

Forme di lavoro non-standard e servizi per l'impiego

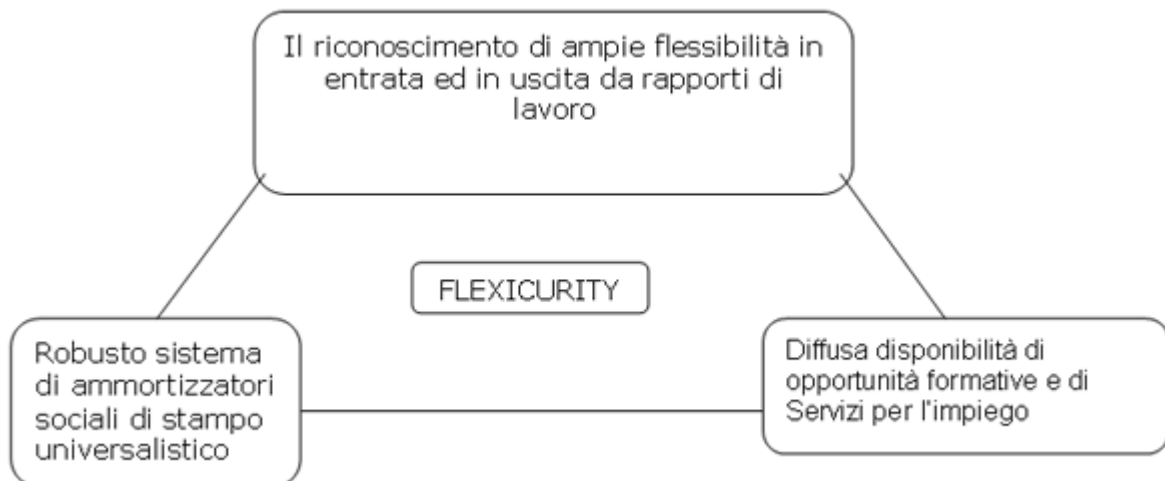
Pier Antonio Varesi

1. Le politiche del lavoro italiane: le ondegianti linee di sviluppo.

L'articolazione delle forme di lavoro in un'ampia gamma di contratti rende necessario il ripensamento della tradizionale strumentazione di promozione e tutela dei lavoratori, onde evitare che la "flessibilità" si trasformi nella "trappola" della precarietà.

I Paesi che più sono impegnati in quest'opera (penso ai Paesi del nord - Europa ed in particolare mi riferisco al modello più noto, quello adottato in Danimarca e conosciuto con il nome di FLEXICURITY) hanno sviluppato sistemi basati su tre punti di riferimento:

in particolare il c.d. triangolo virtuoso (o d'oro) della Danimarca prevede:



Notate che i tre sottosistemi sono strettamente connessi e il buon funzionamento del mercato del lavoro è dato dall'indissolubile legame tra gli interventi nei tre comparti descritti: è vero che in un contesto normativo che lascia ampia flessibilità in entrata ed in uscita il lavoratore corre più facilmente il rischio di perdere il posto di lavoro, ma questo rischio è bilanciato da adeguati sostegni al reddito (che lo accompagnano per alcuni mesi) e da servizi di formazione e di accompagnamento al lavoro facilmente accessibili.

Richiamo la vostra attenzione sul fatto che Vi è dunque un equilibrio complessivo che non può essere ignorato (ad esempio pretendendo di importare solo le parti gradite del modello danese).

Anche l'Italia si è incamminata nell'ultimo decennio (più precisamente a partire dal 1997) nella direzione del "triangolo virtuoso".

