qualche pronuncia di senso contrario, questo orientamento è ormai consolidato e la questione pregiudiziale della legittimità della disparità di trattamento anche in rapporto alla disciplina europea è stata portata in più occasioni all'attenzione della Corte di Giustizia che finora si è espressa per la compatibilità della normativa



italiana con la disciplina europea e per la equiparabilità della sanzione della conversione del settore privato e di quella della responsabilità dirigenziale.

Nel prossimo futuro la Corte si esprimerà di nuovo - seppure in maniera indiretta - su richiesta del Consiglio di Stato; in quell'occasione si potrà vedere se trova un varco l'interpretazione di alcuni giudici nazionali secondo i quali. (T. Siena, 13/12/2010, T. Livorno, 26/11/2010) è ammessa la conversione del contratto di lavoro a termine in contratto di lavoro a tempo indeterminato anche nella p.a. in applicazione della direttiva europea 71/1999, con conseguente disapplicazione dell'art. 36, d. lgs. n. 165/2001.

Il lavoro accessorio: è stato introdotto nel 2009 dal d.l. n. 78/2009 dopo che nel 2003 la legge 30 aveva escluso le pubbliche amministrazioni dai destinatari del decreto 276 e rientra anch'esso tra le forme flessibili di assunzione che non comporta la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato; tanto che le attività lavorative che possono essere svolte con questa tipologia di contratto sono elencate dall'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 e possono essere svolte anche nel caso di committente pubblico, compresi gli enti locali. La legge prevede che «il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico e degli enti locali è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno». Lo scopo è di evitare che la PA possa ricorrere al lavoro accessorio per nascondere una vera e propria attività lavorativa di natura subordinata ed aggirare le regole in materia di controlli e di contenimento dei costi del personale delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali.

Per questi ultimi il ricorso al lavoro accessorio è consentito per «manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli» nonché per «lavori di emergenza o di solidarietà». Le attività «di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti», invece, possono essere svolte con contratto di lavoro accessorio solo dagli enti locali che potranno stipulare contratti di lavoro accessorio con «giovani con meno di venticinque anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado e compatibilmente con gli impegni scolastici potranno lavorare il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza in qualunque periodo dell'anno».

Anche i pensionati possono svolgere lavoro accessorio in «qualsiasi settore produttivo», anche degli enti locali.

In verità va detto che quasi tutte le attività per le quali è previsto il lavoro accessorio fanno parte di quelle attività (e non funzioni pubbliche) per le quali le amministrazioni già da tempo provvedono attraverso esternalizzazioni e appalti, in ciò sollecitate dallo stesso legislatore.

Le collaborazioni coordinate e continuative: le co.co.co, dal 2003 sono utilizzabili solo nel settore pubblico e sono la modalità di lavoro atipico più controversa soprattutto perché sono state utilizzate ampiamente per far fronte a carenza di personale e perché a rischio di sospetto di clientelismo per aggirare l'istituto del concorso. Per la legge, le co.co.co. sono strumento eccezionale cui ricorrere a seguito di verifica dell'impossibilità di far fronte alla specifica esigenza con personale interno, per attività altamente professionalizzate e per esigenze temporanee. Paletti che nell'evoluzione della disciplina si sono sempre più andati precisando, esplicitando e irrigidendo su stimolo continuo della Corte dei conti che ha visto nel parasubordinato un escamotage per non affrontare le esigenze di riduzione della spesa.

Questa la sintesi dei vincoli: l'oggetto della prestazione deve essere coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione che affida l'incarico; la PA non deve avere, in organico, le risorse umane disponibili; la prestazione deve essere temporanea e qualificata; durata, luogo, oggetto e compenso devono essere

predeterminati. La regola della qualifica universitaria può essere superata nel caso in cui la collaborazione serva a supportare attività di ricerca e attività didattica, cioè per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi oppure con soggetti esperti nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica e per i servizi di orientamento, ma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Anche in questo caso, quindi, viene richiesto alla responsabilità dirigenziale una capacità organizzativa e riorganizzativa per verificare il perseguimento degli stessi obiettivi col personale disponibile; e ancora una volta i rapporti flessibili non sono guardati come opzione e opportunità organizzativa, ma come possibile scorciatoia per non organizzare e mantenere alta la spesa.

Per tale motivo la legge prevede che tutti i contratti di collaborazione e gli incarichi di consulenze debbano essere sottoposti al controllo della Corte dei conti e diventano efficaci solo dopo il parere positivo della stessa oppure dopo 30 giorni dal loro ricevimento. E comunque le ultime manovre finanziarie impongono alle amministrazioni di ridurre il numero di consulenze individuali e a società.

La somministrazione di lavoro: Nel lavoro pubblico, diversamente dal settore privato, la somministrazione può essere solo a tempo determinato; non è quindi ammesso lo staff leasing.

Anche nel caso di contratto di somministrazione irregolare, perché utilizzato fuori dai casi previsti dalla legge, il dirigente responsabile dell'illecito sarà chiamato a rispondere verso la PA ma senza possibilità di conversione del rapporto di lavoro.

Per completezza ricordiamo che le amministrazioni possono ricorrere anche ai contratti di formazione e lavoro e tra qualche tempo, a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrà essere emanato entro 12 mesi dall'entrata in vigore del T.U. sull'apprendistato, dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere e dell'apprendistato per l'alta formazione e ricerca; è in quella sede che sarà con ogni probabilità definito anche il raccordo eventuale o la sostituzione per i CFL.

### ***La flessibilità in uscita***

Le modalità di estinzione del rapporto di lavoro pubblico sono costituite da tipologie in parte identiche e in parte che richiamano quelle del settore privato.

Identica è sostanzialmente la disciplina sul licenziamento individuale per inadempimento del lavoratore che in questo settore è assistito dalla tutela reale (art. 18 St.) a prescindere dal numero dei dipendenti; ma nel settore pubblico, a partire dal d.lgs. 150/2009, la legge ha assolto in proprio al compito di definire le sanzioni per alcune infrazioni (falsa certificazione o falsa attestazione, scarso rendimento) esautorando in parte il ruolo del contratto collettivo.

Le differenze maggiori riguardano la flessibilità in uscita per motivi organizzativi che nel settore pubblico si realizza attraverso diversi istituti di mobilità esterna.

In generale, può distinguersi:

° mobilità individuale volontaria, su domanda del dipendente (art. 30 d.lgs. 165/2001);

° mobilità a seguito di trasferimento di funzioni che scaturisce dai processi di accorpamento o di soppressione di Amministrazioni o enti pubblici (art. 31 d.lgs. 165/2001; art. 13, comma 1 l. 183/2010);

° mobilità obbligatoria per eccedenza di personale (art. 33 d.lgs. 165/2001 come modificato dalla l. 183/2011 – Legge di stabilità 2012);

° aspettativa finalizzata ad avviare un'attività professionale o imprenditoriale autonoma (art. 18 l. 183/2010);

Le procedure di mobilità sono obbligatoriamente propedeutiche a quelle concorsuali .

La mobilità volontaria individuale è attivata dal singolo dipendente che presenti domanda di "trasferimento". A questi fini, le amministrazioni sono tenute a rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre Amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta.

La valutazione sull'accoglimento della domanda di mobilità volontaria è tecnico-discrezionale e riguarda la qualità professionale del dipendente che abbia richiesto il passaggio. È necessario il consenso dell'amministrazione cedente.

La mobilità obbligata per processi di accorpamento o di soppressione di Amministrazioni o enti pubblici. In tale caso, si applica la disciplina del "trasferimento di azienda" (art. 2112 c.c.) che determina la cessione del rapporto di lavoro, senza soluzione di continuità, al nuovo soggetto subentrante rispetto al quale il lavoratore conserva tutti i diritti maturati; e le procedure di informazione e di consultazione di cui alla legge n. 428 del 1990 (art. 47, commi da 1 a 4).

Il Collegato lavoro ha disposto che se il conferimento di funzioni statali alle regioni e alle autonomie locali o il trasferimento o il conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o anche l'esternalizzazione di attività e di servizi determinino un caso di esubero trovano applicazione, nei riguardi del personale adibito, le disposizioni dell'articolo 33 d.lgs. 165/2001 come modificato dalla legge di stabilità 2012 del quale parliamo subito.

La mobilità per eccedenza di personale: la Legge di stabilità 2012 ha modificato un istituto già previsto dall'art. 33 del d.lgs. 165/2001, ridisegnando la procedura da attivare nel caso di situazioni di soprannumero o eccedenze di personale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

La normativa impone alle amministrazioni l'obbligo di procedere, ogni anno, alla ricognizione delle dotazioni organiche per rilevare eventuali eccedenze di personale rispetto ai fabbisogni.

