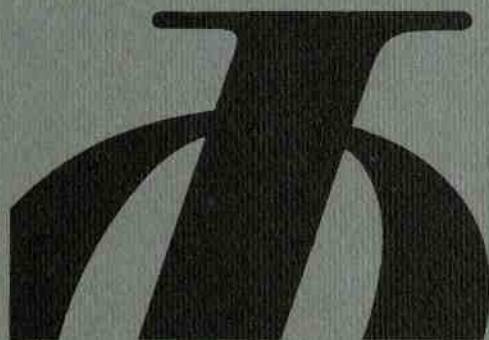


**MOBILITA' E MERCATO DEL LAVORO**



**CENSIS**

linee di intervento diretto a favore di  
una politica attiva della mobilità del lavoro

linee di approccio a un'ipotesi  
di salario familiare

*La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di "denuncia", per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.*

*La collana dei "quaderni" è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.*

*Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.*

*I "quaderni" vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.*

*Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.*

**C E N S I S**

**Linee d'intervento diretto a favore  
di una politica attiva della mobilità  
del lavoro.**

**Linee di approccio a una ipotesi  
di salario familiare.**

Le due sezioni del presente "Quaderno", e soprattutto quella concernente il Salario Familiare Garantito, contengono indicazioni propositive che presuppongono ampie modificazioni degli attuali assetti italiani in tema di sanità, fiscalità, sicurezza sociale.

Pertanto tali "proposte" vanno considerate come uno stimolo culturale, non come indicazioni operative.



**Fondazione  
Giovanni Agnelli**

## SOMMARIO

Introduzione	pag. 3
<b>Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro</b>	
1. Un'ipotesi per incentivare la mobilità territoriale: un Fondo per la Mobilità	6
2. Ipotesi d'intervento per ovviare alle differenze del costo della vita nei diversi ambienti territoriali	7
3. Individuazione di una possibile "indennità prima sistemazione"	8
4. Misure per incentivare la propensione alla mobilità della famiglia del lavoratore	8
5. La modularizzazione dei tempi di lavoro come incentivo alla mobilità territoriale	11
<b>Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare</b>	
1. L'attuale complesso di garanzie a carattere sociale: mancanza di organicità, diseguaglianze, sprechi; necessità di un suo razionale superamento	12
2. Le incongruenze dell'attuale sistema pensionistico	12
3. Gli aspetti negativi dei provvedimenti economici relativi ai carichi di famiglia, all'integrazione salariale e all'assistenza ai disoccupati	14
4. Interventi di razionalizzazione non sono sufficienti: necessità di pervenire ad un riassetto del sistema	15
5. L'ipotesi di un sistema di Salario Familiare Minimo Garantito: proposte di indirizzo operativo	16
6. Salario Familiare Minimo Garantito e interventi collaterali	21
7. Salario Familiare Minimo Garantito e lavoro "nero"	22

## INTRODUZIONE

1. Non v'è dubbio che le condizioni attuali di funzionamento del mercato del lavoro riflettono una situazione di rigidità che tende gradualmente a divenire insostenibile:

– per la cumulazione degli effetti dei diversi strumenti di garanzia predisposti dalle normative vigenti e in particolare per l'uso della Cassa Integrazione come semplice strumento di sostegno del reddito monetario e non come agenzia per la mobilità della manodopera;

– per la contraddizione tra l'anelasticità e la burocraticità che caratterizzano le modalità d'impiego del lavoro da parte degli utilizzatori e le spinte verso una maggiore personalizzazione della propria offerta lavorativa che caratterizzano i soggetti offerenti sul mercato;

– per la divaricazione sempre più accentuata – di regime, di tutela, di atteggiamento verso il lavoro – tra le componenti ufficiali del mercato e quelle componenti non istituzionali vieppiù crescenti, le quali si riconducono essenzialmente all'offerta giovanile, femminile e alla realtà della plurioccupazione;

– per le pressioni indotte da queste situazioni sulla spesa pubblica, il cui uso indiscriminato in funzione di ammortizzatore delle potenziali situazioni di conflitto (vedi sussidio di disoccupazione e indennità di C.I.) finisce per generare vere e proprie discriminazioni a favore di certe fasce lavorative e a danno di altre.

2. Se su queste valutazioni non è difficile trovare generalità di consensi, resta il fatto che l'attuazione di misure idonee a realizzare un livello fisiologico di mobilità lavorativa si scontra contro la moltitudine delle resistenze corporative fino a giungere alle situazioni paradossali di taluni settori del pubblico impiego.

Il dibattito in corso sull'argomento ha già evidenziato l'opportunità di nuovi strumenti e istituti, di volta in volta o congiuntamente fra loro indicando:

– un drastico ridimensionamento dell'istituto dell'anzianità (scatti e indennità di quiescenza);

– un idoneo utilizzo della formazione professionale come strumento di riqualificazione;

- il ricorso ad agenzie regionali, con la partecipazione delle parti sociali, per il controllo della mobilità del lavoro;
- l'introduzione di istituti di modularizzazione delle prestazioni lavorative (*part-time* e lavoro temporaneo);
- l'adozione di specifiche misure intese a trasferire sull'erario pubblico una parte dei costi indotti dalla mobilità (indennità di sistemazione, sussidio casa, ecc.);
- l'adozione di forme di incentivazione all'ingresso dei giovani e delle donne nel mondo del lavoro;
- la revisione di istituti cerniera nel rapporto tra formazione e lavoro (per es. l'apprendistato).

3. Con gli studi presentati in questa serie di Quaderni il CENSIS, in collaborazione e con il concorso della FONDAZIONE AGNELLI, si è proposto un duplice scopo:

- da un lato, di riassumere le caratteristiche quantitative e qualitative del mercato del lavoro nel nostro Paese quali emergono dalle più recenti ricerche sulla materia;
- dall'altro lato, di contribuire a far compiere al dibattito un passo in avanti rispetto allo stadio dell'analisi-denuncia e dell'individuazione-problema, pervenendo alla formulazione di ipotesi-proposte d'intervento.