In parte ciò è avvenuto spontaneamente, in parte su forte sollecitazione dell'Unione europea: ricordo il documento del Consiglio straordinario di Lussemburgo del novembre

1997, con la individuazione dei quattro pilastri della politica occupazionale europea (occupabilità - adattabilità - imprenditorialità e pari opportunità), ricordo inoltre la strategia di Lisbona del 2000, per far divenire l'Europa, nell'arco di dieci anni, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", con annessa l'indicazione di precisi obiettivi quantitativi per il 2010:

- tasso di occupazione generale: pari almeno al 70%;
- tasso di occupazione femminile: pari almeno al 60%;
- tasso di occupazione degli ultra cinquantacinquenni: 50%.

Ricordo infine le due programmazioni FSE 2000-2006 e 2007-2013 a sostegno finanziario di queste linee politiche.

Non possiamo nascondere che i risultati raggiunti dal nostro Paese sono invero molto disomogenei rispetto ai tre comparti citati in precedenza: ed inoltre, a mio avviso, il decisore politico è ora travolto da una crisi finanziaria ed economica non prevista, colto da una onda anomala a metà del guado.

Per quanto riguarda la flessibilità (e in particolare l'ampliamento della gamma dei contratti di lavoro), il nostro Paese si è collocato tra i primi in Europa quanto a varietà di contratti di lavoro: una "bulimia" legislativa di cui il mercato per primo, ha fatto giustizia (tant'è vero che alcune forme di lavoro non sono state utilizzate) così da indurre il legislatore, in più recenti provvedimenti ad abrogare alcuni tipi di contratti: quello di somministrazione a tempo indeterminato (c.d. staff-leasing) e quello di lavoro ripartito (abrogati peraltro senza rimpianti). Rispetto ai Paesi con regole molto flessibili la principale differenza resta nella disciplina dei licenziamenti, e più precisamente in quell'area in cui si applica la reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo (l'art. 18 dello statuto dei lavoratori).

Sul punto è stato già detto molto e non ritengo di dover aggiungere altre riflessioni alle illuminanti conclusioni della professoressa Magnani. Pertanto soffermerò la mia attenzione sugli altri due comparti: ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego e formazione.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali (cioè i sostegni al reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro o di perdita del posto di lavoro) permane l'iniquità del nostro sistema, fortemente differenziato in relazione ai diversi settori produttivi, ai tipi di rapporto di lavoro, all'entità dei sostegni ed alla durata degli stessi.

Il cammino percorso in questo campo nel decennio considerato si è caratterizzato per interventi utili (innalzamento dell'entità e durata dell'indennità di disoccupazione ordinaria ed a requisiti ridotti, timida inclusione nel sistema di protezione di gruppi di lavoratori in precedenza non considerati) ma molto parziali (spesso destinati ad aumentare ulteriormente la frammentazione, come nel caso della CIG in deroga) Provvedimenti certamente inidonei ad implementare una riforma generale di tempo universalistico, cioè capace di assicurare a tutti i lavoratori disoccupati (in tutti i settori ed a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro svolto in precedenza) trattamenti almeno omogenei a fronte di eventi identici. Utili provvedimenti tampone, ma non una riforma generale.

Per ragioni di tempo non posso entrare nei dettagli, ma consentitemi almeno di segnalare due problemi che mi sembrano un po' in ombra nel pur vivace dibattito tuttora aperto sulla riforma degli ammortizzatori sociali:

1. La questione delle risorse: la riforma di stampo universalistico è da tutti invocata, ma non sono altrettanto frequenti i richiami ai suoi costi e chi deve accollarseli:

- Se è lo Stato il soggetto prescelto, occorre fare i conti se non altro con i vincoli del bilancio dello pubblico o con la necessità di aumentare le tasse. - Se si propende per il clonico sistema basato su assicurazioni obbligatorie, occorre pensare a oneri contributivi a carico dei lavoratori e dei datori. Il coinvolgimento degli enti bilaterali mi sembra una forma interessante, in questa fase, delicata, per corresponsabilizzare le parti sociali, i lavoratori e le imprese.