Alle amministrazioni che non rispettino l'obbligo di rilevazione è vietata la possibilità di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo pena la nullità assoluta dei contratti di lavoro eventualmente stipulati. A tale sanzione si aggiunge, poi, la responsabilità dei dirigenti che non attivino le procedure per la mobilità o la messa in disponibilità del personale in esubero, o, ancora, effettuino le assunzioni nulle.

Per quel che attiene il procedimento da seguire, il nuovo testo dell'art. 33 comprime estremamente le relazioni sindacali, richiedendo la mera trasmissione di un'informazione preventiva alle rappresentanze unitarie del personale ed alle OO.SS. firmatarie del CCNL del comparto o area.

Il testo precedente invece prevedeva l'applicazione di alcuni istituti della mobilità collettiva (l. n. 223 del 1991) prevista nel settore privato soprattutto con riferimento agli obblighi di informazione e di consultazione sindacale.

Ma la novità più rilevante è che viene eliminato il limite dei dieci lavoratori coinvolti per l'attivazione dell'istituto; ciò comporta che la procedura è attivabile anche per un solo dipendente e, per questa via, si applica ormai anche nel settore pubblico l'istituto del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Si dispone quindi che trascorsi dieci giorni dalle comunicazioni prescritte, l'ente possa risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato 40 anni di contributi o, in subordine, verificare la possibilità di ricollocare tutti o parte dei dipendenti in soprannumero nell'ambito della stessa amministrazione anche utilizzando contratti di lavoro flessibili (part time, contratti di solidarietà, etc.).

Laddove non fosse possibile la ricollocazione all'interno dell'ente stesso, si possono attivare trasferimenti presso altre Amministrazioni comprese nell'ambito regionale.

L'iter deve concludersi entro 90 giorni dalla comunicazione ai sindacati dello stato di esubero dei dipendenti, decorsi i quali l'amministrazione pone in disponibilità il personale che non possa essere utilmente ricollocato.

Dalla data di collocamento in disponibilità, il lavoratore non presterà più le proprie funzioni ed avrà diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro onere retributivo comunque denominato, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, trascorsi i quali scatterà il licenziamento.

Allo stesso modo, saranno collocati in disponibilità i dipendenti eccedenti che non accettino il trasferimento loro proposto su accordo stipulato tra le amministrazioni interessate.

L'aspettativa per avviare un'attività professionale o imprenditoriale autonoma: si tratta di una ipotesi particolare di incentivazione della flessibilità in uscita. L'art 18 del Collegato Lavoro ha esteso a tutti i dipendenti pubblici la possibilità di ottenere un'aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità, anche per avviare un'attività professionale o imprenditoriale autonoma.

L'aspettativa può essere concessa dall'amministrazione – tenuto conto delle esigenze organizzative e previo esame della documentazione prodotta dall'interessato – per un periodo massimo di dodici mesi. Durante questo periodo, non si applicano le norme sull'incompatibilità e sul divieto di cumulo degli impieghi.

### ***Per concludere***

Che conclusione trarre da questa rassegna di norme? Certamente il rapporto di lavoro pubblico è caratterizzato da maggiori rigidità del settore privato. Ma non è un problema solo italiano, tanto che tutti i Paesi OCSE o UE (compresa l'Italia), che hanno affrontato il problema del risanamento dei bilanci, hanno esteso l'area di utilizzo di rapporti privatistici, per superare rigidità, prerogative, privilegi o come li si vuole chiamare.

Questo significa che sarebbe utopistico cercare una flessibilità maggiore o analoga rispetto a quella del settore privato e questo per la semplice ragione che, come abbiamo evidenziato, il rapporto di lavoro pubblico è sempre stato visto soprattutto dal legislatore e soprattutto da quello recente come un rapporto da amministrare piuttosto che da gestire organizzativamente.

Esigenze di riduzione della spesa, timore di clientelismo o consociativismo governano di fatto fuori dall'organizzazione le esigenze e l'allocazione del personale; in questa situazione, dirigenti non certo addestrati ad essere manageriali ma, soprattutto negli ultimi anni, gravati solo da rischi di responsabilità amministrativa e erariale, gestiscono quello che hanno come possono e col minor rischio possibile.

Ma non dimentichiamo nemmeno che la PA sempre, ma comunque in periodi di crisi assolve comunque ad una funzione di alleggerimento delle tensioni che gravano sul mercato del lavoro, se questo non riesce ad assorbire offerta di lavoro; né che il personale pubblico in Italia non è in eccesso in generale rispetto agli altri paesi europei, quanto piuttosto mal distribuito tra amministrazioni ed aree geografiche: governo interno dell'organizzazione e funzionamento della mobilità sembrano essere quindi gli strumenti d'azione privilegiati, senza mortificare per questo le relazioni sindacali.

(\*) Direttore dell'Irsi, Istituto di ricerca Cisl

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### Passare da un lavoro ad un altro senza drammi

di Sergio Trevisanato\*

Da molti anni il tema della flessibilità nel mercato del lavoro è al centro dell'attenzione dei *policy makers* in tutti i paesi europei. A livello comunitario la Strategia europea per l'occupazione (Seo), lanciata nel 1997 e confluita tre anni dopo nella più ampia Strategia di Lisbona, stimolò un'intensa attività di riforma che, pur assumendo nei vari Stati membri aspetti diversificati, si richiamava ad un approccio comune nei suoi punti essenziali. Man mano si è avuta in Europa una maggiore diffusione del lavoro a tempo determinato, regole meno rigide, forme di intermediazione pubblico-privato, lo sviluppo di percorsi integrati tra formazione e lavoro e, appunto, una nuova regolamentazione dei contratti nell'ottica della flessibilità. Anche il linguaggio si è andato modificando e si è sempre più parlato di occupabilità, di adattabilità, di pari opportunità tra garantiti e non garantiti.

Una molteplicità di fattori, quali i cambiamenti del sistema economico globale, le dinamiche demografiche, l'evoluzione tecnologica hanno richiesto di riconsiderare gli assetti tradizionali delle politiche del lavoro, con l'obiettivo di tutelare sia le esigenze di crescita sia i bisogni e le aspettative dei lavoratori.

L'Europa ha fatto suo un modello basato innanzitutto sulla forza del capitale umano e sulla qualità del lavoro. Per confrontarsi con i grandi *competitors* internazionali ed in particolare con i paesi emergenti, si è puntato sulla conoscenza e la dinamicità, sulle competenze e l'innovazione.

Intorno alle metà del decennio scorso la Commissione europea ha perfezionato questo impianto cercando di rafforzare ulteriormente le misure di tutela dei lavoratori. Vi era l'urgenza di evitare che la nuova flessibilità del lavoro si traducesse in precarietà. Di qui è nato il termine *flexicurity*, che vuol dire coniugare la flessibilità con la sicurezza.

In questi anni la Seo, attraverso questo approccio, ha favorito nei paesi membri una buona crescita dell'occupazione, che in Italia ha toccato il suo massimo nel 2008, con 23,4 milioni di occupati. La crisi economica globale ha frenato bruscamente questo processo. Ma vi sono state anche altre criticità, che vanno oltre la dimensione congiunturale. Prendiamo il tasso di disoccupazione di lunga durata, cioè il primo indicatore del rischio di disoccupazione strutturale. Negli ultimi 3 anni questo valore ha registrato un'impennata nei paesi più colpiti dalla crisi, come Grecia e Spagna, mentre è rimasto sostanzialmente stabile in paesi quali la Germania, la Francia ed anche l'Italia. Se però andiamo a vedere l'impatto specifico sui diversi segmenti della popolazione, scopriamo che le maggiori difficoltà ricadono sulle fasce più deboli del mercato del lavoro, in particolare sui giovani, sulle donne, sui precari.

Nel 2008, prima della crisi, i lavoratori "a rischio di povertà" erano il 5,6% tra quelli con contratto a tempo indeterminato e del 15,7% tra quelli con contratto a termine. L'anno dopo tali percentuali arrivavano rispettivamente al 6,8% e al 17,7%. La crisi ha aggravato la segmentazione del mercato del lavoro. E' questo il vero problema. Se torniamo ai dati della disoccupazione di lunga durata e ci soffermiamo sui valori relativi al segmento giovanile, vediamo che l'Italia in questo caso si colloca più vicina alla Spagna e all'Irlanda che non alla Germania o la Francia.

Tali differenze fra i paesi europei sono strettamente collegate all'eterogeneità dei mercati del lavoro e dei sistemi produttivi e di Welfare.

Nel dibattito in corso sull'evoluzione della Strategia europea per l'occupazione, ci si chiede spesso quale gioco abbia svolto in Italia l'esistenza di un mercato del lavoro più rigido e segmentato di altri, nel riversare i più pesanti effetti della crisi sulla componente giovanile della popolazione. Sono anche emerse una serie di proposte volte a una sorta di redistribuzione delle tutele, non per togliere da una parte e mettere dall'altra, ma per garantire a tutti uguali livelli di protezione e di sicurezza. Ciò vuol dire riflettere sulla flessibilità in entrata e in uscita, una questione che va trattata con la giusta pacatezza, senza strappi ma anche senza rimanere aggrappanti all'esistente, posto che l'esistente soddisfa una quota sempre più bassa della forza lavoro.