Assumendo il rischio e l'onere di formulare un pacchetto sostanzioso di proposte su un vasto arco di temi concernenti la mobilità del lavoro, il CENSIS intende in primo luogo stimolare e aprire la strada a quei processi d'innovazione culturale su questa complessa materia, in carenza dei quali sembra difficile immaginare una prospettiva di evoluzione positiva quand'anche fossero allentati gli attuali vincoli della situazione sociale ed economica del Paese.

*Peraltro ambizione confessata degli Istituti promotori e realizzatori degli studi ivi presentati è di provocare il confronto e il dibattito fra tutti i soggetti che hanno responsabilità politiche nella gestione del mercato del lavoro - le amministrazioni pubbliche, i sindacati, le rappresentanze imprenditoriali - non tanto per ottenerne adesione e consenso, ma nella consapevolezza che solo una dialettica orientata in senso innovativo può aiutare a superare gli scogli della polemica sterile e dell'inazione deteriore.*

Conseguentemente a tale impostazione – sulla base di una ANALISI-RIEPILOGO sul funzionamento e i caratteri del mercato di lavoro in cui sono nucleati i punti suscettibili di intervento (Quaderno n. 5) – la ricerca si articola in una serie di progetti autonomi anche se coerenti fra loro, i quali individuano modalità realizzative rispetto alle ipotesi seguenti:

- revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati;
- nuovo trattamento dell'anzianità di lavoro;
- interventi sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro;
- linee di intervento diretto a sostegno della mobilità del lavoro;
- linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.

Giova ribadire che le proposte elaborate, per assumere validità operative, scontano un processo di mediazione, che *non* è compito degli istituti di ricerca compiere, rispetto alle pur indispensabili esigenze di gradualità e di compatibilità, mentre esso viene affidato al concorso delle forze sociali e politiche. Analogamente si renderanno necessarie opportune verifiche in termini di costi.

*Ove la ricerca potesse giungere ad attivare il più largo e auspicato dibattito, questo sarà il segno migliore del successo dell'operazione culturale lanciata da FONDAZIONE AGNELLI e CENSIS con questa iniziativa e sarà valida premessa al recupero di un fecondo rapporto tra la cultura sociale e la vitalità presente, ancorché non pienamente valorizzata, nella realtà del Paese.*

# Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.

## 1. Un'ipotesi per incentivare la mobilità territoriale: un Fondo per la Mobilità.

Tra le disposizioni che dovrebbero sollecitare fenomeni di mobilità territoriale nella popolazione attiva, particolare enfasi dovrebbe darsi a quelle di agevolazione nell'acquisto o locazione dell'alloggio per le persone che trasferiscono la loro attività lavorativa. La rilevanza di intervento su questo fondamentale aspetto della condizione sociale dei lavoratori deriva dallo scarto che si registra tra valori di mercato dell'accesso attuale al bene casa e la persistenza del regime vincolistico per le passate locazioni immobiliari. La sfasatura sempre più rilevante che si realizza tra i due valori, determinata dall'agire solo sui primi del processo inflazionistico (l'indice 100 del costo di costruzione dei fabbricati residenziali al 1970 ha raggiunto nell'agosto 1976 il livello 257,8) e dalla discrasia tra entità e qualità della domanda di abitazioni e dimensioni e tipologie dell'offerta, costituisce una delle remore principali ai trasferimenti della popolazione sul territorio.

È da notare che l'aumento dei livelli medi di affitto che si registra nel raffronto tra l'indagine CENSIS-DOXA del 1975 e quella del '76, pari al 39,9% grava quasi del tutto sui nuovi contratti di locazione.<sup>1</sup>

Se quindi il grado di rigidità della forza lavoro – e quindi la scarsa programmabilità del suo uso nelle aziende in funzione delle esigenze produttive – è la risultante dei meccanismi garantistici maturati dalla dialettica sociale di questi anni, non va sottovalutata l'incidenza di fattori che influiscono sui livelli del salario reale e che spingono i soggetti a comportamenti di auto-tutela.

Operando sulle principali variabili che penalizzano ogni tendenza alla mobilità e che impediscono la ripartizione ottimale del fattore lavoro sul territorio e tra i settori, si potrebbe di conseguenza assistere a una fluidificazione dei comportamenti e rendere meno decisivo per i lavoratori l'insieme di istituti di garanzia vigenti nell'ambito aziendale.

In una tale ottica potrebbero istituirsi, nell'ambito di un *Fondo nazio-*

---

<sup>1</sup> CENSIS, *Indagine sugli affitti in Italia*, Roma, novembre 1976.



*nale della mobilità*, fondi di rotazione articolati regionalmente, a favore dei lavoratori che trasferiscono il loro posto di lavoro, con cui si assegnino prestiti a tasso agevolato per l'acquisto di alloggi ad uso di abitazione, la cui dimensione sia rapportata all'entità del nucleo familiare. Assieme a questo fondo di rotazione potrebbe prevedersi la costituzione di un fondo per l'erogazione di contributi a fondo perduto per i lavoratori che accedono all'alloggio attraverso la stipula di un contratto di locazione. Tali contributi, il cui godimento potrebbe prevedersi per un arco di tempo di sei mesi/1 anno, dovrebbero essere parametrati all'onere aggiuntivo imposto dal nuovo contratto rispetto alle condizioni sancite nel contratto pregresso.

Per chi godeva di un alloggio di proprietà o del suo uso gratuito (abitazione di genitori, ecc.) l'entità del contributo potrebbe essere definita attraverso parametri definiti sulla base dei differenziali di costo tra affitti medi della località di origine e quelli di nuova residenza.

In questo secondo caso l'entità del contributo non dovrebbe mai eccedere il valore medio dei contributi erogati a favore della prima categoria di lavoratori.

Ovviamente i benefici previsti non potrebbero essere cumulabili per lavoratori appartenenti allo stesso nucleo familiare.