2. Il collegamento tra ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego:

tutti affermano che vi deve essere un collegamento stretto tra i due interventi: ma per ottenere questo risultato occorre che esistano dei servizi per l'impiego e, come diremo meglio più avanti, il settore è caratterizzato da elementi di grave debolezza.

Fatte queste premesse mi accingo ora a delineare il tema generale con riferimento ai due temi che mi sono stati affidati:

- Collocamento/Servizi per l'impiego;
- Formazione professionale dei lavoratori.

2.1 Collocamento/servizi per l'impiego.

È un'area caratterizzata da alcune luci e da molte ombre. Il superamento dei vincoli alla libertà di scelta del lavoratore da assumere è stato accompagnato dal tentativo di dare vita ad un sistema di servizi pubblici per l'impiego e dall'apertura a soggetti privati delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione e sostegno alla ricollocazione dei direttori. Questo ambizioso disegno ad oltre 10 anni dall'avvio non ha ancora prodotto i cambiamenti attesi.

I dati del Rapporto ISFOL 2008) (invero un po' ingenerosi) segnalano che solo una piccola quota degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro sono mediati da soggetti pubblici o privati specializzati:

- Centri Per l'Impiego 3,2%
- Agenzie del lavoro private 1,8%

Per cui circa il 95% degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro risultano avvenire mediante i canali informali (rete di conoscenze parentali, amicali, ecc.).

I dati 2004 offerti da una ricerca condotta da Carcano - Reyneri - Belloni su circa 10 Province del centro - nord (1), sono più confortanti ma comunque non esaltanti: (tab.11 pag. 71).

- Centri Per l'Impiego: 6,3%
- Agenzia del lavoro private: 5,9%

Lo scarto rispetto ad altri paesi europei è enorme; basti pensare che in Francia quasi il 30% degli incontri domanda-offerta è mediato dall'agenzia pubblica (ANPE) ed a questo dato vanno aggiunte le mediazioni dei soggetti privati.

Questi dati indicano una condizione di svantaggio delle nostre imprese e dei nostri lavoratori rispetto ai concorrenti europei: gli imprenditori di altri paesi possono avvalersi di servizi gratuiti nel reclutamento del personale servizi di qualità e presenti capillarmente sull'intero territorio nazionale. In Italia i servizi pubblici come abbiamo visto, incidono relativamente poco sul funzionamento del mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego erogati da soggetti privati sono concentrati nelle aree e nei settori più promettenti sotto il profilo economico; inoltre i servizi erogati da agenzie private costano e questo, secondo studi basati su interviste a datori di lavoro, è considerato un limite insuperabile per un accesso diffuso, in particolare da parte delle Piccole Medie Imprese (che come sapete costituiscono secondo gran parte del nostro sistema produttivo). Non a caso l'ANPE francese ha una linea di servizi "privilegiata" per le PMI, il che dimostra che in Francia vi è la consapevolezza che i servizi pubblici vanno rivolti prioritariamente ai lavoratori in condizione di svantaggio occupazionale e alle imprese più deboli.

Da quanto detto non emerge, su questo comparto, una qualche carenza del quadro normativo; si coglie invece la debolezza strutturale dell'organizzazione del sistema.

In particolare i servizi pubblici per l'impiego sono sottodimensionati rispetto alla quantità e qualità degli operatori (il confronto con l'Agenzia federale tedesca e l'Agenzia francese fa impallidire). Inoltre anche in questo campo si pone il problema delle risorse. Le risorse per realizzare gli interventi formativi e di accompagnamento al lavoro che sarebbero necessari, dipendono quasi totalmente dalle risorse Comunitarie (FSE) e sono quindi legate a decisioni assunte a Bruxelles più che a Roma.

Non solo Una quota consistente di queste risorse (quelle del FSE) sta per essere dirottata verso gli ammortizzatori sociali.

2.2 Formazione e lavoro

Concludo con alcune osservazioni sulla Formazione Professionale connessa al rapporto di lavoro di lavoro.