Vorrei però evidenziare alcuni aspetti a cui non sempre viene data l'attenzione che invece meriterebbero. Innanzitutto, per tenere insieme flessibilità e sicurezza occorre garantire un sostegno concreto ai lavoratori che si trovano nella fase di passaggio da un'occupazione ad un'altra. In questo cruciale momento di transito occorrono strumenti di supporto, a cui va affiancato un buon sistema di intermediazione lavorativa. I recenti dati forniti dall'Isfol su questo fronte mostrano che in Italia i Centri per l'impiego (Cpi) trovano lavoro a poco più di 3 persone su 100, in gran parte appartenenti a categorie protette. Le agenzie di somministrazione, le società di ricerca e selezione del personale, le scuole, le università e gli istituti di formazione, ma anche i sindacati e le organizzazioni datoriali coprono un altro 7% del collocamento. Poi ci sono le cosiddette autocandidature (17,7%) e i concorsi pubblici (18,3%). Ma il principale canale per trovare lavoro rimane quello delle relazioni personali. Parliamo del 30%, una percentuale che tra i giovani sfiora il 40%. E' indispensabile intervenire ulteriormente su questo fronte, perché la sicurezza nel mercato del lavoro non può prescindere da un buon sistema di incontro domanda-offerta.

Un altro aspetto da tenere in considerazione riguarda la formazione. Anche in questo campo l'Isfol svolge costantemente un lavoro di ricerca e monitoraggio. La possibilità della forza lavoro di mantenere ed implementare costantemente nel corso di tutta la vita il livello delle proprie competenze è fondamentale per concretizzare un modello di *flexicurity* efficiente. Sappiamo che nel prossimo futuro la crescita delle professioni ad elevata specializzazione, già consistente negli ultimi anni, sarà ancora più significativa. Una minore stabilità del posto di lavoro non si tramuta in precarietà solo se i lavoratori hanno la possibilità di mantenere intatta la propria occupabilità, attraverso percorsi di apprendimento continuo e personalizzato.

Ecco allora la necessità di aiutare le imprese, soprattutto quelle più piccole, ad investire in formazione. E al tempo stesso occorre legare i passaggi da un lavoro ad un altro, nell'ottica della flessibilità, a momenti di vero accrescimento delle *skill*.

Da questo punto di vista, voglio segnalare il contributo giunto dall'istituzione dei Fondi



paritetici interprofessionali, con l'obiettivo di favorire il finanziamento della formazione in azienda. E' una strada che va ora rafforzata, con l'impegno di tutti. Sappiamo infatti che vi sono difficoltà per le piccole e piccolissime imprese e che la formazione erogata copre ancora quasi esclusivamente aspetti legati alla sicurezza, senza entrare nel merito delle competenze specifiche dei lavoratori. Particolarmente importanti appaiono le esperienze di costituzione di reti fra aziende di diverse dimensioni e lo scambio delle buone pratiche.

Altro strumento essenziale, sotto questo profilo, è indubbiamente l'apprendistato, che sarà progressivamente uno dei canale privilegiati di ingresso nel mercato del lavoro. Ricordiamoci che nei 14-17enni oltre 110.000 ragazzi abbandonano gli studi, con il rischio di cadere nella condizione dei cosiddetti né-né, cioè fuori dal sistema educativo e fuori dal mercato del lavoro.

Va poi ricordato che più del 72% dei giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro necessitano di essere accompagnati da interventi formativi di inserimento, per poter entrare nel vivo dell'attività produttiva.

Ecco perché il valore dell'apprendistato è tra i punti di forza evidenziati nelle linee guida della Strategia europea per l'occupazione da qui al 2020. L'apprendistato, infatti, permette l'acquisizione di competenze sia specialistiche sia trasversali, in coerenza con la domanda di lavoro. Ma contemporaneamente rappresenta un'opportunità per i giovani che lasciano la scuola ed argina quindi il fenomeno della disoccupazione della fasce più giovani della popolazione.

Il confronto sullo spinoso tema della flessibilità non dovrebbe trascurare questi aspetti della questione, nella consapevolezza che la buona riuscita delle riforme è sempre fortemente legata ad una visione sistemica.

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### La crisi economica e il cambiamento di ruolo delle Agenzie per il Lavoro in Italia

di Giulia Rossi (\*) e Maurizio Mirri (\*\*)

La questione sollevata da Emma Marcegaglia sulla flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro riporta ad un dibattito di lunga data sulla particolare rigidità del caso italiano. Dire "è facile entrare ma difficile uscire" da un sistema equivale a definirlo inefficiente, ovvero caratterizzato da una scarsa produttività. E inefficiente, al momento attuale, il nostro mercato del lavoro lo è davvero, come testimoniano gli alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, e la corrispondente difficoltà, da parte delle imprese, a reperire alcune figure professionali di importanza cruciale.

Tuttavia, prima di entrare nel merito dell'inefficienza dell'attuale modello lavorativo e di come oggi le agenzie per il lavoro possano svolgere un ruolo fondamentale nel facilitare domanda e offerta, è bene fare una serie di precisazioni.

La prima, di carattere giuridico, riguarda le scelte legislative attuate per rendere il mercato del lavoro italiano maggiormente flessibile. In Italia la ricerca della flessibilità è stata da sempre perseguita favorendo il ricorso a contratti di assunzione ritenuti più flessibili, piuttosto che attraverso riforme del lavoro standard (a tempo indeterminato e orario pieno), attenuando o modificandone le regole sui licenziamenti (Mo Costabella e Favro Paris, 2005).

Tale percorso di riforma, iniziato con il pacchetto Treu nel 1997 e consolidato con la successiva Legge Biagi ha cercato di rispondere da un lato alle esigenze produttive delle imprese attraverso il ricorso a forme contrattuali flessibili, dall'altro ai lavoratori favorendone l'accesso al mercato del lavoro, nell'auspicio che contratti di carattere temporaneo si trasformassero in contratti a tempo indeterminato. Molti contributi hanno messo in evidenza come tuttavia l'introduzione di una maggiore flessibilità nelle forme contrattuali non accompagnata da una riforma dei sistemi di sicurezza sociale abbia di fatto prodotto un indebolimento del potere contrattuale dei lavoratori, portando a fenomeni di precarizzazione dei rapporti di lavoro e ad un aumento delle disuguaglianze sociali.

La seconda precisazione fa invece riferimento al particolare scenario economico e finanziario in cui oggi gli operatori del mercato si trovano ad operare. Dalla recessione è uscito un sistema industriale che ha visto intensificarsi i processi di ristrutturazione, con il duplice obiettivo di riduzione dei costi e di rinnovamento dell'offerta produttiva. La rapidità e la causalità dell'evoluzione dell'attuale contesto economico e finanziario richiedono oggi alle nostre imprese una crescente capacità di mutamento e adattabilità. Da questo, l'esigenza della flessibilità aziendale che, come viene bene definita da Paoletti e Ripamonti (2009), nasce "dal divario fra le previsioni poste alla base delle scelte di gestione e le situazioni che si presentano nel corso della gestione stessa".

Naturalmente qualsiasi decisione volta ad accentuare la flessibilità degli impianti, uno sviluppo rapido e frequente di nuovi prodotti, un'elevata qualità del prodotto e una risposta alle necessità degli acquirenti viene associata a decisioni complementari sulla ridefinizione delle scelte occupazionali. Frequentemente in passato processi di ristrutturazione attuati in momenti recessivi hanno frenato o addirittura impedito la crescita dell'occupazione nelle fasi successive di ripresa, specialmente in quei settori produttivi meno innovativi, dove minore è la rilevanza della componente qualificazione

delle risorse umane.

Il contratto di somministrazione presenta caratteristiche che indubbiamente lo avvicinano a quel modello di *flexicurity* suggerito a livello comunitario nella Strategia di Lisbona. Introdotto dalla Legge 30/2003, la somministrazione (che può essere a tempo determinato o indeterminato) sostituisce il contratto interinale, per quanto la sua struttura e buona parte della sua regolamentazione ricalchino quelle di quest'ultimo. Rimane infatti la struttura triangolare, ai cui vertici si trovano il lavoratore, l'agenzia per il lavoro (l'intermediario) e l'impresa utilizzatrice.

A differenza dell'interinale però è bene ricordare due importanti novità. Innanzi tutto il contratto di somministrazione prevede forme di sostegno al reddito nel caso in cui il lavoratore, assunto dall'Agenzia a tempo indeterminato, dovesse rimanere temporaneamente senza un incarico di lavoro (le cosiddette missioni) e soprattutto prevede una pianificazione degli interventi formativi in assenza o in corso di missioni (si veda il CCNL delle Agenzie di somministrazione, art.23, comma 5).