## **2. Ipotesi di intervento per ovviare alle differenze del costo della vita nei diversi ambiti territoriali.**

Un altro degli aspetti che si ritiene debba essere investito da una politica attiva del lavoro è costituito dal diverso valore che assume il costo della vita nei diversi ambiti territoriali, che può impedire che si realizzino fenomeni di mobilità dell'offerta di lavoro in funzione dell'emergere della domanda. Anzi è da valutare quanto sia la stessa rigidità del mercato del lavoro nelle fasi espansive del ciclo produttivo a determinare, attraverso un aumento delle retribuzioni di fatto, le condizioni per una elevazione dei prezzi di beni e servizi in particolari aree:

- non solo è da considerare la differenza rilevante che l'indice ISTAT dei prezzi al consumo assume nei diversi capoluoghi di provincia (per il periodo 1970-giugno 1976 gli estremi sono costituiti da Bolzano, con + 111,6% e Caltanissetta con + 81,4%);
- ma soprattutto è da stimare l'entità di consumi aggiuntivi che com-

porta il trasferimento da un ambiente rurale o da una piccola città verso il grande centro urbano.

Solo nel caso di trasferimento da un capoluogo all'altro le rilevazioni ISTAT sui prezzi al consumo possono costituire un parametro oggettivo di riferimento per la determinazione di un elemento retributivo aggiuntivo, che l'azienda potrebbe corrispondere in via temporanea al lavoratore. Negli altri casi si potrebbe ricorrere ad una definizione forfetaria dell'importo, che potrebbe facilitare al lavoratore e alla sua famiglia l'acquisizione di un *ménage* notevolmente diverso da quello per loro normale.

### **3. Individuazione di una possibile "indennità prima sistemazione".**

Accanto o in alternativa all'elemento retributivo qui accennato potrebbe prevedersi la corresponsione una tantum di una *indennità di prima sistemazione*, modulata in funzione:

- del costo del viaggio del lavoratore e della sua famiglia;
- del costo per il trasporto dei mobili o del loro eventuale rinnovo;
- del costo dei contratti di allacciamento dell'elettricità, gas, acqua, telefono;
- del costo dei principali beni di consumo durevoli (frigorifero, lavatrice, lavastoviglie, ecc.).

Le erogazioni di tale indennità avverrebbero a totale carico del Fondo nazionale della mobilità.

### **4. Misure per incentivare la propensione alla mobilità della famiglia del lavoratore.**

Nella definizione di misure di agevolazione della mobilità territoriale della forza-lavoro vanno considerati anche gli elementi di rigidità derivanti dalle condizioni sociali in cui si trovano i familiari del lavoratore, in quanto a volte - pur ricorrendo fattori incentivanti il trasferimento occupazionale del singolo (migliore inquadramento professionale, condizioni di lavoro più sicure, progressione nei livelli di retribuzione.

ecc.) – questo non si realizza per i vincoli opposti dagli appartenenti alla famiglia.

A questo riguardo si ritiene opportuno richiamare alcuni elementi conoscitivi dell'indagine CENSIS sul potenziale migratorio: <sup>1</sup>

– tra le condizioni poste dai lavoratori al trasferimento negli altri paesi CEE, il trasferimento col proprio nucleo familiare ricorreva nel 38,3% dei casi. La percentuale assume valori significativi anche con riferimento a persone inattive (21,8) e inoccupate (28,9), cioè quelle che – in teoria – avrebbero dovuto anteporre ad ogni considerazione l'esigenza di una propria collocazione professionale;

– la spinta ai rientri di gran lunga prevalente (circa il 56% del totale dei lavoratori) andava individuata in motivi di carattere familiare.

Se anche l'incidenza del fattore "famiglia" dovrebbe assumere un differente rilievo nelle diverse ipotesi di mobilità territoriale interna e internazionale, è pur vero, tuttavia, che l'esigenza di stabilizzare per un periodo ragionevole i flussi territoriali della manodopera richiede di approntare misure che sollecitino la propensione alla mobilità non solo nel lavoratore, ma anche nei membri della sua famiglia.

Proprio in tale linea, si potrebbero ipotizzare – nei confronti del lavoratore che, accettando il trasferimento della propria occupazione, modifica anche la residenza della propria famiglia – talune agevolazioni aggiuntive:

a) si potrebbe valutare la possibilità di corrispondere *integrazioni "familiari"* (la cui entità ecceda quella dei normali assegni familiari), parametrati in funzione del numero delle persone a carico. Tale retribuzione aggiuntiva dovrebbe supplire alle eventuali minori entrate della famiglia conseguenti alla perdita di posizioni lavorative non ufficiali e andrebbe corrisposta con entità decrescente lungo l'arco di 9-12 mesi, scontandosi che il progressivo inserimento sociale del nucleo familiare del lavoratore può dapprima attutire, e quindi annullare, la perdita di reddito connessa col trasferimento di residenza.

Come parametro di riferimento – nella determinazione dell'entità di questa particolare voce retributiva – si possono richiamare le risultanze del *Primo sondaggio sui comportamenti e sugli atteggiamenti socio-eco-*

---

<sup>1</sup> CENSIS, *Indagine campionaria sul potenziale migratorio in Italia*, Roma, 1973.

*nomici delle famiglie italiane* (CENSIS, 1976), che mettono in evidenza come il 26% dei proventi familiari sono attribuibili ad altre persone che non il capofamiglia e che solo nel 44% dei casi il lavoro istituzionale copre la totalità degli introiti familiari.

b) L'erogazione, per l'anno in cui avviene il trasferimento, di borse di studio e assegni di studio per i figli dei lavoratori che frequentano scuole di istruzione primaria e di secondo grado, corsi universitari e corsi di formazione professionale.

È da notare che da un'indagine su un campione di famiglie italiane<sup>1</sup> risulta che la spesa privata per l'istruzione (libri, tasse e rette di iscrizione, trasporti) raggiunge le 29.303 lire annue pro-capite per la scuola materna; lire 14.800 per le elementari; lire 48.662 per la scuola media inferiore; lire 81.608 per la scuola secondaria superiore.

