

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE
SULLA SALVAGUARDIA DELL'OCCUPAZIONE, SULLA QUALITA' DEL
LAVORO E SULLA GARANZIA DEI REDDITI

PARTE GENERALE

1.- *Premessa*

1.1.- Il presente progetto di legge, al pari degli altri progetti presentati dalla Cgil, intende adattare al contesto italiano il modello renano di codeterminazione, formazione permanente, garantismo flessibile e protezione sociale, nella convinzione che un corretto mix di tali misure possa indurre ad un miglioramento della organizzazione del lavoro e delle relazioni sindacali in azienda finalizzato ad una maggiore coesione sociale e ad una concorrenzialità di prodotto e di processo produttivo.

In effetti i progetti di legge hanno un filo conduttore comune e dei nessi di implicazione reciproca.

Il filo conduttore consiste nella sottolineatura di un *progetto condiviso di lavoro*, come asse dei rapporti individuali e collettivi.

1.2.- Il presente progetto di legge nasce dalle idee sulla democrazia economica nelle imprese, avanzate dalla Cgil fin dagli anni '70, e guarda alle opposte esperienze della Fiat e della Volkswagen: la prima condotta sempre in modo unilaterale ed ora in crisi profonda; la seconda cogestita con i sindacati ed ora la prima in Europa.

La sfida della competitività e dell'occupazione si vince infatti innanzitutto prevenendo le crisi con la codeterminazione e con la formazione permanente e poi, in fase di crisi, concordando con le maestranze e con le loro rappresentanze sindacali un progetto industriale di ristrutturazione finalizzato al recupero anziché alle dimissioni .

Si espongono qui di seguito le idee fondanti il presente progetto di legge

2.- *Organizzazione e formazione del lavoro*

2.1.- La globalizzazione economica e l'innovazione tecnologica hanno profondamente riscritto i contenuti del lavoro e le condizioni di accesso allo stesso, in considerazione della più elevata dose di conoscenza richiesta dalle moderne organizzazioni e della rapida obsolescenza cui tali conoscenze sono esposte in contesti assoggettati ad una competizione che si gioca su scenari mondiali. La stessa occupazione nel settore dei servizi, in costante crescita nei sistemi economici avanzati, non rappresenta più, o non solo, un bacino di impiego per lavori dequalificati, in considerazione dell'importanza che l'economia dei servizi sta assumendo sia in funzione di supporto alla produzione (ricerca, vendita, marketing, servizi alla clientela), sia in direzione di un autonomo sviluppo di vecchi e nuovi servizi alla persona (cultura, viaggi, tempo libero, ambiente, salute, ecc.).

2.2. - La portata e l'intensità dei cambiamenti che investono il mondo del lavoro sono tali da far ritenere ormai acquisita al buon senso comune l'idea che per migliorare le performance occupazionali del nostro paese non solo occorra migliorare il livello di preparazione di base dei giovani che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro, ma sia altresì necessario assumere una visione che faccia della formazione per l'intero arco della vita una risorsa volta a consentire l'aggiornamento continuo del personale già occupato contro i rischi di obsolescenza professionale, possibilità di riconversione e di riqualificazione professionale nelle fasi di mutamento organizzativo, riorientamento e diversificazione professionale, crescita e miglioramento continuo.

2.3. - La procedura europea per il coordinamento delle politiche occupazionali (processo di Lussemburgo), inaugurata con il Trattato di Amsterdam, soprattutto nel primo pilastro dedicato alle misure a favore della occupabilità e nel terzo pilastro sulla flessibilità, assume la formazione permanente e continua come strumento privilegiato di azione per favorire la capacità dei soggetti di stare sul mercato, attraverso il riorientamento delle misure passive di indennizzo alle situazioni di disoccupazione, prevalentemente tramite garanzie di sostegno del reddito, con misure attive volte a favorire l'attiva ricerca di un impiego anche attraverso l'utilizzo di opportunità formative volte all'inserimento o al reinserimento professionale. Nel quadro europeo di stimolo al partenariato sociale e alla contrattazione-concertazione di modalità di utilizzo flessibile del lavoro, vengono in particolare raccomandate misure volte a favorire l'utilizzo delle diverse modalità di riduzione di orario per finalità formative (part-time, congedi, periodi sabbatici, crediti di ore, permessi, orari corti, ecc.), così da migliorare la professionalità dei lavoratori e la capacità competitiva

delle imprese. Un impegno ancora più marcato in tal senso è scaturito dai Consigli europei di Feira e di Lisbona del marzo-giugno 2000, dove tali obiettivi sono stati ribaditi nel quadro delle raccomandazioni in tema di società dell'informazione e dei saperi, per rafforzare la coesione sociale interna e assicurare ai paesi europei obiettivi di piena e buona occupazione.

2.4. - Una serie di misure in tal senso risultano già adottate, in virtù della delega contenuta nell'art. 17 della legge n. 196/97 (cd. pacchetto Treu): si ricordino l'obbligo formativo a 18 anni, la riforma dei contratti a finalità formativa, l'accreditamento strutture formative, le procedure di certificazione delle competenze e l'allestimento di un sistema di trasferimento dei crediti formativi da un sottosistema all'altro, il varo della formazione tecnica superiore, tutti aspetti di sicura rilevanza ai fini dell'adeguamento del nostro sistema rispetto all'obiettivo di assicurare meccanismi di formazione permanente e continua, ma attinenti prevalentemente ai profili riguardanti le politiche del lavoro e il mercato del lavoro.

2.5. - La stessa contrattazione collettiva si è posta timidamente su questa strada: oltre alla sperimentazione dei nuovi contenuti formativi per l'apprendistato, interessante appare la riforma dei sistemi di classificazione, laddove è stata operata (settori chimico, bancario, poste, regioni ed enti locali, sanità, parastato), perché postula modalità di riconoscimento e di certificazione delle competenze **nel rapporto di lavoro** a fini di progressione di carriera, tanto a carattere orizzontale che verticale, da realizzarsi prevalentemente attraverso percorsi formativi, allargamento di mansioni, *job rotation*, *job enlargement*. Per la prima volta, venticinque anni dopo gli accordi che hanno introdotto l'inquadramento unico, la contrattazione collettiva, pur se a macchia di leopardo, sembra prefigurare una chiave di lettura dinamica della professionalità e dei dispositivi che presiedono agli spostamenti legittimi di mansioni.

