

Un obiettivo su tutti: creare lavoro



Il 20 gennaio si è svolto a Cagliari, organizzato dall'Agenzia regionale del lavoro, un convegno sulle nuove frontiere dell'impiego secondo il progetto Eda: Employability, Development, Adaptability. In questo dossier Sardinews propone una sintesi delle principali relazioni. Ha concluso il seminario l'assessore regionale del Lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale Maddalena Salerno.

Le tematiche affrontate dal Convegno conclusivo del Progetto EDA, del quale verranno pubblicati a breve gli atti, sono di grande attualità e importanza. Questa maggioranza e questa Giunta hanno affermato che il primo problema da affrontare in Sardegna è quello del lavoro. Riteniamo infatti che sia prioritario trovare soluzioni dignitose per i nostri disoccupati, ma siamo anche consapevoli che non si tratti di un compito semplice. Oggi i problemi dello sviluppo e dell'occupazione sono strettamente connessi alle politiche internazionali, europee e nazionali che non sempre in questi anni hanno avuto quale obiettivo prioritario la realizzazione della piena occupazione. Non bisogna dimenticare che il raggiungimento di un obiettivo ambizioso, ma per noi ineludibile, come la piena occupazione, è legato alla capacità di creare nuovo sviluppo, nuove opportunità di lavoro. È chiaro che per attivare processi di sviluppo è necessario un lavoro di lungo periodo, nel quale le politiche regionali, nazionali e comunitarie siano integrate coerentemente. Ciascuno di noi deve fare la propria parte, a cominciare dalla strenua difesa del nostro sistema produttivo. Per innescare un processo di sviluppo duraturo la valorizzazione del sistema delle imprese da solo, benché indispensabile, non è sufficiente. Non si deve

cadere negli errori del passato e confidare esclusivamente nelle politiche degli incentivi, che spesso si sono dimostrate un inutile spreco di denaro. Occorre piuttosto creare un "Sistema Competitivo Sardegna", del quale perno centrale è la risorsa "uomo", investendo sulla crescita di conoscenza e sapere e scommettendo sui cittadini e sulle cittadine della Sardegna.

In questo modo è possibile promuovere un nuovo modo di programmare lo sviluppo, che significa partenariato, democrazia economica, sviluppo economico integrato, diffuso e compatibile, anche con il coinvolgimento degli enti locali.

Ben vengano quindi le iniziative quali il progetto EDA, con il quale si sono messi a punto dispositivi, metodologie e procedure per un utilizzo sempre più efficace delle politiche del lavoro. Tali progetti sono importanti perché aiutano ad affrontare in maniera innovativa problemi a cui i vecchi strumenti non hanno dato soluzione. Sono fermamente convinta che il lavoro sia un diritto dei cittadini e che il dovere della pubblica amministrazione sia quello di costruire le condizioni perché ogni cittadino possa aspirare ad un lavoro dignitoso. Questo è quello che vogliamo fare.

Maddalena Salerno



Il traguardo è lo sviluppo locale

L'Agenzia Regionale del Lavoro è il soggetto promotore del progetto E.D.A. (Employability, Development, Adaptability). Il progetto EDA è un progetto comunitario finanziato dall'art. 6 del fondo sociale europeo che promuove azioni innovative per lo sviluppo di strategie locali per l'occupazione. Il progetto, approvato dalla Commissione Europea nel novembre 2002, si concluderà il 31 gennaio 2005. Il progetto ha un finanziamento complessivo di circa 2 milioni di euro, di cui il 50% a carico dell'Unione Europea. La Regione Autonoma della Sardegna, attraverso l'Agenzia Regionale del Lavoro, cofinanzia il progetto per una cifra pari a 800 mila euro. Il progetto EDA ha coinvolto un partenariato regionale di 27 soggetti, rappresentativo delle associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, sistema delle imprese sociali, Presidenza della Regione e Assessorato del Lavoro. Maggiormente coinvolti nella realizzazione del progetto e nel suo cofinanziamento sono stati i partner esecutivi: le Province di Cagliari, Nuoro, Sassari e Oristano, il CRENOS, il CSRI e l'INSAR.

Le ragioni che hanno portato l'Agenzia Regionale del Lavoro alla realizzazione di un progetto come EDA sono principalmente tre.

La prima ragione è dettata dall'attuale situazione delle politiche occupazionali in Sardegna e dalla necessità che tali politiche raggiungano gli obiettivi prefissati, nei tempi attesi. Occorre quindi, analizzare e individuare le criticità esistenti, sperimentando e testando soluzioni diverse e più efficaci.

La seconda necessità è quella di fornire un sostegno ai soggetti attuatori di politiche del lavoro, coinvolgendoli nelle diverse fasi di elaborazione ed attuazione e tenendo conto delle specificità dei diversi ambiti territoriali e settoriali.

La terza necessità è quella di uniformare la rilevazione dei dati delle politiche del lavoro e occupazionali in generale, al fine di permettere ai soggetti, pubblici e privati, competenti in materia di monitoraggio di verificarne - in tempi brevi - la ricaduta e l'efficacia delle politiche.

L'obiettivo di EDA è quella di analizzare e migliorare gli strumenti di politica del lavoro esistenti avendo riguardo agli ambiti locali e agli attori economici e sociali locali dei territori interessati.