Ovviamente si può prevedere che la corresponsione delle provvidenze sia esclusa per coloro che godono già di analoghi benefici.

c) L'avviamento dei figli minori dei lavoratori in colonie estive della regione d'origine, e contributi alle famiglie per agevolare i rientri nei periodi di ferie.

Per l'attivazione di tutte le misure qui proposte si potrebbe prevedere la costituzione di fondi regionali, a cui confluiscono contributi del Ministero del Lavoro e degli assessorati regionali al lavoro e previdenza sociale.

Alle erogazioni a favore delle forze di lavoro e delle loro famiglie dovrebbero contribuire sia le regioni di origine sia quelle di trasferimento, con quote relative rapportate al livello medio di reddito pro-capite.

---

<sup>1</sup> Cfr. CENSIS, *Elementi di riflessione e di documentazione sulla spesa per l'istruzione*, Roma, Novembre 1976.

## **5. La modularizzazione dei tempi di lavoro come incentivo alla mobilità territoriale.**

Nei casi di trasferimento occupazionale del lavoratore che non comportano il contemporaneo trasferimento di residenza del nucleo familiare si possono ipotizzare misure agevolative per i rientri settimanali (esempio: abbonamenti ferroviari, buoni benzina, ecc.). Ma, oltre a misure di integrazione economica, potrebbero ipotizzarsi particolari modalità di impegno lavorativo che agevolino gli spostamenti da/verso il luogo di residenza:

- orario flessibile, con possibilità di recupero del tempo di lavoro lungo un arco mensile o settimanale;
- polarizzazione dell'orario di lavoro su tre-quattro giorni settimanali;
- alternanza di impegni settimanali di lavoro di sei e quattro giorni.

L'attuazione di ciascuna di queste ipotesi, comportando modificazioni sul piano della normativa contrattuale vigente, dovrebbe trovare verifica e precisazione nella trattativa delle parti sociali. Oltre a ciò vanno adeguatamente considerati i vincoli che a tale modularizzazione degli impegni lavorativi derivano dall'organizzazione tecnico-produttiva esistente nei diversi settori e nelle singole imprese.

# Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare

## 1. L'attuale complesso di garanzie a carattere sociale: mancanza di organicità, diseguaglianze, sprechi; necessità di un suo razionale superamento.

Non è dubbio che gli anni recenti siano stati caratterizzati da un cospicuo susseguirsi di provvedimenti, imputabili all'attività dello Stato e delle parti sociali interessate, volti, da un lato, ad innovare profondamente la disciplina particolare del rapporto di lavoro e, dall'altro, tesi a determinare un più ampio ed articolato contesto di garanzie a carattere sociale.

Se gli interventi del primo tipo hanno fortemente inciso sul sistema delle relazioni industriali, i provvedimenti di legislazione sociale, particolarmente numerosi specialmente negli ultimi tempi, non appaiono invece legati da intrinseca organicità, né finalizzati all'attuazione di un preciso disegno globale. D'altra parte, se tali cennate carenze di fondo possono contingentemente trovare giustificazione in considerazioni derivanti dal particolare contesto economico, nel quale con sempre maggiore frequenza si sono costituite le cause di provvedimenti "tampone", le stesse debbono trovare superamento, in termini più o meno brevi, attraverso un ripensamento critico dei diversi istituti, che sia altresì finalizzato alla rimozione di quegli aspetti di sostanziale diseguaglianza, oltre che di spreco e di scarsa utilità relativa, che attualmente caratterizzano il sistema.

Peraltro, una riflessione sull'argomento neppure può prescindere dalla considerazione degli effetti distorsivi che la patologia del sistema in vigore ha dimostrato di indurre sul mercato del lavoro.

## 2. Le incongruenze dell'attuale sistema pensionistico.

In relazione a ciò occorre in primo luogo verificare gli istituti oggi vigenti.

Mentre il profilo della *tutela della salute* – certamente complementare al profilo delle garanzie economiche ed anzi condizionante rispetto a questo – non sembra possa trovare soluzione se non attraverso il varo

di un efficiente servizio sanitario nazionale, idoneo a consentire il superamento delle inaccettabili differenziazioni e disfunzioni attuali, il momento economico è di più complessa definizione, anche a causa della estrema frammentarietà e settorialità, inadeguatezza e/o irrazionalità dei vigenti istituti di garanzia, dei principali dei quali sembra utile far brevemente cenno.

Solo negli anni recenti il *sistema pensionistico* ha perduto la precedente articolazione esclusivamente previdenziale, arricchendosi della dimensione "sociale". Peraltro, le cosiddette *pensioni sociali* non hanno certamente risolto in modo soddisfacente il problema delle garanzie economiche per gli ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito, soprattutto per la dimensione dell'erogazione, chiaramente inadeguata rispetto al fine che si intende perseguire.

Eguale, le *pensioni di invalidità* appaiono inadeguate a sopperire ai bisogni per i quali si pongono; ed anzi è notoria la patologia del sistema (incrementata forse proprio a ragione della risibilità delle prestazioni), utilizzato sempre più diffusamente per la costituzione di basi minimali di garanzia (apprezzate più per gli aspetti collaterali – assistenza sanitaria – che per quelli economici) per lo svolgimento di attività lavorative occulte. Ancora al riguardo, deve sottolinearsi che la leggerezza seguita nella concessione delle pensioni di invalidità, numericamente oggi superiori alle stesse pensioni di vecchiaia, ha provocato un'enorme ed abnorme lievitazione nel numero dei pensionati dell'INPS (dodici milioni, pari a quasi i due terzi dell'intera forza-lavoro in Italia) e, per conseguenza, ha prodotto distorsioni sull'intero sistema pensionistico. Sempre in relazione all'ordinamento pensionistico in vigore, vanno sottolineate ulteriori incongruenze, particolarmente evidenti sia nella disciplina della *reversibilità* (a ben pensare discriminatoria in senso negativo nei confronti del lavoro femminile, proprio perché le donne sono le sole beneficiarie dell'istituto), sia nell'assenza di ogni coordinamento con istituti, estranei attualmente al sistema, ma che a questo, per natura e finalità, dovrebbero essere agganciati (indennità di fine rapporto). *Perplexità suscita anche il criterio della "anzianità contributiva"*, assunto a base per la determinazione dell'ammontare delle prestazioni per *pensioni di vecchiaia*, che anch'esso si presta ad abusi e *che dovrebbe quanto meno essere integrato con un riferimento alla "entità contributiva"*.