Tale procedura sindacale, volta a favorire l'occupabilità dei lavoratori interessati, è stata attuata in quanto le agenzie dispongono di appositi enti bilaterali per l'integrazione del reddito e perché sono enti che professionalmente si occupano di ricollocazione.

La seconda e più importante novità riguarda le modalità di ricorso: se precedentemente si poteva ricorrere al lavoro interinale solo in casi straordinari (ad esempio picchi di produzione o sostituzione di personale temporaneamente assente), oggi il ricorso alla somministrazione è consentito ogniqualvolta si presentino ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche riconducibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore.

Dal 1997 i contratti interinali prima e di somministrazione poi hanno avuto in Italia una crescente diffusione. Nel periodo antecedente la crisi, l'incidenza di queste forme contrattuali è cresciuta di 3 punti percentuali dal 2004 al 2008, passando dal 9,5% al 12,5%, con un tasso di crescita superiore a quello degli occupati a tempo determinato (Fadda et al. 2010). Il 2009 è stato invece caratterizzato da un'inversione di tendenza e l'incidenza dei somministrati è scesa al 10,7%.

Un dato interessante emerge quando l'andamento del lavoro somministrato viene confrontato con quello dell'occupazione complessiva. Per quanto entrambi registrino un andamento decrescente, l'occupazione complessiva (che comprende lavoratori temporanei e permanenti) si è contratta maggiormente rispetto a quella somministrata. Come conferma anche buona parte della letteratura accademica, questo fenomeno è riconducibile principalmente al contesto economico ancora debole ed incerto che ha portato le imprese a sostituire una parte della struttura occupazionale con lavoratori con contratti più flessibili.

Inevitabilmente questo fenomeno solleva il dubbio che una maggiore flessibilità necessaria all'apparato produttivo finisca con l'essere controbilanciata da un aumento della segmentazione e del dualismo nel mercato del lavoro. In altre parole si tratta di capire se, e in quale misura, il lavoro somministrato rappresenti un canale di accesso al lavoro permanente, in linea con quanto voluto dal Legislatore, o se invece intrappoli i lavoratori in una sorta di "preariato permanente".

Secondo l'analisi di Mo Costabella e Favro Paris (2005) la variabile fondamentale per capire la probabilità per i lavoratori somministrati di venire assunti a tempo indeterminato dipende dalla motivazione alla base della scelta di rivolgersi ad un'agenzia per il lavoro. In un mercato del lavoro rigido, come quello italiano viene ancora considerato, la domanda di lavoro somministrato può essere finalizzata sia ad uno *screening* dei candidati, sia ad esigenze di flessibilità. In letteratura si è ritenuto che quando prevalgono le ragioni di flessibilità, maggiore è il rischio di segmentazione, mentre nel primo caso è più probabile la continuazione del rapporto di lavoro.

Sul tema si sono confrontati numerosi studiosi e non è stata verificata una relazione univoca. Secondo una recente indagine condotta dall'Area Marketing di Obiettivo Lavoro non si riscontra un'inversione di tendenza nelle probabilità di transizione verso un'occupazione a tempo indeterminato rispetto al periodo precedente la crisi. Per

quanto la misurazione di tale probabilità risenta comunque della mancanza di una controfattualità, la percentuale di lavoratori in somministrazione che vengono successivamente assunti permanentemente è di circa il 20%, in linea con le rilevazioni effettuate anche a livello internazionale fra il 2000 e il 2005 (una rassegna di tali lavori è contenuta in Mo Costabella e Favro Paris, 2005).

Sembra pertanto ragionevole ipotizzare che la recessione abbia portato le aziende ad accorpate le due motivazioni di *screening* e flessibilità, modificando le loro esigenze, in termini sia di forza lavoro sia di servizi aggiuntivi, da richiedere alle Agenzie.

In particolare, da un punto di vista dell'organizzazione delle risorse umane, Obiettivo Lavoro ha individuato una serie di aspetti messi in moto dalla crisi economica nell'industria manifatturiera: la focalizzazione delle risorse umane sulle aree di attività più critiche; la rottura degli schemi tradizionali dell'organizzazione del lavoro (appiattimento delle gerarchie, visione processiva, diffusione dei flussi informativi, lavoro di gruppo); il passaggio da una visione statica dell'allocazione dei compiti (mansione) a una visione dinamica (chi vede il problema riesce a risolverlo); ed infine l'esigenza di una professionalità più complessa (specializzazione, polivalenza, polifunzionalità, creatività) e di un continuo aggiornamento/apprendimento da parte dei singoli e dell'organizzazione.

Da un punto di vista del reclutamento questo ha comportato nel tempo un allargamento della forza lavoro a candidati e profili in precedenza poco attratti dalla possibilità del lavoro somministrato. Innanzi tutti si rileva come negli anni si sia registrato un aumento della partecipazione femminile (segnale anche di una maggiore diffusione della somministrazione in tutti i comparti produttivi, compreso il terziario) ed una graduale modifica nella distribuzione dei lavoratori per età, con un progressivo aumento delle classi meno giovani.

Nello specifico caso di Obiettivo Lavoro, infatti, se nel 2006 le donne rappresentavano il 47% dei lavoratori somministrati, nel 2010 tale percentuale è salita al 54%. La componente femminile risulta addirittura superiore quando si considera la somministrazione a tempo indeterminato (64,9%), contratto usato principalmente per i profili infermieristici specializzati. È opportuno sottolineare tuttavia il 2010 ha segnato una significativa contrazione della presenza femminile (79% nel 2009) a causa della riduzione della spesa pubblica per il settore sanitario ed assistenziale e della conseguente minore domanda.

Col passare del tempo inoltre, in particolare per i lavoratori al di sotto dei 30 anni, sono migliorate le prospettive di occupabilità e di durata: se è vero infatti che nel 2010 la crisi ha portato a meno ingressi al lavoro rispetto agli anni precedenti, le missioni hanno avuto una durata più lunga con il 41,2% delle persone titolare del 34,8% delle missioni (contro il 43% sul 38,4% di un anno fa).

Complessivamente tali dati evidenziano un progressivo distacco del lavoro somministrato dal "lavoro *una tantum*" che inizialmente lo aveva contraddistinto. Le aziende oggi chiedono alle agenzie forza lavoro qualificata da inserire in posizioni e ruoli ben definiti all'interno del loro organigramma. Si tratta in primo luogo certamente di rispondere ad esigenze di flessibilità organizzativa: a fronte di un mutato contesto esterno l'azienda preferisce affidare all'intermediazione il *matching* tempestivo con l'offerta di lavoro, nonché una serie di oneri burocratici ed amministrativi.

Ma, trattandosi di figure specializzate, in realtà la somministrazione può rappresentare oggi, in misura crescente, uno strumento di inserimento in un contesto aziendale grazie all'acquisizione di capitale umano, contatti sociali ed esperienza specifica.

Infine, grazie alle novità introdotte dalla contrattazione collettiva di settore, la somministrazione risponde anche alle esigenze di flessibilità in uscita dal mercato, ferme restando le tutele in termini di reddito in un contesto di favoreggiamento della formazione continua per accrescere la professionalità e l'occupabilità dei lavoratori.

(\*) Area Marketing di Obiettivo Lavoro

(\*\*) Direttore Marketing di Obiettivo Lavoro

### Bibliografia

Fadda S., Mennella A., Tridico P. (2010), *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, articolo presentato alla Conferenza Annuale AIEL, Pescara

Mo Costabella L., Favro Paris M. (2005), *I nuovi istituti contrattuali: una sintesi e un approfondimento sul lavoro interinale*, in Contini B. e Trivellato U. "Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano", Società Editrice Il Mulino

Obiettivo Lavoro, *Bilancio Sociale 2010*

Paoletti F., Ripamonti F. (2009), *La gestione flessibile delle risorse umane fra dimensione quantitativa e qualità dei comportamenti*, Quaderni di Management

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori -  
PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.



Newsletter n.78 del 29/11/2011

## SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?

### L' Alto Apprendistato, un ponte tra studio e lavoro

di Andrea Gandini (\*)

Gli orientamenti del precedente Governo dovrebbero essere, per questi aspetti, confermati dal Governo Monti; essi sono quelli di fare dell'apprendistato (e dell'Alto apprendistato per laureati/dottorati) *"il canale tipico di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, attraverso un contratto che coniughi formazione e continuità occupazionale"*.