Il progetto EDA prevede una sperimentazione articolata su due principali linee d'intervento: la prima linea d'intervento è l'individuazione di metodologie, strumenti di valutazione e monitoraggio delle politiche del lavoro, non solo negli aspetti prettamente teorici, ma anche in quelli più concretamente operativi.

Lo scopo è di verificare, attraverso criteri obiettivi, le ricadute occupazionali in materia di sviluppo locale e degli

interventi in materia di politica del lavoro che, a qualsiasi titolo, vengono messi in campo dai soggetti competenti in materia.

Per quanto riguarda l'attività di valutazione e monitoraggio delle politiche del lavoro pubbliche, è stato predisposto un sistema informativo statistico che consente di monitorare gli effetti delle politiche del lavoro pubbliche dal livello più alto sino al livello comunale. La condizione è che tale sistema venga alimentato con dati omogenei, rilevati secondo modalità precise e predefinite. Il problema, infatti, non è la carenza di informazioni ma la modalità di raccolta e di gestione delle informazioni che non consentono, spesso, l'incrocio con altre fonti disponibili.

La seconda linea di intervento riguarda la possibilità di trasferire alle politiche del lavoro, in ambito regionale, l'impostazione delle politiche di sviluppo locale. Sia per quanto riguarda la rappresentazione delle esigenze territoriali e locali, sia per il necessario sviluppo delle strategie individuate nella sperimentazione. Con il vasto partenariato coinvolto nel progetto EDA si sono manifestate nuove e originali forme di partecipazione degli attori sociali ed economici locali che può consentire, in futuro, di dare rilievo necessario alle specificità locali, soprattutto in una realtà come quella sarda dove l'articolazione sociale ed economica dei territori è consistente e varia.

La sperimentazione EDA ha concretamente dimostrato la possibilità che può esservi un luogo di espressione delle esigenze e dei bisogni locali; che è possibile accrescere il livello di partecipazione e di decisione degli attori economici e sociali locali nell'attività di elaborazione e di realizzazione delle politiche del lavoro; che non è utopistico pervenire ad una valutazione condivisa delle strategie occupazionali più opportune da attuare in sede locale.

Compito della politica, ed in particolare del legislatore regionale, sarà quella di verificare l'opportunità e le modalità con cui procedere a decentrare ruoli e funzioni nella futura legge di riforma delle politiche del lavoro e di organizzazione dei servizi per l'impiego.

Questo, in un quadro istituzionale regionale in evoluzione, caratterizzato dall'istituzione delle nuove province - e quindi da un rapporto sempre più stretto e vicino tra territorio e istituzione - che pone l'esigenza di coniugare innovazione e progettazione delle politiche del lavoro con la valorizzazione delle risorse e le vocazioni produttive dei territori, nell'ottica del rafforzamento dell'identità sociale della comunità che è fatta di coesione e valori, di tradizioni di vita civile e di continuità fra le generazioni.

Michele Valle



Proviamo a eliminare tante rigidità

Il sistema di classificazione delle politiche del lavoro di seguito proposte vuole essere un contributo metodologico nella identificazione degli interventi pubblici che vengono attuati per creare o mantenere l'occupazione e per fornire maggiore occupabilità ai destinatari delle politiche stesse.

Per politiche del lavoro si definiscono le politiche pubbliche che hanno un effetto diretto sull'occupazione e vanno distinte da altre tipologie di politiche pubbliche, quali quelle economiche, fiscali o di sviluppo in generale che hanno anch'esse degli effetti sul mercato del lavoro e di conseguenza sull'occupazione.

Al fine di facilitare la distinzione si è provveduto a suddividere le politiche del lavoro in 3 categorie mettendo principalmente in evidenza l'obiettivo che intendono raggiungere. Sono quindi considerate politiche del lavoro le politiche di creazione d'impresa, le politiche assistenziali e le politiche attive del lavoro.

Le politiche di creazione d'impresa creano o mantengono occupazione in via indiretta. Infatti, l'intervento pubblico si concentra prioritariamente nel sostegno ad un soggetto economico che per svolgere la propria attività imprenditoriale crea occupazione. Alcuni interventi di queste politiche hanno come risultato una diminuzione di posti di lavoro, come ad esempio il caso degli incentivi per interventi di ristrutturazione aziendale e di ammodernamento. In questo caso l'obiettivo dell'intervento è quello di evitare che l'impresa esca dal mercato e si ritrovi quindi ad effettuare una maggiore riduzione del personale. Infine, ci sono interventi di regolarizzazione del lavoro sommerso che pur non creando nuova occupazione hanno come obiettivo quello di far emergere il lavoro illegale e quindi creare condizioni di concorrenza leale nel mercato.

La seconda categoria è rappresentata dalle politiche assistenziali che vengono definite come politiche del lavoro che terminano il loro effetto nel momento in cui cessa l'intervento economico da parte del soggetto erogatore. Queste politiche si differenziano da quelle di creazione di impresa e da quelle attive caratterizzate da creazione o mantenimento di occupazione stabile nel tempo. La finalità delle politiche assistenziali è garantire ai destinatari una condizione temporanea di tutela in attesa di ulteriori interventi non assistenziali.

La terza categoria comprende, infine, le politiche attive del lavoro che possono essere a tutti gli effetti considerate le vere politiche del lavoro, in quanto il nesso di causa effetto tra convenienza in capo a chi utilizza i benefici di queste politiche e i risultati in termini occupazionali è più diretto.