Tali aspetti impongono un ripensamento del sistema che, oltre a garantire una migliore utilizzazione delle risorse, deve recuperare, accanto agli essenziali aspetti di rapidità e funzionalità, anche imprescindibili profili quantitativi e qualitativi.

### 3. Gli aspetti negativi dei provvedimenti economici relativi ai carichi di famiglia, all'integrazione salariale e all'assistenza ai disoccupati.

L'attuale regime dei *benefici economici derivanti da carichi di famiglia* non appare condividibile, per diversi motivi.

Anzitutto, se ragione della integrazione salariale è la soddisfazione di bisogni collegati alla dimensione del nucleo familiare, non si comprende il motivo della vigente differenziazione quantitativa degli assegni corrisposti a fronte di situazioni familiari eguali, collegata solo alla diversità dei settori e dei comparti di attività lavorativa.

In secondo luogo, altrettanto censurabile appare la generalizzazione dell'integrazione, che prescinde dalla considerazione dei diversi livelli delle retribuzioni cui accede, così rendendo le somme corrisposte spesso insufficienti per la soddisfazione dei bisogni (= basse retribuzioni), spesso del tutto marginali, irrilevanti e superflue (= alte retribuzioni).

Tali considerazioni, unite alla riflessione sulle finalità dell'istituto, indicano l'opportunità di una ristrutturazione del sistema in atto, da attuare redistribuendo le risorse in maniera finalizzata alla soddisfazione di bisogni familiari effettivamente emergenti in modo differente in situazioni diverse.

La panoramica offerta dai diversi *strumenti di integrazione salariale e di assistenza ai disoccupati*, a carattere ordinario o straordinario, evidenzia molteplici aspetti negativi che non consentono di condividere il sistema.

Si consideri infatti il differente trattamento previsto per situazioni soggettive eguali, caratterizzate tutte dall'impossibilità di lavorare per cause non riconducibili alla volontà dei singoli: in alcune ipotesi interviene la Cassa integrazione, in altre si provvede col sussidio di disoccupazione, altre ipotesi (non occupati in cerca di lavoro) non sono coperte da garanzia alcuna. A seconda poi del tipo di intervento previsto, il settore protetto è ulteriormente discriminato ingiustamente nel *quantum* delle prestazioni, in alcuni casi assolutamente insufficiente e risibile (sussidio di disoccupazione, ordinario e specialmente straordinario), apprezzato solo per rilevanti aspetti collaterali (assistenza sanitaria e, marginalmente, assegni familiari).

Oltre che per le discriminazioni collegate al tipo di intervento (previsto o non previsto), ulteriori aspetti disegualitari emergono a caratterizzare il sistema ove si considerino i criteri posti alla base soprattutto della integrazione salariale, riferita solo ad alcuni settori produttivi e, nell'ambito di questi, discriminatoria irrazionalmente in senso nega-



tivo per intere categorie (esempio: impiegati, esclusi dagli interventi ordinari) e per interi settori (esempio: commercio).

Da tali considerazioni, unite alle preoccupazioni di contenere l'area del lavoro "nero" (del quale spesso i ricordati istituti di intervento sono il presupposto) e di rimuovere cause di rigidità dal mercato del lavoro (derivanti dall'appartenenza ad aree particolarmente protette), scaturisce l'ovvia conclusione della necessità di una revisione del sistema in vigore, che consenta una più congrua distribuzione delle risorse ed un più diffuso appagamento di bisogni essenziali.

#### **4. Interventi di razionalizzazione non sono sufficienti: necessità di pervenire ad un riassetto del sistema.**

I tratti caratterizzanti degli istituti esaminati non consentono di ritenere l'attuale struttura degli stessi idonea, per gli evidenti motivi richiamati, a soddisfare compiutamente le generali esigenze minimali in relazione alle quali essi si pongono.

Neppure sembra utile ipotizzare, ai fini di una razionalizzazione del sistema, interventi meramente correttivi delle attuali più evidenti distorsioni (esempio: revisione dei presupposti del diritto alla pensione sociale e dell'ammontare di questa, controlli sulla sussistenza dei requisiti per godere della pensione di invalidità, incremento delle indennità di disoccupazione, ecc.), che certamente non consentirebbero apprezzabili risultati, soprattutto per le carenze dimostrate dal sistema dei controlli, a sua volta difficilmente modificabile.

Migliore sembra la via di una ristrutturazione globale del sistema degli interventi, che tenga conto, da un lato, dell'esistenza di una realtà difficilmente modificabile nel breve periodo e soprattutto nella presente congiuntura economica (lavoro "nero"), ma che dall'altro, e nel contempo, si ponga in armonia con l'ineluttabile processo storico evolutivo di determinazione di un più ampio contesto di sicurezza sociale.

Nelle linee sopra richiamate ed al fine di avviare la realizzazione di un più diffuso sistema di sicurezza sociale, non sembra possa prescindere dalla prioritaria attuazione della riforma sanitaria e dal varo di una efficiente anagrafe tributaria (da collocare nel più ampio contesto della riforma fiscale).

