

LA VITA BUONA NELLA SOCIETA' ATTIVA

Libro verde del Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, sul futuro del modello sociale

Documento per la consultazione pubblica

Osservazioni degli Assessori al Lavoro delle Province dell'Emilia Romagna

Premessa

Di seguito alcune osservazioni degli Assessori al Lavoro delle Province emiliano-romagnole sul "Libro Verde sul futuro del modello sociale". Si accoglie così l'invito del Governo a partecipare ad una consultazione pubblica per contribuire alla riflessione sullo stato del sistema di Welfare italiano.

Queste osservazioni provengono da Amministratori pubblici che da anni esercitano la responsabilità della gestione di politiche per l'occupazione nell'ambito dei propri territori provinciali. Il Libro Verde, nei suoi diversi contenuti, si sofferma poco, sull'articolazione delle competenze nella gestione delle politiche attive del lavoro. Già col Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, le Regioni e le Province hanno ereditato dallo Stato la programmazione e gestione diretta dei Servizi pubblici per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro. L'esperienza derivante dall'espletamento di dette funzioni, consente di formulare le seguenti osservazioni.

1) L'esigenza di riformare il sistema di welfare italiano

E' innegabile che il sistema di Welfare italiano necessiti di profondi interventi di riforma. E non si può non essere d'accordo sull'urgenza di un rilancio di politiche di *Welfare to Work*, che promuovano in Italia un innalzamento dei tassi di occupazione, riconoscendo nel lavoro lo strumento principale per ogni cittadino per sviluppare competenze, capacità e attitudini, contribuendo allo sviluppo del Paese. In questo quadro condivisibile di obiettivi sarebbe bene che il dibattito avviato dal Governo facesse tesoro delle esperienze realizzate in questi anni nel campo delle politiche del lavoro in molti contesti locali. Se infatti si tenesse conto di tali esperienze, molti dei quesiti proposti dal Libro Verde alla consultazione pubblica troverebbero una immediata risposta. Gli scriventi hanno potuto sperimentare interventi positivi nei mercati locali del lavoro: dalla promozione del "capitale umano" (con l'orientamento e la formazione professionale) al supporto alle imprese (con i servizi di incrocio di domanda e offerta di lavoro, con la consulenza sulle incentivazioni alle assunzioni, con gli interventi sulle crisi aziendali, ecc.) al supporto alle transizioni al lavoro (con la promozione di tirocini formativi e di orientamento, ecc.).

2) Centralismo verso federalismo

E' alla luce di tali esperienze che riteniamo rilevante il dibattito sul ruolo del soggetto pubblico nel governo del mercato del lavoro, specialmente in un Paese come l'Italia, dove i contesti locali presentano tra loro grandi differenze. Il Libro Verde invece pare proporre un ritorno ad un assetto istituzionale di stampo centralistico, tralasciando il ruolo (migliorabile, ma attivo e rilevante degli Enti Locali e delle Regioni) ponendo invece una forte enfasi sul sistema degli Enti bilaterali quali gestori di politiche attive (formazione professionale, ammortizzatori sociali, etc.).

3) La trilateralità

Suggeriamo allora di considerare che un altro sistema di *policy*, previsto peraltro dalla normativa di riferimento, si è dimostrato negli anni molto efficace: quello della "trilateralità". Attraverso tale sistema l'Ente pubblico (nel nostro caso le Province) concerta con le parti sociali obiettivi e modalità delle politiche programmando e gestendo le attività connesse che possono venire affidate anche a Enti/Organismi esterni.

Si tratta di un sistema di governance che ha raggiunto importanti risultati nei territori in cui operiamo e che ha consentito di avviare positive e importanti esperienze di collaborazione pubblico/privato con una regia affidata al sistema pubblico. Tutto questo non deve essere dimenticato, come non deve essere ignorato che politiche affidate alcuni anni ad organismi bilaterali, come quella della formazione continua per i lavoratori, attraverso i fondi interprofessionali, stentino a decollare.

4) Politiche attive e politiche passive

Un'altra osservazione generale riguarda il rapporto fra politiche attive e politiche passive del lavoro. Il Libro Verde si sofferma positivamente sulla necessità di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, attesa da anni.

