

PRIMARIE PD – 30 APRILE 2017



Lavoro di Cittadinanza: generazioni, opportunità, inclusione

*Seminario n° 5
Lingotto – 10/12 Marzo 2017*





5. Lavoro di Cittadinanza: generazioni, opportunità, inclusione

Tra le principali emergenze nel mercato del lavoro, che dovremo affrontare nei prossimi anni, possiamo certamente porre in cima alla lista tre grandi temi: la difficoltà dei giovani di “accumulare” periodi di esperienze professionali sufficienti per accedere al mercato del lavoro; la difficoltà di alcuni disoccupati provenienti da settori in recessione e con bassa istruzione di ricollocarsi velocemente nel mercato del lavoro; e infine, l’impatto dell’innovazione e della globalizzazione.

Il documento sulla scorta di queste criticità propone cinque soluzioni chiave:

1. Conto personale di formazione
2. Primo contratto di lavoro
3. Sviluppo di politiche attive
4. Rapporto tra generazioni
5. Reddito di ultima istanza

Conto personale di formazione

L’Italia deve essere in grado di garantire un lavoro di qualità. Data la discontinuità nella carriera lavorativa di un giovane e il suo costante passaggio da un lavoro autonomo (o configurabile come tale) a dipendente o viceversa, è necessario garantire alla maggioranza dei futuri lavoratori il mantenimento di un livello molto alto di competenze specifiche e trasversali.

Il sistema vigente di formazione continua non sembra essere adatto ad accompagnare i giovani nel loro percorso professionale. Prendendo spunto da altri sistemi di formazione europei, come quelli attivi in Olanda e Francia, è possibile trarre alcuni spunti per discutere di un **Conto personale di formazione** (CPF): una dotazione iniziale per la formazione pagata da fondi pubblici ad ogni 18enne e a cui si accumulano contributi obbligatori (o anche volontari) da parte delle aziende per cui il giovane lavora.

L’idea per l’Italia potrebbe essere quella di garantire alla persona una dotazione formativa flessibile e ad assetto variabile sia nella quantità sia nella qualità in funzione delle fasi di transizione dell’individuo nel mercato del lavoro. Un conto personale aperto, previa individuazione di standard a livello nazionale e con la partecipazione obbligatoria dei fondi interprofessionali. Il Conto personale di formazione può essere anche integrato nel sistema dell’Assegno di ricollocazione (AdR) quando il lavoratore è disoccupato, delegando all’Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) la gestione del processo. Per evitare gli errori del passato lo strumento dovrà garantire una formazione professionale coerente con il fabbisogno del sistema economico locale (oggi rispetto al passato facilmente rintracciabile dalle fonti amministrative o dall’analisi dei social media marketing) e dovrà



costituire una componente fondamentale dell'Assegno di ricollocazione (altra differenza rispetto al passato sarà utilizzare questa formazione di medio periodo per il consolidamento/certificazione di competenze spendibili nel mercato del lavoro).

Lo strumento potrebbe seguire l'analogo percorso di sperimentazione dell'AdR: a tal fine è necessario individuare e analizzare le "Buone pratiche" regionali, puntando sulla creazione di livelli minimi di prestazione paragonabili a quelli presenti nel sistema sanitario nazionale in materia di costo dei corsi erogati, di logistica e gestione e soprattutto in termini di efficacia. Il Conto personale di formazione (CPF) non riguarderà solo i disoccupati, ma anche i lavoratori. Infatti si prevede che, raggiunto un determinato periodo di contributi versati nei fondi interprofessionali, il lavoratore possa avere diritto ad un voucher formativo, senza obbligo di interrompere il percorso lavorativo. Il voucher, inoltre, non sarà più vincolato all'aggiornamento professionale (certamente indispensabile), ma anche al grado di "occupabilità" del lavoratore in caso di licenziamento. In particolare per i lavoratori discontinui deve essere resa possibile la "portabilità" dello 0,3% che il datore di lavoro versa ai fondi interprofessionali per la loro formazione, che a causa della breve durata dei contratti non possono essere mai messi a frutto. Questi periodi di versamento devono essere a disposizione del lavoratore come integri, per seguire corsi di formazione professionale. In altri termini, significa dare al lavoratore la possibilità di scegliere quali competenze sviluppare, attraverso la formazione continua, e quali competenze possano risultare utili nel caso un domani debba cercare un nuovo lavoro o puntare su una propria idea imprenditoriale.