Infatti, mentre nella prima sede potrebbe estendersi a tutti i cittadini il diritto all'assistenza sanitaria (non solo con basso costo ulteriore rispetto alla situazione attuale, ma anche col vantaggio di incidere,

rimuovendola, su una delle cause del lavoro non istituzionale: l'evasione degli oneri contributivi), il secondo intervento auspicato appare imprescindibile perché solo un efficiente sistema fiscale è idoneo ad avviare e garantire un efficace controllo e un'adeguata repressione degli abusi, che sempre possono altrimenti trovare facile terreno di realizzazione, soprattutto relativamente agli istituti di garanzia economica. D'altra parte, solo attraverso un adeguato e generale prelievo fiscale possono trovare realizzabilità ipotesi di fiscalizzazione del costo dell'assistenza sanitaria – essenziale anche ai fini della riduzione del costo del lavoro –, altrimenti destinate a restare verosimilmente nel campo delle pure ipotesi o delle operazioni meramente nominalistiche o sconsideratamente demagogiche.

Definite, nel senso richiamato, le indicate riforme, prioritarie e complementari ad ogni intervento di riassetto del profilo delle garanzie economiche, potrebbe vararsi un nuovo sistema di intervento sociale a tale riguardo. Per tale aspetto si formula qui di seguito un'ipotesi propositiva.

#### **5. L'ipotesi di un sistema di Salario Familiare Minimo Garantito: proposte di indirizzo operativo.**

Allo scopo di qualificare l'intervento statale in materia di garanzie economiche, rendendolo nel contempo più adeguato ai richiamati principi costituzionali e più adeguato rispetto al fine primario della liberazione dai bisogni essenziali, potrebbe essere istituito un generalizzato sistema di *Salario Familiare Minimo Garantito*, sostitutivo di tutti gli istituti attraverso i quali attualmente si articola il sistema delle garanzie e dei sostegni economici (indennità di disoccupazione, Cassa integrazione, assegni familiari, pensioni sociali, pensioni di invalidità; particolarmente, per il profilo degli aiuti ai maggiorenni che proseguono negli studi universitari, il cosiddetto presalario, e, per il profilo del trattamento dell'anzianità, le attuali indennità di fine rapporto; ecc.).

L'adozione di un sistema avente a proprio riferimento i bisogni essenziali di nuclei familiari tipici, piuttosto che situazioni prevalentemente individuali (comunque da considerare nell'indicato più ampio contesto), sembra infatti preferibile perché, per i diversi profili quantitativi e qualitativi, un sistema del genere appare più idoneo strumento di intervento generalizzato di adempimento degli indirizzi costituzionali in materia di politica sociale; in quanto tale, segnerebbe anche un mo-

mento fondamentale nell'evoluzione verso un più ampio sistema di effettiva sicurezza sociale.

Il sistema potrebbe essere strutturato secondo lo schema che segue.

a) Successivamente al compimento della maggiore età, tutti i cittadini che abbiano adempiuto agli obblighi scolastici (o che non vi abbiano potuto adempiere per giustificati motivi) possono chiedere l'iscrizione alle liste di collocamento, cui consegue l'acquisizione della qualifica di capofamiglia (anche ai fini fiscali) ed il collegato diritto a percepire in proprio il *Salario Minimo individuale* (SMi), pari ad ipotetiche lire mensili per tutti e per dodici mensilità (da adeguare successivamente ogni anno con riferimento alle variazioni del costo della vita).

Il diritto al SMi resta sospeso durante il servizio militare, così come l'età minima per chiedere l'iscrizione alle liste di collocamento viene spostata al momento del completamento della durata legale degli studi secondari o universitari, fermo il diritto al SMi, condizionato, per lo stesso periodo, all'esaurimento con particolare profitto del piano annuale degli studi. Il diritto al SMi è altresì sospeso qualora il cittadino divenga parte di un rapporto di lavoro subordinato, ovvero svolga attività di lavoro autonomo (artigianale, professionale, ecc.) o nella impresa familiare, con reddito superiore al 50% del SMi; egualmente, non spetta il SMi ai titolari di reddito da patrimonio superiore al 50% del SMi annuo.

In caso di rifiuto ingiustificato di un avviamento al lavoro, come pure in ipotesi di svolgimento di attività lavorativa occulta con reddito accertato superiore al 50% del SMi, consegue per il lavoratore (oltre all'obbligo della restituzione delle somme indebitamente riscosse, per tale ultima ipotesi) la sospensione dal SMi per tre mesi alla prima infrazione, per un anno alla seconda infrazione; la perdita del diritto al SMi fino all'età pensionabile in caso di successivi rifiuti o violazioni, fermo peraltro restando il possibile rinnovo dell'iscrizione nelle liste di collocamento, se richiesta dall'interessato.

Tale prima articolazione del sistema a livello di SMi è prevalentemente finalizzata a coprire bisogni essenziali individuali soprattutto dei giovani, allo scopo principale di favorire, assieme ad eventuali paralleli servizi (esempio: formazione professionale), il loro inserimento nel mondo del lavoro. Per tale via, peraltro, si costituisce altresì anche un indiretto sostegno anche per la famiglia di origine.

b) Il momento qualificante dell'ipotizzato intervento di sostegno è costituito dalla sua proiezione verso la soddisfazione degli essenziali bisogni collettivi della famiglia.

Ovviamente, al riguardo non può prescindersi dal puntualizzare che l'efficacia del sistema sarà tanto più elevata quanto più efficiente sarà la rete dei necessari servizi sociali complementari (oltre la sanità, principalmente la casa e la scuola ad ogni livello).