Questa categoria di politiche ha al suo interno un'ulteriore classificazione che le divide in due sottocategorie: le politiche di incentivazione e le politiche organizzative.

Queste ultime sono considerate le politiche del lavoro più pure in quanto hanno un'incidenza sull'intero sistema del lavoro e intervengono sull'occupabilità dei destinatari, ovvero sulla loro capacità di essere inseriti nel mercato del lavoro. Sono politiche appartenenti a questa categoria gli interventi collegati all'orientamento e all'incontro domanda e offerta di lavoro, alla formazione professionale e all'osservazione del mercato del lavoro. Il loro impatto si valuta in un arco di tempo lungo e per questo motivo devono essere erogate stabilmente per un periodo di tempo tale da poterle valutare gli effetti.

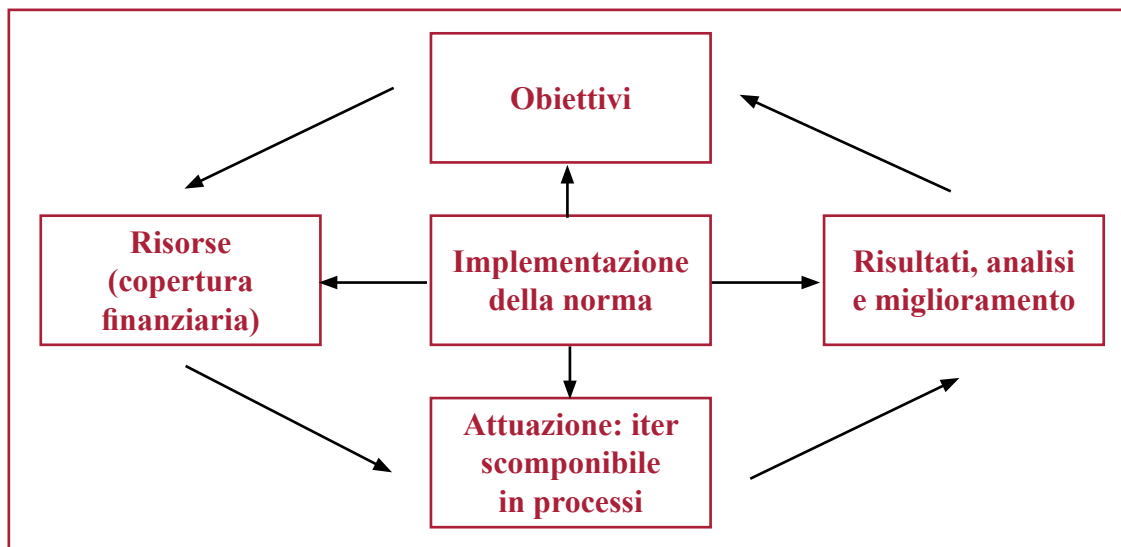
Le politiche attive del lavoro di incentivazione sono le politiche del lavoro maggiormente utilizzate e si suddividono in incentivazione normativa ed economica.

La prima consiste nella eliminazione delle rigidità che il sistema del lavoro ha nelle sue tre fasi principali: all'entrata nel mercato del lavoro, durante il rapporto di lavoro e nell'uscita. In questi tre momenti del rapporto di lavoro, azienda e lavoratore sono soggetti alle regole del diritto del lavoro e attraverso l'eliminazione delle rigidità imposte dal sistema si possono creare condizioni di maggiore favore per la creazione di nuova occupazione. E' questo ad esempio il caso della maggiore discrezionalità offerta ai datori di lavoro sia nella scelta dei propri lavoratori che nella tipologia di contratto di lavoro da applicare. Tuttavia questa tipologia di agevolazione ha una sua utilità se si ha come riferimento un sistema di regole ben definite alle quali sia possibile derogare per periodi di tempo limitati, per gruppi di soggetti ben definiti e con obiettivi dichiarati.

L'incentivazione economica consiste, invece, in un vero e proprio aiuto di stato che viene concesso ad un datore di lavoro a fronte ad esempio di una nuova assunzione. Le modalità di incentivazione economica sono differenti e possono andare dall'erogazione diretta, al credito d'imposta, alla modalità maggiormente utilizzata ovvero lo sgravio contributivo. Anche in questo caso tali agevolazioni hanno un senso se servono ad orientare un datore di lavoro verso un'assunzione che, in assenza dell'agevolazione, non avrebbe effettuato perché troppo onerosa. Tali disposizioni perdono tuttavia la loro efficacia se eccessivamente generalizzate e quindi se si sostituiscono alla normalità.

Le politiche del lavoro descritte devono avere degli obiettivi che siano oggetto di valutazione e di un attento e continuo monitoraggio. Solo così si può analizzare l'efficacia e l'economicità della politica impiegata, in modo da poter programmare un suo riutilizzo senza sprecare risorse pubbliche e senza creare inutili turbative di mercato piuttosto che occasioni stabili di lavoro.