Mentre il conto personale di formazione è una politica attiva ed è già una realtà in alcuni paesi europei, il reddito di cittadinanza è una politica passiva "disincentivante". Inoltre in Europa tale strumento è utilizzato soltanto a livello sperimentale, peraltro limitato ad alcuni paesi.

Primo contratto di lavoro

Il giovane che entra nel mercato del lavoro italiano si distingue in negativo per due caratteristiche rispetto ai suoi simili di altri paesi d'Europa. In primo luogo la **transizione tra scuola e lavoro** (o università e lavoro) è in media particolarmente lunga (13,8 mesi a fronte di un valore che in Europa si attesta sugli 8 mesi). In secondo luogo il salario di ingresso medio è particolarmente basso, notevolmente inferiore al salario d'ingresso dei suoi colleghi in Germania, Francia e UK.

Per ridurre i tempi di transizione e avvicinare i giovani alle imprese (e viceversa) è strategica la piena realizzazione della riforma sull'Alternanza scuola-lavoro (ASL). È necessario investire sull'alternanza scuola lavoro come strumento ordinario e promuovere quel "sistema duale italiano" in grado di permettere ai nostri giovani di acquisire la qualifica professionale anche attraverso esperienze dirette di lavoro nelle nostre aziende. Nonostante la disoccupazione giovanile, infatti, molte imprese italiane soffrono la difficile reperibilità di tante figure



professionali tecniche: è evidente allora che per superare tale difficoltà occorra investire nel rapporto diretto tra sistema formativo ed imprese. Su questo, va lodato il tentativo dell'Agenda Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) di facilitare l'operatività effettiva dell'alternanza attraverso un piano di assistenza tecnica con tutor professionali che operano direttamente nelle istituzioni scolastiche e si avvalgono del patrimonio informativo e degli strumenti elaborati in sede centrale.

Inoltre, perché tale transizione possa funzionare va potenziata la capacità e il ruolo dei soggetti "intermedi", in primis le Associazioni di categoria, in modo da facilitare l'implementazione e lo sviluppo di un ulteriore strumento di inserimento occupazionale, l'Apprendistato Duale, adattando il modello di successo presente in Germania al caso italiano.

In tale contesto va valorizzato il ruolo del servizio civile universale, uno strumento fondamentale per garantire ai giovani esperienze, presso la propria comunità ma anche all'estero, che permettono di acquisire sul campo competenze verificate e certificate in ambiti che vanno dalla solidarietà alla cultura fino alla protezione civile.

Il problema del gap salariale è essenzialmente di tre tipologie: mansione ridotta, numero di ore e cuneo fiscale. Alle prime due non è possibile dare risposta diretta ma ci si aspetta che il complesso delle riforme produca esternalità positive in questa direzione. Alla terza si può rispondere con la **decontribuzione selettiva dei giovani**: che premi sia l'azienda che assume a tempo indeterminato (nella fase di ingresso) sia il lavoratore. I primi tre anni di contratto di lavoro a tempo indeterminato dei nuovi entrati nel mondo del lavoro potrebbero essere totalmente decontribuiti. La decontribuzione così non sarebbe un regalo alle imprese ma un diritto di ogni singolo giovane, un diritto portabile da azienda ad azienda fino al terzo anno. Rispetto al taglio della contribuzione per l'azienda si può pensare di prevedere misure di salvaguardia che tutelino il lavoratore dall'essere licenziato subito dopo il periodo di decontribuzione. Allo stesso modo lo stesso importo riconosciuto, complessivamente, a un lavoratore dipendente e alla sua azienda potrebbe essere concesso anche al lavoratore che per la prima volta sceglie di iniziare autonomamente un'attività (con significative clausole anti-elusione).