2.6. - La legge 8 marzo 2000, n. 53, recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" introduce agli artt. 5 e 6 una nuova disciplina dei congedi formativi in costanza di rapporto di lavoro: nella prima ipotesi normativa si tratta della previsione di un periodo sabbatico finalizzato al completamento dei cicli scolastici della scuola dell'obbligo o al conseguimento di un titolo di studio di secondo grado o del diploma universitario o di

laurea e, comunque, ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro; nella seconda ipotesi, disciplinata dall'art. 6, i congedi per la formazione continua appaiono espressamente finalizzati ad accrescere le conoscenze e le competenze dei lavoratori, occupati e non occupati, attraverso percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi in ambito nazionale ed europeo. Il riconoscimento del diritto del lavoratore "di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita", sulla base di autonome scelte, ovvero di programmi formativi predisposti dall'azienda, costituisce oggetto di regolamentazione, circa le sue concrete modalità organizzative, demandata alla contrattazione collettiva di categoria nazionale e decentrata (monte-ore per congedi formativi, criteri di scelta, modalità orarie e di retribuzione, ecc.). La legge, mentre pone interamente a carico del lavoratore i costi della formazione rientrante nell'ipotesi di cui all'art. 5, prevede la copertura finanziaria degli interventi formativi rientranti in piani aziendali o territoriali attraverso il fondo interprofessionale per la formazione continua, così come autorizza la riserva di una quota pari a 30 miliardi di lire annue dal fondo per l'occupazione per finanziare, eventualmente con le regioni, progetti formativi che, sulla base di accordi collettivi, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro, ovvero progetti presentati direttamente dai lavoratori. Un contributo pubblico è altresì previsto per i programmi di formazione volti al reinserimento dei lavoratori che abbiano goduto di un periodo di congedo parentale.

2.7. - Occorre dare compiutezza al quadro così delineato evidenziando i tasselli mancanti per ricostruire una disciplina organica della formazione per i disoccupati e gli occupati. I diversi tipi di congedi non appaiono, infatti, sempre coordinati tra loro, giacché al diritto allo studio disciplinato dall' art. 10 dello Statuto dei lavoratori si affianca la disciplina dei congedi formativi prevista dagli artt. 5 e 6 della legge 53/2000, cui vanno ricollegate le previsioni contrattuali previdenti riguardanti le cd. 150 ore e le discipline contrattuali in via di emanazione, cui la legge demanda una funzione integrativa del disposto legale.

2.9.- Per dare compiutezza allo statuto della formazione va inoltre esplicitamente previsto un obbligo formativo in capo al datore di lavoro. Di qui il presente progetto di legge il cui titolo VII è interamente dedicato al tema.

3. - Il nucleo del progetto di legge parte dunque dal *Piano annuale formativo* - preceduto da una informazione su occupazione, investimenti ed esperienze formative - segnato da accordi su fabbisogni formativi, finanziamenti e mobilità interna: insomma un sistema di monitoraggio permanente e di aggiustamento dinamico dell'organizzazione del lavoro .

3.1. - Vengono poi previste sedi di contrattazione e di concertazione territoriale al fine di favorire i necessari raccordi tra piani aziendali e piani territoriali e/o settoriali.

3.2. - A regime dunque tutti i lavoratori, e non più solo i giovani, avranno una alternanza di lavoro e formazione, realizzando una saldatura tra progetto individuale e progetto aziendale, con quei percorsi di mobilità e di innovazione recati nel primo progetto di legge sulla ridefinizione dell'art. 2094 cod.civ..

3.3 - E' poi prevista una nuova disciplina delle 150 ore (ora elevate a 250) che consenta il cumulo di percorsi di studio, aggiornamento e formazione permanente, da affidare alle sperimentazioni della contrattazione collettiva aziendale, salva una disciplina minima collettiva nazionale o, in subordine, legale, da azionare sussidiariamente.

3.4. - Nell'immediato i giovani (ma non gli infradiciottenni, in quanto soggetti al percorso scolastico in esclusiva) avranno un solo, vero, contratto formativo, mediante la fusione dell'attuale apprendistato con il contratto di formazione e lavoro.

Il nuovo contratto è soggetto ad automatica conversione in contratto stabile, decorso il periodo formativo senza tempestiva disdetta. Durante quel periodo il giovane beneficia della presenza di un tutore, a garanzia di seri percorsi formativi aziendali, da affiancare a maggiori percorsi esterni, registrati e certificati; è destinatario di un regime di parità normativa, di uno *jus variandi* professionalizzante, di un orario di lavoro compatibile con la formazione; è soggetto, infine, ad un differenziale salariale non superiore ad un livello.

Al fine di evitare un uso incongruo del tipo negoziale – a fronte dei notevoli benefici contributivi - sono previsti vincoli quantitativi e qualitativi: così ad esempio il numero degli apprendisti non può superare quello dei lavoratori di pari qualifica.

Un'analogha disciplina è prevista per i disoccupati di lungo periodo.

4.- *Crisi aziendale e codeterminazione*

4.1.- Quanto finora esposto appartiene alla fisiologia dell'organizzazione del lavoro.

La parte logicamente successiva della proposta di legge si occupa della patologia aziendale, perpetuando quel filo conduttore del *progetto condiviso di lavoro e di organizzazione* che si è visto sopra variamente declinato.

4.2. - La proposta della CGIL in tema di Promozione del lavoro e garanzia del reddito trae origine dal dibattito politico e sindacale degli ultimi anni sull'argomento.

Pone una preliminare questione, insieme di metodo e politica, attinente al ruolo e funzione da riconoscere ai c.d. "ammortizzatori sociali", che non possono ridursi ad una somma di prestazioni economiche da erogare ai lavoratori in diverse situazioni.

Bisogna, invece, attribuire una "ratio" complessiva al sistema, assumendo, il criterio-base per cui un sistema di ammortizzatori deve essere espansivo in quanto diretto, per quanto possibile, a conseguire lo "status" di lavoratore, a garantire solidarietà, partecipazione e controllo sindacale nelle situazioni di crisi occupazionale, a preservare il capitale umano e produttivo, evitando "desertificazioni" del tessuto economico, e, comunque a guidare il ricollocamento dei lavoratori.