Enrico Garau



Tre politiche e un monitoraggio

Consideriamo innanzitutto cos'è un sistema informativo statistico (SIS). Per le istituzioni il ruolo del SIS è chiarito dal art.12 del TUEL, (comma 1 e 2) che sottolinea il ruolo degli EE LL per i quali la conoscenza e l'informazione statistica diventano risorse indispensabili di governo: lo strumento adeguato a supporto di tali attività conoscitive è il sistema informativo statistico. Per l'Istat un sistema informativo è quello in cui l'utilizzo delle informazioni mira a finalità prevalentemente statistico-conoscitive, che si caratterizza per il trattamento di dati aggregati ("macrodati") e per la particolare attenzione dedicata ai "metadati" e alle "meta-informazioni". Si tratta di realizzare un corpus in cui i dati che scaturiscono dalle attività amministrative necessarie alla realizzazione del dettato della norma, si possano trasformare in informazioni, ritagliate sui bisogni dell'utenza, utili alla valutazione ed al controllo. Nella prassi infine il problema viene troppo spesso affrontato solo attraverso la messa a punto di indicatori o tramite la costituzione di banche dati.

Nella progettazione di un SIS il punto focale è quello della modellazione concettuale, fase in cui devono essere modellate le relazioni tra i diversi attori del sistema informativo. In questo modo si riesce a ricostruire la mappa delle informazioni e si definiscono le relazioni tra gli attori del sistema. Nel caso in cui si proceda top-down, significa che avendo a disposizione una fonte normativa (una legge, una disposizione, un regolamento) questa permette, poiché è una narrazione strutturata di ciò che succede, attraverso un'analisi sintattica dei testi delle norme, di individuare attori e processi coinvolti dall'agire della norma e quindi di ritrovare le fonti amministrative che vengono create nel momento in cui la norma si attua. Quando non esiste una norma di riferimento, si procede invece bottom-up partendo dall'utente del sistema cercando di capire come questo si ponga in relazione rispetto al sistema informativo.

Come si può impostare una corretta attività di valutazione a partire da un SIS così costruito? Lo schema concettuale è il punto di partenza per individuare correttamente i processi che verranno sottoposti a valutazione. In tale schema vi è anche un'idea latente di valutazione di performance (rapporto tra obiettivi e risultati). Non ci sono invece gli elementi per costruire correttamente una valutazione di impatto. Consideriamo di seguito uno schema in cui i diversi concetti di valutazione trovano una sistemazione organica. Nello schema si sviluppa un percorso iterativo che attraverso

delle ripetizioni di cicli produce l'implementazione della norma. Una norma ha degli obiettivi, vengono definite le risorse a disposizione di questa norma e infine per perseguire gli obiettivi, si procede all'attuazione della norma, cioè alla sua messa in pratica (bando, selezione ecc.); solamente dopo che la norma è stata attuata si hanno dei risultati e dalla loro valutazione in poi inizia il percorso iterativo di analisi. Si valutano cioè i risultati e se è il caso si ripete una prima volta il ciclo, cioè si rivedono gli obiettivi, si ridefiniscono le risorse e così via. Nel considerare il rapporto obiettivi-risorse si fa riferimento ad un'idea di efficienza. Ma poiché le risorse sono gli input del mio processo di attuazione e i risultati sono l'output, è presente anche qui un'idea di efficienza, questo significa che si possono misurare i livelli di efficienza nell'attuazione di una norma ed è proprio questo un aspetto fondamentale nell'implementazione della norma. Se consideriamo infine l'efficacia, cioè il rapporto tra obiettivi e risultati, si utilizza chiaramente una nozione di efficacia nel senso di performance.

Se gli obiettivi di una norma sono specifici ad essi corrisponderà una popolazione obiettivo ben specifica. Questa popolazione obiettivo si divide poi in popolazione servita, che è quella su cui viene posto in essere l'intervento (potrebbe essere quella che passa la selezione) e in popolazione non servita. Nell'ambito della popolazione non servita va infine identificato un insieme di controllo che è appunto il nucleo della valutazione d'impatto. Come si costruisce questo campione di controllo? Le unità di questo campione devono essere il più simile possibile a quella popolazione servita perché l'idea è quella di confrontare il risultato di questo intervento sulla popolazione servita con il risultato che si ha sulla popolazione di controllo. Nella costituzione del campione di controllo, in prima battuta si conoscono solo le caratteristiche generali della popolazione obiettivo. Quanto più gli obiettivi della norma sono specifici tanto più questi permettono di definire puntualmente la popolazione obiettivo e le caratteristiche di questa vengono utilizzate per una prima approssimazione nella costruzione dei campioni di controllo. Vi è però un'altra cosa importante, il riuscire ad individuare delle caratteristiche specifiche che sono quelle che poi determinano l'efficacia della norma. Questo sarà fatto con l'esperienza e cioè dopo un ciclo di funzionamento della norma.

Giorgio Garau

Le tappe saltate da Sardegna e Val d'Aosta



Le politiche del lavoro, nonostante siano state profuse energie e stanziati ingenti risorse, hanno scontato la presenza di una divisione di competenze tra Stato e Regioni che ha impedito di riunire ciò che altrove è sempre stato mantenuto saldamente legato.

Oggi, per tutte le regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, sembra presentarsi scenari particolarmente interessanti: da un parte si offre l'opportunità di utilizzare i più ampi poteri riconosciuti dalla nuova riforma costituzionale, la n. 3 del 2001, ed in particolare la competenza legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro; dall'altra si profila la competenza esclusiva nel campo della formazione professionale e dell'istruzione professionale.