Mentre numero di ore e basse mansioni costituiscono il problema maggiore per l'entità del salario dei giovani dipendenti, per il lavoro autonomo e in generale per tutti i settori non coperti da contrattazione collettiva si presenta il problema del mancato riconoscimento delle competenze e del valore del lavoro, dato anche dalla poca strutturazione delle nuove professioni. Per questo motivo è importante affrontare il tema dell'equo compenso, in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione. Deve essere possibile per il giovane professionista ottenere il giusto compenso per la sua opera, anche grazie a un minimo stabilito per legge. Lo Stato interviene in questo caso per riequilibrare il rapporto con la



committenza, che di fronte all'elevata disoccupazione e ai bassi redditi dei giovani può permettersi ad oggi di stabilire il prezzo del lavoro che richiede.

Politiche attive del lavoro

La parola d'ordine del Jobs Act è stata e rimane quella di passare dalle politiche passive alle politiche attive. Nella logica della leale cooperazione tra Stato e Regioni che costituisce il criterio guida per affrontare gli interventi nelle materie a potestà concorrente è necessario lavorare alla costituzione di una Sistema lavoro a vocazione nazionale e saldamente incardinato su una rete territoriale di operatori regionali.

Questi ultimi, all'interno di un modello a "geometrie variabili" adattato ai singoli contesti territoriali, potrebbero costituire delle Agenzie regionali al lavoro che incorporino parte delle competenze oggi in capo alle Province o alle Città Metropolitane, in modo da rappresentare un anello di congiunzione con Anpal volto a realizzare più efficacemente i programmi di Garanzia Giovani e la sperimentazione dell'Assegno di Ricollocazione. A differenza di oggi, dove ogni regione agisce in modo autonomo, tale modello si propone esattamente il contrario: ovvero dare vita, in coerenza con il Jobs Act, ad un **sistema nazionale di attivazione al lavoro e di reimpiego** che poggi su istituzioni del mercato del lavoro solide, attraverso un sistema pubblico efficiente ed un sistema privato in grado di essere accreditato per operare su tutto il territorio nazionale. Tale sistema nazionale di attivazione richiede di intervenire con urgenza nel rapporto con le regioni al fine di rafforzare i servizi per l'impiego e di rendere la ricollocazione centrale nel percorso di riattivazione al lavoro. Occorre fornire ad ogni disoccupato lo strumento chiave per poter affermare il principio della condizionalità tra politiche attive e passive, così da collegare ogni erogazione di sostegno al reddito alla obbligatoria partecipazione a misure utili per rientrare al lavoro. È una indicazione che da anni l'Europa ci chiede per passare dal finanziamento della disoccupazione a quello dell'occupazione e che solo in questi mesi si sta avviando grazie al ruolo strategico delle politiche attive. Su questo siamo determinati ad accelerare, a migliorare una situazione attuale figlia di almeno dieci anni di mancati investimenti nei servizi per l'impiego e nelle politiche attive. In questo senso vanno riequilibrati i fondi a disposizione tra Stato e regioni, attraverso una cabina di regia per le azioni e gli interventi coordinata dall'ANPAL.

I Centri per l'impiego vanno potenziati e finanziati perché da essi passano le politiche attive ma anche le politiche sociali di attivazione.

Anche gli uffici di Job placement degli istituti superiori o dell'Università italiana (ad eccezione di alcuni "rari" casi) realizzano scarsi risultati, dovuti (analogamente a quanto è avviene nei CPI), in primo luogo alla mancanza di competenze, in secondo luogo alla mancanza di personale dedicato (il blocco del turn over, dentro le università, ha impedito anche lo spostamento di uffici in questa direzione), e in terzo luogo alla mancanza di finanziamenti dedicati.