E' importante ricordare che forte attenzione deve essere dedicata all'articolazione e al supporto (anche finanziario) agli interventi attivi tesi a promuovere l'occupabilità delle persone che cercano un impiego e la trasparenza delle dinamiche di incrocio fra domanda e offerta di lavoro. E' indiscutibile l'interdipendenza fra gli interventi descritti nei punti precedenti e la gestione degli ammortizzatori sociali: i primi, se validi ed efficaci, evitano che i secondi si trasformino in forme di mero assistenzialismo e segregazione sociale.

Si condivide pertanto pienamente la necessità di attivare ammortizzatori sociali nelle fasi di transizione, come la perdita del lavoro, che abbinino la "condizionalità" nell'erogazione (fatta non solo di "congrua" offerta di lavoro, ma anche servizi come bilanci di competenze, orientamento, riorientamento, riqualificazione/riconversione professionale, consulenza personalizzata, finalizzati al rientro al lavoro) con le dovute attenzioni ai bisogni di conciliazione di "flessicurezza" personali, per uscire dal circuito vizioso dell'assistenzialismo, generatore di "obsolescenza" professionale e di demotivazione personale, oltre che di scivolamento verso zone più o meno grigie di lavoro.

5) Il patto di Servizio

L'istituto del "patto di servizio" fra Centri per l'Impiego e cittadino assume, in questa discussione, un'importanza fondamentale. Occorre notare che tale istituto necessita di una regolamentazione uniforme, applicabile a tutte le categorie di persone beneficiarie di ammortizzatori sociali, e valida per tutte le istituzioni coinvolte nell'attuazione delle politiche del lavoro (dai Centri provinciali per l'Impiego all'INPS). Pertanto invitiamo il Governo ad approvare la regolamentazione dopo una consultazione (presso la Conferenza Stato Regioni Enti Locali), con le Istituzioni competenti nel campo delle politiche attive del lavoro.

Il rilancio del "patto di servizio" attuerebbe i principi contenuti nel Protocollo sul welfare, sottoscritto tra le parti sociali e il Governo nel 2007, dando concretezza ai principi della condizionalità (compreso il tema dell'offerta "congrua" di lavoro) per questo è necessario e opportuno un raccordo strutturato tra Servizi per l'impiego, che gestiscono le politiche attive, e INPS, che eroga gli ammortizzatori sociali.

Su quest'ultimo tema è necessario estendere tale strumentazione agli inoccupati e/o disoccupati di lunga durata: anche in questo caso si tratta di attivare non solo strumenti di tipo assistenziale (adeguati assegni di disoccupazione), ma tutte quelle leve di politica attiva e di accompagnamento che favoriscano davvero il matching tra domanda e offerta di lavoro (formazione, prestiti d'onore, agevolazioni fiscali e finanziarie, servizi gratuiti di consulenza e/o di ICT, ecc.).

6) I giovani e il lavoro

Per quanto riguarda l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, occorrerebbe pensare a un ventaglio di misure di accompagnamento più ampie del solo assegno di disoccupazione (che comunque costituirebbe già una importante novità), dove possano trovare spazi strumenti di incentivazione indiretta (prestiti d'onore, agevolazioni fiscali e finanziarie per l'avvio d'impresa, servizi gratuiti di consulenza e/o di ICT, ecc.).

A proposito di politiche di genere e di pari opportunità, la lettura del Libro Verde pare tutt'altro che neutra.

7) Donne e lavoro

Le molte questioni che sono state poste da tempo per migliorare la partecipazione femminile al mercato del lavoro trovano pochi riscontri nel libro verde, mentre è invece costantemente presente la "famiglia" come elemento principale di riferimento di politiche sociali, del lavoro e sanitarie. La questione, ormai nota ed indagata, del basso tasso di occupazione femminile in Italia, viene quindi soltanto sfiorata, non tenendo conto che è un problema di grande rilievo per il welfare, soprattutto quando si intende riformarlo.

Nella diagnosi sfugge che la scarsa partecipazione al lavoro delle donne non deriva da un uso distorto degli ammortizzatori sociali e dall'esistenza di un welfare troppo generoso, ma dal fatto che per le donne è molto difficile conciliare tempi di lavoro, di famiglia e personali in assenza di servizi pubblici, di orari di lavoro più "amichevoli", di partner più collaborativi. In assenza di strategie di conciliazione percorribili, la famiglia viene evocata come risorsa potenzialmente inesauribile sottacendo da un lato l'iniqua ripartizione del lavoro di cura e dall'altro che il sistema di welfare oggi si regge, prima che sulle pensioni, sul lavoro gratuito delle donne. Senza fare i conti con questa realtà, il rimando alla famiglia appare come un rinnovato invito alle donne a "farsi carico" del lavoro di cura nel nuovo modello di welfare.