Il Testo Unico (7 articoli) approvato nell'estate 2011 dal Consiglio dei Ministri garantisce una maggiore agibilità dello strumento, per lavoratori e imprese, attraverso una drastica semplificazione della materia che diviene omogenea sull'intero territorio nazionale tramite la contrattazione collettiva nazionale di settore, a cui faranno seguito le regolamentazioni di livello regionale. Poiché il Testo Unico è stato approvato con il consenso unanime delle Regioni e delle associazioni sindacali e con ampia adesione delle associazioni datoriali (e poiché il regime transitorio dura sei mesi), a partire dal 2012 dovrebbero trovare applicazione integrale le nuove disposizioni così come implementate e adattate settore per settore dalla contrattazione collettiva. Unica eccezione è il settore pubblico per il quale si dovrà attendere un decreto di armonizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Governo, Regioni e parti sociali si sono impegnate inoltre per una rivisitazione dei **tirocini e degli stage**, per prevenirne drasticamente gli abusi in un paese che ha usato (a volte, spesso) il tirocinio in modo non consono (per sostituire lavoro), anziché come modalità che, agevolando l'iniziale reciproca conoscenza tra giovane e impresa, creava, per questa via, nuovo lavoro (su questo aspetto ha fatto pressione l'opposizione).

Il contratto di apprendistato dovrebbe favorire quella *"transizione dagli studi al lavoro"*, su cui l'Italia soffre tantissimo, ma che pure ha visto realizzarsi alcune buone pratiche che qui vale la pena riprendere per trarne tutte le informazioni utili al fine di impostare nuove buone politiche di ingresso al lavoro e percorsi intrecciati col lavoro che accrescano l'apprendimento del "capitale umano".

Facciamo riferimento alla ormai decennale sperimentazione che abbiamo in corso all'Università di Ferrara sul "PIL" (Percorsi di Inserimento Lavorativo per laureandi - e laureati nei Master con un anno di lavoro - che ha visto fino ad oggi allocati circa mille giovani in oltre 200 imprese). In questa pratica è stato usato sia lo strumento dello stage/tirocinio (380 ore) che del lavoro (12 mesi) al fine di favorire sia la transizione al lavoro che il creare nuovo lavoro. [\[1\]](#)

Nella sperimentazione c'è sempre stata un'idea originaria "seminale" e cioè che il lavoro (quello vero e, pertanto, retribuito) consentisse agli studenti (laureandi dell'ultimo anno o laureati che frequentano un master o un dottorato) di **"studiare meglio"** se anche si lavora: ci sarà più impegno, ma anche l'apprendimento cresce. Ecco perché il progetto è nato innanzitutto come un **"percorso formativo"** e non come una mera pratica (per quanto efficace) di *placement*. L'occupazione stabile che pure è stata ottenuta con esiti nettamente superiori a qualsiasi altra sperimentazione di ingresso è un risultato, in un certo senso, "secondario", aggiuntivo di questa buona pratica la cui idea è che *"studiare lavorando"* (inteso come *"ora et labora"*) si **capisce di più e meglio**. Nulla quindi a che vedere con una visione del lavoro (e quindi anche dell'apprendistato) come un modo per avere "meno studio" [\[2\]](#), magari per risparmiare nei costi delle Istituzioni educative (Scuole e Università) togliendo loro l'onore/onere di sviluppare quell'intreccio col lavoro e con le imprese e di impegnarsi seriamente sul terreno della transizione al lavoro che è l'orizzonte e la sfida dei prossimi anni. Tanto più in un paese come l'Italia dove la transizione al lavoro per i giovani è oggi colpevolmente non agita e avviene con un ritardo che ha assunto dimensioni quantitative che non si riscontrano in alcun altro paese europeo (neppure in Spagna). E in particolare per i laureati (che non a caso hanno ridotto le immatricolazioni all'università del 9,2% negli ultimi 4 anni) e che hanno un basso tasso di occupazione (67%) nella fascia di età 25-34 anni se viene confrontato con la media europea (84%). E tutto ciò nonostante noi si abbia quasi la metà dei laureati (19 su 100 abitanti rispetto ad una media europea di 30).

Per quanto apprezzabili siano i suggerimenti di un *"inserimento durevole nel mondo del lavoro, soprattutto delle donne e dei giovani"* come principale priorità nazionale su cui da anni insiste la



Banca d'Italia, sono del tutto ottativi e generici se ci limitiamo ai "pannicelli caldi" degli incentivi monetari alle assunzioni o alla riduzione delle tasse per chi si immatricola nelle lauree scientifiche.

La nostra decennale sperimentazione dimostra che la sola idea di innalzare/qualificare il capitale umano (primo pilastro) o di dare incentivi alle imprese (secondo pilastro) non serve se non si costruisce tra i due pilastri il "ponte". Non è un caso che più si studia (lauree magistrali) più cresce il tasso di disoccupazione (fonte: XIII rapporto Almalaurea) e gli stessi dottorati, dopo 10 anni dalla maturità, non vedono consolidati né gli studi né un mestiere: crescono così i giovani laureati turbati, disperati o semplicemente scoraggiati (NEET). Ciò che serve è infatti costruire servizi che facciano da "ponte" tra studio e lavoro.

Il nuovo Governatore della Banca d'Italia Visco ha dichiarato che i salari d'ingresso dei giovani sono scesi al livello di 20 anni fa e tutti sappiamo che sovente si è fatto uso di stage e tirocini per sostituire lavoro vero ("la moneta cattiva scaccia la buona, Gresham). Ma non è limitando/demonizzando il tirocinio che si produce lavoro vero: occorre costruire percorsi di ingresso che siano interessanti per le imprese. Nell'esperienza PIL si è infatti usato lo stage e il tirocinio come una prima parte propedeutica al primo lavoro e dove le imprese erano impegnate a dare lavoro da subito. Usato in questo modo il tirocinio è estremamente utile, ma occorre prima fare anche altre cose: individuare le imprese interessate a veri percorsi di inserimento lavorativo, farle incontrare con i giovani "in carne e ossa", evitando di "interpretarne" i bisogni (delle imprese e degli studenti), creare le condizioni perché una vera e reciproca adattabilità si inveri. Se tutto questo si fa, il tirocinio seguito dal lavoro (senza soluzione di continuità) è estremamente efficace.

A 14 anni dalla legge Treu non serve una nuova legge, ma sviluppare quella intuizione facendo seguire al tirocinio un primo lavoro e, soprattutto praticando le cose più che costruire nuove norme. Viceversa avremo meno tirocini ma probabilmente meno lavoro e tutto "in nero". Così all'opposto avremo tirocinio seguito da altro tirocinio e quindi "nero" dopo "nero". Poi c'è chi vorrebbe (al polo opposto) che dopo la laurea ci fosse immediatamente un lavoro a tempo indeterminato, dando incentivi in tal senso alle imprese, senza capire che così si incentivano (quando va bene) assunzioni già previste o, quando va male, assunzioni già previste di *clientes et parentes*, ma senza creare nulla di nuovo (vero, selezionato lavoro e innovazione).

Nessuna seria impresa infatti assume un giovane solo perché ha un incentivo sul costo del lavoro del 30% come pure prevede lo stesso apprendistato. Certo l'incentivo, in alcuni casi può destare interesse, ma nella nostra esperienza ciò che realmente conta per le imprese è la possibilità di poter individuare un giovane idoneo e di poterlo/a "verificare" sul lavoro con un percorso che prevede prima uno stage/tirocinio (per portarlo al livello di efficienza che gli consenta di "guadagnarsi la paga") e poi di lavoro vero, in modo che stando all'interno di un contesto di vera "comunità di pratiche" possa esprimere il proprio potenziale, essere valutato e quindi poterlo assumere definitivamente, contribuendo anche alla sua formazione. Nessun incentivo per le imprese è tale da sopperire all'esigenza fondamentale di trovare quel giovane, "il giovane" che può dare un contributo allo sviluppo dell'impresa, con quella "piccola pietra" che spesso la stessa impresa non sa dove trovare, perché "essa stessa scopre solo in una vera interazione col potenziale del giovane quali possano essere le potenzialità dell'impresa". Abbiamo infatti ormai innumerevoli casi di imprese che scelgono un giovane laureando (o laureato nei Master) molto diverso da quello che inizialmente avevano indicato in aula agli studenti o nel primo colloquio col "consulente": ciò avviene perché nella selezione le imprese hanno la possibilità di apprezzare i vari talenti ed il potenziale di ogni singolo giovane e solo sulla base di questa conoscenza sono poi in grado di capire quale sia effettivamente il "migliore" per lo sviluppo della propria impresa.

In quest'ottica appare debole la correlazione tra assunzioni/preferenze delle imprese e voti scolastici, per cui è difficile indicare alle imprese quale possa essere il candidato migliore sulla base dei soli voti e senza quella interazione/selezione vera impresa-candidati di cui le imprese hanno bisogno.

Ecco quindi che si accelera la "transizione" non tanto e non solo se si investe sui "pilastri" (sui "titoli di studio" e sugli "incentivi alle imprese") ma se si investe sul "ponte": su processi attivati da Scuole e Università che consentono alle imprese una conoscenza diretta dei giovani e la possibilità di trovarli e inserirli in un vero "primo lavoro" capace anche di produrre un aumento decisivo dell'apprendimento scolastico vero e proprio.