Occorre inoltre precisare che nell'ipotesi del nucleo familiare non si è di fronte ad una mera somma di bisogni individuali, potendo questi venir soddisfatti con minore sforzo complessivo e con mezzi complementari e comuni. Ciò consente un riassetto degli interventi di cui precedentemente fruivano a titolo individuale i titolari del salario minimo garantito; riassetto di cui qui di seguito si ipotizza una scolarità, estesa alle ipotesi di crescita del nucleo familiare per sopravvenienza di figli (salve restando le incompatibilità indicate a riguardo del SMi).<sup>1</sup>

Tab. 1 SALARIO FAMILIARE (SMi = 100)

A) *Coniugi entrambi non occupati*

Coniugi	SF = 150
» + 1 figlio	SF = 180
» + 2 figli	SF = 210
» + 3 figli	SF = 240
» + 4 figli	SF = 270
» + 5 figli	SF = 280
» + 6 figli	SF = 290
» + 7 figli e oltre	SF = 300

Tab. 2 SALARIO FAMILIARE (SMi = 100)

B) *Un occupato, coniuge non occupato* (o titolare di reddito da lavoro autonomo o da patrimonio inferiore al 50% del SMi)

Coniuge	SF = 50
» + 1 figlio	SF = 80
» + 2 figli	SF = 100
» + 3 figli	SF = 120
» + 4 figli	SF = 130
» + 5 figli	SF = 140
» + 6 figli	SF = 145
» + 7 figli e oltre	SF = 150

<sup>1</sup> Non sembra proponibile l'obiezione che il sistema di Salario Familiare Minimo Garantito ipotizzato, poiché costituito alla base di erogazioni inferiori alla somma di due SMi, potrebbe scoraggiare il matrimonio; ciò specialmente perché trattasi di interventi transitori e temporanei, oltre che per quantità certamente non idonei a determinare remore di tale tipo.

L'ipotesi B), sostanzialmente sostitutiva dell'attuale regime delle integrazioni per carichi di famiglia, è formulata in considerazione, da una parte, dell'opportunità di incrementare il reddito da lavoro a ragione delle esigenze familiari del lavoratore con particolare attenzione al momento in cui quelle si manifestano; dall'altro, del progressivo, naturale incremento della retribuzione con l'anzianità di lavoro del lavoratore. Tali considerazioni inducono altresì a proporre un reddito familiare massimo di 500 nette mensili (comprensive del SF) come tetto oltre il quale il SF non spetta più, per il venire meno della stessa ragion d'essere dell'istituto (assorbito progressivamente, fino al limite indicato, nella retribuzione).

Il SF può essere corrisposto, alternativamente, al titolare del reddito da lavoro, insieme alla retribuzione dal datore di lavoro, salva la rivalsa di questi sull'Istituto erogatore (ipotesi di occupazione con rapporto di lavoro subordinato) o al coniuge non occupato, direttamente dall'Istituto erogatore (specialmente in ipotesi di lavoro autonomo dell'altro coniuge).

Tab. 3 SALARIO FAMILIARE (SMi = 100)

C) *Entrambi i coniugi occupati* (ovvero l'uno e l'altro siano titolari di reddito da lavoro o da patrimonio superiore al 50% del SMi, o si trovino comunque in situazione di incompatibilità col sistema - esempio: rifiuto di avviamento).

1 figlio	SF = 30
2 figli	SF = 40
3 figli	SF = 50
4 figli	SF = 60
5 figli e oltre	SF = 70

L'ipotesi C) è formulata in considerazione degli aspetti richiamati in relazione alla precedente ipotesi B) - Tab. 2.

Nella situazione ipotizzata, peraltro, la considerazione dell'incremento delle spese complessive necessarie per la produzione del reddito familiare rispetto all'ipotesi B) induce a ritenere opportuna l'elevazione a 600 del tetto oltre il quale cessa il diritto al SF.

Qualora entrambi i coniugi siano lavoratori autonomi (o lo sia uno e l'altro non abbia titolo al SMi), il SF è corrisposto direttamente dall'Istituto erogatore.

c) Il diritto al salario garantito (SMi o SF) cessa, oltre che per il venire meno dei requisiti individuali o familiari necessari per ottenerlo, col

raggiungimento dell'*età pensionabile*, allorché il cittadino matura comunque il *diritto alla pensione*.

Se varie, al riguardo, possono essere le ipotesi, conseguenti alle diverse situazioni individuali, va sottolineata – per motivi di coerenza col sistema proposto – l'opportunità di calcolare l'importo della pensione comunque spettante non col criterio attuale della "anzianità contributiva" rapportata all'ultima retribuzione, ma col criterio dell'integrazione del SMi o del SF – da assumere a base inderogabile minimale comune del sistema pensionistico – con una somma calcolata sulla base dell'anzianità contributiva e dell'ammontare della contribuzione versata (ovviamente rivalutata con una opportuna indicizzazione dei versamenti). La pensione iniziale risultante, da adeguare successivamente ogni anno in rapporto all'andamento del costo della vita, non dovrebbe superare comunque il tetto massimo mensile del 100% di 1/12 della retribuzione percepita dal lavoratore nell'anno a lui più favorevole, per l'ipotesi di quaranta anni di anzianità contributiva.

Tale innovazione, oltre a consentire il superamento degli abusi attuali, permetterebbe altresì di recuperare, nella determinazione dell'ammontare delle singole pensioni, il "valore del lavoro" prestato complessivamente dal singolo, avviando un sistema – che pare equo – di riconoscimento della funzione e della dimensione anche sociale del lavoro stesso, in qualsiasi forma prestato (continuativo, saltuario, *part-time*, autonomo, ecc.); inoltre, renderebbe più facile una eventuale operazione abrogatrice del regime attuale delle indennità di fine rapporto ed eliminerebbe quel demoralizzante profilo di "elargizione graziosa" proprio delle attuali pensioni sociali e di invalidità, che sarebbero assorbite nel sistema generale (nel quale le particolari situazioni individuali rilevarebbero solo agli effetti della determinazione dell'ammontare delle singole pensioni).

Nel sistema proposto potrebbero poi essere individuate opportune soluzioni alternative all'attuale regime della *reversibilità*, collegate all'assunzione quale base di determinazione delle prestazioni del SMi o del SF; il diritto alla reversibilità dovrebbe essere comunque attribuito al coniuge superstite (uomo o donna).

## 6. Salario Familiare Minimo Garantito e interventi collaterali.

Delineata schematicamente la proposta alternativa degli attuali interventi assistenziali e/o previdenziali, occorre sottolineare come il sistema ipotizzato, costituendo una forma di intervento generalizzato di base, non determinerebbe ostacoli per altri interventi collaterali che dovessero essere attivati per promuovere determinati assetti dell'occupazione in relazione a particolari esigenze della produzione e dello stesso mercato del lavoro.