Al contempo, le regioni sono chiamate a confrontare il loro modello di politica regionale del lavoro con il disegno recente del legislatore statale, quello abbozzato dalla legge 30 e delineato in forma più puntuale dal d.lgs n. 276 del 2003. La sfida è rappresentata dalla possibilità di contribuire alla costruzione di sistemi assai differenziati, così come testimoniano le differenze contenute nei recenti disegni di legge elaborati dalla regione Lombardia e dalla regione Emilia Romagna.

Per alcune regioni, la Sardegna e la Valle d'Aosta, si aggiunge inoltre un altro elemento. Avendo saltato una tappa di quel lungo processo di modernizzazione delle politiche del lavoro, quella del decentramento di funzioni amministrative in materia di collocamento, dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, si trovano ora nella condizione favorevole di approvare una legge che può riorganizzare l'intero sistema regionale delle politiche del lavoro. Per la prima volta vi è la possibilità per la regione e per le istituzioni locali, di disciplinare funzioni e di compiti finora mai modificati: il collocamento, i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro, la formazione professionale e persino l'istruzione professionale. Un'opportunità, questa, inimmaginabile in passato che annulla la separazione di poteri causa, a sua volta, dell'impossibilità di intrecciare in maniera organica gli interventi di collocamento con quelli dei servizi per l'impiego, con quelli di politiche attive del lavoro, con quelli di formazione professionale. La nuova disciplina consentirà anche di sperimentare modelli organizzativi del tutto peculiari e nuovi rispetto a quelli praticati in passato, integrando ed adattando la disciplina statale agli obiettivi politici locali. Quanto previsto dalla legge 30 e dal decreto legislativo n. 276 non costituisce una "camicia di forza" tale da costringere le regioni ad accettare un determinato modello. Piuttosto si profila l'occasione unica di piegare il modello alle esigenze e caratteristiche espresse dai singoli territori. Rispetto al tema della riforma dei servizi per

l'impiego, uno spunto per la riflessione è rappresentato da quanto indicato dagli organismi sopranazionali e internazionali, come l'OIL e la U.E., che ci spingono verso un sistema misto di servizi per l'impiego. Ad un sistema, cioè, in cui strutture pubbliche e strutture private coesistono, a volte in condizioni di concorrenza, a volte in condizioni di collaborazione. Alla costruzione del sottosistema di servizi per l'impiego privato, quello fatto dai soggetti privati ed in particolare da quelli autorizzati, dedicano grande attenzione la legge 30 e il decreto legislativo 276. Il legislatore regionale è chiamato a chiarire quale disegno persegue per l'altra parte, il sottosistema pubblico. Si pongono, a questo punto una serie di quesiti: come si intende organizzare il sistema pubblico? Accorpando o tenendo separate le strutture che si occupano di funzioni omogenee? Il collocamento, i servizi per l'impiego e la formazione professionale rimarranno ancora separati? E ancora, i centri e le strutture che si occupano di erogare i servizi per l'impiego, di gestire le funzioni amministrative in materia di collocamento e che si occupano di formazione professionale rimarranno separati oppure no? Se non si tratta più solo di gestire procedure ma si tratta di offrire servizi, le modalità tipiche dell'amministrazione ordinaria sono adatte a svolgere questi compiti?

Si dovrà fare affidamento a strutture tradizionali a cui affidare questi compiti, come assessorati, servizi, uffici etc., o a forme nuove come, aziende speciali o società più adatte ad offrire servizi? Il problema che non può essere taciuto è che se non si affidano i nuovi compiti e funzioni a strutture pubbliche efficienti si rischia di lasciare che l'efficienza possa essere ricercata solo attraverso soggetti privati.

Deve essere chiarito con quali forme è possibile avere una migliore compartecipazione tra i diversi soggetti pubblici, regioni province, enti locali e comuni, che tipo di rapporto deve intercorrere tra istituzioni pubbliche, soggetti privati e organismi di rappresentanza di interessi collettivi.

Il nuovo scenario dovrà essere caratterizzato dalla necessità di una maggiore corresponsabilizzazione tra i soggetti pubblici e tra soggetti privati che rappresentano interessi collettivi, per superare il modello tradizionale di finanziamento top down ricorrendo a risorse esclusivamente pubbliche. Le risorse, in rapido esaurimento, dovranno essere reperite sul territorio con la fattiva collaborazione di tutti. Questo consentirebbe di dare una risposta all'imminente problema del ridimensionamento dei programmi finanziati dal fondo sociale europeo che per lungo tempo hanno finanziato le politiche del lavoro.

Pierantonio Varesi

In questo intervento mi concentrerò su due problemi: la flessibilizzazione come mutamento causato dalla nascita delle nuove forme di occupazione ed il decentramento legato ai servizi per l'impiego.

Cominciamo dal discorso sulla flessibilizzazione: in Italia, negli ultimi anni, è avvenuto un processo di flessibilizzazione without security, anche se il libro bianco scritto da Biagi delineava un modello di flex security cioè flessibilità più sicurezza. Noi siamo il sistema tuttora meno generoso in termini di indennità di disoccupazione, in chiave generale e universalistica. Non è successo nulla sul piano della sicurezza sociale per le persone che svolgono lavori temporanei o instabili. Per contro vi è stato un proliferare di nuovi tipi di rapporti di lavoro, noi siamo il paese in questo momento con il maggior numero di fattispecie contrattuali in Europa: l'ISTAT ne ha contati 21, secondo alcuni sono addirittura 44 se incrociamo con gli orari, i rapporti di lavoro, eccetera. Questo è avvenuto però senza toccare il rapporto di lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, che però non è così rigido come si credeva.