8) Lavoro e sicurezza

Il Libro Verde pone scarsa attenzione ai problemi legati alla regolarità e sicurezza del lavoro e più in generale al tema della legalità, temi che riteniamo invece debbano essere al primo posto dell'agenda politica quando si parla di "vita buona nella società attiva" (ma meglio sarebbe "vita attiva nella società buona")

9) Semplificazione e de-regolazione

In più punti il documento richiama un'esigenza di "semplificazione e de-regolazione della gestione dei rapporti di lavoro". Mentre non si può non essere d'accordo sulla semplificazione (oggi sono troppe le tipologie contrattuali) e lo snellimento di norme e procedure che si sono in questi anni sovrapposte, non appare utile una non meglio qualificata "de-regolazione", che deve essere attentamente analizzata distinguendo tra

- a) opportune soppressioni di duplicazioni normative,
- b) necessità di un sistema di norme chiare e praticabili in materia nell'interesse di imprese e lavoratori,
- c) semplice liberalizzazione nella gestione dei rapporti di lavoro, che costituirebbe un inaccettabile soppressione di tutele per i lavoratori, in un mercato già ampiamente flessibilizzato dal d. lgs. 276/03 che vede un crescente abuso di impropri rapporti di lavoro parasubordinati palesemente illegittimi.

10) Flessibilità e formazione per tutto l'arco della vita

Lo stesso tema della flessibilità del lavoro, non può prescindere dalla necessità di una altrettanto corrispondente flessibilità dell'organizzazione del lavoro e della vita all'interno dell'impresa, che cerchi anche di *conciliare* i tempi di lavoro con le esigenze dei lavoratori: per questo flessibilità e conciliazione non si possono coniugare senza tener conto della necessità di una "robusta" formazione, per accrescere le competenze dei lavoratori, ma anche degli imprenditori (soprattutto di piccole e piccolissime imprese), affermando il concetto della formazione lungo tutto l'arco della vita e potenziando soprattutto le competenze di tipo trasversale che favoriscono la/le transizioni tra diversi luoghi e lavori.

11) Soggetti abilitati all'incrocio domanda/offerta

Il libro verde si chiede perché i tanti soggetti abilitati allo svolgimento di attività d'incrocio domanda-offerta di lavoro (scuole, università, Comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria ecc.) non si siano attivati. La risposta è che si tratta di un'attività che richiede competenze e strutture specifiche; che ha un costo difficilmente assorbibile attraverso i possibili ricavi (ove ce ne sono), salvo per le agenzie specializzate che operano nei settori a maggiore valore aggiunto, come quelli della ricerca dei quadri, dei dirigenti, delle figure ad alta qualificazione o del lavoro in somministrazione. Per il mercato del lavoro indifferenziato oltre che per le fasce più deboli (disoccupati di lunga durata, lavoratori che hanno perso il posto di lavoro in seguito a crisi, ristrutturazioni, chiusure aziendali, donne che rientrano nel mercato del lavoro, over 45, disabili ecc.) per le quali è necessaria l'attivazione di una ampia gamma di politiche attive del lavoro, occorre una regia pubblica, in ambito territoriale come quello provinciale. Lo strumento di attuazione di tali politiche, i Centri provinciali per l'Impiego, in una parte significativa del Paese mostrano risultati positivi, sicuramente migliorabili ove supportati da una coerente politica nazionale. E' necessario orientare maggiormente i CPI verso un maggiore rapporto diretto con le imprese, valorizzando in questo modo, anche qualitativamente, la domanda.

12) Complementarietà pubblico/privato

Altro elemento da chiarire è la complementarietà dei ruoli e delle funzioni tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti (enti locali, scuole, università, enti bilaterali, forze sociali, attori privati, ecc.), individuando indirizzi e ruoli di ciascuno, oggi ancora troppo sovrapposti e intercambiabili, con un rischio (presente in diverse situazioni) di sovrapposizione in alcune aree e di scopertura in altre (come è avvenuto nell'uso di Fondi comunitari, nazionali, interprofessionali).