In tal senso la tipologia contrattuale di questo primo lavoro (apprendistato, tempo determinato, contratto a progetto) non è l'aspetto rilevante, o almeno non lo è per la formazione e l'occupabilità del giovane.

#### **L'Alto Apprendistato; gli accordi Lombardia - Italia Lavoro e il caso dell'Emilia-Romagna**

In questa sezione analizzeremo il contratto di "alta formazione" che ora è utilizzabile anche ai fini del **praticantato** e per la selezione di giovani ricercatori universitari "**dottorandi**" da inserire in impresa. Oltre alle provvidenze stanziati dal Ministero del Lavoro e devolute alle singole Regioni decise nella precedente Legge Finanziaria (per cui ogni Regione dispone di alcuni milioni di euro), esistono anche risorse che verranno attivate dai programmi di Italia Lavoro sull'asse FIXO nel 2011-2013[3] per "[progetti speciali di sostegno al placement universitario e a percorsi formativi per il lavoro dei laureati / dottorati](#)". All'interno del programma FIXO Fase III di Italia Lavoro sono anche previsti finanziamenti per percorsi extra-apprendistato

In questo momento quindi esistono dotazioni di fondi per percorsi in apprendistato in tutte le Regioni ed Italia Lavoro sta realizzando accordi con esse per implementare questi percorsi.

A fini esemplificativi riprendiamo qui il recente accordo con la **Regione Lombardia** che intende sperimentare forme di transizione al lavoro promuovendo la diffusione del contratto di apprendistato per l'alta formazione ai sensi dell'art. 50, D.lgs/2003 in accordo con le Università. Gli obiettivi sono quelli di *"ridurre i tempi di ingresso dei giovani laureati nel mondo del lavoro, favorire il dialogo tra i bisogni di sviluppo delle imprese, l'offerta formativa delle università e le politiche del lavoro regionali"*. L'aspetto rilevante è quello di *"promuovere il riconoscimento del valore educativo e formativo del lavoro...per il conseguimento della laurea"*.

Con la delibera IX/2053, approvata dalla Regione Lombardia il 28.7.2011, si promuove un accordo di collaborazione tra la Regione ed il sistema universitario lombardo con l'obiettivo di sostenere l'allineamento tra le scelte universitarie dei giovani, i fabbisogni delle imprese attraverso il contratto di apprendistato in alta formazione. Le precedenti esperienze in Lombardia non avevano portato a grandi risultati, creando non poche "insoddisfazioni" tra le imprese, ma questa "accelerazione" mostra l'interesse della Regione a riaffermare l'importanza

di una *governance* regionale sull'intero sistema dell'istruzione e della formazione <sup>[4]</sup>.

L'accordo apre la possibilità di sperimentare modalità di riconoscimento del **valore educativo e formativo del lavoro** per le Lauree Triennali e Magistrali.

L'accordo stabilisce precisi impegni delle Parti, intendendo per parti non solo Regione Lombardia e Università aderenti ma anche Italia Lavoro S.p.A. che si impegna a fornire il supporto tecnico a Regione Lombardia e alle Università. Le linee Guida saranno "definite d'intesa tra Regione Lombardia e Università ed approvate con successivo atto regionale".

La Governance dell'accordo prevede anche una cabina di Regia con compiti d'indirizzo delle attività di promozione del contratto di apprendistato in alta formazione presso le imprese e i sistemi di imprese, di raccordo fra i fabbisogni delle imprese, dell'offerta formativa delle università e i servizi specifici a sostegno dei percorsi in apprendistato, di monitoraggio e verifica dei percorsi di laurea triennale e magistrale attivati in apprendistato ex art. 50 DLgs 276/2003.

Tale sperimentazione/accordo si svilupperà per il triennio 2011-2014.

La durata del contratto di apprendistato in alta formazione non potrà essere, di norma, superiore a 36 mesi per il conseguimento del titolo di laurea e a 24 mesi per il conseguimento del titolo di laurea magistrale. Il contratto di apprendistato termina in ogni caso a seguito del conseguimento del titolo di studio universitario o/e a conclusione del percorso formativo. La formazione dell'apprendista è legata al titolo di studio da conseguire attraverso il percorso di apprendistato. Il percorso formativo viene individuato dal piano formativo individuale, che contiene:

- suddivisione della formazione formale in: formazione aziendale, formazione curriculare (docenze frontali, momenti in fad, project work) e studio individuale;
- competenze che l'apprendista deve acquisire attraverso il percorso;
- indicazione del tutor formativo e del tutor aziendale, che devono possedere le adeguate competenze ed esperienze professionali per poter essere protagonisti della progettazione del piano formativo e affiancare nel modo corretto l'apprendista nel suo percorso formativo in azienda.

Con questo accordo le Università lombarde firmatarie (le 5 di Milano, Bergamo, Brescia, Castellanza, Pavia), si impegnano:

- a garantire azioni di informazione, promozione e orientamento al contratto di apprendistato in alta formazione presso studenti e imprese,
- a progettare ed attivare percorsi formativi e di tutoraggio rispondenti alle esigenze delle imprese e co-attuati con le stesse;
- a riconoscere in termini di crediti formativi universitari il valore formativo del lavoro;
- a valutare ed attestare i crediti formativi universitari e le competenze acquisiti in ambito lavorativo, anche nel caso in cui l'apprendista non completi il percorso o non consegua il titolo finale.

Italia Lavoro S.p.A. si impegna a fornire il supporto tecnico alla Regione e alle Università lombarde aderenti nella realizzazione del programma sperimentale previsto; in particolare, nell'ambito del progetto FIXO Scuola & Università, interverrà a sostegno economico dei servizi di placement degli Atenei firmatari del presente accordo in ragione delle attività realizzate e dei risultati raggiunti (numero

di laureandi/laureati in alto apprendistato nel periodo 2011-2014.

Le risorse finanziarie per il 2012 sono di 2 milioni di euro (1,5 per i Master e 0,5 per i Dottorati) ma in caso di residui su una tipologia di interventi a fine 2012 possono essere utilizzati per l'altra. Inoltre la Regione, nel caso fosse necessario, è disposta ad investire maggiori risorse. Le domande possono essere fatte dagli Atenei (o Consorzi) o da ATS tra Ateneo/i e Imprese. I destinatari devono essere residenti o domiciliati in Lombardia e i percorsi devono durare max 30 mesi (e concludersi entro dicembre 2013) ed avere un "gruppo-classe" di avvio delle attività con un minimo 12 allievi (max 25) per un massimo di 400 ore finanziabili. Il finanziamento massimo ammissibile per progetto è 240mila euro, per una spesa massima per apprendista di 10mila euro. Per i Dottorati la spesa massima ammissibile individuale è di 15mila euro. Al momento della domanda deve esserci la dichiarazione di assunzione da parte delle imprese o dell'Associazione per il collocamento presso le imprese associate. Occorre anche un'intesa territoriale con le Parti sociali. Per la preparazione si prevede una spesa del 15% (più eventuali 5% di costi indiretti) ed idonee prove di selezione dei candidati. L'iscrizione può essere anche in tempi diversi di ogni singolo apprendista.

### **Documentazione: il caso dell'Emilia-Romagna<sup>[5]</sup>**

L'**apprendistato** per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di **alta formazione** (compresi i dottorati di ricerca o la specializzazione tecnica superiore) è un contratto a tempo indeterminato finalizzato alla acquisizione di un titolo di studio, che integra la formazione pratica in azienda con la formazione secondaria, universitaria, di alta formazione. Regolamentazione e durata per i soli profili che attengono la formazione, è rimandata alle Regioni, sulla base di accordi con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, con le università, con le istituzioni formative (a seconda del titolo da acquisire). In data 25 ottobre 2011 è entrato in vigore il D.lgs. 167/2011 che introduce due nuove tipologie di apprendistato in alta formazione, l'apprendistato di ricerca ed il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali.

In generale, le Regioni promuovono e sostengono sperimentazioni da attuarsi nell'ambito di intese con Università, Istituzioni scolastiche autonome, Soggetti accreditati della formazione professionale che rilasciano titoli riconosciuti a livello nazionale ed europeo e con le Organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente maggiormente rappresentative (art. 30 LR 17/2003).

La disciplina dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è altamente flessibile in quanto presuppone moduli di formazione ad hoc tra loro liberamente combinabili: formazione formale, formazione non formale, formazione informale (Circolare Ministero Lavoro n. 40/2004).

La regolamentazione e la durata del periodo formativo per l'apprendistato in alta formazione, è rimessa alle Regioni, per i soli profili formativi che attengono alla formazione, in accordo con le Associazioni territoriali dei lavoratori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e le Università.