Ora sappiamo che la rigidità attribuita all'ordinamento italiano di protezione dell'occupazione è frutto di un errore dell'OCSE, che avendo inserito il TFR tra i costi che le imprese pagano per il licenziamento, poneva l'Italia tra i Paesi con un più alto indice di protezione dell'occupazione. L'OCSE adesso riconosce di aver sbagliato e nell'ultimo rapporto sull'occupazione del luglio 2004 colloca l'Italia tra i paesi meno rigidi d'Europa. Secondo le nuove stime, risulta che in Europa hanno una legislazione sull'occupazione dipendente a tempo indeterminato meno rigida dell'Italia solo Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca.

Quindi, l'esigenza della flessibilizzazione nasce soprattutto perché avevamo un'immagine errata di gran rigidità dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato.

Non condivido l'opinione secondo cui l'incremento di 2 milioni di posti di lavoro che si è avuto in Italia dal 1995 al 2003, sia dovuto ai rapporti di lavoro flessibili. In questo periodo in tutti i paesi europei, tranne che la Germania, l'occupazione cresce. Quindi la crescita italiana non è un evento eccezionale. Se però esaminiamo meglio i dati, scopriamo che il tasso di occupazione maschile resta costante, in particolare non aumenta quello dei giovani, mentre aumenta in modo cospicuo l'occupazione femminile, soprat-

Flessibilità decentramento e sicurezza

tutto quella adulta, su cui le nuove forme di occupazione, l'interinale, l'apprendistato, il contratto di formazione lavoro, non incidono affatto. Incide il part-time, ma questo per lo più è a tempo indeterminato e spesso è un lavoro molto stabile, che dura per molti anni senza particolari problemi.

Si è avuta certamente una precarizzazione per i maschi, attraverso un leggero effetto sostituzione: un po' meno lavoro stabile, un po' più lavoro precario, anche se non bisogna esagerare perché anche qui l'immagine di un'esplosione inarrestabile del lavoro precario non corrisponde alla realtà. Quindi io avrei dei seri dubbi



a collegare l'aumentata occupazione alla maggiore flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, i dati non confortano questa ipotesi.

Affrontiamo l'altro problema. L'Italia ha fatto nel '97/'98 un doppio salto mortale: da un sistema normativo rigido, in cui norme secche imponevano ai lavoratori e alle imprese comportamenti specifici, si fanno nascere politiche organizzative e promozionali, che praticamente non esistevano, e contemporaneamente si attribuisce tutto questo a livello locale. Fin dall'inizio, alle regioni e alle province va la delega ad occuparsi dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, senza che ci fosse alle spalle un'esperienza consolidata e abbastanza uniforme di intervento e, soprattutto, senza regia centrale e senza investimenti di risorse.

La politica del lavoro deve farsi soprattutto a livello locale, però questo doppio salto mortale ha generato un sistema, più che decentrato, frantumato. Questo decentramento senza regia, non ha consentito lo scambio di esperienze, l'imitazione delle migliori esperienze, determinando spreco di energie e denaro.

In altri Paesi la situazione è diversa, la Germania, per esempio, ha un'agenzia federale che è però un'agenzia unitaria. Il federalismo quindi può anche avere meccanismi unitari, scuole di formazione ove gli operatori del Brandeburgo si formano insieme con quelli delle regioni dell'Est. Infine, sarà interessante vedere quale sarà il ruolo dei privati in Italia, che dalla normativa più recente tendono ad essere equiparati, in alcune funzioni, al servizio pubblico, anche per occuparsi - in convenzione col pubblico - di soggetti svantaggiati o di ricollocamento. E' necessario ricordare che nei paesi europei ove da tempo le agenzie private possono fare intermediazione, il loro core business rimane l'interinale. Per un motivo banale: le agenzie guadagnano di più dall'interinale e quindi hanno interesse anche nei confronti dell'impresa in cerca di personale, di offrire prima l'interinale come periodo di prova, piuttosto che fare il collocamento normale. Inoltre, da una ricerca ISFOL, risulta che le imprese non reputano giustificato pagare un servizio di collocamento ordinario.

Quindi io ritengo che anche da questo punto di vista non ci sarà quello sconvolgimento radicale, a meno che non sia il pubblico che si ritira e passa ai privati le sue funzioni. Ma se questo succedesse il quadro sarebbe completamente cambiato.

Emilio Reyneri

Il prof. Varesi, o è un poeta o è un inguaribile ottimista.

Già nel 1999 sottolineava – ed eravamo d'accordo con lui – l'importanza della riunificazione delle due principali funzioni delle politiche del lavoro, quella dei servizi all'impiego e quella della formazione professionale, l'una era di competenza nazionale e l'altra regionale.

Egli sapeva che in Sardegna si cercava di colmare quel ritardo. Lavoravamo assieme, io, lui ed il prof. Treu, e già allora faceva lo stesso discorso, affermava che quel ritardo poteva diventare una opportunità per realizzare il meglio.

Sono passati esattamente 6 anni, si sono succeduti Governi di tutti i tipi e non si è fatto nessun progresso. Anzi!