Ci si riferisce ad istituti del genere dell'attuale Cassa Integrazione, che, determinando forme promozionali di incentivazione dell'occupazione in determinati settori produttivi, potrebbero integrarsi col sistema delle garanzie salariali minimali e costituire efficaci strumenti di politica attiva del lavoro (tra l'altro di gran lunga preferibili ad un alternativo sistema di SMi o SF che venisse articolato su "gabbie" determinate per riferimento alla regione, al tipo di lavoro, al settore produttivo, ecc.).

L'intervento promozionale, nel contesto generale delineato, potrebbe strutturarsi come una integrazione del SMi o del SF pari al 50% della differenza tra lo stesso SMi o SF e la retribuzione di fatto percepita dal lavoratore interessato.

Ovviamente, dovrebbero essere superati i ricordati profili disegualitari degli istituti attuali; ed in coerenza col quadro generale e con la funzione dell'intervento straordinario, potrebbe essere utile – anche eventualmente ai fini di graduare l'entità dell'integrazione del SMi o del SF – il riferimento all'anzianità di lavoro del singolo nel settore interessato.

## 7. Salario Familiare Minimo Garantito e lavoro "nero".

Si è già detto che il buon funzionamento del sistema ipotizzato è indubbiamente condizionato dall'avvio di serie riforme di altri comparti naturalmente complementari.

Rilevanti appaiono, al riguardo, il sistema dell'*assistenza sanitaria*, nel senso ed ai fini sopra ricordati, il sistema del *collocamento*, il *sistema fiscale*: settori tutti da ripensare anche – se non soprattutto – al fine di costituire quella rete dei controlli, che è essenziale per evitare che il sistema delle garanzie economiche si ponga a base di un'ulteriore lievitazione del fenomeno del *lavoro non istituzionale*.

Non c'è dubbio che il lavoro "nero" sia fenomeno ampiamente diffuso, difficilmente estirpabile soprattutto a causa della convergenza sullo stesso (anche se spesso "necessitata") degli interessi di entrambe le parti dei rapporti occultati e della sua funzione di integrazione del reddito familiare, particolarmente rilevante in periodi di crisi economica.

Se, in considerazione proprio delle sue motivazioni, il fenomeno del lavoro non istituzionale appare non contenibile né annullabile con gli strumenti attuali, tanto varrebbe tentare di recuperarlo alla fisiologia del sistema e disciplinarlo ad un duplice fine: contenere i riflessi negativi sui livelli occupazionali e sottoporlo almeno alla percussione fiscale. In tale prospettiva, un'ipotesi di soluzione potrebbe essere la seguente. Qualsiasi prestazione di lavoro, manuale o intellettuale, svolta al di fuori degli schemi del lavoro subordinato, è considerata prestazione di lavoro autonomo, consentita, ma assoggettata al seguente regime:

### A) A fini di salvaguardia e di promozione dei livelli occupazionali:

- Divieto per il lavoratore (assistito da pesanti sanzioni penali a carico del datore di lavoro) di prestazioni di lavoro autonomo a favore del datore di lavoro titolare del rapporto di lavoro subordinato in cui egli sia parte.
- Determinazione per legge di un tetto massimo inderogabile mensile di ore di lavoro straordinario pro-capite (sanzioni penali a carico del datore di lavoro).

### B) Ai fini di contenere il lavoro non istituzionale e di recuperarlo alla percussione fiscale:

- Nel quadro del sistema delle garanzie economiche, attribuzione ad



ogni lavoratore, subordinato o autonomo, di un numero di codice fiscale, al fine di predisporre lo strumento per i controlli incrociati.

– Riconoscimento ai privati ed alle imprese committenti lavoro autonomo della deducibilità in sede di dichiarazione dei redditi delle persone fisiche o giuridiche del 50% delle retribuzioni corrisposte per lavoro autonomo non professionale (anziché dell'intero, come per il lavoro subordinato); obbligo di fatturazione, senza imposte o bolli, da parte del prestatore di lavoro con l'indicazione del proprio numero di codice.

– Percussione del reddito da lavoro autonomo in sede di denuncia annua dei redditi delle persone fisiche o giuridiche (con eventuali sovrainposte compensative degli oneri sociali non corrisposti, proporzionali e progressive sul reddito globale, il cui gettito sia destinato a fornire i mezzi finanziari al sistema delle garanzie economiche).

– Si richiama il sistema delle sanzioni proposto per il caso di prestazione di lavoro "nero" con effetti sul diritto al SMi o al SF.

Poiché incide sugli interessi alla base del lavoro non istituzionale, il sistema schematicamente delineato, collegato al sistema delle garanzie economiche di base soprattutto per i profili delle incompatibilità, potrebbe essere idoneo a costituire strumento di contenimento del fenomeno, con potenziali effetti positivi anche sui livelli occupazionali.

Peraltro, tale sistema, come il generale sistema delle garanzie economiche, postula anch'esso, per fondamentali profili di funzionalità, un efficiente sistema fiscale, unico strumento idoneo a costituire, in entrambi i casi, un'efficace rete di controlli, necessaria come garanzia da quegli abusi, altrimenti inevitabili, che sarebbero indubbiamente causa del fallimento delle prospettate riforme.

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

I risultati della ricerca "Mobilità e mercato del lavoro", di cui nel presente quaderno viene presentata la parte di proposte relative a *Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro. Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare*, sono pubblicati in una serie di cinque Quaderni della Fondazione Giovanni Agnelli.

PARTE PROPOSITIVA:

Quaderno n. 1

*Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.*

Quaderno n. 2

*Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.*

Quaderno n. 3

*Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.*

Quaderno n. 4

*Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.*

*Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.*

PARTE DESCRITTIVA:

Quaderno n. 5

*I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.*



*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO  
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65



**Fondazione  
Giovanni Agnelli**

11797

Q4