Come esempio riportiamo il caso dell'Emilia-Romagna dove sono vigenti i seguenti "Accordi":  
 Accordo tra Regione Emilia-R., Università e Parti sociali del 20/4/2005 sull'attivazione dell'apprendistato in alta formazione per l'acquisizione del titolo di Master (I e II livello);  
 Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-R., Università e Parti sociali, del 05/07/2011, per definire i profili formativi nei percorsi di alta formazione finalizzati al conseguimento del titolo di Dottore di ricerca nell'ambito dei contratti di alto apprendistato.

### **Destinatari**

Il contratto di apprendistato può essere stipulato tra datori di lavoro appartenenti a tutti i settori produttivi, purché esercitino attività compatibili con il perseguimento delle finalità del contratto, e giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni (29 anni e 364 giorni) che siano già in possesso di un titolo di studio e vogliano conseguire una qualifica di livello secondario o superiore. Il contratto di apprendistato di alta formazione per l'acquisizione del titolo di Dottore di ricerca, può essere preceduto da un contratto di apprendistato professionalizzante, sottoscritto tra le medesime parti, previa comunicazione alle organizzazioni sindacali di categoria territoriali comparativamente più rappresentative e, ove presenti alle RSU, secondo le seguenti condizioni stabilite dalla deliberazione di Giunta regionale n.1080/2011:

- sottoscrizione da parte di azienda ed apprendista di un contratto di apprendistato per l'acquisizione di un Dottorato di ricerca, previa risoluzione consensuale del rapporto di apprendistato professionalizzante e a condizione che l'apprendista stesso abbia superato le selezioni previste per l'ammissione al Dottorato stesso;
- comunicazioni da parte dell'azienda della cessazione del contratto di apprendistato professionalizzante e della nuova assunzione con contratto di alto apprendistato, con le modalità ed i termini definiti dall'art. 4-bis del D.lgs. 181/2000 e ss.mm;
- l'inquadramento contrattuale attribuito, nel costituito rapporto di apprendistato per l'acquisizione di un Dottorato di ricerca, deve tenere conto dell'esperienza maturata così come della formazione acquisita nel rapporto di apprendistato professionalizzante;

la durata complessiva dei rapporti di apprendistato non può comunque superare i quarantotto mesi ed è definita dalla Regione sulla base di accordi con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, con le università, con le istituzioni formative (secondo il titolo da acquisire).

Attualmente, sempre nel caso della Regione Emilia-R., si è stabilito che per i Master di primo e secondo livello la durata massima è di 24 mesi, per il Dottorato di ricerca è compresa tra i 24 e 48 mesi.

### **Come si attiva e cosa comporta**

Per ogni assunzione deve essere predisposto un Piano formativo individuale che definisce, per tutta la durata del contratto, il percorso formativo dell'apprendista.

Nell'apprendistato in alta formazione il piano formativo è costituito dal progetto formativo finalizzato al conseguimento del titolo di studio superiore.

In particolare per il Dottorato, è il progetto di ricerca, condiviso tra Azienda e Università che costituisce il Piano Formativo Individuale, parte integrante del contratto di apprendistato dove vengono descritti gli obiettivi ed i contenuti dell'azione formativa. Il percorso formativo prevede

la partecipazione a non meno di 120 ore annue di attività didattica e di formazione formale, secondo la metodologia adottata nell'accordo progettuale tra Università, eventuale Organismo di formazione e Azienda.

Il contratto è disciplinato in base ai seguenti principi:

- forma scritta del contratto, del patto di prova e del piano formativo individuale;
- divieto di retribuzione a cottimo;
- possibilità per le parti di recedere dal contratto con preavviso decorrente dal termine del periodo formativo ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile;
- presenza di un tutore aziendale.

Il numero complessivo di apprendisti assunti non può superare il 100% delle maestranze specializzate e qualificate presenti in azienda. Sono previste deroghe per i datori di lavoro con meno di tre dipendenti o aziende artigiane.

L'assunzione deve essere comunicata al Centro per l'Impiego competente entro il giorno precedente all'instaurazione del rapporto di lavoro, per via telematica utilizzando il "Sistema Sare (Semplificazione Amministrativa in Rete)" dell'Emilia-R.

### Vantaggi aziendali

Durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del CCNL, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

Fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti – vedi ad esempio - l'assunzione obbligatoria di soggetti svantaggiati o di disabili L.68/1999.

La contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani è complessivamente rideterminata nel 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali; viene meno per le regioni l'obbligo del pagamento delle somme occorrenti per le assicurazioni in favore degli apprendisti artigiani. A questa aliquota a carico del datore di lavoro, va ad aggiungersi la quota dovuta dall'apprendista nella misura del 5,84% (Circ. INPS 22/2007).

I datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9 che stipulano contratti di apprendistato nel periodo 1/1/2012-31/12/2016 compresi, la suddetta aliquota del 10% non è dovuta per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto. Resta fermo il livello di aliquota del 10% per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al terzo (art. 22 c. 1 L. 183/2011 - Legge di stabilità 2012).

Per i contratti di apprendistato assunti prima del 25/10/2011 e per tutta la durata della disciplina transitoria di cui al D.lgs 167/2011 i benefici contributivi previsti in materia di previdenza ed assistenza sociale, sono mantenuti per ulteriori dodici mesi dopo la trasformazione del rapporto d'apprendistato in rapporto a tempo indeterminato (Art. 21 L. 56/1987 – articolo abrogato dal D.lgs. 167/2011 ma mantenuto in vigore nella disciplina transitoria V. punto I della circolare n. 29 dell'11/11/2011).

Per i contratti di apprendistato assunti con la disciplina di cui al D.lgs. 167/2011 in materia di previdenza e assistenza sociale sono mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione, con esclusione dei lavoratori in mobilità (art. 7, c. 9, D.lgs. 167/2011).

Le spese per gli apprendisti sono deducibili dall'imponibile per il calcolo dell'IRAP (art. 1, comma 266, lettera a, punto 5 della Legge finanziaria per il 2007 n. 296 del 27 dicembre 2006).

(\*) Centro di Documentazione e Studi Economico Sociali - CDS di Ferrara

[1] [www.unife.it/ateneo/jobcentre/pil](http://www.unife.it/ateneo/jobcentre/pil)

[2] Più di tante dotte considerazioni vale sempre la frase di Don Milani: *“Lo studio è meglio della merda”*.

[3] Il Programma di Italia Lavoro si articolerà in 4 Linee di intervento/Azioni nel periodo 2011 - 2013:

1. Definizione di accordi regionali per la promozione di politiche attive del lavoro e la qualificazione di servizi di intermediazione a favore di giovani in transizione scuola - università - lavoro. Creare – nell'ambito del sistema regionale dei servizi per il lavoro un rapporto strutturato tra le 19 Regioni e il sistema scolastico e universitario con l'obiettivo di attuare politiche a favore di giovani diplomati, laureati e dottori di ricerca nella fase di transizione dal mondo dell'istruzione/formazione a quello del lavoro;

2. Strutturazione nel sistema scolastico dei servizi di orientamento e placement e promozione di misure e dispositivi di politica per i diplomandi e diplomati: organizzare servizi di orientamento e placement in 365 scuole secondarie di secondo grado, prioritariamente istituti tecnici e professionali individuati in accordo con le Regioni, e realizzare - in raccordo con il sistema produttivo, formativo ed istituzionale - servizi e politiche attive - tirocini di orientamento e formazione, contratti di apprendistato - in

grado di raggiungere un bacino potenziale di 55.000 diplomandi e diplomati;

3. Qualificazione nel sistema universitario dei servizi di orientamento e placement e promozione di misure e dispositivi di politica per i laureati: qualificare i servizi di placement in 70 Università che aderiranno al sistema CLIC LAVORO (art. 48 L. 183/10) in un'ottica di "premieria" a fronte dei servizi erogati e delle politiche attive promosse a favore dei laureati e dottori di ricerca - 5mila contratti di "alto" apprendistato e 30mila tirocini di orientamento e formazione con la certificazione delle competenze e la sperimentazione del Libretto Formativo a livello nazionale - nonché delle collaborazioni rafforzate con le Agenzie per il Lavoro, i Consulenti del Lavoro, e Centri per l'Impiego e gli altri attori del mercato del lavoro;

4. Promozione di percorsi di inserimento lavorativo di laureati e dottori di ricerca: promuovere interventi di supporto all'inserimento nel mercato del lavoro di 1.900 laureati, dottorandi e dottori di ricerca mediante l'incentivazione di contratti di lavoro - con particolare riferimento al contratto di apprendistato - nell'ambito del sistema imprenditoriale che innova e internazionalizza e il sostegno all'autoimprenditorialità, valorizzando l'expertise derivante dalla ricerca universitaria.