Ciò significa, che non è logico né politicamente accettabile prevedere una disciplina uniforme per tutti i settori, né, per altro verso, abbassare il baricentro della tutela puntando su indennità di disoccupazione, invece che su misure di prevenzione della crisi occupazionale e della disoccupazione stessa.

Strumenti di prevenzione che non si riducono solo ad istituti costituenti "ammortizzatori sociali di tipo conservativo", come CIG straordinaria e, ancor prima, contratti di solidarietà, ma riguardano direttamente le relazioni industriali, i diritti di informazione e contrattazione sulla struttura occupazionale e produttiva e sulla loro possibile evoluzione, e si collocano, pertanto, ancora più "a monte", da definire con un piano sociale d'impresa, incentrato su formazione e mobilità intraaziendale.

4.3. - Il progetto rivisita e rielabora istituti già previsti dalla legislazione sui cosiddetti «ammortizzatori sociali», riorganizzandoli, però, intorno ad un'idea-guida: quella della prevenzione tra strumenti di governo dell'esuberanza, che accorda la priorità agli strumenti conservativi dell'occupazione (contratti di solidarietà e Cig) rispetto alle misure espulsive (licenziamenti), e, nell'ambito dei primi, agli istituti con struttura consensuale necessaria e non soltanto eventuale. È intuitivo, infatti, che se il ricorso alla Cig «può» esser veicolato da un accordo sindacale, un contratto di solidarietà altro non può essere che un accordo sindacale.

Il criterio della prevenzione (ovvero *dell'ultima ratio*) ha costituito una sorta di Araba Fenice vanamente inseguita dalle organizzazioni sindacali per circa vent'anni: affermare l'obbligo giuridico del datore di ricorrere prima ai mezzi conservativi e, soltanto dopo il loro esaurimento (o fallimento), a quelli espulsivi, significherebbe mutare radicalmente i rapporti di forza nelle ristrutturazioni aziendali, e proprio per questo — riteniamo — i generosi tentativi di una parte della giurisprudenza di merito di asseverare, in via interpretativa, l'esistenza e vincolatività del criterio sono stati repressi dalla Corte di Cassazione.

La previsione espressa di quella regola apre ora il progetto, e ad essa si affianca un altro principio di centrale importanza: che per gli strumenti ad azionamento unilaterale (ad esempio, Cig, quando non vi sia *anche* accordo) è data ai lavoratori la facoltà di surrogarsi nella richiesta al datore di lavoro che resti inerte.

4.4. - Con questa premessa, si può passare a esaminare **la prima e più importante linea difensiva**, quella costituita dai contratti di solidarietà, la cui disciplina è comunque profondamente modificata rispetto a quella vigente. Infatti il **contratto di solidarietà**, essendo lo strumento principe, ha un vastissimo ambito di applicazione (imprese con più di cinque dipendenti), è riunificato nella struttura e negli effetti di tipo incentivante, e gode di

una procedura di approvazione amministrativa particolarmente rapida, e tuttavia non «facilona»: è previsto un silenzio-assenso, ma solo dopo un «interpello» alla pubblica amministrazione che resti inerte.

Non deve meravigliare, invece, che sia previsto un orario minimo residuo di venti ore, perché l'esperienza ha insegnato che se l'orario residuo è troppo ridotto, e, in sostanza, l'unità produttiva non è più operante, il contratto di solidarietà non funziona, ed è anzi motivo di contrasti tra i lavoratori: meglio utilizzare, allora, la cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

Non va dimenticato, d'altra parte, che il contratto di solidarietà deve, possibilmente, anticipare riduzioni stabili d'orario, e anche questo spiega perché debba prevedere quantità ragionevoli di orario residuo.

Gli incentivi e i benefici alle imprese e ai lavoratori sono piuttosto generosi, ma in linea con quelli già oggi previsti (per i contratti di tipo «A»), mentre una specifica attenzione è stata dedicata alla effettività della percezione degli stessi benefici per i lavoratori e per gli imprenditori, nel senso che è assicurata la rapida e sicura realizzazione dei crediti verso l'Inps, consentendone la cessione a banche e istituti finanziari a condizioni per questi assai favorevoli.

4.5. - La seconda linea di difesa dell'occupazione è costituita dalla Cig, e va subito sottolineato che anche rispetto ad essa opera il criterio della prevenzione: vi si può, infatti, far ricorso quando non si sia potuto stipulare un contratto di solidarietà, e, se non sussiste un giustificato motivo per la mancata stipula, la richiesta di Cig può essere respinta, con ogni relativa conseguenza a carico del datore.

La disciplina dell'istituto è, anche questa volta, modificata in modo profondo: si può dire, in sintesi, che si ha un ampliamento della Cig ordinaria, che viene a ricomprendere ogni caso di crisi aziendale, con un ambito di applicazione uguale a quello dei contratti di

solidarietà, e un restringimento, invece, della Cig straordinaria, limitata ora alla realizzazione di piani di ristrutturazione, e strettamente e severamente sorvegliata, sotto pena di revoca del beneficio in caso di ingiustificati ritardi negli stati di avanzamento.

La Cig «ordinaria», che viene, ormai, designata come Cig *tout court* è concessa per periodi trimestrali, fino ad un massimo di 24 mesi nel quinquennio, e con criteri che tengono conto dell'avvenuto «inglobamento» della causale di crisi aziendale (che oggi appartiene alla Cig straordinaria): per i primi due rinnovi trimestrali la Cig è concessa purché non debba escludersi la possibilità di ripresa produttiva; poi il criterio si inverte, e per rinnovi ulteriori occorrono plausibili prospettive di ripresa.

Il trattamento di Cig è un po' meno favorevole rispetto a quello dei contratti di solidarietà, e anche la procedura di confronto sindacale un po' semplificata rispetto all'attuale, ma bisogna tener presente che siamo, appunto, già nella «seconda» linea difensiva, nel senso che spesso si ricorrerà alla Cig, dopo aver preso atto che la riduzione limitata di orario disposta con il contratto di Cig non era sufficiente, e occorreva procedere a vere e proprie sospensioni.