Le università hanno incrementato negli ultimi anni l'attività degli incubatori, i corsi di auto-imprenditorialità e i servizi di Jobplacement. Questi ultimi però sono spesso appaltati all'esterno per la realizzazione di giornate dedicate e non riescono a costruire fra scuole/università e aziende un rapporto di scambio proficuo. Eppure la costruzione di percorsi reali di tirocinio curricolari o extra-curricolari rappresenta un servizio fondamentale per i giovani.

Rapporti tra generazioni

Il sistema previdenziale e pensionistico non è solo uno degli elementi centrali del welfare, ma anche e soprattutto un grande fattore di solidarietà nelle generazioni e tra le generazioni. Nel sistema pensionistico a ripartizione le generazioni più giovani e che lavorano si fanno carico di sostenere coloro che non lavorano più. Tuttavia oltre alla sostenibilità finanziaria occorre tenere conto della cosiddetta **sostenibilità sociale**: senza un alto livello di consenso sociale tra coloro che contribuiscono oggi e che saranno i pensionati di domani, infatti, viene messa a rischio la stessa tenuta del sistema di welfare. In tale contesto l'equità delle regole che governano l'età di pensionamento e il livello della pensione, in un quadro di grandi cambiamenti demografici e di difficoltà della finanza pubblica, diventa un elemento altrettanto se non più rilevante della stessa stabilità finanziaria.

La riforma Dini e la riforma Fornero hanno disegnato un profilo di sviluppo del sistema pensionistico in un quadro di progressiva stabilizzazione finanziaria, a patto che l'itinerario di riforma non venga compromesso. Tale processo non è stato esente da elementi di iniquità e sofferenza sociale, a partire dalla traumatica divisione tra chi si vedrà integralmente applicate le nuove regole contributive (giovani generazioni) e gli altri. Il ripercuotersi dell'incremento di spesa pensionistica sul debito pubblico, e quindi sulle stesse dinamiche dello sviluppo e della crescita in un contesto di crisi economica, ha contribuito a rafforzare un sistema ricco di promesse pensionistiche e di risparmio previdenziale e povero di reddito e lavoro per i giovani. È così che l'Italia ha sopportato negli anni duemila un incremento della spesa pensionistica ancora fortemente caratterizzato da una bassa età di pensionamento, contestualmente a una crescente esclusione dei giovani dal mercato del lavoro.

Le politiche messe in campo con l'ultima Legge di Bilancio hanno prodotto un'innovazione rilevante: la messa in sicurezza e il miglioramento del nostro welfare non può essere identificata con la mera stabilizzazione finanziaria ma deve necessariamente essere affiancata da strumenti volti a perseguire l'equità del sistema. Non solo, ma si è ribadito come rimanga imprescindibile attuare una politica di invecchiamento attivo, alternativa effettiva alla facile ricetta del pensionamento di sessantenni come illusoria soluzione per l'occupazione dei giovani.

In tal senso gli interventi previdenziali fatti con la Legge di Bilancio del 2017 hanno prodotto