Il libro verde non sembra invece prendere neppure in considerazione i servizi pubblici, propendendo per un sistema centralistico articolato a livello territoriale su enti privati e bilaterali. Scarsa o nessuna attenzione viene riservata al ruolo delle Regioni (che pure hanno competenze costituzionalmente definite in materia) e delle Province alle quali è stata trasferita dallo Stato la gestione dei Servizi per l'Impiego.

13) Il mancato decollo del sistema di *welfare to work*

Il mancato decollo del sistema di *welfare to work*, della formazione professionale in primo luogo, sono da imputare, alla mancanza di una visione nazionale di sistema formativo professionalizzante, affiancato/integrato e di pari dignità con quello scolastico e universitario (l'annosa questione del riconoscimento dei titoli professionali è solo la punta dell'iceberg). I sistemi regionali sono troppo distanti tra di loro (e non solo tra Nord e Sud, ma anche tra regioni limitrofe). Pur nel rispetto delle politiche di federalismo appaiono troppo lontane tra loro anche le forme di governance dei MdL nei diversi territori regionali, spesso con scarsa capacità di capitalizzare e "confrontare" le diverse esperienze, anche in una visione di sussidiarietà positiva. I sistemi di accreditamento dei servizi su base regionale non sono decollati in assenza di una visione nazionale che ne definisca (attraverso la Conferenza Stato/Regioni/Province) gli Standard di riferimento. I servizi pubblici per l'impiego hanno sin qui utilizzato risorse comunitarie più che nazionali: e qui sta uno dei nodi principali; non è possibile sviluppare una rete di servizi per l'impiego efficace ed efficiente senza un Piano nazionale di investimenti, a cui i Fondi europei possono contribuire per valorizzare le esperienze migliori.

14) La formazione professionale pubblica

Nel documento si afferma che il sistema di formazione pubblico non decolla e non risponde alla domanda di formazione dei lavoratori e delle imprese. Ciò non è vero per tutto il nostro Paese. Di certo si possono trovare esempi positivi, come nella regione Emilia Romagna, che vede un sistema di formazione pubblica partecipata dalle parti sociali i cui risultati (sempre migliorabili) appaiono di apprezzabile qualità (dal punto di vista dell'occupazione) più di quanto non abbia saputo fare sin qui il sistema bilaterale dei fondi interprofessionali, spesso incapace di una declinazione mirata a livello territoriale e di un raccordo con l'offerta formativa pubblica che eviti duplicazioni di interventi e un inefficace utilizzo di risorse.

La cosiddetta “vocazione formativa delle imprese” affermata dal libro verde è riscontrabile in un numero ancora ridotto d’imprese (pur non mancando esempi d’alto livello) e oggi non risponderebbe al fabbisogno generalizzato delle stesse imprese e dei lavoratori, ai quali si è lontani dal garantire il tasso di partecipazione alla formazione fissato come obiettivo dall’Unione Europea.

15) Fare “comunità”

Giusti i richiami all’esigenza di sviluppare la capacità di “fare comunità”. Lascia tuttavia sgomenti l’affermazione che occorra “riscoprire luoghi relazionali e di servizio come le farmacie, i medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei carabinieri”, che non ci risulta abbiano mai svolto questo ruolo né abbiano questa potenzialità e neppure l’interesse e la competenza istituzionale per farlo. Non vengono invece neppure citate le scuole, specie quelle che svolgono attività di educazione/istruzione per gli adulti, i Centri di Educazione Permanente, gli Enti locali, con le loro attività culturali e sociali, le loro biblioteche, cineteche, ludoteche, musei che spesso svolgono attività educative e didattiche per la cittadinanza, le Università comprese, in particolare, quelle della terza età. Si tratta di luoghi sociali che partecipano alla “life long learning” dei cittadini e alla loro vita attiva.

16) Superare la cultura antagonista

Nel libro verde si afferma come sia possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione e che esistano le premesse per un “rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro” per una “alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori”. Lo auspichiamo anche noi, suggerendo di evitare l’utilizzo del termine “complicità” che fa pensare più a un “pactum sceleris” che a un’alleanza finalizzata al bene del Paese. Il libro verde fa un riferimento a un tasso del PIL pro-capite in Italia di 9 punti inferiore alla media europea, senza tuttavia aggiungere che nelle fasce più basse di questa distribuzione media vi sono i lavoratori e che è necessaria una politica che parta dalla restituzione del fiscal-drag per ridare il potere d’acquisto perso negli ultimi dieci anni.

Bologna, 30 ottobre 2008