Viene precisata la responsabilità del datore per ritardata domanda o per mancata concessione della Cig, nel senso che riguarda il pagamento dell'intera retribuzione dovuta ai lavoratori sospesi.

Specifica attenzione è dedicata all'ipotesi delle procedure concorsuali: si esplicita l'autonomia di questa causa di intervento, la sua finalizzazione alla conservazione del complesso aziendale e, quindi, l'«automaticità» dell'intervento per i primi sei mesi, a prescindere dalla continuazione, o possibilità di continuazione immediata dell'attività. Solo dopo il primo semestre occorrono, per successive proroghe, plausibili prospettive di cessione del complesso aziendale e di ripresa produttiva; la relativa valutazione del Curatore risulta comunque sindacabile con reclamo agli organi fallimentari.

4.6. - **Costituisce una terza linea difensiva** dell'occupazione, almeno in un certo senso, anche **la mobilità extraziendale**, che non si colloca più necessariamente a valle della perdita del posto di lavoro, potendo esser fruita anche da lavoratori in Cig o in contratto di solidarietà da più di sei mesi. Oltre a questi possono fruirne, non soltanto i lavoratori licenziati collettivamente, ma anche quelli licenziati per giustificato motivo oggettivo, e — novità assoluta che ripara una vecchia ingiustizia — quelli che si siano dovuti dimettere per giusta causa, purché giudizialmente riconosciuta.

Propellente della mobilità e del ricollocamento extraziendale è una forte incentivazione economica ai datori di lavoro che assumono dalle liste di mobilità, con una netta preferenza per le assunzioni a tempo indeterminato e relativa indiretta penalizzazione per quelle a tempo determinato; lo scopo è stato anche quello di sfoltire la brutta fungaia dei rapporti precari presuntivamente utili per un reinserimento lavorativo riportando semplicità, trasparenza ed efficacia.

4.7. - Si comprende, infine, come **l'istituto dei licenziamenti collettivi risulti**, in questo sistema, **residuale**, e, dunque, possa ricevere una disciplina semplificata.

Il datore deve dimostrare e illustrare l'avvenuto utilizzo ed esaurimento degli strumenti conservativi o le ragioni di oggettiva impossibilità a farvi ricorso, e allora delle due l'una: se non vi riesce, il licenziamento collettivo è invalido, ma, se quelle circostanze sono vere e fondate, non vi è più molto, ormai, da dire e da fare, una volta preso atto che le misure alternative o sono già state esperite o erano impossibili.

Viene così ridisegnato il quadro complessivo delle possibili cause di invalidità dei licenziamenti collettivi: per violazione, appunto, del criterio di prevenzione e privilegio degli strumenti conservativi, per falsità delle cause di riduzione addotte, per violazione dei criteri di scelta dei licenziandi.

Va notato, a proposito della seconda tipologia, che misure di sostituzione ed «esternalizzazione» della produzione non sono considerate cause legittime, e, a proposito della terza, che la comunicazione del recesso collettivo deve essere corredata dalla esplicitazione del «reticolo» risultante dall'applicazione dei criteri, che ha consentito di individuare i licenziandi. Un tale accorgimento è davvero essenziale per consentire un rapido ed efficace controllo giudiziale, ed evitare i soliti tentativi di giustificazione e razionalizzazione *ex post*, nella stessa sede giudiziaria, di scelte sostanzialmente arbitrarie o discriminatorie.

4.8.- D'altra parte tutte e tre le sequenze (contratti di solidarietà, Cig, licenziamenti collettivi) devono essere percorse in modo appropriato, non discriminatorio, secondo correttezza e buona fede, pena l'invalidità, propria o derivata, degli atti di riduzione d'orario, di sospensione dal lavoro o di licenziamento collettivo. Invalidità che ricorre comunque se, a monte di tutto, sia mancato il piano aziendale formativo e la formazione permanente.

Insomma i licenziamenti divengono veramente la misura estrema sicché patiscono dei vizi derivati dalle fasi precedenti ed altresì di quelli propri in caso di: sostituzione dei lavoratori licenziati con altri, di concentrazione del lavoro sui lavoratori rimasti in forza, di affidamento a terzi delle lavorazioni svolte dai licenziati.

5.- *Crisi aziendale e gruppo di impresa*

Un altro elemento caratterizzante del progetto di legge, oltre all'opzione per il piano condiviso d'impresa, è dato dalla sua dimensione allargata, mediante il rilievo conferito al *Gruppo di imprese*, partecipate o integrate: tutto il gruppo deve essere coinvolto in ogni passaggio – contratto di solidarietà, cig, licenziamenti collettivi – al fine di identificare, bilanci alla mano, le soluzioni alla crisi ed agli esuberi che si manifestano in un punto del gruppo.

Di qui alla *responsabilità sociale* del (gruppo di)impresa il passaggio è breve: prima delle garanzie previdenziali contano le garanzie del gruppo e quando i licenziamenti non sono più evitabili i soggetti licenziati vanno inseriti in altre aziende o, in mancanza, vanno riqualificati o, in ultimo, sostenuti con contributi all'esodo.

5.- *Responsabilità sociale di gruppo e garanzie previdenziali generali*

L'attivazione di un circuito solidaristico di gruppo aziendale garantisce un migliore reinserimento dei lavoratori ed un uso più oculato delle risorse previdenziali, conservative (integrazioni salariali) ed espulsive (indennità di mobilità e di disoccupazione).

La maggiore selettività delle risorse previdenziali, in quanto collocate a valle della responsabilità sociale del gruppo di impresa, a sua volta, consente la sospirata *generalizzazione delle tutele* (derivanti dai contratti di solidarietà, dalla cassa integrazione e dai trattamenti di disoccupazione) a favore dei lavoratori delle piccole imprese, senza più distinzioni di comparto produttivo, di collocazione geografica e di dimensione aziendale (salva una ragionevole limitazione dei contratti di solidarietà alle imprese con organico superiore alle cinque unità).