Se facciamo la versione in prosa di quanto è accaduto, dobbiamo confessare che il principale interesse di chi allora governava il vapore era quello di "far clientela" nei confronti dei dipendenti degli Uffici del Lavoro.

Il vero tema del dibattito, infatti, è stato il destino di quei dipendenti: si discuteva, cioè, quasi solo del fatto se quegli impiegati dovessero diventare dipendenti regionali, con i connessi vantaggi di inquadramento, oppure se dovessero essere ripartiti fra le province e i comuni, come sosteneva un altro assessore della stessa Giunta.

Si è discusso per lunghi mesi, e nel frattempo il ritardo rispetto alle altre regioni è diventato abissale.

Per questo affermo che il prof. Varesi non può ritornare, sei anni dopo, e definire entusiasmante questa situazione di ritardo.

Non trovo niente d'entusiasmante in tutto ciò, semmai di preoccupante. Evitiamo, quindi, di continuare a far riferimento ad una realtà virtuale ed apriamo gli occhi sulla "vera" realtà della nostra situazione.

Siamo in presenza di un grave ritardo nella progettazione politica. Siamo in presenza di una incapacità "etica" di programmare il nostro stesso futuro. Siamo semplicemente fermi, mentre nelle altre realtà, in questo momento, le forze sociali discutono della formazione professionale, del piano del lavoro

Viviamo in un paese dove è possibile sapere, in pochi minuti, quanti 13 sono stati realizzati al totocalcio, tra milioni di combinazioni, ma non riusciamo (?) a costruire un sistema elementare che consenta di conoscere, pigiando un tasto, pochi dati relativi ad un soggetto destinatario di incentivi economici: ne ha già beneficiato, è stato apprendista altre volte? Un programmino che un semi-professionista

Falsità tra poeti e inguaribili ottimisti

potrebbe costruire per due lire, senza costi. Eppure questa parte è stata sempre stata sistematicamente cassata dai disegni di legge. Perché?

Torniamo un po' indietro. Quanto ci si perde per via, prima si cerca di ritrovare la strada perduta, ma quando ciò non riesce, a volte, è meglio tornare al punto di partenza e ricominciare da capo.

Credo che ci troviamo proprio nella situazione in cui occorre ripartire daccapo. Perché lo stesso termine "politica del lavoro" oggi è un termine misterioso, non sappiamo cosa veramente significhi. E' solo un termine autoreferenziale. Impostiamo un'azione, la intitoliamo "politica del lavoro", e di conseguenza affermiamo di aver realizzato una politica del lavoro. Dovremo invece, indagare sulla vera natura di quell'azione. Se un padre fa una donazione a favore del figlio e la chiama compravendita, la sostanza è che si tratta

pur sempre di una donazione, non di una compravendita: il negozio è simulato!

Mi sarebbe piaciuto parlare di teoria, di teoria delle politiche del lavoro, che è il mio mestiere, e di cui mi sono occupato nel progetto Eda, a partire proprio dall'etimologia. Ma in questa sede si possono solo esporre pochi, pratici, concetti.

Il primo problema è capire chi siamo e cosa vogliamo, prendendo atto del fatto che stiamo ragionando sulla nostra identità.

In secondo luogo dobbiamo metterci in testa che i posti di lavoro si creano ad uno ad uno, con fatica, e non sognando di inventare una pietra filosofale che risolveva d'incanto tutti i nostri problemi, come spesso avviene.

E poi, come realizzare autentiche politiche del lavoro se neppure conosciamo e sappiamo controllare la realtà economico-occupativa. Voglio dire: si può definire civile un paese che ha 1/3 della sua economia sommersa?

Sommerso significa illegalità, mafia, violenza verso i lavoratori. E' una mistificazione presentare le statistiche parlando di occupati facendo riferimento ai soli regolari. No, gli occupati sono tutti coloro che lavorano per produrre un reddito, non solo i regolari, ma anche gli anomini, in balia di qualunque sfruttatore. C'è qualcosa che non va!

Dobbiamo quindi rimettere le cose su piani chiari. La flessibilità spinta produce nuova occupazione? Qualcuno l'ha dimostrato scientificamente? Ed il mito della riduzione del costo del lavoro ci può portare veramente da qualche parte? Possiamo difenderci dalla concorrenza cinese continuando a ridurre il costo del lavoro, quando molti hanno una retribuzione che non consente loro di emergere dalla soglia di povertà?

Mi piace chiudere ricordando l'insegnamento di un grande giurista del lavoro, morto recentemente. Gérard Lyon-Caen, in uno dei suoi ultimi lavori, invitava a smetterla di pensare che si possa continuare a basare la concorrenza sulla base della riduzione delle tutele dei lavoratori, riducendo il loro salario.

C'è molto da fare, molto da costruire. Ma non c'è niente di entusiasmante (il prof. Varesi non me ne vorrà, se insisto sulla metafora ricavata dalla sua relazione)

Non c'è niente di entusiasmante, a meno che l'entusiasmo non ce lo diamo noi stessi. Entusiasti per il fatto di decidere, nonostante tutto e tutti, di essere entusiasti, di voler credere in un progetto, in una missione.