una rilevante innovazione nelle politiche pensionistiche ed un'inversione di tendenza rispetto agli interventi degli ultimi anni. Si è affermato, per la prima volta, che è possibile sostenere scelte di flessibilità di uscita dal mercato del lavoro per i lavoratori anziani in modo socialmente selettivo, senza ricorrere a forme generalizzate di riduzione dell'età di pensionamento, incompatibili sia con condizioni di equità che di finanza pubblica. Sono state concesse varie e nuove forme di flessibilità in relazione alle specifiche condizioni individuali, sociali ed economiche. L'introduzione dell'Ape sociale, un nuovo e selettivo strumento di sostegno dei redditi a carico non del sistema pensionistico ma di natura assistenziale, consente di anticipare l'uscita dal mercato del lavoro rispetto all'età di pensionamento di vecchiaia stabilita dalla riforma. Condizioni di disoccupazione e di assenza di reddito, lavori gravosi e usuranti, condizioni di infermità personale o di necessità di assistere familiari non autosufficienti sono le condizioni che consentiranno di uscire fino a 4 anni prima dal mercato del lavoro. Nella stessa logica selettiva si sono costruite nuove opportunità di pensionamento anticipate per le carriere precoci e per i lavori usuranti; mentre si sono sostenute le pensioni più basse congiuntamente all'abbattimento delle anacronistiche barriere per l'utilizzo della contribuzione per le carriere più flessibili. Ulteriori risposte sono state costruite con strumenti generalizzati di supporto per l'invecchiamento attivo, ricorrendo alla mobilitazione di risparmio privato e alla previdenza integrativa (Ape volontaria, Rita) con l'ausilio di incentivi fiscali che consentono di costruire dei "redditi ponte" in grado di finanziare uscite totali o parziali dal mercato del lavoro.

Per la prima volta si è tentato di concepire l'utilizzo del risparmio privato quale strumento non alternativo alla previdenza pubblica, ma come risorsa aggiuntiva da mobilitare e utilizzare per sostenere esigenze individuali come l'uscita anticipata dal mercato del lavoro, che le attuali tendenze economiche e demografiche non consentono di garantire proprio perché vi è la necessità di finalizzare le risorse pubbliche verso bisogni che nascono dal disagio sociale ed economico e dei giovani.

È possibile e necessario costruire su queste innovazioni la base per una nuova e moderna politica pensionistica. Le innovazioni introdotte in via sperimentale devono essere potenziate e adeguate per divenire elementi permanenti del sistema.

Ma occorre guardare e rendere prioritari gli interventi sul sistema previdenziale che riguardano i giovani, rafforzando gli elementi solidaristici all'interno del sistema contributivo. Se l'adeguatezza media delle pensioni future è garantita dal sistema contributivo, occorre rafforzare gli elementi di solidarietà che riguardano coloro che si collocano nelle fasce deboli (ad es. bassi redditi, lavori intermittenti, ecc.) del mercato del lavoro. Occorre accompagnare le politiche di riduzione del precariato e di crescita delle basse retribuzioni, elementi determinanti per un adeguato livello pensionistico, con l'introduzione di uno strumento di sostegno delle pensioni contributive, una pensione di garanzia legata agli anni



di lavoro, che tuteli meglio le fasce più deboli e che consenta di ridurre il costo del lavoro. Si tratta di tenere conto delle differenze lavorative e sociali anche all'interno dei meccanismi di regolazione legati alla speranza di vita; si tratta di rafforzare le tutele selettive dei bassi redditi da pensione; si tratta di introdurre forme pensionistiche per le donne che tengano conto del lavoro di cura; si tratta di dare certezza sull'età di pensionamento per i giovani, regolando in maniera diversa e selettiva il previsto innalzamento dell'età di pensionamento e definendo livelli di accesso alle prestazioni che non favoriscano solo le pensioni più alte; si tratta di identificare forme di finanziamento del sistema previdenziale che allentino quella tassa sull'occupazione che incide specie sui giovani.

In definitiva, il sistema pensionistico italiano non ha bisogno di una nuova riforma ma piuttosto di innestare su un sistema fondato sul "merito" individuale (quanto si contribuisce) un nuovo e moderno modello di solidarietà, che sostenga le condizioni di bisogno, che **guardi soprattutto ai giovani** e che identifichi nuovi strumenti di solidarietà generazionale, utilizzando modalità per rinnovare il patto di solidarietà generazionale fortemente incrinato da anni di dinamiche pensionistiche tese a tutelare il vecchio modello distributivo.

Occorre dunque creare un percorso di **arrivo graduale al pensionamento**, attraverso la creazione di politiche per l'invecchiamento attivo che prevedano una parziale sostituzione crescente del lavoro del pensionando (per esempio, con passaggio a part-time) e contestuale assunzione di giovani. Non si tratta solo di una staffetta generazionale incentivata con fondi pubblici ma di uno scambio di competenze fra giovani anziani.