In tal modo vengono superate le gestioni speciali ed i regimi differenziati, figli di quell'arcipelago delle tutele che, a partire dalla primazia della grande industria manifatturiera esportatrice, sanciva un *decalage* delle tutele modellato dalla forza delle *lobby* e dalla diversa capacità contributiva dell'area incisa.

Ora uno statuto generale di tutela non è più rinviabile ed è reso possibile dai processi di esternalizzazione produttiva, dai distretti e dai sistemi a rete, dalla integrazione sistemica tra diversi comparti produttivi, dalla interdipendenza dei mercati.

6.- *Ricollocamento e garanzie del reddito*

Il corretto adempimento della responsabilità sociale del gruppo d'impresa aziona dunque la successiva fase della responsabilità pubblica, innanzitutto nell'azione di ricollocamento di tutti i disoccupati per motivi oggettivi (collettivi e individuali, ivi compresi i dimissionari per giusta causa accertata in giudizio), mediante l'iscrizione nelle liste di collocamento privilegiato - cui peraltro possono accedere, come si è detto (v. sopra punto 3.6), anche i lavoratori in attività, dopo sei mesi di persistenza del contratto di solidarietà o della cig, e gli ultraquarantacinquenni - e poi con la corresponsione della indennità di mobilità, che, essendo ora accordata ad una platea più ampia, recupera la meritoria funzione dei trattamenti speciali di disoccupazione in favore dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo .

Benefici ai quali si aggiungono quelli accordati ai datori di lavoro che assumono quei lavoratori ed alle strutture pubbliche di collocamento che quei datori hanno saputo tempestivamente reperire.

Su quest'ultimo versante si misura la scommessa del progetto, in un delicato equilibrio tra regime nazionale dei diritti e gestione territoriale delle tutele, in quanto affidate al sistema delle autonomie locali/sociali e ad una larga sperimentazione sul campo che sappia intrecciare i sistemi premiali per imprese e per lavoratori, misure di diritto previdenziale con agevolazioni commerciali e amministrative, oltre ai necessari controlli antifraudolenti; che in definitiva sappia generalizzare i casi di eccellenza finora registrati (Trento, Lecco, ecc.)

D'altra parte la meritevolezza del bisogno previdenziale, derivante dal carattere oggettivo ed imprevisto dell'evento disoccupazione, suggerisce una persistente *graduazione delle tutele*, distinguendo tra indennità di mobilità e indennità di disoccupazione - propria dei licenziati per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, e dei disoccupati per scadenza del termine o per sosta nel part time verticale - quanto a durata e misura dei trattamenti, di contro alla opinabile visione unificante, di tipo mercato- lavorista, assunta dal Governo.

Analogamente graduata è la tutela nell'arco di vita, sicché la durata dei trattamenti di disoccupazione è inferiore per chi abbia avuto un maggior godimento delle integrazioni salariali.

7.- Previdenza di base e previdenza integrativa

La graduazione delle tutele e l'estensione dei beneficiari ha indotto a distinguere la previdenza di base (pari al 60% della retribuzione perduta) dalla previdenza integrativa (pari al 20%): quest'ultima vale per l'integrazione dei trattamenti di solidarietà, di cig e di indennità di mobilità ma non per quelli di disoccupazione; essa scatta automaticamente per le aree già ricomprese nella sfera cig ed opera in via differita per le aree nuove, onde evitare un ingresso traumatico delle medesime nel nuovo sistema generalizzato. A regime anche la previdenza complementare partecipa dunque del carattere obbligatorio proprio della previdenza di base.

Al fine di ottimizzare l'uso delle risorse economiche è previsto che l'utilizzo delle medesime sia affidato all'Inps e non agli enti bilaterali.

8.- *Il sostegno dei redditi correnti*

Il progetto infine sviluppa le idee dell'Ulivo sul *sostegno ai redditi correnti*: per i lavoratori con retribuzioni basse, per gli emarginati con il reddito minimo di inserimento, per i giovani con il prestito d'onore.

8.1.- Per i primi, in particolare, è prevista una integrazione del reddito fino a 9300 euro per chi abbia un reddito superiore a 6200 euro; l'integrazione è più bassa per chi abbia redditi tra 3100 e 6200 euro; nulla per chi abbia redditi inferiori: per questi ultimi varrà il regime generale sul reddito minimo di inserimento, con la prova dei mezzi ivi prevista.

In tal modo si è cercato di: evitare i comportamenti opportunisti da parte dei beneficiari; forme di sostegno che inducano i datori di lavoro ad ulteriori precarizzazioni (come avvenuto nella GB della Thatcher); un dispendio eccessivo di risorse pubbliche (che nel progetto sono poste a carico della Gias-Inps).

L'intervento si colloca, inoltre, a sostegno dei soli redditi conformi alle tariffe dei CCNL stipulati dalle OoSs comparativamente più rappresentative, al fine di non incentivare la desindacalizzazione dei datori di lavoro o l'applicazione dei CCNL "pirata". Per le porzioni inferiori il progetto conferisce al giudice poteri di rideterminazione della retribuzione proporzionata, ex art. 36 Cost., in modo più preciso e meno discrezionale (evitando sconti retributivi per le imprese meridionali e per le piccole imprese).

8.2.- Per i soggetti emarginati è previsto il reddito minimo di inserimento. La simiglianza del progetto con l'analogo dell'Ulivo deriva da una comune valutazione, complessivamente positiva, della sperimentazione condotta in più di 300 Comuni ed interrotta dal Governo in carica.

Non è stata infatti cosa di poco conto superare la tradizione categoriale del nostro sistema assistenziale in favore di un approccio ad un tempo universalistico ed attento alle esigenze individuali, intrecciando sostegno economico e servizi alla persona, nella direzione di un inserimento sociale personalizzato, dentro un progetto contrattato dal beneficiario con le istituzioni locali. In questo progetto le controprestazioni al sostegno – disponibilità al lavoro, formazione, lavoro socialmente utile – si configurano come articolazioni del progetto di emancipazione anziché come oneri necessari e sinallagmatici.