Nel decennio trascorso si segnalano nella legislazione del lavoro due interventi particolarmente interessanti in materia:

- la nuova disciplina dell'apprendistato;
- il sostegno alla formazione continua (quella rivolta ai lavoratori già occupati) mediante l'istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

L'apprendistato si è fino ad ora rivelato un terreno di revisione continua (quasi ossessiva) della legislazione in materia, nel tentativo di avvicinare il nostro Paese all'impostazione accolta dai principali Paesi Europei: l'apprendistato come contratto di lavoro che favorisce l'inserimento al lavoro dei giovani mediante l'alternanza studio/lavoro. Opportunità particolarmente apprezzata (dalle imprese e dai giovani) laddove consente di acquisire non solo qualifiche ma anche titoli di studio (diploma di scuola media superiore o laurea breve come in Germania e in Francia).

L'ultimo rapporto ISFOL (2008) purtroppo ci segnala che meno del 20% degli apprendisti italiani è in formazione. Per il restante 80% si tratta di un contratto di lavoro incentivato, forse male, privo di opportunità di acquisizione di abilità, mediante affiancamento da parte

di personale esperto. Si configura dunque solo come un'esperienza addestrativa, non in grado di accrescere adeguatamente le competenze del lavoratore, né, ove le competenze siano acquisite, di certificarle. Quindi probabilmente utile, se si resta a vita nella stessa azienda. Ma poco utile se si è destinati ad affrontare le discontinuità lavorative che caratterizzano l'attuale del mercato del lavoro. La recente legge n. 133/2008 affronta il problema individuando due canali (alternativi) di formazione in apprendistato, posti in competizione tra loro:

1. il primo (tradizionale) affidato alle Regioni;
2. il secondo totalmente affidato alla contrattazione collettiva ed agli enti bilaterali.

La validità (o meno) di questa "competizione" tra sistemi alternativi, potrà essere verificata solo nei prossimi anni.

Mi pare comunque interessante segnalare che la stessa legge intenda promuovere la diffusione dell'apprendistato "alto" (quello decisamente più innovativo): "in assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre formazioni amministrative".

Il lavoro (in veste di apprendisti) e lo studio (anche universitario) sono dunque facilitati ed anzi il legislatore sembra spingere gli studenti universitari che lavorano ed i datori di lavoro che hanno alle dipendenze studenti a ricorrere all'apprendistato, con tutti i vantaggi connessi (ad esempio è possibile, mediante una semplice convenzione tra datore di lavoro ed Università, che la partecipazione del lavoratore a corsi universitari, venga considerata utile per l'assolvimento da parte del datore di lavoro degli obblighi formativi connessi al contratto di apprendistato).

Formazione e lavoro non standard

Il rapporto tra formazione professionale non standard trova una sua precisa dichiarazione nel caso della somministrazione di lavoro. Proprio in ragione della necessità di rafforzare le competenze dei lavoratori somministrati (per evitare che la flessibilità diventi precarietà) è previsto che le Agenzie autorizzate alla somministrazione versino un contributo (pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori somministrati) ad un fondo bilaterale che dovrà utilizzare tali risorse per promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori.

3. Conclusioni

Il legislatore statale ha dettato nuove regole (sia nel campo delle politiche attive del lavoro che in quello delle politiche passive), ma non è apparso in grado, fino a ora, di perseguire un disegno organico di riforma sui tre fronti.

Sempre meno la pubblica Amministrazione appare in grado di assicurare la "protezione sociale" richiesta e si affida a volte ai privati, a volte al privato-sociale (vedi i soggetti bilaterali), sia per valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, sia per integrare le (scarse) risorse pubbliche a disposizione.

Bibliografia

- Rapporto ISFOL 2008

M. Carcano - E. Reyneri - M. Belloni; Come si trova e come si cerca lavoro, Angeli, Milano, 2005.