Gianni Loy



Innovazione convinzioni efficienza



Mi rifaccio all'immagine molto efficace che ha utilizzato Emilio Reyneri sul doppio salto mortale compiuto dall'Italia nell'avviare nuove politiche del lavoro e contemporaneamente dare corso ad un processo di decentramento delle politiche stesse: a mio avviso in Sardegna il salto mortale è triplo, forse anche quadruplo. Nel caso della Sardegna, infatti, la riforma del mercato del lavoro e il trasferimento alle province delle competenze sui servizi per l'impiego (il decentramento delle funzioni, rispetto al quale siamo fortemente in ritardo) devono essere attuati senza che esista un sistema regionale per il governo delle politiche del lavoro e del mercato del lavoro, e senza che ancora esistano neppure i governi provinciali ai quali sono state attribuite le nuove competenze (le attuali quattro province cambieranno a breve confini e governi, e le quattro nuove province avranno bisogno di tempo per tradursi in effettivi organi di governo locale).

Con questi salti mortali multipli mi chiedo come la nostra regione riuscirà ad affrontare i problemi del mercato del lavoro. Problemi che – ci tengo a richiamare questo concetto – non riguardano solo il mercato del lavoro ma hanno ripercussioni fortissime sulla società nel suo complesso: lo dimostra il fatto che in Italia abbiamo raggiunto il più basso tasso di occupazione femminile e il più basso tasso di fecondità in Europa (le donne lavorano meno che altrove e fanno meno figli che altrove, e i due fenomeni sono connessi). Faccio un altro esempio: il tipo di flessibilizzazione introdotta nel mercato del lavoro del nostro paese ha un impatto sociale molto forte, per quanto ancora poco considerato. Si tratta di una flessibilizzazione unilaterale, a favore delle organizzazioni produttive (comprese le amministrazioni pubbliche), che per i lavoratori assume essenzialmente il connotato dell'instabilità del lavoro (quasi tutte le nuove forme di lavoro hanno una durata definita): ciò che è diventato "flessibile", quindi, non è il lavoro (semmai il salario, come suggerisce Gianfranco Bottazzi) ma le condizioni della vita extra-lavorativa. E' pur vero che l'instabilità del lavoro, come giustamente osservava Emilio Reyneri, non ha scardinato la struttura dell'occupazione del nostro paese, visto che in Italia il lavoro a termine rappresenta non più del 10% dell'occupazione dipendente, e in Sardegna il 15%. Tuttavia, l'impatto sociale dell'instabilità del lavoro è in effetti maggiore, perché attorno a quel 10-15% di posti di lavoro non stabili ruota un numero di persone ben più elevato. Sono tre i problemi che rendono difficoltosa l'accettazione di questa trasformazione del mercato del lavoro, soprattutto in Sardegna: il primo consiste nel fatto che la durata media dei contratti di lavoro a termine è breve, e si è ridotta nel tempo; il secondo problema

è rappresentato dalla mancanza di sostegni economici che favoriscano la mobilità tra i lavori, cioè indennità di disoccupazione o redditi di cittadinanza, che rendano socialmente sostenibile la flessibilità numerica utilizzata dalle imprese. E' certo che con i recenti tagli delle tasse introdotti dalla finanziaria ci siamo giocati anche la speranza di destinare a breve risorse consistenti per l'attivazione di un efficace sistema di ammortizzatori sociali, in una fase storica in cui si rende necessario introdurre elevate dosi di flessibilità nel mercato del lavoro.

Il terzo problema, particolarmente acuto in Sardegna, consiste nella mancanza dei nuovi centri per l'impiego, che dovrebbero agevolare i passaggi da un lavoro ad un altro. Nella nostra regione l'interesse ad attivare e a rendere efficienti i servizi per l'impiego è scarsissimo: è necessario un serio lavoro di acculturazione nei confronti delle politiche del lavoro. Bisogna convincersi dell'importanza di disporre di servizi per l'impiego efficienti per affrontare il vero problema di questi anni, quello della disoccupazione di lunga durata. Ridurre la durata della disoccupazione è uno dei compiti fondamentali dei servizi per l'impiego, che agevolando l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro possono ridurre i tempi di attesa (sia per le imprese che cercano lavoratori, sia per i lavoratori che cercano un'occupazione) e quindi i tempi di permanenza nella condizione di disoccupazione o di inoccupazione (cioè di difficoltà di primo accesso al lavoro). In mancanza di questi servizi, che in altri paesi operano da oltre trent'anni con efficacia, è molto difficile garantire transiti veloci e coerenti tra un'esperienza di lavoro ed un'altra. I servizi per l'impiego sono fondamentali, devono svolgere un importante ruolo di redistribuzione delle opportunità (formative e occupazionali) tra le diverse categorie sociali – donne e uomini, giovani e adulti, istruiti e non. Occorre altresì un coordinamento degli interventi a livello regionale, ed un incoraggiamento costante alla cooperazione interistituzionale, perché se le otto province dell'isola attiveranno servizi per l'impiego che non comunicano e non collaborano tra loro, i problemi che si risolveranno saranno davvero pochi in un mercato del lavoro geograficamente isolato. Uno slancio per l'avvio di queste iniziative può venire da una maggiore incisività dell'impegno a livello regionale: la Regione deve mostrare un interesse forte e concreto alla promozione di politiche del lavoro innovative e convincenti, all'attivazione di servizi per l'impiego efficienti, e alla creazione di un sistema di governo e coordinamento degli interventi in favore dell'occupazione.

Maria Letizia Pruna