Esistono indubbiamente rischi di opportunismo da parte dei beneficiari, per un verso, e di dirigismo o di clientelismo, dall'altro (Commissione di indagine sulla esclusione

sociale,2002): restano dunque problematici i nodi sulla bassa percentuale delle persone coinvolte, sulla effettività dei controlli in ordine alla condizione reale di bisogno, sulla bontà tecnica del “contratto di inserimento”, sulla possibilità concreta per il beneficiario di far valere le proprie ragioni, sul corretto adempimento delle “controprestazioni”, specie nelle aree geografiche a più forte economia informale e nelle aree civiche a più elevata tradizione clientelare.

L’ampliamento della platea dei beneficiari, la stabilizzazione dei controlli e la standardizzazione dei criteri non appartengono tuttavia alla legge bensì al momento regolamentare, alle intese concertative territoriali tra autonomie, imprese e forze sindacali e sociali, ai concerti amministrativi con gli enti di controllo.

Alla legge spetta invece il compito di sostenere le responsabilità degli attori e di incoraggiarne l’iniziativa, tracciando nel contempo criteri minimi omogenei per tutto il territorio nazionale come base per una comune cittadinanza. Alla legge spetta altresì il compito di favorire le occasioni di coinvolgimento delle Provincie e delle Regioni nelle iniziative di spettanza dei Comuni. Alla legge spetta il compito di chiudere la fase della “incertezza, delle sperimentazioni interrotte, riprese, allargate casualmente, di finanziamenti erogati a singhiozzo e ridefiniti in modo non chiaro” (Saraceno).

Il resto spetta al nuovo federalismo. Al federalismo spetta innanzitutto inserire il reddito minimo di inserimento nel contesto generale delle politiche di sviluppo economico e sociale territoriale, similmente a quanto sopra detto per i sostegni al reddito nelle imprese in crisi.

Anche qui, infatti, si misura il dialogo, auspicabilmente fecondo, tra fonte nazionale e fonti locali di disciplina e di gestione; tra universalismo e localismo; tra norme e comportamenti; tra sanzioni e incentivi: è questa la scommessa del nuovo *Workfare*, che rechi una effettiva condivisione di obiettivi, di responsabilità, di impegno finanziario, e di comportamenti, nella direzione di una effettiva coesione e mobilità sociale nei, e tra i diversi mercati del lavoro.

Al fondo resta anche qui il problema della competenza professionale degli operatori e dunque l’attivazione di percorsi di formazione permanente, oltrechè di conferenze di produzione tra le diverse realtà territoriali e istituzionali deputate all’intervento.

9.- *La dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria della legge è seria ma non esorbitante (anche grazie all'assorbimento del contributo Cuaf – previsto dal Patto di Natale del dicembre 1998 - ed alla conferma della contribuzione addizionale per le imprese utilizzatrici).

Tale dotazione è comunque necessaria per una armonica composizione dei percorsi lavoristici con quelli della cittadinanza sociale: azienda e mercato del lavoro sono le lame di un'unica forbice, come le politiche dell'offerta e della domanda, di contro ad una visione mercato- lavorista, programmaticamente perseguita dalla legge n.30/2003.

Insomma crediamo di aver offerto un progetto culturalmente e politicamente composito, adatto ad un mercato turbolento e in transizione, per un ritorno a quella economia sociale di mercato incisa nella nostra Costituzione e sciaguratamente abbandonata dal Governo in carica.

PARTE SPECIALE

Nel merito dei singoli istituti si specifica quanto segue

CONTRATTI DI SOLIDARIETA' (artt. 4 – 10)

Si propone di ammettere ai benefici connessi all'istituto le imprese con più di 5 dipendenti (è l'unico istituto per cui si prevede una soglia di accesso legata alla dimensione di impresa) .

Limite massimo della riduzione: le ore lavorative eccedenti le 20 ore settimanali.

Durata: fino a 24 mesi prorogabili di altri 24 (36 nel Sud).

Benefici e prestazioni: 75% della retribuzione perduta, accreditamento dei contributi figurativi in misura corrispondente all'intera retribuzione perduta.

Incentivi all'impresa: riduzione contributiva del 35% per ogni lavoratore coinvolto, a condizione che non intervenga procedura di licenziamento nei 12 mesi successivi.

CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI (artt. 11 – 18)

La proposta, a regime, prevede l'accesso per tutti i lavoratori alle dipendenze (anche con contratto di collaborazione) ad una integrazione del reddito pari all'80% della retribuzione perduta (nei limiti di massimali più sotto specificati).

Per tutte le **situazioni escluse dai benefici dell'attuale sistema** si sancisce il diritto alla integrazione del reddito secondo le seguenti modalità.

Cause di intervento: crisi aziendali dovute a situazioni temporanee di mercato, eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, provvedimenti emanati dall'autorità giudiziaria, provvedimenti amministrativi dovuti ad esigenze di risanamento o ristrutturazione a fini ambientali, esigenze connesse ai piani di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione. (previo esperimento del contratto di solidarietà).

Soggetti beneficiari: tutti i lavoratori alle dipendenze (collaborazioni comprese) eccezione fatta per i dirigenti, senza esclusioni dovute alle dimensioni d'impresa.

L'integrazione salariale può protrarsi per un massimo di 24 mesi nel quinquennio (salvo eventi oggettivamente non evitabili). In caso di riorganizzazione o riconversione: limite massimo 36 mesi più eventuale proroga semestrale per ritardi giustificati da verificare tramite esame trimestrale congiunto sullo stato di avanzamento del piano.

L'integrazione salariale è pari al 60% della retribuzione perduta, entro un limite massimo di €1.000 mensili, indicizzati annualmente secondo l'indice ISTAT dei salari contrattuali.

Accreditamento della contribuzione figurativa piena.

Alla medesima platea di lavoratori spetta una integrazione supplementare pari al 20% della retribuzione perduta, entro un limite massimo di €200, indicizzati come sopra.

Per il finanziamento di tale prestazione (integrativa) è istituita una contabilità separata nell'ambito della Gestione prestazioni temporanee, alimentata come più avanti specificato, con l'obbligo di assicurare il pareggio di gestione.

Tale prestazione, integrativa della prestazione "di base" di cui sopra, dovrà decorrere entro un arco temporale massimo di 5 anni dalla approvazione della legge; durante tale periodo fra le parti sociali comparativamente più rappresentative possono essere convenute diverse misure e durate dei trattamenti, nonché ripartizioni diverse dell'onere contributivo (per

settore, tipologia di impresa, classe dimensionale) anche ponendo a carico del lavoratore quota parte dell'onere medesimo.