Nell'ambito delle politiche attive, incrociando il tema del rapporto tra generazioni, si evidenzia l'opportunità che potrebbe nascere dall'incontro professionale tra la generazione degli **"Over"** (professionisti, manager, dirigenti, ecc... che si trovano a dover trovare una nuova collocazione nel mondo del lavoro) e quella degli **"Under"** (giovani che hanno già avviato una start up/impresa o che hanno un progetto d'impresa da far nascere).

L'incontro tra l'esperienza e la competenza degli "Over" con le idee imprenditoriali (e le energie) degli "Under" potrebbe facilitare/implementare la creazione di (nuovi) business.

Reddito di ultima istanza (anche per i freelance autonomi)

È giusto integrare la disciplina "normale" degli ammortizzatori per gestire crisi aziendali con risvolti occupazionali di particolare gravità. Gli ambiti della nuova misura andranno definiti d'intesa con le parti sociali tenendo conto degli interventi già previsti per le aree di crisi c.d. complesse. Ma la risposta alle urgenze di tutela non è un prolungamento della CIGS che riprodurrebbe i rischi delle vecchie Casse in deroga.

Occorre invece intervenire con un prolungamento della NASpl, condizionato, così come propongono le parti sociali, a:

- a) un piano operativo di **prevenzione delle crisi**, comprendente percorsi di formazione



e ricollocazione. Questi si possono avviare anche prima della fine del rapporto di lavoro, come insegnano le migliori pratiche estere, e possono ridurre o escludere i licenziamenti;

- b) un **programma di ricollocazione** per i licenziati. È da valutare se prevedere anche una offerta conciliativa dell'azienda ai lavoratori, definita secondo i criteri stabiliti per accordo sindacale (rapportata all'anzianità, alle condizioni dei lavoratori e dell'occupazione). L'offerta, che chiuderebbe il contenzioso, sarebbe comprensiva dei servizi, dei percorsi e dei costi della ricollocazione. Secondo il documento delle parti sociali alle somme previste nella conciliazione si applicherebbero esenzioni fiscali e/o contributive mentre al finanziamento potrebbero contribuire i fondi interprofessionali.

Per lavoratori e settori particolarmente colpiti da crisi e globalizzazione, va pensata una forma di sostegno al reddito come integrazione alla NASpl, per periodi stabiliti e condizionati a programmi di riqualificazione formativa e di ricollocazione definiti di intesa fra le parti sociali.

Si tratta di un reddito che prevede una partecipazione attiva al mercato del lavoro, pertanto anche in questo caso competenza di ANPAL, che potrebbe impegnare le risorse del FEG e del PON Occupazione anche per il sostegno economico al reddito durante il periodo di formazione e per alleggerire il carico contributivo per le assunzioni a valere sul bacino di riferimento individuato. Un esempio è l'assegno di ricollocazione per i lavoratori di Almagora. In contesti di grave deprivazione assume un ruolo fondamentale l'eventuale ridisegno dei Lavori socialmente utili (LSU), sempre sotto la regia di ANPAL, favorendo prioritariamente le attività a maggiore valore sociale, come ad esempio quelle di cura socio-sanitaria o l'apertura a spazi pubblici.

Infine, il Reddito di ultima istanza è immaginato a favore anche di quei lavoratori autonomi che per varia natura si trovano in grave difficoltà economica (riduzione delle commesse, settore di appartenenza rivoluzionato dalle nuove tecnologie, ecc..). Per i lavoratori autonomi, che non usufruiscono di NASpl, deve essere realizzato un ammortizzatore che li sostenga permettendo loro di raggiungere il reddito minimale a fronte di drastici cali del reddito rispetto ai periodi precedenti (ad esempio, gli ultimi 3 anni).