[4] I riferimenti normativi sono, oltre all'art. 50 del DLgs 276/2003, l'articolo 5 del Testo Unico dell'Apprendistato concordato in conferenza Stato-Regioni il 7/7/2011; nelle more della sua approvazione ai sensi della legge 183/2010, si fa questa scelta in nome e per conto dell'articolo 20 della legge regionale n. 22/06 "Il mercato del lavoro in Lombardia" e dell'articolo 21 della legge regionale n.19/07 "Norme sul Sistema Educativo di Istruzione e Formazione della Regione Lombardia".

[5] La **normativa nazionale e le circolari** sono: L. 25/1955; L. 56/1987 (art. 21); Legge finanziaria 296/2006 (c. 773); D.lgs. n. 276/2003 (artt. 47-53); L.133/2008, art. ; D.lgs. 167/2011 (art. 5); Circolare Ministero Lavoro n. 40/2004; Circolare Ministero Lavoro n. 25/2006; Circolare INPS n. 22 del 23 gennaio 2007; Circolare Ministero Lavoro n. 29/2011.

La **regolamentazione regionale** è: LR 17/2005 (artt.27-30-31); Accordo tra Regione Emilia-Romagna, Università e Partiti Sociali del 20/4/2005; Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna, Università e Partiti Sociali del 5/7/2011 (deliberazione di Giunta regionale n.1080/2011). Sito: [www.emiliaromagnalavoro.it/apprendistato](http://www.emiliaromagnalavoro.it/apprendistato)

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.





Newsletter n.78 del 29/11/2011

**SOVRABBONDANZA DI FLESSIBILITA' IN ENTRATA E DI RIGIDITA' IN USCITA?****Anche al dirigente serve la flexsecurity***di Bruno Scazzocchio (\*)*

Uno degli elementi che caratterizzano i mercati del lavoro in Europa è la crescente dicotomia fra insider e outsider, ovvero tra chi è protetto e chi non lo è. La frammentazione e segmentazione dei mercati del lavoro è stata la conseguenza più evidente della globalizzazione in Europa.

Finora l'Europa ha costruito diverse esperienze di flessicurezza, la più nota delle quali è quella danese. Una politica di flessicurezza si contraddistingue per una serie di elementi essenziali, fra i quali la formazione continua riveste una particolare importanza in quanto strumento per lo sviluppo delle imprese e l'adattabilità dei lavoratori.

La flessicurezza è una leva fondamentale in base alla quale orientare una vera e propria riforma del mercato del lavoro. Un ruolo decisivo non può che essere affidato alle Parti Sociali, non solo per il valore aggiunto che possono apportare grazie alla loro profonda conoscenza dello scenario economico e sociale nazionale, ma anche per la loro esigenza di rispondere rapidamente ed efficacemente alle richieste dei loro associati, sia nei momenti di sviluppo, sia in quelli di crisi.

Fondirigenti, la Fondazione per i dirigenti promossa da Confindustria e Federmanager, si configura come un esempio concreto del potenziale espresso dalla cooperazione tra le associazioni di rappresentanza in termini di elaborazione di nuove strategie volte anche a coniugare flessibilità e sicurezza. Sono essenzialmente due i fattori determinanti della formula di Fondirigenti. Il primo è senz'altro costituito dalla natura bilaterale dell'ente che emerge non soltanto in relazione alla *governance*, ma anche nelle iniziative intraprese, per vocazione condivise da entrambi i soci promotori. Il secondo tratto distintivo fa riferimento all'integrazione di servizi.

Infatti, ferma restando l'attenzione alla formazione continua, che si conferma il fulcro delle attività, Fondirigenti coniuga all'interno della sua organizzazione molteplici tipologie di intervento: dalla ricerca, alla formazione, al bilancio delle competenze, a iniziative specifiche rivolte ai dirigenti disoccupati per favorirne il reinserimento, ad altre iniziative solidali o di filiera. In altre parole, si tratta di un modello integrato che intende superare la tradizionale separazione tra politiche attive e passive del lavoro al fine di soddisfare le esigenze delle imprese, in termini di crescita e competitività, e dei dirigenti, in termini di adattabilità e occupabilità.

In virtù della sua esperienza, Fondirigenti ha voluto avviare una riflessione sui servizi

integrati a sostegno di manager e imprese forniti dalle Parti Sociali per verificare la potenziale applicabilità ed efficacia del suo approccio anche in altri contesti europei.

Per questo motivo, il progetto FIS – Flexicurity Integrated Services, realizzato con il supporto dell’Unione Europea, è di ampio respiro e coinvolge partner di 5 paesi:

- Fondirigenti, Italia
- Associazione Management Club (AMC), Italia
- Consiglio Nazionale delle PMI in Romania (CNIPMMR), Romania
- Associazione Management Greco (HMA), Grecia
- Confederazione Nazionale dei Dirigenti (NCK-CNC), Belgio
- Istituto per l’Implementazione della Sicurezza del Lavoratore (UWV), Olanda.

L’iniziativa si articola in varie fasi, ognuna delle quali prevede azioni di diverso tipo e con finalità scandite da una logica sequenziale. Le attività preliminari consistono in un’indagine, svolta in ciascuno dei paesi coinvolti e con varie modalità (ricerche di tipo “desk” e focus group), finalizzata a raccogliere informazioni su domanda ed offerta di servizi integrati orientati alla flessicurezza, con particolare riferimento a quelli forniti dalle Parti Sociali. La comparazione dei risultati evidenzia una complessiva condivisione in merito al rilievo attribuito alla combinazione di politiche attive e passive del lavoro; un’importanza, però, puramente teorica. L’integrazione di diverse tipologie di servizi, infatti, è spesso del tutto assente o parziale, vale a dire focalizzata solamente su alcune attività, e manca di un approccio preventivo, cioè mirato a prevenire l’insorgere di problematiche legate all’occupazione. Inoltre, si rileva la mancanza di sinergia tra gli attori coinvolti nell’elaborazione e implementazione delle politiche del lavoro, specialmente tra le Parti Sociali, il cui contributo alla promozione e sviluppo di misure per la flessicurezza rimane piuttosto marginale.

Fondirigenti avanza la proposta di un nuovo modello: l’agenzia integrata di servizi. Questo modello può essere interpretato come l’evoluzione della Fondazione costituita nel 1997, ancor più ispirata dal principio di flessicurezza e improntata alla combinazione di servizi di diversa natura. Prendendo le mosse dall’attuale impostazione di Fondirigenti, l’agenzia integrata si contraddistingue per uno spiccato carattere bilaterale, che si esprime sia nella gestione dell’organizzazione, marcata dalla rappresentanza paritaria dei soci fondatori, sia nelle fasi di ideazione, promozione e realizzazione dei servizi. In merito alla combinazione di servizi, il modello proposto da Fondirigenti si basa sull’offerta integrata, multipla e sequenziale di azioni che rientrano in tre ambiti specifici: analisi dei trend del mercato del lavoro, finanziamento di attività formative condivise dalle parti ed erogazione di sussidi, incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tali misure sono predisposte in base alle esigenze specifiche del singolo beneficiario, sia esso un’impresa o un manager, e sviluppate in una logica di rete, ossia attivando dei network tra i vari soggetti fornitori

pubblici e privati.

L'esperienza di Fondirigenti, avvalorata dai risultati del progetto FIS e dalla proposta sull'agenzia integrata, mostra che la soluzione ideale per una riforma del mercato del lavoro a beneficio di imprese e lavoratori si fonda sul mix tra tre elementi specifici, cioè flessicurezza, bilateralità e integrazione. Nello specifico, ciò che emerge è che le Parti Sociali, e gli organismi che ne sono espressione, hanno un ruolo cruciale nell'elaborazione di nuove strategie orientate all'equilibrio di flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza, che integrino al loro interno politiche attive e passive.

I risultati del progetto FIS sono stati presentati e discussi in occasione di un incontro transnazionale tenutosi a Bruxelles lo scorso 21 Ottobre, che ha visto la partecipazione dei partner dell'iniziativa e di rappresentanti delle parti sociali europee (CEC-European Managers e Business Europe) e della Commissione Europea. Entro la fine dell'anno sarà pubblicato il report conclusivo sul sito [www.fondirigenti.it](http://www.fondirigenti.it). Poi è intenzione dei partner rendere più stabile e strutturata l'iniziativa.

*\* Dirigente Fondirigenti*

*Con il supporto dell'Unione Europea*

#### **Progetto FIS – Flexicurity Integrated Services**

Newsletter n.78 del 29/11/2011 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Maria Cristina CIMAGLIA, Manuel CIOCCI, Mario CONCLAVE, Fabio CORBISIERO, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Leonardo GRANNONIO, Vittorio MARTONE, Pier Luigi MELE, Daniela MIGLIARI, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio PETRONE, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI, Paola VULTERINI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori -  
PERIODICO QUINDICINALE n.78 anno 4 del 29.11.2011, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2011 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.