Si propone una “norma di chiusura” che dia comunque certezza della effettività della prestazione al termine dell'arco temporale indicato.

Per le **situazioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'attuale regime di cassa integrazione guadagni** si tratterà di procedere ai necessari marginali adeguamenti (revisione dei massimali e dei meccanismi nonché delle quote di contribuzione) al fine di armonizzare il sistema senza recare pregiudizio ai trattamenti oggi vigenti per chi ne usufruisce.

LICENZIAMENTI COLLETTIVI E MOBILITA' EXTRA AZIENDALE (art. 19 – 25)

Si prevede, innanzitutto, di ridefinire procedure certe, forme, tempi e modalità di comunicazioni inerenti i licenziamenti collettivi nonché il valore di eventuali accordi sindacali, criteri di scelta e recesso, causa di invalidità delle procedure.

Possono iscriversi alle liste di mobilità e ricollocamento facilitato i lavoratori destinatari da più di 6 mesi di contratti di solidarietà o integrazione salariale, i lavoratori licenziati per licenziamento collettivo ovvero per giustificato motivo oggettivo, i lavoratori dimissionari per giusta causa.

Indennità di mobilità: importo pari al trattamento di integrazione salariale di base (60% e relativi massimali), per un periodo di 18 mesi esteso a 36 per gli ultracinquantenni; nelle aree “svantaggiate” la durata è elevata da 18 a 30 mesi e da 36 a 48 mesi

Sono fatte salve condizioni di miglior favore in essere.

Per i datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato lavoratori in lista di mobilità, sgravio contributivo del 100% per 18 mesi e contributi pari al 50% del valore dell'indennità per 12 mesi (24 per gli ultracinquantenni).

TRATTAMENTO DI DISOCCUPAZIONE (artt. 26 – 28)

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione riguarda tutti i lavoratori dipendenti. Requisiti e condizioni di accesso: lo stato di "disoccupazione" a norma di legge. (D.L. 181); 2 anni di assicurazione e 52 contributi settimanali nel biennio.

Durata dell' indennità 12 mesi.

Misura del trattamento: 60% della retribuzione con massimale pari a €1.000.

Per il periodo di godimento accreditamento dei contributi figurativi commisurati alle retribuzioni di riferimento.

La modulazione della norma dovrà evitare il rischio di disincentivare la partecipazione attiva al lavoro; la fruizione delle prestazioni si accompagnerà alla partecipazione ad attività formative o di riqualificazione professionale.

Si porrà, successivamente, l'esigenza di armonizzare il nuovo sistema con "gestioni speciali" come quelle riservate ai settori dell'agricoltura e dell' edilizia.

NORME COMUNI SUL FINANZIAMENTO (artt. 29-32)

Sulla base dell'accordo interconfederale del '98 (Patto di Natale) è interamente fiscalizzato il contributo CUAF, e comunque è assicurato un esonero contributivo pari all'1,68% a tutte le imprese, anche a quelle su cui oggi grava un contributo CUAF di valore inferiore.

Contestualmente è introdotto un nuovo contributo a titolo di finanziamento CIG di entità pari all'1,68% per tutte le tipologie di impresa che non hanno accesso all'attuale sistema di Cig.

Per le imprese che contribuiscono al finanziamento dell'attuale CIG con contributi di importo maggiore il beneficio che deriva dalla fiscalizzazione del contributo CUAF può essere reso effettivo con gradualità, anche sulla base di un confronto fra le parti sociali.

Conferma ed estensione delle penalizzazioni oggi vigenti che gravano sull'impresa come condizione per l'attivazione degli istituti.

Naturalmente il meccanismo qui sommariamente descritto (sommato all'1,61% che già oggi grava su tutte le imprese a titolo di assicurazione contro la disoccupazione) è finalizzato al finanziamento dell'intero sistema, eccezion fatta per il 20% "integrativo", dato il carattere eminentemente mutualistico dello stesso e fermo restando quanto detto sopra in proposito.

SOSTEGNO AL REDDITO DA LAVORO (ART. 35)

Si prevede l'istituzione di un "sostegno al reddito insufficiente" per tutte le persone che svolgano prestazioni di lavoro con diritto a retribuzioni, compensi, emolumenti, ovvero indennità sostitutive dei medesimi per più di €3.100 lordi annui, con diverse modulazioni fino a euro 6.200 e tra euro 6.200 e 9.300.

ISTITUZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO (RMI) (artt. 37 - 48)

Si propone di estendere a tutto il territorio nazionale il RMI finora oggetto di sperimentazione in un numero limitato di Comuni.

L'Istituto prevede azioni di sostegno economico e sociale alle persone svantaggiate esposte al rischio di marginalità sociale. L'Italia, assieme alla Grecia, è l'unico Paese della UE a non disporre ancora di un reddito di ultima istanza.

Ai fini dell'accesso al RMI i soggetti destinatari devono possedere un reddito non superiore a 6.200 euro determinato sulla base della scala di equivalenza dell'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente).

Ai soggetti in età lavorativa è richiesta la disponibilità al lavoro e alla frequenza di corsi professionali. I programmi di integrazione sociale sono coordinati nell'ambito dei Piani regionali e di zona previsti dalla legge 328/2000 con le altre prestazioni sociali, sanitarie, formative e dei servizi per l'impiego. L'obiettivo è il recupero e lo sviluppo di capacità personali, la ricostruzione di reti familiari e sociali, l'inserimento lavorativo.

SOSTEGNO FINANZIARIO PER I GIOVANI (artt. 49 – 51)

La proposta prevede l'assegnazione a tutti i cittadini italiani che hanno compiuto il 18mo anno di età di una dotazione finanziaria pari a 15 mila euro, attribuita a titolo di credito senza interessi da rimborsare entro 15 anni.

Il finanziamento è concesso per svolgere attività di formazione, tirocini professionali, attività imprenditoriale o professionale. E' prevista una fase di sperimentazione di due anni prolungabile fino a quattro anni.

PROMOZIONE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E FORME CONTRATTUALI A FINALITA' FORMATIVA

PRINCIPI GENERALI

Soppressione del contratto di formazione/lavoro e sua ricollocazione all'interno del contratto di apprendistato, da valorizzare.

Introduzione del contratto di inserimento lavorativo destinato al reingresso nel mondo del lavoro.

Generalizzazione del diritto alla formazione: individuale, settoriale, aziendale

CONTRATTO DI APPRENDISTATO (ARTT. 53 – 64)

E' un contratto di lavoro subordinato a finalità formativa non è un contratto a termine in quanto, se non disdettato alla fine del periodo, s'intende trasformato nel rapporto subordinato della qualifica conseguita.

Si rivolge alla fascia d'età 18-25 anni (27 per le aree ed i soggetti svantaggiati); per i laureati è possibile fino a 30 anni.

Lo si può svolgere a tempo pieno o a part-time, purché di almeno 28 ore settimanali o di media annuale.

La durata è da definirsi contrattualmente, all'interno del minimo di 18 e del massimo di 48 mesi; per l'artigianato è fatta salva la normativa vigente.

Può essere previsto un periodo di prova, definito contrattualmente, in ogni caso non superiore a 180 giorni.

Non è possibile impiegare gli apprendisti in lavori pericolosi, a cottimo o ad incentivo.

La retribuzione è definita contrattualmente in percentuali progressivamente avvicinandosi alla retribuzione del lavoratore qualificato di pari livello.

All'apprendista si applicano le disposizioni previste riguardo la conservazione del posto in caso di malattia, di infortunio, di congedi e di maternità, cioè il rapporto s'intende prolungato della pari durata di tali assenze.

Nel rapporto e nello svolgimento dell'orario è compresa la formazione esterna al luogo di lavoro, di almeno 120 ore annue, sulla base di moduli concordati tra Regioni e parti sociali. Il datore di lavoro può avvalersi dei progetti formativi elaborati dall'ente bilaterale o dalla struttura pubblica a livello territoriale/settoriale, ovvero presentarne uno specifico, che sarà vagliato dalla struttura pubblica competente.

La formazione interna, anch'essa compresa nell'orario di lavoro, è affidata al tutore, che può anche essere il titolare d'impresa.

La formazione e il raggiungimento degli obiettivi formativi sono certificati dalla struttura pubblica competente; in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi sono possibili moduli integrativi.

La durata della formazione può essere ridotta dai CCNL in presenza di titoli di studio superiori in possesso dell'apprendista e coerenti con la qualifica da conseguire.

In caso di nuovi rapporti di lavoro in capo allo stesso apprendista le ore di formazione svolte in precedenza sono computabili.

La percentuale di apprendisti rispetto ai lavoratori qualificati è definita contrattualmente e non può superare il rapporto 1/1 rispetto alla stessa qualifica.

Nuovi rapporti di apprendistato saranno attivabili dall'impresa a condizione che si sia stata confermata almeno la metà di quelli già accesi; in caso contrario non si potranno attivare contratti di apprendistato nel biennio successivo.

Ai fini del computo di tutte le soglie previste dalla legislazione e dai contratti, gli apprendisti si contano in misura intera; ciò vale, per gli apprendisti disabili, anche per le soglie relative all'applicazione della L. 68/99.

Il costo contributivo per il datore di lavoro del contratto di apprendistato è di **10 Euro** settimanali, l'apprendista paga un contributo pari all'1% della retribuzione. Tali benefici sono prolungati per due anni dopo la trasformazione in lavoro qualificato, e, in caso di anticipata trasformazione, continuano a produrre effetti per l'intero periodo inizialmente previsto. Il diritto agli sgravi è subordinato all'effettiva partecipazione dell'apprendista alla formazione esterna.

Gli artigiani che sono a norma con le disposizioni del D.Lgs.626/94 hanno diritto ad un costo previdenziale ridotto a **sei Euro** settimanali.

CONTRATTO DI INSERIMENTO LAVORATIVO (ARTT. 65 – 67)

Si rivolge ai disoccupati di lunga durata con più di 25 anni (29 se laureati), disoccupati ultra 45enni,

disoccupati o inoccupati che rientrino nel mercato del lavoro dopo un periodo dedicato all'attività di cura

Ha durata massima di 12 mesi e normativamente è identico al contratto di apprendistato.

Se non sarà stato confermato almeno il 60% degli assunti non si potranno attivare nuovi contratti di inserimento.

La formazione è parte integrante e costitutiva del contratto.

FORMAZIONE PERMANENTE (ARTT. 68 –76)

E' istituito un diritto alla formazione in favore di tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia di rapporto; tale diritto si può estrinsecare sia attraverso la frequenza a corsi per il conseguimento di titoli di studio o di attestati professionali, sia attraverso la partecipazione a corsi per l'aggiornamento o per la formazione permanente.

Per ciascuno di queste finalità sono previste fino a 150 ore retribuite l'anno, cumulabili nel limite di 150 ore; a tali ore di permesso si sommano quelle per la partecipazione agli esami (art.10 legge 300/70), cui può anche sommarsi fino ad una settimana di permessi non retribuiti.

La condizione per la fruizione delle 150 ore per il conseguimento dei titoli di studio è che il corso duri almeno il doppio; per l'aggiornamento si attinge ad un monte ore aziendale pari a otto ore per tre per il numero dei dipendenti.

Annualmente tra RSA/RSU ed impresa si definisce un accordo su un piano formativo aziendale, anche in conformità a quanto in proposito normato nel CCNL applicato; tale piano di cui sopra è predisposto sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi, nonché su una ripartizione del costo che può vedere il concorso dei dipendenti fino al limite del 33%, oltretutto sull'utilizzo di risorse regionali, nazionali e comunitarie.

Non potranno assentarsi contemporaneamente dall'impresa per esercitare il diritto allo studio più del 3% dei dipendenti, e in caso di contrasti sull'esercizio al diritto allo studio le questioni saranno affrontate ricorrendo a criteri di utilizzo concordati.

In caso di ricorso a procedure di licenziamento, è condizione di procedibilità dimostrare, da parte del datore di lavoro, di avere assicurato ai lavoratori idonee misure di aggiornamento professionale.